

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep.
0030 Oslo

Epost: postmottak@kld.dep.no

Høringssvar om naturrisiko for næringer, sektorer og samfunn i Norge (NOU 2024:2 «I samspill med naturen»)

Forbrukerrådet viser til at Klima- og miljødepartementet den 14. mars 2024 sendte utredningen til Naturrisikoutvalget (NOU 2024:2 «I samspill med naturen») ut på høring. Utvalgets mandat har blant annet bestått i å beskrive hva naturrisiko er, vurdere hvordan næringer og sektorer i Norge og samfunnet er (og kan bli) berørt av tap av natur og naturmangfold, og se på hvordan aktører i offentlig og privat sektor kan analysere og håndtere naturrisiko på best mulig måte.

Klima- og miljødepartementet ber om innspill til utredningen innen den 30. juni 2024. Forbrukerrådet oversender med dette sitt innspill, som også er innsendt ved bruk av departementets digitale løsning for høringsuttalelser.

Forbrukerrådets hovedpunkter kan i korte trekk oppsummeres slik:

- Forbrukerrådet støtter Naturrisikoutvalgets hovedbudskap, herunder at tap og forringelse av natur utgjør en risiko både for økonomisk virksomhet og for menneskelig velferd, og at naturtap i tillegg også undergraver oppnåelsen av FNs bærekraftsmål. Forbrukerrådet vil understreke verdien som naturmangfold har for hele befolkningen, og er opptatt av at disse verdiene også må være tilgjengelige for fremtidige generasjoner.
- Forbrukerrådet mener imidlertid at Naturrisikoutvalget i for liten grad har sett på betydningen av naturtap for husholdninger og forbrukere. Tap og forringelse av natur og økosystemer, både nasjonalt og internasjonalt, vil blant annet kunne få store konsekvenser for husholdningenes tilgang til viktige matvarer og medisiner.



- Forbrukerrådet savner også vurderinger fra utvalget knyttet til effekter av økt satsing på energieffektivisering som et alternativ til en del kraftutbygginger, som kan innebære negative konsekvenser for arts mangfold og tap av viktige naturområder.
- Viktige politiske bærekraftsmål om å blant annet verne natur, redusere utslipp av klimagasser og sikre overgang til en mer sirkulær økonomi må henge sammen og innrettes på en måte som bidrar til at alle disse målene nås og motvirke at oppfyllelse av ett mål går på bekostning av andre viktige mål.
- Tap av natur mangfold utgjør en trussel mot en bærekraftig utvikling. Forbrukerrådet støtter derfor Naturrisikoutvalgets anbefaling om at politiske myndigheter bør arbeide for et naturforlik på linje med klimaforliket, for å sikre tydelig retning, langsiktighet og forutsigbarhet i møtet med naturrisiko. Terskelen for å akseptere tap av natur må bli høyere enn i dag.

Forbrukerrådet vil i det etterfølgende kort kommentere Naturrisikoutvalgets utredning og vil i tillegg peke på noen temaer som ikke er omtalt av utvalget og som kan ha betydning for norske forbrukere og husholdninger.

Generelt

Forbrukerrådet mener at Naturrisikoutvalget har lagt frem en solid og omfattende utredning på over 300 sider, men er samtidig skuffet over at viktigheten av natur mangfold for befolkningen og husholdningene er avspist med to knappe sider (underkapittel 6.5 om «Befolkningen og husholdninger»).

