

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
23/4789 - 7

Saksbeh.:
Guri Tajet, 928 37 204

Dato:
29.02.2024

Høringsinnspill fra Oslo kommune til NOU 2023:25 Omstilling til lavutslipp - Veivalg for klimapolitikken mot 2050 - rapport av Klimautvalget 2050

Oslo kommune viser til tidligere dialog om utsatt frist for å avgi høringsuttalelse til Klimautvalgets rapport.

Oslo kommune avgir til Klima- og miljødepartementet følgende høringsuttalelse til NOU 2023:25 Omstilling til lavutslipp - Veivalg for klimapolitikken mot 2050 (bystyresak 50/24):

HØRINGSINNSPILL TIL NOU2023:25

OMSTILLING TIL LAVUTSLIPP -VEIVALG FOR KLIMAPOLITIKKEN MOT 2050

Under følger høringsinnspillet fra Oslo kommune, delt inn etter overskriftene brukt i NOUen.

Innledning

Oslo kommune applauderer utvalgets brede tilnærming til lavutslippsomstilling. Regjeringen bør starte arbeidet med å følge opp NOU 2023:25 Omstilling til lavutslipp - Veivalg for klimapolitikken mot 2050 så fort som mulig. Vi ser frem til å se hvordan anbefalingene fra Klimautvalget 2050 vil bli tatt videre inn i de varslede natur- og klimameldingene. Arbeidet med disse meldingene bør være tett integrert, for å sikre at natur- og klimakrisen sees i sammenheng.

Organisering for klimaomstilling

Utvalget omtaler grunnleggende svakheter ved dagens nasjonale klimapolitikk. Den peker på kortsiktige og sektorvise tilnærminger med fokus på enkelttiltak, som i liten grad ser samfunns-mål, sektorer og ressursbruk i sammenheng. Dette hindrer en omstilling til lavutslippssamfunnet. Oslo kommune er enig med utvalget i at omstillingen krever en gjennomgripende samfunnsendring, hvor man ser på nye samarbeidsformer og måter å bygge ned siloarbeid på. En proaktiv tilnærming fra regjeringens side vil være avgjørende for å nå målet satt for 2050.

Arbeidet med å omorganisere det nasjonale styringssystemet må starte nå dersom Norge skal nå målet i 2050, ettersom beslutninger og valg vi tar i dag, kan låse utviklingen i et spor som ikke er forenlig med lavutslippssamfunnet. Helhet og forutsigbarhet innen klima og miljø i de kommende, varslede stortingsmeldingene vil også bli sentralt for å redusere næringslivets omstillingsrisiko. I Oslo viser Klimaetatens undersøkelser at mer enn 40 prosent av næringsaktører mener at deres hovedaktiviteter vil bli berørt av omstillingen til et lavutslippssamfunn.

Vi ønsker samtidig å understreke at en helhetlig strategi for omstilling og nasjonalt styringssystem også bør inkludere klimatilpasning. Dette kunne vært enda tydeligere fremhevet i NOUen.

Utvalgets tilnærming er at i 2050 skal så godt som alle utslipp være borte, jf. klimalovens mål, og utvalget har analysert hva som må gjøres nå for å få til dette. Oslo kommune støtter denne metoden der man tar utgangspunkt i fremtidige mål, for deretter å se hvordan vi skal utvikle samfunnet for å kunne nå disse. Slik «back-casting» bør være en forutsetning i alle viktige beslutningsprosesser, slik utvalget anbefaler, og en sentral del av et forbedret nasjonalt styringssystem. Transportsektoren er et godt eksempel på at dette ikke gjøres i dag. Eksempelvis tar Nasjonal transportplan utgangspunkt i historiske trafikkanalyser, ikke vurderinger av hvordan vi skal kunne nå klimamålene eller hindre en utvikling som øker utslipp og nedbygging av natur.

Det er samtidig helt sentralt at konsekvensene for klimamålene alltid utredes ved endringer i avgifter og regelverk. Utredninger som blant annet *Et helhetlig skattesystem* (NOU 2022:20) og *Konseptvalgutredning for framtidig ordning for veibruksavgift og bompenger* er gjort uten å utrede konsekvenser for klimamål og er dermed ikke i tråd med utredningsinstruksen. Klimamålene bør tydeligere inn i mandatet til slike utredninger. Da kunne de to nevnte utredningene vist hvordan henholdsvis skattesystemet og veibruksavgift/bompenger kan bidra til å nå klimamål, samtidig som de svarte på utredningenes øvrige formål.

Utvalget anbefaler IPCCs UFF-hierarki for klimatiltak: “Unngå -flytt- forbedre”, der tiltak for å unngå utslipp har høyest prioritet. Oslo kommune støtter denne tilnærmingen og mener det gir en svært god prioritering i valgene mellom klimatiltak og en bredere og mer langsiktig tilnærming til omstilling.

Kvantifisering av effekten av ulike virkemidler har ofte vært mangelvare i norsk klimapolitikk. Kunnskapen og modellapparatet for å gjøre slike vurderinger har vært spredt mellom flere sektorer og analyser er ikke alltid offentlig. Faktisk vurdering av virkemidler har ofte vært etterlatt til ansvarlig departement. Det gjør at effektiviseringene ikke er enhetlige. Oslo kommune etterlyser konkrete forslag til hvordan dette arbeidet kan samordnes på nasjonalt nivå og gi en bedre transparens enn i dag. I Oslo kommune er effektberegninger av virkemidler samlet i Klimaetaten.

