



WWF Verdens naturfond
Postboks 6784 – St. Olavs plass
0130 Oslo
Org.nr.: 952330071MVA
Tlf: 22 03 65 00
post@wwf.no
www.wwf.no
facebook.com/WWFVerdensnaturfond

Til Klima- og miljødepartementet

Oslo, 20.12.2024

Høringssvar fra WWF Verdens naturfond til Forslag om endring av klimaloven: Regjeringens forslag til Norges nye klimamål for 2035

WWF Verdens naturfond takker for muligheten til å gi høringssvar til Forslag om endring av klimaloven: Regjeringens forslag til Norges nye klimamål for 2035.

Innrammingen på klimamålene i 2035 legger føringer for hvordan Norge skal rigge seg for å bli et lavutslippssamfunn i 2050. Klimaloven stiller krav til at klimamålene som skal legges fram hvert femte år, skal legges til grunn beste vitenskapelige grunnlag og så langt som mulig være tallfestede og målbare, samt utgjøre en progresjon fra forrige mål og fremme gradvis omstilling fram mot 2050.

I 2025 skal Norge melde inn et nytt klimamål til FN under Parisavtalen. Regjeringen har foreslått et mål i spennet mellom 55-80 prosent for utslippsreduksjoner, der det ikke spesifiseres at noen utslippskutt skal skje nasjonalt. WWF mener at Norge må ha et eget, ambisiøst mål for innenlandske utslippsreduksjoner.

Klimautvalget 2050 har gjort et grundig og viktig arbeid med sin rapport "*Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050*", som tar utgangspunkt i klimalovens lavutslippsmål for 2050, og vurderer hva dette vil bety for beslutningene fra nå og fram til 2050. Alle sektorer må gjennom omfattende endringer for å redusere eller fjerne sine utslipp. WWF mener at norsk klimapolitikk må vektlegge varig omstilling til et lavutslippssamfunn, og at alle tiltak bør vurderes på grunnlag av samlede virkninger på klimautslipp over tid.

Sammen med en samlet miljøbevegelse støtter vi hovedtrekkene i Miljødirektoratets forslag om et eget delmål for utslippskutt fra norsk territorium, og presiserer samtidig at det også bør meldes inn bindende mål for Norges internasjonale klimabidrag. En slik helhetlig tilnærming vil styrke både Norges nasjonale klimainnsats og samtidig bidra til oppfyllelse av Parisavtalens forpliktelser. I tillegg vil WWF fremheve behovet for en planlagt omstilling bort fra fossil energi, og at det må settes separate mål for utslipp og opptak som ser klima og natur i sammenheng.

Innspillene fra WWF Verdens naturfond:

- 1. At Norge skal redusere sine klimagassutslipp med minst 60 prosent nasjonalt**
- 2. At Norge i tillegg skal ha et overordnet mål om å redusere minst 80 prosent totalt, inkludert gjennom utslippsreduksjoner i andre land**
- 3. At Norge utvikler en plan for omstilling bort fra fossil energi**



Vi jobber for å stanse naturødeleggelser og skape en framtid der mennesker lever i harmoni med naturen.
sammen for naturen wwf.no



4. At Norge har separate mål for utslipp og opptak som ser klima og natur i sammenheng

5. Tilslutning til andre høringsinnspill

1. Norge skal redusere sine klimagassutslipp med minst 60% nasjonalt

1.1 Norge må ha et nasjonalt mål om minst 60% utslippsreduksjon i 2035

Norge er forpliktet til å kutte klimagassutslipp i tråd med Norges gjenværende karbonbudsjett innenfor et 1,5-graders scenario. Samtidig har Norge bare kuttet 9,1 prosent av sine klimagassutslipp siden 1990. Miljødirektoratets forslag til utslippsmål må derfor være minstekravet til hva Norge melder inn til Parisavtalen, altså utgjøre en reduksjon på minimum 60 prosent av klimagassutslipp i 2035, sammenlignet med referanseåret 1990.

Et delmål som sikrer nasjonale utslippskutt vil bidra til å sikre en langsiktig og helhetlig omstilling av Norge til et lavutslippssamfunn innen 2050, i tråd med klimalovens § 5. Nødvendige tiltak for å nå lavutslippsmålet i 2050 blir vanskeligere å gjennomføre hvis Norge gjør seg for avhengig av kvotehandel og fleksible mekanismer, og kan føre til en brå og uforutsigbar omstilling for både næringsliv, arbeidsplasser og befolkningen for øvrig.

Bruken av eventuell fleksibilitet må komme med forbehold om at utslippene det kompenseres for gjelder sektorer i en overgangsfase, der den forurensende virksomheten trappes ned og avvikles mot 2050. Det bør tydelig defineres hvilke sektorer vi ikke skal ha med oss i 2050.

Norge har aldri nådd et nasjonalt klimamål. Det norske klimastyringssystemet må styrkes og samordnes, slik både Klimautvalget 2050 og Riksrevisjonen peker på. Det er tiltakene, ikke målene, som kutter utslipp.

Et nasjonalt mål på 60 prosent er i tråd med Miljødirektoratets anbefaling i sin rapport "*Et 2035-bidrag som sikrer omstilling nasjonalt*", der de foreslår at Norge må redusere utslippene i 2035 med 80 prosent sammenlignet med 1990, der minst 60 prosent tas nasjonalt.

I mangel på et nasjonalt delmål vil Norge risikere at andre land strammer til klimapolitikken og omstiller seg raskere, noe som kan være en stor risiko for norske virksomheter dersom det påvirker etterspørselen etter norske varer og tjenester negativt. Uten et nasjonalt delmål risikerer i tillegg Norge å utsette utslippskutt og omstilling, som kan føre til en brå vending i årene frem mot 2050. En for sen omstilling kan føre til unødvendig høye kostnader og uforutsigbarhet, ettersom det uansett er behov for større utslippskutt på lang sikt. WWF mener Norge er tjent med en gradvis omstilling.

