



UNIVERSITETET I OSLO

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

ProSus ved
Senter for utvikling og miljø
Postboks 1116 Blindern
0317 Oslo

Besøksadresse
Sognsveien 68, 4. et.

Telefon: 22 85 89 06
Telefaks: 22 85 87 90

e-post: informasjon@prosus.uio.no
www.prosus.uio.no

Oslo, 27.02.07
Deres ref.: 200501786
Vår ref.: JK/AR

Høringsuttalelse fra ProSus til Lavutslippsutvalgets utredning, NOU 2006:18 "Et klimavennlig Norge"

Det strategiske universitetsprogrammet ProSus vurderer Lavutslippsutvalgets utredning som et viktig innspill til en mer helhetlig og offensiv klimapolitikk. Dokumentet burde fungere som et hovedreferansepunkt for debatten videre.

Vi vil imidlertid særlig peke på at:

- Utvalget ikke har utredet tiltak for faktisk implementering og realisering av en lavutslippsbane, eller hvordan de tekniske tiltakene er tenkt å fungere i forhold til hverandre.
- Vi vil understreke betydningen av politisk styring og samordning på tvers av sektorer.
- Videre må det poengteres at flere av utvalgets tiltak kommer til å kreve grunnleggende endringer knyttet til forbruk.
- Dette vil være svært utfordrende politisk og institusjonelt og vil kreve et bredt samfunnsmessig engasjement og medvirkning.
- Med referanse til egen forskning og evaluering, vil ProSus derfor anbefale at problemstillinger knyttet til styring – inkludert samfunnsmessig medvirkning - utredes og avklares før de skisserte tekniske tiltakene iverksettes.
- Vi vil også anbefale at videreutviklingen av klimapolitikken eksplisitt koples til den nasjonale strategien for bærekraftig utvikling.



Utdypende kommentarer:

Det vises til brev fra Miljøverndepartementet datert 28.11.06. Program for forskning og utredning for et bærekraftig samfunn (ProSus), et strategisk universitetsprogram ved Universitetet i Oslo, vil med dette avgi sin høringsuttalelse.

ProSus har som mandat å produsere kunnskap for en mer effektiv realisering av Norges internasjonale og nasjonale forpliktelser vis à vis bærekraftig utvikling. ProSus har lang erfaring fra forskning og evaluering av nasjonal oppfølging, herunder også på det klimapolitiske området.¹ Vår forskning viser at manglende helhetlig politisk styring og politisk-administrativ oppfølging leder til manglende resultater i forhold til målsettinger. Dette kan igjen skape en svekket målformulering i neste fase, og bidrar videre til en svekkelse av demokratiets evne til å løse de mest alvorlige trusler mot balansen i det globale økosystemet.

I Lavutslippsutvalgets mandat heter det at "Utvalget skal ha et hovedfokus på mulighetene som ligger i å utvikle og ta i bruk ny teknologi, herunder vurdere hvilke tiltak som kreves for å utløse de teknologiske potensialene". Denne formuleringen burde åpne for en drøfting av effektive styringstiltak som legger til rette for aktiv deltakelse fra alle samfunnssektorer. Utvalget foreslår mange godt funderte tekniske tiltak som skal fremme en lavutslippsbane. ProSus savner imidlertid en drøfting av politiske og institusjonelle premisser - og da spesielt styringsbarrierer - som kan påvirke en realisering av tiltakene utvalget kaller "nødvendige, gjørbare og ikke umulig dyrt".

I utredningens kapittel 9.2 heter det at:

"Arbeidet med å gjøre Norge til et klimavennlig samfunn krever deltakelse fra mange aktører innen alle sektorer. Med en slik omfattende oppgave er koordinering og klargjøring av arbeids- og rollefordeling mellom statlig organer, mellom de ulike forvaltningsnivåene, og mellom offentlig og privat sektor av betydning".

Vår egen forskning og evaluering viser at dette er helt avgjørende. Derfor er det svært overraskende at utvalget ikke drøfter hvordan slik koordinering skal gjennomføres i praksis.

Fra 1997 etablerte Norge et miljøpolitisk resultatoppfølgingssystem på tvers av sektorer. Miljøhandlingsplaner ble utarbeidet av alle departementene. Det ble imidlertid krevende å følge opp med konkret rapportering i henhold til definerte miljømål, og miljøhandlingsplanene ble faset ut etter en evaluering av Statskonsult i 2003. Også andre styringsmekanismer, slik som synliggjøringen av miljøtiltak gjennom statsbudsjettet, har vist seg å være lite effektive virkemidler for å sikre en sterkere integrasjon av miljøhensyn på tvers av sektorer. ProSus vil peke på at dette er viktige erfaringer å legge til grunn når Regjeringen nå utarbeider sektorvise klimahandlingsplaner som også utvalget henviser til som et tiltak for innværende stortingsperiode.

