

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets vedtatte klimamål

Dokument 3:15 (2023–2024)



Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:15 (2023–2024)
*Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og
samordning for å nå Stortingets vedtatte klimamål.*

Dokumentet har følgende inndeling:

- Riksrevisjonens konklusjoner, utdyping av konklusjoner, anbefalinger, statsrådets svar og Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar
- vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden
- vedlegg 2: Statsrådets svar
- vedlegg 3: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Riksrevisjonen, 11. juni 2024

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	6
2	Konklusjoner	8
3	Overordnet vurdering	9
4	Utdyping av konklusjoner	9
4.1	Det gjenstår mye arbeid med å utvikle virkemidler for å nå klimamålene.....	9
4.1.1	Det mangler en plan som viser hvilke departementer som har ansvar for å videreutvikle virkemidler, og når det skal skje.....	10
4.1.2	Arbeidet med den videre virkemiddelutviklingen er til dels lite konkretisert.....	11
4.1.3	CO ₂ -avgift er et viktig virkemiddel, men effekten svekkes av andre hensyn	12
4.2	Klimamålene er lite konkretisert og forpliktende formulert i de enkelte departementenes styring.....	13
4.3	Et system for bedre styring og samordning er etablert, men den reelle samordningen er likevel for svak.....	15
4.3.1	Styringssystemet bidrar til forutsigbarhet og samarbeid gjennom systematiske leveranser knyttet til budsjettprosessen, men det er krevende å få til en god framdrift	16
4.3.2	Kjernegruppen for klima og grønn omstilling har brukt lang tid på å få på plass en strategi for departementssamarbeidet	17
4.4	Det er usikkert i hvilken grad det blir mulig å kjøpe utslippsenheter, skogkreditter og kvoter i utlandet for å nå Norges klimamål	18
4.5	Rapporteringen gir ikke tilstrekkelig informasjon om framdriften og om hvordan Norge skal nå klimamålene	19
4.5.1	Utsliffsframskrivningene omfatter ikke usikkerhet.....	20
4.5.2	Regjeringens redegjørelse for klimaeffekten av statsbudsjettet gir begrenset informasjon	21
5	Anbefalinger	22
6	Statsrådenes svar	22
7	Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar	23
	Vedlegg.....	24
	Vedlegg 1 Riksrevisjonens likelydende brev til statsrådene i Klima- og miljødepartementet, Energidepartementet, Finansdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet	
	Vedlegg 2 Statsrådenes felles svar	
	Vedlegg 3 Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger	

Riksrevisjonen kan gi kritikk etter disse tre alvorlighetsgradene:

1. **Sterkt kritikkverdige** er Riksrevisjonens sterkeste kritikk. Vi bruker dette kritikknivået når vi finner alvorlige svakheter, feil og mangler. Ofte vil disse kunne få svært store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
2. **Kritikkverdige** bruker vi når vi finner betydelige svakheter, feil og mangler som ofte vil kunne få moderate til store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
3. **Ikke tilfredsstillende** bruker vi når vi finner svakheter, feil og mangler, men som i mindre grad får direkte konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.

1 Innledning

Stortinget har i *lov om klimamål* (klimaloven) vedtatt at Norge skal bli et *lavutslippssamfunn* innen 2050, der klimagassutslippene er 90–95 prosent lavere enn det de var i 1990, jf. § 4. I loven defineres lavutslippssamfunnet som et samfunn hvor klimagassutslippene, ut fra beste vitenskapelige grunnlag, utslippsutviklingen globalt og nasjonale omstendigheter, er redusert for å motvirke skadelige virkninger av global oppvarming.¹ Videre står det i Norges lavutslippsstrategi for 2050 at lavutslippssamfunnet kjennetegnes av et samfunn med lave utslipp i alle sektorer, jf. Prop. 1 S (2019–2020) for Klima- og miljødepartementet.²

Under Parisavtalen har Norge meldt inn til FN et mål om å redusere utslippene med 55 prosent innen 2030 sammenlignet med utslippene i 1990. Dette målet er også nedfelt i klimaloven § 3. Regjeringen har i tillegg satt et *omstillingsmål* om å kutte innenlandske klimagassutslipp med 55 prosent innen 2030 sammenlignet med utslippene i 1990. Målet innebærer en omstilling av både sektorene som inngår i EUs kvotesystem, og sektorene som ikke gjør det. Hensikten er at hele det norske næringslivet skal omstille seg i retning lavutslippssamfunnet.³ Ifølge regjeringen er det lovfestede målet for 2030 og omstillingsmålet viktige delmål på veien mot å bli et lavutslippssamfunn.⁴

Norge har inngått en avtale med EU og Island om et felles regelverk for å redusere utslippene fram mot 2030. Regelverket ble innlemmet i EØS-avtalen 25. oktober 2019.⁵ At det er en åpning for felles gjennomføring med EU, følger av klimalovens formålsparagraf.⁶ Klimaloven slår også fast at det ved vurderingen av oppnåelsen av 2050-målet skal tas hensyn til effekten av norsk deltakelse i det europeiske klimakvotesystemet for virksomheter, jf. § 4 annet ledd.

Klimautfordringen er tverrsektoriell, og de mulige tiltakene for å redusere klimagassutslippene går gjerne på tvers av både sektorer og forvaltningsnivåer. FNs klimapanel (2022) peker på at klimaarbeidet er mest effektivt når det går på tvers av flere politikkområder og kobler nasjonale, regionale og lokale myndighetsnivåer.⁷

Klima- og miljødepartementet har hovedansvaret for å ivareta helheten i regjeringens klima- og miljøpolitikk. Departementet skal utvikle og gjennomføre egne tiltak og være en pådriver overfor ulike

¹ Som beskrevet i Parisavtalen 12. desember 2015 artikkel 2 nr. 1 bokstav a. Det innebærer å holde økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen godt under 2 °C over førindustrielt nivå, og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 °C over førindustrielt nivå.

² Prop. 1 S (2019–2020) for Klima- og miljødepartementet, vedlegg 1 *Noregs lågutslippsstrategi for 2050*.

³ Meld. St. 2 (2021–2022) *Revidert nasjonalbudsjett 2022*, Jf. Innst. 450 S (2021–2022).

⁴ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 118.

⁵ Decision of the EEA Joint Committee No 269/2019 of 25 October 2019, <https://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/other-legal-documents/adopted-joint-committee-decisions/2019%20-%20English/269-2019.pdf>. Vedtak 474 til Meld. St. 13 (2014–2015) *Ny utslippsforpliktelse for 2030 - en felles løsning med EU* med Innst. 211 S (2014–2015), <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=61807>. Vedtak 599 til *Samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av rettsaker som inngår i felles oppfyllelse med EU av utslippsmålet for 2030* med Innst. 401 S (2018–2019) <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=75801>.

⁶ *Lov om klimamål* § 3.

⁷ Miljødirektoratet. (2022). *Svar på oppdrag om kommunesektorens roller og virkemidler for å redusere klimagassutslipp*, deloppdrag 2, 1. juni 2022, s. 6–7. Med henvisning til https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_Chapter13.pdf, s. 1358–1359.

sektormyndigheter.⁸ Alle samfunnssektorer har et selvstendig ansvar for å legge miljøsinn til grunn for aktivitetene sine og medvirke til å nå de nasjonale klima- og miljøpolitiske målene.⁹ Departementene har til sammen en rekke virkemidler som er ment å redusere klimagassutslippene. De mest sentrale er sektorovergrepene klimaavgifter, omsettelige utslippskvoter, støtteordninger og reguleringer.

Ansvar for å utvikle og gjennomføre mange av de viktigste politiske grepene for å få utslippene ned ligger hos andre departementer enn Klima- og miljødepartementet.¹⁰ Ifølge rapporten *Departementene i førersetet for omstilling* (2019) fra Difi er samordningsdepartementer, som Klima- og miljødepartementet, avhengige av andre for å nå sine mål og må ta en pådriverrolle overfor andre departementer. Sektorprinsippet gjør at Klima- og miljødepartementet i utgangspunktet ikke har noen fullmakter overfor sektordepartementene.¹¹

En samlet energi- og miljøkomité har pekt på at 2020-tallet er et tiår der en rekke negative trender for miljøet må snus, jf. Innst. 9 S (2022–2023). Å innfri forpliktelser Norge har innenfor klima og natur, vil ifølge komiteen kreve tydeligere politisk styring. De skjerpede ambisjonene stiller nye og høyere krav til effektiv, kunnskapsbasert og treffsikker klima- og miljøpolitikk.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets lovfestede klimamål. Undersøkelsen omfatter primært budsjettårene 2022 og 2023.

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *lov om klimamål* (klimaloven)
- Prop 182 L (2020–2021) *Endringer i klimaloven (klimamål for 2030 og 2050)*
- Prop. 77 L (2016–2017) *Lov om klimamål (klimaloven)*, jf. Innst. 329 L (2016–2017)
- Vedtak 898, 14. juni 2016, ved Stortingets behandling av Prop. 115 S (2015–2016) *Samtykke til ratifikasjon av Parisavtalen av 12. desember 2015 under FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992* med Innst. 407 S (2015–2016)
- årlige budsjettproposisjoner fra Klima- og miljødepartementet med tilhørende innstillinger 2020–2023
- *Noregs lågutsleppsstrategi for 2050*. Vedlegg til Prop. 1 S (2019–2020) for Klima- og miljødepartementet
- Meld. St. 40 (2020–2021) *Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*, jf. Innst. 218 S (2021–2022)
- Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan for 2021–2030*, jf. Innst. 325 S (2020–2021)

⁸ Klima- og miljødepartementet. (2014, 13. oktober). fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/kld/dep/id673/>

⁹ Prop. 1 S (2021–2022), (2022–2023) og (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet.

¹⁰ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2022–2023) for Klima- og miljødepartementet, s. 13.

¹¹ Difi. (2019). *Departementene i førersetet for omstilling?* avsnitt 3.4.2.

- Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles framtid – bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*, jf. Innst. 440 S (2016–2017)
- St.prp. nr. 48 (2004–2005) *Om bevilgningsreglementet*

Rapporten ble forelagt Klima- og miljødepartementet, Finansdepartementet, Energidepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet. Departementene har i brev 23., 24. og 25. april gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

2 Konklusjoner



- Det gjenstår mye arbeid med å utvikle virkemidler for å nå klimamålene.
- Klimamålene er lite konkretisert og forpliktende formulert i de enkelte departementenes styring.
- Et system for bedre styring og samordning er etablert, men den reelle samordningen er likevel for svak.
- Det er usikkert i hvilken grad det blir mulig å kjøpe utslippsenheter, skogkreditter og kvoter i utlandet for å nå Norges klimamål.
- Rapporteringen gir ikke tilstrekkelig informasjon om framdriften og om hvordan Norge skal nå klimamålene.

3 Overordnet vurdering

Kritikkverdig



- Klimaproblemene har vært kjent i en årrekke, og Norge står foran en omfattende samfunnsomstilling. Det er **kritikkverdig** at de ansvarlige departementene ikke har etablert en styring og samordning som er tilpasset en av vår tids største sektorovergripende samfunnsutfordringer.
- Det er **ikke tilfredsstillende** at det i utslippsframskrivningene i den årlige rapporteringen er lite synliggjort hvor stor usikkerheten er. Lite informasjon om usikkerhet svekker beslutningsgrunnlaget når Stortinget og regjeringen vurderer behovet for endringer i virkemiddelbruken.

4 Utdyping av konklusjoner

4.1 Det gjenstår mye arbeid med å utvikle virkemidler for å nå klimamålene

Regjeringen legger årlig fram *Regjeringas klimastatus og -plan* (Grønn bok) for Stortinget som et særskilt vedlegg til Klima- og miljødepartementets budsjettproposisjon. Dokumentet utarbeides på bakgrunn av rapporteringsbestemmelsen i klimaloven § 6. Regjeringen viser til at dokumentet bygger på og videreutvikler relevant politikk og kunnskap, og at den summerer opp regjeringens klimapolitikk. Dokumentet er et resultat av en årlig prosess mellom departementene for å utvikle klimapolitikken. Vi har derfor i vår analyse ansett dokumentet *Regjeringas klimastatus og -plan* som et resultat av de årlige samordningsprosessene mellom ulike embetsgrupper og i regjeringen.

Fra 1990 til 2022 reduserte Norge de nasjonale klimagassutslippene med 4,6 prosent. Regjeringen forventer likevel at Norge vil nå det lovfestede målet om å redusere utslippene med 55 prosent innen 2030, sammenlignet med utslippene i 1990. Dette skal skje dels gjennom virkemidler rettet mot innenlandske utslipp og dels gjennom norske virksomheters deltakelse i EUs kvotesystem. I *Regjeringas klimastatus og -plan* viser regjeringen til at det er betydelig usikkerhet knyttet til effekten av virkemidlene rettet mot norske utslipp. Deltakelsen i EUs kvotesystem, der halvparten av norske utslipp inngår, vil være helt sentral for å nå det lovfestede målet for 2030.

Regjeringas klimastatus og -plan inneholder også rapportering om oppnåelsen av det nasjonale omstillingsmålet om å redusere de innenlandske utslippene med 55 prosent innen 2030, sammenlignet med utslippsnivået i 1990. Rapporteringen i *Regjeringas klimastatus og -plan* tyder på at omstillingsmålet ikke vil nås.¹³ Ifølge regjeringen er det derfor nødvendig å kontinuerlig videreutvikle og forsterke klimapolitikken år for år fram mot 2030.

I og med at regjeringen har lagt til grunn at det nasjonale omstillingsmålet er et viktig delmål på veien mot å bli et lavutslippssamfunn, vil mangel på måloppnåelse kunne få konsekvenser for det lovfestede klimamålet for 2050. Selv med virksomhetenes deltakelse i det europeiske klimakvotesystemet, vil det kreves ytterligere innsats for å nå målet om et lavutslippssamfunn, som ifølge Norges lavutslippsstrategi for 2050 kjennetegnes av lave utslipp i alle sektorer. Dette vil innebære en omfattende omstilling av samfunnet.

Selv om det lovfestede målet for 2030 ser ut til å nås, viser undersøkelsen at det gjenstår mye arbeid med å etablere nødvendige virkemidler for å redusere klimagassutslipp dersom også klimamålet for 2050 skal nås. *Regjeringas klimastatus og -plan* redegjør i stor grad for mulige virkemidler for å redusere utslipp, men etter Riksrevisjonens vurdering er virkemidlene i mange tilfeller ikke tidfestet og konkretisert. Disse manglene illustrerer usikkerhet knyttet til å få etablert tilstrekkelige virkemidler til å oppnå nødvendige reduksjoner i klimagassutslippene slik at Norge kan bli et lavutslippssamfunn.

4.1.1 Det mangler en plan som viser hvilke departementer som har ansvar for å videreutvikle virkemidler, og når det skal skje

Den årlige redegjørelsen som regjeringen er pålagt å legge fram for Stortinget, skal i henhold til klimaloven § 6 inneholde en beskrivelse av hvordan Norge skal nå klimamålene. Regjeringen beskriver i *Regjeringas klimastatus og -plan* det pågående og det planlagte arbeidet med å utvikle virkemidler. Noen av virkemidlene er tidfestede, som avgiftsøkninger, nye krav som er fastsatt eller støtteordninger. Andre virkemidler handler om å vurdere og utrede endringer i lover, regelverk og retningslinjer, samt å utarbeide veiledninger. Mye av virkemiddelutviklingen krever at de ansvarlige departementene samarbeider. Planen angir i liten grad en tidsplan for når disse arbeidene skal være ferdigstilt. Det framgår heller ikke av *Regjeringas klimastatus og -plan* hvilke departementer som har ansvaret for å ferdigstille og gjennomføre de ulike virkemidlene.

Vi har i undersøkelsen sett på to prosesser for utredning av lovendringer som påvirker klimagassutslipp, og de viser at det kan ta tid å utvikle nye virkemidler eller regelverk. En av prosessene er klimakrav til bygge- og anleggsplasser. Utslipp fra bygge- og anleggsplasser utgjorde om lag to millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2022 og er dermed en vesentlig kilde til



Lavutslippssamfunnet i 2050¹² har:

- lave utslipp i alle sektorer
- høy energi- og ressurseffektivitet
- produksjon og forbruk preget av sirkulære kretsløp
- transportsektor med null- og lavutslippsløsninger
- redusert transportbehov
- lave utslipp fra industrien
- redusert klimagassutslipp fra jordbruket
- økt karbonbinding

¹² Norges lavutslippsstrategi for 2050, vedlegg til Prop. 1 S (2019–2020) for Klima- og miljødepartementet.

¹³ Omstillingsmålet innebærer at det innenlandske utslippsnivå i 2030 skal være på 23,1 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. Med den beregnede effekten av den planlagte klimapolitikken vil utslippet komme ned på 33,3 millioner tonn, altså vil det bli et avvik på om lag 10 millioner tonn.

utslipp av klimagasser. Ifølge *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024 er klimakrav til bygge- og anleggsplasser et av områdene hvor regjeringen arbeider for å redusere utslipp i transportsektoren. Vår gjennomgang viser at det ble igangsatt utredninger av dette virkemiddelet høsten 2020. Først i mars 2023 meddelte regjeringen at den tar sikte på å sende på høring et forslag om å gi kommunene mulighet til å stille klimakrav til bygge- og anleggsplasser etter forurensningslovgivningen fra 2024. Per april 2024 foreligger ikke dette høringsforslaget.

Riksrevisjonen mener det er en svakhet at *Regjeringas klimastatus og -plan* mangler en tidsplan for det videre arbeidet med å utvikle virkemidler, og at den heller ikke viser hvilke departementer som har ansvar for dette arbeidet. Når en tidsplan ikke er tydeliggjort i et så sentralt styringsverktøy, er det risiko for at viktige prosesser ikke får den nødvendige framdriften.

4.1.2 Arbeidet med den videre virkemiddelutviklingen er til dels lite konkretisert

Regjeringas klimastatus og -plan for 2024 framhever at en effektiv omstilling krever kombinasjoner av virkemidler der prising av utslipp må ligge i bunn som et vedvarende insentiv, men at det også må tas i bruk målrettede satsinger som baker sammen virkemidler for å oppnå utslippskutt innenfor bestemte segmenter.

I *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024 legger regjeringen fram virkemiddelpakker for å fase ut fossile utslipp i fire utvalgte sektorer. Blant disse fire er transportsektoren. Vi har i undersøkelsen sett særlig på hvordan *Regjeringas klimastatus og -plan* redegjør for transportsektoren, som står for en tredjedel av utslippene i Norge, for å belyse om virkemidler for å få til utslippskutt er konkretisert.

FNs klimapanel viser til rammeverket *unngå, flytte, forbedre* (UFF) som et konsept for å tilfredsstille transportbehovet i samfunnet og samtidig ivareta hensynet til klima og miljø. *Unngå* handler om tiltak for transportreduksjon, for eksempel en areal- og transportplanlegging som minimerer reisebehov. *Flytte* omfatter tiltak som fremmer transportmiddelskifte fra for eksempel personbil til kollektivtransport. *Forbedre* omfatter tiltak som for eksempel fører til at transporten gjennomføres med lav- eller nullutslippsteknologi. Ved hjelp av *unngå*- og *flytte*tiltak reduseres transportbehovet, og med det blir det mindre transport å *forbedre*.

Innenfor veitransporten, som står for 18 prosent av utslippene i Norge, er virkemidlene lagt fram i *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024, i stor grad prisvirkemidler som skal gi større insentiver for kjøp av nullutslippskjøretøy og reguleringer med krav om kjøp av null- eller lavutslippskjøretøy. Prisvirkemidler kan også påvirke etterspørselen etter transport. Kunnskapsgrunnlaget fra Miljødirektoratet viser at det i tillegg til å kutte i utslipp fra kjøretøy er nødvendig å redusere etterspørselen etter transport. En av årsakene til dette, er at en fossilfri transportsektor vil kreve en stor økning i kraftproduksjonen.

I rapporten *Klimatiltak i Norge mot 2030* opplyser Miljødirektoratet at dersom vekstantakelsene i Nasjonal transportplan 2018–2029 legges til grunn, vil en



For mange klimatiltak er det behov for virkemiddelpakker for å redusere barrierer:

- **Mål** er ønsket resultat.
- **Tiltak** er en konkret aktivitet for å nå målet.
- Flere **barrierer** kan hindre aktører i å gjennomføre et tiltak.
- **Virkemidler** kan utvikles og iverksettes for å redusere barrieren slik at tiltaket utløses.

utslippsfri transportsektor ha behov for 60 TWh kraft i 2050. Av dette er 34 TWh elektrisitet.¹⁴ I et scenario hvor det forutsettes null vekst i transportmengden, vil det totale kraftbehovet for transportsektoren være 45 TWh i 2050. Av dette vil 24 TWh utgjøre elektrisitet. Behovet gjelder for en samlet transportsektor, det vil si både veitransport og annen transport, som jernbane, sjøfart og transport i forbindelse med bygg og anlegg. For å sette dette i perspektiv vil vi peke på at transportsektoren brukte 2 TWh elektrisk kraft i 2021. Det ble produsert 157 TWh elektrisk kraft totalt i Norge i 2021.