Et mål om minst 60 prosent utslippsreduksjoner nasjonalt må både meldes inn som en forpliktelse under Parisavtalen og lovfestes i klimaloven.

1.2 Det nasjonale målet må utgjøre en progresjon og omstille Norge til et lavutslippssamfunn i 2050

Parisavtalen

Under Parisavtalen skal verdens land melde inn nasjonalt bestemte bidrag (NDC) hvert femte år, som utgjør en progresjon fra forrige år og som er landets høyeste mulige ambisjon. Det





sistnevnte forplikter alle land til å gjøre sitt absolutt ytterste, altså må alle land med teknologiske og økonomiske ressurser ta en lederrolle i klimaarbeidet.

Et mål i det laveste spennet som regjeringen foreslår, på 55 prosent utslippskutt i 2035, bryter med progresjonsprinsippet da det nye målet må være mer ambisiøst enn det nåværende målet. Norges lovfestede klimamål for 2030 er allerede 55 prosent.

Vurderingen av ambisjonsnivå skal også legge til grunn beste vitenskapelige grunnlag. FNs klimapanel sjettede hovedrapport slår fast at de katastrofale effektene av klimaendringene slik som ekstremvær, tørke, hetebølger, tap av naturmangfold og økt fattigdom allerede skjer. For å holde verdens temperaturøkning under 1,5 grader sier FNs klimapanel at verden må nå utslippstoppen innen 2025, og at de globale klimagassutslippene må reduseres med 43 prosent innen 2030 og 60 prosent innen 2035. For velstående og oljeproduiserende land som Norge vil en høyere ambisjon være nødvendig, jmf. føringene i Parisavtalens artikkel 4. Anbefalingen fra Den globale gjennomgangen fastslår at 60 prosent utslippskutt er et nødvendig minimumsnivå som alle land må oppnå dersom Parisavtalens 1,5-gradersmål skal være innen rekkevidde. I 2050 bør det samlede bidraget av CO₂ til atmosfæren være netto-null, og videre bør det for alle klimagasser samlet være 84 prosent nedgang globalt innen 2050.

Parisavtalen krever også at industriland, som Norge, skal sette absolutte utslippsmål som dekker hele økonomien. Basert på prinsippet om felles, men differensiert ansvar i lys av nasjonale omstendigheter, skal industriland som Norge lede an i omstillingen og i å kutte utslipp. Forventningen tilsier at rike land med store ressurser må sette mål som er mer ambisiøse enn det globale gjennomsnittet.

I tillegg krever Parisavtalen at land skal gjennomføre nasjonale tiltak for å redusere sine klimagassutslipp for å nå sine mål. Klimamålet kan derfor ikke bare gjennomføres ved kvotekjøp, fleksible mekanismer eller annet internasjonalt samarbeid. Det nye målet skal også tas hensyn til i Den globale gjennomgangen som gjør opp en kollektiv status for fremgangen i arbeidet med å nå Parisavtalens mål hvert femte år. Oppfølging av utfallet av denne gjennomgangen er et skal-krav i avtalen, og betyr at det må gis vesentlig vekt i vurderingen av nytt klimamål.

Klimaloven

Klimaloven lovfester Norges overordnede klimamål, og det er opp til den til enhver tids sittende regjering å gjennomføre en politikk som gjør at de lovfestede målene nås. Klimalovens formål er å fremme gjennomføring av Norges klimamål som ledd i omstillingen til et lavutslippssamfunn i 2050, og videre fremme åpenhet og offentlig debatt om status, retning og framdrift i dette arbeidet.

Det er avgjørende å lovfeste klimamålene for 2035, inkludert mål for nasjonale utslippsreduksjoner, planlagt omstilling, skog og arealbruk og hav og kyst. Lovfestingen bør gjøres på en måte som forplikter skiftende regjeringer til å føre en ambisiøs og gjennomførbar klimapolitikk. Særlig viktig er det å sikre klare og transparente mål, for å ikke skape usikkerhet, uforutsigbarhet og ustabilitet for næringslivet og befolkningen for øvrig.

Som regjeringen selv påpeker i sitt høringsnotat, vil en skissert lineær utvikling i utslippsmålene fra 2030 til 2050 gi et punkt på i underkant av ca. 65 prosent utslippsreduksjon i 2035.

Riksrevisjonen har i sin rapport "*Myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets vedtatte klimamål*" konkludert med at det er "kritikkverdig" at samordningen i norsk klimapolitikk er så svak. De peker på svake styringssystem, dårlig implementering på tvers av sektorer og





stor usikkerhet i sammenhengen mellom klimamål, tiltak og effekt. Det er grunnleggende at rapportens funn og kritikk følges opp i regjeringens arbeid med nytt klimamål for 2035, slik at oppfølgingen med tiltak for utslippsreduksjoner settes i bedre system og gjør Norge bedre i stand til å oppnå det nye klimamålet.

Den europeiske menneskerettskonvensjonen

WWF mener at Norges klimamål for 2035 ikke kan vurderes løsrevet fra menneskerettighetene. I den historiske dommen *KlimaSeniorinnen m.fl. mot Sveits* tidligere i år slo Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) fast at ut fra den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) kan det utledes en plikt for nasjonale myndigheter til å beskytte borgere mot alvorlige skadevirkninger som følge av global oppvarming. Norsk institusjon for menneskerettigheter (NIM) har utredet hva denne dommen kan bety for Norge og konkludert med at den norske klimalovgivningen neppe holder mål og bør styrkes. EMD har avklart at statlige myndigheter må kutte utslipp for å beskytte innbyggernes liv, helse og livskvalitet mot alvorlige skadelige virkninger fra klimaendringene etter EMKs artikkel 8. WWF mener det er en stor svakhet at høringen ikke har vurdert og innlemmet implikasjoner av denne dommen i dette lovforslaget, og understreker at fastsettelsen av klimamålet for 2035 må skje i lys av menneskerettslige krav.

