

Vurderinger av reduksjonsmål for globale klimagassutslipp fra forbruk i Norge



Kolofon

Tittel – norsk og engelsk: Vurderinger av reduksjonsmål for globale klimagassutslipp fra forbruk i Norge.
Assessments of reduction targets for Norwegian consumption-based greenhouse gas emissions.

Sammendrag – summary:

Denne rapporten vurderer om et mål kan bidra til at Norge arbeider mer systematisk for å redusere klimagassutslipp som oppstår som følge av norsk forbruk, både innenfor og utenfor landets grenser. Rapporten er besvarelse på et oppdrag fra Klima- og miljødepartementet, som oppfølging til et anmodningsvedtak fra Stortinget om å utrede et reduksjonsmål for globale klimagassutslipp fra forbruk i Norge.

Utførende institusjon (institusjonen er ansvarlig for innholdet i rapporten):

Miljødirektoratet

Forfattere: Miljødirektoratet

Kontaktperson i Miljødirektoratet: Marie Katrine Rasch, Ingvild Byskov

M-nummer:M-3178 | 2026

År: 2026

Sidetall: 40 + vedlegg

Utgiver: Miljødirektoratet

Emneord: Klimagassutslipp, utslippsregnskap, klimafotavtrykk, forbruk, klimamål

Subject words: Greenhouse gas emissions, emissions inventory, consumption-based emissions, climate target

Sammendrag

Denne rapporten vurderer om et mål kan bidra til at Norge arbeider mer systematisk for å redusere klimagassutslipp som oppstår som følge av norsk forbruk, både innenfor og utenfor landets grenser. Rapporten er besvarelse på et oppdrag fra Klima- og miljødepartementet, som oppfølging til et anmodningsvedtak fra Stortinget om å utrede et reduksjonsmål for globale klimagassutslipp fra forbruk i Norge.

Forbruk er en betydelig driver for klimaendringer, naturtap og andre miljøutfordringer. Om lag to tredeler av klimagassutslippene som følger av norsk forbruk skjer i andre land. I denne rapporten har Miljødirektoratet derfor lagt til grunn at reduksjon av globale klimagassutslipp fra forbruk er et nødvendig supplement til arbeidet med territorielle utslippskutt.

Klimagassutslipp fra forbruk adresseres delvis i ulike etablerte mål og rammeverk, som Parisavtalen, Naturavtalen, FNs bærekraftsrammeverk og EUs rammeverk for sirkulær økonomi. I arbeidet med å redusere klimagassutslipp fra forbruk vil det derfor være relevant å se ulike rammeverk i sammenheng, for å styrke innsatsen og utnytte synergier. Dette gjelder for eksempel gjenbruk av data og kunnskapsgrunnlag.

Andre land jobber også med å begrense utslippene fra forbruk. Flere har statistikk og indikatorer over globale klimagassutslipp fra eget lands forbruk. En del land framhever, blant annet i strategier og handlingsplaner, viktigheten av å jobbe for å redusere slike utslipp. Tyskland har vedtatt et mål om å redusere klimagassutslipp fra forbruk per innbygger med 50 prosent innen 2030 sammenlignet med 2010 i sitt Nasjonale program for bærekraftig forbruk. Sverige har et generasjonsmål om å løse de store miljøproblemene uten å forårsake økte miljø- og helseproblemer utenfor Sveriges grenser og at forbruk av varer og tjenester skal forårsake minst mulig miljø- og helseproblemer. I land som Danmark, Sverige og Frankrike har tallfesting av mål for klimagassutslipp fra forbruk vært foreslått og diskutert, men er per i dag ikke vedtatt. Frankrike vil kunne få tallfestede mål knyttet til klimagassutslipp fra forbruk når de i år skal vedta sin tredje lavkarbonstrategi (SNBC 3). Vedlegg 1 inneholder en ikke-uttømmende oversikt over andre lands arbeid med klimagassutslipp fra forbruk og erfaringer med mål, strategier eller ambisjoner om å redusere utslippene.

Begrensninger i datagrunnlag og metoder er blant faktorene som gjør det krevende å sette konkrete, tallfestede mål. Klimagassregnskapet for forbruk i Norge gir i dag den beste oversikten over totale klimagassutslipp fra forbruk, men mangler detaljnivå, og inkluderer ikke utslipp fra arealbruk og arealbruksendringer (LULUCF). Beregningene av utslipp i andre land fra norsk forbruk har dessuten høy usikkerhet. Likevel kan dagens tallgrunnlag gi et godt bilde av utviklingen i globale klimagassutslipp fra norsk forbruk på et overordnet nivå. Klimagassregnskap for Norge kan også suppleres med indikatorer for utvalgte temaer, for å vurdere utvikling over tid og eventuell måloppnåelse.

Å etablere et mål kan være en katalysator for arbeidet med å overvåke og redusere utslipp knyttet til forbruk. Et eventuelt mål må følges opp med konkrete tiltak og virkemidler, for å oppnå nødvendige utslippskutt. Et mål kan også sende et tydelig styringssignal til alle aktører i samfunnet, som har mulighet for å påvirke klimagassutslipp fra forbruk.

Dette er utgangspunktet for Miljødirektoratets anbefalinger i denne rapporten om hvordan mål kan utformes. Rapporten gir også anbefalinger om hvordan kunnskapsgrunnlag for resultatoppfølging, vurdering av ambisjonsnivå og kunnskap om mulige tiltak og virkemidler kan styrkes. De konkrete anbefalingene i denne rapporten underbygger hverandre, men kan også i stor grad gjennomføres uavhengig av hverandre.

Miljødirektoratet anbefaler at det etableres mål for reduksjon av globale klimagassutslipp fra forbruk i Norge. Miljødirektoratet vurderer imidlertid at det er behov for å **sammenstille kunnskap om tiltak og virkemidler** for å kunne fastsette ambisjonsnivået i målene, og anbefaler et oppfølgende arbeid på dette. Dette vil gi nyttig innsikt for hvordan utslippene kan kuttes, uavhengig av om det settes mål eller ikke. En handlingsplan eller annet rammeverk kan bidra til å gi langsiktighet i arbeidet med å redusere utslipp fra forbruk i Norge.

For å kunne følge med på utviklingen i utslippene og evaluere eventuelle mål og effekter av tiltak og virkemidler, anbefaler Miljødirektoratet at det jobbes videre med å **forbedre klimagassregnskapet for forbruk** og se på hvordan andre indikatorer kan supplere kunnskapsgrunnlaget for utslipp fra forbruk. For å sikre at ulike miljøhensyn knyttet til forbruk sees mest mulig i sammenheng anbefaler Miljødirektoratet også at det utarbeides en **samlet oversikt over mål, tiltak og virkemidler, og indikatorer** knyttet til utvikling og reduksjon i forbruk.

Konkrete, tallfestede (kvantitative) mål kan gi et tydeligere styringssignal enn kvalitative mål. Miljødirektoratet anbefaler at det på sikt etableres et **kvantitativt, sektorovergripende mål**. Siden det vil ta tid å få på plass et klimagassregnskap for forbruk i Norge som gir tilstrekkelig god informasjon for å vurdere tilstand og utvikling, anbefaler vi at det først etableres et **kvalitativt, sektorovergripende mål** om å redusere totale klimagassutslipp fra forbruk i Norge. Målet bør revideres jevnlig slik at både ambisjonsnivå og formulering kan justeres i takt med forbedringer i metodikk, datatilgjengelighet og kunnskap om tiltak og virkemidler.

I tillegg til et sektorovergripende mål anbefales det å etablere **fokusmål** for utvalgte områder der utslippene er størst, eller der potensialet for påvirkning er betydelig. Særlig trekkes transport, bygg og anlegg og matforbruk fram som utslippsintensive områder med gode muligheter for reduserte globale utslipp gjennom endret forbruk. Fokusmål vil gjøre det mulig å spisse innsatsen og utvikle målrettede virkemidler, samtidig som de kan harmoniseres med eksisterende politikk på sirkulær økonomi, avfall og ressursbruk.

Arealpåvirkningen fra forbruk er betydelig, og fører til både klimagassutslipp og tap av natur og økosystemer. Datagrunnlag for å vurdere forbrukets påvirkning på arealer er særlig mangelfullt. Miljødirektoratet anbefaler at det arbeides videre med **datagrunnlag, metoder, og mulige indikatorer**. Det anbefales å etablere **kvalitativt mål** for å redusere negativ påvirkning fra forbruk på arealer, både globalt og nasjonalt, og at hensyn til utslipp fra arealbruk integreres i de foreslåtte fokusmålene. Mål bør sees i sammenheng med arbeid for å redusere negativ påvirkning på naturmangfold.

Innholdsfortegnelse

1	Introduksjon: Rapportens rammer	7
1.1	Oppdrag fra Klima- og miljødepartementet	7
1.2	Hva menes med forbruk?	7
1.3	Utslipp fra forbruk må reduseres.....	8
1.4	Myndigheter, forbrukere og næringsliv i Norge har mulighet for å påvirke globale utslipp knyttet til forbruk	9
1.5	Forbruk er en driver for flere miljøutfordringer	10
1.6	Rapportens oppbygging.....	12
2	Vurderinger ved etablering av mål og mulige innretninger	13
2.1	Fordeler og utfordringer ved etablering av mål for klimagassutslipp fra forbruk	13
2.2	Mulige innretninger av et mål	16
2.2.1	Sektorovergripende mål og fokusmål	16
2.2.2	Konkrete innretninger av mål	19
2.3	Vurderinger ved fastsettelse av mål – hva er riktig ambisjonsnivå?	22
2.3.1	Etiske vurderinger av ansvar og byrdefordeling	23
2.3.2	Kartlegge faktisk mulighet for reduksjon av utslipp.....	25
3	Kunnskapsgrunnlag og resultatoppfølging	26
3.1	Klimagassregnskap for forbruk i Norge.....	26
3.2	Ytterligere kunnskapsgrunnlag for resultatoppfølging og politikkutforming.....	27
4	Klimagassutslipp fra arealbruk og arealbruksendringer som følge av forbruk.....	32
5	Se klima, natur og miljøutfordringer i sammenheng	34
6	Kostnader	36
6.1	Statistikkproduksjon.....	36
6.2	Andre administrative kostnader	37
7	Miljødirektoratets anbefaling	38
7.1	Arealbruk	39
	Vedlegg 1: Erfaringer fra andre land	1
	Danmark	1
	Sverige.....	4
	Finland	5
	Frankrike.....	5
	Andre europeiske land og EU	6

1 Introduksjon: Rapportens rammer

1.1 Oppdrag fra Klima- og miljødepartementet

Som oppfølging av stortingsvedtak fra revidert Nasjonalbudsjett 2025 fikk Miljødirektoratet i november 2025 i oppdrag å vurdere et reduksjonsmål for globale klimagassutslipp fra forbruk i Norge.

Klima- og miljødepartementet har bedt Miljødirektoratet om å vurdere fordeler og ulemper ved å etablere et reduksjonsmål, og gi anbefalinger om hvordan et reduksjonsmål bør utformes. Videre er Miljødirektoratet bedt om å anbefale hvordan måloppnåelse bør vurderes, med henvisning til blant annet Klimagassregnskap for forbruk i Norge og indikatorer for sirkulær økonomi.

Miljødirektoratet er bedt om å se hen til andre lands erfaringer med lignende mål, strategier eller ambisjoner.

Miljødirektoratet er også bedt om å vurdere hvilke sammenhenger mellom klima, natur og miljøutfordringer det er relevant å belyse i denne sammenheng, inkludert mulige synergier i datagrunnlag.

1.2 Hva menes med forbruk?

"Forbruk" kan tolkes på ulike måter. Ofte assosierer vi forbruk med det vi som privatpersoner bruker pengene våre på, særlig varer vi kjøper inn. Andre ganger har det en bredere betydning, og forbruket omfatter også det næringsliv og offentlig sektor bruker penger på.

I denne rapporten inkluderer begrepet forbruk både forbruksartikler (for eksempel klær og mat), aktiviteter (for eksempel bilkjøring og flyreiser) og investering i infrastruktur (for eksempel veier, bygninger, maskiner). Det inkluderer forbruket i husholdningene, offentlig sektor og næringslivet. "Forbruk" er i denne rapporten avgrenset til sluttforbruk eller sluttanvendelse. Denne definisjonen har sammenheng med avgrensningen i *Klimagassregnskap for forbruk i Norge*, der bare utslipp knyttet til produkter med sluttanvendelse i Norge inngår i regnskapet. Det betyr at utslipp fra varer som importeres til Norge for å inngå i en produksjonsprosess bare vil inngå i regnskapet dersom sluttproduktet fra produksjonen også brukes i Norge, og ikke eksporteres.

Et eksempel er utslipp knyttet til utvinning og transport av råvarer som importeres til Norge for å brukes i produksjon av mineralgjødsel. I *Klimagassregnskap for forbruk i Norge* vil disse utslippene fordeles dit det endelige sluttproduktet, i denne sammenhengen maten hvor gjødsla inngår i verdikjeden, konsumeres. Dersom gjødsla inngår i verdikjeden til mat som spises i andre land, så vil også utslippene "eksporteres". Dersom gjødsla brukes til å produsere mat som konsumeres i Norge, vil utslippene inngå i klimagassregnskapet.

1.3 Utslipp fra forbruk må reduseres

Gjennom Parisavtalen har de fleste land i verden forpliktet seg til å holde den globale oppvarmingen "godt under 2 grader, med en ambisjon om å begrense den til 1,5 grader over førindustrielt nivå". Klimapanelets siste hovedrapport viser at virkningene av klimaendringene kommer raskere og er mer omfattende enn tidligere antatt. Selv om global oppvarming begrenses til 1,5 grader vil det ha store negative konsekvenser for mennesker og økosystemer, og det er risiko for å krysse flere irreversible vippepunkter også innenfor 1,5 grader oppvarming.¹

Under Parisavtalen forplikter landene seg til å redusere sine *territorielle* utslipp, det vil si utslipp som skjer innenfor landets eget geografiske område. Samtidig erkjenner landene i Parisavtalens fortale "at bærekraftige livsstiler og bærekraftige forbruks- og produksjonsmønstre, anført av parter som er industriland, spiller en viktig rolle i arbeidet med å motvirke klimaendring"^{2,3}, uten at det legges direkte føringer for hva dette innebærer.

Det er bred klimafaglig enighet om at utslipp knyttet til etterspørsel og levevis må prioriteres høyere i politikkutforming for å begrense global oppvarming i tråd med målet i Parisavtalen. FNs klimapanel beskriver viktigheten av klimapolitikk på forbrukssiden, og det europeiske klimarådet påpeker at endret etterspørsel vil kunne redusere behovet for kostnads- og ressurskrevende klimatiltak og samtidig gi flere fordeler for helse og miljø.^{4,5}

Ifølge FNs ressurspanels hovedrapport *Global Resources Outlook 2024* er verdens økende forbruk av ressurser den største driveren bak klimaendringer, forurensning og tap av naturmangfold.⁶ Uttak og bearbeiding av ressurser er mer enn tredoblet de siste 50 årene, og rapporten anslår at det globale ressursforbruket kan øke med ytterligere 60 prosent de neste 40 årene dersom vi ikke gjør noe med måten vi forbruker ressursene. Samlet står uttak og prosessering av materielle ressurser for over 55 prosent av verdens klimagassutslipp.

Norge har et høyt forbruk sammenlignet med andre land.⁷ Klimagassutslipp fra forbruk i Norge var omtrent 77 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2021, som tilsvarer omtrent 14 tonn CO₂-ekv.