Klimautvalget for 2050 er tydelig på at jevnlig evaluering av status på klimapolitikken er viktig, og legger opp til at klimalovrapporteringen skal fungere som en statusrapportering på arbeidet mellom klimameldinger, som kommer hvert annet år. Oslo kommune stiller samtidig spørsmål ved om en årlig rapportering på klimatiltak er tilstrekkelig for å sikre fart i arbeidet i departementene og direktoratene. Det er mye som må gjøres på kort sikt mot 2030 hvis Norge skal bli et nullutslippssamfunn i 2050. Gjennom klimabudsjettprosessen i Oslo kommune må våre etater rapportere på fremgang på klimatiltak tre ganger årlig sammen med budsjettreportering. Dette ansvarliggjør etater og byrådsavdelinger. Vi får raskere mulighet til å korrigere kurs dersom tiltak og virkemidler ikke blir gjennomført som vedtatt eller ikke har forventet effekt. Det må også være en politisk vilje til å bruke dette styringssystemet aktivt i alle viktige beslutninger som *ikke* er i budsjett eller klimameldinger. Ny nasjonal transportplan blir første viktige prøve for regjeringen der klimahensyn må veie mye tyngre enn før, hvis Norge skal nå sine 2030- og 2050-mål.

Det er også helt sentralt at det i en gjennomgang av styringssystemet vurderes hvordan store statlige incentivordninger kan bidra til omstillingen. Spesielt mandatet til Enova bør endres slik at Enova i større grad også blir en utrullingsmekanisme for å oppnå klimamål, og ikke bare støtter tidlig markedsintroduksjon. Dette støttes også av Miljødirektoratets underlagsrapport til Grønn bok fra juni 2023.

Regjeringens klimamelding bør:

- *følge opp anbefalingene i Klimautvalget 2050 gjennom en bred, systematisk tilnærming for omstilling til lavutslippssamfunnet i 2050*
- *sikre tett integrasjon mellom regjeringens naturmelding og klimamelding, der klima og natur ses i sammenheng*
- *beskrive og sikre igangsetting av et overordnet styringssystem for lavutslippsomstilling, som også inkluderer klimatilpasning, natur og økosystemer. Styringssystemet bør ta høyde for ressursknapphet og tilrettelegge for en samlet vurdering av alle sektors bidrag og ressursbruk*
- *sikre at all planlegging og relevante beslutninger, som ny Nasjonal transportplan, tar utgangspunkt i lavutslippssamfunnet og hvilke beslutninger som bør komme på kort sikt for å bringe oss dit. Videre må alle sektorer styres etter klima- og naturmål, bl.a. ved at disse legges tydeligere inn i tildelingsbrev mv.*
- *innlemme utvalgets overordnede tilnærming "unngå, flytt og forbedre" i nasjonal styring av alle sektorer*
- *sikre at all planlegging og relevante beslutninger omfatter tilstrekkelig utredning av klima- og naturhensyn, jf. utredningsinstruksen*
- *sikre jevnlig evaluering av status i klimapolitikken og rapportering på klimatiltak*
- *sikre enhetlig metode og transparens i vurdering av virkemidler på nasjonalt nivå*
- *innrette statlige incentivordninger slik at de bidrar til ønsket omstilling. Spesielt mandatet til Enova bør endres, slik at det i større grad også blir en utrullingsmekanisme for å oppnå klimamål*

Oslo kommune støtter anbefalingen om en gjennomgang av regelverk for å vurdere hvordan det bidrar eller hindrer omstillingen til et lavutslippssamfunn. Eksempler inkluderer nye krav i

offentlige anskaffelser og forslag om å styrke klimahensynets rettslige stilling gjennom en «klimavask» av relevante lover. Oslo kommune mener at en slik gjennomgang er sentral for å kunne omstille Norge til et lavutslippssamfunn. Samtidig må en slik gjennomgang også inkludere naturhensyn.

Kommunens erfaring er at manglende hjemler bremser kommunenes klimaarbeid unødig. Eksempler på dette er manglende hjemmel til nullutslippssone, manglende tydelighet i plan- og bygningsloven knyttet til adgangen til å gi klimakrav i arealplaner og reguleringsplaner, og at skatteregelverket slik det er innrettet nå, ikke stimulerer til mer sirkulær økonomi eller klimavennlige arbeidsreiser. Kommunens arbeid for å endre dette tar tid og ressurser som går på bekostning av annen utvikling av klimatiltak.

En helhetlig gjennomgang av regelverket vil være en kompleks og omfattende oppgave. Likevel mener Oslo kommune at dette forslaget er så sentralt at det bør være høyt prioritert i oppfølgingen av klimautvalgets utredning. Selv om dette vil være krevende arbeid, vil det ha stor betydning for å unngå beslutninger som ikke er i tråd med en utvikling mot lavutslippssamfunnet. Det kan være behov for økt kompetanse om klimaspørsmål i forvaltningen på tvers av de ulike sektorene for å gjennomføre denne gjennomgangen, og dette kompetansebehovet bør også vurderes i klimameldingen og naturmeldingen.

Reguleringer er et svært effektivt verktøy i klimaomstillingen. Gjennom tydelige krav får næringslivet forutsigbarhet. Utvalget viser til at offentlig politikk kan redusere omstillingsrisikoen for næringslivet, dersom den er forutsigbar og tydelig. Reguleringer kan også stimulere til innovasjon og nye bærekraftige teknologier. Gjennom tidlig og tydelig kommunikasjon av kommende reguleringer vil markedet få tid til å omstille seg, og samtidig blir det lettere å planlegge virksomhetsutvikling i tråd med lavutslippssamfunnet.