Behovet for virkemidler for å redusere transport og oppnå skifte fra personbil til kollektivtransport reflekteres også i *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024, som framhever betydningen av en samordnet areal- og transportplanlegging. Regjeringen viser til inngåtte og planlagte byvekstavtaler og til statlige føringer til kommunene om arealplanleggingen. Regjeringen planlegger blant annet å styrke arbeidet for at kommuner, fylkeskommuner og statlige etater skal få et godt kunnskapsgrunnlag, god veiledning og gode verktøy for klimavennlig samfunns-, areal- og transportplanlegging. Et annet tiltak er å utrede hvordan hensynet til klima i plan- og bygningsloven kan styrkes. Det er ikke konkretisert hvordan eller når disse endringene kan gjennomføres, eller hvilken effekt de vil ha.

Regjeringas klimastatus og -plan gjør etter Riksrevisjonens vurdering i for liten grad rede for hvordan det skal komme på plass et samlet virkemiddelapparat for klimagassreduksjoner i transportsektoren. Virkemidlene for arealplanlegging og byvekstavtaler er svært komplekse, der flere ulike hensyn skal veies mot hverandre. Derfor er det i noen grad forståelig at disse virkemidlene i mindre grad er konkretisert. Men konsekvensen er likevel at det underkommuniseres hvor omfattende det gjenstående arbeidet med virkemiddelutviklingen er.

4.1.3 CO₂-avgift er et viktig virkemiddel, men effekten svekkes av andre hensyn

Hovedvirkemidlene i norsk klimapolitikk er sektorovergrepene klimaavgifter og deltakelse i EUs kvotesystem. Avgifter og kvoteplikt setter begge en pris på utslipp av klimagasser og skal gi aktørene et økonomisk insentiv til å endre adferd uten at myndighetene sier noe om hvordan de skal gjøre dette. Tanken er at den enkelte dermed står fritt til å tilpasse seg på den måten som gir lavest kostnad. Avgifter og kvoter er dermed regnet som kostnadseffektive virkemidler.

Til sammen er om lag 85 prosent av norske utslipp ilagt enten klimaavgift, kvoteplikt eller begge deler. Regjeringen har varslet at den vil trappe opp CO₂-avgiftene til om lag 2 000 2020-kroner per tonn CO₂ i 2030.¹⁶ Samtidig som CO₂-avgiftene økes, kommer EU til å redusere antallet tilgjengelige kvoter i det europeiske kvotemarkedet, noe som vil ha betydning for det



Klimaavgifter¹⁵

De viktigste avgiftene på utslipp av klimagasser er CO₂-avgiften på mineralske produkter og CO₂-avgiften i petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen.

Begge avgiftene ble innført i 1991.

I tillegg er det avgift på forbrenning av avfall, og avgift på klimagassene HFK, PFK og SF₆.

¹⁴ *Kraftbehov for transport – Nullutslippsscenarioer for 2050*, s. 11.

¹⁵ Prop. 1 LS (2023–2024) *Skatter og avgifter 2024*.

¹⁶ Prop. 1 LS Tillegg 1 (2021–2022) *Endring av Prop. 1 LS (2021–2022) Skatter, avgifter og toll 2022*, s. 6, jf. Innst. 3 S (2021–2023).

tillatte utslippsnivået i de sektorene som deltar i EUs kvotesystem, og dermed også kunne føre til økt kvotepris.

Det framgår av *Regjeringas klimastatus og -plan for 2023 og 2024* at CO₂-avgiften er det viktigste virkemiddelet i transportsektoren. I 2023 og 2024 ble CO₂-avgiften økt for å gjøre det mer attraktivt å velge nullutslippskjøretøy eller reise kollektivt, sykle eller gå. Andre avgifter ble imidlertid redusert for å bedre levevilkårene for vanlige folk i en tid med økende priser. Både i 2023 og 2024 ble veibruksavgiften redusert for at ikke drivstoffutgiftene skulle bli for høye.

Sammenhengen mellom de ulike avgiftene ble drøftet av en tverrdepartemental embetsgruppe som ga faglige innspill til *Regjeringas klimastatus og -plan for 2024*. Fagpersoner fra Finansdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Statsministerens kontor deltok i arbeidsgruppen. Ifølge det faglige innspillet motvirker en reduksjon i veibruksavgiften insentiver til å redusere drivstofforbruk og dermed CO₂-avgiftens insentiver til å redusere utslipp. Omsetningskravet for biodrivstoff måtte ifølge embetsgruppen i så fall økes.

Det framgår av *Regjeringas klimastatus og -plan for 2024* at avgiftsendringene på kjøretøy fører til at klimaeffekten av CO₂-avgiften blir noe redusert, men at det fremdeles gir insentiv for å velge nullutslippsteknologi eller andre tiltak som reduserer utslipp. Stortinget har dermed, i samsvar med klimalovens rapporteringskrav, fått informasjon også om endringer som virker negativt inn på mulighetene for å nå klimamålene. Konsekvensen er likevel at forvaltningen da må finne andre, og kanskje mindre effektive, virkemidler for å nå klimamålene.

4.2 Klimamålene er lite konkretisert og forpliktende formulert i de enkelte departementenes styring

Av Prop. 1 S (2021–2022), (2022–2023) og (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet framgår det at alle aktører i de ulike sektorene i samfunnet må medvirke for å nå de nasjonale klima- og miljømålene.¹⁷

Da de lovfestede klimamålene ble vedtatt gjennom ny klimalov i 2017, ble det ikke innført sektorvise delmål. Prinsippet om ikke å innføre mål for de enkelte sektorområdene ble videreført i den siste stortingsmeldingen om klima, Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan for 2021–2030*. Departementene opplyser i intervju at de forholder seg til de nasjonale målene. Departementene oppgir videre at å ha felles nasjonale mål, der de enkelte departementene skal bidra til å nå målene, sikrer en fleksibilitet til å iverksette de mest kostnadseffektive virkemidlene uavhengig av sektorområde. Samtidig tyder undersøkelsen på at å ha felles nasjonale mål får en konsekvens for departementenes eierskap til klimamålene, hvordan de utarbeider virkemidler, og hvilke styringssignaler de gir underliggende etater.

¹⁷ Prop. 1 S (2022–2023) for Klima- og miljødepartementet, s. 18 og Prop. 1 S (2021–2022) for Klima- og miljødepartementet, s. 24., jf. Innst. 9 S (2021–2022) og (2022–2023).

De ansvarlige departementene skal i henhold til reglementet for økonomistyring i staten fastsette overordnede mål, styringsparametere og krav til rapportering for underliggende virksomheter. Som en del av undersøkelsen har vi gjennomgått styringsdokumentene til Samferdselsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Energidepartementet. Undersøkelsen viser at departementene stiller få konkrete krav til underliggende etater i instruksjer og tildelingsbrev om hvordan de skal jobbe med å redusere klimagassutslippene innenfor sine ansvarsområder. Klimaarbeidet i virksomhetene handler ifølge tildelingsbrevene i stor grad om at direktoratene skal *legge til rette for, rapportere og utarbeide analyser* på klimaområdet.

Gjennomgangen av styringsdokumentene viser videre at ulike mål for virksomhetene er likestilte, men at noen er mer konkret formulert enn andre. For Statens vegvesen er for eksempel målet om en nullvisjon for drepte og hardt skadde tydeligere formulert enn målet om å *bidra* til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål. Statens vegvesen bekrefter i intervju at nullvisjonen for drepte og hardt skadde er tydeligere formulert enn klima- og miljømålet. Ifølge Statens vegvesen kan konkrete målformuleringer bidra til at målet prioriteres. Statens vegvesen påpeker i den sammenheng at det har gått tregt å inkludere krav til lave klimagassutslipp i drifts- og vedlikeholds kontrakter, mens det i kontraktene er stilt tydeligere krav til trafiksikkerhet og kostnadseffektivitet. Direktoratene har en viktig rolle i å gjennomføre nasjonal politikk og burde etter Riksrevisjonens syn ha fått tydelige og konkrete føringer der det er mulig.

Sektordepartementene har et selvstendig ansvar for å bidra til å nå klimamålene innenfor sine politikkområder, selv om det ikke er satt konkrete sektormål. Klimautvalget 2050 mener at det må tydeliggjøres hva de ulike sektorene skal bidra med, og hvilke ressurser det er behov for.¹⁸

Stortinget har vedtatt ambisjoner for noen sektorområder. For eksempel er det vedtatt en ambisjon for transportsektoren om at utslippene skal være halvert i 2030 sammenlignet med 2005. Likevel mangler det strategier for den enkelte sektor, som tydeliggjør hvordan sektoren kan bidra til utslippsreduksjoner. Flere har over tid pekt på at det trengs strategier, særlig for transportsektoren.¹⁹ Sektorvise strategier kan tydeliggjøre hvert av departementenes sektoransvar. Storbritannia har for eksempel utarbeidet utslippsbaner for de ulike sektorene. Disse er ikke sektormål, men viser en fordeling og et mulighetsrom for hvordan utslippene kan tas ned innenfor sektorene. Slike utslippsbaner gir en mulighet til å endre virkemidler og tiltak etter hvert som for eksempel teknologien endrer seg.

Etter Riksrevisjonens vurdering kan mangelen på sektorvise strategier for klimaarbeidet bidra til å svekke departementenes opplevde forpliktelse. Svake forpliktelser kan igjen ha ført til at klimaarbeidet i departementene og i

¹⁸ NOU 2023: 25. (2023) Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050, Klima- og miljødepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-25/id3006059/>, s. 226.

¹⁹ Allerede i Klimakur 2020, utarbeidet i 2010, ble det pekt på at det ville være nødvendig med en langsiktig strategi bak valg av virkemidler for transportsektoren. Det internasjonale energibyrået har også gjennomgått den norske energipolitikken i 2022 og anbefalt at Norge utarbeider strategier for energiomstillingen og hvordan utslippene kan reduseres i sentrale sektorer fram mot 2030 og 2050.

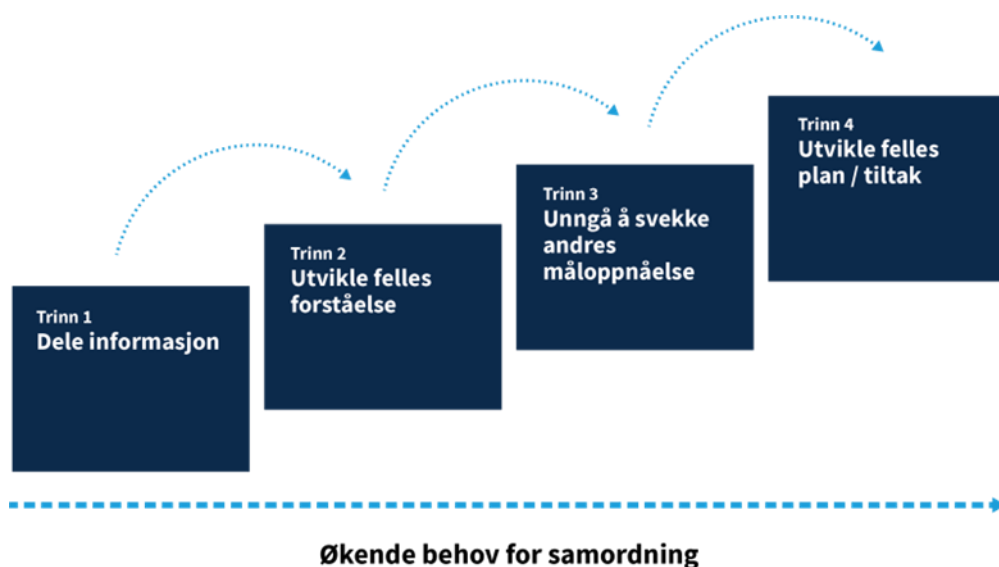
de underliggende virksomhetene ikke blir tilstrekkelig konkret rettet mot virkemidler og tiltak som resulterer i nødvendige utslippsreduksjoner.

4.3 Et system for bedre styring og samordning er etablert, men den reelle samordningen er likevel for svak

For å bekjempe klimaendringene må myndighetene iverksette virkemidler og tiltak som går på tvers av ulike sektorer og forvaltningsnivåer. Dette krever en god samordning mellom departementene. Regjeringen har utviklet en strategi for departementsfelleskapet for perioden 2021–2025, *Gode hver for oss. Best sammen*. Flertallet i kommunal- og forvaltningskomiteen har lagt til grunn at denne strategien skal gjennomføres for å forsterke samordningen, jf. Innst. 218 S (2021–2022).

Regjeringen presenterte også en såkalt samordningsstige i Meld. St. 40 (2020–2021) *Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*. Stigen illustrerer ulike grader av samordning. På de laveste trinnene handler det om å dele informasjon og skape en felles problemforståelse, mens på de øverste trinnene endrer aktørene sine egne planer for å unngå å svekke andres måloppnåelse og utvikler felles strategier, planer og tiltak.

Figur 1 Samordningsstigen



Kilde: www.dfo.no (hentet 7. desember 2022)

Undersøkelsen viser at regjeringen har skapt flere arenaer for å styrke samordningen mellom departementene og de underliggende etatene. Regjeringen har nedsatt et statssekretærutvalg som skal behandle embetsverkets innspill til *Regjeringas klimastatus og -plan* og andre sentrale spørsmål i klimapolitikken. En annen arena er kjernegruppen for klima og grønn omstilling, som er etablert på departementsrådsnivå og består av departementsrådene fra syv departementer. Regjeringen har videre etablert en årlig prosess der de ulike departementene skal levere et faglig

beslutningsgrunnlag for klimapolitikken, og etatene samarbeider om tiltaksanalyser og annen kunnskapsutvikling. Vi redegjør nærmere for våre vurderinger av den årlige prosessen og av kjernegruppen i henholdsvis 4.3.1 og 4.3.2.

Selv om det er etablert et system for mer samordning, har det vært krevende å få til en god framdrift, blant annet fordi den er avhengig av at de ulike ansvarlige departementene utvikler virkemidler. Resultatet av det felles arbeidet, med virkemiddelutvikling – både i regjeringen og mellom departementene på embetsnivå – framgår av *Regjeringas klimastatus og -plan*. De svakhetene i virkemiddelutviklingen vi har redegjort for i 4.1, reflekterer etter Riksrevisjonens vurdering svakheter ved styringen og samordningen. Når det i tillegg, som vist i 4.2, mangler strategier for de ulike sektorområdene, går det ytterligere ut over samordningen.

Samlet sett viser dette, etter Riksrevisjonens vurdering, at de ansvarlige departementene ikke har klart å etablere en styring og samordning som er tilpasset en av vår tids største sektorovergripende samfunnsutfordringer. Sett i lys av at klimaproblemene har vært kjent i en årrekke, og at vi står foran en omfattende samfunnsomstilling, er dette etter Riksrevisjonens vurdering kritikkverdig. Til tross for at departementene har regelmessig dialog også på aller høyeste nivå, har de fortsatt en vei å gå før de klarer å utvikle felles strategier, planer og tiltak og dermed etablere en tilstrekkelig samordning på et så krevende område som klima.

4.3.1 Styringssystemet bidrar til forutsigbarhet og samarbeid gjennom systematiske leveranser knyttet til budsjettprosessen, men det er krevende å få til en god framdrift

Regjeringen innførte fra budsjettåret 2023 et klimastyringssystem der departementene skal synliggjøre hvordan Norge ligger an til å nå målene, og om det er behov for styrket innsats.

Departementene har etablert ulike departementsgrupper som gir innspill til klimapolitikken. Innspillene er samordnet med milepælene for leveranser i den årlige budsjettprosessen. Formålet med dette er at hensynet til klima skal ivaretas på en forutsigbar og systematisk måte i relevante beslutningsprosesser. Det skal også gjøre det mulig for regjeringen å vurdere hvordan ulike avgjørelser som fattes i forbindelse med statsbudsjettet, påvirker måloppnåelsen på klimaområdet. Dokumentanalysen og intervjuene i denne undersøkelsen bekrefter at det er etablert en forutsigbar prosess, der departementene leverer faglige innspill som danner grunnlag for politiske beslutninger i budsjettprosessen. Ifølge departementene fungerer disse prosessene godt. Samarbeidet mellom departementene er omfattende og foregår på mange nivåer.

Som grunnlag for *Regjeringas klimastatus og -plan* leverte Miljødirektoratet i 2023 for første gang et oppdatert kunnskapsgrunnlag om klimatiltak og virkemidler. Dette er videreført som en årlig leveranse koordinert med budsjettprosessen. Miljødirektoratet utarbeider det faglige kunnskapsgrunnlaget for klimapolitikken i samarbeid med andre etater og fagmiljøer. Det er opprettet et fast etatssamarbeid om kunnskapsutvikling på klimaområdet. Kontinuiteten i etatssamarbeidet har ifølge Miljødirektoratet

gjort arbeidet med å videreutvikle kunnskapsgrunnlaget enklere, men det er en utfordring at noen etater ikke setter av nok ressurser til å bidra til dette.

Riksrevisjonen mener det er positivt at det er etablert et klimastyringssystem som gjør at departementene og etatene samarbeider mer regelmessig for å utvikle kunnskaps- og beslutningsgrunnlaget for klimapolitikken. Klima- og miljødepartementet påpeker imidlertid i intervju at det kan være krevende å få framdrift i utvikling og innføring av forslag til politikktvikling som avhenger av forslag og leveranser fra de andre departementene. Riksrevisjonen understreker betydningen av sektordepartementenes bidrag til utviklingen av klimapolitikken.

4.3.2 Kjernegruppen for klima og grønn omstilling har brukt lang tid på å få på plass en strategi for departementssamarbeidet

Det framgår av Meld. St. 40 (2020–2021) *Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030* at departementene arbeider med å utvikle arbeidsmåter for å styrke departementsfellesskapets arbeid med sektorovergrepene samfunnsutfordringer. I meldingen ble det vist til at det var etablert forsøk med såkalte kjernegrupper på ulike områder med deltakere fra ledelsen i flere departementer.²⁰

Kjernegruppen for klima og grønn omstilling ble etablert høsten 2021. Ifølge *Regjeringas klimastatus og -plan for 2024* er formålet med kjernegruppen at den skal legge til rette for at departementenes faglige innspill til utforming og iverksetting av klimapolitikken blir mer samordnede og effektive.²¹ Gruppen ledes av departementsråden i Klima- og miljødepartementet og består ellers av departementsrådene fra departementene som er mest sentrale i gjennomføringen av klimapolitikken.²²

Undersøkelsen viser at kjernegruppen siden oppstarten har hatt som mandat å lage en strategi som beskriver løsninger for departementenes samordning. Mye av arbeidet i kjernegruppen har imidlertid handlet om å få mer kunnskap og skape en felles forståelse av hva norsk klimapolitikk er. Altså har kjernegruppen så langt jobbet på de laveste trinnene i samordningsstigen (se figur 1).

Først i april 2024, over to år etter at kjernegruppen ble opprettet, ble strategien ferdigstilt. Sentrale elementer i strategien er å sikre god kvalitet på beslutningsgrunnlaget, nok kunnskap og kompetanse og mer samordnet utvikling og gjennomføring av politikk.

En av årsakene til at det har tatt mye tid å utarbeide strategien, er ifølge lederen for kjernegruppen, departementsråden i Klima- og miljødepartementet, at det har vært diskusjoner om hvor forpliktende og detaljert strategien skal være. Departementsråden peker også på at det

²⁰ Meld. St. 40 (2020–2021) *Mål med mening. Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*, s. 197.

²¹ *Regjeringas klimastatus og -plan. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet*, s. 121.

²² De andre er departementsrådene for Finansdepartementet, Energidepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet.

varierer mellom departementene hvor stor rolle klima har i deres kjerneoppgaver, og at behovet for en strategi derfor kan være ulikt.

Riksrevisjonen vurderer det som positivt at det er etablert en kjernegruppe som et ledd i å forankre samordningen på høyeste administrative nivå. Det er også positivt at det nå foreligger en strategi for departementenes arbeid med klima og omstilling til et lavutslippssamfunn. Det er etter Riksrevisjonens vurdering imidlertid uheldig at kjernegruppen har brukt over to år på å lage en strategi som skal forplikte departementene til en mer samordnet utvikling og gjennomføring av klimavirkemidler. Dette viser at kjernegruppen fram til nå ikke har fungert i tråd med forutsetningene.

4.4 Det er usikkert i hvilken grad det blir mulig å kjøpe utslippsenheter, skogkreditter og kvoter i utlandet for å nå Norges klimamål

Kjøp av kvoter, utslippsenheter og skogkreditter fra andre land kan bidra til at Norge når klimamålene. Av klimalovens formålsparagraf framgår det at klimaloven ikke skal være til hinder for at klimamålet fastsatt i, eller i medhold av, loven kan gjennomføres felles med EU. Norge har derfor gjennom avtalen med EU anledning til å kjøpe utslippsenheter for de sektorene som ikke inngår i det europeiske kvotemarkedet, samt skogkreditter for skog- og arealbrukssektoren. Norge kan også kjøpe kvoter utenfor EU gjennom Parisavtalen for å oppfylle 2030-målet under Parisavtalen. Muligheten for slike kjøp kalles for fleksibilitetsmekanismer. Fleksibilitet har vært en grunnplanke i norsk klimapolitikk og bidratt til at Norge har nådd sine utslippsmål.

