



UNIVERSITETET I OSLO

Innspill til Stortingsmeldinger for klima og naturmangfold fra Universitetet i Oslo

Universitetet i Oslo takker for muligheten til å bidra i arbeidet for klima og naturmangfold. Vi viser også til momenter fra høringsmøtet hos Klima- og miljødepartementet 11. januar 2024, og UiOs innspill til nasjonal handlingsplan for naturmangfold av 15. mai 2023. Disse inneholder flere overordnede betraktninger.

Innledningsvis vil vi peke på behovet for å samordne de to stortingsmeldingene, helst i en felles melding, hvor klima og naturmangfold betraktes i en sammenheng. Områdene er tett integrert av flere grunner; natur er avgjørende for opptak av CO₂ (mer enn 50 % av menneskeskapt utslipp tas opp av natur på land og i hav, primært vha. fotosyntese), og natur er også et viktig lager for organisk karbon der inngrep og oppvarming kan frigjøre mye av dette som CO₂. Natur bufrer også klimaendringer lokalt og regionalt, samtidig som klimaendringer utgjør en økende trussel mot natur og mangfold. Det er derfor viktig å utarbeide både kunnskapsgrunnlag og gode modeller for forvaltning av kunnskapen rundt dilemmaer og synergier mellom de *sammenvevde natur- klima- og energiutfordringene*. Norge har fremragende forskningsmiljøer med kunnskap man bør benytte seg av, og flere fagmiljøer på tvers bør involveres. UiO har aktive fagmiljøer ved de fleste fakulteter som jobber med disse problemstillingene, og har ambisjoner om å etablere det tverrfaglige *Bærekraftshuset*, nettopp som svar på de komplekse og tverrfaglige problemstillingene. UiO ser frem til å bidra i arbeidet frem mot stortingsmelding og implementering av denne.

Dersom det av praktiske grunner, ulik framdrift e.l. ikke er mulig med en felles melding, anbefaler vi et felles notat der koblingen mellom disse to meldingene tydeliggjøres. Dette kan gjøres etter modell av den felles rapport som IPCC og IPBES har utgitt.

Overordnede tema som bør belyses i stortingsmeldingene er

1. Sammenhengen og behov for mer aktiv politikk på tvers av natur og klima, spesielt i forbindelse med tema knyttet til energi og naturressurser
2. Samspillet mellom lokal og nasjonal arealforvaltning (også et gjennomgangstema på innspillmøtet samt i den hyppig refererte dokumentarserien på NRK).
3. Synliggjøring av tidsperspektivet – økosystemtjenester har kumulativ verdi over lange tidsrom, mens inngrep kun gir øyeblikkelig gevinst.
4. Klima og natur som sentralt for andre bærekraftsmål, f.eks. global helse og global sikkerhet.
5. Konsekvenser av naturtap og inngrep for menneskelig opplevelsesverdi, livskvalitet og helse (både mental og fysisk). Dette gjelder både urørt natur og nærnatur, og er et argument mot inngrep som bør vektlegges sterkere.
6. Viktigheten av å bruke kunnskap, også når det strider mot politiske preferanser.
7. Norges rolle utenfor landegrensene, med hensyn på klima, forbruk, naturforvaltning, må synliggjøres.

UiOs innspill til de 9 spørsmålene

Svarene her er basert på innspill fra en tverrfaglig arbeidsgruppe bestående av forskere ved UiO (Mette Halskov Hansen (viserektor for klima, miljø og tverrfaglighet), Dag Olav Hessen (Det matematisk-naturvitenskapelige fakultet, Institutt for biovitenskap), Jon Hovi og Vegard Heggstad Tørstad (Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Institutt for statsvitenskap) Per Gunnar Røe (Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Institutt for sosilologi og samfunnsgeografi), Tanja Winther (Senter for utvikling og miljø), Katrine Broch Hauge (Det juridiske fakultet, Nordisk institutt for sjørett), Endre Stavang, Mads Greker og Erling Eide (Det juridiske fakultet, Institutt for privatrett). Den gir uttrykk for forskernes innspill/kommentarer på de enkelte spørsmål fra høringen, og er ikke nødvendigvis et omforent innspill fra hele UiO som institusjon. Vi understreker også at det ikke er enighet blant alle forskere ved UiO, ei heller blant de som har deltatt i

arbeidsgruppen, om alle elementene som er lagt inn. Vi anser det likevel som viktige og faglig godt funderte innspill som er nyttige i den videre prosessen.