I Oslo viser våre undersøkelser at over 50 prosent av næringsaktører er positive til krav om tyngre vekting av miljø- og klimakrav i anskaffelser. Samtidig mener over 80 prosent at det er viktig å bli oppfattet som klima- og miljøvennlig. Oslo kommune mener derfor det er nødvendig med en mer aktiv bruk av regulatoriske virkemidler der det er hensiktsmessig for å gi forutsigbarhet til omstillingen og like konkurransevilkår for næringslivet.

Regjeringens klimamelding og naturmelding bør:

- *sette i gang arbeidet med en helhetlig gjennomgang av alt regelverk for å sikre hensynet til klima- og natur*
- *klargjøre og styrke kommunenes ansvar, plikt og handlingsrom i regelverket*
- *legge opp til å bruke reguleringer i klimaomstillingen*

Kommunene har en sentral rolle i lavutslippsomstillingen, med ansvaret for samfunnsoppgaver som har stor betydning for klimaomstillingen. En rekke kommuner har også svært ambisiøse klimamål, men mangler verktøy for å nå målene. Oslo kommune støtter derfor utvalgets anbefaling om å tydeliggjøre kommuners ansvar og handlingsrom etter regelverket. Vi støtter også utvalget i at staten har et ansvar for å fjerne barrierer for kommunenes klimaarbeid.

Utvalget peker blant annet på kommunens oppgave som planmyndighet og manglende tydeliggjøring av hjemler i plan- og bygningsloven som et eksempel på at staten ikke tar ansvar for å fjerne barrierer for kommunenes klimaarbeid. Oslo kommune har inkludert en rekke klimakrav i høringsutkast til kommuneplanens arealdel, ettersom dette er nødvendig for å omstille byen til en nullutslippsby. Hjemmelsgrunnlaget for flere av disse kravene er uklart.

Oslo kommune er positiv til at regjeringen har satt i gang arbeid med å tydeliggjøre handlingsrommet i plan- og bygningsloven til å stille klimakrav, slik at ambisiøse kommuner kan benytte denne muligheten. Det er viktig at det legges til rette for at kommunene kan stille teknologinøytrale krav som gjør at man ikke låser seg til en løsning eller hemmer innovasjon. Regjeringen har tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag til å sette i gang med dette, og kan foreslå endringer i løpet av kort tid. Tydeliggjøring av hjemler for klimakrav i arealplaner kan også gjøres med enkle justeringer av plan- og bygningsloven. Det bør settes en klar tidsfrist for dette arbeidet.

Det er positivt at Klimautvalget 2050 også viser til byers klimaarbeid. Oslo skal bli en nullutslippsby i 2030. Vi oppfordrer nasjonale myndigheter til å se hen til erfaringer og kunnskap fra Oslo og andre byers klimaarbeid og legge til rette for at byer med ambisiøse klimamål kan vedta og utvikle klimaløsninger som drar utviklingen fremover og bidrar til en mer effektiv lavutslippsomstilling også på nasjonalt nivå.

Regjeringens klimamelding bør:

- sikre at ivaretagelsen av klima- og naturhensyn gjøres til et pliktig hensyn for kommunene der kommunene har det overordnede ansvaret
- følge opp føringer i Grønn bok om å tydeliggjøre klimahensynet i plan- og bygningsloven. Dette bør inkludere lovfesting av plikt til å prioritere klima- og naturhensyn i arealplanleggingen og tydeliggjøring av kommunenes ansvar, handlingsrom og hjemler for klimakrav i arealplaner.

Oslo kommune støtter utvalget i at Klimasats bør styrkes. I tillegg til Miljødirektoratets egen evaluering av ordningen, viser flere eksterne evalueringer at støtten er effektiv og treffer godt, jf. blant annet utredninger fra Menon (2022) og fra Civitas, Cicero, Senter for utvikling og miljø (SUM) og Insam (2020). Det er svært uheldig dersom ordningen fortsetter å være gjenstand for årlige budsjettforhandlinger, der den rutinemessig fjernes fra regjeringens budsjettforslag og legges inn igjen i budsjettforhandlingene. Dette skaper usikkerhet i kommunene og lite forutsigbarhet i klimaarbeidet. Oslo kommune er bekymret for at denne tilnærmingen fører til færre søknader til Klimasats og at Norge dermed går glipp av gode prosjekter. For å unngå dette foreslår Oslo kommune at det tydelig signaliseres at Klimasats videreføres minst til 2030 og at potten økes gradvis. Staten bør ha tett dialog med kommunene om hvordan barrierer for lokale klimatiltak kan fjernes.

Regjeringens klimamelding bør:

- legge til grunn at Klimasats videreføres til minst 2030 som et strategisk og forutsigbart verktøy

- *ta til orde for at finansieringen gradvis trappes opp*
- *gi signal om at nasjonale myndigheter vil ha tett dialog med kommunene om klimaomstillingen, med det formål å fjerne nasjonale barrierer for lokale tiltak*

Klimaavtaler mellom stat og kommune

Utvalget viser til at klimaavtaler kan fremme klimaomstillingen, og at Sverige har benyttet dette mellom stat og kommune.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har vurdert at avtaler kan være et effektivt virkemiddel i styringen av kommunene, så lenge de brukes i et moderat omfang og dermed innebærer et reelt signal om prioritering (Difi, 2019). Eksempler på slike avtaler i Norge er byvekstavtalene og statens avtale om bosetting av flyktninger.

Oslo kommune er enig med utvalget i at klimaavtaler kan være et nyttig verktøy, men dette krever en effektiv forhandlingsprosess og tilpasning til lokale forhold. Det er viktig at ikke langvarige prosesser gjør at nytten av slike avtaler forringes.