Vi har i undersøkelsen sett nærmere på regjeringens arbeid med å utrede og forberede eventuelle kjøp fra andre land og usikkerheten ved dette alternativet.

Undersøkelsen viser at det er risiko for at det kun vil være et begrenset antall utslippsenheter og skogkreditter tilgjengelig for kjøp innenfor avtalen med EU i perioden fram til 2030. Denne risikoen kommer fram i beregninger Miljødirektoratet har gjort. Beregningene er basert på medlemslandenes rapportering til EU. Klima- og miljødepartementet har med utgangspunkt i Miljødirektoratets beregninger gått i en nærmere dialog med aktuelle land og ser at det kan variere stort mellom det landene rapporterer inn til EU, og hvordan landene i praksis, med den etablerte politikken, ligger an til å nå klimamålene. Derfor er tilgangen på utslippsenheter og skogkreditter innenfor EU-systemet usikker. Klimakvoter i det europeiske kvotesystemet for virksomheter kan også bli dyre.

Når det gjelder kjøp av kvoter utenfor EØS gjennom Parisavtalen, er regelverket ikke helt ferdigstilt, og Norge har inngått en avtale med kun ett land gjennom Verdensbanken. Kontrakten gjelder energireform og utfasing av fossile subsidier i Usbekistan. Departementet opplyser videre i intervju at norske myndigheter i flere år også har arbeidet med å utvikle programmer i tre andre land, og at disse forhåpentligvis vil føre til kontraktsforhandlinger.

De nevnte funnene om beregninger og dialogen forvaltningen har hatt med andre land, illustrerer at det kan være usikkerhet knyttet til å skulle nå klimamål gjennom å kjøpe utslippsenheter, skogkreditter og kvoter i utlandet. Dette bekreftes i Miljødirektoratets oppdaterte kunnskapsgrunnlag for 2024, der det framgår at utslippsreduksjoner i andre land vil bli dyrere, og at både pris og tilgjengelighet er usikre faktorer.²³ Stadig strammere klimapolitikk i andre land gjør det ifølge direktoratet mer risikabelt å satse på bruk av fleksibilitetsmekanismer i stor skala. Finansdepartementet peker på sin side på at tilgjengelige kvoter ikke er en gitt mengde, og at tilgang blant annet vil avhenge av etterspørselen. Marginalkostnaden for å redusere utslipp generelt er langt høyere i Norge enn i for eksempel land i Øst-Europa, noe som tilsier at partene hver for seg og samlet har et sterkt økonomisk insentiv til å utveksle kvoter.

Riksrevisjonen kan ikke se at usikkerheten ved tilgangen til utslippsenheter, skogkreditter og kvoter er tatt hensyn til i styringen og samordningen på området. Vi finner ikke holdepunkter – verken i dokumenter vi har gjennomgått, eller i intervjuer – for at departementene i fellesskap har diskutert hvordan de skal forholde seg til at muligheten for å kjøpe utslippsenheter og kvoter er usikker. På spørsmål om bruken av disse fleksibilitetsmekanismene henviser de fleste av departementene i intervju kun til at ansvaret for dette ligger hos Klima- og miljødepartementet.

En gjennomgang av *Regjeringas klimastatus og -plan for 2024* viser at Klima- og miljødepartementet har forklart de fleksibilitetsmekanismene som foreligger, men i liten grad har redegjort for usikkerhet eller hvordan departementet faktisk arbeider med eventuell bruk av slike mekanismer. Det framgår for eksempel ikke i hvilken grad regjeringen faktisk tar sikte på å bruke fleksibilitetsmekanismene for å redusere behovet for nasjonale kutt. Tilgangen til kvoter gjennom Parisavtalen og utslippsenheter og skogkreditter gjennom avtalen med EU har betydning for hvordan klimapolitikken i Norge utformes. Etter Riksrevisjonens vurdering har usikkerheten ved disse forutsetningene ikke i tilstrekkelig grad blitt drøftet og kommunisert, verken i dialogen mellom departementene eller overfor Stortinget i *Regjeringas klimastatus og -plan*.

4.5 Rapporteringen gir ikke tilstrekkelig informasjon om framdriften og om hvordan Norge skal nå klimamålene

Informasjon om i hvilken grad dagens klimapolitikk vil bidra til å nå Stortingets vedtatte klimamål, er et viktig faktagrunnlag for både regjeringen og Stortinget for at de skal kunne vurdere om det er behov for å endre klimapolitikken framover. Regjeringen er etter kimaloven § 6 pålagt å årlig redegjøre overfor Stortinget for utviklingen i utslipp og opptak av klimagasser samt framskrivninger av utslipp og opptak sammenlignet med klimamålene

²³ Miljødirektoratet. (2024). *Klimatiltak i Norge: Kunnskapsgrunnlag 2024*, s. 7.

for 2030 og 2050. Regjeringen er ifølge klimaloven også pålagt å redegjøre for klimaeffekten av framlagt statsbudsjett.

Undersøkelsen viser at den årlige rapporteringen i *Regjeringas klimastatus og -plan* handler om de nevnte temaene, men at det likevel er begrenset informasjon om blant annet usikkerhet, planlagt politikk og statsbudsjettets klimaeffekter. Riksrevisjonen mener at disse svakhetene får konsekvenser for beslutningstakernes informasjonsgrunnlag for utvikling av klimapolitikken.

4.5.1 Utslippsframskrivningene omfatter ikke usikkerhet

Utslippsframskrivninger er anslag på et lands framtidige klimagassutslipp. Framskrivningene bygger på vurderinger av underliggende utviklingstrekk i Norge og internasjonalt, blant annet økonomiske, teknologiske og befolkningsmessige forhold. Framskrivningene danner grunnlaget for vurderinger av om det er behov for ny og styrket virkemiddelbruk for å nå klimamålene.

Norges nasjonale framskrivninger av utslipp og opptak av klimagasser har over tid blitt utarbeidet om lag annethvert år, og de publiseres enten i nasjonalbudsjettet eller i perspektivmeldingen. Siste framskrivning av norske utslipp av klimagasser fram til og med 2035 ble presentert i Nasjonalbudsjettet 2023. Finansdepartementet er ansvarlig for å utarbeide framskrivningene. Framskrivningene gir grunnlag for vurderingene i *Regjeringas klimastatus og -plan*.

Undersøkelsen viser at utslippsframskrivningene er basert på mange ulike forutsetninger, men at det ikke gjennomføres analyser for å belyse usikkerheten. Både FN og Teknisk beregningsutvalg for klima peker på at det er behov for alternative framskrivninger i form av flere scenarioer. Alternative framskrivninger vil synliggjøre hvordan utslippene vil utvikle seg dersom det oppstår vesentlige endringer i modellens forutsetninger om teknologi, demografi, økonomi, energipriser og atferdsendringer. Mange andre land gjør dette for å vise usikkerheten i framskrivningene.

Finansdepartementet mener at flere scenarioer eller usikkerhetsintervaller kunne illustrert usikkerheten i framskrivningene tydeligere, men at de neppe ville ført til en mer opplyst diskusjon om klimapolitikken. Klima- og miljødepartementet mener på sin side at denne typen informasjon vil være nyttig for departementene i deres arbeid med klimaanalyser og vurdering av tiltak og virkemidler, men også for å kunne synliggjøre usikkerheten eksplisitt for Stortinget som en del av beslutningsgrunnlaget.

Undersøkelsen viser videre at de norske utslippsframskrivningene per i dag i all hovedsak baserer seg på vedtatt politikk og gjeldende virkemiddelbruk. Framskrivningene viser derfor kun hvordan utviklingen kan forventes å fortsette dersom virkemiddelbruken ikke endres og det ikke skjer større uventede teknologiske endringer eller lignende. I en kartlegging fra 2023 av utslippsframskrivninger i 34 land var Norge ett av de 8 landene som skilte seg ut ved å ikke rapportere på planlagte virkemidler i sine framskrivninger. Ifølge både FN og Teknisk beregningsutvalg for klima bør Norge rapportere på framskrivninger med planlagte virkemidler, i tillegg til framskrivninger med iverksatte virkemidler.

Samlet sett er det etter Riksrevisjonens vurdering ikke tilfredsstillende at det i utslippsframskrivningene i den årlige rapporteringen er lite synliggjort hvor stor usikkerheten er. Riksrevisjonen mener det ikke er tilstrekkelig at det i forbindelse med framleggingen i nasjonalbudsjettet og *Regjeringas klimastatus og -plan* bare står kort nevnt at det er usikkerhet ved framskrivningene. Lite informasjon om usikkerhet i rapporteringen svekker beslutningsgrunnlaget når Stortinget og regjeringen vurderer behovet for endringer i virkemiddelbruk.

4.5.2 Regjeringens redegjørelse for klimaeffekten av statsbudsjettet gir begrenset informasjon

Fra budsjettåret 2023 har det fremlagte budsjettets klimaeffekt blitt redegjort for i *Regjeringas klimastatus og -plan*. Departementenes arbeid med å utvikle metoder for en slik redegjørelse har pågått siden klimaloven ble vedtatt.

Undersøkelsen viser at regjeringens redegjørelse til Stortinget for klimaeffekten av fremlagt budsjett de siste årene, også for budsjettåret 2024, består av en skriftlig redegjørelse per departement for klimaeffektene av et lite utvalg budsjettposter. For de fleste departementene er det også en tabell der departementene har kategorisert de utvalgte budsjettpostene etter hvilken effekt posten har på utslipp eller opptak av klimagasser. Dette er i hovedsak kvalitative vurderinger hvor departementene benytter fire kategorier for om endring i bevilgning fra året før antas å gi økte utslipp, reduserte utslipp, en usikker effekt på klimagassutslipp eller en effekt på lengre sikt.

Vår gjennomgang viser at mange av postene vurderes å ha usikker effekt. Andelen budsjettposter med denne kategoriseringen utgjorde 50 prosent for 2024, og det følger ingen sammenfattende drøfting av hva dette samlet sett betyr for klimaeffekten av statsbudsjettet. I tillegg tas mange viktige beslutninger for klimapolitikken utenfor statsbudsjettet, og rapporteringen inneholder ingen vurderinger av hvordan disse beslutningene virker inn på klimamålene.

Vi registrerer videre at Teknisk beregningsutvalg for klima mener at vurderingene av klimaeffekten av statsbudsjettet i større grad kan trekke på arbeid som allerede gjøres i forvaltningen. Utvalget påpeker i sin årsrapport for 2023 at det finnes informasjon om klimavirkning i eksisterende, ordinære utredninger, men at disse utredningene ikke utnyttes i arbeidet med å rapportere klimaeffekten av statsbudsjettet. Klima- og miljødepartementet sier i intervju at departementet vil vurdere hvordan det skal videreutvikle rapporteringen basert på utvalgets anbefalinger.

Etter Riksrevisjonens vurdering gir ikke redegjørelsen for klimaeffekten av statsbudsjettet tilstrekkelig informasjon. Det er forståelig at dette er et krevende arbeid, noe Klima- og miljødepartementet signaliserte allerede i forarbeidene til loven i 2017. Departementet varslet den gang at det ville arbeide videre med å utvikle faglig metodikk. Syv år senere burde departementene ha kommet lenger i å rapportere om klimaeffekter av statsbudsjettet.

5 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at:

- Klima- og miljødepartementet, Finansdepartementet, Energidepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet
 - styrker samordningen mellom departementene slik at den videre utviklingen av tiltak og virkemidler blir effektiv
 - sørger for nødvendig framdrift og retning i klimapolitikken ved å ytterligere konkretisere og synliggjøre i *Regjeringas klimastatus og -plan* den planlagte framdriften i arbeidet med å utvikle og gjennomføre aktuelle virkemidler
- Energidepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet konkretiserer hvordan de ulike sektorene skal bidra til å nå klimamålene, for eksempel ved å gi tydeligere føringer til underliggende etater og vurdere behovet for sektorvise strategier
- Klima- og miljødepartementet i større grad synliggjør veivalgene rundt, og usikkerheten ved, bruk av mulighetene for å kjøpe kvoter gjennom Parisavtalen og utslippsenheter og skogkreditter gjennom klimaavtalen med EU
- Finansdepartementet synliggjør usikkerheter ved utslippsframskrivningene i tråd med FNs retningslinjer, slik at regjeringen og Stortinget får et bedre grunnlag for å vurdere statusen og framdriften i klimapolitikken

6 Statsrådenes svar

Dokument 3:15 (2023–2024) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets vedtatte klimamål*, ble sendt statsrådene i henholdsvis Klima- og miljødepartementet, Finansdepartementet, Energidepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet til uttalelse. Statsrådenes svar følger i vedlegg 2.

7 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 7. juni 2024.

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Tom-Christer Nilsen

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Arve Lønnum

Jens A. Gunvaldsen

Vedlegg

Vedlegg 1:

Riksrevisjonens likelydende brev til statsrådene i

- Klima- og miljødepartementet
 - Energidepartementet
 - Finansdepartementet
 - Kommunal- og distriktsdepartementet
 - Landbruks- og matdepartementet
 - Nærings- og fiskeridepartementet
 - Samferdselsdepartementet
-



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Guri Andrea Lowrie 22241238

Vår dato

21.05.2024

Deres dato

Vår referanse

2023/00119-101

Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl § 18 (2)

KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET
Postboks 8013 DEP
0030 OSLO

Att. statsråd Andreas Bjelland Eriksen

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets vedtatte klimamål – oversendelse av Dokument 3:x

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2023–2024) *Riksrevisjonens undersøkelse om myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets vedtatte klimamål*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Klima- og miljødepartementet og seks andre departementer ved vårt brev 21. mars 2024, og på departementets svar 24. april 2024.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 31. mai 2024.

Likelydende brev er sendt Finansdepartementet, Energidepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Vedlegg: Utkast til Dokument 3:x (2023–2024) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets vedtatte klimamål*

Vedlegg 2:

Statsrådenes felles svar



Det kongelige klima- og miljødepartement
Det kongelige energidepartement
Det kongelige finansdepartement
Det kongelige kommunal- og distriktsdepartement
Det kongelige landbruks- og matdepartement
Det kongelige nærings- og fiskeridepartement
Det kongelige samferdselsdepartement

Statsrådene

Riksrevisjonen

Deres ref
2023/00119-101

Vår ref
23/2745-

Dato
5. juni 2024

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets vedtatte klimamål - utkast til Dokument 3

Vi viser til likelydende brev av 21. mai 2024 til Klima- og miljødepartementet, Energidepartementet, Finansdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet v/fiskeri- og havministeren og Samferdselsdepartementet med vedlagt utkast til Dokument 3:X (2023-2024) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets vedtatte klimamål, og Riksrevisjonens hovedanalyserapport med samme tittel.

I brevene fra Riksrevisjonen bes statsrådene om å redegjøre for hvordan departementene vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementene er uenige med Riksrevisjonen.

Noen av anbefalingene og konklusjonene fra Riksrevisjonen berører flere statsråder, mens noen er rettet mot enkeltstatsråder. Dette svarbrevet inneholder følgelig enkelte deler som er felles for alle de berørte statsrådene, mens andre deler er kommentarer fra enkeltstatsråder. Det skal fremgå tydelig hvilke statsråder som står bak de enkelte delene av svarbrevet.

Styrket samordning mellom departementene

I utkast til Dokument 3 viser Riksrevisjonen til at «*selv om det lovfestede målet for 2030 ser ut til å nås, viser undersøkelsen at det gjenstår mye arbeid med å etablere nødvendige virkemidler for å redusere klimagassutslipp dersom også klimamålet for 2050 skal nås*». Videre anerkjenner Riksrevisjonen at det er etablert et system for bedre styring og samordning, men

mener at «den reelle samordningen likevel er for svak». På denne bakgrunn anbefaler Riksrevisjonen at Klima- og miljødepartementet, Finansdepartementet, Energidepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet

- styrker samordningen mellom departementene slik at den videre utviklingen av tiltak blir effektiv

og

- sørger for nødvendig fremdrift og retning i klimapolitikken ved å ytterligere konkretisere og synliggjøre i Regjeringens klimastatus og -plan planlagt fremdrift i arbeidet med å utvikle og gjennomføre aktuelle virkemidler.

Klima- og miljøministeren, finansministeren, energiministeren, kommunal- og distriktsministeren, landbruks- og matministeren, fiskeri- og havministeren og samferdselsministeren viser til at utforming og gjennomføring av klimapolitikken krever god samordning mellom departementene, på politisk nivå og på ulike nivå i embetsverkene. Det er etablert en rekke arenaer for samordning der departementene har arbeidet godt sammen over flere år. Det er også etablert et statssekretærutvalg for klima som får presentert og diskuterer viktige og krevende saker, og med det har en viktig rolle i samordningen mellom departementene. Det er også et viktig poeng at det i utformingen av en langsiktig klimapolitikk ofte må gjøres svært krevende avveininger mellom ulike mål og samfunnshensyn.

Vi er enige i at klimastyringssystemet bidrar til forutsigbarhet og samarbeid gjennom systematiske leveranser knyttet til budsjettprosessen; at dette har ført til at departementene og etatene har et mer regelmessig samarbeid for å utvikle kunnskaps- og beslutningsgrunnlaget for klimapolitikken; og i betydningen av sektordepartementenes bidrag til utviklingen av klimapolitikken. Klimastyringssystemet har som formål å legge til rette for at klimamålene kan nås og har bidratt til større systematikk i klimaarbeidet og etablert forutsigbare arenaer for politikkutvikling. I klimastatus og -plan vises det til at klimastyringssystemet er under utvikling og skal bidra til bedre beslutningsgrunnlag, samordning, iverksetting og rapportering.

Vi mener departementenes samordning har blitt bedre med innføringen av klimastyringssystemet. Vi anerkjenner at samordningen kan ytterligere forbedres. I klimastatus og -plan for 2025 tas det sikte på å følge opp enkelte av de konkrete anbefalingene og vurderingene Riksrevisjonen gjør i sin rapport:

- Å navngi hvilke departementer som er ansvarlig for de ulike virkemidlene som er omtalt;
- å i større grad konkretisere og synliggjøre i Regjeringens klimastatus og -plan modenhetsgrad og planlagt fremdrift i arbeidet med å utvikle og gjennomføre aktuelle virkemidler.
- informere bedre om usikkerhet og planlagt politikk og klimaeffekter av statsbudsjettet.

- fortsette å synliggjøre anslått utslippseffekt av ulike virkemidler. I den grad vi ikke klarer å tallfeste effekt vil effekten beskrives kvalitativt.

Vi viser videre til at kjernegruppen for klima og grønn omstilling bestående av syv departementsråder har bidratt til samordningen av klimapolitikken samtidig som arbeidet med strategien, som nylig er ferdigstilt, har pågått. I det videre arbeidet vil den kommende oppfølging av strategien kunne bidra til ytterligere forbedret samordning mellom departementene slik at den videre utviklingen av tiltak blir mer effektiv. Samordningen mellom departementene foregår for øvrig på flere ulike arenaer, som vist til ovenfor.

Konkretisering av klimamålene innenfor eget sektorområde

Riksrevisjonen konkluderer i utkast til Dokument 3 at *«klimamålene er lite konkretisert og forpliktende formulert i de enkelte departementenes styring»*. Riksrevisjonen anbefaler at Energidepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet *«konkretiserer hvordan de ulike sektorene skal bidra til å nå klimamålene, for eksempel ved å gi tydeligere føringer til underliggende etater og vurdere behovet for sektorvise strategier»*.

Energiministeren, kommunal- og distriktsministeren, landbruks- og matministeren, fiskeri- og havministeren og samferdselsministeren vil påpeke at klimamålene ikke er fordelt ned på enkeltsektorer, og at det derfor ikke er gitt at det er mulig eller hensiktsmessig å konkretisere dem ned til hvordan den enkelte sektor skal bidra. Vi viser til at hovedvirkemidlene i klimapolitikken er sektorovergripende klimaavgifter og deltakelse i kvotesystemet i EU. Vi viser i tillegg til at regjeringens klimastatus og -plan gjengir konkrete planer for hvordan sektorene vi har ansvar for skal bidra til å nå klimamålene. I 2024 har vi gitt felles føringer til alle underliggende etater om hvordan klima skal ivaretas.¹

Energiministeren viser til at det er viktig at politiske avveininger ikke gjøres på direktoratsnivå. Jeg er opptatt av at våre direktorater forvalter sine kjerneoppgaver, men at de også bidrar til å frembringe kunnskap og et godt faggrunnlag på sine områder som kan benyttes i arbeidet med å utvikle klimapolitikken. Både NVE og Sokkeldirektoratet er involvert i å fremskaffe kunnskap på sine områder som bidrag i det nasjonale klimaarbeidet og samarbeider med andre etater.