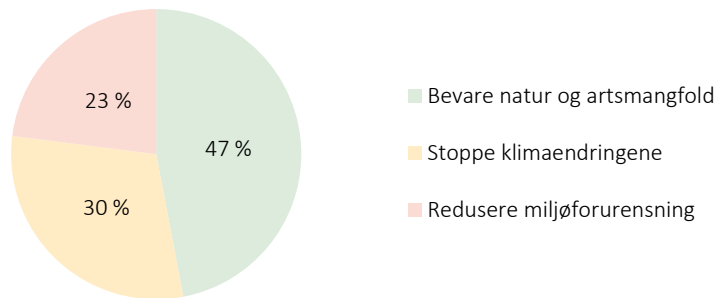
Forbrukerrådet vil likevel understreke utvalgets fremheving av viktigheten av naturens bidrag til personlig helse og velferd, ikke minst gjennom befolkningens adgang til naturopplevelser og friluftsliv. Forbrukerrådet vil her peke på betydningen av den norske allemannsrettens tre hovedelementer om ferdsels-, oppholds- og høstingsrett, som er en viktig forutsetning for å sikre innbyggernes tilgang til naturopplevelser og til også å kunne høste av naturen gjennom blant annet bærplukking, soppsanking, jakt, fiske, mv.

Betydningen av å bevare natur og arts mangfold står sterkt i den norske befolkningen. Ifølge undersøkelsen «Forbruker og bærekraft 2024» utført av Opinion så oppgir hele 47 prosent av befolkningen at det er viktigere å prioritere bevaring av natur og arts mangfold sett opp imot to andre viktige utfordringer; å enten stoppe klimaendringer eller å redusere miljøforurensning.



Norske prioriteringer

Hva mener nordmenn er viktigst hvis man må velge mellom å bevare natur og arts mangfold, stoppe klimaendringer eller redusere miljøforurensning?

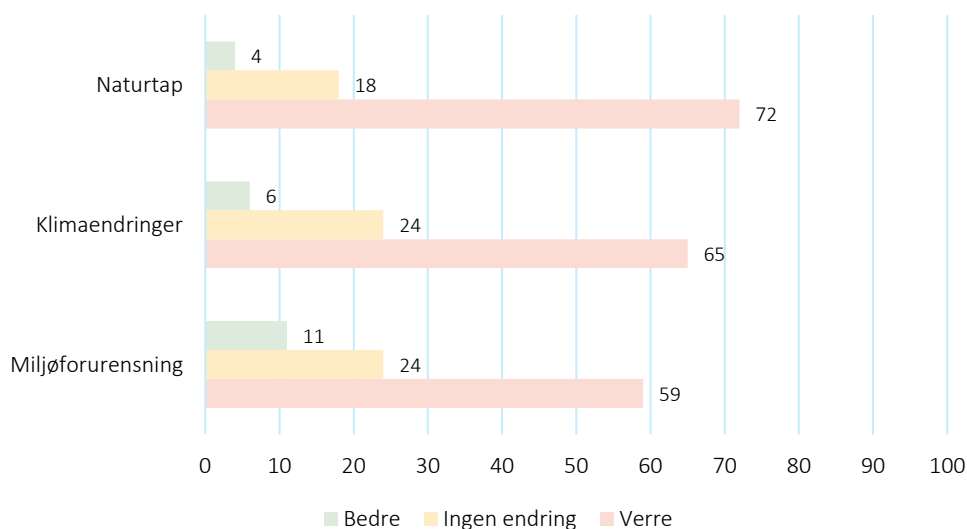


Kilde: Opinions befolkningsundersøkelse «Forbruker og bærekraft 2024», side 58.

I samme undersøkelse ble respondentene blant annet bedt om å svare på hvorvidt man tror naturtap, klimaendringer og miljøforurensning vil bli bedre, verre eller ikke endre seg de neste fem årene. Svarene (i prosent) fordelte seg slik:

Pessimisme vs. optimisme

Tror nordmenn at tap av natur, klimaendringer og miljøforurensning vil forbedres (minske) eller forverres (øke) de neste fem årene?



Kilde: Opinions befolkningsundersøkelse «Forbrukere og bærekraft 2024», side 12. N=1513.

Nesten tre av fire respondenter oppgir at de tror at tap av natur vil øke de neste fem årene, noe som illustrerer at svært mange i befolkningen er bekymret for utviklingen.