Regjeringens klimamelding bør:

- *prøve ut klimaavtaler mellom nasjonale myndigheter og kommunene som et verktøy for klimaomstilling.*

Arealer, karbonlagre og natur

Det er avgjørende at arealpolitikken innrettes på en måte som minimerer negative konsekvenser for både klima, natur og økosystemer. Oslo kommune stiller seg bak anbefalingen om at beslutningssystem og regelverk må sikre at klimatiltak ikke går på bekostning av natur og omvendt, samt at økosystemers betydning for klimatilpasning er integrert i dette. Oslo kommune støtter videre utvalget i at nedbygging av naturlige arealer må begrenses vesentlig, og at det må legges tydeligere og mer bindende nasjonale rammer for bruken av arealer.

Vi er videre enig med utvalget i at klimamålene ikke skal regne med utslipp og opptak fra skog- og arealbrukssektoren, og at det må settes egne mål for denne sektoren. Dette er i tråd med Oslos målstruktur, hvor målet om 95 prosent utslippsreduksjon skal oppfylles uten å regne med skog- og arealbruksendringer. Oslo har et separat mål for skog- og arealbruk.

Kommunen merker seg at utvalget vektlegger betydningen av naturlige karbonlagre, muligheten for egne mål for karbonlagre og at mål for skog- og arealbrukssektoren må ses i sammenheng med nasjonale mål for naturmangfold og internasjonale forpliktelser for natur. Oslo kommune mener dette ville være en vesentlig forbedring av dagens arealpolitikk. En økt vektlegging av naturlige karbonlagre er også i tråd med Oslos klimastrategi, som legger større vekt på bevaring av karbonlagre både over og under bakken, sammenlignet med det nasjonale fokuset på opptak og utslipp. Dersom det settes et nasjonalt mål for utslipp, opptak og lagring av karbon, vil dette være svært nyttig for å også øke kunnskapen om naturlige karbonlagre. I nasjonale forventninger til kommunene står hindret nedbygging av karbonrike arealer sentralt. Det er per i dag ingen

nasjonal oversikt over karbonrike arealer, og kunnskapen om karboninnhold i bl.a. jordsmonn er mangelfull.

Oslo kommune er enig i utvalgets vurdering om at naturen og eksisterende og fremtidig arealbruk må kartlegges bedre som grunnlag for en god arealpolitikk.

Klimautvalget peker på behov for en "planvask" av eksisterende planer for nedbygging av natur, for å omregulere der planer ikke tar nødvendig hensyn til klima- og miljømålene. Tilsvarende anbefaler utvalget "prosjektvask" av vedtatte samferdselsprosjekter som ennå ikke er gjennomført, for å vesentlig begrense nedbygging av karbonrike områder og verdifull natur. Oslo kommune mener dette er viktige tiltak for å unngå at karbonrike områder og verdifull natur bygges ned bit-for-bit på grunn av gamle planer. Dette er også relevant for prosjekter og planer til havs og i kystsonen.

Klimautvalget skriver at mål om natur/arealnøytralitet i nasjonalt og regionalt perspektiv bør vurderes nærmere. Arealnøytralitet som mål, samt utvikling av naturregnskap og budsjett kan være viktige verktøy for å nå klima- og miljømålene på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Arbeid med naturnøytralitet, arealregnskap og budsjett på nasjonalt og regionalt nivå anses spesielt viktig for å forebygge en bit-for-bit-nedbygging av areal, og er et viktig verktøy for å se klima og naturmangfold i sammenheng. En innretning av plansystemet der plansaker som benytter allerede nedbygde arealer prioriteres, bør vurderes.

Den økologiske tilstanden i norsk skog er ikke god, og industriell skogsdrift er en hovedårsak. Skogbruket vil stå overfor ytterligere utfordringer som følge av klimaendringene. Det er behov for en omlegging av skogbruket for å ivareta leveområder og karbonlagre i både trær og jordsmonn, og for å redusere klimarisiko knyttet til skogbruket. Plantasjeskog med tettplantet gran er spesielt sårbar for klimaendringene, og norsk skogbruk risikerer tap av store skogområder som følge av ekstremvær, tørkestress, sykdommer og insektangrep. Oslo kommune har igangsatt konvertering av kommunens skogbruk til fleraldersskogbruk med lukkede hogstformer og mer blandet skog. Denne driftsformen er lønnsom, samtidig som den ivaretar biologisk mangfold, friluftslivshensyn og karbonlagre.

Dagens skogbruksregelverk tilrettelegger for et intensivt skogbruk med høy klimarisiko og stor belastning på natur og økosystemer. Dette gjør omstilling vanskelig. Oslo kommune støtter utvalgets anbefaling om at det gjøres en gjennomgang av gjeldende lovgivning og virkemiddelbruk i skogbrukssektoren, for å sikre en skogsdrift i tråd med klimamålene og målene fra naturavtalen. Oslo kommune mener en fornyelse av regelverket også kan gagne skognæringens konkurranseevne. Skognæringen vil måles på alle deler av bærekraft gjennom EUs taksonomi, som kanaliserer investeringer til grønne næringer. EUs taksonomi oppfordrer også til en omlegging til mer naturvennlige driftsformer. Norsk skogbruk kan risikere en dårligere konkurranseposisjon dersom rammebetingelsene ikke legger til rette for omstilling. Verdikjeden for treprodukter og foredling i Norge bør også omstilles slik at man øker etterspørsel og

lønnsomhet av saktevokst tømmer med større dimensjoner for langlevde treprodukter, høstet med mer skånsomme driftsformer. Her vil tydelige krav i statlige anskaffelser kunne bidra.