Sokkeldirektoratet har tidligere, og i Riksrevisjonens analyseperiode som er budsjettårene 2022 og 2023, bidratt til et godt faggrunnlag om klimagassutslipp i petroleumssektoren. I tildelingsbrev for 2024 er dette konkretisert ved å be Sokkeldirektoratet om å *«Bistå departementet i arbeid med spørsmål knyttet til utslipp fra sektoren.»*, og særlig å prioritere følgende oppgave: *«Utarbeide et oppdatert faglig grunnlag om potensialet for utslippsreduksjoner fra petroleumsvirksomheten og tilhørende mulige konsekvenser for ressursforvaltningen.»*

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-d-224-fellesforinger-i-tildelingsbrevne-2024/id3028973/>

Direktoratet har også i oppgave å følge opp at lønnsomme utslippsreduksjoner utredes og vurderes av rettighetshavergruppene ved feltutbygginger. Av tildelingsbrevet for 2024 reflekteres dette i at direktoratet skal *«bidra til at rettighetshaverne planlegger og gjennomfører kostnadseffektive utbyggingsprosjekter.»*, herunder hensyntatt den utslippskostnad næringen vil stå overfor.

Videre har Sokkeldirektoratet i oppgave å legge til rette for sikker lagring av CO₂ på norsk kontinentalsokkel, noe som kan bli et viktig tiltak for å redusere utslippene av klimagasser i Norge og Europa.

Når det gjelder NVE er hensyn til klimaendringer en integrert del av NVEs oppgaver og er beskrevet under alle hovedmålene i NVEs tildelingsbrev for 2024. NVE skal blant annet fremme produksjon av fornybar energi og energieffektivisering. Dette er viktige forutsetninger for å redusere klimagassutslipp i Norge.

En særskilt oppgave for 2024 er å *«Styrke kapasiteten i arbeidet med kraftmarkedsanalyser. NVE skal starte arbeidet med årlig rapportering om tilstanden i kraftsystemet og utarbeide regelmessige analyser av den helhetlige utviklingen i det norske kraftsystemet, i lys av ulike utviklingstrekk og målsettinger på klima-, nærings- og energiområdet.»*

I tillegg skal NVE arbeide systematisk for å redusere klimagassutslipp, naturfotavtrykk og energibruk: *«Det er et mål med systematisk og helhetlig arbeid for å redusere klimagassutslipp, naturfotavtrykk og energibruk. NVE skal følge opp dette målet. I dette arbeidet skal det tas hensyn til ivaretagelse av virksomhetens kjerneoppgaver og kostnadseffektivitet. NVE skal også vurdere hvordan klimaendringene vil påvirke virksomheten. NVE skal gjøre systematiske vurderinger av egen energibruk og ta i bruk lønnsomme energieffektive løsninger, samt øke energifleksibiliteten der dette er relevant.»*

Kommunal- og distriktsministeren viser til at Riksrevisjonen anbefaler at Kommunal- og distriktsdepartementet konkretiserer hvordan kommunesektoren skal bidra til å nå klimamålene. Kommunal- og distriktsdepartementet har et overordnet ansvar for statlig styring av kommunesektoren, distriktspolitikken og planlegging og byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven. Kommunesektoren har en viktig rolle i klimaomstillingen. Rollene som tjenesteyter, samfunnsutvikler, tilrettelegger for medvirkning og demokrati og myndighetsutøver er relevante, men rollen som planmyndighet etter plan- og bygningsloven er særlig sentral. For planlegging etter plan- og bygningsloven gir regjeringen føringer gjennom lovverket, statlige planretningslinjer og nasjonale forventninger. I alle disse trekkes klima fram som et av hensynene planmyndigheten skal ta, og konkretiserer hvordan det skal gjøres. Kommunen skal, i tråd med statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, ta klimahensyn både i planleggingen og øvrig myndighetsutøvelse og virksomhet. De ulike fagdepartementene er ansvarlige for faglige og politiske mål og virkemidler innen sin sektor, også når det gjelder klimatiltak innenfor de ulike sektorene i kommunene. Jeg vil fortsette samarbeidet med de andre statsrådene for å tilrettelegge for at kommunesektoren kan være med å

bidra til at vi når klimamålene. Videre vil jeg understreke at kommunene er selvstendige, folkevalgte og selvstyrte organer som selv utformer sin klimapolitikk innenfor gjeldende regelverk. Jeg vil ta med meg anbefalingene fra Riksrevisjonen og vurdere om og eventuelt hvordan arbeidet med å nå klimamålene kan konkretiseres innenfor mine ansvarsområder.

Landbruks- og matministeren viser til at det for jordbruket er fastsett ein i sektorambisjon gjennom intensjonsavtalen om klima mellom staten og organisasjonane i jordbruket. Dette kjem ikkje fram av utkastet til Dokument 3, samstundes som Riksrevisjonen etterlyser konkrete sektormål. Klimaavtalen med jordbruket ligg til grunn for klimaarbeidet i jordbrukssektoren sist gjennom årets jordbruksforhandlingar, der verkemiddel som skal bidra til reduserte utslepp og auka kunnskapsbygging innan sektoren vart prioritert.

Når det gjeld behov for meir tydelege føringar til underliggende etatar, skriv Landbruks- og matdepartementet i tildelingsbrevet til Landbruksdirektoratet for 2024, m.a. at direktoratet skal leggje til rette for ei målretta gjennomføring av tiltak for å redusere klimagassutsleppa og ei styrking av opptak og lagring av karbon i jord og skog. Eg meiner at direktoratet si forvaltning av verkemiddel ikkje kan brukas som parameter for å måle reduksjon i klimagassutslepp. Det er gjennomføring av dei konkrete tiltaka vedteke av regjering eller Storting som bidreg til konkrete utsleppskutt. Direktoratet er godt informert om målet for skog- og arealsektoren (netto null-forpliktelsen) som Noreg har forpliktet seg til gjennom samarbeidet med EU. Elles har Landbruksdirektoratet ei viktig oppgåve i å vidareutvikle kunnskapsgrunnlaget, som inkluderer nye verkemiddel. Eg meiner Landbruksdirektoratet med dette har tydelege oppgåver når det gjeld å bidra til reduserte utslepp og auka opptak frå norsk landbruk.

Fiskeri- og havministeren viser til Riksrevisjonens anbefaling om at Nærings- og fiskeridepartementet konkretiserer hvordan de ulike sektorene skal bidra til å nå klimamålene, for eksempel ved å gi tydeligere føringar til underliggende etater. I Riksrevisjonens hovedanalyserapport er Sjøfartsdirektoratet omtalt. Hoveddelen av direktoratets virksomhet er underlagt Nærings- og fiskeridepartementet. I saker som gjelder forurensning fra skip og vern av det marine miljøet, er direktoratet underlagt Klima- og miljødepartementet. Klima- og miljødepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet utarbeider felles tildelingsbrev og holder felles etatsstyringsmøter, og Nærings- og fiskeridepartementet samarbeider tett med Klima- og miljødepartementet i utformingen av politikken og styringsdokumenter på området. Hovedinstruks for styringen av Sjøfartsdirektoratet fra 2017 er fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet. Det materielle innholdet er utarbeidet i samarbeid mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet. Nærings- og fiskeridepartementet har igangsatt et arbeid for å vurdere endringer i direktoratets samfunnsoppdrag og fastsette nye hovedmål som vil gjelde fra 2025. Sjøfartsdirektoratets instruks vil også bli revidert. I tråd med Nærings- og fiskeridepartementets mål vil inkludering av klima inngå i vurderingen av revisjonen av instruksen. Som også nevnt i brevet av 24. april omfatter departementets forventninger om klima- og bærekraft (kommunisert gjennom tildelingsbrev) å identifisere klima- og naturrisiko, som en integrert del av virksomhetens strategier. Det innebærer at alle underliggende virksomheter i Nærings- og fiskeridepartementet må rapportere om mål for reduksjon av klimagassutslipp og negativ påvirkning av natur. For å hjelpe virksomhetene å følge opp disse

forventningene, jobber departementet nå med å lage en første rapport hvor klima- og bærekraftarbeid i underliggende virksomheter er hovedtema.

Samferdselsministeren viser til at Riksrevisjonen anbefaler at Samferdselsdepartementet konkretiserer hvordan sektoren skal bidra til å nå klimamålene, for eksempel ved å gi tydeligere føringer til underliggende etater og vurdere behovet for sektorvise strategier.

Jeg viser til min felles omtale med energiministeren, kommunal- og distriktsministeren, landbruks- og matministeren, fiskeri- og havministeren ovenfor som bl.a. påpeker at Klimastatus og -plan gjengir konkrete planer for hvordan sektorene vi har ansvar for skal bidra til å nå klimamålene. I tillegg til dette vil jeg vise til at regjeringen i mars 2024 la fram Meld. St. 14 (2023-2024) Nasjonal transportplan 2025-2036. Meldingen vil sammen med Stortingets behandling være førende for Samferdselsdepartementets arbeid med å redusere klimagassutslippene i transportsektoren. I Nasjonal transportplan 2025-2036 ligger klima i stor grad til grunn for prioriteringene. Innsatsen vris i retning drift, utbedring og vedlikehold. I tillegg prioriteres det en ekstra innsats for å bidra til utslippsreduksjoner fra tunge kjøretøy, anleggsmaskiner og sjøfart, basert på vurderinger av hvor framskrivningene viser at det er utfordrende å få tilstrekkelige klimagassreduksjoner. Det legges også til rette for en omstilling til lav- og nullutslippsløsninger i luftfarten. Jeg mener derfor at vi har gode strategier for å redusere klimagassutslippene fra transportsektoren.

Nasjonal transportplan 2025-2036 og Klimastatus og -plan på transportområdet følges opp i Samferdselsdepartementets styring av transportvirksomhetene. Etatene skal innrette virkemiddelbruk og ressursinnsats etter departementets styringssignaler, uavhengig av om det er kvantifiserte mål eller ikke. Det er ikke nødvendigvis slik at man får større utslippsreduksjoner ved å sette kvantitativt mål, måloppnåelsen er avhengig av tiltakene og virkemidler virksomhetene har til disposisjon. Å sette et kvantifisert mål for klimagassreduksjoner overfor en virksomhet som ikke har alle de nødvendige virkemidlene som skal til for å nå målet kan være uheldig og demotiverende.

Jeg mener at transportvirksomhetenes kunnskapsgrunnlag til Nasjonal transportplan og stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan 2025-2036 viser at arbeidet med klimagassreduksjoner er svært høyt prioritert i transportsektoren. Jeg opplever at transportvirksomhetene har klima høyt på agendaen, i tråd med mine forventninger. Jeg vil fremover fortsette å gi tydelige signaler om viktigheten av virksomhetenes rolle som kunnskapsleverandører og at virkemidlene de har tilgjengelig for å redusere klimagassutslipp vurderes og evt. benyttes. Dette vil jeg følge tett opp i styringsdialogen med departementets underliggende virksomheter.

Finansministeren viser til at tilnærmingen i klimapolitikken er sektorovergripende, hvor hovedvirkemidlene er klimaavgifter og deltakelse i EUs kvotesystem. De lovfestede klimamålene bør oppfylles til lavest mulig kostnad for samfunnet. Myndighetene har ikke kjennskap til kostnaden ved å redusere utslipp i ulike sektorer. Ved å ha overordnede klimamål og sektorovergripende virkemidler, fremfor egne sektormål, legges det til rette for at utslippene kan reduseres der de koster minst for samfunnet.

Klima- og miljøministeren mener det er flere grunner til at det ikke er satt tydelige sektormål, herunder ønsket om å redusere utslippene der de koster minst for samfunnet i bredt. Samtidig har vi etter hvert opparbeidet oss god kunnskap om mulige utslippsreduksjoner i ulike sektorer. Det er blant annet dette som ligger bak de målrettede satsningene i enkeltsektorer som supplerer de sektorovergrepene virkemidlene, jf. også de ambisjonene som Stortinget har vedtatt for noen sektorområder. Dette betyr at sektordepartementene har et selvstendig ansvar innenfor sine politikkområder for å bidra til å nå klimamålene. Dersom det var satt tydelig definerte sektormål så kunne det sannsynligvis vært stilt enda tydeligere krav til de ulike sektordepartementene om å legge fram forslag om virkemidler og tiltak som fører til nødvendige utslippsreduksjoner.

Mulighetene for oppfyllelse av mål gjennom kjøp av klimakvoter

Riksrevisjonen konkluderer i utkast til Dokument 3 at det er «*usikkert i hvilken grad det blir mulig å kjøpe utslippsenheter, skogkreditter og kvoter i utlandet for å nå Norges klimamål*». Riksrevisjonen anbefaler at Klima- og miljødepartementet i større grad synliggjør veivalgene rundt, og usikkerhet knyttet til, bruk av mulighetene for å kjøpe kvoter gjennom Parisavtalen og utslippsenheter og skogkreditter gjennom klimaavtalen med EU.

Klima- og miljøministeren anerkjenner at usikkerheten knyttet til kjøp av utslippsenheter og skogkreditter innenfor EUs klimarammeverk og kjøp av kvoter under Parisavtalens artikkel 6 er stor. Tilgangen avhenger av andre lands evne til å redusere sine utslipp. Kostnadene ved bruk av fleksibilitetsmekanismene innenfor EU-regelverket er også usikre, og det finnes i dag ingen prisreferanser å basere beregninger på. Jeg tar med meg Riksrevisjonens anbefaling om å i større grad kommunisere usikkerhet på tilgang og pris i utarbeidelse av framtidige dokumenter til Stortinget. Relevante departementer er blitt løpende orientert om usikkerheten knyttet til tilgang og pris, blant annet gjennom deling av Miljødirektoratets analyser av EU-landenes fremtidige utslippsutvikling under innsatsfordelingsforordningen og skog- og arealbruksregelverket.

Usikkerheter ved utslippsfremskrivningene av klimagasser.

Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet «*synliggjør usikkerheter ved utslippsfremskrivningene i tråd med FNs retningslinjer, slik at regjeringen og Stortinget får et bedre grunnlag for å vurdere statusen og fremdriften i klimapolitikken*».

Finansministeren viser til at departementet kontinuerlig arbeider med å heve kvaliteten på utslippsfremskrivningene. Jeg tar forslaget om å i større grad synliggjøre usikkerheten i fremskrivningene med meg i det videre arbeidet.

Klimaeffekt av statsbudsjettet

Etter Riksrevisjonens vurdering gir ikke redegjørelsen av klimaeffekten i statsbudsjettet tilstrekkelig informasjon. I utkast til Dokument 3 skriver Riksrevisjonen at det «*er forståelig at*

dette er et krevende arbeid, noe Klima- og miljødepartementet signaliserte allerede i forarbeidene til klimaloven i 2017», men Riksrevisjonen mener at «sju år senere burde departementene ha kommet lenger i å rapportere om klimaeffekter av statsbudsjettet».

Klima- og miljøministeren viser til at det har vært utvikling på dette området de siste syv årene. Det er gjort metodeforbedringer, og den metoden som benyttes i dag er utviklet etter råd og uttestinger i forbindelse med arbeidet til Teknisk beregningsutvalg for klima, som leverte sin endelige rapport i desember 2023. Utvalget peker i sin rapport på at dagens tilnærming bør videreutvikles. Jeg anerkjenner at rapporteringen knyttet til klimaeffekten av statsbudsjettet kan forbedres og vil vurdere hva som er en hensiktsmessig videre oppfølging av anbefalingene fra Teknisk beregningsutvalg for klima.

Avslutning

Vi takker for en grundig rapport fra Riksrevisjonen som bidrar til å opplyse arbeidet på klimaområdet og legge til rette for å videreutvikle og forbedre klimapolitikken.

Med hilsen



Andreas Bjelland
Eriksen
Klima- og
miljøminister



Trygve Magnus
Slagsvold Vedum
Finansminister



Terje Aasland
Energiminister



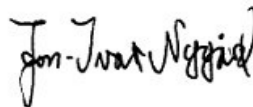
Erling Sande
Kommunal- og
distriktsminister



Geir Pollestad
Landbruks- og
matminister



Marianne Sivertsen
Næss
Fiskeri- og
havminister



Jon-Ivar Nygård
Samferdselsminister

Vedlegg 3:

Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Revisjonen er gjennomført som en forvaltningsrevisjon i henhold til

- lov om Riksrevisjonen § 9 tredje ledd
- instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 9
- INTOSAI standard for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000)
- Riksrevisjonens faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon

Innhold

1	Innledning	4
1.1	Bakgrunn	4
1.2	Mål og problemstillinger	5
1.3	De ulike departementenes ansvarsområder innenfor klimapolitikken	6
1.4	Kort om utviklingen av klimagassutslippene i Norge.....	7
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	11
2.1	Dokumentanalyse	11
2.2	Intervjuer	12
2.3	Bruk av statistikk	13
3	Revisjonskriterier	14
3.1	Overordnede mål for reduksjon av klimagassutslipp	14
3.2	Krav om samordning	16
3.3	Krav om mål- og resultatstyring	19
4	Departementenes samordning i arbeidet med å nå klimamålene	21
4.1	Regjeringens nye klimastyringssystem	21
4.2	Samordningsarenaer for å utforme klimapolitikken.....	24
5	Myndighetenes utvikling av klimapolitikken	30
5.1	Fagetatenes arbeid med kunnskapsgrunnlaget for klimapolitikken	30
5.2	Regjeringens årlige framleggelse av tiltak og virkemidler.....	35
5.3	Metoder for å vurdere virkninger av sentrale virkemidler i klimapolitikken	46
6	Bruk av fleksibilitetsmekanismer for å nå klimamålene	48
6.1	Samarbeidet med EU om å nå klimamålet for 2030	48
6.2	Kjøp av utslippsenheter, skogkreditter og kvoter for å nå klimamålene	53
7	Departementenes styring mot klimamålene	59
7.1	Fastsetting av mål, intensjoner og ambisjoner for ulike sektorer	59
7.2	Departementenes oppfølging av klimamålene i styringsdokumentene	65
8	Informasjon om framdrift mot klimamålene	71
8.1	Framskrivningene av utslipp og opptak av klimagasser	71
8.2	Regjeringens årlige redegjørelse til Stortinget om klimaeffekten av framlagt budsjett	76
8.3	Evaluerings- og kvalitetssikring av framskrivninger og redegjørelsen av budsjettets klimaeffekter	80
8.4	Spørsmålet om en uavhengig instans til å følge opp klimapolitikken	82
9	Vurderinger	85
9.1	Det gjenstår mye arbeid med å utvikle virkemidler for å nå klimamålene.....	85
9.2	Klimamålene er lite konkretisert og forpliktende formulert i de enkelte departementenes styring.....	88
9.3	Et system for bedre styring og samordning er etablert, men den reelle samordningen er likevel for svak.....	89

9.4	Det er usikkert i hvilken grad det blir mulig å kjøpe utslippsenheter, skogkreditter og kvoter i utlandet for å nå Norges klimamål	91
9.5	Rapporteringen gir ikke tilstrekkelig informasjon om framdriften og om hvordan Norge skal nå klimamålene	92
10	Referanseliste.....	95

Tabelloversikt

Tabell 1	Departementenes ansvar innen klimapolitikken	7
Tabell 2	Ambisjoner og intensjoner for ulike sektorer og næringer	62
Tabell 3	Formålet til utvalgte direktorater	66
Tabell 4	Eksempeltabell fra rapporteringen om klimaeffekten av statsbudsjettet for Samferdselsdepartementet i <i>Regjeringas klimastatus og -plan for 2024</i>	77

Figuroversikt

Figur 1	Utslipp per sektor målt i millioner tonn CO ₂ -ekvivalenter	8
Figur 2	Opptak og utslipp av klimagasser fra skog- og arealbruk (i millioner tonn CO ₂)	10
Figur 3	Samordningsstigen.....	18
Figur 4	Årshjul for klimastyring og prosesshjul for politikkutvikling	22
Figur 5	Utslippsbudsjett for innsatsfordelingen	50
Figur 6	Norges muligheter for å overføre utslippskutt mellom de tre pilarene i perioden 2021–2030 ..	53

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Eksempler på faglige innspill fra arbeidsgrupper i departementene	26
Faktaboks 2	Definisjoner av mål, tiltak, barrierer og virkemidler.....	31
Faktaboks 3	Eksempel på tiltak med mange barrierer og virkemidler	31
Faktaboks 4	Klimarådene i Danmark, Storbritannia og Sverige	82

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Stortinget har i *lov om klimamål* lovfestet et mål om at Norge skal bli et lavutslippssamfunn innen 2050.¹ På det tidspunktet skal Norge ha redusert utslippene med 90–95 prosent fra utslippsnivået vi hadde i 1990. I loven defineres lavutslippssamfunnet som et samfunn hvor klimagassutslippene, ut fra beste vitenskapelige grunnlag, utslippsutviklingen globalt og nasjonale omstendigheter, er redusert for å motvirke skadelige virkninger av global oppvarming.² Norges innmeldte klimamål for 2030 til FN under Parisavtalen om å redusere utslippene med minst 55 prosent, er også nedfelt i loven.³

Klimaloven åpner opp for at målene kan nås ved utslippskutt i andre land enn Norge. Av klimalovens formålsparagraf framgår det at klimaloven ikke skal være til hinder for at klimamålet fastsatt i, eller i medhold av, loven kan gjennomføres felles med EU.⁴ Videre skal det i vurderingen av oppnåelsen av 2050-målet tas hensyn til effekten av norsk deltakelse i det europeiske klimavotesystemet for virksomheter.⁵

Fra 1990 til 2022 har Norge klart å redusere de innenlandske utslippene med 4,6 prosent.⁶ Ifølge utslippsframskrivningene lagt fram i Nasjonalbudsjettet for 2023 kan vi redusere utslippene med 24 prosent innen 2030.⁷ Utslippsframskrivningene er basert på en videreføring av gjeldende politikk da framskrivningene ble utarbeidet.