¹ [Et 2035-bidrag som sikrer omstilling nasjonalt - miljodirektoratet.no](#)

² [Parisavtalen - Lovdata](#)

³ [ADOPTION OF THE PARIS AGREEMENT - Paris Agreement text English](#)

⁴ *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Working Group III contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Genève: Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). 2022. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/>, kap. 5.

⁵ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT REPORT Part 1 Accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS *Securing our future Europe's 2040 climate target and path to climate neutrality by 2050 building a sustainable, just and prosperous society*. Brussels: European Commission, 2024.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52024SC0063&qid=1709728067504>

⁶ [Global Resources Outlook 2024 - Bend the trend: Pathways to a Liveable Planet as Resource Use Spikes](#)

⁷ [Norge med nest høyest forbruk i Europa – SSB](#)

per innbygger.⁸ To tredeler av utslippet fra norsk forbruk skjedde i andre land i 2021. Disse utslippene blir i dag i liten grad adressert gjennom nasjonale klimatiltak i Norge. Både rapporten fra Klimautvalget 2050 og Klimarådet (2026) peker på at globale utslipp fra forbruk må hensyntas i større grad enn i dag i norsk politikk.⁹

Sju av ti nordmenn mener at innbyggere i rike land som Norge bør redusere forbruket sitt som en del av løsningen på klimautfordringen.¹⁰ Gjennom å redusere og endre vårt forbruk, noe som kan gi insentiv for at produksjon i andre land vris i en mer klimavennlig og mindre ressursintensiv retning, vil Norge kunne bidra til globale utslippskutt.

Gitt den negative påvirkningen forbruk generelt har på både klima og natur, er det behov for å styrke tiltak og virkemidler for å redusere konsekvensene av norsk forbruk. For vurderingene gjort i denne rapporten har Miljødirektoratet derfor lagt til grunn at reduksjon av globale klimagassutslipp fra forbruk i Norge er viktig i videre politikkutvikling i Norge.

1.4 Myndigheter, forbrukere og næringsliv i Norge har mulighet for å påvirke globale utslipp knyttet til forbruk

Selv om to tredeler av klimagassutslippene knyttet til forbruk i Norge skjer i andre land, har forbrukere, næringsliv og offentlig sektor i Norge mulighet for å påvirke utslippene gjennom å vri etterspørsel, forbruk og verdikjeder i en mer bærekraftig retning. Myndighetene kan legge til rette for dette gjennom blant annet økonomiske og regulatoriske virkemidler. UFF-rammeverket¹¹ (unngå, flytte, forbedre) har blitt et etablert rammeverk for klimatiltak i Norge, og prinsippet kan også overføres til tiltak som skal redusere utslipp knyttet til forbruk. Eksempler på tiltak er å ombruke og reparere produkter mer, rehabilitere bygg fremfor å bygge nytt, designe og velge produkter med lavere klimafotavtrykk mm. Aktuelle virkemidler kan være for eksempel økonomiske virkemidler for å fremme reparasjoner i kombinasjon med å gjøre nye varer dyrere,¹² stønad til rehabilitering av eksisterende bygg, begrense eksponering for reklame for utslippsintensive produkter mm. EU-regelverk som priser klimagassutslipp fra produksjonen av importerte varer, er et eksempel på virkemiddel rettet mot næringsliv og som indirekte kan bidra til reduksjon av utslipp knyttet til forbruk (CBAM, se utdypning i kap.3.2).

⁸ XIO Sustainability Analytics A/S (2024): [CaFEAN 2: Updated Analysis of the Carbon Footprint of the Economic Activity of Norway - miljødirektoratet.no](#) Fagmelding: [To tredeler av utslippene fra forbruket vårt skjer i andre land - miljødirektoratet.no](#)

⁹ Rapportene framhever bl.a. viktigheten av at politikken må ta utgangspunkt i at ressurser er knappe ([Klimautvalget 2050](#)) og at utslipp og avtrykk på klima- og natur også utenfor Norges grenser må vektlegges. [Klimaråd 2026 – Norsk klimastiftelse](#)

¹⁰ Gregersen (2024), Norsk medborgerpanel. [Bør vi redusere forbruket?](#)

¹¹ UFF-rammeverket er nærmere forklart i bl.a. *Klimatiltak i Norge (2025)*, side 68.

¹² Ekspertgruppen for utredning av virkemidler for å fremme sirkulære aktiviteter (2025), s. 30: *Ikke rett fram*

For å oppnå utslippsreduksjoner er det avgjørende at det etableres et solid rammeverk for gjennomføring av tiltak og virkemidler. I Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets vedtatte klimamål konkluderte de med at oppnåelse av Norges territoriale klimamål er utfordret av et svakt rammeverk.¹³ Dette gjelder både forankring på tvers av departementer og at det ikke er satt tydelige tidsplaner for når tiltak og virkemidler skal iverksettes. Dette er et relevant bakteppe for vurderinger av hvordan et tverssektorielt samarbeid kan styrkes gjennom ulike målinnretninger, og hvordan man kan sikre gjennomføring av tiltak og virkemidler og god resultatoppfølging, også når reduksjon i klimagassutslipp fra forbruk skal planlegges.

1.5 Forbruk er en driver for flere miljøutfordringer

Forbruk belaster både klima, natur og andre miljøområder. I jobben med å redusere klimagassutslipp fra forbruk kan det være relevant å se til andre rammeverk og regler, som også ser på forbruk som en driver for påvirkning og/eller som påvirker klimagassutslippene fra forbruk. Det er vesentlig både for å sikre harmonisering av mål på tvers av rammeverk og for å sikre at tiltak og virkemidler hensyntar og styrker overlappende innsatsområder. I boks 1 presenteres en rekke relevante regler og rammeverk, som det ses til videre i denne rapporten.

Datagrunnlaget som innsamles innen ulike rammeverk kan også være aktuelle i kontekst av et reduksjonsmål for klimagassutslipp. Dette beskrives nærmere i kapittel 5.

Boks 1. Sentrale rammeverk der miljøpåvirkning fra forbruk er relevant

Her presenterer vi en rekke relevante regelverk og rammeverk som ser på og/eller påvirker konsekvensene fra forbruk.

Naturmeldingen er Norges strategi- og handlingsplan for hvordan Norge skal nå målene i naturavtalen. Forbruks- og produksjonsmønstre har indirekte påvirkning på naturmangfold gjennom arealbruksendringer og forurensning og overforbruk av naturressurser, og er derfor en viktig del av naturavtalen. Klimagassutslipp knyttet til forbruk har også en indirekte påvirkning på naturmangfold gjennom konsekvenser av klimaendringer. Gjennom mål 16 om bærekraftig forbruk, forplikter Norge seg til å "[...] redusere det globale fotavtrykket av forbruk på en likeverdig måte, blant annet ved å halvere mengden matsvinn på verdensbasis og redusere overforbruk og avfallsmengde betydelig, for at alle mennesker skal kunne leve godt i harmoni med Moder jord."

Tekstboks fortsetter på neste side

¹³ Riksrevisjonen (2024): *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets vedtatte klimamål*. Dokument 3:15 (2023-2024). [Dokument 3:15 \(2023-2024\)](#)

Norge har forpliktet seg til å jobbe for å nå **FNs bærekraftsmål** innen 2030. I stortingsmeldingen «Norges arbeid med bærekraftsmålene. Status utfordringer og veien videre» fra juni 2025 framheves vårt høye materielle forbruk som en hovedutfordring. FNs bærekraftsmål 12 om ansvarlig forbruk og produksjon, samt de underliggende delmålene, handler om å sikre bærekraftige forbruks- og produksjonsmønstre. For eksempel handler delmål 12.3 om å halvere matsvinnet innen 2030, delmål 12.5 om å redusere avfallsmengden betydelig gjennom forebygging, reduksjon, materialgjenvinning og ombruk. Delmål 12.6 peker også på næringsliv sin rolle, med fokus om å stimulere selskaper til å ta i bruk bærekraftige metoder og integrere informasjon om egen bærekraft i sine rapporteringsrutiner.

Norges klimamål dekker de utslipp som skjer innenfor Norges geografiske område. Utslipp knyttet til forbruk i Norge, hvor utslippene skjer innenfor Norges geografiske område, vil også påvirkes av politikkutforming for å redusere Norges territorielle utslipp. Omtrent en tredjedel av utslippene knyttet til forbruk skjer innenfor Norges geografiske område.

Høsten 2025 besluttet regjeringen å etablere et **samfunnsoppdrag på sirkulær økonomi**. Hovedmålet for samfunnsoppdraget er at "Norge i 2035 skal ha oppnådd en betydelig økning i ombruk, reparasjoner og deling av knappe ressurser". Regjeringen har også besluttet tre delmål for samfunnsoppdraget:

- 1. Det er etablert nye initiativ og samarbeid som gir en betydelig økning i ombruk og reparasjon blant forbrukere, sivilsamfunn, næringslivet og offentlig sektor.*
- 2. Det er etablert gode delingsløsninger som medfører at det deles mer og forbrukes mindre i norske lokalsamfunn.*
- 3. Bedrifter deler i større grad knappe ressurser som råvarer, energi og areal.*

Clean Industrial Deal, sammen med EU Competitive Compass og Industrial Acceleration Act, utgjør EUs strategi for å avkarbonisere den europeiske økonomien samtidig som man styrker Europas konkurransekraft og innovasjonsevne. Strategien har særlig fokus på energikrevende industri og tech-industri, og på å sikre at Europa er konkurransedyktig i dagens geopolitiske situasjon. Fokusområder i strategien inkluderer blant annet energi, avkarbonisering, sirkulær økonomi og tilgang på råmaterialer.

Kildehenvisninger:

Meld.St.35 (2023-2024) "Bærekraftig bruk og bevaring av natur. Norsk handlingsplan for naturmangfold".

[Meld. St. 35 \(2023-2024\)](#)

Meld.St.35 (2024-2025) "Norges arbeid med bærekraftsmålene". [Meld. St. 35 \(2024-2025\)](#)

Norges nasjonale klimamål: [Klima - Norges klima- og miljømål - Miljøstatus - Norges klima- og miljømål](#)

Samfunnsoppdrag for sirkulær økonomi (2025). [Samfunnsoppdraget for sirkulær økonomi - regjeringen.no](#)

EU Clean Industrial Deal (lanser i 2025). [Clean Industrial Deal - European Commission](#)

1.6 Rapportens oppbygging

Rapporten er bygget opp på følgende måte:

- Kapittel 2 diskuterer fordeler og utfordringer ved etablering av et mål (2.1), mulige innretninger på et mål (2.2), og en kort oversikt over tilnærminger til å fastsette ambisjonsnivå (2.3).
- Kapittel 3 gir en kort oversikt over dagens kunnskapsgrunnlag (3.1) og peker på relevante indikatorer som kan være en del av oppfølging av arbeidet med å redusere klimagassutslipp knyttet til forbruk (3.2). Sentrale kunnskapshull blir også belyst.
- Kapittel 4 setter fokus på hvordan arealbruk og arealbruksendringer påvirker klimagassutslipp fra forbruk. Behov for å styrke kunnskapsgrunnlaget blir konkretisert.
- Kapittel 5 fremhever viktigheten av å se arbeidet med klimagassutslipp fra forbruk i sammenheng med andre miljøtemaer og rammeverk, for at sikre at innsatsen rettet mot ett miljøaspekt ikke får uheldige konsekvenser for andre områder, og for å sikre synergier i både mål og datagrunnlag.
- Kapittel 6 gir en kort oppsummering av kostnadsestimer knyttet til utvikling av statistikk for klimagassutslipp fra forbruk i Norge (6.1) og andre administrative kostnader for å evaluere et eventuelt mål (6.2).
- Kapittel 7 presenterer Miljødirektoratets anbefalinger.

Relevante eksempler fra erfaringene fra andre land er trukket fram fortløpende i rapporten. En kort oversikt over erfaringer fra et utvalg av land gjengis i vedlegg 1.

2 Vurderinger ved etablering av mål og mulige innretninger

I dette kapittelet presenterer vi først fordeler og utfordringer ved å etablere et mål. Deretter gjennomgår vi mulige innretninger på et mål, både omfang og mulige konkrete formuleringer. Avslutningsvis diskuterer vi hensyn som kan ligge til grunn ved eventuell fastsettelse av ambisjonsnivå for et mål.

I denne leveranse legges det til grunn at "mål" definerer resultater som man ønsker å oppnå. Et mål kan ha ulik grad av forpliktelse ved seg. Lovfestede mål er for eksempel mer bindende enn en formulering nedfelt i en handlingsplan. Mål som meldes inn til internasjonale organer vurderes også oftest som mer bindende enn rent nasjonale mål. Samtidig er mål som inngås som avtaler nasjonalt, for eksempel mellom næringsliv og staten, ofte virkemidler som kan bidra til endring. Det kan også fastsettes ambisjoner, som vurderes som mindre bindende enn mål. Vi tar i denne rapporten ikke stilling til om arbeidet med reduserte klimagassutslipp fra forbruk i Norge bør rammes inn som et mål eller en ambisjon, og omtaler det videre som "mål". Vi tar heller ikke stilling til den juridiske implementeringen og forpliktelsesgraden av et eventuelt mål.

2.1 Fordeler og utfordringer ved etablering av mål for klimagassutslipp fra forbruk

Fordeler

Fordeler ved å etablere et mål er hovedsakelig knyttet til målets funksjon som styringssignal (i) og som styringsverktøy for tiltak og virkemidler (ii).

i) Styringssignal

Et mål kan sende et tydelig styringssignal som gir retning og forutsigbarhet for næringslivet, offentlige virksomheter og kommuner. Et mål er en anerkjennelse av at reduksjon av klimagassutslipp fra forbruk er et nasjonalt innsatsområde.

Målsetting kan bidra til at temaet prioriteres, arbeides med og forstås bedre i de delene av samfunnet som kan iverksette og blir påvirket av tiltak. Et eksempel som illustrerer dette er Oslo kommune, som i dialog med Miljødirektoratet understreket at ved prioriteringer i deres lokale klimaarbeid, så ser de i stor grad til nasjonale føringer.

Den konkrete utforming av mål har også betydning for effekten av målet som styringssignal. Dette utdypes i kapittel 2.2.

ii) Styringsverktøy for tiltak og virkemidler

Et mål medfører bare vesentlige endringer, dersom det følges opp av tiltak og virkemidler. Å etablere et mål kan være en katalysator for å igangsette og systematisere arbeidet med å overvåke og redusere klimagassutslipp fra forbruk, slik som det for eksempel gjøres i Regjeringens Klimastatus og -plan for oppfølging av de territorielle klimamålene.

Et mål kan også gi større synlighet av vedtatt politikk som bidrar til reduksjon av klimagassutslipp fra forbruk, for eksempel regelverk for sirkulær økonomi. Vurderinger av klimaeffekten av statsbudsjettet inngår som del av rapporteringen på Klimaloven, men det er primært klimagassutslippene som skjer i Norge som blir belyst.

Et mål om reduserte utslipp fra forbruk i Norge vil omfatte både utslipp innenfor og utenfor Norges grenser. Det vil være delvis overlap med utslipp som er omfattet av andre klimamål Norge har. Et reduksjonsmål for globale klimagassutslipp fra forbruk i Norge kan imidlertid gi et rammeverk for å jobbe med å redusere utslipp fra hele verdikjeden for varer og tjenester, bidra til å se utslipp og utslippsreduksjoner innenlands i sammenheng med vår påvirkning globalt, og inkludere effekter på klimagassutslipp i andre land i nasjonale beslutningsprosesser.