For å få flere norske skogeiere til å se fordelene ved mer skånsom skogsdrift, der vi samtidig får trevirke som kan erstatte betong og andre utslippsintensive materialer, anbefaler vi at det blir opprettet en statlig tilskuddsordning for omlegging til fleralderskogbruk med mer skånsomme hogstformer. Dette vil kunne bidra til flere gode eksempler på skånsom skogsdrift over hele landet. Vi anbefaler samtidig at det tilrettelegges for en sertifikatordning for flatehogstfritt trevirke, tilsvarende som i Sverige (<https://plockhugget.se/>).

Utvalget peker på at kunnskapen om hvordan bruk av havarealer påvirker karbonlagring, er mangelfull og at kunnskapen bør styrkes. For Oslo er det sentralt å få bedre kunnskap om karbonopptak og utslipp knyttet til aktivitet i Oslofjorden for å kunne forvalte denne godt.

Regjeringens klimamelding og naturmelding bør:

- sikre at vedtatte samferdselsprosjekter som ikke er ferdigstilt, klimavaskes slik at nedbygging av karbonrike områder og verdifull natur unngås eller begrenses vesentlig
- sikre at det innføres et krav om klimavask av planer, slik at kommunene må revidere kommuneplanens arealdel og eldre vedtatte reguleringsplaner, for å ta ut områder avsatt til ulike former for utbygging, men som ikke tar nødvendig hensyn til klima- og miljømålene. Kommuner må få tilført ressurser for å gjøre dette.
- igangsette et arbeid der mål om naturnøytralitet vurderes på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, og at dette blir et premiss for arealforvaltningen
- gi føringer om endring av skogbruksregelverket for å tilrettelegge for omstilling av skogbruket til mer skånsomme driftsformer med lavere klimarisiko og økosystem-tilnærming
- etablere tilskuddsordning og sertifikatordning for omlegging til skånsom skogsdrift
- tilrettelegge for en omstilling av verdikjeden for treprodukter i Norge med sikte på økt etterspørsel av saktevokst tømmer av større dimensjoner utviklet med skånsomme driftsformer
- igangsette et løp for at eksisterende tilskuddsordninger for skogbruket gjennomgås og endres for å stimulere til omstilling i tråd med klima- og naturmål og for å redusere klimarisiko
- sikre at det norske utslippsregnskapet forbedres og at havets karbonlagre i inkluderes, også i det kommunefordelte utslippsregnskapet
- gi føringer om at havets naturlige karbonlagre skal beskyttes og at karbonopptaket på havbunnen og i havets økosystemer skal økes

Transport

Oslo kommune støtter utvalgets anbefalinger for transport. Rammeverket for å "Unngå – flytte – forbedre" er en god tilnærming. I tillegg må transportplanleggingen framover ta utgangspunkt målene våre, og ikke basere seg på en framskrivning av dagens trender.

Oslo kommune er også enig i at det er viktig å se transport i sammenheng med andre sektorer, ettersom transportsektoren påvirker utslipp på andre områder, for eksempel der areal bygges ned til veier, parkeringsplasser etc. og at tiltak i andre sektorer påvirker transportbehovet.

Utvalget understreker betydningen av arealplanlegging, herunder nødvendigheten av kompakte byer og tettsteder og tilrettelegging for gode transportformer, herunder sykkel, gange og kollektivtransport. Reduksjon av transportteterspørselen vil imidlertid ta tid og bero på treffsikre langsiktige politiske valg. Oslo kommune ser at den storstilte elektrifiseringen som skal gjennomføres vil kreve både mer kraft og effekt, noe utvalget også peker på.

Oslo kommune er enig med utvalget i at byvekstavtalene er et viktig virkemiddel for å begrense personbiltrafikken, og at disse bør videreføres og styrkes. Å opprette et nytt mål for å effektivisere næringstransporten (etter modell fra nullvekstmålet for personbiltrafikk) vil være et godt virkemiddel for å redusere den totale trafikken, redusere utslipp og bidra til å overføre varer og gods fra vei til sjø og bane, noe som lenge har vært et politisk mål.

En svakhet i rapporten er at varetransport og service- og håndverkkjøring i stor grad er oversett. Oslo kommune mener rapporten underkommuniserer at det bør legges særskilt til rette for overgang til nullutslippskjøretøy i næringstransporten. Tiltak for å unngå denne typen transport er mer krevende enn for persontransporten. Det er derfor sentralt å få på plass nødvendig infrastruktur for lading og fylling, men også å gi brukerfordeler for nullutslippskjøretøy i næringstransporten, som for eksempel differensiering i bomringen og ved parkering. Hvis det settes en nasjonal ambisjon om at Norge skal ha en kjøretøypark (personbil, varebil og lastebil) helt uten fossile utslipp i god tid før 2050, vil dette kunne bidra til både omstilling i næringslivet og å øke takten av utbygging av ladeinfrastruktur. Årstallet for en slik ambisjon kan med fordel settes til 2040, for å sikre en omstilling i tide før 2050. For større byer og sentrumsområder er det helt sentralt at transport og arealbruk knyttet til bydrift og bylogistikk innrettes på en måte som gjør at overordnede mål for transportavvikling og sikkerhet og attraktive, klima- og miljøvennlige byer nås.

Oslo kommune mener videre at statens ansvar for å tilrettelegge for at kommunene kan bidra i klimaomstillingen, gjør seg spesielt gjeldende innen transport. Det bør åpnes opp for at kommuner kan teste ut nye løsninger knyttet til samferdsel, logistikk og mobilitet. En god start vil være å sørge for at byer som ønsker det, får hjemmel til å innføre nullutslippssoner. Forslag til hjemmel bør raskt sendes på høring.