I studier av politisk iverksetting har ProSus identifisert mekanismer som kan fremme en mer helhetlig og effektiv styring for bærekraftig utvikling på tvers av sektorer (horisontalt) og på tvers av styringsnivåer (vertikalt).² ProSus har gjennom en årrekke deltatt i internasjonale forskningsprosjekter omkring temaet, og har vært sentrale medspillere i internasjonale evaluerings- og utredningsprosjekter i regi av blant annet OECD og European Environment Agency (EEA). Dette arbeidet knytter seg også til hvordan innovasjonspolitikken kan brukes strategisk inn mot politikken for bærekraftig utvikling, herunder klimapolitikken.³ Vi savner en bredere diskusjon i utvalgets utredning av tiltak for bedre sammenkopling av klima- og innovasjonspolitikken i Norge.



Lavutslippsutvalget har drøftet behovet for strukturelle og til dels radikale endringer knyttet til både produksjon og forbruk. For å realisere potensialet for slike endringer vil det også være behov for vesentlige, strukturelle endringer i forbruksmønstre; blant annet når det gjelder energibruk og transport.

Sammenhengen mellom nødvendige endringer i produksjons- og forbruksmønstre er imidlertid i liten grad drøftet i utvalgets utredning. Utvalget peker på at strukturelle endringer og iverksetting av klimatiltak ikke nødvendigvis vil bidra til svekket økonomisk vekst på BNP-nivå. Dette understøttes også av tidligere forskning ved ProSus der alternative og mer miljøvennlige vekstbaner i norsk økonomi ble analysert.⁴ Slike strukturelle endringer vil likevel – og særlig på kortere sikt – innebære omstillingskostnader innenfor enkelte samfunnssektorer og på forbrukernivå. Dette utgjør en fundamental samfunns- og styringsmessig utfordring vi ikke kan se at utvalget har drøftet.

Vår forskning dokumenterer at effektiv styring krever et klart mandat for foreslåtte tiltak. Videre må ansvaret for politisk-administrativ oppfølging og koordinering avklares og spesifiseres. ProSus vil derfor henstille til at det formuleres en klar, konsis og politisk forpliktende klimapolitisk strategi og handlingsplan med klare koplinger mot de tekniske tiltak som utvalget har foreslått.

For å sikre konsistent implementering på tvers av sektorer og styringsnivåer er det viktig at mål og prinsipper kommuniseres på en mest mulig effektiv måte. Dette gjelder både internt i forvaltningen og utad i forhold til sentrale samfunnsaktører. Lavutslippsutvalget anbefaler i sin utredning en såkalt "Klimavettkampanje" rettet mot samfunnet generelt. ProSus bifaller dette forslaget, men for å sikre effektiv styring og iverksetting mener vi at dette må suppleres med en mer målrettet og effektiv kommunikasjons- og motivasjonsplan for å sikre aktiv medvirkning fra offentlige og private nøkkelaktører.

Utvalget peker på betydningen av lokalt nivå og at et eget organ bør få i oppdrag å bistå kommunene i klimaarbeidet. Det tror vi også er et godt forslag, men det bør da tas utgangspunkt i den omfattende erfaring man har dokumentert med kommunenes arbeid, blant annet gjennom Lokal Agenda 21. ProSus har nylig publisert en bok med evaluering av arbeidet med Lokal Agenda 21 i Norge som burde være en relevant referanse.⁵

Lavutslippsutvalget foreslår en "klimavasking" av lovverket. Vi ser at dette kan være et potensielt godt virkemiddel, men igjen vil vi understreke betydningen av implementering, gjennomføring og håndhevelse av lovverket. Eksempelvis pålegger Regnskapsloven alle norske bedrifter en miljørapportering i styrets årsberetning, men ProSus kan dokumentere at dette ikke fungerer etter hensikten.⁶

Utvalget viser dessuten til Statsbyggs rolle der det foreslås å innføre en egen CO₂-rapportering. Imidlertid er realiteten at stadig nye krav til Statsbygg spesielt - uten videre økonomisk kompensasjon - gjør statsforetaket mindre konkurransedyktig i forhold til private konkurrenter Statsbygg i økende grad må forholde seg til.⁷ Vi mener det her ville være bedre å drøfte energi- og klimarapportering mer generelt - gjerne koblet mot andre miljø- og energirettede rapporteringspålegg i Forurensningsloven og Regnskapsloven.