Matvarer

Forbrukerrådet savner en mer grundig drøfting fra Naturrisikoutvalgets side av hvordan tap og forringelse av natur og økosystemer, så vel nasjonalt som internasjonalt, vil kunne få konsekvenser for forbrukernes tilgang til nødvendige matvarer. Ifølge Miljødirektoratet har menneskeskapte klimaendringer allerede hatt flere negative konsekvenser for matproduksjon flere steder i verden.¹ Tilgangen på vann er for eksempel redusert mange steder i verden som følge av tørke, og noen av konsekvensene er blant annet mindre avlinger av viktige matvarer som for eksempel hvete, ris og mais.

Matvaremangel kan forårsakes av en rekke ulike hendelser. Tap av naturmangfold, kollaps i økosystemer, manglende pollinering av viktige matplanter, klimaendringer, miljøforurensninger, overbeskatning, overfiske, samt konflikter og krig slik som i Ukraina, er eksempler på hendelser som kan ha store konsekvenser og føre til etterspørselsdrevne prisøkninger på matvarer for forbrukere. Rike land vil riktignok ofte kunne kjøpe seg ut av mangelsituasjoner på bekostning av fattige land, men økninger i innenlandske matvarepriser vil i slike situasjoner likevel kunne være vanskelig å unngå. Dette kan i sin tur føre til matfattigdom i deler av den norske befolkningen. Det er heller ingen garantier for at Norge alltid vil kunne kjøpe seg ut av konsekvensene av redusert tilgang på viktige råvarer og/eller matvarer som produseres utenfor landets grenser. Utenlandske matvareprodusenter kan for eksempel bli pålagt å begrense sin eksport for å prioritere egen befolkning.

I Meld. St. 14 (2015-2016) «Natur for livet» skriver regjeringen at dersom varer og tjenester ikke produseres og brukes på en mer ressurseffektiv måte, det vil si med lavere klimagassutslipp, materialbruk og belastning på naturmangfoldet, så vil negative miljøvirkninger akkumuleres og gjøre seg stadig mer gjeldende, også på tvers av nasjonale grenser. En annen utfordring er økende forekomster av grenseoverskridende miljøkriminalitet, for eksempel i form av ulovlig hogst og handel med tømmer, eller overfiske som truer en rekke fiskebestander.

Forbrukerrådet viser til at Totalberedskapskommisjonen i fjor anbefalte å opprette beredskapslagre for matkorn i Norge, og at lagrene burde dekke mange måneders forbruk.² Forbrukerrådet støtter dette og mener gjenoppretting av kornlagre er et viktig beredskapsmessig tiltak. Samtidig bør det utarbeides risiko- og sårbarhetsanalyser som omfatter all matforsyning og drikkevannsforsyning. Her bør også beskyttelse av naturressurser, biologisk mangfold, matjord, dyrevelferd og forbrukernes helse ligge til grunn.

¹ miljostatus.miljodirektoratet.no

² NOU 2023:17 - «Nå er det alvor. Rustet for en usikker fremtid».



Medisiner

Forbrukerrådet savner større oppmerksomhet om konsekvensene ulike former for naturtap kan føre til når det gjelder knapphet på virkestoffer og andre råvarer som det er behov for i produksjon av viktige legemidler. Slik knapphet kan påvirke forbrukeres tilgang til nødvendige medisiner.

Legemiddelmangel er et globalt problem. I oktober 2023 adresserte EU-kommisjonen mangelen på viktige legemidler i Europa i et kommunike til blant annet Rådet for den Europeiske Union og Europaparlamentet.³ Avhengigheten av noen få store produsentland som Kina og India har også vært et tema i Europaparlamentet:⁴

“The EU is increasingly dependent on non-EU countries - mainly India and China - when it comes to the production of active pharmaceutical ingredients, chemical raw materials and medicines.”

Norge er i stor grad avhengig av import av ulike medikamenter. Når det gjelder forsyningsproblemer knyttet til tilgangen på legemidler i Norge de siste årene, så peker Direktoratet for medisinske produkter (DMP) blant annet på økende mangel på råstoff som en viktig enkeltfaktor.⁵

Verdens helseorganisasjon (WHO: World Health Organization) har også lenge påpekt at global legemiddelmangel er et økende problem:⁶

“Medicines shortages have been increasingly related to quality and raw material problems at the manufacturing level. In the globalized pharmaceutical markets there is an increased competition for active pharmaceutical ingredients (API). There has been a move towards API suppliers from emerging economies, such as India and China, which have come to experience tensions in catering for local and international demands and quality standards. Yet these sources cover a significant part of global API needs and are not easy to replace at short notice.”