Reiser med klimavennlige og kollektive transportmidler bør være førstevalget, men dersom man må reise, skal det være både billigere og lettere å bruke nullutslippskjøretøy enn fossile alternativer. Transportøkonomisk institutt og Oslo Economics har begge i nylige rapporter vist at økte avgifter på elbiler påvirker innfasingen og svekker måloppnåelsen på klima. Dersom staten og Oslo skal kunne nå sine trafikk- og klimamål, er det derfor avgjørende at konkurranseforholdet mellom elbiler og fossilbiler opprettholdes.

Regjeringens klimamelding bør:

- sikre at all transportplanlegging legger klimamålene og lavutslippsomstilling til grunn, med særlig vekt på UFF-prinsippet der redusert etterspørsel etter transport er førende

- pågående arbeid med ny Nasjonal transportplan (NTP) og reviderte statlige planretningslinjer om samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging må ses i sammenheng med klimameldingen
- ha et langsiktig, tverrsektorielt perspektiv for transportsektoren og gi tydelige føringer knyttet til valg av infrastruktur, slik at denne ikke låser inn utviklingen i lite klimavennlige transportformer
- sette en nasjonal ambisjon om at Norge skal ha en kjøretøypark (personbil, varebil og lastebil) helt uten fossile utslipp i 2040
- lage et nytt mål for å effektivisere næringstransporten etter modell fra nullvekstmålet
- sikre at det raskt gis hjemmel til å innføre nullutslippssoner
- legge opp til å endre regelverk slik at kommuners handlingsrom for testing og pilotering på mobilitetsområdet blir større
- sikre at konkurransefordeler for elektriske kjøretøy opprettholdes eller forbedres

Energisystemet

Oslo kommune støtter utvalgets anbefalinger om å planlegge for et lavenergisamfunn. Klimaomstillingen krever kraft, og framover må helhetlig energiplanlegging stå sentralt for at vi skal lykkes i utviklingen av et energisystem tilpasset nullutslippssamfunnet. Det må utvikles rammevilkår og virkemidler for økt lokal energiproduksjon, redusert energibruk og økt energifleksibilitet. Samtidig er det sentralt at både klimamålene og naturmålene legges til grunn i nasjonal og kommunal planlegging av energisystemet.

Oslo kommune mener at nasjonale myndigheter bør tilrettelegge for helhetlig energiplanlegging, hvor kostnadene ved å bygge ut ny kraft, i form av arealbeslag, investeringskostnader og miljøkostnader, vurderes mot kostnaden ved å støtte energieffektiviseringstiltak og tiltak som bidrar til mer fleksibel energibruk.

Oslo kommune utvikler p.t. et energiplanleggingsverktøy som viser nettkapasitet, kapasitet i det termiske systemet, klimatiltak og byplanlegging i sammenheng. Verktøyet utvikles i samarbeid med kommunens nettselskap, Elvia, og fjernvarmeselskapet Hafslund Oslo Celsio. Formålet er å ha et verktøy og en plattform for å diskutere utvikling av energisystemet i Oslo i tråd med klimamålene.

Utvalget anbefaler at redusert energibruk og energieffektivisering alltid må vurderes før utbygging av mer nett og kraft. Oslo kommune støtter anbefalingen og mener det bør utvikles kraftigere nasjonale virkemidler og insentiver for å redusere energibruken. Energieffektivisering er den minst konfliktfylte måten å tilgjengeliggjøre energi og effekt på. Ved å gi insentiver og opplyse om energieffektivisering ved oppgradering av bygninger, kan behovet for økt utbygging av kraft og nettkapasitet reduseres.

Utvalget anbefaler mer restriktiv arealbruk for andre formål enn utbygging av fornybar energi. Oslo kommune vil i denne forbindelse påpeke at lokal energiproduksjon på allerede utbygde arealer og mer fleksible energiløsninger i bygg, vil redusere behovet for utbygging. Et viktig grep for å få til dette, er at plan- og bygningsloven gir tydeligere hjemler til å kunne stille krav om lokal fornybar energiproduksjon i tilknytning til byggeprosjekter. Samtidig bør

energilovgivningen endres for å åpne for mer fleksible energiløsninger og -deling på områdenivå. Lokal energiproduksjon i forbindelse med utbygging og felles energiløsninger ser både energi, klima og naturkrise i sammenheng, ved at man får en mer effektiv utnyttelse av nedbygget areal og dermed redusert behov for nedbygging av naturområder.

Regjeringens klimamelding bør:

- sikre at klima- og naturmål legges til grunn i nasjonal og kommunal planlegging av energisystemet
- tydeliggjøre muligheten for lokale myndigheter til å stille krav om lokal energiproduksjon der det er hensiktsmessig
- tydeliggjøre kommunenes rolle i planlegging av energisystemet, i tråd med nasjonale planretningslinjer for klima- og energiplanlegging
- etablere verktøy for å følge energibruksutviklingen i ulike sektorer og bidra til å synliggjøre potensial og mulige tiltak for energieffektivisering

Usikkerhet og rettferdighet i omstillingen

Utvalget skal ha honnør for et bredt perspektiv på rettferdighet i omstillingen og vektleggingen av spørsmål om rettferdighet mellom generasjoner, mellom land og mellom ulike grupper i samfunnet. Samtidig mener Oslo kommune at anbefalingen om fordelingsvirkninger bør ses i sammenheng med anbefalingene om beslutningsprosesser og anerkjennelse. Dette bør innebære å vektlegge perspektivene til minoriteter og sårbare grupper i vurderinger og beslutningsprosesser, og å involvere disse gruppene bedre i utforming av klimapolitikk som berører dem.