1.3 Større potensiale for utslippskutt enn Miljødirektoratet legger til grunn

WWF er ikke enig i alle forutsetningene som ligger til grunn for Miljødirektoratets beskrivelse av hvordan Norge kan oppnå sine klimaforpliktelser frem mot 2035, i sin rapport "Klimatiltak i Norge". Miljødirektoratet har i sin anbefaling ikke inkludert utslippsreduksjoner som krever "vesentlig reduksjon i aktivitet". Direktoratet har heller ikke inkludert ny industri.

I sin rapport "Omstilling til lavutslipp: Veivalg for klimapolitikken mot 2050" advarer Klimautvalget mot stivhengighet, der tidligere politiske valg begrenser fremtidige muligheter. WWF mener at Miljødirektoratets forslag er preget av nettopp stivhengighet, der tidligere beslutninger og investeringer ligger til grunn for tiltakene og gjør det vanskelig å endre kurs. Skal Norge klare klimaomstillingen krever det at vi tenker lengre, bredere og mer helhetlig. Med det kan vi ikke bare gjøre mindre justeringer av tiltak og virkemidler som baserer seg på dagens system og rammebetingelser.

De største utslippene i Norge kommer fra olje- og gasssektoren og industri. WWF mener det er naturlig at utgangspunktet for Norges klimamål og klimapolitikk i 2035 sørger for at omstillingen og utslippsreduksjonene i disse sektorene går langt raskere enn i dag. For eksempel kan en langsiktig og varslet opptrappingsplan for CO₂-prisen nasjonalt kombinert med støtteordninger for omstilling, gjøre det lønnsomt for flere sektorer å redusere utslippene utover det tekniske potensialet som Miljødirektoratet har identifisert.

I tillegg regner Miljødirektoratet inn at mye av reduksjonen i klimagassutslipp skal skje gjennom karbonfangst og -lagring (CCS) og fangst og lagring av CO₂ fra omgivelsesluft (DACCS), uten at det vises til teknologisk modenhet og skalerbarhet i prosjektene. WWF mener at det i lys av stor usikkerhet rundt karbonfangst og -lagringsteknologier bør prioriteres å gjennomføre tiltak som reduserer utslipp i stedet for å basere seg i for stor grad på umodne og usikre teknologier som kan ligge langt fremme i tid. Det er få eksempler på at denne typen usikre forutsetninger brukes på andre områder i samfunnsplanleggingen. Det er spesielt problematisk at det gjøres på et så viktig felt som klimapolitikken.





1.4 Behov for forutsigbarhet og åpenhet for å styrke befolkningens oppslutning om klimapolitikken

Det foreslåtte klimamål-spennet fra regjeringen for 2035 gir uforutsigbare og lite gjennomsluttige rammer for hvordan norsk klimapolitikk skal utvikles i tiåret fremover. Forslaget fra regjeringen legger opp til at Norge skal oppnå målet på flere ulike måter: 1) innenlandske utslippskutt, 2) deltakelse i EUs kvotesystem, 3) kjøp av utslippsreduksjoner utenfor EU under Parisavtalens artikkel 6, og 4) addisjonelle opptak og utslipp i skog- og arealbrukssektoren.

Forslaget bygger derfor på svært stor usikkerhet rundt hvordan vi når klimamålene, ettersom kvoter, utslippsreduksjoner og opptak kan regnes inn vilkårlig i slutten av målperioden. Dette svekker formålet til klimaloven om å "fremme åpenhet og offentlig debatt om status, retning og framdrift i dette arbeidet". I stedet er det nærmest umulig for en vanlig innbygger å forstå klimapolitikken.

Riksrevisjonen har nylig rettet kritikk mot myndighetenes styring av norske klimamål og -politikk. De peker på at myndighetene ikke tar hensyn til usikkerheten ved tilgangen til utslippsenheter, skogkreditter og kvoter. Skal myndighetene styrke befolkningens oppslutning om klimapolitikken, mener WWF at Norge må få en opplyst og kunnskapsbasert samfunnsdebatt om de tiltakene som trengs og utfordringene vi som samfunn står overfor. Derfor trengs det tydelige mål, også for nasjonale utslippskutt, og en bevisstgjøring av hvilke klimatiltak det er behov for i årene frem mot 2035 og 2050.

1.4 Et uavhengig klimaråd som vurderer oppnåelse av klimamålene

EUs nye klimalov anbefaler at hvert land etablerer et uavhengig klimaråd. Et uavhengig klimaråd kan gi politikerne støtte for å gjennomføre utslippskutt som er nødvendig i forhold til loven. Den kan også gi verdifulle innspill til regjeringens klimastatus og -plan. Erfaringen fra andre land viser at klimaråd kan bidra til «åpenhet og offentlig debatt om status, retning og framdrift i dette arbeidet» slik det står i formålsparagrafen til klimaloven. WWF anbefaler derfor at regjeringen oppnevner et uavhengig klimaråd.

2. Norge skal ha mål om å redusere minst 80 prosent totalt av klimagassutslipp, inkludert utslippsreduksjoner i andre land

2.1 Et mål om minst 80 prosent utslippsreduksjon i 2035, der inntil 20 prosent kan oppnås gjennom internasjonale bidrag

Historisk ansvar og kapasitet tilsier at Norge burde ha et utslippsmål på minimum 80 prosent. Som WWF har presisert i vår anbefaling om et nasjonalt delmål på minst 60 prosent utslippskutt, er det viktigere å sette et nasjonalt mål som man kommer til å nå, enn at man setter et høyt mål. For å sikre at Norge tar sitt globale ansvar bør målet for utslippsreduksjoner settes til minst 80 prosent, der det åpnes for at inntil 20 prosent kan oppnås ved bruk av fleksible mekanismer.

