

Intensjonsavtale mellom jordbruket og regjeringen om reduserte klimagassutslipp og økt opptak av karbon fra jordbruket for perioden 2021-2030

Det inngås en intensjonsavtale mellom Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og regjeringen med mål om å redusere klimagassutslippene, og øke opptaket av karbon i jordbruket. Avtalen er ikke juridisk bindende.

1. Bakgrunn

I møte den 30. november 2016 inviterte statsministeren jordbruksorganisasjonene til å inngå en frivillig avtale om utslippsreduksjoner. Det har vært gjennomført en rekke møter mellom partene og høsten 2018 ble det utarbeidet en teknisk arbeidsgrupperapport som skulle danne et faglig grunnlag for en klimaavtale. Rapporten skisserer utformingen av et skygge-regnskap for utslippsreduksjoner i jordbruket, og jordbruksrelaterte utslippsreduksjoner innen transport, bygg og arealdelen av LULUCF. Rapporten gir også en oversikt over mulige tiltak som kan bidra til å nå utslippsforpliktelsen. Med skyggeregnskap menes et regnskap for jordbrukets samlede bidrag til klimagassreduksjoner, utover det som inngår i det offisielle utslippsregnskapet for jordbrukssektoren.

2. Overordnede rammer for avtalen

Parisavtalens mål er at den globale oppvarmingen skal holdes godt under to grader sammenlignet med førindustriell tid, og tilstrebe at temperaturøkningen ikke overstiger 1,5 grad. For å få til dette har landene vedtatt et mål om at verdens samlede utslipp skal slutte å vokse så raskt som mulig, og å oppnå balanse mellom menneskeskapte utslipp og opptak av klimagasser i andre halvdel av århundret. Dette skal gjøres uten å sette matproduksjonen i fare.

Stortinget har gitt sin tilslutning til at Norge tar del i EUs klimaregelverk fra 2021 til 2030. Norge vil fortsatt stå fritt til å bestemme hvordan utslippene skal kuttes. Regelverket åpner for ulike fleksibilitetsmekanismer, og Norge vil ha de samme vilkårene for fleksibilitet som andre EU-land. Regjeringen planlegger imidlertid for kun å benytte fleksibilitet om strengt nødvendig.

Det er fire hovedmål for jordbrukspolitikken, matsikkerhet og beredskap, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og et bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser. Ved Stortingets behandling av Meld. St. 11 (2016-2017), slo man fast at matproduksjon er jordbrukets hovedoppgave. Komiteen understreket blant annet at "*arbeidet med å redusere klimagassutslipp fra norsk jordbruk må prioriteres samtidig som målet om økt matproduksjon med intensjon om økt selvforsyning ligger fast.*" I tillegg slo komiteens flertall fast at jordbrukets viktigste oppgave i klimasammenheng er å redusere klimagassutslippene per produsert enhet, i tillegg til å øke opptaket av CO₂ og tilpasse produksjonen til et klima i endring. Komiteen presiserte at klimagassutslipp fra biologiske prosesser ikke kan sidestilles med utslipp fra fossile kilder. Komiteens flertall understreket videre at "*Det er ikke god*

miljøpolitikk å gjennomføre tiltak som bidrar til karbonlekkasje, og det vil si at produksjonen flyttes ut av Norge".

I regjeringens politiske plattform, Granavolden-plattformen, heter det at "*Landbruket er en viktig bidragsyter i det grønne skiftet, både gjennom binding av karbon og produksjon av fornybar, biobasert energi og drivstoff. Samtidig er reduserte klimagassutslipp fra landbruket helt nødvendig. Et bærekraftig jordbruk er en forutsetning for å sikre ressursene og miljøverdiene for fremtiden.*" Innovative løsninger, for eksempel presisjonsjordbruk, som kan bidra til klima- og miljøvennlige produksjonsmetoder, kan samtidig også bidra til god agronomi og økt verdiskaping i jordbruket.

Om klimaforhandlingene med jordbruket har Stortinget, ved næringskomiteen, sagt følgende i behandlingen av Prop 1 S (2018-2019): "*Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, viser til at det i statsbudsjettet vises til forhandlingene med jordbrukets organisasjoner der det overordnede målet er å inngå en politisk avtale om hvor mye jordbrukssektoren skal redusere sine utslipp fram mot 2030. Regjeringen varsler samtidig at det skal vurderes å innføre klimagassavgifter på jordbrukets utslipp som i dag ikke er ilagt avgifter. Disse medlemmer vil understreke at Stortinget tidligere har slått fast at de biologiske prosessene ikke skal avgiftsbelegges. Disse medlemmer ber regjeringen legge dette til grunn for klimaforhandlingene med jordbruket.*"

Partene viser til følgende formulering i kap.5 Økonomi, skatt og bærekraft i Granavolden-plattformen: "*Unntakene for landbruk og fiskeri fjernes dersom det partssammensatte utvalget for fiske og forhandlingene mellom staten og jordbruksorganisasjonene om en klimaavtale ikke kommer frem til tiltak som gir reelle og tilstrekkelige utslippsreduksjoner.*" Partene legger til grunn at avtalen gir reelle og tilstrekkelige utslippsreduksjoner.