1. Når vi i 2050 har nådd natur- og klimamål, hva er de tre viktigste grepene som ble gjort i dag for å komme dit?

Man har fulgt oppskriften fra Klimautvalget 2050 ved å ta utgangspunkt i målet og så «arbeidet seg baklengs» mot nåtid og kontinuerlig gjennomført de tiltak som er nødvendige. I tråd med Klimautvalgets rapport har man sett klima og natur i sammenheng, både globalt, nasjonalt og lokalt. I stor grad kan man følge de anvisninger som utvalget har gjort for å komme i mål med klima og anvende tilsvarende verktøy for naturmangfold. Kort sagt finnes mange av løsningene og oppskriftene allerede i Klimautvalgets rapport.

Rapporten har åtte hovedanbefalinger. Her er innspill til fire av disse fra UiOs forskere:

... all politikk og alle beslutninger må ta utgangspunkt i at alle ressurser er knappe. Dette betyr at vi må ha innsett at grønn vekst ikke innebærer videre materiell vekst som ofte er basert på naturødeleggelser i jakt på arealer og elementer. Energieffektivisering og sirkulærøkonomi tok skrittet fra NOUer til handling.

... alle beslutninger som tas i dag må baseres på et mål om at så godt som alle klimagassutslipp i Norge må være fjernet for godt innen 2050. Norsk klimapolitikk må vektlegge varig omstilling til nullutslipp og tempoet i omstillingen må økes. Dette medfører blant annet at man har trappet ned olje og gassvirksomheten (full elektrifisering anses urealistisk), karbonfangst – og lagring er utbredt og det er satset kraftig på energiøkonomisering.

... arealpolitikken må begrense tap av natur og bidra til bevaring av naturens karbonlagre og planer og beslutningssystemer må ta utgangspunkt i at Norge skal være et lavutslippssamfunn i 2050. For å balansere klima og naturmål har man tatt modige valg og skilt klart mellom arealbruk til tiltak som er nødvendige for samfunnsomstilling som etablering av fornybar energi, og andre arealbruksformål i arealforvaltningen.

2. Hvilke viktige rammer og hensyn må de to meldingene ha med seg fra ditt ståsted?

Som nevnt i notatets innledning er det kritisk at de to stortingsmeldingene ses i en sammenheng. Det vil også være viktig å la klima og natur lage rammen rundt all politikk – Klima- og miljødepartementet kan ikke utføre denne oppgaven alene, derfor er det viktig å samarbeide på tvers av departementer og andre myndigheter for å sikre systematisk samhandling på alle nivåer og for å unngå silotenking. Likeså vil statlig koordinering på tvers av ulike sektorer være viktig. Målene med arbeidet bør avspeiles i hele statens virkemiddelapparat. Videre må de to meldingene anerkjenne at tiltak for klima kan stå i motsetning til vern av natur og adressere dette spenningsforholdet.

3. Arealbruksendringer er en stor utfordring både for natur og klima. Hva bør meldingene legge frem for å sikre at arealbruken fremover bidrar til at vi når natur- og klimamålene?

Det må erkjennes at dagens verneområder, som i stor grad dekker stein, snø og is i Arktis og i fjellet, ikke er nok til å oppfylle målet om 30% vern. Begrepet *representativ natur* kan ikke anses dekket ved slike marginale og mangfoldfattige områder, men må inkludere de mest produktive biotopene også – som er mest truet av videre nedbygging. Her er det også et behov for restaurering.

Det må tas et overordnet grep for å få en *nasjonal samordning* slik at lokale vedtak og inngrep ikke får leve sitt eget liv. Det må skje en innskjerping av dispensasjonspraksis siden lovverket uthules av lokale dispensasjoner.

Dette er allmenningens tragedie på naturnivå – og ofte et resultat av øyeblikkets tyranni lokalt. Noen konkrete eksempler på dilemmaer som ofte medfører stykkvise ukoordinerte inngrep:

- Konkurransen mellom kommuner om etableringer (som kjøpesentre, "big box"-butikker, industri m.m.)
- Manglende koordinering av lokale arealbruksendringer og infrastrukturutbygginger
- Statlige aktører som etablerer virksomheter i strid med arealbruks- og transportpolitikk (nye sykehus, politistasjoner, m.m.)