I revidert nasjonalbudsjett for 2022, opplyser regjeringen at den, som et delmål på veien mot lavutslippssamfunnet, har satt et omstillingsmål for hele økonomien i 2030.⁸ Målet er å kutte norske utslipp med 55 prosent innen 2030 sammenlignet med 1990, og innebærer en omstilling av både sektorene som inngår i EUs kvotesystem og sektorene som ikke gjør det. Hensikten er at hele det norske næringslivet skal omstille seg i retning lavutslippssamfunnet. Regjeringen opplyser videre at målet skal fremme en fornuftig langsiktig omstilling for hele økonomien og fremme teknologitvillingen vi er avhengige av. Det skal legges vekt på at norsk næringsliv skal være konkurransedyktig i fremtiden, og det legges til grunn at Norge fortsatt skal ha overskudd i kraftbalansen. Målet skal ikke medføre en lite effektiv klimapolitikk eller uforholdsmessig dyre tiltak. Det framgår av *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024 at det norske omstillingsmålet, klimaforpliktelsen under FN og avtalen med EU supplerer hverandre.⁹ Videre skriver regjeringen at Norges 2030-mål under Parisavtalen og det nasjonale omstillingsmålet til regjeringen er viktige delmål på veien mot å bli et lavutslippssamfunn.¹⁰

Norges lavutslippsstrategi for 2050 ble lagt fram for Stortinget i vedlegg til Prop. 1 S (2019–2020) for Klima- og miljødepartementet, og den skulle ifølge proposisjonen støtte opp under den daværende regjeringen Solbergs strategi for å nå de lovfestede klimamålene. Lavutslippssamfunnet kjennetegnes ifølge strategien blant annet av lave utslipp i alle sektorer. Strategiens beskriver lavutslippssamfunnet som et samfunn der energi- og ressurseffektiviteten er høy og sirkulære kretsløp preger produksjon og forbruk. Teknologitvillingen har gjort at transportsektoren har null- og lavutslippsløsninger, og behovet for transport er redusert som følge av mer kompakt by- og stedsutvikling og nye digitale kommunikasjonsløsninger. I tillegg leverer norsk industri varer og produkter med lave utslipp, utslipp

¹ *Lov om klimamål* § 4 første ledd.

² *Lov om klimamål* § 4 første ledd.

³ *Lov om klimamål* § 3 og Prop. 107 L (2022–2023). *Endringer i klimaloven (klimamålet for 2030)*. s.1.

⁴ *Lov om klimamål* § 1 tredje ledd.

⁵ *Lov om klimamål* § 4 andre ledd.

⁶ SSB. (2023, 3. november). *Utslipp til luft*. Hentet 10. mai 2024 fra <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/forurensning-og-klima/statistikk/utslipp-til-luft>

⁷ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 106.

⁸ Meld. St. 2 (2021–2022) *Revidert nasjonalbudsjett 2022*, s. 70–71, jf. Innst. 450 S (2021–2022).

⁹ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 18.

¹⁰ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 118.

av klimagasser fra jordbruket er redusert og karbonbindingen har økt.¹¹ Det er henvist til lavutslippsstrategien i flere stortingsdokumenter senere, blant annet i *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024.

Klimautvalget 2050 viser til at målet om å bli et lavutslippssamfunn innebærer at det skal skje en omfattende samfunnsomstilling på kort tid.¹² Klimautvalget ble oppnevnt av kongelig resolusjon 13. august 2021 for å gjøre en helhetlig vurdering av hvilke veivalg Norge står overfor om vi skal nå målet om å bli et lavutslippssamfunn i 2050.¹³ Et enstemmig utvalg avgav sin utredning i oktober 2023. Klimautvalget 2050 legger til grunn at omstillingen til et lavutslippssamfunn forutsetter at klimapolitikken styrkes, og peker på at det er et stort misforhold mellom de uttalte ambisjonene i klimapolitikken og de vedtatte tiltakene og virkemidlene.¹⁴ Klimapolitikken må ifølge utvalget understøttes av et beslutningssystem som er bedre tilpasset målet om en helhetlig omstilling av samfunnet.

Årsakssammenhengene og løsningene for klimautfordringen er sammensatte og ikke kartlagt fullt ut. Klimautfordringen er tverrsektoriell, og de mulige tiltakene går gjerne på tvers av både sektorer og forvaltningsnivåer. FNs klimapanel (2022) peker på at klimaarbeidet er mest effektivt når det går på tvers av flere politikkområder og kobler nasjonale, regionale og lokale myndighetsnivåer.¹⁵

Klima- og miljødepartementet har hovedansvaret for å ivareta helheten i regjeringens klima- og miljøpolitikk. Departementet skal utvikle og gjennomføre egne tiltak og være en pådriver overfor ulike sektormyndigheter.¹⁶ Alle samfunnssektorer har et selvstendig ansvar for å legge miljøsinn til grunn for aktivitetene sine og medvirke til å nå de nasjonale klima- og miljøpolitiske målene.¹⁷ Departementene har til sammen en rekke virkemidler som er ment å redusere klimagassutslippene. De mest sentrale er sektorovergrepene klimaavgifter, omsettelige utslippskvoter, støtteordninger og reguleringer.

Ansvaret for å utvikle og gjennomføre mange av de viktigste politiske grepene for å få utslippene ned ligger hos andre departementer enn Klima- og miljødepartementet.¹⁸ Ifølge rapporten *Departementene i førersetet for omstilling* (2019) fra Difi er samordningsdepartementer, som Klima- og miljødepartementet, avhengige av andre for å nå sine mål og må ta en pådriverrolle overfor andre departementer.¹⁹ Sektorprinsippet gjør at Klima- og miljødepartementet i utgangspunktet ikke har noen fullmakter overfor sektordepartementene.²⁰

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets lovfestede klimamål.

Undersøkelsen har to problemstillinger. Den første handler om den tverrsektorielle styringen og samordningen mellom departementene, den andre om det enkelte departementets styring innenfor egen sektor.

¹¹ Prop. 1 S (2019–2020) for Klima- og miljødepartementet, s. 296–297 og vedlegg 1, avsnitt 1.2.2.

¹² NOU 2023: 25. (2023). *Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050*, Klima- og miljødepartementet, s. 238.

¹³ NOU 2023: 25. (2023). *Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050*, Klima- og miljødepartementet, s. 4.

¹⁴ NOU 2023: 25. (2023). *Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050*, Klima- og miljødepartementet, s. 13.

¹⁵ Miljødirektoratet. (2022). *Svar på oppdrag om kommunesektorens roller og virkemidler for å redusere klimagassutslipp*, deloppdrag 2, 1. juni 2022, s. 6–7. Med henvisning til https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_Chapter13.pdf, s. 1358–1359.

¹⁶ Klima- og miljødepartementet. (2014, 13. oktober).

¹⁷ Prop. 1 S (2021–2022), (2022–2023) og (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet.

¹⁸ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2022–2023) for Klima- og miljødepartementet, s. 13.

¹⁹ Rapporten viser også til at NFD, KMD, HOD, KD og BLD har politikkområder som er avhengig av andre for sin måloppnåelse.

²⁰ Difi. (2019). *Departementene i førersetet for omstilling?* avsnitt 3.4.2.

Problemstilling 1: I hvilken grad sørger Klima- og miljødepartementet, sammen med de øvrige departementene, for en helhetlig styring og samordning som legger til rette for å nå de lovfestede klimamålene?

Problemstillingen handler om hvordan Klima- og miljødepartementet, sammen med de øvrige ansvarlige departementene, har klart å etablere en felles og strategisk tilnærming for å følge opp klimamålene. På bakgrunn av denne problemstillingen belyser vi også hvordan etablerte samarbeidsarenaer fungerer for å skape en felles og koordinert tilnærming.

Problemstilling 2: I hvilken grad har de enkelte departementene fått på plass systemer og prosesser som legger til rette for en god framdrift mot det lovfestede klimamålet for 2030?

Problemstillingen handler om departementenes utarbeidelse av mål eller strategier for hvordan de skal legge til rette for å nå klimamålene. Videre handler den om hvordan departementene har fulgt opp målene og strategiene overfor underliggende virksomheter, og om departementene har tilstrekkelig styringsinformasjon for å vurdere framdriften og virkningene og dermed behovet for endringer i virkemidlene og tiltakene.

Undersøkelsen er en systemrevisjon som skal belyse om styringen og samordningen legger til rette for å nå klimamålene. Undersøkelsen har dermed ikke som formål å vurdere effekten av virkemidlene på området. God styring og samordning handler imidlertid om å finne fram til og iverksette egnede virkemidler. Derfor beskriver undersøkelsen mange av virkemidlene i klimapolitikken, og i den forbindelse blant annet begrensninger ved dem og prosessen med å velge ut virkemidler.

Undersøkelsen legger hovedvekten på klimamålet for 2030, men dekker også 2050-målet. Målet for 2050 er å bli et lavutslippssamfunn. I den forbindelse blir også omstillingsmålet relevant, siden både det og det lovfestede klimamålet for 2030 er viktige delmål for å bli et lavutslippssamfunn.

1.3 De ulike departementenes ansvarsområder innenfor klimapolitikken

Klima- og miljødepartementet har det overordnede ansvaret for å samordne klimaarbeidet og å rapportere den samlede måloppnåelsen.²¹ Hvert departement med ansvar for politikkområder som påvirker utviklingen i klimagassutslippene, har innenfor sitt sektorområde ansvar for å ha et godt kunnskapsgrunnlag og utarbeide forslag som kan redusere utslipp og eventuelt øke opptaket av klimagasser for å nå klimamålene på kort og lang sikt.

Departementene som inngår i undersøkelsen, er Klima- og miljødepartementet, Samferdselsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Energidepartementet (tidligere Olje- og energidepartementet) og Finansdepartementet.

Tabell 1 gir en oversikt over departementer som er sentrale i arbeidet med å nå klimamålene, og hovedansvaret deres. Klima- og miljødepartementet inngår i undersøkelsen på grunn av sitt hovedansvar for å ivareta helheten i regjeringens klima- og miljøpolitikk. De øvrige departementene inngår fordi de har ansvarsområder med stor påvirkning på måloppnåelsen, og fordi de har sentrale virkemidler.

²¹ Regjeringas klimastatus og -plan for 2024. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 121.

Tabell 1 Departementenes ansvar innen klimapolitikken

Klima- og miljødepartementet**	samordne og utvikle klima- og miljøpolitikken til regjeringen, arbeide for klima- og miljøvennlige løsninger i alle samfunnssektorer og sikre et helhetlig kunnskapsgrunnlag på klima- og miljøområdet
Energidepartementet (tidligere Olje- og energidepartementet)	energi- og petroleumpolitikken, oppfølging av CO ₂ -håndtering, hydrogen og havvind
Finansdepartementet	skatter og avgifter, utslippsframskrivninger og, sammen med Klima- og miljødepartementet, integrering av informasjon om utslippsvirkninger i budsjettprosessen
Kommunal- og distriktsdepartementet	plan- og bygningspolitikk, koordinering av det nasjonale arbeidet med bærekraftsmålene, regional- og distriktpolitikk og statlige byggeprosjekter og eiendomsforvaltning*
Landbruks- og matdepartementet	landbruks- og matpolitikken, inkludert arealforvaltning, jord- og skogbruk og utvikling av nye næringer med utgangspunkt i landbruket
Nærings- og fiskeridepartementet**	nærings- og havpolitikk med sikte på verdiskaping innenfor bærekraftige rammer og bærekraftig forvaltning av fiskeri- og havbruksnæringen samt koordinering av grønn skipsfart, det næringsrettede virkemiddelapparatet og statens klimainvesteringselskap, Nysnø
Samferdselsdepartementet	luftfarts-, vei- og jernbanesektoren og for riksveiferjene og overordnet transportplanlegging med betydning for transport og arealbruk

Kilde: *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2023, s. 13, og Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 17.

*Fra 1. januar 2024 er Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet ansvarlig for bærekraftsmålene og statlige byggeprosjekter og eiendomsforvaltning.

**Ansvaret for sjøfart og fiske er delt mellom Klima- og miljødepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. Kapittel 5 *Miljømessig sikkerhet* i Lov om skipssikkerhet hører inn under Klima- og miljødepartementets ansvarsområde.

1.4 Kort om utviklingen av klimagassutslippene i Norge

1.4.1 Utslippene i Norge er redusert med under 5 prosent siden 1990, men utslippsutviklingen varierer mellom ulike sektorer

Fra 1990 til 2022 har utslippene av klimagasser i Norge gått ned med 4,6 prosent.²² Utslippene var på 48,9 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2022 og hadde en nedgang på 0,8 prosent fra 2021.

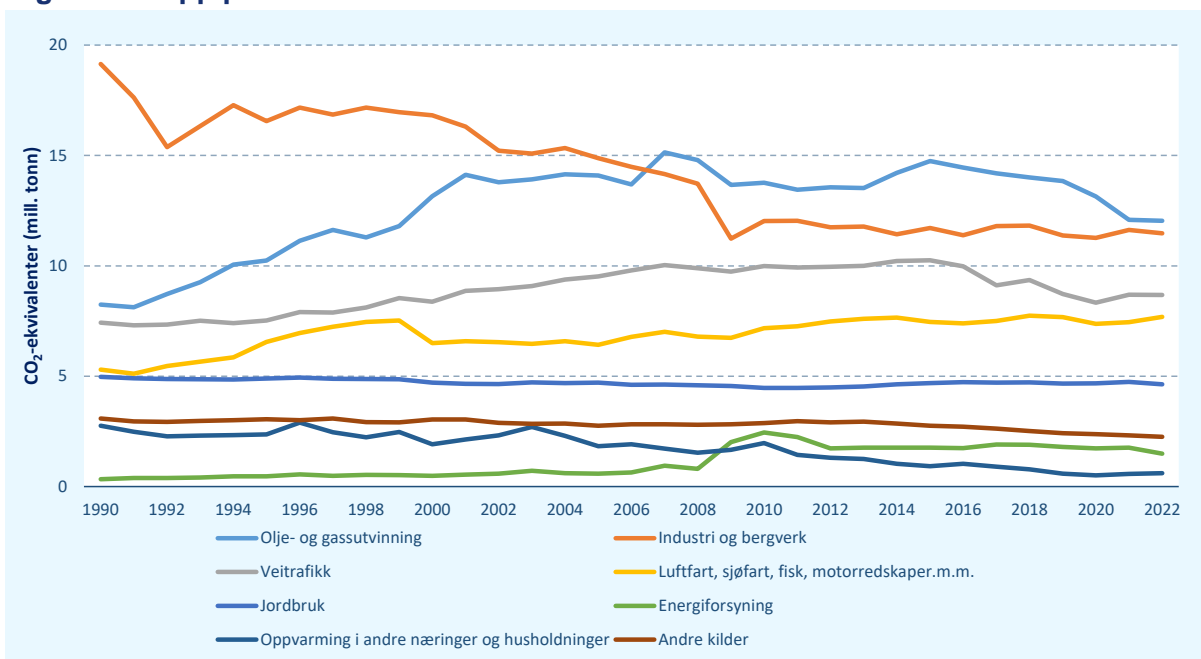
Utslippene har endret seg mer innenfor enkelte sektorer enn samlet på landsbasis. Utslippene har historisk vist tett sammenheng med vekst i befolkningen og i økonomien.²³ Figur 1 viser utslippsutviklingen i perioden 1990–2022 for de ulike sektorene.²⁴

²²SSB. (2023, 3. november). *Utslipp til luft*. Hentet 10. mai 2024 fra <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/forurensning-og-klima/statistikk/utslipp-til-luft>

²³ Vedlegg til Klimautvalget 2050s rapport, <https://www.regjeringen.no/contentassets/20944f0c5bf14bd5b5112ae8aa08e853/no/sved/21.pdf>, s. 23.

²⁴ Retningslinjene for hvordan det norske utslippsregnskapet skal beregnes fastsettes av FN's klimakonvensjon (IPCC). For å kunne summere ulike klimagasser i et totalutslipp vektet hver klimagass etter en gitt GWP-verdi slik at hver gass regnes om til CO₂-ekvivalenter. (GWP står for Global Warming Potential). Statistisk sentralbyrås beregninger er i tråd med disse. Nye omregningsmetoder kom med IPCCs femte hovedrapport. Tallene brukt i denne figuren følger denne omregningsmetoden. SSB (2023). *Endring av GWP-verdier*. Hentet 10. mai 2024 fra <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/forurensning-og-klima/statistikk/utslipp-til-luft/artikler/endring-av-gwp-verdier>

Figur 1 Utslipp per sektor målt i millioner tonn CO₂-ekvivalenter



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Olje- og gassutvinning hadde som sektor de største utslippene i Norge i 2022, med utslipp på 12,2 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. De siste årene har det vært en gradvis nedgang i utslippene fra olje- og gassutvinning, med en reduksjon på 14 prosent mellom 2014 og 2022. Forklaringen på nedgangen mot slutten av denne perioden er blant annet at sokkelen blir elektrifisert, og at naturgass brukes mer effektivt, ifølge SSB.²⁵ 70 prosent av energibruken i petroleumssektoren bestod av gass i 2022.²⁶

Industri- og bergverkssektoren hadde de nest høyeste utslippene, med 11,6 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2022.²⁷ Fra 1990 til 2022 ble utslippene fra disse virksomhetene redusert med 40 prosent. Dette skyldes ifølge SSB at metallindustrien har faset ut og redusert de sterke klimagassene svovelheksafluorid (SF₆) og perfluorkarboner (PFK).²⁸

Veitrafikken utgjør den tredje største utslippskilden i Norge. I 2022 utgjorde den 18 prosent av de totale utslippene. Siden 2015, som er det året med høyest utslipp fra veitrafikken siden 1990, har utslippene gått ned med 15 prosent.²⁹ Elbiler har gått fra å utgjøre 3 prosent av alle personbiler til 21 prosent i denne perioden.³⁰ Samferdselsdepartementet opplyser at økt elbilsalg er én av flere forklaringer på at utslippene har gått ned. Omsetningskravet for biodrivstoff i veitrafikken er ifølge departementet trolig en vel så viktig forklaring på utslippsnedgangen.³¹

1.4.2 Skog- og arealbrukssektoren har både utslipp og opptak av klimagasser

Skog- og arealbruk spiller en viktig rolle for klimaet og gir både utslipp og opptak av klimagasser.³² I 2021 var nettoopptaket 15,5 millioner tonn CO₂-ekvivalenter, med et opptak i skog på 20,2 millioner

²⁵ SSB. (2023, 3. november). *Klimagassutslippene gikk ned i 2022*. Hentet 16. januar 2024 fra <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/forurensning-og-klima/statistikk/utslipp-til-luft/artikler/klimagassutslippene-gikk-ned-i-2022>

²⁶ NVE. (2023, 13. september). *Energibruk i petroleumssektoren*. Hentet 16. januar 2024 fra <https://www.nve.no/energi/energisystem/energibruk/energibruk-i-petroleumssektoren/>

²⁷ Vedlegg til NOU 2023: 25. *Underlagstekster for utvalgets vurderinger – utarbeidet av utvalgets sekretariat underveis i utvalgsperioden*, s. 23.

²⁸ SSB. (2023, 3. november). *Klimagassutslippene gikk ned i 2022*. Hentet 16. januar 2024 fra <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/forurensning-og-klima/statistikk/utslipp-til-luft/artikler/klimagassutslippene-gikk-ned-i-2022>

²⁹ Tall hentet fra SSB.no.

³⁰ SSB. (2023, 3. november). *Klimagassutslippene gikk ned i 2022*. Hentet 16. januar 2024 fra <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/forurensning-og-klima/statistikk/utslipp-til-luft/artikler/klimagassutslippene-gikk-ned-i-2022>

³¹ Samferdselsdepartementet (2024). *Vedlegg til svarbrev til utkast til hovedanalyserapport*, 24. april 2024.