En forutsetning for at et mål bidrar til gjennomføring av tiltak og virkemidler er at målet anerkjennes i alle sektorer. Som nevnt i innledningen, pekte Riksrevisjonen på at en hovedutfordring i Norge for å nå klimamålene i Klimaloven er at disse er lite konkretisert og forpliktende formulert i de enkelte departementenes styring.¹⁴

Noen utfordringer og avveiiinger

iii) Kunnskapsgrunnlag for resultatoppfølging av mål

Det er behov for et godt kunnskapsgrunnlag for å følge opp mål og for å vurdere måloppnåelse og effekten av tiltak. For klimagassutslipp fra forbruk kan dette være krevende fordi globale verdikjeder er lange, komplekse og innsatsfaktorer blandes underveis. Opprinnelsesland endrer seg ofte raskt, ut fra hva som gir de beste konkurransevilkårene. Når man beregner klimagassutslipp fra forbruk, vil denne kompleksiteten bare til en viss grad fanges opp¹⁵.

Klimagassregnskap for forbruk i Norge er det beste tilgjengelige kunnskapsgrunnlaget vi har per dags dato over *totale* klimagassutslipp fra norsk forbruk.^{16,17} Regnskapet egner seg godt til å

¹⁴ [Dokument 3:15 \(2023–2024\)](#)

¹⁵ [Policy Options for Reducing Consumption-Based Emissions](#)

¹⁶ [CaFEAN 2: Updated Analysis of the Carbon Footprint of the Economic Activity of Norway - miljodirektoratet.no](#)

¹⁷ Indikatoren for forbruksfotavtrykk måler klimagassutslipp knyttet til 165 produkter, altså en "bottom up-tilnærming". Se nærmere forklaring i kap. 3.2

analysere "de store linjene", for eksempel hvordan ulike næringer og sluttforbrukere bidrar til globale klimagassutslipp, i hvilke land/regioner utslippene skjer, og hvordan utslippene endrer seg når utgiftene i næringene endrer seg.

Slike beregninger er imidlertid usikre. En utfordring og usikkerhetselement med regnskapet er at metodikken baserer seg på monetære størrelser (hvor mye penger som brukes), som betyr at dyrere varer vil trekke utslippene mer opp enn billigere varer, til tross for at disse kan ha like store utslipp, eller at billigere varer enda kan ha høyere utslipp. Videre er analysen på et så aggregert nivå at det er vanskelig å fange opp endringer i utslipp innenfor hver bransje.

En annen sentral utfordring er at tilgjengelige beregninger tyder på at to tredeler av utslipp knyttet til norsk forbruk skjer i andre land. Dermed er treffsikkerhet og pålitelighet til et slikt regnskap avhengig av datainnhenting og beregninger gjort i andre land. Det betyr at resultater for Norge kan bli betydelig revidert dersom andre land oppdaterer eller endrer sine kryssløpstabeller eller territorielle utslippsregnskap.

Det tar også tid å sammenstille datagrunnlaget som trengs i modellen, blant annet publiseres et vesentlig datagrunnlag – kryssløpstabeller, først omtrent to år etter statistikkårets avslutning. Dette forsinker evaluering av måloppnåelse for et eventuelt konkret tallfestet mål.

En ytterligere begrensning er at Klimagassregnskapet for forbruk ikke inkluderer utslipp fra skog- og arealbrukssektoren (LULUCF), og dette er et vesentlig kunnskapshull, gitt relevansen av sektoren for klima og natur (se kapittel 4)¹⁸. Begrensninger i datagrunnlaget er ytterligere beskrevet i dokumentasjonsrapporten for analysen over klimagassutslipp fra forbruk.¹⁷

Miljødirektoratet forventer at datagrunnlaget vil forbedres over tid, og at noen av de nevnte utfordringer ved klimagassregnskapet vil reduseres. Mulige forbedringer og rammer for en mer jevnlig oppdatering av regnskapet er under kartlegging i samarbeid mellom SSB og Miljødirektoratet, se kapittel 3.1.

Samtidig er det viktig å være klar over de iboende begrensningene i en beregningsmetodikk som baserer seg på en top-down tilnærming. For å imøtegå begrensningene i Klimagassregnskap for forbruk i Norge og kompleksitet i vurdering av effekt av tiltak, kan det utarbeides nytt eller tas i bruk eksisterende datagrunnlag i form av flere indikatorer som belyser flere dimensjoner knyttet til problemstillingen (se kapittel 3).

¹⁸ Det samme gjelder globale analyser av klimagassutslipp fra forbruk, se f.eks. [Consumption-based CO₂ emissions, 2023](#)

iv) Et mangfold av relaterte mål og rammeverk med behov for samordning

Klimagassutslipp fra forbruk adresseres i ulike relaterte mål og rammeverk. Dette kan gi utfordringer knyttet til samordning, men det gir også muligheter for å utnytte overlapp på tvers av tematisk nærliggende mål, spesielt i forhold til gjenbruk av data og kunnskapsgrunnlag.

Parisavtalen, Naturavtalen (mål 16), FNs bærekraftsrammeverk (mål 12), EUs rammeverk for sirkulær økonomi og EUs Clean Industrial Deal adresserer alle på ulike måter miljøutfordringer knyttet til forbruk. Selv om alle disse målene og rammeverkene peker i samme retning, har de ulike fokus. Det er også variasjon i grad av forpliktelse for landene, og rapporteringsforpliktelsene er forskjellige. Dette kan gjøre styring vanskelig for beslutningstakere, særlig når det er uklart hvordan mål skal oppnås.¹⁹ I tillegg er et fellestrekk på tvers av disse at Norge har utfordringer med å oppnå disse målene.²⁰

Å sikre harmonisering på tvers av rammeverk bør prioriteres ved eventuelt etablering av et mål for klimagassutslipp fra forbruk. Blant annet er en del indikatorer og rapporteringsflyt allerede etablert i de relaterte rammeverkene, og det gir mulighet for gjenbruk av datagrunnlag og standardisering av metodikken. Dette diskuteres nærmere i kapittel 3 om utvikling og bruk av kunnskapsgrunnlag for resultatoppfølging. Å integrere mål eller annen oppfølging for reduksjon i klimagassutslipp fra forbruk i eksisterende rammeverk kan videre være en måte for å utnytte synergier. Dette beskriver vi nærmere i kapittel 5 om å se klima, natur og miljøutfordringer i sammenheng.

2.2 Mulige innretninger av et mål

Dersom man ønsker å innføre et mål for reduserte klimagassutslipp fra forbruk, finnes det ulike måter å innrette et sânt mål. Først diskuterer vi hensiktsmessig omfang/avgrensning av et mål for utslipp knyttet til forbruk, der sektorovergripende mål og fokusmål presenteres som to ulike, men mulig supplerende, innganger. Deretter diskuterer vi mulige konkrete innretninger for et mål.

2.2.1 Sektorovergripende mål og fokusmål

Et mål for klimagassutslipp knyttet til forbruk kan være et overordnet mål for totalutslippet knyttet til norsk forbruk, som beregnet i klimagassregnskap for forbruk i Norge. Dette omfatter utslipp fra alle sektorer.²¹ Dette omtales som *sektorovergripende mål* videre i rapporten.

Mål for klimagassutslipp fra forbruk kan også settes for en avgrenset del av forbruket i Norge, for eksempel for spesifikke sektorer, for husholdninger eller for ulike produktgrupper. Dette omtales

¹⁹ Klimautvalget 2050 anbefalte f.eks. i Særtrykk av NOU 2023: 25 at målet om klimanøytralitet fra 2030 blir avvirket fordi det skaper uklarhet rundt hva som er Norges målsetting.

²⁰ f.eks. [Sustainable Development Report 2025](#), Norway's 7th National Report to CBD [Online Reporting Tool](#)

²¹ Utslipp fra skog- og arealbrukssektoren er ikke inkludert i dette målet hovedsakelig grunnet metodiske utfordringer. Se nærmere forklaringer i kapittel 4

som *fokusmål* videre i rapporten. Det kan utvikles fokusmål som til sammen dekker hele økonomien, eller fokusmål kan utvikles for områder som vi vet, basert på Klimagassregnskap for forbruk i Norge og supplerende forskning, har særlig høye utslipp knyttet til seg.

De to typene mål utelukker ikke hverandre; fokusmål kan bygge opp under et sektorovergripende mål. Sektorovergripende mål og fokusmål har ulike styrker, og kan på ulikt vis bidra til reduserte klimagassutslipp fra forbruk i Norge.

i) Styringssignal

Et sektorovergripende mål sikrer helhet ved å ramme inn klimagassutslipp fra forbruk. Dette er et tydeligere styringssignal til alle deler i samfunnet om at de må redusere klimagassutslipp fra forbruk. Det kan også være enklere å gi felles styringssignaler når alle sektorer er inkludert.

Hvilken effekt et fokusmål vil ha avhenger blant annet av om det er knyttet til spesifikke sektorer eller spesifikke produktgrupper. Et fokusmål rettet mot sektorer vil kunne styrke sektoransvaret for de sektorer det settes fokusmål for. Det kan gjøre det lettere å målrette innsatsen innenfor en sektor. Et fokusmål rettet mot spesifikke produktgrupper kan bidra til konkrete styringssignaler om prioriterte områder, på tvers av sektorer. Dette er tilnærmingen som er valgt for delmål 1 i samfunnsoppdraget for sirkulær økonomi, der innsatsen skal rettes blant annet mot tekstiler, bygningsmaterialer og -produkter, og elektriske og elektroniske produkter. Det foreligger en del kunnskap om hvilke sektorer og produktgrupper som er vesentlige å fokusere på innen forbruk. For eksempel er de største kildene for klimagassutslipp fra forbruk i Norge transport, bygg og anlegg og matforbruk.²²

ii) Tiltak og virkemidler

Et sektorovergripende mål bidrar til at tverrsektorielle virkemidler, slik som sektorovergripende klimaavgifter, kan tas i bruk, og at innsatsen rettes mot de mest kostnadseffektive virkemidlene.²³ Et sektorovergripende mål gir også fleksibilitet rundt hvilke sektorer som skal bidra mest til måloppnåelsen, og det vil være mulig å justere prioriteringer underveis uten å måtte revidere selve målet. For at samme fleksibiliteten skal oppnås med fokusmål vil det kunne være behov for å revidere selve målet.

Samtidig peker fokusmål tydeligere på aktører som treffes og hvor det er behov for virkemidler. Siden målet allerede gir føringer for prioriterte områder kan det være mulig med raskere politikkutvikling, både nasjonalt og i kommunene, ref. tydelig styringssignal. Et avgrenset fokus, der sektoransvar for oppfølging er tydelig definert, kan også være raskere/enklere å etablere.

²² XIO Sustainability Analytics A/S (2024): [CaFEAN 2: Updated Analysis of the Carbon Footprint of the Economic Activity of Norway - miljodirektoratet.no](https://miljodirektoratet.no/tema/klimagassregnskap-for-forbruk-i-norge)

²³ Riksrevisjonen omtaler blant annet sektorovergripende klimaavgifter i kapittel 4.1.3 i sin undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets vedtatte klimamål. [Dokument 3:15 \(2023–2024\)](#)

Dersom det bare etableres fokusmål, er det en risiko for at områder som ikke er omfattet av fokusmål, og potensielt "lavthengende frukter", nedprioriteres – summen av mange mindre utslipp er også viktig.

Fokusmål knyttet opp mot et sektorovergripende klimagassregnskap – eventuelt et mål – over klimagassutslipp fra forbruk gir rom for å etablere målrettet løp for å redusere utslipp fra et spesifikt forbruksområde, samtidig som det helhetlige overblikket ivaretas.

Boks 2. Samspill mellom sektorovergripende mål og fokusmål: Eksempel fra regionale vannforvaltningsplaner for elv, innsjø, grunnvann og kystvann

Regionale vannforvaltningsplaner er et eksempel på hvordan et sektorovergripende mål i vannforskriften kan operasjonaliseres gjennom tydelige rammer for samordning, et felles kunnskapsgrunnlag og omforente vurderinger av lokale miljømål og tiltak, på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

Forvaltningsplanene er et sentralt verktøy for å oppfylle vannforskriftens mål om helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannmiljøet og vannressursene i et langsiktig perspektiv. Planene fastsetter miljømål for alle vannforekomstene i vannregionen i tråd med vannforskriften og skal på den måte bidra til å nå alle samfunns mål som er koblet til bruken av vannressursene våre, som rent og trygt drikkevann, god badevannskvalitet, gode rekreasjonsområder, biologisk mangfold, trygg sjømat, reiseliv og turisme, lokal verdiskaping og næringsutvikling.

Det er fylkeskommunen som er vannregionmyndigheten (Vannforskriften § 20). De utarbeider utkast til vannforvaltningsplaner og tiltaksprogrammer sammen med vannregionutvalget, der representanter fra berørte sektormyndigheter, statsforvaltere, fylkeskommuner og kommuner, og er oppnevnt og ledet av vannregionmyndigheten (vannforskriften § 22).

Planarbeidet er viktig fordi det bidrar til en samordnet og helhetlig vannforvaltning, sett i sammenheng med andre offentlige planer for vann som har betydning for utviklingen av tilstanden i elv, innsjø, grunnvann, kyst og hav. For eksempel havforvaltningsplaner og kommunale og tematiske planer og arealplaner.

Kilde: [Forvaltningsplaner for vann: hav, kyst, innsjø og elv - miljodirektoratet.no](#)

2.2.2 Konkrete innretninger av mål

Mål som er tydelige og nøyaktige, tidsbestemte, målbare, skaper motivasjon og samtidig er realistiske å oppnå, gjerne kalt SMART-mål (se boks under), er de som legger best til rette for oppfølging og for å styrke styringssignaler. Det kan være utfordrende å lage mål som oppfyller alle disse kriteriene, i særdeleshet på tverrsektorielle og tverrfaglige temaer. Her skisseres fem alternative innretninger for mål, og fordeler og ulemper diskuteres på et overordnet nivå for hver av dem.

I formuleringene som eksemplifiserer de ulike mål-innretningene tar vi utgangspunkt i sektorovergripende mål, men lignende formuleringer kan brukes for fokusmål.

Boks 3. SMART-mål

Spesifikke (specific): Mål skal være tydelig og nøyaktig beskrevet.

Målbare (measurable): Det skal være mulig å måle progresjon mot oppnåelse av mål på en kvantitativ måte.

Attraktive (ambitious): Mål skal bidra til oppnåelsen av en visjon og skape motivasjon.

Realistiske (realistic): Mål skal være gjennomførbare og realistiske å oppnå. Et for ambisiøst eller urealistisk mål kan skape skuffelse og redusere motivasjonen når det aldri blir oppnådd. Målet bør baseres på data og analyser, slik at det riktige nivået for målet kan settes.

Tidsbestemt (time-bound): Det må settes en tydelig og realistisk tidsfrist, eventuelt med delmål, for når målet skal være nådd.

Kilde: "SMART"-rammeverket er brukt i mange felter og sektorer, når konkrete mål skal utarbeides. Vi følger definisjonen anbefalt av FNs konvensjon for biomangfold (CBD).

Alternativ 1: Kvantifisert punktmål

Norge har redusert utslipp knyttet til forbruk i Norge med [x] prosent i [målår] sammenlignet med [referanseår].