Endelig vil vi sterkt anbefale at arbeidet med de sektorvise klimahandlingsplanene samordnes med, og helst integreres i den nasjonale strategien for bærekraftig utvikling. Finansdepartementet har som kjent ansvar for en pågående revidering av strategien. En manglende samordning vil gi signal om at prosessene er av mer symbolsk enn reell politisk karakter.

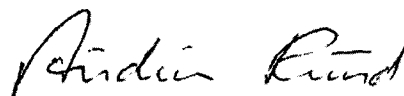


Totalt sett betrakter ProSus Lavutslippsutvalgets utredning som et svært viktig bidrag til å identifisere mulige tekniske tiltak for klimagassreduksjoner. Vi legger imidlertid her vekt på manglende spesifisering av en målrettet og effektiv oppfølging av de skisserte tiltak. En nærmere utredning av samfunnsmessig realisering gjennom politisk styring og iverksetting vil etter vår mening bidra til en mer realistisk, helhetlig og strategisk klimapolitikk.

Med vennlig hilsen



William M. Lafferty
Professor og Programdirektør



Audun Ruud
Seniorforsker og administrativ koordinator



Referanser:

¹ Vedr. evaluering av norsk politikk for bærekraftig utvikling, se blant annet:

William M. Lafferty, Oluf S. Langhelle, Pål Mugaas og Mari Holmboe Ruge (red.) (1997): *Rio + 5: Norges oppfølging av FN-konferansen om miljø og utvikling*. Oslo: Tano Aschehoug.

William M. Lafferty, Morten Nordskog & Hilde A. Aakre (eds) (2002): *Realizing Rio in Norway. Evaluative Studies of Sustainable Development*. Oslo: ProSus.

William M. Lafferty, Jørgen Knudsen & Olav Mosvold Larsen (2006): *Pursuing sustainable development in Norway: The challenge of living up to Brundtland at home*. Working Paper 1/06. Oslo: ProSus. Paper prepared for a Special Issue of the journal *European Environment* on the topic: Sustainable Development in Europe; "taking stock".

² For videre utdypning av aktuelle styringsmekanismer og internasjonale erfaringer, se særlig:

William M. Lafferty (ed) (2004): *Governance for Sustainable Development: The Challenge of Adapting Form to Function*. Cheltenham: Edward Elgar.

³ For nærmere analyse av koplingen mellom miljø- og innovasjonspolitik, se særlig:

William M. Lafferty, Audun Ruud & Olav Mosvold Larsen (2005): 'Environmental Policy Integration: How will we recognize it when we see it? The case of green innovation policy in Norway' in *Governance of Innovation Systems: Case Studies in Cross-Sectoral Policy*. Paris: OECD Publishers.

⁴ For analyse av alternative og mer miljøvennlige vekstbaner i norsk økonomi, se:

Stein Hansen, Pål Føyn Jespersen og Ingeborg Rasmussen (1995): *Bærekraftig økonomi*. Oslo: AdNotam Gyldendal.

⁵ Om Lokal Agenda 21 i Norge:

William M. Lafferty, Carlo Aall, Gard Lindseth og Ingrid T. Norland (red.) (2006): *Lokal Agenda 21 i Norge: Hvor mye hadde vi? Hvor mye ga vi bort? Hvor mye har vi igjen?* Oslo: Unipub.



⁶ For nærmere vurdering av bedrifters miljørapportering i Norge, se bl.a:

Audun Ruud (2005): ”Corporate Environmental Reporting in Norway: Beyond Emission Control?”, i *Industrial Transformation. Environmental Policy in the United States and Europe*, Cambridge, MA: The MIT Press.

Audun Ruud og Olav Mosvold Larsen (2003): *Miljørapportering i større norske foretak: Fungerer Regnskapsloven etter intensjonen?* ProSus Rapport 5/03. Oslo: ProSus.

⁷ For en nærmere analyse av offentlige virkemidler og offentlige aktører knyttet til bygg- og eiendomssektoren, se særlig:

Ingeborg Rasmussen, Jørgen Knudsen og Audun Ruud (2006): *Politisk styring og lønnsomhet. En analyse av rammebetingelser for energiomlegging i bygge- og eiendomssektoren i Norge*. SUM Report No. 12.