Indiske legemiddelprodusenter er i stor grad avhengige av virkestoff (APIer) fra Kina for produksjon av mange legemidler. Under koronapandemien var det begrensninger i tilgangen på visse typer virkestoff. Indiske myndigheter innførte derfor i en periode eksportrestriksjoner på en rekke farmasøytiske ingredienser og legemidler. Dette rammet blant annet tilgangen av smerte- og febernedsettende stoffer, antibiotika, antivirale legemidler samt flere ulike typer vitaminer og hormoner.⁷

³ [Communication medicines shortages EN 0.pdf \(europa.eu\)](#)

⁴ [Medicine shortages in the EU: causes and solutions | Topics | European Parliament \(europa.eu\)](#)

⁵ <https://www.dmp.no/legemiddelmangel/legemiddelmangel-arsaker-og-tiltak>

⁶ [D1302-180-185-eng.pdf \(who.int\)](#)

⁷ [India innfører restriksjon på virkestoff-eksport \(dagensmedisin.no\)](#)



For norske forbrukere kan konsekvensene av mangel på virkestoffer i verste fall innebære at mange ikke får tilgang til livsviktige medisiner. Forbrukerrådet har derfor i sitt innspill til Totalberedskapskommisjonen pekt på at kriseberedskap knyttet til medisiner og legemidler er et viktig forbrukerpolitisk anliggende.⁸ Forbrukerrådet mener blant annet at Norge må etablere medisinske beredskapslagre slik at norske forbrukere sikres tilgang til nødvendige medisiner i krise- og beredskapssituasjoner. Økt egenproduksjon i Norge i kombinasjon med styrket nordisk og europeisk samarbeid vil også kunne bidra til å sikre bedre tilgang til legemidler.

Bærekraftig finans

Forbrukerrådet vil i likhet med Naturrisikoutvalget fremheve viktigheten av loven om bærekraftig finans, som trådte i kraft i norsk rett den 1. januar 2023. Loven definerer seks klima- og miljømål, hvorav ett av målene spesifikt handler om å verne om og restaurere naturmangfold og økosystemer.

Loven om bærekraftig finans er kommet til som en del av EUs taksonomi for bærekraftige økonomiske aktiviteter, og oppstiller blant annet rapporteringskrav som skal gjøre det enklere - også for forbrukere som investerer sine pensjonsmidler eller sparepenger i aksjemarkedet - å vurdere om økonomiske aktiviteter til ulike selskaper er i tråd med langsiktige europeiske klima- og miljømål.

Forbrukerrådet vil påpeke viktigheten av at bærekraftrapportering blir verifisert av eksterne tredjeparter der dette er mulig, og at det eksisterer tydelige kriterier som forhindrer grønnvasking. Informasjon om selskapers påvirkning på miljø, natur og klima må fremstilles på en oversiktlig, standardisert og sammenlignbar måte, slik at det blir enkelt for investorer å fremskaffe tydelig og korrekt informasjon om klimapåvirkning og naturrisiko knyttet til ulike selskapers virksomhet.

Forbrukerrådet vil minne om at målet med loven om bærekraftig finans nettopp er å kanalisere kapital til lønnsomme bærekraftige aktiviteter og prosjekter, og slik bidra til en omstilling av samfunnet i en mer bærekraftig retning.

Kraftutbygging og energieffektiviseringstiltak

Utbygging av fornybar kraftproduksjon er nødvendig for å erstatte bruk av fossile energikilder, men slike utbygginger bør fortrinnsvis skje på måter som i minst mulig grad ødelegger verdifulle naturarealer.