I dette alternativet velges et sluttår, der ambisjonsnivået for utslippsreduksjoner konkretiseres gjennom en prosentvis reduksjon sammenlignet med et referanseår. Dette er samme tilnærming som for eksempel Norges innmeldte mål for 2030 og 2035 under Parisavtalen.

Et punktmål kan også settes opp per innbygger, slik Tyskland har definert sitt mål om å redusere klimagassutslipp (per innbygger) fra forbruk med 50 prosent innen 2030 sammenlignet med 2010.²⁴ Dette vil hensynta endringer i befolkningens størrelse.

Et kvantifisert punktmål er blant de tydeligste av de skisserte alternative mål-innretningene, med et kvantitativt mål, referanseår og målar. Fordelene som følger av å sette et mål, som beskrevet tidligere i dette kapittelet, vil etter vår vurdering være sterkest med slike tydelige målformuleringer.

Imidlertid kan vurdering av måloppnåelse være utfordrende med dagens datagrunnlag. Det ble utslagsgivende i den danske regjeringens konklusjon om å ikke opprette et mål for klimagassutslipp fra forbruk. Metodikken for beregning av klimagassutslipp fra forbruk er imidlertid under stadig utvikling, noe som kan redusere utfordringer med vurdering av måloppnåelse over tid. I kapittel 3 beskriver vi dette nærmere.

Som i andre utslippsregnskap, vil tallgrunnlag og metoder for å beregne klimagassutslipp fra forbruk i Norge være under kontinuerlig utvikling framover. Å angi målet i prosent, snarere enn et mål i antall tonn, er avgjørende for å sikre at metodeutvikling og forbedringer ikke gir utfordringer for resultatoppfølging.

Alternativ 2: Kvantifisert budsjettmål

Norges samlede utslipp knyttet til forbruk skal ikke overstige [x] tonn mellom [startår] og [sluttår].

Dette målet er som alternativ 1 et kvantitativt mål, og tar også utgangspunkt i referanse- og målar. Sammen med alternativ 1 har denne målformuleringen de sterkeste positive effektene av å sette et mål.

Proessen med å fastsette målet vil også være delvis sammenfallende for alternativ 1 og 2; et sett med vurderinger (se kapittel 2.3) brukes til å fastsette hva man ønsker å oppnå innen et sluttår. Deretter vil man i dette alternativet operasjonalisere målet gjennom et budsjett for hele perioden. Dette er samme tilnærming som i landenes forpliktelser under innsatsfordelingen (ESR) i EUs klimarammeverk, og Norges forpliktelse under Kyotoprotokollen (2013-2020).

Den vesentlige tilleggseffekten av et budsjettmål sammenlignet med et punktmål er at det fremmer tidlig innsats for utslippsreduksjoner, siden det er summen av utslipp over tid som er avgjørende for måloppnåelse.

²⁴ Målet inngår som et delmål i Tysklands nasjonale strategi for sirkulær økonomi: [BMUKN: The National Circular Economy Strategy \(NCES\) | Download](#)

Vurdering av måloppnåelse kan på samme måte som for alternativ 1 være vanskelig å vurdere på basis av dagens datagrunnlag. Metodeforbedringer kan også gi store utslag i vurdering av måloppnåelse for alternativ 2, siden det er variasjoner i hele tidsserien som vil være avgjørende for måloppnåelse, ikke bare i referanse- og målår. Dersom en velger å operasjonalisere mål gjennom et budsjett er det derfor viktig at det etableres en rutine for å revidere budsjettet når metodeforbedringer eller nytt datagrunnlag endrer kunnskapen om faktiske klimagassutslipp fra forbruk (klimagassregnskapet).

Alternativ 3: Kvalitativt mål

Klimagassutslipp fra forbruk i Norge skal være [beskrivelse] i [målår] enn i [referanseår].

Dette målet ligner på målformuleringer på andre miljøområder, eksempelvis "Utviklingen i mengden avfall skal være *vesentlig lavere* enn den økonomiske veksten".

Fordelen med dette målet er at det gir en retning. Ord som "vesentlig" eller "betydelig" gir en tydeligere indikasjon på ambisjonsnivå enn om man utelater denne indikasjonen, men uten kvantifisering. Vurdering av måloppnåelse vil fremdeles basere seg på samme datagrunnlag som alternativ 1 og 2, men ivaretar faktumet at kunnskapsgrunnlaget fremdeles er umodent. En slik mykere målformulering kan det også potensielt være lettere å oppnå bred enighet om.

Ulempen er at målet er lite spesifikt, det gir ikke en tydelig målstrek. Vurdering av måloppnåelsen vil fremdeles basere seg på kvantitative data, men vurdering av om målet innfris vil være opp til fortolkning. Selv ved små forbedringer vil man kunne konkludere med at målet er nådd, noe som kan redusere ambisjonsnivået. I målformuleringen som eksemplifiserer dette alternativet har vi inkludert tidfesting av målår og referanseår. Et kvalitativt mål kan også være uten tidfesting, for eksempel at forbruk av varer og tjenester skal forårsake minst mulig miljø- og helseproblemer (fra Sveriges generasjonsmål). Mangel på tidsfesting kan ytterligere svekke målet og medføre at arbeidet med utslippsreduksjoner får lavere prioritet.

Alternativ 4: Aktivitetsbasert mål

Norge har redusert [aktivitet] med [x] prosent i [målår] sammenlignet med [referanseår].

Denne målformuleringen knytter seg til aktivitetene som medfører utslipp, snarere enn til selve utslippene. Dette kan for eksempel være mål knyttet til bilparken, materialkonsum i byggebransjen eller kostsammensetning i befolkningen. Målene i samfunnsoppdraget på sirkulær økonomi er eksempler på aktivitetsbaserte mål (for eksempel økt reparasjon og ombruk).

Måloppnåelse vil altså vurderes på bakgrunn av aktivitetsnivå fremfor utslippsnivå. For at operasjonalisering for oppnåelse av dette målet også tilsier reduksjon i klimagassutslipp, forutsetter det at man har identifisert aktiviteter som er tett knyttet til utslippsnivået. Målformulering kan være særlig relevant for fokusmål, der sammenheng mellom aktivitet og utslipp er lettere å identifisere og sannsynliggjøre.

Fordelen med denne målformuleringen er at utslippsberegningene, som har høyere usikkerhet, ikke brukes til vurdering av måloppnåelse.

Målformulering bør utformes slik at det gir rom for både Unngå- og Forbedre-tiltak i UFF-rammeverket.

I Danmark sin årlige rapport *Global avrapportering* (se vedlegg 1) presenterer man nøkkeltall per innbygger for en rekke fokusområder, som er identifisert som vesentlige for utslippsnivået. Dette inkluderer kjøttforbruk, transportmengde og -form, energiforbruk til el og varme og innkjøp av elektronisk utstyr. Man har imidlertid ikke satt mål for disse fokusområdene.

Alternativ 5: Prosessmål

Norge skal jobbe for å redusere utslipp globalt knyttet til forbruk i Norge.

Dette målet er noe annerledes enn de fire første alternativene, da det ikke vurderer selve omfanget av utslipp eller forbruk, men omhandler gjennomføring av handlinger som *kan* påvirke utslippsnivået globalt.

Ved denne målformuleringen vil vurdering av måloppnåelse være en beskrivelse av gjennomførte handlinger, men uten at effekten av dem kvantifiseres. Vurdering av hvor stor effekt innsatsen har vil derfor være svært usikker. Dette kan gi en risiko for at det blir krevende å holde innsatsen og prioriteringen høy over tid.

For å sikre at et mål av denne typen medfører utslippsreduksjoner bør formulering spisses mot konkrete innsatsområder, for eksempel "[...] gjennom å etablere tiltak og virkemidler" og/eller "[...] blant annet gjennom videre utredninger for å kunne etablere fokusmål".

Dette er den svakeste målformuleringen av de presenterte alternativene, og det er vanskelig å vurdere i hvilken grad fordelene ved å sette mål beskrevet i kapittel 2.1 vil utløses ved denne typen mål.

2.3 Vurderinger ved fastsettelse av mål – hva er riktig ambisjonsnivå?

Norges nasjonalt fastsatte bidrag (NDC - Nationally Determined Contribution) tar utgangspunkt i Parisavtalens mål om å "holde økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen godt under 2° C sammenliknet med førindustrielt nivå, og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5° C

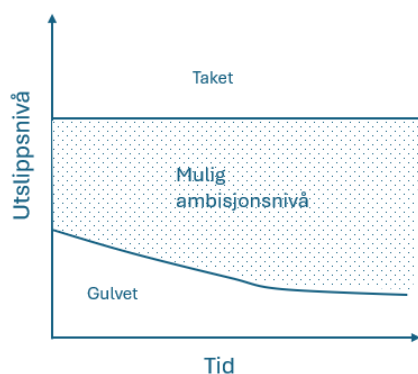
[...]”²⁵. I Parisavtalen tar landenes innmeldte NDCer i hovedsak utgangspunkt i de nasjonale utslippsregnskapene og utslippsreduksjoner innenfor hvert enkelt lands geografiske grenser. Det finnes ikke et internasjonalt rammeverk som på samme måte setter føringer for ambisjonsnivået for et eventuelt reduksjonsmål for utslipp knyttet til norsk forbruk.

Likevel finnes det studier som illustrerer mulige tilnærminger, og stadig flere land har gjort seg erfaringer med å vurdere mulige mål (se vedlegg 1). Dermed finnes det allerede nyttige metoder og erfaringer å se til for å gjøre gode vurderinger av hva som kan være et hensiktsmessig nivå på et eventuelt reduksjonsmål. Dette inkluderer hvordan sikre gode koblinger mellom ressursbruk, ulike miljøhensyn og -mål, og samtidig opprettholde god levestandard – koblinger som framheves som viktige i faglitteraturen.²⁶

I dette kapittelet presenterer vi ulike hensyn som kan inngå i en diskusjon om ambisjonsnivå for et eventuelt reduksjonsmål for klimagassutslipp fra forbruk i Norge.

2.3.1 Ethiske vurderinger av ansvar og byrdefordeling

En måte å ramme inn problemstillingen kan være en "gulvet og taket"-tilnærming, der man forsøker å definere et bærekraftig forbruk ut ifra planetens tålegrenser ("taket") og en akseptabel levestandard ("gulvet"), for eksempel anstendige levekår i tråd med bærekraftsmålene. Spennet mellom gulvet og taket utgjør rammen for hvilket ambisjonsnivå for reduksjon av klimagassutslipp fra forbruk man kan vurdere. Rammen kan brukes til å definere et nivå for bærekraftig forbruk, der vi fortsatt har god livskvalitet og velferd, men med lavere og mer bærekraftig forbruk.



Figur 1 Illustrasjon av "gulvet og taket"-tilnærming. Reduksjon i gulvet over tid illustrerer avkopling mellom forbruk og utslipp, sånn at livskvalitet og velferd opprettholdes ved lavere utslipp.

²⁵ Parisavtalen - Lovdata

²⁶ Nuss, P., Paleari, S., van Hoof, V., van Acker, A., Günther, J., Vidal, B., and Jensen, P.: *Science-Based Targets for Material Use: A Systematic Review of Analytical Concepts and Approaches in Europe* (January 14, 2026). Merk at studien per mars 2026 foreligger i en foreløpig utgave (peer review pågår). Tilgjengelig på SSRN: <https://ssrn.com/abstract=6139227> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.6139227>

For klimagassutslipp vil taket (planetens tålegrenser) for eksempel settes med utgangspunkt i at oppvarmingen skal begrenses til to grader. For å kunne nedskalere/oversette denne globale tålegrensen til nasjonalt nivå er det behov for å vurdere hvor mye av det globale utslippsbudsjettet innenfor denne rammen som bør fordeles til Norge. I Miljødirektoratet sitt innspill til 2035-mål for territoriale klimagassutslipp pekte Miljødirektoratet på kriterier som kan være aktuelle for å vurdere en rettferdig byrdefordeling av et globalt karbonbudsjett:²⁷

- Landets andel av globale klimagassutslipp i dag, basert på klimagassregnskap for forbruk (nasjonalt ansvar)
- Andel per innbygger (likhet)
- Akkumulerte historiske utslipp fra et gitt tidspunkt (historisk ansvar og likhet)
- Betalingsevne/BNP (mulighet)

Kriteriene er hentet fra EUs vitenskapelige klimaråd (2023).²⁸ Det vitenskapelige klimarådet benyttet kriteriene til å vurdere hva som vil være EUs "fair share" av utslipp fram mot 2040, som igjen dannet grunnlag for anbefaling om at EU burde bidra til direkte utslippsreduksjoner utenfor EU. Lignende kriterier kan trekkes inn ved vurdering av ambisjonsnivået for Norges arbeid med klimagassutslipp fra forbruk.

Nasjonalt og historisk ansvar handler om at industrialiserte land som står for og som historisk sett har stått for en høy andel av utslippene per innbygger, heriblant Norge, har et ekstra ansvar for å bidra til utslippsreduksjoner. I tillegg må det være rom for at de delene av verdens befolkning som fortsatt lever i fattigdom skal ha mulighet til å øke sin levestandard.

Likhetsprinsippet dreier seg i denne konteksten om at alle mennesker har like rettigheter til å bruke atmosfæren (slippe ut klimagasser) og til å oppleve velferd.²⁹ Det europeiske temasenteret for sirkulær økonomi (ETC-CE) fant for eksempel at EUs klimagassutslipp fra forbruk i 2022 var 14 ganger høyere enn tålegrensen, ved å ta utgangspunkt i et utslippsbudsjett som holder seg innenfor 2 graders oppvarming og ved å fordele den globale utslippsbyrden likt per innbygger.³⁰

Mulighet handler om ulikheter i betalingsevne, noe som tilsier at høyinntektsland som Norge burde ta en større del av kuttene, fordi vi har større mulighet enn lavinntektsland.

Ved utvikling og gjennomføring av tiltak og virkemidler er også etiske vurderinger av byrdefordeling mellom ulike segmenter av befolkningen relevant. Analysen av klimagassutslipp

²⁷ [Et 2035-bidrag som sikrer omstilling nasjonalt - miljødirektoratet.no](#), s. 85.

²⁸ EUs vitenskapelige klimaråd (2023): *Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030 -2050* [file \(europa.eu\)](#)

²⁹ [Using planetary boundaries to support national implementation of environment-related sustainable development goals](#). Lucas og Wilting. 2018.

³⁰ [ETC CE Report 2024/10 Drivers of consumption and sustainable consumption levels — Eionet Portal](#)

fra forbruk i Norge viser at det er betydelige forskjeller i mengde klimagassutslipp fra forbruk mellom høyinntekts- og lavinntekts husholdninger.³¹

2.3.2 Kartlegge faktisk mulighet for reduksjon av utslipp

For å kunne sette et ambisiøst og samtidig oppnåelig mål, vil det i tillegg til den etiske vurderingen av rettferdig byrdefordeling av utslippsreduksjoner være hensiktsmessig å vurdere mulighetsrommet Norge har for å redusere utslipp knyttet til forbruk. Her kan scenario- og virkemiddelanalyser gi nyttig kunnskap for å vurdere hvor store kutt som er mulig å få til og hva som kan være et egnet ambisjonsnivå på et mål. FNs klimapanel viser i sin sjette hovedrapport at etterspørselsorienterte tiltak innen bygg, landtransport og mat kan kutte globale klimagassutslipp med 40-70 prosent innen 2050, og at oppvarmingen kan begrenses på en måte som samtidig dekker alle menneskers grunnleggende behov (anstendige levekår).³² Eksempler på slike tiltak er bruk av mest mulig ressurseffektive og klimavennlige byggematerialer, velge sykkel, gange og kollektivt framfor privatbil, og overgang til mer plantebasert kosthold.