Et perspektiv som ikke framgår like tydelig av utvalgets arbeid, er at alle bør få mulighet til å delta i klimaomstillingen. Dette spørsmålet handler ikke bare om fordelingseffekter og videreutvikling av arbeidstakeres kompetanse, men også om å sikre muligheter for ulike grupper til å delta i, og være en del av, de klimavennlige løsningene.

Regjeringens klimamelding og naturmelding bør:

- følge opp alle utvalgets anbefalinger knyttet til rettferdig omstilling
- ta opp hvordan de ulike perspektivene på rettferdighet, som fordeling, demokrati og anerkjennelse, kan inngå samlet i beslutningsprosesser
- ta opp hvordan alle deler av befolkningen, spesielt særskilt sårbare grupper, kan delta i klimaomstillingen

Norges fotavtrykk – forbruksbaserte klimagassutslipp og sirkulærøkonomi

Oslo kommune støtter forslaget om å utvikle eget nasjonalt mål for reduksjon av forbruksbaserte utslipp. Et slikt mål, sammen med konkrete virkemidler, vil kunne være viktig for utviklingen av en mer sirkulær økonomi i Norge. Det kan også bidra til omstilling i andre land, gjennom for eksempel innkjøpskrav, og at kunnskapsgrunnlaget om forbruksbaserte utslipp styrkes. Bedre kunnskap er sentralt for mest mulig treffsikre virkemidler.

Kommunenes evne til å bidra til reduksjon i forbruksbaserte utslipp (også kalt indirekte utslipp) er avhengig av endrede rammebetingelser som fremmer blant annet bærekraftig kosthold, redusert matsvinn, reparasjon, ombruk og materialgjenvinning, og som reduserer mengden produkter med kort levetid og som ikke kan repareres eller materialgjenvinnes. Kommunenes innkjøpsmakt er betydelig, men i mange tilfeller ikke stor nok til å utløse de endringene som trengs i markedet for å oppnå klimamålene. Høyere minstekrav, bedre og mer standardisert produktinformasjon og endringer i nasjonale avgiftssatser kan være avgjørende. Gjennom Oslos arbeid med ny temaplan for sirkulær økonomi, har vi identifisert at det er behov for en gjennomgang av skatte- og avgiftspolitikken for å styrke insentivene til å reparere og bevare framfor å kjøpe nytt.

Bygg- og anleggsbransjen står i en særstilling med høye forbruksbaserte utslipp fra materialbruk. Det bør legges til rette for at ambisiøse kommuner kan gå foran gjennom strengere krav i reguleringsplaner.

Offentlige anskaffelser kan være et kraftfullt virkemiddel for å bidra til mer sirkulær økonomi. Som utvalget peker på, kan næringslivet risikere svekket konkurransekraft eller problemer med finansiering og tilgang til kritiske eller strategiske materialer dersom det ikke omstiller seg i retning av mer sirkulære forretningsløsninger. Konkurransekraft kan svekkes som følge av fysisk risiko (manglende eller dyrere råvarer) og omstillingsrisiko (endrede reguleringer, markeder og omdømme). Overgang til en sirkulær økonomi har derfor klare positive effekter også utover klima-, miljø- og naturgevinster. Oslo kommune mener derfor det statlige anskaffelsesregelverket bør gjennomgås med tanke på å fremme omstillingen av næringslivet. Oslo kommune vil komme tilbake med høringsuttalelse til NOU 2023: Ny lov om offentlige anskaffelser.

Oslo kommune slutter seg til utvalgets anbefaling om en omstilling av matsystemet. Det er viktig å se helhetlig på denne omstillingen, ettersom mange tiltak kan ha gevinster for både klima, miljø, helse og dyrevelferd, slik det legges opp til i EUs strategi *Farm to Fork*. Det er også viktig å ruste matsystemet for både dagens og framtidige klimaendringer og å redusere sårbarhet. For å oppuntre befolkningen til å gå over til et mer plantebasert kosthold, er det også behov for positive virkemidler, som for eksempel tydelig merking, konkurransedyktig pris mm.

I utredningen er det vurderinger av hvilke utslipp som kan stå igjen i 2050, når Norge er et lavutslippssamfunn, bl.a. fordi det ikke er teknisk mulig å fjerne dem. Vi stiller spørsmål ved at klimautvalget i NOUen ikke foreslår endringer i landbruksproduksjonen. Mens Miljødirektoratet i rapporten «Klimatiltak i Norge mot 2030» (2023) viser til at dersom kostholdsrådene følges, vil utslippene fra norsk jordbruk kunne reduseres til 3,5 millioner tonn allerede i 2030, forutsetter klimautvalget i sin NOU at det ikke skjer endringer i landbruksproduksjonen.

Regjeringens klimamelding bør:

- *sette et tydelig nasjonalt mål og regnskap for Norges forbruksbaserte klimagassutslipp*
- *tydeliggjøre handlingsrommet for å stille klimakrav til materialbruk i arealplaner. Det er også behov for hjemmel til å nekte riving av bygg av klimahensyn og muligheten til å sikre ombruk av bygg og materialer i bestemmelser i reguleringsplaner. Fremtidige krav i*

Byggteknisk forskrift må være minimumskrav, inkludert for materialer, med mulighet for ambisiøse kommuner til å gå foran

- *initiere en gjennomgang av skatte- og avgiftspolitikken slik at det blir lettere å reparere og bevare enn å kjøpe nytt*
- *igangsette en gjennomgang av det statlige anskaffelsesregelverket for å fremme mer sirkulære forretningsløsninger*

Karbonfangst, lagring og negative utslipp

Oslo kommune støtter utvalgets konklusjon om at karbonfangst og lagring ikke skal erstatte arbeid med utslippsreduksjoner. Samtidig er karbonfangst og -lagring og negative utslipp nødvendig for at verden skal nå klimamålene. Det er nødvendig å utvikle en troverdig politikk på dette feltet så tidlig som mulig, med langsiktige tiltak og virkemidler som stimulerer til lønnsomme prosjekter. Oslo har selv en visjon om å bli karbonnegativ senest innen 2030.