Naturmangfoldloven må være overordnet næringslover (slik den var tiltenkt). Naturødeleggende subsidier må fjernes, jfr. skogsbilveier. Vern av hav og fjord må tas på alvor – økonomi kan ikke lengre automatisk trumfe økologi, jfr. gruedumping.

Arealplaner må revideres, og ikke bare klimakostnader, men også ikke målbare kostnader (f.eks. tapt opplevelsesverdi) ved at alle naturinngrep må legges fram slik at natur ikke lengre betraktes som salderingspost og eksternalitet. Dette kan knyttes konkret til *grunnrente på naturgoder* som har vært utredet ved flere anledninger (eks. NOU 2013:10 Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester; NOU 2015:15 Sett pris på miljøet (Rapport fra grønn skattekommissjon); NOU 2021:4 Norge mot 2025. Disse inneholder forslag om naturavgifter, dvs. skatt på bruk av naturarealer og/eller naturskadeavgift).

Bruk av naturavgift for å motvirke unødig naturtap. Det er dokumentert at samfunnsutviklingen vår i praksis innebærer at vi ofrer uberørt natur og naturverdier i større grad enn vi ønsker – eller er forpliktet til. Jomfruelig mark omgjøres til bebygd areal i et foruroligende tempo. Utbyggingstakten avgjøres i stor grad via desentraliserte avgjørelser om kommunale planer. Slike planer vedtas hyppig etter initiativ fra utbyggere, som legger fram egne planforslag for de berørte kommuner.

Kommunenes juridiske kompetanse og selvråderett på dette feltet står svært sterkt, og deres insentiv til å videreføre utviklingen påvirkes av ønsket om aktivitet i kommunen i form av arbeidsplasser og levedyktige lokale entreprenører. Det er ikke kontroversielt å hevde at kommuneledelsen først og fremst vil tenke på egne innbyggere når de vedtar nye utbyggingsplaner. Økosystemtjenester fra ubebygd areal er imidlertid tjenester som ikke stopper ved kommunegrensene, men i mer eller mindre grad kommer hele befolkningen til gode. Når en plan vedtas, vil dermed den enkelt kommune tendere til å undervurdere tapet i økosystemtjenester med den konsekvens at utbyggingstakten blir for høy.

En løsning på problemet er å stille utbyggerne overfor de rette samfunnsøkonomiske kostnader forbundet med naturtap. En «naturavgift» som tilsvarer slike kostnader, ble fremmet av Torvik-utvalget som et element i gode skattepolitiske prinsipper (NOU 2022:20 Et helhetlig skattesystem). I sin enkleste form er naturavgiften kun en avgift pr. omdisponerte kvadratmeter areal. En slik avgift kunne forholdsvis enkelt iverksettes. Den ville gjøre utbyggingsprosjekter mindre lønnsomme privatøkonomisk sett, og dersom avgiften er tilstrekkelig stor, redusere omfanget av utbyggingsprosjekter. Inntektene fra avgiften bør gå til staten, men kan tilbakeføres til kommunene dog på en måte som ikke påvirker lønnsomheten av å vedta utbyggingstiltak. Med andre ord, det kan ikke være slik at jo flere utbyggingsvedtak en kommune gjør og dermed jo mer skatt deres utbyggere betaler til staten, jo mer får kommunen tilbake.

Størrelsen på naturavgiften bør ideelt settes lik det marginal tapet i økosystemtjenester regnet i pengeverdi som forårsakes av utbyggingen. Det kan innebære at arealavgiften bør variere utfra type areal og hvilke naturverdier som finnes i arealet. Torvik-utvalget foreslår å ta utgangspunkt i klimagassutslippene som er knyttet til omgjøringen av arealet fordi man da har priser man kan bruke. Vi mener at det bør utredes en bredere base for prisfastsettelsen som også tar utgangspunkt i tap av ytterligere økosystemtjenester som rekreasjonsverdi, bevaring av biodiversitet mm. Vi ser klare fordeler i å basere avgiften på en slik utredning da det vil kunne øke legitimiteten til avgiften.