⁸ Forbrukerrådets innspill til Totalberedskapskommisjonen datert den 14.03.2023.
<https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/501/ninja-forms/2/Totalberedskapskommisjonen-brev.pdf>

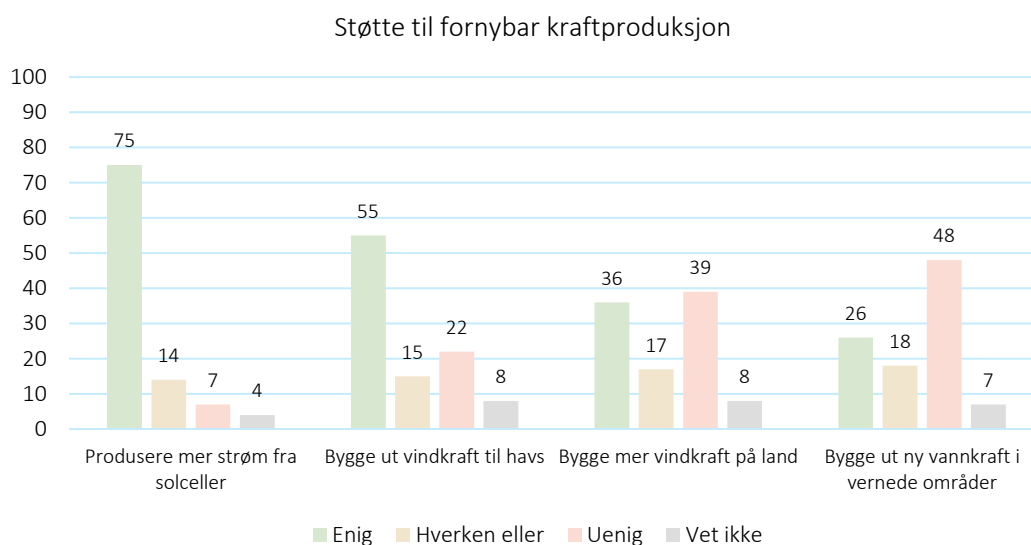


Naturrisikoutvalget peker på at utbygging av fornybar kraftproduksjon kan kreve båndlegging av betydelige arealer og medføre tap og forringelse av natur. Særlig etablering av veianlegg i tilknytning til slike utbygginger bidrar til sår i landskapet og til å skape barrierer for dyreliv. Samtidig avhenger påvirkningen på naturmangfoldet av hvilken type teknologi som bygges ut og hvor utbyggingene skjer.

Naturrisikoutvalget peker blant annet på følgende konsekvenser:

- *Vannkraftutbygging* innebærer betydelige fysiske inngrep i form av blant annet damanlegg, anleggsveier, kraftstasjoner, rørgater/vannveier, massedeponier og kraftledninger, og utbygginger kan påvirke en rekke fiskeslag og dyrearter.
- *Vindkraftutbygging* innebærer at turbiner kan være synlige på avstander over 50 km, og direkte fysiske naturinngrep er beregnet til ca. 1,5 km² per TWh produsert kraft. Direkte påvirket areal er imidlertid beregnet til å være langt større, typisk 35 km² per TWh, blant annet fordi det bygges store anleggsveier i sårbar natur. Vindturbiner kan også ha en negativ påvirkning på bestanden av ulike fuglearter, og veianlegg i kombinasjon med støy fra turbiner kan virke som barrierer for ulike typer ville dyr.
- *Solkraftutbygging* på bakken medfører i gjennomsnitt et arealbeslag tilsvarende 13-15 km² per TWh. Arealbeslaget knytter seg til direkte bruk av areal for solcellepaneler og behovet for avstand mellom slike paneler.

I befolkningsundersøkelsen «Forbruker og bærekraft 2024» fra Opinion blir respondentene blant annet spurt om hvor enig eller uenig man er i ulike påstander knyttet til fornybar energiproduksjon, og svarene (i prosent) fordelte seg slik:



Kilde: Opinions befolkningsundersøkelse «Forbrukere og bærekraft 2024», side 65. N=1513.