2.2 EUs kvotesystem

EU-kommisjonen har anbefalt at EU har et mål om å redusere utslippene med 90 prosent innen 2040, noe som vil tilsa en utslippsreduksjon på 70 til 75 prosent i 2035, gitt en lineær utvikling i utslippsmål mellom 2030 og 2040.





Antall kvoter i EU ETS og EU ERS vil reduseres kraftig det neste tiåret. Det vil kunne gjøre det vanskelig å kjøpe kvoter, og kvotene kan bli svært dyre. Å belage seg på tilgjengelige kvoter gjennom EUs kvotesystem kan føre til at Norge må gjennom en raskere og mer turbulent omstilling. Klimautvalget 2050 går igjennom usikkerhetene ved kvotekjøp og skriver blant annet at *“Det er en risiko for at det vil bli en politisk belastning dersom Norge ikke selv omstiller seg til et lavutslippssamfunn, men når klimamålene ved å kjøpe utslippsreduksjoner”*. I praksis vil dette kunne innebære at Norge betaler store summer for oppgraderinger i våre naboland, i stedet for å gjøre langsiktige investeringer i å gjøre vår egen industri og økonomi mer bærekraftig, før vi til slutt allikevel må gjennomføre en brå omstilling.

Etter revisjonen av EUs kvotedirektiv i 2023 er det satt et mål om at EUs kvotesystem skal redusere utslippene med 62 prosent innen 2030 sammenlignet med 2005-nivået. For å oppnå dette er reduksjonsfaktoren økt til 4,3 prosent per år i perioden 2024-2027 og til 4,4 prosent per år fra 2028. Hvis denne reduksjonsfaktoren opprettholdes, vil det ikke være utslippskvoter tilgjengelig etter 2040. Dette utgjør en betydelig finansiell og politisk risiko for kvotepliktige virksomheter som legger opp til å fortsette med høye utslipp utover i det neste tiåret. Et alternativ til dagens rammeverk vil være å søke en forpliktende avtale med petroleumsnæringen og andre deler av norsk industri som sikrer utslippsreduksjoner i takt med EUs langsiktige mål.

Tidligere regjeringer har i mange år valgt en linje der man ikke støtter klimatiltak innenfor EU-ETS fordi kvoteprisen som regel har vært lavere enn kostnaden for å gjennomføre klimatiltaket i Norge. Dette førte blant annet til at ENOVAs mandat ble endret i 2016 til å prioritere støtte til [ikke-kvotepliktig sektor](#). Dermed var det en rekke prosjekter innenfor for eksempel energi og industri som ikke mottok støtte til utslippsreducerende tiltak.

Nå som vi nærmer oss 2030 er det unaturlig å skille mellom EU-ETS og ESR. Som Klimautvalget skriver i sin anbefaling må *«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.»*

WWF mener at Norge må kutte 60 prosent av egne utslipp uten bruk av fleksible mekanismer, men at for å nå målet om 80 prosent utslippskutt kan fleksible mekanismer benyttes, der EU-systemet sine kvoter og utslippsreduksjoner vil være å foretrekke ettersom de foregår i et lukket marked og at utslippseffekten dermed er gitt.

2.3 Flexibilitet innebærer stor usikkerhet

WWF vil på det sterkeste advare mot å åpne for at en høyere andel av utslippsreduksjonene oppnås ved bruk av fleksible mekanismer. Det er fordi det er stor usikkerhet knyttet til både tilgjengelige kvoter og den reelle effekten av kvoter. De sikreste utslippsreduksjonene er dem man står for selv.

Norge lanserte under klimatoppmøtet i Baku «initiativ for globale utslippsreduksjoner» som vil støtte utbygging av fornybar energi og utfasing av fossile energikilder. Ifølge fungerende klima og miljøminister Tore O. Sandvik [skal dette initiativet benyttes til å nå målet om klimanøytralitet i 2030, men ikke til å oppfylle Parisavtalens forpliktelser](#).

I høringsforslaget skriver imidlertid regjeringen at «Et mål som åpner for at det kan oppfylles ved kjøp av utslippsreduksjoner i andre land vil derfor kunne legge til rette for at det er mulig og mindre kostbart å ha et høyere ambisjonsnivå enn om alle utslippsreduksjonene skal skje innenfor territoriet.»





Fordelen med EU sine mekanismer (EU ETS og ESR) er at det er et begrenset antall kvoter/utslippsenheter tilgjengelig som sikrer at man når det utslippsmålet man har satt seg. Utfordringen med andre fleksibilitetsmekanismer er at utslippskvotene ikke selges i et lukket marked. På den måten kan man gjennomføre mange «billige» tiltak i utviklingsland i stedet for dyrere tiltak i Norge, men det er ikke gitt at man kommer noe nærmere klimamålet av den grunn. I verste fall risikerer man å finansiere klimatiltak i utviklingsland som ikke er effektive nok, eller som ville vært gjennomført uansett, samtidig som man utsetter utslippskutt i Norge som gjør at vi havner enda lenger bak i omstillingen til lavutslippssamfunnet.

Norge bør absolutt bidra til å kutte klimautslipp i utviklingsland. Vår rolle som fossilprodusent gjør at vårt bidrag til klimakrisen er mye større enn mange andre industriland. Vi har et ansvar for å hjelpe de landene som ikke har hatt den samme økonomiske gevinsten som oss, til å hjelpe de med både utslippskutt og klimatilpasning. Men å kjøpe opp billige utslippskutt i utlandet for å pynte på våre egne klimamål er på ingen måte en solidarisk handling. Tvert imot kan det bli utfordrende for disse landene å nå sine egne klimaforpliktelser, eller å øke ambisjonsnivået for de neste klimatoppmøtene når Norge har kjøpt opp kvoter fra deres utslippsinnsats. Dette kommer også fram i Klimautvalget 2050s rapport som anbefaler at «Norge øker innsatsen for reduserte utslipp i andre land. Denne innsatsen må komme i tillegg til oppfyllelse av Norges klimamål, og ikke være knyttet til Norges egne utslipp.»