Klimagassregnskapet for forbruk kan være et utgangspunkt for å sette opp ulike utslippsscenarioer for å utforske hvordan ulike forbruksendringer og virkemiddelpakker slår ut på klima.³³ I Tyskland er scenarioanalyser som inkluderer sirkulær økonomi og tiltak som endrer etterspørsel brukt som en del av kunnskapsgrunnlaget til å identifisere et oppnåelig og ambisiøst nivå for bærekraftig forbruk og mål for materialfotavtrykk (6-8 tonn per person i 2045).³⁴

En helhetlig vurdering av forbruk i lys av behov er naturlig å inkludere i arbeid med å utforske mulige scenarioer for bærekraftig forbruk. Dette kan bidra til å identifisere et forbruk mellom "gulvet" og "taket", som er innenfor planetens tålegrenser og samtidig tilstrekkelig for å møte folks behov for et godt liv.

³¹ Tabell 5 i [CaFEAN 2: Updated Analysis of the Carbon Footprint of the Economic Activity of Norway - miljødirektoratet.no](#)

³² *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Working Group III contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Genève: Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). 2022. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/>, kap. 5.

³³ Se for eksempel [ETC CE Report 2024/10 Drivers of consumption and sustainable consumption levels — Eionet Portal](#) og [ETC CE Report 2025/3 Measuring environmental benefits of Circular Economy — Eionet Portal](#)

³⁴ [GdK AP2 Englisch 15.10.2024](#) og [MDCE-Modellierungsstudie](#)

3 Kunnskapsgrunnlag og resultatoppfølging

3.1 Klimagassregnskap for forbruk i Norge

Uavhengig av målvalg, vil en sektorovergripende oversikt/statistikk over klimagassutslipp fra forbruk gi et godt utgangspunkt for å identifisere og overvåke de til enhver tid største utslippskildene og prioritere politikkutforming der innsatsen monner mest. Klimagassregnskap for forbruk i Norge er det beste tilgjengelige datagrunnlaget vi har per i dag over *totale* klimagassutslipp fra forbruk i Norge. Mens det finnes mer detaljerte data over klimagassutslipp fra ulike produkter (se kap. 3.2), gir klimagassregnskapet den mest helhetlige oversikten ved å inkludere hele økonomien (med unntak av utslipp fra skog- og arealbrukssektoren) og informasjon om hvordan utslippene fordeler seg på ulike sluttbrukere, næringer og opprinnelsesland.

Forutsetningene for resultatoppfølging er bare delvis møtt i dette datagrunnlaget, som beskrevet i kapittel 2.1 - *Kunnskapsgrunnlag for fastsettelse og resultatoppfølging av mål*. Utfordringene gjør seg gjeldende både for et sektorovergripende mål og for fokusmål. Analysen er videre på et så aggregert nivå at det er vanskelig å fange opp endringer i utslipp innenfor hver sektor og/eller bransje, noe som setter begrensninger for hvor spesifikt fokusmål kan utformes, dersom de skal vurderes opp imot Klimagassregnskap for forbruk i Norge.

Miljødirektoratet har fått i oppdrag å operasjonalisere jevnlige oppdateringer av Klimagassregnskap for forbruk i Norge. Miljødirektoratet har innledet et samarbeid med SSB for å oppnå dette. Kontinuerlig forbedring av metodikk og datagrunnlag for blant annet å gjøre regnskapet mer egnet til å vurdere måloppnåelse vil være en del av arbeidet. Blant annet er nasjonale kryssløpstall, som er en vesentlig del av datagrunnlaget, i dag ikke utarbeidet systematisk med tanke på å understøtte klimagassregnskap for forbruk i Norge. Dette vil SSB vurdere nærmere. Det foregår også arbeid ved Eurostat som kan bidra til å forbedre metode og datagrunnlag.

Miljødirektoratet forventer at datagrunnlaget vil forbedres over tid. Samtidig er det viktig å være klar over de iboende begrensningene som ligger i beregningsmetodikken, i og med at den baserer seg på en top-down-tilnærming.

Danmark peker på mangelen på en internasjonal standard for å utarbeide klimagassregnskap for forbruk som en grunn til å ikke sette mål. Miljødirektoratet mener at klimagassregnskap for forbruk ikke nødvendigvis må følge en internasjonal standard for å kunne vise utslipp og utslippskutt og for å vurdere måloppnåelse på en troverdig måte. Tilknytning til internasjonale standarder er også mindre avgjørende når et mål for klimagassutslipp knyttet til forbruk i Norge ikke har opphav i internasjonale avtaler, slik som klimamålene Norge har meldt inn under Parisavtalen. Samtidig er Miljødirektoratet enig i at det kan være hensiktsmessig å arbeide med standarder for klimagassregnskap for forbruk på tvers av land, særlig med tanke på å

effektivisere prosessen med å forbedre metodikken. I og med at utslippene også i stor grad er knyttet til aktiviteter i andre land er også internasjonalt samarbeid om data og standarder av stor verdi for å forbedre tallgrunnlaget over tid.

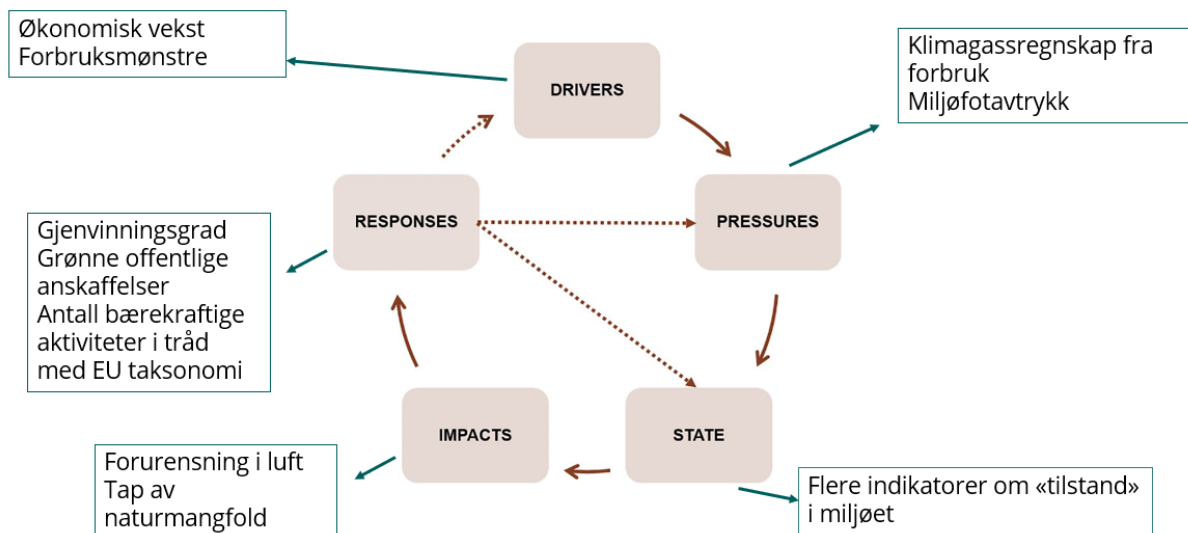
3.2 Ytterligere kunnskapsgrunnlag for resultatoppfølging og politikkutforming

Indikatorer kan bidra til å belyse flere dimensjoner

Indikatorer kan bidra til resultatoppfølging og understøtte politikkutforming ved å belyse flere ulike dimensjoner av et målområde. Indikatorer kan vise direkte påvirkning av menneskelige aktiviteter på miljøet ("*pressures*"), hvordan tilstand i miljøet er ("*state*"), konsekvenser av menneskelige aktiviteter på miljøet ("*impact*"), effekten av tiltak og virkemidler ("*response*") eller hvilke indirekte fenomener som driver utviklingen ("*drivere*"). I denne sammenheng viser klimagassregnskap for forbruk i Norge hovedsakelig *påvirkning (pressures)* på miljøet.

Det er relevant å identifisere indikatorer som til sammen kan forbedre kunnskapsgrunnlaget for resultatoppfølging og politikkutforming og sikre en helhetlig tilnærming. For eksempel kan man utvikle eller ta i bruk indikatorer som gir informasjon om hvorvidt effekten av et tiltak eller virkemiddel er som ønsket (for eksempel grad av gjenvinning eller andel grønne offentlige anskaffelser), mens data og indikatorer om forbruksmønstre og økonomisk vekst setter søkelys på *drivere*. Figur 2 oppsummerer noen mulige indikatorer som kan være aktuelle å bruke i denne sammenheng og sortert basert på den dimensjonen (drivere, påvirkning osv.) de belyser. Samme sortering kan gjøres avgrenset til et sektor-nivå, for eksempel ved etablering av fokusmål.

Utvikling av et strukturert indikatorsett kan bidra til å sikre at nøkkeldimensjoner belyses, uavhengig om det er etableres et mål og den eventuelle konkrete formuleringen av målet. Det kan også bidra til å identifisere eventuelle kunnskapshull eller datamangel i ønsket resultatoppfølging eller som underlag for politikkutforming. Her er det også muligheter for å utnytte synergier mellom eksisterende rammeverk ved å gjenbruke relevante indikatorer.



Figur 2 Noen eksempler av mulige indikatorer som kan sorteres under de dimensjonene de belyser. De røde pilene viser direkte (hel) og indirekte (prikkete) relasjoner mellom drivere, menneskelige aktiviteter med direkte påvirkning på miljøet (pressures), tilstand i miljøet (state), konsekvenser (impacts) og tiltak og virkemidler (responses) (revidert fra EEAs DPSIR rammeverk³⁵). De eksemplifiserte indikatorne er tatt fra eksisterende rammeverk, men tjener bare som eksempler på hvordan indikatorer kan sorteres på de ulike dimensjonene.

Synergier i datagrunnlag: Eksisterende indikatorer fra andre rammeverk

Det er allerede utviklet en rekke relevante indikatorer innen andre rammeverk som kan være relevante å bruke i arbeide med klimagassutslipp knyttet til forbruk. Særlig i arbeidet med sirkulær økonomi er det flere indikatorer som kan belyse drivere og effekten av tiltak.

Miljødirektoratet og SSB har på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet utviklet nasjonale indikatorer for sirkulær økonomi. SSB har utviklet fem indikatorer for Norge, hvor alle er hentet fra EU sitt indikatorrammeverk for sirkulær økonomi.³⁶ Indikatorene måler omstillingen til en sirkulær økonomi i Norge og er planlagt publisert på Miljøstatus.no. Fire av indikatorene er ferdigstilt, den siste, *forbruksfotavtrykk*, er planlagt ferdigstilt våren 2026:

- forbruksfotavtrykk ("consumption footprint")³⁷
- materialfotavtrykk

³⁵ EEA. 1999. "Environmental Indicators: Typology and Overview (Technical report No 25/1999, Issue." [Environmental indicators: Typology and overview | Publications | European Environment Agency \(EEA\)](#)

³⁶ [Monitoring framework - Circular economy - Eurostat](#)

³⁷ Dette er et samarbeid mellom EUs Joint Research Centre (JRC) og SSB, hvor SSB har levert data til JRC. Ferdigstilles våren 2026.

- ressursproduktivitet
- andel sysselsatte i sirkulære næringer
- sirkulær materialbruksgrad

Det er spesielt indikatoren forbruksfotavtrykk som vil være et godt supplement til Klimagassregnskap for forbruk i Norge. I tillegg til klimagassutslipp, estimerer forbruksfotavtrykk andre miljøhensyn og gir en samlet score for total miljøbelastning. Den fanger i større grad opp detaljer, som for eksempel endringer i produksjonsmetode, og vil gi kunnskap om hvilke varer som fører til størst miljø- og klimabelastning fra norsk forbruk. Indikatoren baserer seg på miljødata fra livsløpsanalyser og viser fram estimer av EUs forbruksfotavtrykk per innbygger for 165 produktgrupper innenfor kategoriene bolig, mobilitet, mat, apparater og forbruks-/husholdningsvarer, der klimagassutslipp (klimafotavtrykk) er én av 16 forbruksfotavtrykkskategorier. Resultater vises per år, produktgruppe og EU-land.³⁸ Produktgruppene har delvis overlapp med de største kildene til klimagassutslipp fra forbruk, som er transport, bygg og anlegg og matforbruk.

I forbindelse med samfunnsoppdraget for sirkulær økonomi, skal innsatsgruppen innen august 2026 legge fram forslag til indikatorer for samfunnsoppdragets tre delmål og måltall for disse indikatorene for partnerskapet (styringsgruppe). Også her er produktgruppene/utslippssektorene som samfunnsoppdraget peker på delvis sammenfallende med noen av de største utslippskategoriene fra Klimagassregnskap for forbruk i Norge, blant annet transport, bygg, elektronikk og maskiner.

DFØs statistikk om *andel grønne offentlige anskaffelser* gir muligheten til å følge opp om handlingsplanen for økt andel grønne og innovative offentlige anskaffelser oppnår den ønsket effekten ([Andel klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser | DFØ](#)), og er også inkludert i forslag om indikatorer innenfor Samfunnsoppdraget for sirkulær økonomi.

Innenfor matsektoren, publiserer Helsedirektoratet data som viser sammensetningen av kostholdet og utviklingen i norsk kosthold.³⁹ Hvilke matvarer som etterspørres har stor betydning for klimagassutslippene, for eksempel har rødt kjøtt tilknyttet høyere klimagassutslipp enn andre matvarer. Landbruksdirektoratet publiserer produksjonsstatistikk som viser hvor mye som produseres i Norge av ulike råvarer.⁴⁰ Pågående arbeid med utvikling av statistikk om matsvinn er også relevant. Statistikken vil brukes for rapportering til EU og er også relevant for rapportering på FNs bærekraftsmål 12 og mål 16 i naturavtalen. Matsvinn er en indirekte driver for klimagassutslipp fra forbruk, fordi matsvinn øker behovet for matproduksjon.

³⁸ [Consumption Footprint Platform | EPLCA](#)

³⁹ Helsedirektoratet [Utviklingen i norsk kosthold - Helsedirektoratet](#)

⁴⁰ Landbruksdirektoratet [Utvikling i jordbruket - Landbruksdirektoratet](#)

Rapporteringskrav til næringsliv vil også gi muligheter for styrket datagrunnlag i enkelte sektorer og på enkelte produkter. Det finnes i dag flere EU-regelverk som setter krav til rapportering fra næringslivet, herunder EUs direktiv om selskapers bærekraftsrapportering (CSRD)⁴¹, Taksonomien for bærekraftig økonomisk aktivitet⁴² og CBAM (*Carbon Border Adjustment Mechanism*)⁴³. Rapportering på CSRD setter blant annet krav om rapportering av klimagassutslipp langs verdikjede (scope 3), når visse forhold er oppfylt⁴⁴, og vil kunne gi detaljert datagrunnlag innen enkelte sektorer. Det er kun store selskaper som er omfattet av regelverket og dermed forpliktet å rapportere. Basert på nylige endringer i EU regelverk er det foreslått å endre regnskapsloven til kun å gjelde for foretak med salgsinntekter over 5,3 mrd. kroner og over 1 000 ansatte. Foreløpige beregninger tilsier at om lag 120–160 norske foretak vil omfattes av rapporteringsplikten. Mellomstore og små selskaper vil rapportere bare på en frivillig basis, selv om det er tegn på at mange vil velge å rapportere uansett⁴⁵.