All matproduksjon starter med fotosyntesen. I utgangspunktet er derfor all jordbruksproduksjon basert på opptak av CO₂. Jordbruksaktiviteter, og særlig husdyrhold, er biologiske prosesser som også er opphav til utslipp av klimagasser, hovedsakelig i form av metan (CH₄) og lystgass (N₂O). Det er behov for mer kunnskap om jordbrukets samlede utslipp og muligheter til utslippsreduksjoner og opptak.

De rapporterte klimagassutslippene fra jordbrukssektoren i utslippsregnskapet utgjør ifølge SSBs foreløpige tall for 2018 4,5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter, en nedgang siden 1990 på 4,3 pst. Fra 2017 – 2018 viser tallene en nedgang på 0,1 pst. Samlet utgjør klimagassutslipp fra jordbrukssektoren 8,5 pst av de totale norske utslippene og 16,5 pst av de ikke-kvotepliktige utslippene.

Metan er den største utslippskilden fra jordbruket. Metan er en såkalt kortlevd klimadriver som har en betydelig sterkere oppvarmende effekt enn CO₂ per kg på kort sikt, men der innholdet i atmosfæren fra et utslipp har en levetid på omtrent et tiår, slik at den oppvarmende effekten er sterkt avtakende over tid. Det har kommet ny kunnskap om både den oppvarmende effekten som sådan, og om hvordan man kan håndtere det faktum at metan har mye kortere levetid i atmosfæren enn CO₂ når gassene skal sammenlignes. Jordbrukets utslipp av klimagasser er noe redusert siden 1990. Reduksjonen omfatter også

metan, noe som innebærer at jordbruket ikke har bidratt til økning i metankonsentrasjonen i atmosfæren i perioden. Når det føres regnskap for klimagassutslippene i jordbrukssektoren i denne avtalen, vil man derfor både synliggjøre utslippene gass for gass, og omregnet til CO₂-ekvivalenter.

Jordbruket påvirker også klimagassutslippene i andre sektorer i utslippsregnskapet. Til tross for økt produksjon har endringer i jordbruket bidratt til at utslipp fra energiforbruk fra jordbruket er redusert med 30 pst. siden 1990, herunder 15 pst. fra bruk av traktorer og annen redskap. Veksthussektoren har hatt en betydelig reduksjon i energiforbruk i de senere år, og det har skjedd en betydelig overgang fra fossile til mer miljøvennlige energikilder. Jordbruket er en viktig bidragsyter til det grønne skiftet både gjennom binding av karbon og produksjon av fornybar, biobasert energi og drivstoff.

Jordbruket er en av næringene som i størst grad blir direkte påvirket av klimaendringer. Jordbruket har alltid søkt best mulig tilpasning til vær – og klimavariasjoner. Endret klima kan gi nye produksjonsmuligheter, men vil også medføre stor usikkerhet. Det er derfor viktig og nødvendig at jordbruket over hele landet er godt rustet til et klima i endring. Utvikling av tilpasset teknologi og forskningsbasert og praktisk agronomisk kunnskap er en forutsetning for å lykkes under mer krevende forhold.

3. Ansvarsforhold og regelverk

Avtalen er bygget opp slik:

| | |
|----------|--|
| Del A | Jordbrukets bidrag til reduksjoner i klimagassutslipp og opptak i perioden 2021-2030 |
| Del B | Regjeringens arbeid med forbruksendringer som indirekte kan medføre reduksjoner i klimagassutslipp i fra jordbrukssektoren i perioden 2021- 2030 |
| Del C | Regler om hvordan avtalen skal følges opp og hvordan tiltak skal regnskapsføres. |
| Anneks 1 | Skyggeregnskap |
| Anneks 2 | Regnskap for tiltak som ikke fanges opp i det offisielle utslippsregnskapet |

Jordbruket er kun ansvarlige for tiltak i Del A. Regjeringen er ansvarlig for tiltak i Del B. Effekten av tiltak i Del A og B skal samlet gi en klimagassreduksjon på 5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter, der en vesentlig andel tas av Del A.