Uavhengig av tilgangen på kvoter vil Norge komme bedre ut gjennom en raskere omstilling. Det vil gjøre Norge mer konkurransedyktig i lavkarbonøkonomien verden skal inn i. I seg selv vil et nasjonalt utslippsmål kunne gi svært nødvendig tillit hos næringslivet for at Norge kommer til å gjennomføre den omstillingen som har blitt lovet i flere tiår.

WWF mener at Norge bør øke innsatsen for å hjelpe andre land med å kutte klimautslipp, men at vi må være sikre på at innsatsen går til å gjennomføre klimatiltak som ellers ikke ville ha blitt gjennomført på grunn av manglende finansiering. Norge må forsikre seg om at opptakene som registreres reflekterer de reelle opptakene, og at den positive gevinsten av tiltaket ikke telles to ganger. Norges kjøp av klimakvoter kan ikke gå på bekostning av menneskerettighetene, eller andre grunnleggende sosiale og økologiske hensyn, og kan heller ikke være til hinder for at disse landene oppnår sine egne klimaforpliktelser i Parisavtalen.

2.4 Klimasamarbeidet med EU

Norges deltagelse i EUs klimasamarbeid er et eksempel på at klimapolitikken styrkes gjennom internasjonalt samarbeid. Norge får gjennom denne avtalen rettslig bindende utslippsbudsjetter for hvert år, med sanksjoner dersom utslippsbudsjettene ikke nås. EU har utviklet systemer og reguleringer for å sikre gjennomføring og måloppnåelse, jf. forslagene til revidert regelverk som er lagt frem i forbindelse med Fit-for-55. Per nå har Norge ikke noe tilfredsstillende nasjonalt system på plass som sikrer at dette målet vil nås, utover deltakelse i EUs system.

Vurderingen av videreføring av klimaavtalen med EU fremstår som uklar i høringsnotatet fra regjeringen. I tillegg er det et voksende etterslep av EØS-lovgivning, særlig på klima- og energiområdet. 527 lover står i kø, og viktig EØS-lovgivning på klima- og energiområdet tilbake til 2018 er ikke innarbeidet, for eksempel ren energi-pakken. Eldring-utvalget peker på at etterslepet innen klima og energi har en rekke negative konsekvenser for Norge og mener at en avklaring av EØS-relevans må skje tidligere og raskere. Resultatet av for stort etterslep kan bli at EU-regelverk med stor relevans for norsk næringsliv ikke gjennomføres parallelt i Norge og





EU, slik EØS-avtalen forutsetter. Dermed legges også grunnlaget for at Norge kan føre en slappere klimapolitikk enn våre naboland, slik regjeringen også legger opp til i sitt høringsnotat. WWF anbefaler at Norge fortsetter klimasamarbeidet med EU, og deltar i EUs klimaregelverk frem mot 2050, samt at EUs regelverk for omstilling gjennomføres i et høyere tempo enn hva det gjøres i dag.

3. En planlagt omstilling bort fra fossil energi

3.1 En plan for sluttfasen til norsk petroleumsvirksomhet

Miljødirektoratet skriver i sitt faggrunnlag at *“Det meste av utslippsreduksjonspotensialet ligger i industri, petroleum, avfallsforbrenningsanlegg, tungtransport og ikke-veigående maskiner.”*

Den globale gjennomgangen av landenes arbeid for å nå klimamålene, som ble vedtatt av alle verdens land under klimatoppmøtet i Dubai, pekte på behovet for “en omstilling bort fra fossile brensler i energisystemer” (vedtak 1/CMA.5, paragraf 28(d)). Norge var en aktiv pådriver for å sikre denne beslutningen. For å være i tråd med Parisavtalens mål, og følge opp råd for egen omstilling fra Klimautvalget 2050, må Norge melde inn ambisjoner om å utvikle en utfasingsplan for egen petroleumsvirksomhet.

Beslutningen fra Dubai understreker at Parisavtalen virker, men at det er behov for dype, raske og varige utslippskutt. Partene ble enige om en rekke kollektive budskap for arbeidet med å nå Parisavtalens mål fremover. Blant annet inneholder beslutningen formuleringer om at verden skal omstille energisystemene bort fra fossil energi, på en rettferdig og ordnet måte, med økt innsats dette tiåret, for å nå netto null utslipp i 2050, i tråd med vitenskapen.

Det internasjonale energibyrådet (IEA) har kommet til at industriland må kutte energirelaterte CO₂-utslipp med 80 prosent innen 2035 sammenlignet med 2022 for at verden skal nå netto-null i energisektoren i 2050. Fremvoksende økonomier og utviklingsland må redusere tilsvarende utslipp med 60 prosent (*«Net Zero Roadmap»*).

Norges posisjon i Europa er blant annet knyttet til vår rolle som leverandør av fossil energi. Det er høy risiko for at denne rollen svekkes mot 2050. Når Europa nå omstiller seg i rekordfart og blir mindre avhengige av norsk energi, øker sårbarheten. En raskere nasjonal omstilling vil bidra til økt konkurransekraft og redusere klimarisiko for både staten, kommuner og næringslivet. Dette kan også legge grunnlaget for at Norge kan fortsette å være en attraktiv samarbeidspartner for andre land.

Norges mål om å være et lavutslippssamfunn innen 2050 skal nås bare 15 år etter målet for 2035. Skal det være realistisk for Norge å nå dette målet, krever det en tilstrekkelig nasjonal omstilling i 2035. Som Klimautvalget 2050 også pekte på vil en mer langsom omstilling kunne føre til uønsket stivhengighet og høyere kostnader senere.