Sammenlignet med tidligere undersøkelser fra Opinion, så har befolkningens støtte til flere typer utbygginger knyttet til fornybar energi gått noe ned de siste årene. Færre støtter utbygging av vannkraft i vernede områder, og færre mener det bør bygges ut mer vindkraft på land. Lavere støtte til å bygge ned natur til fordel for fornybar energi illustrerer også at flere er blitt mer bevisste på dilemmaer knyttet til klimaendringer, naturtap og forurensning, og at positive tiltak på ett område kan gi negative konsekvenser på et annet område.

Forbrukerrådet savner i denne sammenheng konkrete vurderinger fra Naturrisikoutvalget knyttet til økt satsing på energieffektivisering. Den mest miljøvennlige energien er tross alt den energien man slipper å produsere.

Forbrukerrådet vil peke på at energieffektivisering i bygg ikke bare bidrar til å redusere energiforbruket og til at behovet for ny kraftproduksjon reduseres, men kan i tillegg bidra til at forurensende energikilder i andre sektorer kan erstattes av mer klimavennlige energikilder. Det kan i tillegg redusere behovet for å blant annet bygge nye kraftlinjer og veianlegg i naturområder.

Forbrukerrådet vil minne om at Stortinget har vedtatt et mål om å redusere energibruken i eksisterende bygg med 10 TWh innen 2030, som ble fattet i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 25 (2015-2016) «Kraft til endring - Energipolitikken mot 2030».⁹ I revidert nasjonalbudsjett for 2024 vedtok Stortinget også mål om 10 TWh redusert strømforbruk i den totale bygningsmassen i 2030 sammenlignet med 2015, og at regjeringen skal rapportere tilbake til Stortinget om dette i forbindelse med statsbudsjettet for 2025.

Energikommisjonen, som la frem sin rapport (NOU 2023:3 «Mer av alt – raskere») i februar 2023, anbefalte imidlertid å øke målet om redusert energibruk i bygg til 15-20 TWh.¹⁰

Forbrukerrådet vil i tillegg minne om at det regjeringsoppnevnte Arnstadutvalget allerede i 2010 påpekte at det største potensialet for energieffektivisering i Norge finnes i den allerede eksisterende bygningsmassen.¹¹ I handlingsplanen for energieffektive bygg mente Arnstadutvalget blant annet at det ville være mulig å halvere energibruken på rundt 80 TWh pr. år til drift av bygg ned til netto 40 TWh pr. år innen 2040, og at et viktig virkemiddel for å utløse dette potensialet vil være å opprette økonomisk fordelaktige tilskuddsordninger slik at blant annet norske

⁹ Stortinget: Meld. St. 25 (2015-2016), Innst. 401 S (2015-2016).
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=65327>

¹⁰ NOU 2023:3 «Mer av alt – raskere», kap. 1.3, side 15.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/5f15fcec3143d1bf9cade7da6afe6e/no/pdfs/nou202320230003000dddpdfs.pdf>

¹¹ Energieffektivisering av bygg rapport_2010_08_16 (regjeringen.no)



husholdninger får et insentiv til å gjennomføre energieffektiviseringstiltak i eksisterende boliger.

Forbrukerrådet mener at Enovas tilskudds- og støtteordninger i større grad bør dreies i retning av å sikre at husholdningene får økonomiske insentiver til å igangsette energieffektiviseringstiltak i boliger. Det bør også opprettes egne støtteordninger rettet mot utleieboliger. Forbrukerrådet mener derfor at Enova i den nye avtaleperioden 2025–2028 må gis et tydelig mandat som innebærer å kunne gi investeringsstøtte til modne og velprøvde energitiltak, og at Enovas hovedfokus de senere årene på senfase teknologiutvikling må endres.

Hvis norske husholdninger skal kunne bidra vesentlig til energisparing i boligbygg er det behov for økonomiske virkemidler som støtter storskala innføring av kjent og velprøvd teknologi. Enovas støtteordninger for boliger må derfor bli bedre og mer målrettede slik at også modne og velprøvde energitiltak som forbedrer energitilstanden i folks boliger får investeringsstøtte.