Vi mener at de juridiske og økonomiske sidene av en naturavgift umiddelbart bør utredes. Utredning bør søke å finne fram til en avgift som tar hensyn til alle tapene i økosystemtjenester ved omgjøring av areal. Videre bør utredning diskutere hvordan avgiften skal inndrives og hvordan inntektene fra avgiften skal disponeres. Vi understreker at avgiften ikke kommer i stedet for, men som et supplement til at andre virkemidler som utvikling av plansystemet, sektorlovverket og rammene for dette også i større grad tydeliggjør og integrerer natur- og klimahensynet.

Foreta mindre justeringer på virkemidler som kan implementeres raskt. Her er det sentralt å legge til rette for bruk av energiresursene til fordel for annen arealbruk, og samtidig søke å avverge konflikter knyttet til arealbruken: Vi må øke kompetanse og innføre mer integrerte tilnærminger for arealforvaltning på tvers av natur- og energihensyn. Utvikle virkemidler/verktøy for helhetlig forvaltning på kommunal og nasjonalt nivå som hensyntar behov på tvers av ulike interesseområder som urfolks behov, energiresurser, mineralressurser og vern av naturmangfold.

4. Internasjonalt samarbeid er nødvendig og viktig for å løse klima- og naturkrisa. Hvordan kan internasjonalt samarbeid styrkes på klima- og naturområdet i årene fremover?

«Klimaklubber» kan her skape presedens og vise vei for andre, dvs. en mindre gruppe entusiastiske land som blir enige om dype forpliktelser og et sett av virkemidler for å få mindre entusiastiske land til å bli med. Idéen er å generere en snøballprosess hvor klubben stadig vokser og dermed får stadig større effekt på å redusere globale utslipp. Denne idéen begynner å bli tatt på alvor, f.eks. med Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) og G7-klimaklubb. Klimaklubber kan gjøre sterke institusjoner, inklusive håndheving av klimamål, til en reell mulighet.

Målsettinger må rotfestes i beste eksisterende kunnskap om hva som er mulig å få til og tillit opprettholdes gjennom å balansere løfter med implementering. Det blir viktig å balansere dybde i utslippsmål mot faren for omfattende løftebrudd – hvis løftene ikke følges opp vil det undergrave samarbeidet.

5. Naturavtalen er et rammeverk for alle. Hvordan kan vi sikre at alle samfunnsaktører og hele myndighetsapparatet i denne regionen tar sin del av ansvaret for å gjennomføre naturavtalen og stanse tapet av natur innen 2030?

Lokal mobilisering vil være en nøkkel. Kommunene bør utfordres til å følge de foregangskommuner som har innført prinsipp om arealnøytralitet. Det er også viktig at representative naturområder ikke tolkes som kun marginale områder (jfr. spørsmål 3).

På lengre sikt blir det viktig å utvikle plansystemet og virkemidlene slik at en også reduserer naturtapet. Her er det viktig å utvikle incentiver og annen støtte slik at kommunene kan omregulere allerede nedbygde områder. Naturavgift som omtalt over vil være et viktig element her, men en bør trolig se nærmere også på virkemidlene og kompetansen som kommunene har til å omdisponere områder med annen etablert bruk. Tilhørende virkemidler for gjennomføring som ekspropriasjon, utbyggingsavtaler og jordskifte bør være del av analysen. Oslo har viktige erfaringer her, men vi vet lite om hvordan perspektivet er for mindre kommuner. Man bør trolig arbeide frem nye måter å sette grenser for naturbruk i alle kommuner hvor man også skiller mellom arealbruk som bidrar til nødvendig samfunnomstilling og annen arealbruk med tanke på hva slags handlingsrom/frihetsgrad kommunene skal ha.

Virkemidlene til både klima- og natursiden må utvikles over tid. Vi kan ikke etablere virkemidler i dag som går ut i fra at vi allerede har nådd klimamålene. Virkemidlene må derfor tilpasses de gjennomgripende omstillingene som vi går gjennom og endres i takt med utviklingen.

6. Hva trenger kommuner, næringsliv og andre av kunnskap og virkemidler for å ivareta naturen bedre i denne regionen?

Vi viser til spørsmål 4 og 5. Vi ønsker å presisere at det også er nødvendig at kommuner må premieres for frivillige ordninger som arealnøytralitet for å sikre implementering. Videre at skog er en spesielt viktig biotop: frivillig skogvern må gis tilstrekkelig støtte for å kunne realiseres.