WWF anbefaler at Norges klimamål for 2035 må inneholde at:

- Norge inkluderer informasjon om planlagt utvinning av og infrastruktur for fossil energi som en del av rapporteringen under Parisavtalen, i tråd med anbefalingen fra Klimautvalget 2050.
- Norge skal utvikle en helhetlig klima- og energiplan som inkluderer en strategi for sluttfasen til norsk petroleumsvirksomhet. Utfasingsplanen skal legge opp til en utslippsbane i tråd med 1,5-gradersmålet og omstillingen til lavutslippssamfunnet i 2050.





- Norge skal ikke gi nye tillatelser til leting, utvinning (PUD), eller anlegg og drift (PAD) inntil en utfasingsplan er ferdig utviklet. Norge skal innføre en omstillingsavgift på produsert olje og gass, og fase ut de mest utslippsintensive feltene først.
- Norge skal engasjere seg i globale initiativ for utfasing av fossil energi, som for eksempel ved å melde seg inn i Beyond Oil and Gas Alliance (BOGA).

3.2 Utslipp fra norsk olje og gass i utlandet

Redusert aktivitet i den norske petroleumsvirksomheten betyr også mindre eksport av utslipp fra olje og gass. Norge er verdens tiende største eksportør av klimagasser, viser [utregninger gjort av Climate Action Tracker](#). I tillegg til at vår petroleumsproduksjon står for den største delen av Norges utslipp innenlands, kommer mer enn 98 prosent av utslippene fra norsk olje og gass når den forbrennes andre steder i verden. Derfor er Norges omstilling bort fra fossil energi også nødvendig for å kutte utslipp internasjonalt, fra et tilbudssideperspektiv.

3.3 Vi kan ikke karbonlagre oss ut av klimaproblemene

Karbonfangst og lagring (CCS) bør ikke erstatte andre utslippsreducerende tiltak der alternativer finnes. Dette er også i tråd med Klimautvalget 2050s utredning. Samtidig er både CCS og negative utslipp nødvendige for å nå klimamålene, og det kreves en langsiktig politikk som fremmer lønnsomme prosjekter.

4. Separate mål for utslipp og opptak som ser klima og natur i sammenheng

4.1 Styrk naturens evne til å binde karbon – reduser utslipp, øk opptak

WWF Verdens naturfond fremhever at Norges klimamål for 2035 må inkludere forpliktelser som bevarer og styrker naturen sin evne til å binde karbon. Naturen spiller en avgjørende rolle i klimareguleringer, og naturbaserte løsninger kan bidra til å redusere klimagassutslipp, øke karbonopptak og beskytte eksisterende karbonlagre.

Å inkludere natur i klimaloven er ikke bare nødvendig for å nå klimamålene, men vil også møte forpliktelsene Norge har under Parisavtalen, Naturavtalen og Norges nåværende samarbeid med EU. Artikkel 5 i Parisavtalen understreker betydningen av å verne og styrke de naturlige karbonlagrene i skog og andre økosystem. Videre fremhever Naturavtalen (Det globale Kunming-Montreal-rammeverket for naturmangfold) bruk av naturbaserte løsninger og økosystembaserte tilnærminger for å minimere konsekvenser som klimaendringer og forsurening av havet har for naturmangfold og samtidig styrke naturmangfoldet sin motstandsevne. 30 prosent av hav- og landområde skal vernes innen 2030, som vil fremme naturlig karbonlagring og naturmangfold. I Norges samarbeid med EU på klimafeltet blir det gjennom Green Deal og regelverket for arealbruk, arealbruksendringer og skogbruk (LULUCF) lagt stor vekt på naturbaserte løsninger. Der blir tiltak for å bevare skog, forbedre jordhelse og restaurere våtmarker inkludert for å sikre naturlig karbonfangst og -lagring. Green Deal slår fast at klimamålene er umulige å nå uten naturen.

For å nå klimamålene må Norges NDC for 2035 inneholde forpliktelser til å bevare og øke naturlig karbonlagring, og motivere konkrete virkemidler som å:

- måle, rapportere og begrense utslipp fra påvirkning på natur





- gjennomføre tiltak for å øke varig naturlig karbonlagring på måter som også styrker naturmangfoldet, som restaurering av karbonrike naturtyper
- bevare særlig viktige naturlige karbonlagre gjennom vern

4.2 Regjeringens forslag for skog og arealbruk er ufullstendig, risikabelt og framstår fremdeles tidsinkonsistent

I forrige revidering av klimaloven ga mange høringsinstanser uttrykk for bekymring rundt hvordan Norge i sitt nasjonale bidrag til Parisavtalen hadde «presisert» forpliktelsen i lys av arealbruk, arealbruksendringer og skogbruk. Der framgår det at «addisjonelle» opptak fra skog og arealbruk (i form av nye tiltak) skal kunne telle med i oppfyllelsen av klimamålet, selv om sektoren holdes utenfor referansenivået i basisåret 1990.

En rekke høringsinstanser ba regjeringen presisere «presiseringen», som førte til følgende to formuleringer fra departementet i proposisjonen:

«Departementet vil påpeke at det ikke foreslås endringer i tilnærmingen til hvordan bidraget fra skog- og areal bruk skal regnes inn i vurdering av måloppnåelse sammenlignet med det allerede lovfestede målet. (...) Det gjenstår å avklare den konkrete regnemethoden for dette.»

Departementet beskrev altså en påstått eksisterende tilnærming i daværende lov, representert ved en ikke-eksisterende regnemåte.

Vi kan ikke forstå at disse to påstandene er konsistente, og har videre ikke vært i stand til å identifisere hvor i tidligere forarbeid til klimaloven denne «tilnærmingen» har vært beskrevet.

