



**NIBIO**

NORSK INSTITUTT FOR  
BIOØKONOMI

Nærings- og fiskeridepartementet

Dato: 28.10.2022

Deres ref: 22/5293

Vår ref: 22/00927

---

NIBIO

Postboks 115, 1431 Ås

Tlf: 406 04 100

post@nibio.no

nibio.no

Org. nr: 988 983 837

## Innspill fra NIBIO om klimavennlige investeringer

NIBIO viser til brev av 1. juli 2022 om ønsket tilbakemelding på utvalgets vurderinger og tilrådninger i [Rapport fra Ekspertutvalget for klimavennlige investeringer](#), av 30. juni 2022.

Faglig vurderinger er gjort av Lillian Øygarden ved Divisjon Miljø og Naturressurser, Knut Øistad ved Divisjon Skog og Utmark, Valborg Kvakkestad ved Divisjon Matproduksjon og Samfunn og Jens Wollebæk i Forskningsstab.

### Omtalen av landbruk i rapporten

I regjeringens mandat for utvalget omtales ikke landbruk, jord- eller skogbruk spesifikt, men skog er angitt under beskrivelse av klimavennlige investeringer: *Slik investeringer kan omfatte skog- og treforedling, fisk og fiskeforedling, karbonfangst og lagring, hydrogen, havvind og grønn skipsfart*. Jord og skogbruk er naturlig likevel omtalt ulike steder i rapporten. NIBIO tilsvaret er begrenset til instituttets rolle innen forskning og kunnskapsstøtte for forvaltningen.

NIBIO har ikke funnet vesentlig grunnlag for å kommentere på rapportens omtale av skogbruk, som i stor grad synes å være en gjengivelse av budskapet i den grønne industrisatsingen som regjeringen nylig la fram, og som understøttes av nasjonal kunnskap. Utvalget har i stor grad korrekt kommentert på skogens potensial for karbonbinding, mulighetene for bruk av skogbruksavfall til biodrivstoff og mulighetene for økt verdiskaping gjennom resirkulering og ombruk av produkter fra tømmer.

For landbrukssektoren for øvrig synes utvalget i stor grad å ha basert seg på OECDs nylige gjennomgang av landbrukspolitikken. Dokumentasjon for påstander knyttet til jordbruk og forståelsen av koblingen mellom jordbruksnæringen, øvrige investeringer og samfunnsøkonomiske vurderinger synes derimot å mangle flere steder i rapporten. Etter NIBIOs vurdering ville rapporten vært et bedre grunnlag for forvaltning om konklusjonene fra OECD i større grad hadde blitt verifisert og understøttet av nasjonal kunnskap. Vi vil derfor rette søkelyset mot eksempler



NIBIO

hvor behovet for kommentarer og anbefalinger for landbrukssektoren burde understøttes av nasjonal kunnskap.

### **NIBIOs vurdering av utvalgets elleve anbefalinger**

Rapporten inneholder til sammen elleve anbefalinger som, etter NIBIOs vurdering, i stor grad utgjør et godt og omforent utgangspunkt for klimavennlige investeringer. Landbruket er kun direkte omtalt i anbefaling nr. 2, og våre kommentarer er følgelig begrenset til denne; *Karbonprising er det sentrale virkemiddelet i klimapolitikken., Det må suppleres med regulering og andre ordninger der dette virkemiddelet ikke er tilstrekkelig.* Det er her presisert at ulikheten i karbonpriser bør begrenses og at alle næringer og utslipp må med, herunder også landbruk og nærskipfart.

NIBIO ser argumentene for en utjevning av karbonprising, men nasjonale forhold og utfordringer med målinger for karbonprising i landbruket kunne ha blitt kommunisert bedre. NIBIO vil påpeke at innføring av utslippskvoter for landbruket er på tvers med internasjonal klimapolitikk. Utvalget innleder rett nok med at norsk politikk må sette en pris på utslipp gjennom avgifter og kvoter, kombinert med reguleringer og støtte til forskning, utvikling og akselerasjon av klimavennlig teknologisk endring. Etter NIBIOs vurdering fremstiller rapporten derimot i liten grad hva som skiller landbruk fra andre næringer, og hva som skiller norsk landbruk fra internasjonalt landbruk. Slik forståelse er avgjørende, ikke bare for landbrukets vilje til investeringer, men også som grunnlag for nasjonal bærekraftig landbrukspolitikk, herunder nasjonal beredskap.

### **Manglende vektning av utslipp og opptak**

NIBIO viser til Stortingets vedtak om å *...utrede de samlede rammebetingelsene..., for å fremme klimavennlige investeringer...* Utvalget legger da også, i pkt. 2.4.1., til grunn for sitt arbeid at en klimavennlig investering er en investering i norsk næringsaktivitet som bidrar til temperaturmålet i Parisavtalen, ved å unngå eller redusere utslippene av klimagasser eller øke opptaket av klimagasser. NIBIO registrerer at utvalget ved omtale av opptak i landbruket kun omtaler opptak eller karbonbinding fra skog.