Disse 120-160 norske virksomhetene vil også rapportere på bærekraftige økonomiske aktiviteter som oppfyller kriterier i taksonomien. Kun enkelte sektorer og aktiviteter er inkludert i taksonomien per i dag, men flere er under utvikling og vil inkluderes etter hvert. Rapportering etter taksonomien vil gi informasjon som blant annet skal legge til rette for at finansmarkedene kanalisere kapital til lønnsomme bærekraftige aktiviteter og prosjekter. Informasjon om andel bærekraftige økonomiske aktiviteter som er i tråd med taksonomien vil også gi informasjon om bærekraftig utvikling i økonomien over tid, gitt at regelverket er ferdigutformet og grensesnittene konstante.

CBAM krever at importører rapporterer detaljerte data om klimagassutslipp knyttet til produksjonen av varer importert til EU/EØS. Denne rapporteringen kan gi data om utviklingen i utslippsintensiteten til utvalgte produkter.

Manglende kunnskapsgrunnlag og helhetlig fremstilling

De mest sentrale kunnskapshullene om klimagassutslipp fra forbruk i Norge er per idag knyttet til manglende indikatorer om drivere og til viten om den potensielle og faktiske effekten av tiltak og virkemidler, særlig tverrsektorielle. I tillegg er mangel av utslipp fra skog- og

⁴¹ EUs direktiv for selskapers bærekraftsrapportering (CSRD) er gjennomført i regnskapsloven, og der settes det konkrete krav om bærekraftsrapportering til større selskaper gjennom 12 rapporteringsstandarder (ESRSer). Mer informasjon her: [Veileder: Bærekraftsrapportering for næringslivet - Bakgrunn - miljodirektoratet.no](#)

⁴² EUs taksonomi er et klassifiseringssystem som definerer hvilke økonomiske aktiviteter som anses som bærekraftige. Mer informasjon her: [Veileder: Bærekraftsrapportering for næringslivet - EUS taksonomi - miljodirektoratet.no](#)

⁴³ CBAM-forordningen skal hindre at produksjon flyttes til land med lavere karbonprising. Den planlegges innført i Norge fra 1. januar 2027. Mer informasjon her: [CBAM: Regelverk for karbonprising av importerte varer - miljodirektoratet.no](#)

⁴⁴ [Council signs off simplification of sustainability reporting and due diligence requirements to boost EU competitiveness - Consilium](#)

⁴⁵ [90% of Companies No Longer in CSRD Scope Plan to Maintain, Expand Sustainability Reporting: Survey - ESG Today](#)

arealbrukssektoren (LULUCF) i klimagassregnskap for forbruk i Norge et vesentlig kunnskapshull.⁴⁶ Mer om dette i kapittel 4.

Når det gjelder drivere, er det blant annet behov for å øke detaljeringsgrad om utslipp i andre land som følge av norsk forbruk, for bedre å forstå om økonomisk vekst frikobles helt eller delvis fra klimagassutslipp. Statistikk fra CBAM vil være relevant, men dekker kun visse varekategorier.

I denne rapporten har vi gitt enkelte eksempler på tiltak og virkemidler knyttet til forbruk i Norge. For å få en helhetlig oversikt over mulige tiltak og virkemidler og effekten av disse vil det være nyttig å gjennomføre scenario- og virkemiddelanalyser. Slike analyser bør også inkludere forslag til indikatorer (eksisterende eller nye) som kan bidra til å vurdere den faktiske effekten av virkemidlene.

Videre vil det være behov for å vurdere hvordan et strukturert indikatorsett best vil kunne fremstilles og formidles. Noen av indikatorene trukket frem i forrige kapittel vises, eller er planlagt publisert, på Miljøstatus. Dagens fremstilling gir i liten grad mulighet for å vise sammenheng mellom indikatorer og temaer og hvordan disse supplerer hverandre for å gi et helhetlig bilde av status og utvikling i miljøet. En helhetlig fremstilling inngår som en del av det tverrgående indikatoroppdraget (Oppdrag 5 i tildelingsbrev til Miljødirektoratet for 2026), og vurderinger av synergier inkludert i denne rapporten vil kunne være nyttig i det videre arbeidet med indikatoroppdraget.

⁴⁶ Det samme gjelder globale analyser av klimagassutslipp fra forbruk, se f.eks. [Consumption-based CO₂ emissions, 2023](#)

4 Klimagassutslipp fra arealbruk og arealbruksendringer som følge av forbruk

Norsk forbruk krever arealer både i Norge og i utlandet. Deler av denne arealbruken vil føre til klimagassutslipp og har konsekvenser for naturmangfold. Dette kapittelet vurderer behovet for videreutvikling av kunnskapsgrunnlag om klimagassutslipp fra arealbruk og arealbruksendringer som følge av norsk forbruk, og peker på utfordringer og mulige synergier med relaterte mål for naturmangfold.

Klimagassregnskapet for forbruk i Norge inkluderer i dag ikke utslipp knyttet til arealbruk og arealbruksendringer. Det finnes flere metoder og databaser for å beregne fotavtrykk fra arealbruk for enkeltprodukter,⁴⁷ men det finnes ikke tilgjengelige databaser for å regne arealbruk og arealbruksendringer om til klimagassutslipp for det totale forbruk i Norge. Stockholm Environment Institute med flere beregner forbrukets påvirkning på avskoging globalt, herunder også for norsk forbruk.⁴⁸ Ifølge deres data førte norsk forbruk til avskoging av 47 km² i 2023, som førte til et klimagassutslipp på nesten 2 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. Dette er en global modell, og inneholder nødvendigvis mange forenklinger og antagelser. Vi må anta at usikkerheten er stor når tallene brytes ned på enkeltland og -varer. Likevel kan resultatene gi en pekepinn på omfang og størrelsesorden, som kan være et nyttig utgangspunkt for videre utvikling av kunnskapsgrunnlag og politikk.

For det nasjonale territorielle klimamålet har Miljødirektoratet tidligere anbefalt å ha et separat mål for arealbrukssektoren.⁴⁹ Anbefalingen bygger på at sektoren har særskilte utfordringer med store årlige variasjoner og stor usikkerhet, som følge av blant annet variasjoner i årlig hogstvolum, ekstremvær og andre naturlige forstyrrelser, samt klimaendringer. Dersom sektoren innlemmes i nasjonale mål overføres denne usikkerheten og variasjonen til andre sektorer. Siden det ikke finnes en nasjonal modell for å beregne klimagassutslipp fra arealbruk og arealbruksendringer som følge av forbruk, er det vanskelig å si om en slik modell vil ha samme volatilitet som det nasjonale utslippsregnskapet. Volatiliteten i det nasjonale utslippsregnskapet drives hovedsakelig av hogst og tilvekst i skog, mens klimagassutslipp fra forbruk i større grad vil være knyttet til arealbruksendringer. Videre bruker ofte modeller for å beregne klimagassutslipp fra forbruk parametere som er gjennomsnittverdier fra flere land, og er dermed gjerne mindre volatile enn det nasjonale utslippsregnskapet, som bygger på direktemåling. Samtidig vil internasjonale faktorer bety at et slikt regnskap gjerne vil være mindre responsivt på adferdsendringer i Norge, og dermed i mindre grad kan brukes til å vurdere måloppnåelse.

Samlet sett er det altså behov for videre arbeid med datagrunnlag for klimagassutslipp fra arealbruk og arealbruksendringer som følge av forbruk, både for å forstå hvilke utslipp som

⁴⁷ Se for eksempel [JRC Publications Repository - Modelling the land footprint of EU consumption](#)

⁴⁸ SEI/JNCC, 2025. Commodity Footprints Dashboard. <https://www.commodityfootprints.earth>

⁴⁹ Miljødirektoratet, 2023. [Et 2035-bidrag som sikrer omstilling nasjonalt](#)

følger av norsk forbruk, og for å kunne vurdere hvordan et eventuelt kvantitativt mål bør utformes og følges opp. Her er internasjonalt samarbeid om data og metoder særlig relevant.

For klimagassutslipp i Norge har Miljødirektoratet et parallelt oppdrag om å utrede et mulig mål for utslipp fra irreversible arealbruksendringer, med frist høsten 2026. I skog- og arealbrukssektoren er det relativt stor risiko for karbonlekkasje, og det er svært viktig å sikre at ikke norske tiltak i sektoren bare fører til flytting av arealbruk og utslipp til andre land. Ettersom arealbruksendringer er en viktig driver for utslippene i sektoren er det særlig viktig å unngå at reduserte arealbruksendringer i Norge fører til økte arealbruksendringer i andre land. Et mål om reduserte globale arealbruksendringer fra forbruk kan være en del av løsningen for dette.

Avskoging er den største årsaken til klimagassutslipp fra arealbruk og arealbruksendringer, og tall for avskoging kan være en god indikator for klimagassutslipp fra sektoren. Som nevnt over finnes det internasjonal statistikk på enkelt lands påvirkning på internasjonal avskoging. I et tidligere oppdrag som gjennomgår norsk arealfotavtrykk i andre land har Miljødirektoratet anbefalt å utvikle nasjonal statistikk for arealfotavtrykk gjennom bruk av nasjonale data for handel og forbruk, enten som utgangspunkt for å gjøre egne beregninger eller som supplement til den internasjonale statistikken beskrevet over.⁵⁰ Videre arbeid kan dermed starte med å beregne klimagassutslipp fra internasjonal avskoging som følge av forbruk i Norge.

Utover klimaeffekten utgjør også arealbruksendringer den største trusselen mot naturmangfold, og redusert arealbruk og forbruk knyttet til arealer vil bidra til et lavere press på utsatte økosystemer. De globale konsekvensene av norsk forbruk på skog- og arealbrukssektoren kan dermed ha mange negative effekter i tillegg til klimagassutslippene det medfører.

Avskoging og nedbygging av arealer er den største driveren for klimagassutslipp fra arealbruk, og skaper også press på økosystemer og naturmangfold. Mål som settes for å bevare naturmangfold vil dermed også ofte også ha en positiv effekt på klimagassutslipp. Å knytte klimamål for sektoren til eksisterende mål for naturmangfold kan være hensiktsmessig. Norge har flere forpliktelser knyttet til bevaring av naturmangfold, som bør sees i sammenheng med et klimamål. For eksempel har Naturavtalen et mål om at økosystemtjenester, herunder global klimaregulering, skal opprettholdes og forbedres. Avtalen har også et globalt mål om at tapet av arealer som er viktige for naturmangfold nærmer seg null innen 2030⁵¹. Videre er et av målene i Norges Klima- og skoginitiativ å bidra til redusert press på tropiske skogarealer fra globale markeder⁵². Ettersom det ikke nødvendigvis er slik at arealer som er viktigst for naturmangfold har de største karbonlagrene, bør naturmålene suppleres med egne klimamål. Et mål om at også nedbygging av arealer nasjonalt og internasjonalt som er viktige for karbonopptak og -lagring skal reduseres kan bygge på Naturavtalens formuleringer og løfte frem klimahensyn i arealplanlegging.

⁵⁰ Miljødirektoratet, 2022. Notat om arealfotavtrykk i andre land.

⁵¹ Meld.St.35 (2023-2024) Bærekraftig bruk og bevaring av natur. [Meld. St. 35 \(2023-2024\)](#)

⁵² [Tilskudd fra Norges klima- og skogsinitiativ - regjeringen.no](#)

5 Se klima, natur og miljøutfordringer i sammenheng

Det er viktig at arbeidet med å redusere klimagassutslipp fra forbruk ikke har utilsiktede konsekvenser på andre miljøområder. Erfaring viser at hvis man retter innsatsen for ensidig på ett miljøaspekt, så kan det få uheldige konsekvenser for andre områder. Eksempelvis har vi sett hvordan omfattende bruk av konvensjonelt biodrivstoff kan medføre indirekte arealbruksendringer i utlandet og konsekvensene det kan ha for klimagassutslipp og habitater for naturmangfold.

Man kan forsøke å unngå slike utilsiktede konsekvenser på flere måter. EUs taksonomi for bærekraftig økonomisk aktivitet forsøker å adressere denne problematikken gjennom prinsippet og kriteriene for "do-no-significant-harm". For at en aktivitet skal defineres som bærekraftig, må den bidra vesentlig til oppnåelsen av minst ett av seks klima- og miljømål, og i tillegg ikke ha *betydelig negativ innvirkning på de øvrige målene*.

Loverk kan også utarbeides for å minimere utilsiktede konsekvenser. For eksempel stiller EUs avskogingsforordning (EUDR) krav som skal bidra til å minimere avskoging og skogforringelse som følge av forbruk av spesifikke produkter. Forordningen krever at alle som produserer og handler med produkter som enten inneholder, er føret med eller er produsert av råvarene storfe, kakao, kaffe, palmeolje, gummi, soya og tre må sikre at produktene er avskogingsfri. Et annet eksempel er EUs fornybarhetsdirektiv (RED) som setter bærekrafts- og utslippsreduksjonskriterier for biodrivstoff basert på klimagassutslipp gjennom hele verdikjeden. Denne definisjon i RED bidrar til at økt bruk av biodrivstoff for å redusere direkte/territorielle klimagassutslipp ikke samtidig leder til økte utslipp i verdikjeden/globalt.

Å se til arbeidet med sirkulær økonomi er også nyttig, fordi sirkulær økonomi beskjeftiger seg med forbruk og samtidig tar hensyn til flere miljøkategorier enn klimagassutslipp, som blant annet naturmangfold og vann. Det er flere land som ser forbruk i sammenheng med strategier, mål og planer innenfor sirkulær økonomi og material- og ressursbruk (ref. vedlegg 1).

I Norge kan man eksempelvis se til oppfølgingen av ekspertgrupperapporten for virkemidler for å fremme en sirkulær økonomi (2025), indikatorene på sirkulær økonomi (se kap. 3.2), og samfunnsoppdraget for sirkulær økonomi.

Samfunnsoppdraget varer til 2035, og er et av regjeringens svar på hvordan å oppnå grønn omstilling. Det er delvis sammenfall mellom flere av de største utslippskategoriene i klimagassregnskap for forbruk i Norge og de utvalgte produktgruppene under samfunnsoppdraget, slik som bygningsmaterialer og -produkter. Delmålene for samfunnsoppdraget går på økt i) reparasjon og ombruk, ii) deling og iii) bedrifters deling av knappe ressurser som råvarer, energi og areal (se tekstboks 1 for de fullstendige

målformuleringene). Arbeidet med sirkulær økonomi kan være et godt faglig grunnlag å ta utgangspunkt i og vise til, dersom man skal gjennomføre en virkemiddelanalyse for reduksjon av klimagassutslipp fra forbruk.

6 Kostnader

I dette kapittelet gir vi en overordnet vurdering av hvilke kostnader etableringen av et eventuelt reduksjonsmål for klimagassutslipp knyttet til forbruk i Norge vil medføre for Miljødirektoratet og eventuelle samarbeidspartnere når det gjelder arbeid med statistikkproduksjon og resultatoppfølging.