Slik vi har forstått [tidligere lovforarbeid](#) har tilnærmingen vært at en regner skog- og arealbrukssektoren til å ha en nullpåvirkning på måloppnåelsen, både for naturlige fluktuasjoner og de endringene som oppstår på bakgrunn av tiltak og virkemidler. Det er etter vår vurdering et brudd med denne tenkningen å introdusere begrepet addisjonelle utslipp og opptak. Vi noterer oss departementets bruk av begrepet «i utgangspunktet», men finner ingen beskrivelse om hvordan forpliktelsen eventuelt skal avvike fra dette utgangspunktet. Dette er ut fra vår forståelse en kritikkverdig måte å utvikle lovverk på, der vi stiller spørsmålstegn ved om det var klart for lovgivere på vedtakstidspunktet hva en egentlig vedtok, om mulig enda mindre klart for berørte aktører i skog- og arealbrukssektoren.

Departementet forsikrer i sitt høringsnotat at konkret forslag til regnemethoden vil foreligge i den kommende proposisjonen til Stortinget. Det burde etter vårt syn foreligge i denne høringen for å sikre tilfredsstillende involvering i departementets forberedelse av Norges nye klimamål. Mange spørsmål står ubesvart: Vil reduksjoner/økninger i avskoging og påskoging regnes inn? Vil endringer i alder/hogstklasse i skogbruket registreres og regnes inn? Vil økt bruk av lukkede hogster eller noen av de andre tiltakene regjeringen presenterte i sin «tiltaksmeny» i Naturmeldingen regnes inn? Og viktigst: Hvordan har en tenkt å skille naturlige svingninger fra endringer skapt av tiltak?

I tabell 3 (s. 77) og figur 25 (s. 78) i [Miljødirektoratets kunnskapsgrunnlag](#) framgår det meget presist hvor sensitivt et mål for sektoren er for referanseåret som brukes. Spriket er over 12 millioner tonn årlig mellom Kyotoprotokollen og det eksisterende referansenivået i avtalen med EU. Dette er mer enn de samla utslippene fra olje- og gassektoren. Å sette en framoverskuende utslipp- og opptaksbane som en deretter måler tiltak opp mot vil kunne ha lignende store utslag ut fra metode og referanseår. Å midt inn i disse fluktusjonene presist identifisere hvordan endringer i tiltak og virkemidler har påvirket utslipps- og opptaksbanen framstår som et





ambisiøst metodisk prosjekt. Dette er også svært kompliserende sammenlignet med vår og mange andres anbefaling: å ha helt separate mål for utslipp og opptak.

4.3 Sørg for enklere sammenheng med EUs mål for skog og arealbruk

Å blande deler av skog- og arealbrukssektoren med øvrige sektorer bidrar til å skape vesentlig forvirring rundt regjeringens måloppnåelse under Parisavtalen. I regjeringens rapportering til Stortinget i [Klimastatus og -plan](#) gjør regjeringen selv en forenkling når den slår fast at «vi ved vurdering av måloppnåelse av målet vårt under Parisavtalen vil regne inn klimaeffekten av norsk deltakelse i de tre pilarene i [EU-]klimaregelverket vi deltar i». Regjeringens forenkling er forståelig, og strengt tatt nødvendig, for å sikre samfunnet tilgang på noenlunde oversiktlig rapportering om framgang under våre internasjonale forpliktelser. Vi anbefaler at Norges NDC-innmeldte målsetning for skog- og arealbrukssektoren i størst mulig grad er kompatibel og sammenlignbar med EUs målsetning for sektoren. Det innebærer blant annet å holde sektoren adskilt fra andre sektorer.

Regjeringen holder i høringsbrevet tydelig på gløtt døra for å oppnå 2035-målet på utsiden av et forpliktende samarbeid med EU, tross i et bredt parlamentarisk grunnlag for videreføring av samarbeidet. WWF mener Norge vil være avhengig av tilknytning til EUs felles klimaregelverk for å kunne bidra til klimautslippsreduksjon i tråd med vårt historiske ansvar, økonomiske kapasitet og gjenværende karbonbudsjett. Det inkluderer tilslutning til alle tre pilarer.

4.4 Følg gjentatte faglige råd og Hurdalserklæringen

Å blande skog- og arealbrukssektoren med de øvrige sektorene framstår for oss direkte i strid med Hurdalserklæringen, som slår fast at regjeringen vil «bruke skogen aktivt som en sentral del av klimapolitikken og utarbeide et nasjonalt mål og strategi for å øke den naturlige karbonlagringen i norsk natur.»

Naturlig CO₂-opptak i skog og arealer bør bokføres mot separate klimamål og ikke regnes inn i mål for andre sektorer. Naturlig CO₂-opptak bør heller ikke være del av et eventuelt mål for negative utslipp. Dette fordi opptak ikke kan anses som permanente negative utslipp ettersom det avhenger av prosesser i naturen som blant annet er sårbare for klimaendringer, naturlige forstyrrelser, skogforvaltning og arealinngrep. Nasjonale myndigheter bør ved innretningen av mål og insentiver for negative utslipp skille mellom permanente og mindre varige negative utslipp.

De faglige rådene er tydelige. Miljødirektoratet anbefaler at skog- og arealbrukssektoren bør inkluderes som et separat mål i Norges NDC da dette vil bidra til at målene i de andre sektorene blir mer transparent og lettere å styre og at utslipp og opptak fra denne sektoren ikke regnes med i oppfyllelsen av øvrige utslippsmål.

Klimautvalget 2050 har også anbefalt separate mål for skog og arealbruk, slik at vi kan skape insentiver for tiltak som tar hensyn til særlige behov i denne sektoren. Det er viktig at disse målene lovfestes i klimaloven for å gi tydelige styringssignaler for politikk og virkemidler.

WWF stiller seg bak disse anbefalingene. Opptak i skog, eller opptak som går utover det forventede, bør ikke regnes inn i oppfyllelsen av utslippsmålet for andre sektorer. Separate mål for skog og arealbruk bør videre gjøre det enklere å inkludere forpliktelser om naturlige karbonlagre også til havs under nye, overordnede mål og bestemmelser i klimamål og – lovgivning. Se kap. 4.5 nedenfor.