³² Miljøstatus. (2023, 6. november). *Norske utslipp og opptak av klimagasser*. Hentet 7. november 2023 fra <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klima/norske-utslipp-av-klimagasser/>

tonn og utslipp på 4,7 millioner tonn fra de andre arealkategoriene.³³ Nettoopptaket tilsvarte 31 prosent av Norges totale utslipp fra øvrige sektorer i 2021.³⁴

Reglene fra FNs klimapanel klassifiserer utslipp og opptak i seks typer arealbruk: utbygd areal, dyrket mark, beite, skog, vann og myr, og annen utmark som snaufjell, isbre mv.³⁵ Det er bare utslipp og opptak knyttet til menneskelige aktiviteter som inngår i utslippsregnskapet, og dette har betydning for hvordan man beregner utslipp fra skog- og arealbrukssektoren. Utbygd areal, dyrket mark og beite påvirkes per definisjon av menneskelig aktivitet. For andre arealkategorier gjøres det en vurdering av om arealet er forvaltet eller ikke, og dermed om det skal inngå i utslippsregnskapet.

I Norge anses all skog som forvaltet og inngår derfor i utslippsregnskapet.³⁶ En liten del av myrarealene, for eksempel der det drives torvuttak, anses som forvaltet, altså at arealene er i bruk, og inngår i utslippsregnskapet. Hvis myr dreneres for å bygge vei eller hytter, er dette et menneskelig inngrep, og utslippene dette skaper, beregnes derfor i utslippsregnskapet. Andre arealer, som isbreer og snaufjell, anses ikke som forvaltet i Norge og inngår ikke. Det er store lagre av karbon i trær og jord. Disse lagrene regnes ikke med i regnskapet; det er kun når lagrene påvirkes av menneskelig aktivitet og som konsekvens av det slipper ut eller tar opp klimagasser, at endringene i lageret legges inn i regnskapet og rapporteres til FN.

Figur 2 viser utslipp og opptak fra de ulike kategoriene i perioden 1990–2021. I klimagassregnskapet for skog- og arealbruk summeres alle utslipp og opptak fra landarealene i Norge til en totalsum.³⁷ Figuren viser at opptaket fra skog (vist som negative tall) er større enn utslippet fra de andre arealbrukskategoriene. Totalt sett er det derfor et nettoopptak av klimagasser fra skog- og arealbruk i Norge.

³³ Miljøstatus. (2023, 6. november). *Opptak og utslipp fra skog og arealbruk i Norge*. Hentet 2. mars 2024 fra

<https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klima/norske-utslipp-av-klimagasser/utslipp-og-opptak-fra-skog-og-arealbruk/>

³⁴ Tall fra SSB og Miljøstatus. (2023, 6. november). *Opptak og utslipp fra skog og arealbruk i Norge*. Hentet 22. januar 2024 fra

<https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klima/norske-utslipp-av-klimagasser/utslipp-og-opptak-fra-skog-og-arealbruk/>

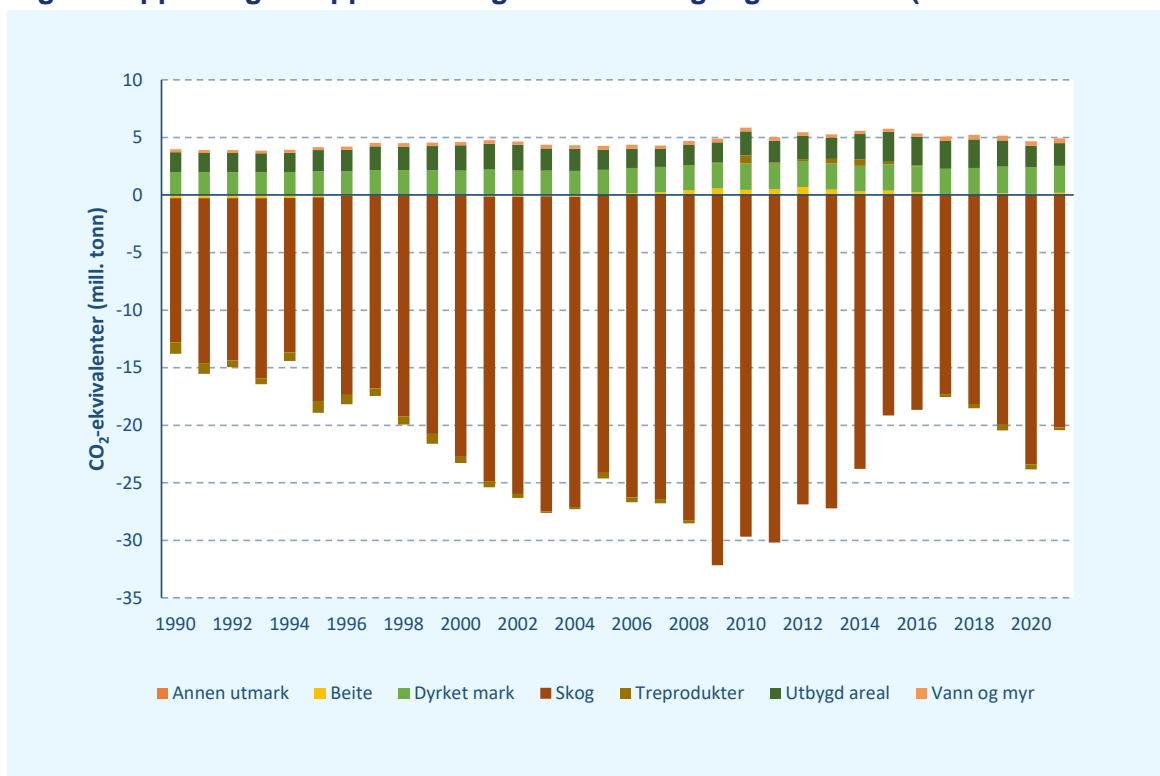
³⁵ Vedlegg til NOU 2023: 25. *Underlagstekster for utvalgets vurderinger – utarbeidet av utvalgets sekretariat underveis i utvalgsperioden*, s. 19.

³⁶ Vedlegg til NOU 2023: 25. *Underlagstekster for utvalgets vurderinger – utarbeidet av utvalgets sekretariat underveis i utvalgsperioden*, s. 20.

³⁷ Miljøstatus. (2023, 6. november). *Opptak og utslipp fra skog og arealbruk i Norge*. Hentet 2. mars 2024 fra

<https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klima/norske-utslipp-av-klimagasser/utslipp-og-opptak-fra-skog-og-arealbruk/>

Figur 2 Opptak og utslipp av klimagasser fra skog- og arealbruk (i millioner tonn CO₂)



Kilde: Miljødirektoratet³⁸

Som figuren viser, har det vært en svak økning i utslipp fra 2009. Nettoopptaket i skogen økte betydelig fra 1990 til 2009. Hovedårsaken til dette er omfattende skogplanting og aktiv skogforvaltning etter andre verdenskrig.³⁹ Fra 2009 har opptaket blitt redusert, og det er forventet lavere opptak fram mot 2050. Andelen gammel skog blir stadig større, og gammel skog tar ikke opp like mye karbon som yngre skog. Det blir også mer hogst fordi en større andel av skogen er hogstmoden framover, noe som vil øke utslippene. Videre har det vært lavere investeringer i skogkultur de siste tiårene.⁴⁰

³⁸ Miljøstatus. (2023, 6. november). *Opptak og utslipp fra skog og arealbruk i Norge*. Hentet 22. januar 2024

<https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klima/norske-utslipp-av-klimagasser/utslipp-og-opptak-fra-skog-og-arealbruk/>

³⁹ Miljødirektoratet. (2023). *Klimatiltak i Norge mot 2030*, s. 82. Miljødirektoratet viser til NIBIO-rapporten (2022) *Framskrivninger for arealbrukssektoren (LULUCF under FNs klimakonvensjon og EUs klimaregelverk for mer informasjon)*.

⁴⁰ Skogkultur er nødvendige tiltak og investeringer for å sikre foryngelse etter hogst, skjøtsel og stell av ungskog. Alle skogeiere har en plikt til å sørge for at skogarealene blir forynget etter en hogst. Dette kan skje ved planting, såing eller naturlig foryngelse. Aktivitet og investeringer i skogkultur har gått opp de siste årene, men er fortsatt lavere enn det reelle behovet. Landbruksdirektoratet. (2024, 6. februar). *Skogkultur*. Hentet 20. mars 2024 fra <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/statistikk-og-utviklingstrekk/utviklingstrekk-i-skogbruket/skogkultur>

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Vi har belyst undersøkelsens **problemstillinger** gjennom dokumentanalyse og intervjuer.

Undersøkellesperioden er primært budsjettårene 2022 og 2023. I noen sammenhenger har vi også vist til dokumenter og endringer både fra nye og tidligere år. Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden mars 2023–april 2024.

2.1 Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått og analysert flere typer dokumenter, blant annet stortingsdokumenter (proposisjoner, meldinger, representantforslag, komitéinnstillinger og vedtak), lovverk (klimaloven), strategier, økonomireglement og -regelverk og dessuten styringsdokumenter (instrukser, tildelingsbrev og årsrapporter). I tillegg har vi gjennomgått og brukt dokumenter fra FN og EU.

Da statsbudsjettet for 2023 ble lagt fram, ble også *Regjeringas klimastatus og -plan* (Grønn bok) publisert for første gang, som et særskilt vedlegg til Klima- og miljødepartementets budsjettproposisjon. Dette skal gjøres årlig, og tilsvarende finnes dermed dette dokumentet også for 2024. På grunn av den sentrale plassen *Regjeringas klimastatus og -plan* har i regjeringens klimastyringssystem, har vi forsøkt å belyse hvorvidt ambisjonen om god samordning og styring kommer til syne i dokumentet. Vi har med dette som utgangspunkt analysert dokumentet – for å identifisere både hva som står der, og hva som eventuelt ikke står der – samt sett dokumentet i sammenheng med faglige innspill fra departementene og Miljødirektoratet. Vi anser dermed *Regjeringas klimastatus og plan* som et resultat av samordningen som skjer mellom departementene, både i embetsverket og på politisk nivå gjennom klimastyringssystemet.

Vi har også gjennomgått dokumenter utarbeidet av Kjernegruppen for klima og grønn omstilling, en gruppe på departementsrådsnivå som ble opprettet i 2021. Vi har gjennomgått mandat, utkast til strategi, endelig strategi, kommunikasjon mellom departementene og agendaer for møter i gruppen. Vi har også gjennomgått enkelte dokumenter fra andre arbeidsgrupper departementene har opprettet.

Vår analyse av styringsdokumentene for utvalgte direktorater er hovedsakelig ment å belyse problemstilling 2. Vi ser på sammenhengen mellom vedtatte nasjonale klimamål, klimameldinger behandlet i Stortinget og departementenes eventuelle egne strategier, mål og krav til underliggende etater og etatenes rapporteringer. Her belyser vi arbeidet for å nå klimamålene innenfor de ulike sektorene, og ikke virksomhetenes tiltak for å redusere utslipp fra egen drift. Direktoratene i denne gjennomgangen er

- Statens vegvesen
- Jernbanedirektoratet
- Kystverket
- Sjøfartsdirektoratet
- Norges vassdrags- og energidirektorat
- Oljedirektoratet (Sokkeldirektoratet fra 1. januar 2024)
- Landbruksdirektoratet

Vi har også gjennomgått styringsdokumenter for Miljødirektoratet, men formålet med dette har vært noe videre på grunn av den sentrale rollen Miljødirektoratet har på klimaområdet. Blant annet arbeider direktoratet med kunnskapsgrunnlaget for utvikling av klimapolitikken.

Dokumentanalysen har også omfattet rapporter, artikler og lignende fra Miljødirektoratet, Teknisk beregningsutvalg for klima, Statistisk sentralbyrå, Menon Economics, CICERO Senter for

klimaforskning, Klimautvalget 2050, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ⁴¹) og Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD). Blant disse dokumentene har vi spesielt brukt årsrapportene og temarapportene fra Teknisk beregningsutvalg for klima for å belyse hvor langt forvaltningen er kommet med klimaanalyser og med å beregne klimaeffekter av statsbudsjettet. Videre har vi benyttet rapporter fra Miljødirektoratet om klimatiltak for å belyse kunnskapsgrunnlaget for potensialet for utslippsreduksjoner, barrierer og mulige virkemidler.

Flere andre land har valgt en annen styringsmodell enn Norge ved at de har opprettet uavhengige klimaråd for å overvåke og vurdere myndighetenes framdrift i arbeidet med å nå klimamålene. Dette gjelder blant annet Storbritannia, Danmark og Sverige, som vi har valgt ut for denne undersøkelsen fordi de er land det er nærliggende å sammenligne Norge med. Vi har gjennomgått statusrapporter fra klimarådene i Storbritannia, Danmark og Sverige for å undersøke hvilke analyser og vurderinger disse klimarådene utarbeider og legger fram.

2.2 Intervjuer

Vi har intervjuet alle de sju departementene som inngår i undersøkelsen. Vi gjennomførte ett intervju med hvert av departementene: Samferdselsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Energidepartementet (tidligere Olje- og energidepartementet), Finansdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet og Klima- og miljødepartementet. Samordningen mellom departementene var et tema i alle intervjuene.

I intervjuet med Nærings- og fiskeridepartementet var temaet utslipp fra sjøfart og fiske. Vi har ikke intervjuet departementet om øvrige deler av nærings- og fiskeripolitikken. Dette samsvarer med innretningen på dokumentanalysen, som under Nærings- og fiskeridepartementet omfatter styringsdokumentene til Sjøfartsdirektoratet og Kystverket. Med Energidepartementet var temaet utslipp fra olje- og gasssektoren. Vi har ikke intervjuet departementet om deres planer for framtidig energiproduksjon.

Med Landbruks- og matdepartementet ble det avholdt to intervjuer: ett intervju hvor temaet var jordbruk, mens temaet for det andre intervjuet var skog.

Intervjuguidene for hvert av departementene ble utarbeidet ut fra hvilke ansvarsområder det enkelte av dem har innenfor klimapolitikken. Temaene som overordnet sett ble belyst i alle intervjuene, var ulike mål og ambisjoner, virkemidler og tiltak, vurderinger av forutsetninger og risiko knyttet til tiltak og virkemidler, samordning med andre departementer, hvordan EUs fleksibilitetsmekanismer skal forstås og brukes samt planer og strategier. I intervjuene med Samferdselsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Energidepartementet og Landbruks- og matdepartementet handlet dessuten noen av spørsmålene om klimaperspektivet i departementets styring og oppfølging av underliggende virksomheter.

I tillegg har vi intervjuet sekretariatet for kjernegruppen for klima og grønn omstilling med utgangspunkt i kjernegruppens formål, hvordan gruppen arbeider, og hvilke leveranser den er ment å ha. Deltakerne fra sekretariatet på dette intervjuet var ansatte i Klima- og miljødepartementet. Vi har også intervjuet departementsråden i Klima- og miljødepartementet om kjernegruppens arbeid, i kraft av å være leder for kjernegruppen for klima og grønn omstilling.

Vi har intervjuet to direktorater. Vi intervjuet Miljødirektoratet fordi det er Klima- og miljødepartementets sentrale rådgivende og utøvende fagorgan innen klima og miljø. Temaene for intervjuet var direktoratets årlige oppdatering av klimatiltak, barrierer og virkemidler, analyser av virkemidler og tiltak, direktoratets sektorovergripende rolle og oppfølging av resultater og utvikling.

⁴¹ Tidligere Difi (Direktoratet for forvaltning og ikt).

Statens vegvesen ble valgt ut fordi det er en sentral etat innenfor transportsektoren, og temaet for intervjuet var etatens rolle og oppgaver med å bidra til å nå klimamålene.

Data og analyser er helt sentralt for overvåking av status og framdrift i arbeidet med å redusere klimagassutslipp, og for vurderinger av effekter og kostnader knyttet til iverksatte og mulige nye tiltak og virkemidler i klimapolitikken. Derfor har vi intervjuet Statistisk sentralbyrå (SSB) og Teknisk beregningsutvalg for klima. Temaene for intervjuet med SSB var virkninger av avgifter i klimapolitikken, utarbeidelse av det nasjonale utslippsregnskapet og utslippsframskrivninger.

Teknisk beregningsutvalg for klima ble oppnevnt 15. juni 2018 og mandatperioden var til 15. desember 2023. Utvalgets arbeidsoppgaver har vært å bidra til ny kunnskap og nye metoder for tiltaks- og virkemiddelanalyser på klimaområdet. Utvalget har foreslått metoder for å beregne klimaeffekten av statsbudsjettet og gitt råd om hvordan eksisterende metoder for tiltaks- og virkemiddelanalyser på klimaområdet kan forbedres. Temaene for intervjuet vårt med beregningsutvalget var utvalgets oppgaver og leveranser, arbeidet med å beregne klimaeffekten av statsbudsjettet og klimaanalyser (tiltaksanalyser, virkemiddelanalyser og utslippsframskrivninger).

Vi har intervjuet klimarådene i Storbritannia (*Climate Change Committee (CCC)*), Danmark (*Klimarådet*) og Sverige (*Klimatpolitiska rådet*). Disse tre intervjuene ble gjennomført via Teams, og fra hvert av disse klimarådene deltok én representant fra deres sekretariat. Temaene for disse intervjuene var klimarådets rolle og funksjon i landenes system for klimastyring, fordeler og ulemper med å ha uavhengige klimaråd, effekter av klimarådets arbeid, og om deres metoder for å overvåke og vurdere klimapolitikken.

For alle intervjuene som er gjennomført i revisjonen, har vi skrevet referat, som er verifisert av virksomheten eller enheten som er intervjuet. Det er de verifiserte referatene vi har brukt som datagrunnlag i rapporten.

2.3 Bruk av statistikk

Vi har benyttet statistikk lagt fram fra Statistisk sentralbyrå og Miljødirektoratet for å vise utslipp over tid. Statistikken omfatter perioden til og med 2022. Utslippsdata for 2023 er ikke klare. Foreløpige tall fra utslippsregnskapet for 2023 legges fram før sommeren 2024, mens de endelige tallene publiseres om høsten.

3 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er basert på følgende kilder:

- internasjonale avtaler
- lover
- stortingsproposisjoner med tilhørende vedtak og innstillinger
- stortingsmeldinger med tilhørende vedtak og innstillinger
- økonomi- og bevilgningsregelverk
- veiledere for samordning

3.1 Overordnede mål for reduksjon av klimagassutslipp

3.1.1 Forpliktelser overfor FN

FNs rammekonvensjon om klimaendringer ble undertegnet i 1992 og trådte i kraft i 1994.⁴²

Konvensjonens overordnede mål er å stabilisere konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren på et nivå som vil hindre farlig menneskeskapt påvirkning på klimasystemet.⁴³ Konvensjonen omfatter samarbeid om utslippsreduksjoner og tilpasninger til forventede effekter av klimaendringene.

Konvensjonen setter ingen begrensninger for landenes utslipp, men åpner for videre forhandlinger om tilleggsprotokoller.⁴⁴ Norge ratifiserte avtalen 11. juni 1993, jf. St.prp. nr. 36 (1992–93) *Om samtykke til ratifikasjon av en rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992*. Klima- og miljødepartementet har det nasjonale koordinerende ansvaret for konvensjonen og avtaler knyttet til den.⁴⁵

Kyotoprotokollen ble undertegnet av Norge i 1998 og ratifisert i 2002.⁴⁶ Den påla industriland å kutte klimagassutslipp.⁴⁷ **Parisavtalen** ble vedtatt 12. desember 2015 på det 21. partsmøtet til FNs klimakonvensjon (COP21). Stortinget samtykket til ratifikasjon av Parisavtalen 14. juni 2016.⁴⁸ Avtalen trådte i kraft 4. november 2016. Den er rettslig bindende og forplikter alle land som slutter seg til å bidra til målene som er fastsatt i avtalen. Målet er å holde økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen til godt under 2 grader celsius sammenlignet med før-industrielt nivå og at det arbeides for å avgrense temperaturøkningen til 1,5 grader.⁴⁹ Avtalen etablerer både juridisk bindende forpliktelser og politiske føringer.⁵⁰ Den er ikke tidsbegrenset og legger opp til at partene øker innsatsen over tid.

Norge meldte 7. februar 2020 inn et nasjonalt fastsatt bidrag under Parisavtalen om å redusere utslippene med minst 50 prosent og opp mot 55 prosent innen 2030 sammenlignet med utslippsnivået i 1990.⁵¹ Den 3. november 2022 meldte Norge inn et forsterket mål, om å redusere utslippene med minst 55 prosent.⁵²

⁴² Miljødirektoratet. (2022). *Klimakonvensjonen*. Hentet 10. mai 2024 fra <https://www.miljodirektoratet.no/regelverk/konvensjoner/klimakonvensjonen-fns-rammekonvensjon-om-klimaendringer/>

⁴³ Prop. 77 L (2016–2017) *Lov om klimamål (klimaloven)*, s. 13.

⁴⁴ FN-Sambandet (2023). *FNs Klimakonvensjon*. Hentet 10. mai 2024 fra <https://fn.no/avtaler/miljoe-og-klima/fns-klimakonvensjon>

⁴⁵ Vedtak 898, Innst.407 S (2015–2016), Prop. 115 S (2015–2016) *Samtykke til ratifikasjon av Parisavtalen av 12. desember 2015 under FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992*.

⁴⁶ Innst. S. nr. 185 (2001–2002) vedtatt i Stortinget 21. mai 2002, jf. St.prp. nr. 49 (2001–2002).