Etter avklaring med Klima- og miljødepartementet er kostnadsvurderingene avgrenset til administrative kostnader knyttet til statistikkproduksjon og evaluering av måloppnåelse, vi har ikke vurdert nytte og kostnader for ulike aktører og samfunnet som helhet. Omfanget av disse administrative kostnadene avhenger av den konkrete målformuleringen, herunder ulikt omfang (sektorovergrepene mål og/eller fokusmål) og målformulering (alternativ 1-5), og i tillegg grad av forpliktelse og ambisjonsnivå.

6.1 Statistikkproduksjon

Klimagassregnskap for forbruk i Norge har hittil blitt publisert to ganger, utarbeidet av konsulenter på oppdrag for Miljødirektoratet.⁵³ Utviklingen og oppdatering av regnskapet har hatt en ramme på kr 800 000,-. Halvparten gikk med til den første leveransen, publisert januar 2024, som inkluderte utvikling av modell og rapport over utslippene til og med året 2020. Resterende midler er brukt til oppdatering og videreutvikling av analysen i 2024. I tillegg har det vært en egeninnsats fra Miljødirektoratet knyttet til koordinering, kommunikasjon av resultater og bruk av analysen som kunnskapsgrunnlag, anslagsvis tre månedersverk.

Analysen skal nå videreføres i en mer permanent løsning, og det er dermed behov for å bygge en robust infrastruktur og øke kompetansen hos Miljødirektoratet og SSB for å kunne implementere modellutvikling og analyse i egen drift. Miljødirektoratet har avsatt 1,2 millioner i 2026 for etablering av samarbeid med SSB, herunder oppbygging av modellen i SSB sin infrastruktur. Kostnadsvurdering for fremtidig drift og videreutvikling inngår som en del av samarbeidsprosjektet med SSB.

Ressursbehovet for fremtidig drift og videreutvikling avhenger av ambisjonsnivået man velger, og framtidig videreutvikling skal vurderes opp mot bruksbehov. For eksempel vil det å oppdatere analysen med et nytt år være en relativt enkel oppgave, mens større oppgradering av modellen eller bakgrunnsdataene krever en større jobb og dermed også flere ressurser. Det er derfor krevende å vurdere omfanget av kostnader for drift og videreutvikling av Klimagassregnskap for forbruk i Norge før bruksområdene er nærmere spesifisert. Av særlig betydning er det om regnskapet skal benyttes til å evaluere måloppnåelse for et tallfestet mål for klimagassutslipp fra

⁵³ [CaFEAN: Carbon Footprint of the Economic Activity of Norway - miljodirektoratet.no](#) (08.01.2024) og [CaFEAN 2: Updated Analysis of the Carbon Footprint of the Economic Activity of Norway - miljodirektoratet.no](#) (28.11.2024)

forbruk i Norge, og muligheten for å integrere klimagassutslipp fra skog og arealbruk bør også vurderes nærmere. Et klimagassregnskap som skal brukes til generell vurdering av tilstand og utvikling vil sannsynligvis ha lavere krav til kvalitet og detaljnivå enn et regnskap som skal brukes til å vurdere måloppnåelse for et kvantifisert mål, og vil dermed i mindre grad forutsette ressurskrevende videreutvikling.

Behovene knyttet til statistikken kan naturligvis endre seg over tid. Det er fullt mulig å starte med en relativt enkel løsning som bygges ut over tid, men det er viktig i videst mulig omfang å ha med seg mulige fremtidige behov allerede i en etableringsfase slik at man ikke velger løsninger som ikke lar seg videreutvikle i ønsket retning.

Avhengig av hvordan målet innrettes (konkret målformulering og omfang) kan det være behov for å bruke ytterligere datakilder enn klimagassregnskapet for å evaluere måloppnåelse. Som beskrevet i kapittel 3 eksisterer det allerede en rekke indikatorer innen andre rammeverk, som vil kunne supplere kunnskapsgrunnlaget. Dersom det brukes eksisterende indikatorer og underliggende systemer for datainnsamling og bearbeiding, vil kostnader knyttet til dette være begrenset til personressurser i Miljødirektoratet og eventuelle bidrag fra relevante fageter. Dersom det må opprettes egne indikatorer vil kostnader være knyttet til metodeutvikling, opprettelse av datainfrastruktur og eventuelt behov for konsulentbistand.

6.2 Andre administrative kostnader

I tillegg til statistikkproduksjon vil det være behov for ressurser knyttet til å evaluere oppnåelse av et eventuelt mål og kommunikasjon av resultater.

Som lagt til grunn i denne rapporten, må et mål følges opp av tiltak og virkemidler. Dette inkluderer god samordning på tvers av departement, noe som kan gi økte administrative kostnader og ressursbehov utenfor Miljødirektoratet. Før nye virkemidler innføres, vil det være behov for å utarbeide utredninger av aktuelle virkemidler, som kan inkluderes i en eventuell handlingsplan. Også dette vil innebære noen administrative kostnader.

7 Miljødirektoratets anbefaling

I denne rapporten har Miljødirektoratet belyst fordeler og utfordringer med å sette mål for klimagassutslipp fra forbruk i Norge, og ved ulike innretninger på et eventuelt mål. I vurderingen av om det bør settes et mål har Miljødirektoratet lagt til grunn at det er avgjørende å oppnå reduksjon av klimagassutslipp fra forbruk i Norge. Vi vurderer at det å ha tydelige mål er en viktig del av rammeverket for politikikutvikling, og at dette også er et hensiktsmessig steg for å sikre videre arbeid med reduksjon av klimagassutslipp fra forbruk. I dette kapitlet gir vi anbefalinger om hvordan mål kan utformes, og hvordan kunnskapsgrunnlag for resultatoppfølging, vurdering av ambisjonsnivå og om mulige tiltak og virkemidler kan styrkes.

Miljødirektoratet vurderer at *modenhet* er vesentlig når det skal vurderes hva som er den mest hensiktsmessige innretningen av mål for klimagassutslipp fra forbruk i Norge. Dette gjelder både modenhet innen data om klimagassutslipp fra forbruk, samt kunnskap om og gjennomførbarhet av tiltak og virkemidler.

Miljødirektoratet anbefaler følgende handlinger som bidrag til å jobbe systematisk med å redusere klimagassutslipp fra forbruk. De ulike aksjonspunktene underbygger hverandre, men kan også i stor grad gjennomføres uavhengig av hverandre.

- Miljødirektoratet anbefaler at det etableres mål for globale klimagassutslipp fra forbruk i Norge. Miljødirektoratet vurderer imidlertid at det er behov for å sammenstille kunnskap om tiltak og virkemidler for å kunne fastsette ambisjonsnivået i målene. Vi anbefaler derfor at Miljødirektoratet eller annet fagmiljø får i oppdrag å konkretisere mulige tiltak og virkemidler for å redusere globale klimagassutslipp fra forbruk i Norge. Økt kunnskap om tiltak og virkemidler for å redusere utslipp fra forbruk vil være vesentlig for å oppnå utslippsreduksjoner uavhengig av om det settes et mål eller ikke. En handlingsplan eller annet rammeverk kan bidra til å gi langsiktighet i arbeidet med å redusere utslipp fra forbruk i Norge.
- Miljødirektoratet anbefaler at det jobbes videre med å forbedre Klimagassregnskap for forbruk, særlig inn mot å kunne evaluere eventuelle mål og effekt av tiltak og virkemidler. For å redusere felles utfordringer ved metodikk og datagrunnlag for klimagassutslipp fra forbruk, anbefaler Miljødirektoratet at det etableres samarbeid med andre nordiske og europeiske land eller aktører, som kan jobbe sammen om metodeutvikling for klimagassregnskap for forbruk. Dette kan eksempelvis ta utgangspunkt i samarbeidsfora i tilknytning til Nordisk ministerråd eller Eurostat.
- Miljødirektoratet anbefaler at det på sikt etableres et kvantitativt sektorovergripende mål. Siden det kan ta tid å få på plass kunnskap for å vurdere tilstand og utvikling, så anbefaler vi at det først etableres et kvalitativt sektorovergripende mål om å redusere totale klimagassutslipp fra forbruk i Norge. Vi anbefaler at målet revideres jevnlig, for eksempel

hvert femte år. Ved revisjon kan blant annet ambisjonsnivået revideres, og det kan vurderes om tiden og kunnskapsgrunnlaget er modent for å etablere et kvantitativt mål.

- Miljødirektoratet anbefaler at det etableres fokusmål for å konkretisere innsatsen på utvalgte områder. Fokusmålene kan være selvstendige eller i tillegg til et eventuelt sektorovergripende mål. Et naturlig sted å starte kan være kvantitative fokusmål for reduksjon av klimagassutslipp fra transport, bygg og anlegg og matforbruk, siden dette er vesentlige utslippskilder. Fokusmålene kan med fordel sees i sammenheng med regelverk og indikatorer for sirkulær økonomi og avfallshåndtering.
- For å supplere kunnskapsgrunnlaget om klimagassutslipp fra forbruk, anbefaler Miljødirektoratet at Miljødirektoratet i samarbeid med SSB får i oppdrag å vurdere indikatorer – eksisterende eller nye – som kan øke kunnskapen om utviklingen i klimagassutslipp fra forbruk.
- For å sikre at ulike miljøhensyn knyttet til forbruk sees mest mulig i sammenheng anbefaler Miljødirektoratet at det utarbeides en samlet oversikt over mål, tiltak og virkemidler, og indikatorer knyttet til utvikling og reduksjon i forbruk på tvers av rammeverk.

7.1 Arealbruk

Som beskrevet i kapittel 4 i denne rapporten er det viktig at norsk forbruks påvirkning på arealer reduseres. I dagens Klimagassregnskap for forbruk i Norge inngår ikke utslipp knyttet til arealbruk, men vi vet at det er knyttet omfattende klimagassutslipp, og også naturforringelse, til forbruk.

- Miljødirektoratet anbefaler at det arbeides videre med datagrunnlag og metoder for å ha et best mulig grunnlag for å vurdere tilstand og utvikling i arealbruk som følge av forbruk. I første omgang kan det etableres indikatorer som kan gi informasjon om hvordan forbruk i Norge påvirker arealbruk i andre land.
- Miljødirektoratet anbefaler at det settes et kvalitativt mål for å redusere klimagassutslipp fra arealbruk som følger av forbruk. Målet bør sees i sammenheng med arbeid for å redusere negativ påvirkning på naturmangfold. Målet bør revideres jevnlig etter hvert som kunnskapsgrunnlag, tiltak og virkemidler blir mer modne.
- Miljødirektoratet anbefaler at hensyn til klimagassutslipp fra arealbruk integreres i de foreslåtte fokusmålene for transport, bygg og matvarer, for eksempel gjennom et mål om å redusere forbruk av varer som ofte er forbundet med avskoging.

Tlf.: 73 58 05 00
post@miljodir.no
www.miljodirektoratet.no
Postboks 5672 Sluppen,
7485 Trondheim

Besøksadresse Trondheim:
Brattørkaia 15, 7010 Trondheim

Besøksadresse Oslo:
Grensesvingen 7, 0661 Oslo



Miljødirektoratet er et statlig forvaltningsorgan
underlagt Klima- og miljødepartementet.

Vi jobber for et rent og rikt miljø. Hoved-
oppgavene våre er å redusere klimagass-
utslipp, forvalte norsk natur og hindre
forurensning.

Vedlegg 1: Erfaringer fra andre land

Dette vedlegget gir et (ikke-uttømmende) overblikk over andre lands arbeid med klimagassutslipp fra forbruk og erfaringer med mål, strategier eller ambisjoner om å redusere utslippene.

Flere land har statistikk og indikatorer over globale klimagassutslipp fra eget lands forbruk og framhever viktigheten av å jobbe for å redusere slike utslipp. I den grad land har formulert målsetninger på området er disse først og fremst kvalitative, mens tallfesting av mål har vært foreslått og diskutert, blant annet i våre naboland.

Flere land ser forbruk i sammenheng med strategier og planer innenfor sirkulær økonomi og material- og ressursbruk og vi har derfor også omtalt eksempler på noen land og regioner som har etablert tallfestede mål for råmaterialforbruk/ -fotavtrykk.⁵⁴

Danmark

Datagrunnlag:

Energistyrelsen i Danmark publiserer hvert år i april rapporten *Danmarks Globale påvirkning – Global afrapportering* (GA). GA skal vise frem klimaeffekt og klimainnsats utenfor Danmarks grenser, som aktører i Danmark på ulik vis kan påvirke. Dette gjelder både "negativ påvirkning, eksempelvis i forhold til forbruk, men også positiv påvirkning, eksempelvis konkrete bilaterale landesamarbeider hvor Danmark bidrar med å omstille andre lands energisektor".⁵⁵

GA består av en hovedrapport, som beskriver hovedresultatene av en rekke analyser. I supplement til hovedrapporten presenteres en rekke data på nettsiden til GA⁵⁶. Analysene og data skal gi et samlet bilde av Danmarks positive og negative innvirkning på det globale klima ved å belyse emnet fra forskjellige vinkler. Danmarks GA har altså et bredere "scope" enn bare klimagassutslipp fra forbruk.

Avgrenset til tallgrunnlaget som omhandler klimagassutslipp fra forbruk, inngår i GA:

- **Klimafotavtrykket fra forbruk;** lignende metodikk som Norges klimagassregnskap for forbruk i Norge. Kapitlet beskriver utvikling i danske utslipp tilbake til 1990.

⁵⁴ Et lands materialfotavtrykk viser etterspørselen av råmaterialer (biomasse, metallmalm, ikke-metalliske mineraler og fossile energikilder) både fra inn- og utland og er en av flere indikatorer som både EU og nå også Norge har implementert som en del av overvåkingsrammeverket for sirkulær økonomi ([Monitoring framework - Circular economy - Eurostat](#))

⁵⁵ <https://ens.dk/media/6528/download>

⁵⁶ [Danmarks globale klimapåvirkning - Global afrapportering](#)

- **Nøkkeltall for forbruksområder for husholdninger med vesentlig klimafotavtrykk:** mat, transport, energi og elektronikk. Nøkkeltallene er aktivitetsbaserte.
- **Klimafotavtrykket fra offentlige anskaffelser;** lignende metodikk som DFØs Klimaspenn verktøy. Inkluderer et bredere omfang av offentlige virksomheter, herunder også kommuner, regioner mm.
- **Utslipp forbundet med el-utveksling;** Utslippsintensiteten fra importert elektrisitet og hvordan det påvirker klimafotavtrykket fra strømforbruk i Danmark. Inkluderer beskrivelse av innvirkningen dansk eksport av strøm har på andre lands utslipp tilknyttet strømforbruk.
- **Internasjonal transport;** Utslipp fra internasjonal transport av gods og passasjerer knyttet til danske aktiviteter delt mellom luftfart og skipsfart.

Årlig publisering av GA er festet i Danmarks klimalov, og skjer i sammenheng med publisering av den årlige *Klimastatus og -Fremskrivning* (tilsvarende Norges Klimastatus og -plan). I bemerkninger til Klimaloven beskrives en rekke emner, som avrapportering bør redegjøre for.

I henhold til Klimaloven i Danmark skal GA sendes på høring, og høringssvar publiseres på samme nettside som hovedrapporten. I 2025 ga Dansk Industri høringssvar på rapporten. Tidligere år har også en rekke andre interesseorganisasjoner kommentert GA.