4.5 Naturlig karbonlagring til havs

Målsettingene Norge har for naturlig karbonlagring gjelder i dag for skog- og arealbrukssektoren; det finnes ingen mål for å bevare eller øke naturlig karbonlagring til havs. Dette er en kritisk mangel, og uten overordnet regulering og målrettet tiltak for å verne og restaurere naturen risikerer en å gå glipp av et stort potensial for å redusere utslipp og bremse klimaendringene.

Globalt lagrer havet opptil [93 prosent av klodens karbon](#), og spiller en avgjørende rolle når det kommer til naturlig karbonlagring. I norske farvann binder [tareskog omkring 13 millioner tonn CO₂](#). Grove, foreløpige beregninger tyder på at norsk [bunntåling frigjør 26 millioner tonn CO₂ årlig](#), tilsvarende omtrent like mye som norsk industri, vegtrafikk og innenlands luftfart til sammen. Gjennom Naturavtalen har Norge forpliktet seg til å verne minst 30 prosent av havet innen 2030, men i stortingsmeldinga om norsk oppfølging av avtalen er det ikke foreslått hvordan målet om vern av havet skal følges opp.

Manglende kunnskap og tiltak knyttet til naturlig karbonlagring til havs henger sammen med at det ikke finnes plikter knyttet til dette i det internasjonale klimaregimet. Dette er en mangel som må rettes på om vi skal ta vare på den marine naturlige karbonlagringen i fremtiden. Ved å gå foran og innføre regulering av påvirkning på naturlig karbonlagring i norske havområder, vil Norge posisjonere seg til å ta viktige initiativ også i internasjonal sammenheng, slik at norsk politikktutvikling på dette feltet kan få betydning også andre steder.

5. Tilslutning til øvrige innspill

5.1 Klimafinansiering

WWF viser til høringsinnspillet fra Kirkens Nødhjelp og anbefaler at Norge melder inn en ambisiøs og forpliktende opptrappingsplan for klimafinansiering i utviklingsland. Verdens behov for å redusere avhengigheten av fossile brensler, bevare regnskog, og støtte utviklingsland i kampen mot klimaendringer, krever enorme finansielle ressurser. Norge er ikke bare et høyinntektsland med lite fattigdom og god omstillingsevne, oljefondet gir oss også et svært stort økonomisk handlingsrom. I tillegg til egne klimamål bør Norges høyeste mulige klimaambisjon derfor også inneholde et klimafinansieringsbidrag for å hjelpe utviklingsland med å nå sine klimamål og tilpasse seg klimaendringene.

WWF anbefaler at Norges klimamål for 2035 må inneholde at:

- Norge forplikter seg til å bidra med 67 milliarder kroner til internasjonal klimafinansiering hvert år fram mot 2035, hvorav minst 34 milliarder er offentlige gavebidrag.
- Av disse skal det etterstrebes en balanse mellom tilpasning, tap og skade og utslippskutt, og minst 17 milliarder kroner må gå til klimatilpasning, tap og skade og natur.
- All klimafinansiering må komme i tillegg til bistandsbudsjettet.
- Det norske klima- og skoginitiativet må videreføres og trappes opp.

5.2 Et separat mål for forbruk

WWF viser til høringsinnspillet fra Framtiden i Våre Hender og anbefaler at Norge må sette et mål om å kutte våre importerte og forbruksbaserte utslipp med samme hastighet som våre territoriale utslipp. Oslo kommune har blant annet begynt å rapportere på forbruksbaserte utslipp i sine klimabudsjetter. Som WWF-rapporten "Naturen har grenser" (WWF og EY 2024)





viser, ville vi ha tre jordkloder dersom alle skulle hatt det samme materielle forbruket som nordmenn. Det norske materielle forbruket ligger 70 prosent høyere enn snittet i Europa.

FNs klimapanelts sjette hovedrapport fra 2022 omhandlet for første gang koblingen mellom forbruk og klimagassutslipp og i januar 2024 publiserte Miljødirektoratet det første offisielle forbruksbaserte klimaregnskapet for Norge. Rapporten viste at de forbruksbaserte utslippene fra Norge er større enn de direkte utslippene som regnes inn i klimamålet. Det ligger et stort og uutnyttet potensial til å nå både klimamålene våre og bærekraftsmålene gjennom en klimapolitikk som retter seg mot forbruket.

Vårt forbruk preges av lineære ressursstrømmer som uttømmer naturressurser og bidrar til store klimagassutslipp og avfallsstrømmer. Det er prekært å omstille økonomien til en mer sirkulær økonomi, og størrelsen på de forbruksbaserte utslippene indikerer om vi klarer å ta vare på ressurser.

Inkluderingen av forbruksbaserte utslipp i klimaloven vil kunne bidra til en mer omfattende og rettferdig klimapolitikk, som tar hensyn til «forurenser betaler»-prinsippet og øker Norges globale påvirkning på klima og andre bærekraftsmål gjennom våre forbruksmønstre. WWF anbefaler derfor at klimaloven inkluderer et eget mål for forbruksbaserte klimautslipp.

5.3 Karbonbudsjett og mellomliggende mål

WWF viser til høringsinnspillet fra NIM (Norsk institusjon for menneskerettigheter) og anbefaler at Norge fastsetter et nasjonalt karbonbudsjett i lys av Parisavtalen, og forklarer hvordan dette innebærer at staten gjør sin del for å effektivt beskytte sine individers liv, helse og livskvalitet mot klimaendringene under EMK artikkel 8. I tillegg er det nødvendig med progressiv reduksjon av klimagassutslipp for å beskytte rettigheter over tid, fordi klimaskade oppstår som følge av akkumulerte utslipp i atmosfæren over tid. Mellomliggende klimamål bør lovfestes i rettslig bindende rammeverk på nasjonalt nivå for å overholde forpliktelsen til substansielle, progressive og umiddelbare utslippskutt.

Vennlig hilsen

Karoline Andaur

Generalsekretær
WWF Verdens naturfond