⁴⁷ FN-Sambandet (2023). *FNs Klimakonvensjon*. Hentet 10. mai 2024 fra <https://fn.no/avtaler/miljoe-og-klima/fns-klimakonvensjon>

⁴⁸ Vedtak 898, Innst. 407 S (2015–2016), Prop. 115 S (2015–2016) *Samtykke til ratifikasjon av Parisavtalen av 12. desember 2015 under FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992*.

⁴⁹ Meld. St. 13 (2020–2021). *Klimaplan for 2021–2030*, s. 11.

⁵⁰ Prop. 77 L (2016–2017) *Lov om klimamål (klimaloven)*, s. 14.

⁵¹ Regjeringen (2020). *Norge forsterker klimamålet for 2030 til minst 50 prosent og opp mot 55 prosent*. Hentet 10. mai 2024 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-forsterker-klimamalet-for-2030-til-minst-50-prosent-og-opp-mot-55-prosent/id2689679/>

⁵² Regjeringen (2022). *Nytt norsk klimamål på minst 55 prosent*. Hentet 10. mai 2024 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nytt-norsk-klimamal-pa-minst-55-prosent/id2944876/>

Parisavtalen legger til rette for at land skal samarbeide om å gjennomføre de nasjonalt fastsatte bidragene, inkludert utslippsreduksjoner.⁵³ Partene er ikke juridisk bundet til å gjennomføre bidragene, men skal gjennomføre nasjonale tiltak for å redusere klimagassutslippene med sikte på å nå målene de har meldt inn.

FNs mål for bærekraftig utvikling (Agenda 2030) ble vedtatt september 2015 og trådte i kraft januar 2016. Agenda 2030 er verdens handlingsplan for bærekraftig utvikling. Utenriks- og forsvarskomiteen ga sin tilslutning til 2030-agendaen ved behandlingen av Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles framtid – bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*, jf. Innst. 440 S (2016–2017). Agendaen er konkretisert gjennom 17 bærekraftsmål, der mål 13 er å handle umiddelbart for å bekjempe klimaendringene og konsekvensene av dem.

I innstillingen til statsbudsjettet for 2023 peker en samlet energi- og miljøkomité på at atmosfæren nå har høyere karboninnhold enn den har hatt på fire millioner år, ifølge tall fra det amerikanske direktoratet National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA).⁵⁴ En samlet komité mener at energi- og teknologinasjonen Norge må ta sin del av ansvaret for at verden skal nå sine klimamål i tide, og viser til at Parisavtalen, i lys av den uakseptable risikoen ved en større temperaturstigning, slo fast at verdens land skal arbeide for å avgrense den globale oppvarmingen til ned mot en og en halv grad.

3.1.2 Lov om klimamål

Norges klimamål for 2030 og 2050 er lovfestet i *lov om klimamål* (klimaloven). Formålet med loven er blant annet å fremme en gjennomføring av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge i 2050, jf. § 1 første ledd. Videre skal loven fremme åpenhet og offentlig debatt om status, retning og framdrift i dette arbeidet, jf. § 1 andre ledd.

Loven ble vedtatt 2. juni 2017 og trådte i kraft januar 2018.⁵⁵ Da var målet at utslippene skulle reduseres med minst 40 prosent fra referanseåret 1990 innen 2030, og at utslippene skulle reduseres i størrelsesorden 80 til 95 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990.

I februar 2020 meldte Norge inn et forsterket klimamål for 2030 under Parisavtalen.⁵⁶ En lavutslippsstrategi med et forsterket klimamål for 2050 ble lagt fram for Stortinget som vedlegg til Prop. 1 S (2019–2020) for Klima- og miljødepartementet, jf. Innst. 9 S (2019–2020). Klimaloven ble oppdatert med Norges forsterkede klimamål, jf. Prop. 182 L (2020–2021) *Endringer i klimaloven (klimamål for 2030 og 2050)*. Disse målene ble lovfestet:

- Innen 2030 skal utslippene reduseres med minst 50 prosent, opp mot 55 prosent sammenlignet med 1990-nivået, jf. § 3 i klimaloven.
- Innen 2050 skal Norge bli et lavutslippssamfunn. Utslippene skal reduseres med 90–95 prosent, fra utslippsnivået i referanseåret 1990, jf. § 4 i klimaloven.

Stortinget vedtok i 2023 en endring i klimaloven der klimamålet for 2030 ble endret til minst 55 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990.⁵⁷ Med denne endringen er det lovfestede målet for 2030 i tråd med Norges oppdaterte klimamål under Parisavtalen.

Med lavutslippssamfunn menes et samfunn hvor klimagassutslippene, ut fra beste vitenskapelige grunnlag, utslippsutviklingen globalt og nasjonale omstendigheter, er redusert for å motvirke skadelige

⁵³ Prop. 115 S (2015–2016) *Samtykke til ratifikasjon av Parisavtalen av 12. desember 2015 under FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992*, kapittel 1.

⁵⁴ Innst. 9 S (2022–2023) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2023, kapitler under Olje- og energidepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet (rammeområdene 12 og 13), side 41.

⁵⁵ Lovvedtak 95 (2016–2017). *Vedtak til lov om klimamål*.

⁵⁶ Prop. 182 L (2020–2021) *Endringer i klimaloven (klimamål for 2030 og 2050)*, kapittel 1. Den 3. november 2022 meldte Norge inn en ny forpliktelse om å redusere utslippene med minst 55 prosent, jf. UNFCCC's *NDC Registry*. Hentet 31. mars 2023 fra <https://unfccc.int/NDCREG>. Forslaget om å endre det lovfestede klimamålet til minst 55 prosent ble lagt fram for Stortinget i Prop. 107 L (2022–2023) 24. april 2023.

⁵⁷ Lovvedtak 5 (2023–2024). *Vedtak til lov om endringer i klimaloven (klimamålet for 2030)*.

virksomheter av global oppvarming som beskrevet i Parisavtalen 12. desember 2015 artikkel 2 nr. 1 bokstav a.⁵⁸, jf. § 4 i klimaloven.

Videre presiserer § 4 i loven at det i vurderingen av måloppnåelse for 2050-målet skal tas hensyn til effekten av norsk deltakelse i det europeiske klimavotesystemet for virksomheter.

I lovproposisjonen til lov om klimamål mente departementet at målet om et norsk lavutslippssamfunn må baseres på noen grunnleggende føringer.⁵⁹ Disse føringene går ut på at utviklingen av et lavutslippssamfunn i Norge i 2050 skal være i tråd med beste klimavitenskapelige kunnskap, og at det skal tas hensyn til konsekvensene for norsk økonomi og næringsliv når politikken utformes. Det sistnevnte innebærer blant annet å ta hensyn til at om lag halvparten av norske klimagassutslipp er omfattet av det europeiske kvotesystemet for virksomheter. Av klimalovens formålsparagraf framgår det at klimaloven ikke skal være til hinder for at klimamålet fastsatt i, eller i medhold av, loven kan gjennomføres felles med EU.⁶⁰

I innstillingen⁶¹ til lovforslaget viste en samlet energi- og miljøkomité til klimaforliket fra 2012, jf. Innst. 390 S (2011–2012). Da mente flertallet, alle unntatt Fremskrittspartiet, at Norge må føre en ambisiøs nasjonal klimapolitikk. Flertallets mål var en langsiktig omstilling til et lavutslippssamfunn innen 2050. Flertallet pekte samtidig på at en ambisiøs politikk nasjonalt må være fornuftig i global sammenheng der det overordnede målet er å redusere de samlede globale utslipp av klimagasser. Dette innebærer at det tas hensyn til konsekvensene av kvotesystemet, faren for karbonlekkasje og til industriens konkurranseevne når politikken utformes. Dette gir føringer for virkemiddelbruken for å redusere nasjonale utslipp fram mot både 2020 og 2050.

I vedlegg til Prop. 1 S (2019–2020) for Klima- og miljødepartementet rapporterte regjeringen *Noregs lavutslippsstrategi for 2050*.⁶² I innstillingen viser en samlet energi- og miljøkomité til at det er helt nødvendig at alle statsbudsjetter bidrar til at Norge styrer mot lavutslippssamfunnet.⁶³ Komiteen viser til at klima- og miljøutfordringene er globale, og at Norge har teknologi, kompetanse og kapital til å yte viktige bidrag til å redusere utslipp gjennom nasjonale og internasjonale tiltak. Komiteen mener norsk klima- og miljøpolitikk må bygge på respekten for kunnskap, føre-var-prinsippet og forvalteransvaret som hver generasjon har på vegne av sine etterkommere. Komiteen peker på behovet for effektiv og resultatorientert forvaltning av de tilgjengelige ressursene på klima- og miljøområdet.

Klimaloven legger ikke føringer på hvilke politiske løsninger, veivalg og virkemiddelbruk som skal tas i bruk for å oppfylle de lovfestede klimamålene, jf. Prop 182 L (2020–2021) *Endringer i klimaloven (klimamål for 2030 og 2050)*.⁶⁴ Loven legger heller ikke føringer for fordeling av utslippskutt på ulike sektorer. Klimaloven lovfester Norges overordnede klimamål, og det er opp til den til enhver tids sittende regjering å gjennomføre en politikk som gjør at de lovfestede målene nås.

3.2 Krav om samordning

Klima- og miljødepartementet har hovedansvaret for å ivareta helheten i regjeringens klima- og miljøpolitikk. Departementet skal utvikle og gjennomføre egne tiltak og være pådriver overfor ulike

⁵⁸ Bokstav a i Parisavtalen viser at målet er å holde økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen godt under 2 °C over førindustrielt nivå, og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 °C over førindustrielt nivå, i anerkjennelsen av at dette vil redusere risikoene og effektene forbundet med klimaendringer betydelig.

⁵⁹ Prop. 77 L (2016–2017) *Lov om klimamål (klimaloven)*, kapittel 8.3.3.2.

⁶⁰ Lov om klimamål, § 1 tredje ledd.

⁶¹ Innst. 329 L (2016–2017). Innstilling fra energi- og miljøkomiteen til Prop. 77 L (2016–2017) om Lov om klimamål (klimaloven).

⁶² Prop. 1 S (2019–2020). *for Klima- og miljødepartementet*.

⁶³ Innst. 9 S (2019–2020). *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen som bevilgninger på statsbudsjettet for 2020, kapitlene under Olje- og energidepartementet og Klima- og miljødepartementet (rammeområdene 12 og 13)*. Kommentartil Kap. 1400 Klima- og miljødepartementet, avsnitt 3.2.1.

⁶⁴ Kapittel 1 om hovedinnhold i proposisjonen.

sektormyndigheter. Departementet har ansvar for å samordne regjeringens klima- og miljøpolitiske mål og sørge for resultatoppfølging av klima- og miljøpolitikken.⁶⁵

Ved behandlingen av Prop. 1 S (2022–2023) for Klima- og miljødepartementet, jf. Innst. 9 S (2022–2023), viste en samlet energi- og miljøkomité til at 2020-tallet er et tiår der en rekke negative trender for miljøet må snus.⁶⁶ Norge har forpliktet seg til å redusere klimagassutslippene med 55 prosent innen 2030 og til å restaurere 15 prosent av forringet natur innen 2025. Å innfri disse forpliktelsene vil ifølge komiteen kreve tydeligere politisk styring. De skjerpede ambisjonene stiller nye og høyere krav til effektiv, kunnskapsbasert og treffsikker klima- og miljøpolitikk. Behovet for kvalitetssikring og faglig forankret miljøpolitikk forsterkes av at miljøpolitikken er mer kompleks enn før, med mange ulike miljømål som må håndteres samtidig. Det er derfor viktig med et sterkt Klima- og miljødepartement, ifølge komiteen.

Av Prop. 1 S (2021–2022) og (2022–2023) for Klima- og miljødepartementet framgår det at alle aktører innenfor de ulike sektorene i samfunnet må medvirke for å nå de nasjonale klima- og miljømålene.⁶⁷ Alle samfunnssektorer har et selvstendig ansvar for å legge miljöhensyn til grunn for aktivitetene sine og medvirke til å nå de nasjonale klima- og miljøpolitiske målene. Sektorene har også ansvar for å sikre at kunnskap om egen påvirkning på klima og miljø og kunnskap om mulige løsninger og tiltak blir ivaretatt i forskning, overvåkning og annen kunnskapsproduksjon. I undersøkelsen legges det til grunn at disse ansvarsområdene også gjelder for nasjonale myndigheter. Klima- og miljødepartementet har ansvaret for å samordne og utvikle klima- og miljøpolitikken til regjeringen og arbeider for klima- og miljøvennlige løsninger i alle samfunnssektorer. Dette omfatter også ansvaret for et helhetlig kunnskapsgrunnlag på klima- og miljøområdet.

I de to budsjettproposisjonene presiseres det også at regjeringen har bestemt at FNs bærekraftsmål utgjør det politiske hovedsporet for å ta tak i de største nasjonale og globale utfordringene i vår tid.⁶⁸ De 17 målene for bærekraftig utvikling fram mot 2030 ser miljø, økonomi og sosial utvikling i sammenheng. Handlingsplanen «Agenda 2030» peker tydelig på at økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn må være mer integrert i politikktutforming. Regjeringen ser at bærekraftsmålene kan fremme et bredere samfunnsansvar hos alle aktører, engasjere fagmiljø på nye vis og bedre samarbeidet mellom dem. Bærekraftsmålene framhever miljø og klima både som egne mål og prioriterte felt og som tverrgående hensyn. Et av hovedpoengene er at målene skal følges opp mer helhetlig og med sterkere sammenheng.

Det følger også av Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan for 2021–2030*, jf. Innst. 325 S (2020–2021), at FNs bærekraftsmål utgjør det politiske hovedsporet for å ta tak i de største nasjonale og globale utfordringene. Bærekraftsmål 13 handler om klimaet og skal oppfylles gjennom oppfølging av Parisavtalen. Klimaendringer og klimapolitikk berører de fleste samfunnsområdene og dermed også mange andre bærekraftsmål. Klimapolitikk kan ikke ses isolert, men er summen av politikk på flere områder. En god samordning og en helhetlig politikk for bærekraftig utvikling i alle sektorene er nødvendig for å nå klimamålene og for å se og nå flere mål i sammenheng.⁶⁹

I forbindelse med bærekraftsmål 13 om å stoppe klimaendringene framgår det av Meld. St. 40 (2020–2021) *Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*, jf. Innst. 218 S (2021–2022), at delmål 13.1 og 13.3 handler om å styrke evnen til å redusere klimagassutslipp, stå imot og tilpasse seg klimaendringene.⁷⁰ Klimaendringene innebærer utfordringer på tvers av sektorer,

⁶⁵ Regjeringen. (2014). *Ansvarsområder og oppgaver i Klima- og miljødepartementet*. Hentet 7. desember 2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/kld/dep/id673>

⁶⁶ Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2023, kapitler under Olje- og energidepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet (rammeområdene 12 og 13), Innst. 9 S (2022–2023), kapittel 3.1.11.

⁶⁷ Prop. 1 S (2022–2023) for Klima- og miljødepartementet, s. 17 og Prop. 1 S (2021–2022) for Klima- og miljødepartementet, s. 24., jf. Innst. 9 S (2021–2022) og (2022–2023).

⁶⁸ Prop. 1 S (2022–2023) for Klima- og miljødepartementet, s. 18 og Prop. 1 S (2021–2022) for Klima- og miljødepartementet, s. 25, Innst. 9 S (2021–2022) og (2022–2023).

⁶⁹ Meld. St. 13 (2020–2021). *Klimaplan for 2021–2030*, s. 11.

⁷⁰ Meld. St. 40 (2020–2021). *Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*, s. 131.

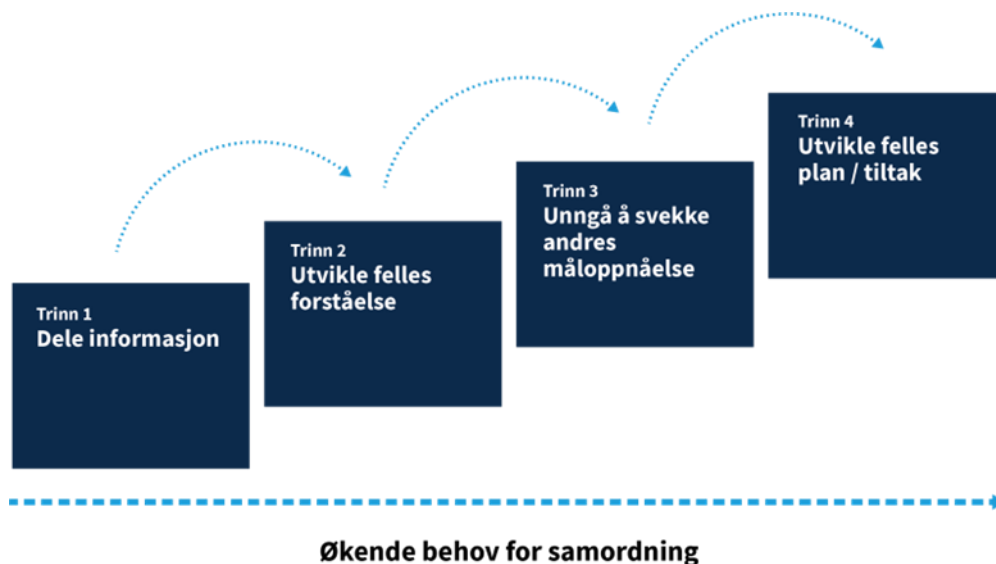
aktører og samfunnsområder, og de påvirker alle bærekraftsmålene. Delmål 13.2 er å innarbeide tiltak mot klimaendringer i politikk, strategier og planlegging på nasjonalt nivå.

Ifølge Meld. St. 40 (2020–2021) krever bærekraftsagendaen samarbeid på tvers av sektorer, politikkområder og forvaltningsnivåer.⁷¹ Kortsiktige økonomiske og politiske hensyn vil ofte fortrenge beslutninger med lengre perspektiver. Offentlige budsjetter er tilpasset sektorinndelingen og i liten grad tilpasset arbeidet med å nå bærekraftsmålene, da dette må foregå mellom politikkområder, forvaltningsnivåer og mellom offentlig, privat og frivillig sektor. Departementene skal samarbeide om å håndtere komplekse og sammensatte samfunnsutfordringer, men det er ifølge meldingen krevende å arbeide effektivt på tvers av politikkområder og funksjoner.

Departementene har utviklet en overordnet strategi for departementsfellesskapet for perioden 2021–2025: *Gode hver for oss. Best sammen*. Utviklingsområder i strategiperioden er særlig arbeidsmåter som fremmer samordning og samarbeid for å styrke departementene som fellesskap og departementsfellesskapets arbeid med sektorovergrepene samfunnsutfordringer. I innstillingen til Meld. St. 40 (2020–2021) *Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030* legger flertallet i kommunal- og forvaltningskomiteen til grunn at regjeringen følger opp at strategien for departementsfellesskapet – *Gode hver for oss. Best sammen* – gjennomføres for å forsterke samordningen.⁷²

I Meld. St. 40 (2020–2021) framstilles ulike modeller for samordning, som samordningsstigen (se figur 3), og anbefalinger fra OECD for hvordan innsatsen i offentlig sektor kan samordnes. Ifølge Difi-rapporten 2014:07 *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning* er samordning en prosess der selve kjernen er at ulike mål, verdier, aktiviteter, ressurser eller andre premisser blir sett i sammenheng, prioritert, avveid og tilpasset til hverandre.⁷³ Samtidig som behovet for samordning varierer, kan vi også snakke om ulike grader av samordning. Dette kan framstilles i en «samordningsstige» med økende grad av gjensidig avhengighet og påvirkning, slik figur 3 viser:

Figur 3 Samordningsstigen



Kilde: www.dfo.no (hentet 7. desember 2022)

Samordningsstigen har fire trinn med ulike grader av samordning. På laveste trinn (trinn 1) handler det om å dele informasjon, og på neste trinn (trinn 2) kan man samle seg om å utvikle en felles

⁷¹ Meld. St. 40 (2020–2021). *Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*, s. 196.

⁷² Innst. 218 S (2021–2022). s. 39. Komiteens flertall bestod av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

⁷³ Difi. (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning* (rapport 2014:07), s. 14.

problemforståelse basert på informasjonsdeling. Trinn 2 er nødvendig for samordning på trinn 3 eller 4. Uten en felles problemforståelse har man ikke det grunnleggende fundamentet for enighet på høyere nivå. På det nest øverste trinnet (trinn 3) endrer de berørte enhetene sine planer for å unngå å svekke andres måloppnåelse, mens man på det øverste trinnet (trinn 4) utvikler felles strategier, planer og tiltak.

At arbeidet med å nå klimamålene og bærekraftsmålene må samordnes og koordineres godt nok av myndighetene, blir også trukket fram i anbefalinger fra internasjonale organisasjoner som OECD og FNs klimapanel.