7. Hvilke andre grep enn vern kan vi ta for å sikre langsiktig beskyttelse og bevaring av viktige naturområder?

Langsiktighet er et viktig stikkord her. Man må løse både demokratiets og økonomiens akilleshæl; kravet om kortsiktig gevinst, politisk og økonomisk. Man må ha visjoner for et godt samfunn også forbi 2050 og 2100. Her må også «folk flest» bevisstgjøres.

Man skal være forsiktig med å omgå vern, men Naturmangfoldloven gir oppskriften for grader av vern. Viser ellers til spørsmål 3.

8. Med utgangspunkt i 2050-utvalgets hovedanbefalinger (se lenke), hva bør klimameldingen prioritere å følge opp, sett fra ditt ståsted?

Helt overordnet er det vesentlig at klimameldingen vektlegger omstilling til nullutslipp (hovedanbefaling 1). Anbefalingene utgjør imidlertid en helhet, og det er lite hensiktsmessig å fokusere på enkelte områder og tiltak. I spørsmål 1 er det imidlertid gitt noen konkrete innspill som er relevante for noen av hovedanbefalingene.

9. Hvordan legge til rette for en rettferdig omstilling til lavutslippssamfunnet, og hvordan bør en klimapolitikk som når klimamålene innrettes slik at den har legitimitet og aksept i samfunnet?

Det er viktig å se de tre rettferdighetsdimensjonene i sammenheng:

1. Anerkjennelse av eksisterende sosial og geografisk ulikhet (for eksempel sosiale grupper, typer lokalsamfunn)
2. Utvikling av demokratiske beslutningsprosesser
3. Rettferdig fordeling av goder og ulemper

Disse kan i noen tilfeller komme i strid med hverandre, som NIMBY-syndromet er et eksempel på. Men ofte bygger de på hverandre, for eksempel at demokratiske beslutningsprosesser er forankret i en anerkjennelse av mangfoldet i befolkningen (med ulike forutsetninger for demokratisk deltakelse), eller at udemokratiske beslutningsprosesser kan føre til en lite rettferdig fordelingspolitikk. Høyesteretts dom i forbindelse med utbyggingen av vindkraft på Fosen er et tydelig eksempel på hvordan manglende anerkjennelse av samiske rettigheter og lite demokratiske beslutningsprosesser medførte en urimelig fordeling av goder og ulemper for den samiske reindriften. På den positive siden har man for eksempel sett at når det tas hensyn til ulike husholdningers situasjon (anerkjennelse) i forbindelse med utforming av nett-tariffer for strøm, så kan det resultere i tariffer som skåner svakere stilte husholdninger for både økonomiske og psyko-sosiale kostnader (rettferdig fordeling).

Det er mange eksempler på både hvordan ulike rettferdighetshensyn kan sees i sammenheng og kan trekke i samme retning, men også eksempler der en form for rettferdighet kan føre til en annen urettferdighet. Ett eksempel er satsingen på kollektivtransport, som jo er en offentlig infrastruktur tilgjengelig for alle, er bra for energibruken og bidrar til sosial rettferdighet. Men en slik energigivning og sosialt inkluderende politikk kan stride mot disse rettferdighetshensynene. Utbyggingen i Nydalen i Oslo er et ledd i en energigivning

byutvikling, fordi det fortettes rundt et knutepunkt i kollektivtransportsystemet og fordi området er sentralt lokalisert. Boligprisene er høye og de private utbyggerne har ikke satt av boliger til vanskeligstilte, eller kommunale boliger. Derfor kan bare de som kan betale for de relativt dyre leilighetene i området, eller som jobber i de kunnskapsintensive bransjene der (for eksempel BI), nyte godt av denne lokaliseringen. Hvis det samtidig er slik at rimelige boligene bare finnes i usentrale områder med relativt dårlig kollektivdekning, så blir dette en fordelingsmessig utfordring.

Kunnskap om sosiale strukturer gir derfor et viktig grunnlag for å vite hvordan rettferdige tiltak kan utformes. Dette øker også sjansen for at løsningene blir bærekraftige og får legitimitet og aksept i befolkningen.