Nasjonale myndigheter bør utvikle prinsipper for bokføring av negative utslipp mot klimamål, hvor det skilles mellom permanente og mindre varige negative utslipp. Ved forbrenning av fossile ressurser, frigis CO₂ i atmosfæren som har vært lagret i millioner av år. For å kompensere for disse utslippene på en troverdig måte, må karbonet som fjernes også lagres permanent, som for eksempel i geologiske formasjoner.

Opptak og lagring av CO₂ i skog og andre arealer er sårbare for blant annet endret politikk, skjøtsel og naturlige forstyrrelser som vil øke med klimaendringene, som skogbrann eller vindfall. Oslo kommune er derfor enig i utvalgets anbefaling om at naturlig opptak av og lagring av CO₂ fra skog og arealer bør bokføres mot egne, separate klimamål for skog og arealer. For Oslo innebærer dette at det kun er fangst av de fossile utslippene ved Klemetsrud som kan bokføres mot Oslos mål om 95 prosent utslippsreduksjon. Dette er viktig for å sikre ambisjonsnivået og miljøintegriteten i utslippsmålet. Den delen av karbonfangsten som er biogen (bio-CCS), telles ikke mot klimamålet om 95 prosent utslippsreduksjon i 2030, men vil kunne regnes med i oppfyllelsen av Oslos visjon om å bli karbonnegativ innen 2030.

Oslo kommune støtter videre utvalgets anbefaling om at det innføres prisincentiver for miljømessig forsvarlig fjerning av CO₂ (negative utslipp). Dette kan være i form av en omvendt CO₂-avgift (belønningsordning for fangst og lagring av biogent CO₂) med en forutsigbar opptrapping. Samtidig må det utvikles nasjonale prinsipper for hvordan en omvendt avgift fungerer. Dette bør ses i sammenheng med EUs fremtidige sertifiseringssystem for karbonfjerning og for salg av karbonkreditter, blant annet for å unngå dobbelttelling av negative utslipp. Det er spesielt viktig for Norge å utvikle en politikk på dette området, siden vi er tidlig ute med karbonfangst og -lagring.

Hvis Norge skal nå utslippsforpliktelsene for ikke-kvotepliktig utslipp, må det installeres CCS på flere avfallsforbrenningsanlegg før 2030. Incentiver for prising av negative utslipp, som omvendt CO₂-avgift, sannsynligvis i kombinasjon med en form for investeringsstøtte, vil være avgjørende for å realisere disse anleggene. Dette gjelder også for Oslos egne anlegg, hvor en omvendt avgift og investeringsstøtte vil være gunstig alle de tre avfallsforbrenningsanleggene våre (det

foreligger foreløpig bare konkrete planer om realisering av karbonfangst på avfallsforbrenningsanlegget på Klemetsrud i Oslo). Finansiering av "first of a kind"-prosjekter som karbonfangst og -lagring på Klemetsrud vil også være viktig nasjonalt og internasjonalt for å få ned kostnadene ved CCS på sikt.

Regjeringens klimamelding bør:

- *angi prinsipper for bokføring av negative utslipp mot klimamål*
- *gi føringer om at det skal etableres en omvendt avgift (belønningsordning) for fangst og lagring av biogen CO₂, samt tydeliggjøre hvordan virkemidlet vil fungere sammen med salg av karbonkreditter for negative utslipp. Den omvendte CO₂-avgiften bør opp på 2000 kr/tonn slik som den ordinære CO₂-avgiften (dvs. om lag 2300 2023-kroner).*

Behov for bedre kommunalt klimaregnskap

Klimautvalget har ikke tatt opp behovet for et bedre kommunalt klimaregnskap, men Oslo mener dette er helt sentralt. Klimaregnskapet er et viktig virkemiddel for kommunene når de skal prioritere hvor de skal sette inn virkemidler for å nå sine klimamål. Ambisiøse virkemidler i kommunene gjør det også enklere for staten å nå sine klimamål. Det er imidlertid flere problemer med det kommunale klimaregnskapet som Miljødirektoratet publiserer årlig. Oslo kommune er derfor opptatt av at klimameldingen må signalisere flere forbedringer i klimaregnskapet. Et kvalitetsløft for statistikken krever at oppgaven prioriteres høyere av Miljødirektoratet, men trolig også friske midler over statsbudsjettet.

Regjeringens klimamelding bør

- *signalisere et løft for det kommunale klimaregnskapet. Det må være en ambisjon at metodene forbedres, slik at statistikken fanger opp effekter av de viktigste lokale klimatiltakene innen veitrafikk, bygg og anlegg, avfallsforbrenning m.v.*
- *forutsette at det blir et bedre system for kvalitetskontroll i statistikkproduksjonen, slik at vi unngår mange runder med feilretting, slik det var i publiseringen i desember 2023.*

Vennlig hilsen

Inger-Anne Ravlum
kommunaldirektør

Andreas Thesen Tveteraas
seksjonssjef

Kopi til:
Klimaetaten
Thea Hellenes Ekre