Forbrukerrådet mener videre at modellene for grønne lån bør vris slik at de i større grad sikrer gunstige lån til energioppgraderinger av eksisterende bygningsmasse. Mangel på kunnskap og manglende tilgang på nøytral rådgivning er i tillegg en faktor som gjør at mange husholdninger ikke igangsetter energieffektiviseringstiltak, selv om de er økonomisk lønnsomme.

Forbrukerrådet vil videre peke på nødvendigheten av at også kravene til energieffektivitet for nybygg kontinuerlig strammes inn i takt med at det utvikles nye og bedre byggematerialer, isolasjonstyper, mv. og at slike forbedringer blir gjort tilgjengelig både for boligbygg og næringsbygg. Det bør også komme på plass reguleringer som sikrer høyere grad av energieffektivisering ved rehabilitering, vedlikehold og oppussing, for eksempel at det gjennomføres etterisoleringstiltak når det byttes kledning. Større grad av resirkulering av byggematerialer er også et tiltak som vil kunne bidra til å redusere klima- og ressursforbruk fra byggenæringen.

Arealbruk

NRK dokumenterte i en egen kartlegging i samarbeid med Norsk Institutt for naturforskning tidligere i år hvilke naturinngrep som er gjort i Norge i femårsperioden mellom 2017-2022. NRK-dokumentaren «Norge i rødt, hvitt og grått» fra januar 2024 avdekket at det har skjedd minst 44 000 naturinngrep, og at det i snitt i denne perioden er blitt bygget ned om lag 79 kvadratmeter med natur hvert minutt.¹²

¹² NRK-dokumentar: «Norge i rødt, hvitt og grått».

https://www.nrk.no/dokumentar/xl/nrk-avslorer_-44.000-inngrep-i-norsk-natur-pa-fem-ar-1.16573560



I regjeringens nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for 2023-2027 oppfordres kommunene til å sette seg mål som kan redusere nedbygging av natur gjennom arealplanlegging som reduserer utslipp, arealbeslag og transportbehov.¹³ Dette innebærer blant annet at nedbygging av karbonrike arealer som myr og våtmark skal unngås, at fortetting og transformasjon av eksisterende bolig- og næringsområder skal vurderes før nye utbyggingsområder åpnes opp, og at fortetting av eksisterende fritidsboligområder skal vurderes før det legges til rette for utbygginger i nye områder. Arealbruk skal også planlegges slik at overvann og fare knyttet til flom, erosjon, skred, havnivåstigning, stormflo og annen naturfare er forsvarlig ivarettatt.

Forbrukerrådet vil samtidig peke på at hovedtyngden av arealplanleggingen i Norge foregår i kommunene, og lokale arealplanvedtak har derfor stor betydning for den samlede arealbruken. At planprosesser i kommunene i årene fremover tar mer hensyn til natur og arts mangfold vil derfor ha stor betydning for om det vil lykkes å forhindre tap av viktige naturområder, bevare biologisk mangfold, unngå privatisering av strandsonen og sikre allmennheten god tilgang til naturopplevelser og friluftsliv.

Forbrukerrådet mener at terskelen for å akseptere tap av natur er for lav i Norge i dag. Det er nødvendig med et strengt tiltakshierarki for beslutninger som påvirker natur og biologisk mangfold. Hovedregelen må være at man først skal planlegge for å unngå negative virkninger på natur. I tilfeller der skade ikke kan unngås, må det settes inn tiltak for å begrense skader mest mulig og for å istandsette eller restaurere naturområder.

Tap av naturmangfold utgjør en trussel mot en bærekraftig utvikling. Forbrukerrådet støtter derfor Naturrisikoutvalgets anbefaling om at politiske myndigheter bør arbeide for et naturforlik på linje med klimaforliket, for å sikre tydelig retning, langsiktighet og forutsigbarhet i møtet med naturrisiko.

Oslo, den 27. juni 2024

Med vennlig hilsen
Forbrukerrådet

Inger Lise Blyverket (s.)
Direktør

Bjarki Eggen (s.)
Seniorrådgiver

¹³ [Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027 \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)