I henhold til Klimaloven skal også Danmarks klimaråd⁵⁷ kommentere på GA. Kommenteringen fra klimarådet skal se på 1) det metodiske grunnlag og vurdere hvordan det kan videreutvikles for å øke anvendeligheten som beslutningsgrunnlag for Danmarks globale klimainnsats, samt på 2) utviklingen i Danmarks globale klimapåvirkning og komme med forslag til å styrke Danmarks globale klimainnsats.⁵⁸

Mål og ambisjoner for klimagassutslipp fra forbruk:

Danmark har i dag ikke et reduksjonsmål for klimagassutslipp fra forbruk. Dette inkluderer ikke-juridisk bindende mål og kvalitative målformuleringer.

I 2020 publiserte Danmark sin strategi for global klimainnsats, *En Grøn og Bæredygtig Verden*. Strategien tar for seg global klimainnsats i et bredt perspektiv, ikke bare knyttet til klimagassutslipp fra forbruk.

Det danske Klimarådet har anbefalt å innføre konkrete og kontrollerbare mål i Klimaloven for klimagassutslipp knyttet til forbruk, mens mindre bindende "peilemerker" bør formuleres i

⁵⁷ I Danmark er nedsatt et Klimaråd, som skal rådggi regjeringen om omstilling til et klimanøytralt samfunn. Klimarådet er politisk uavhengig og består av fageksperter innen en rekke emner med relevans for klimaområdet. [Om Klimarådet | Klimarådet](#)

⁵⁸ [Kommentering af Danmarks globale klimapåvirkning - Global afrapportering 2025 | Klimarådet](#)

regjeringens langsiktige globale klimastrategi for de områder der utviklingen er vanskeligere å kontrollere.

Klimarådet sitt forslag var implementering av mål for klimagassutslipp fra forbruk i den danske Klimalov i forbindelse med at også nytt 2035-mål for territoriale utslipp skulle vedtas i slutten av 2025.

Det inngikk i regjeringsgrunnlaget for regjeringen 2022-2026 at "regjeringen vil undersøke konsekvensene av å sette et mål for CO₂e-avtrykket for det danske forbruk". Etter å ha vurdert mulige konsekvenser av å sette et mål for det danske forbruket, valgte den danske regjering nylig å ikke støtte innføringen av et slikt mål. Regjeringen pekte på følgende utfordringer i sin vurdering: "

1. Der eksisterer ikke en internasjonalt anerkendt standardmetode til at opgøre klimaaftrykket. Der findes forskellige metoder, og valget af metode vil påvirke resultaterne.
2. Det nuværende datagrundlag til at skønne klimaaftryk er ikke detaljeret nok til at opfange skift til mindre klimabelastende varetyper inden for en varegruppe (fx skift til grøn cement).
3. En stor del af det danske klimaaftryk stammer fra udledninger, der finder sted i udlandet, som Folketinget har svært ved at påvirke.
4. Et reduktionsmål på klimaaftryk
5. et vil medføre dobbelttælling af reduktioner, idet mange andre lande også har nationale klimamål for deres nationale drivhusgasudledning.
6. Det er juridisk betænkeligt at fastsætte et sådant mål ved lov, da det bør være muligt at vurdere, om lovbundne forpligtigelser er opfyldt."⁵⁹

Datagrunnlaget som vises til i punkt 2 og av Jesper Petersen, er klimagassregnskapet for forbruk som publiseres i GA.

Det danske klimarådet er uenig i at det ikke vil la seg gjøre å sette opp et mål med datagrunnlaget som finnes i dag, til tross for usikkerheter.

I Dansk Industri sitt høringssvar til GA25, skriver de følgende: "Om Danmarks globale klimafotavtrykk mener DI helt overordnet, at vi skal sette pejlemarker for de forbruksbaserte

⁵⁹ [KEF Almdel endeligt svar på spørgsmål 79 Analyse af konsekvenser ved at opstille et mål for forbrugsrelaterede udledninger klimaaftrykp.pdf](#)

utslipp og eksportens klimanytte". Videre kommenterer også Dansk Industri viktigheten av fortsatt metodisk forbedring av det forbruksbaserte utslippsregnskapet⁶⁰.

Sverige

I 2010 etablerte Sverige det såkalte generasjonsmålet om å jobbe for å kunne overlate et samfunn til neste generasjon der de store miljøproblemene er løst, uten å forårsake økte miljø- og helseproblemer utenfor Sveriges grenser.⁶¹ For forbruk spesifikt presiseres det at forbruk av varer og tjenester skal forårsake minst mulig miljø- og helseproblemer.

Å jobbe med å redusere utslipp fra forbruk framheves som viktig i regjeringens klimahandlingsplan og det har i flere år blitt utarbeidet offisiell statistikk over globale utslipp fra svensk forbruk.^{62,63} Det svenske statistikkbyrået har ansvaret for å utarbeide og kommunisere statistikken, som baserer seg på en modell som ligner på det norske klimagassregnskapet for forbruk. Det svenske "Miljødirektoratet", Naturvårdsverket, kom i 2019 med anbefalinger om å anvende indikatorer innenfor utvalgte typer forbruk som et supplement til den offisielle klimagassstatistikken, for å belyse klimapåvirkningen fra forbruket.⁶⁴ Kriteriene for å velge ut aktuelle forbruksområder for indikatorer var knyttet til hvor det var behov for og fantes bedre data, kategorier med høye utslipp eller stort reduksjonspotensial, og områder der en stor andel av utslippene skjer i utlandet. Som følge av dette ble det foreslått aktivitets- og intensitetsindikatorer innenfor persontransport (personbil- og flyreiser), matforbruk, bolig og tekstiler.⁶⁵

En parlamentarisk komité, som blant annet skulle se på mulighetene for å sette et mål for klimagassutslipp fra forbruk i Sverige, leverte i 2022 sitt forslag om å etablere et mål om netto null utslipp fra forbruk innen 2045.⁶⁶ Forslaget gjenspeiler det territorielle utslippsmålet og åpnet for at fleksible mekanismer kunne bidra til måloppnåelse, herunder klimanytte fra svensk eksport. Naturvårdsverket og det svenske statistikkbyrået mente at statistikken over klimagassutslipp fra forbruk kunne anvendes til å følge med på utviklingen i utslippene over tid og et eventuelt mål på overordnet nivå, men pekte på behovet for supplerende indikatorer og

⁶⁰ <https://ens.dk/media/6598/download>

⁶¹ [Klimatet och konsumtionen](#)

⁶² [Regeringens klimahandlingsplan – hela vägen till nettonoll.](#)

⁶³ [Växthusgasutsläpp från svensk konsumtion minskade 2023](#)

⁶⁴ Naturvårdsverket 2019, Mätmetoder och indikatorer för att följa upp konsumtionens klimat påverkan. Redovisning av regeringsuppdrag, dnr NV-08861-17.

⁶⁵ Se tabell 8.1 i [Sveriges globala klimatavtryck, SOU 2022:15 \(regeringen.se\)](#)

⁶⁶ [Sveriges globala klimatavtryck, SOU 2022:15 \(regeringen.se\)](#)

analyser for et bedre beslutningsgrunnlag i politikken. Målforslaget hadde opprinnelig bred politisk støtte, men har hittil ikke blitt tatt videre av regjeringen.⁶⁷

Finland

Også i Finland har viktigheten av forbruksendringer fått et større fokus i det siste, blant annet gjennom en oppfordring til forbrukerne i 2017 om å halvere sitt klimafotavtrykk innen 2030. Denne oppfordringen, som ble introdusert i det finske Miljødepartementet sin rapport om Finlands første mellomlangsiktige klimaplan, har imidlertid ikke blitt fulgt opp med et formelt nasjonalt mål eller rutiner for regelmessig evaluering. Finlands andre versjon av den mellomlangsiktige klimaplanen mot et karbonnøytralt samfunn i 2035 inkluderer også beskrivelser av mulige endringer forbrukerne kan gjøre for å redusere utslipp og hva slags tiltak/virkemidler myndighetene kan sette i verk.⁶⁸

Klimagassutslippene fra finsk forbruk har vært nokså stabile de siste årene (2015-2021), men har gått ned siden starten av 2000-tallet.⁶⁹ Det er det finske miljøinstituttet (SYKE) som produserer den årlige statistikken over klimagassutslipp fra forbruk i Finland. Modellen er basert på miljøutvidet kryssløpsanalyse, altså en lignende tilnærming som modellene som er laget for blant annet Sverige, Norge og Danmark.

Et samarbeidsprosjekt mellom det finske miljøinstituttet, universitetet i Helsinki og det finske instituttet for naturressurser tok utgangspunkt i modellen som brukes til å lage statistikken over klimagassutslipp fra finsk forbruk og studerte hva som skal til for å oppnå en halvering av klimagassutslippene fra finsk forbruk.⁷⁰ Studien viste blant annet at en halvering av utslippene krever endringer på tvers av UFF-rammeverket (unngå, flytte og forbedre) og i strukturene og omgivelsene som påvirker forbruk (f.eks. pris- og markedsmekanismer).

Frankrike

Reduserte utslipp fra forbruk var en av ambisjonene i Frankrikes andre lavkarbonstrategi (SNBC-2), men det er først i den tredje strategien, som nå er på siste høringsrunder, det kan komme

⁶⁷ [sei-report-eu-consumption-emissions-june-2024.pdf](#)

⁶⁸ Finnish Ministry of the Environment (2022). Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma. Kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa 2035 (valtioneuvosto. i), [Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma. Kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa 2035](#)

⁶⁹ [Suomalaisten kulutuksen hiilijalanjälki miltei puolittunut 2000-luvulla 14 hiilidioksiditonniasta 7,7 tonniin | Suomen ympäristökeskus](#)

⁷⁰ Salo, M. et al. (2023). Tiltak for å redusere klimafotavtrykket fra husholdningenes forbruk. Tilgjengelig på finsk: [Ohjauskeinoja kotitalouksien kulutuksen hiilijalanjäljen pienentämiseen](#)

tallfestede konkrete mål på klimagassutslipp fra forbruk.⁷¹ Ett av de sju hovedmålene for strategien er å redusere Frankrikes klimagassutslipp fra forbruk.

Strategiutkastet inneholder et indikativt (ikke bindende) mål om å redusere de totale klimagassutslippene fra fransk forbruk ned til under 215 millioner tonn CO₂-ekv. innen 2050, og helst ned til under 160 millioner tonn CO₂-ekv. Utslippene fra forbruk var 563 millioner tonn CO₂-ekv. i 2024.⁷² Det mest ambisiøse måltallet er i tråd med anbefalingene fra Frankrikes klimaråd om å sette et mål kompatibelt med 1,5 graders målet, formulert av Klimarådet i 2020 som en reduksjon av klimagassutslippene fra forbruk med 80% mellom 2005 og 2050.^{73,74}

Andre europeiske land og EU

EU har ikke vedtatt konkrete tallfestede mål for reduksjon av klimagassutslipp fra forbruk, men EUs åttende miljøhandlingsprogram inkluderer en ikke-bindende kvalitativ ambisjon som skal bidra til å oppnå de prioriterte målene i miljøhandlingsprogrammet og lyder "*significantly decreasing the Union's material and consumption footprints to bring them into planetary boundaries as soon as possible, including through the introduction of Union 2030 reduction targets, as appropriate*".⁷⁵

Flere land ser forbruk i sammenheng med strategier og planer innenfor sirkulær økonomi og material- og ressursbruk. En studie tilknyttet det europeiske temasenteret for sirkulær økonomi og ressursbruk (ETC CE) har kartlagt forekomst og innretning av europeiske lands mål for ressurs- og materialbruk og sirkulær økonomi, herunder tilknyttede mål for miljøfotavtrykk.⁷⁶ Kartleggingen viser at blant ressursmålformuleringene er det størst fokus på produktivitets-/effektivitetsforbedringer eller økt bruk av sirkulære materialer, framfor absolutte reduksjonsmål for materialforbruk eller miljøfotavtrykk. Det er likevel flere land og regioner som har satt seg mål om å redusere det totale materialfotavtrykket, for eksempel:

- Østerrike: kutte materialfotavtrykket ned til 7t/person innen 2050; har også et eget fokusmål som går ut på å redusere materialforbruket fra private husholdninger med 10% innen 2030;

⁷¹ [Vers la 3e Stratégie nationale bas-carbone \(SNBC 3\) | Ministères Aménagement du territoire Transition écologique](#)

⁷² SDES (2025). [L'empreinte carbone de la France de 1990 à 2024 | Données et études statistiques](#)

⁷³ [Avis SNBC 3 VF 1103 corr.pdf](#)

⁷⁴ [TACKLING FRANCE'S CARBON FOOTPRINT — High Council on Climate](#)

⁷⁵ EU, 2022, Decision (EU) 2022/591 of the European Parliament and of the Council of 6 April 2022 on a general Union Environment Action Programme to 2030 (OJ L 114, 12.4.2022) (<https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2022/591/oj/eng>) accessed 22. januar 2026.

⁷⁶ Nuss, P. m.fl. Science-Based Targets for Material Use: A Systematic Review of Analytical Concepts and Approaches in Europe (January 14, 2026). Merk at studien per mars 2026 foreligger i en foreløpig utgave (peer review pågår). Tilgjengelig på SSRN: <https://ssrn.com/abstract=6139227> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.6139227>

- Flanders (regionmål): -30% reduksjon i materialfotavtrykk innen 2030;
- Finland: Kutte materialforbruket i 2035 ned til nivå tilsvarende 2015;
- Tyskland: Redusere materialfotavtrykket til 6–8 t/person (veiledende prinsipp) innen 2045, med revisjon hvert femte år;
- Nederland: -50% reduksjon i råmaterialforbruk innen 2030

Ifølge kartleggingen er de fleste målene ikke-bindende (ikke nedfelt i lov), men brukes som strategiske styringssignal og i strategier og planer for sirkulær økonomi og bærekraft. For eksempel inngår Tysklands materialfotavtrykksmål i den nasjonale strategien for sirkulær økonomi og er satt med utgangspunkt i Ressurspanelets anbefalinger.^{77,78} Tyskland har også satt seg et (ikke bindende) utslippsmål, som går ut på å redusere klimagassutslipp (per innbygger) fra forbruk med 50 prosent innen 2030 sammenlignet med 2010. Målet er forankret i Nasjonalt program for bærekraftig forbruk og strategien for sirkulær økonomi.^{79, 78}

Videre er målene kartlagt av ETC CE i større grad fokusert på indikatorer for hele økonomien (f.eks. landets materialfotavtrykk, se eksempler nevnt over) enn sektorvise eller regionale mål. Blant eksempler på sektorspesifikke fokusmål er f.eks. Portugals mål om å redusere miljøfotavtrykket til skoprodukter med 15 % innen 2025 og Frankrikes mål om å redusere materialfotavtrykket fra mobilitet med 60 % innen 2050.

Kartleggingen viser at det er betydelig forskjell i hva som anvendes som beregningsmetode og som referanse for å sette et mål, og det er i mange tilfeller ikke funnet tilgjengelig dokumentasjon av hvordan man har kommet fram til de tallfestede målene.

⁷⁷ International Resource Panel (IRP). (2014). *Managing and conserving the natural resource base for sustained economic and social development: A reflection from the International Resource Panel on the establishment of Sustainable Development Goals aimed at decoupling economic growth from escalating resource use and environmental degradation*. United Nations Environment Programme.

⁷⁸ Federal Ministry for the Environment, Climate Action, Nature Conservation and Nuclear Safety (BMUKN). [The National Circular Economy Strategy \(NCES\)](#)

⁷⁹ Federal Ministry for the Environment, Climate Action, Nature Conservation and Nuclear Safety (BMUKN). [Nasjonalt program for bærekraftig forbruk \(NPNK\)](#)