Del A Jordbrukets bidrag til reduksjoner i klimagassutslipp og opptak i perioden

Jordbruket skal arbeide med intensjon om å oppnå økte karbonopptak og reduserte klimagassutslipp i perioden 2021 -2030. Denne delen av avtalen omfatter kun tiltak jordbruket selv kan styre og gjennomføre.

Jordbruket står fritt til selv å bestemme hvilke tiltak de ønsker å gjennomføre. Aktuelle tiltak som vil bidra til måloppnåelse kan for eksempel være:

- Avlsarbeid

- Bedre gjødselhåndtering
- Overgang til fossilfri oppvarming og energibruk i jordbruket

Det er også en rekke tiltak jordbruket gjennomfører eller kan gjennomføre, utover det som per i dag fanges opp i utslippsregnskapet. Det er en ambisjon at utslippseffekten av slike tiltak over tid skal inngå i utslippsregnskapet. Eksempler på slike tiltak er:

- Bedre grovfôrkvalitet, beiting og tilsetningsstoffer i fôret
- Tiltak og utvikling av teknologi som kan bidra til økt opptak og lagring av karbon i jord
- Biogassproduksjon basert på husdyrgjødsel

Del B Regjeringens arbeid med forbruksendringer som indirekte kan medføre reduksjoner i klimagassutslipp fra jordbrukssektoren

Eksempler på tiltak regjeringen vil arbeide for:

- å oppnå målet om å redusere matsvinn med 50 pst. innen 2030
- å endre matforbruket i den norske befolkningen slik at matforbruket i størst mulig grad blir i tråd med de nasjonale kostholdsrådene

Slike tiltak kan medføre forbruksendringer som indirekte kan få konsekvenser for jordbruksproduksjonen og som potensielt kan medføre reduserte klimagassutslipp som bokføres i jordbrukssektoren.

Del C Oppfølging av avtalen, inkl. regnskapsføring

1. Framskrivningene gitt i Nasjonalbudsjettet 2019 skal legges til grunn, og tiltak innenfor arealbrukssektoren (LULUCF) skal måles mot nivået i 2016.
2. Avtalen omfatter klimatiltak som kan tilskrives jordbruksaktivitet innenfor sektorene jordbruk, transport, oppvarming av bygg og arealbrukssektoren unntatt skog i det offisielle klimagassregnskapet.
3. Det etableres et *skyggeregnskap* til det offisielle klimagassregnskapet (Anneks I). Skyggeregnskapet skal bestå av to deler:
 - a. Synliggjøring av jordbrukets bidrag innenfor de ulike utslippssektorene (jordbruk, transport, oppvarming av bygg og arealbrukssektoren unntatt skog) i det offisielle klimagassregnskapet. I denne delen synliggjøres effekter av utslippsreduksjoner i CO₂-ekvivalenter, slik det føres i det offisielle klimagassregnskapet.
Tiltak som per i dag ikke fanges opp i klimagassregnskapet på oppstarttidspunkt for avtalen, men som fases inn underveis i målperioden, skal tas inn som en del av skyggeregnskapet på det tidspunkt dette skjer.
 - b. Utslippsreduksjoner rapportert separat for de ulike klimagassene.
4. Tiltak jordbruket gjennomfører, men som i målperioden ikke fanges opp i det offisielle klimagassregnskapet, er ikke inkludert i måltallet. Gjennomføring og effekt av slike tiltak skal likevel synliggjøres i eget regnskap (Anneks II).
5. Kunnskap om og virkning av klimatiltak i jordbruket er under utvikling, og det legges til grunn at ny kunnskap om tiltak, effekter, metodeutvikling mm. løpende kan tas inn som en del av avtalen.

6. Deler av arbeidet som teknisk beregningsutvalg har utført siden 2017 videreføres i form av en gruppe bestående av representanter fra avtalepartene, samt fagpersoner. Gruppen skal være ansvarlige for regnskapsføring for Anneks I og II og gjøre opp status for progresjon og utvikling i arbeidet i forbindelse med de årlige jordbruksforhandlingene.
7. Partene er innforstått med at det vil ta tid å fase inn en del tiltak, at det også vil ta tid før effekten av tiltaket kan synliggjøres i utslippsregnskapet, og at resultatene derfor kan komme sent i avtaleperioden.
8. Dersom en av partene mener framdriften i avtalen ikke er som forutsatt, kan det kalles inn til reforhandlinger.
9. Jordbruket er avhengig av forutsigbare rammebetingelser. En vurdering av aktuelle virkemidler for å følge opp avtalen, blir en del av de ordinære budsjettprosessene, inkludert de årlige jordbruksoppgjørene.
10. Klimaavtalen skal ikke gi bindinger for framtidig virkemiddelbruk eller jordbruksforhandlinger, og klimaavtalen kan heller ikke forutsette økte subsidier.