Både jord og skogbruk kan bidra til karbonfangst og lagring. Under omtalen av hva som må til for å bremse utviklingen i kap. 3.1 er eksempelvis både CCS og hydrogen omtalt, men ikke muligheter for f.eks. karbonlagring i jord (biokull som et eks). Kompetansen i skogbruk som grunnlag for videreutvikling og overgang fra den fossile økonomien omtales videre, uten at kompetansen om jordbruket her er nevnt. NIBIO vil med dette belyse jordbrukets og utmarkas potensial for karbonbinding, som grunnlag for å nå våre samlede målsetninger, samt påpeke at vi har betydelig og økende kompetanse på dette området, som grunnlag for forvaltning og klimavennlige investeringer.

Best effekt i landbruket får vi om vi arbeider for reduserte utslipp og økte opptak. Det kan være grunner til å beholde målrettede ordninger for bl.a. jordbruket da det er begrenset med aktører for investeringer (for enkeltgårdsbruk) og det kan være vanskelig å konkurrere på åpne arenaer med andre sektorer og større investorer. Utvalget angir også selv at *det er store gap mellom behov for og tilgjengelige investeringer i alle sektorer, men størst inne jord, skog og arealbruksektoren, og for utviklingsland.* Det kan derfor være aktuelt med virkemidler for å introdusere og innfase nye tiltak som eks karbonlagring i jord- eks bruk av biokull. Dette vil også være i samsvar med pkt. 52 i «Veikart for grønt industriløft» der det er angitt at regjeringen vil gå i dialog om klimapartnerskap



NIBIO

med de næringer /sektorer som står for de største utslippene og der potensialet for raske utslippskutt er størst.

### **Utfordringer med karbonprising**

Karbonprising er omtalt under *4.1 Myndighetenes rolle for å korrigere markedssvikt som hindrer klimavennlige investeringer* og videre i kap. 5, eksempelvis knyttet til utfordringer med målinger. Dersom en skal stimulere til å redusere utslipp ved matproduksjon og investere i klimavennlige løsninger- er det etter NIBIO vurdering behov for satsing på forskning. Biologiske prosesser kan ikke endres rask, men en kan ved f.eks. avl og foredling finne løsninger som bedrer effektivitet og gir mindre utslipp /produsert enhet. Karbonprising i jordbruket vil kunne føre til endring i produksjonsmønstre – type produksjoner, geografisk lokalisering, sysselsetting og en rekke andre mål som landbruket skal bidra til. Det gir behov for vurdering av konsekvenser av karbonprising i jordbruket også i et videre perspektiv. Det gjelder også innretning av et slikt system og hvem som skal betale/ilegges karbonavgiften - via forbrukeren som kjøper produktene eller den enkelte produsent. I jordbruket er det stor variasjon i klimagassutslipp både i husdyrproduksjoner og ikke minst mellom utslipp fra ulike produksjoner på arealer, der målinger mangler og hvor det er måleutfordringer. Det gjør det vanskelig å utvikle et rettferdig system for utslippsberegninger for den enkelte produsent. Måleutfordringer gjør at en i utslippsberegninger ofte bruker generelle utslippsfaktorer fra IPCC. Det er derfor behov for videre vurderinger av karbonprising for jordbruket/landbruket, med biologiske prosesser med begrensede alternativer for utslipp og innretning av system for karbonprising. I jordbruket er det sterk kobling mellom ulike produksjoner, der hoveddelen av planteproduksjonen bidrar til fôrproduksjon for husdyrholdet. De ulike produksjoner har ulike utslipp, men er gjensidig avhengige av hverandre og ved eventuell karbonprising må slike koblinger vurderes.

### **Mangelfull dokumentasjon ved omtale av jordbruk**

Ved videre omtale av jordbruk i rapporten etterlyser NIBIO faglig dokumentasjon som omtale og vurderinger bygger på, herunder nasjonal relevant dokumentasjon.

#### Næringsstøtte til landbruk

Under pkt. 6.2 *Utvalgets vurderinger og anbefalinger* anbefales det at en ikke etablerer Bionova. NIBIO viser til våre innspill til etableringen av BIONOVA til Landbruks- og matdepartementet, senest 30. mars 2022, og forslag til Statsbudsjett, Prop. 1 S.

Under avsnittet *Ordninger som bør endres eller avvikles* omtaler utvalget *Næringsstøtte til landbruk*, som hviler på OECDs anbefaling om å øke andelen produksjonsstøtte knyttet til å ta i bruk miljøvennlige driftspraksiser. Denne delen av rapporten har etter NIBIOs vurdering flere mangler og feilopplysninger.

Innledningsvis støtter utvalget OECDs anbefaling om å redusere skjermingstøtte og varespesifikk støtte til landbruk. Departementet bes se hen til flere studier som viser at det ikke er økonomisk rasjonelt å holde handelspolitikk og politikken for kollektive goder atskilt, mht. samlede transaksjonskostnader. Dette gjelder særlig i land eller regioner hvor det er kostbart å produsere de private godene (mat). I Norge er det følgelig mer effektivt å holde prisene over verdensmarkedsprisene for å sikre produksjonen av kollektive goder fremfor å koble alle virkemidlene direkte til de kollektive godene.



NIBIO

Det vises også her til bærekraftsprioriteringer, for eksempel ved å øke andelen produksjonsstøtte betinget av å ta i bruk definerte miljøvennlige driftspraksiser utover den nåværende andelen på 15 prosent. NIBIO legger til grunn at det her tenkes andelen økologisk landbruk, og vil påpeke at det ikke foreligger målsetning om 15% økologisk landbruk lengre. NIBIO vil også påpeke at det ikke er dokumentert at denne type produksjon er mer miljøvennlig enn konvensjonell drift i Norge.

Videre hevdes det at utslippene fra norsk landbruk er svært høye, og at det bør være rom for reduksjon av tilskudd til høy-utslipps kjøttproduksjon. Omtalen innledningsvis om at landbruksektoren er en av sektorene som bidrar til vesentlige utslipp, også i Norge, er det enighet om. Vi ønsker imidlertid å presisere at utslippene forbundet med produksjon av norske matprodukter ikke er høyere enn i andre land. Ekstensivering av driftsformene, slik det pekes på med overgang til produksjonsnøytrale tilskudd, vil ikke gi redusert utslipp per produktenhet. Det er også enighet om at det fra jordbrukssektoren er husdyrproduksjonen som medfører de største utslippene. Utvalget foreslår å redusere produksjonsstøtte til høyutslippskjøttproduksjon, restrukturere støtten, eller ilegge kvoter eller avgifter. Vi minner her om at norsk jordbruksproduksjon har en rekke mål som skal oppfylles og det kan oppstå flere målkonflikter. Ved vurdering av ordninger som utvalget foreslår endret må en sikre at en også har gjort en bredere vurdering i forhold til disse måloppfyllelser, som f.eks. matsikkerhet, landbruk over hele landet, naturmangfold og kulturlandskap. Landbruket, både jord- og skogbruk, er næringer med investeringer med langsiktig perspektiv og har således behov for forutsigbar politikk og rammebetingelser. Dersom en ønsker ilegging av karbonprising vil det også bli vurderinger av hvor avgifter ilegges, på produsent eller på matvarer til forbruker. Likeledes vurderinger om fordeling mellom husdyrprodusenter og planteprodusenter som produserer fôret til husdyrproduksjonen.

Avslutningsvis under dette punktet hevdes det at høye støttenivåer fører til økt miljøbelastning og øker de totale klimagassutslippene. NIBIO ønsker å påpeke at vi ikke er kjent med hvordan dette er dokumentert.

Utvalgets vurderinger bør sees i lys av regjeringens 100 tiltak i veikartet for grønt industriløft og revidert langtidsplan for forskning og høyere utdanning.

Veikartet legger etter NIBIO s vurdering betydelige føringer for oppfølging av rapporten. Vi vil igjen påpeke viktigheten av kunnskap om karbonbinding, jf. veikartets pkt. 25 om samlede tiltak for å stimulere til flere lønnsomme klimavennlige investeringer. Kunnskap om landbrukets påvirkning og potensial i klimadebatten forutsees også lagt til grunn, jf. veikartets pkt. 52 om at regjeringen vil prioritere å gå i dialog om klimapartnerskap med de næringene/sektorene som står for de største utslippene og der potensialet for raske utslippskutt er størst.

NIBIO mener også det vil være viktig å lese rapporten i lys av revidert langtidsplan for forskning og høyere utdanning, herunder ny målsetning om *Miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft*. I tillegg til *Klima, miljø og energi* som tidligere tematisk prioritering, inngår nå også beredskapsperspektivet blant langtidsplanens tematisk prioriteringer. Forskning og kunnskap om hvordan landbruket kan bidra til både reduserte utslipp og karbonbinding vil være en nøkkelfaktor for å styrke klimavennlige investeringer og nå nasjonale og internasjonale forpliktelser og målsetninger på miljø- og klimaområdet.



NIBIO

Med vennlig hilsen

Per Stålnacke  
Forskningsdirektør, NIBIO