OECDs anbefalinger for samstemt politikk for å nå bærekraftsmålene fra 2019 er basert på over 20 års erfaring med promotering av samstemt politikk.⁷⁴ OECD anbefaler å innføre bærekraftsmålene på en integrert og samstemt måte ved å følge åtte prinsipper organisert under tre pilarer. Pilar 2 gjelder effektive og inkluderende institusjonelle og styringsrelaterte mekanismer for å håndtere den gjensidige påvirkningen mellom politikk på tvers av sektorer og å tilpasse tiltak mellom ulike myndighetsnivåer. Ett av prinsippene under denne pilaren er å sikre en Whole-of-Government-koordinering⁷⁵ for å identifisere og dempe avvik mellom sektorielle prioriteringer og politikk, og å fremme gjensidig støttende tiltak på tvers av sektorer og institusjoner.

3.3 Krav om mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring er en sentral styringsform i staten, jf. St.prp. nr. 48 (2004–2005) *Om bevilgningsreglementet*. I § 9 i bevilgningsreglementet står det at budsjettproposisjonen skal redegjøre for innholdet av og begrunnelsen for bevilgningsforslagene. Resultatene som skal oppnås med bevilgningene, skal beskrives. Det skal også gis opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår sammen med annen regnskapsinformasjon som har betydning for vurderingen av bevilgningsforslagene for neste budsjettår.

Kravene er videreført og konkretisert i *Reglement for økonomistyring i staten* og i *Bestemmelser om økonomistyring i staten*.

Reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) har ifølge § 1 som formål blant annet å sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås. I henhold til reglement for økonomistyring i staten § 4 skal virksomhetene fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet og sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Virksomheten er ansvarlig for å sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag.

I henhold til reglement for økonomistyring i staten § 7 skal ansvarlige departementer fastsette overordnede mål, styringsparametere og krav til rapportering for underliggende virksomheter. Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet, jf. § 4. Departementet har videre et overordnet ansvar for at styringsdialogen mellom departementet og virksomheten fungerer på en hensiktsmessig måte, og at virksomheten rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon. Alle virksomheter skal innenfor sitt ansvarsområde sikre at fastsatte mål

⁷⁴ OECD. (2019). *OECD Recommendation on Policy Coherence for Sustainable Development*. <https://web-archiv.oe.cd.org/2019-12-11/540404-recommendation-policy-coherence-for-sustainable-development-2019.pdf>

⁷⁵ Begrepet *whole-of-government* kan betraktes som et felles begrep for ulike responser på problemer forårsaket av at offentlig sektor og offentlige tjenester blir mer fragmentert, og et ønske om mer integrasjon, sterkere koordinering og større kapasitet. Whole-of-government-tilnærmingen tilsier at de fleste oppgaver normalt kan løses innenfor én sektor, men at sektorprinsippet fungerer dårlig for komplekse, sektorovergrepene problemer, som krever sterkere koordinering. Kilde: INTOSAI Development Initiative. (2018). *Auditing Preparedness for Implementation of Sustainable Development Goals - A Guidance for Supreme Audit Institutions*; Christensen og Lægred. (2007). *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*; og OECD. (2019). *Governance as an SDG Accelerator - Country Experiences and Tools*.

og resultatkrav oppnås på en effektiv måte, og rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet, jf. § 9.

Av § 5 framgår det at departementet og dets underliggende virksomheter skal utarbeide budsjettforslaget til Stortinget slik at det blant annet gir grunnlag for prioritering mellom departementets ansvarsområder i samsvar med gjeldende politiske mål, sikrer samordning på hvert nivå og bidrar til at målene blir oppnådd på en effektiv måte. Ifølge § 11 skal hvert departement i sin budsjettproposisjon rapportere til Stortinget om resultatene av arbeidet innenfor sitt ansvarsområde, jf. bevilgningsreglementet § 9 annet ledd.

Regjeringen er etter lov om klimamål § 6 første ledd pålagt å legge fram for Stortinget en årlig redegjørelse for hvordan Norge skal nå klimamålene for 2030 og 2050, og for klimaeffekten av det fremlagte budsjettet. Paragraf 6 andre ledd bokstav a stiller krav om blant annet at regjeringen hvert år på egnet vis redegjør for utviklingen i utslipp og opptak av klimagasser, framskrivninger av utslipp og opptak og gjennomføring av klimamålene for 2030 og 2050. Videre skal regjeringen på egnet vis gi en oversikt som synliggjør sektorvise utslippsbaner innenfor ikke-kvotepliktig sektor og hvilke typer tiltak som vil være nødvendig for å realisere disse, jf. § 6 andre ledd bokstav c.

4 Departementenes samordning i arbeidet med å nå klimamålene

For at klimamålene skal nås, trengs det en samordnet klimapolitikk og samarbeid og utveksling av kunnskap mellom departementene. Regjeringen lanserte i 2023 et klimastyringssystem som skal sikre at hensynet til klima blir ivaretatt i beslutningsprosessene. Dessuten arbeider regjeringen med å utvikle arbeidsmåter som fremmer samordning og har i den forbindelse opprettet såkalte kjernegrupper som arbeider på områder der det trengs strategisk og samordnet innsats over tid. Kapittel 4.1 beskriver klimastyringssystemet, og kapittel 4.2 gir en oversikt over noen sentrale arbeidsgrupper som skal sikre at arbeidet med klima i departementene er samordnet. Kapittelet omtaler også kjernegruppen for klima og grønn omstilling.

4.1 Regjeringens nye klimastyringssystem

Arbeidet med å redusere klimagassutslippene krever at departementene arbeider på en måte som fremmer samordning og samarbeid.⁷⁶ I Hurdalsplattformen fastslo regjeringen at klima og natur skal være en ramme rundt all politikk, og at Norges ambisiøse klimamål forplikter hele regjeringen og alle deler av samfunnet. Å kutte utslipp i det omfanget som vi må de neste årene, innebærer en svært omfattende omstilling med mange involverte aktører. Konsekvensene for klima og miljø skal være en del av grunnlaget når det blir tatt viktige avgjørelser som påvirker miljøet og klimagassutslippene.⁷⁷

For å følge dette opp lanserte regjeringen et klimastyringssystem da den la fram statsbudsjettet for 2023. Styringssystemet skal bidra til at hensynet til klima blir ivaretatt på en forutsigbar og systematisk måte i relevante beslutningsprosesser. Det skal også gi informasjon om hvordan vi ligger an til å nå klimamålene, og synliggjøre behovet for styrket innsats.⁷⁸

Som en del av lanseringen av klimastyringssystemet la regjeringen for første gang fram et eget dokument, *Regjeringas klimastatus og -plan* (Grønn bok), som summerer opp klimapolitikken til regjeringen. Dokumentet er også regjeringens rapportering etter § 6 i klimaloven. *Regjeringas klimastatus og -plan* skal legges årlig fram for Stortinget og er et særskilt vedlegg til Klima- og miljødepartementets budsjettproposisjon. Klima- og miljødepartementet viser til at utgivelsen av *Regjeringas klimastatus og -plan* som et eget vedlegg bidrar til å synliggjøre regjeringens klimapolitikk bedre, noe som har vært et poeng i seg selv.

Klima- og miljødepartementet opplyser i intervju at det har vært diskusjoner rundt den formelle statusen til dokumentet siden det legges fram som et særskilt vedlegg til den årlige budsjettproposisjonen.

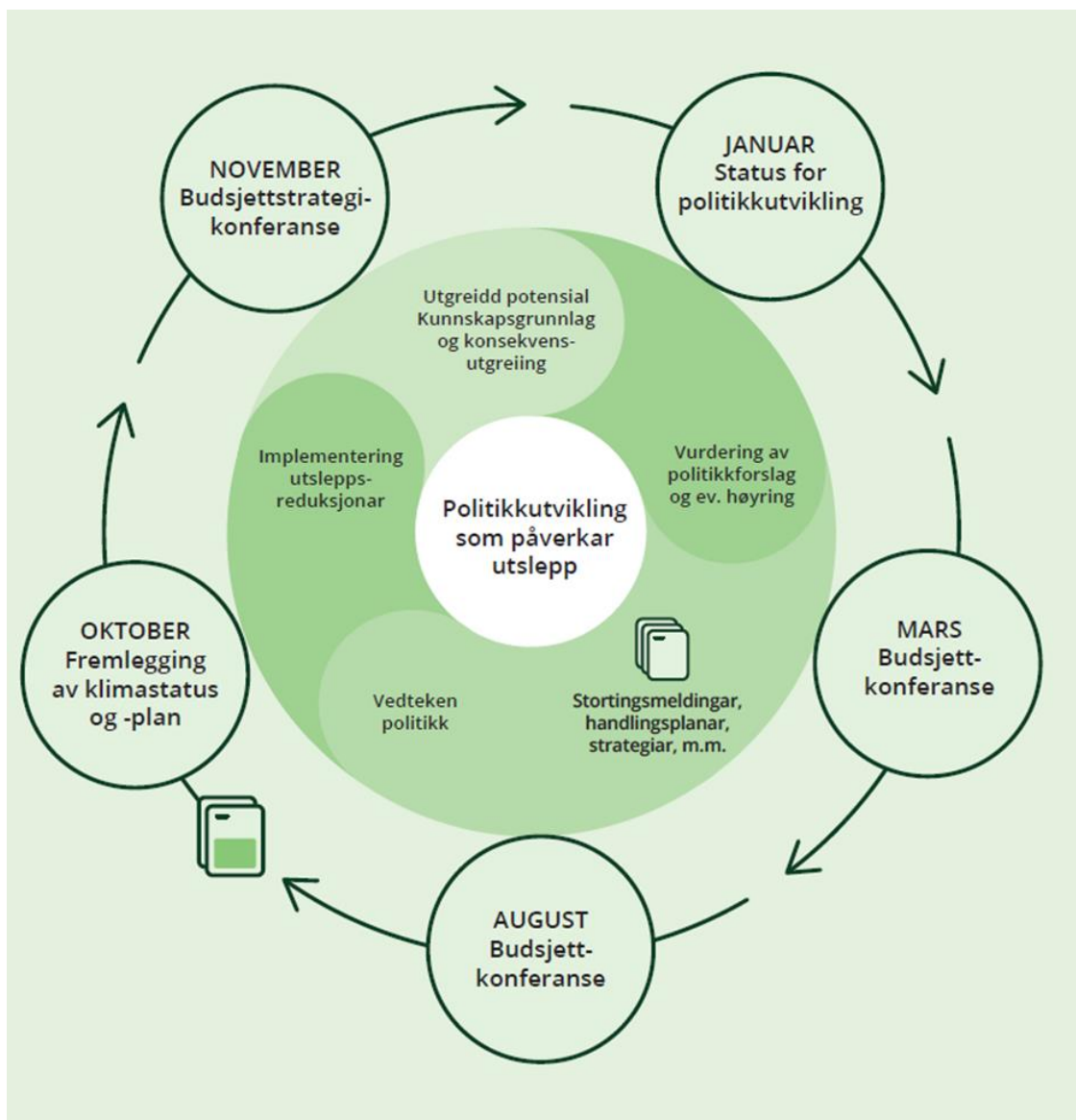
Utarbeidelsen av *Regjeringas klimastatus og -plan* inngår som en del av de årlige budsjettprosessene. Figur 4 illustrerer denne prosessen samt det løpende arbeidet med politikktutvikling på klimaområdet.

⁷⁶ Departementene. (2021). *Gode hver for oss. Best sammen. Overordnet strategi for departementsfelleskapet 2021–2025*.

⁷⁷ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2022–2023) for Klima- og miljødepartementet, s. 9.

⁷⁸ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2022–2023) for Klima- og miljødepartementet, s. 9.

Figur 4 Årshjul for klimastyring og prosesshjul for politikktutvikling



Kilde: Regjeringas klimastatus og -plan (2023–2024)

Årshjulet for klimamålstyring (det ytre hjulet) starter og slutter med *Regjeringas klimastatus og -plan*. Deler av årshjulet er samordnet med milepæler for regjeringens interne arbeid med statsbudsjettet. Det skal gjøre det mulig for regjeringen å vurdere hvordan ulike avgjørelser som fattes i forbindelse med statsbudsjettet, påvirker oppnåelsen av klimamålene.⁷⁹ Den årlige budsjettprosessen krever faste leveranser fra flere departementer. Leveransene skal vise status for hvert departements arbeid med virkemidler som påvirker klimagassutslipp – både virkemidler som er omtalt i *Regjeringas klimastatus og -plan* og eventuelt ny eller forsterket virkemiddelbruk. Leveransene skal også bidra til Klima- og miljødepartementets statusoppdateringer forut for regjeringens interne budsjettkonferanser. Klima- og miljødepartementets oppdateringer skal vise hvordan Norge ligger an til å nå klimamålene og inneholde en vurdering av om det trengs styrket innsats.⁸⁰ At klimapolitikken er forankret i de faste budsjettprosessene som krever faste leveranser, har ifølge intervju med Klima- og miljødepartementet bidratt til at de ulike departementene har fått en større aksept for at Klima- og miljødepartementet jevnlig etterspør faglige leveranser.

⁷⁹ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 120.

⁸⁰ Klima- og miljødepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – Klima- og miljødepartementet kommentarer til utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

Prosesshjulet for politikkutvikling (det indre hjulet) følger ikke nødvendigvis årshjulet for klimamålstyring: Hver og en av politikkutviklingsprosessene har egne tidslinjer. Som del av årshjulet blir det i forbindelse med budsjettkonferansene til regjeringen gjort opp status for de politikkutviklingsprosessene som er mest relevante for utviklingen i klimagassutslippene.⁸¹ Klima- og miljødepartementet understreker i intervju at de ulike arenaene for politikkutvikling i klimastyringssystemet innebærer en forventning om at departementene skal ha videreutviklet klimavirkemidlene siden sist, slik at utslippene faktisk blir redusert.

Det er Klima- og miljødepartementet som har ansvar for å vurdere om den samlede vedtatte politikken er i tråd med klimamålene. Som nærmere beskrevet nedenfor gjør departementet opp status for hvordan Norge ligger an til å nå klimamålene, og utarbeider beslutningsgrunnlag for virkemidler i klimapolitikken flere ganger i året, blant annet i tilknytning til den ordinære budsjettprosessen. Det kan ifølge departementet være krevende å få framdrift i utvikling og innføring av forslag til politikkutvikling som avhenger av forslag og leveranser fra de andre departementene. Departementet har ikke detaljkunnskap om eller ansvar for alle virkemidlene som må til for å nå klimamålene, da det er opp til de andre departementene å ha oversikt over egne virkemidler. Klima- og miljødepartementet peker på at det enkelte sektordepartementet, i tråd med sektoransvarsprinsippet, har ansvar for å sørge for et beslutningsgrunnlag i tråd med klimamålene, når det gjelder sektoren som departementet har ansvar for. I brev påpeker Finansdepartementet at departementenes rolle etter deres syn er begrenset til å utarbeide et beslutningsgrunnlag som *legger til rette for* at Stortinget kan vedta politikk som sørger for at klimamålene oppfylles.⁸²

Departementsråden i Klima- og miljødepartementet uttaler i intervju at målet må være at embetsverkene i større grad klarer å lage et felles beslutningsgrunnlag for politikerne. Det må også være et tydelig skille mellom hva embetsverkene forbereder, og hva politikerne skal bestemme. Oppgaver knyttet til kunnskapsutviklingen er eksempler på hva departementsrådene kan bli enige om gjennom dialogen de har i kjernegruppen. Det er ikke noe politikerne skal måtte gi føringer om.

I intervju viser Klima- og miljødepartementet til at prosessen for politikkutvikling for *Regjeringas klimastatus og plan* er under utvikling. Dagens prosess er som følger: I slutten av november, etter budsjettstrategikonferansen, sender Klima- og miljødepartementet en bestilling til de relevante departementene og ber dem redegjøre for hvordan departementene ligger an i arbeidet med å utvikle og innføre politikk for å redusere klimagassutslippene. Departementene bes svare på blant annet om det er saker som skal på høring, og når det i så fall skal skje, og om de arbeider med å forsterke virkemiddelbruken på enkelte områder, og hva som i så fall er innholdet og tidsplanen for dette. Hensikten er at Klima- og miljødepartementet skal få informasjon om status, planer og videre framdrift på områdene til de andre departementene. Rapportering på status for arbeidet som departementene gjør, har frist i slutten av januar og sammenfaller med fristen for å melde inn satsinger til budsjettet.

Fram til budsjettkonferansen i mars arbeider Klima- og miljødepartementet med informasjonen den har mottatt fra departementene, og gjør opp status for hvordan Norge ligger an til å nå klimamålene. I tillegg synliggjør departementet behovet og de konkrete mulighetene for å forsterke virkemiddelbruken. Dette utgjør Klima- og miljødepartementets innspill til det faglige beslutningsgrunnlaget for regjeringen på budsjettkonferansen i mars. Etter marskonferansen arbeides det fram et beslutningsgrunnlag for regjeringen om virkemidler i klimapolitikken.

I intervju viser Klima- og miljødepartementet videre til at det faglige grunnlaget omfatter ikke bare det som skal besluttes i budsjettet, men også annen politikk som påvirker klimagassutslippene. Eksempler på politikk som ikke nødvendigvis har klima som hovedformål, men der politikkutforming kan være viktig for å nå klimamålene, er avgjørelser som påvirker arealbruk, energi-, transport- og

⁸¹ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 122.

⁸² Finansdepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene - utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 25. april.

næringspolitikk og jordbrukspolitikk.⁸³ Ifølge intervjuet med departementet ses dermed det budsjettrelaterte og det ikke-budsjettrelaterte i sammenheng.

Departementsråden i Klima- og miljødepartementet gir i intervju uttrykk for at det årlige klimastyringssystemet gjør at alle departementene kjenner seg forpliktet til å følge opp temaet. Det er likevel fortsatt en utfordring at klimaperspektivet og målene ikke tas nok inn i arbeidet med sentrale dokumenter som Nasjonal transportplan. Klima- og miljødepartementet supplerer utsagnet i brev, og opplyser at det i Meld. St. 14 (2023–2024) *Nasjonal Transportplan 2025–2036* punkt 3.6 framgår følgende: «Gjennom det forberedende arbeidet med denne transportplanen er det blitt tydelig at det er behov for mer kunnskap og utvikling av analytiske metoder for å kunne vurdere sammenhengen mellom ulike typer virkemiddelbruk, målene for sektoren og effekter på lang sikt.»⁸⁴

I brev av 24. april kommenterer Nærings- og fiskeridepartementet departementsrådets utsagn om klimaperspektivet i Nasjonal transportplan, og uttaler at det ikke er direkte feil. Ifølge Nærings- og fiskeridepartementet ligger klima- og miljø i målstrukturen til transportplanen, både som del av det overordnede målet og som et eget hovedmål. Det er i tillegg en egen omtale av målkonflikter og oppfølging av målene. Et utydelig klimaperspektiv og utydelige klimamål i Nasjonal transportplan kan imidlertid forklares med likestilte mål, og/eller at politiske prioriteringer betyr at øvrige mål rangeres høyere.⁸⁵

4.2 Samordningsarenaer for å utforme klimapolitikken

4.2.1 Ulike utvalg og arbeidsgrupper er etablert for å sikre samordning mellom departementene

Det er regjeringen som kollegium som har det overordnede koordineringsansvaret for oppfølgingen av de lovfestede klimamålene. I svar på utkast til hovedanalyserapport peker flere av departementene på betydningen av samordningen av politikk som skjer på regjeringnivå. Blant annet viser Landbruks- og matdepartementet til at regjeringen er det viktigste samordningsorganet for politikktutvikling.⁸⁶ Videre peker både Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet på samordningen som skjer gjennom de årlige forslagene til statsbudsjettet, hvor alle saker med budsjettmessige implikasjoner blir sett i en sammenheng og prioritert opp mot hverandre. De politiske vedtakene på klimaområdet vil dermed på vanlig måte være et resultat av politiske prioriteringer, mens det for embetsverket vil være viktig å gi et best mulig beslutningsgrunnlag.⁸⁷

Når det gjelder samordning på politisk nivå, pekes det i noen av svarbrevene også på samarbeidet som skjer på statssekretærnivå. For eksempel understreker Finansdepartementet og Landbruks- og matdepartementet betydningen av samordningen på dette nivået.⁸⁸ Det er etablert et eget **statssekretærutvalg** for *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024 som diskuterte blant annet innspill til budsjettkonferansene og andre sentrale spørsmål i regjeringens klimapolitikk. Statssekretærutvalget skulle sikre framdrift i arbeidet med å redusere klimagassutslipp. Alle departementene som har en sentral rolle i klimaarbeidet, er representert i dette utvalget. Det første møtet ble avholdt i november

⁸³ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 123.

⁸⁴ Klima- og miljødepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – Klima- og miljødepartementet kommentarer til utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

⁸⁵ Nærings- og fiskeridepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – innspill til utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

⁸⁶ Landbruks- og matdepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – LMDs innspill til utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

⁸⁷ Finansdepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 25. april 2024 og Samferdselsdepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – oversendelse av hovedanalyserapport for kommentering*. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

⁸⁸ Finansdepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 25. april 2024 og Landbruks- og matdepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – LMDs innspill til utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

2022, og utvalget møttes cirka en gang i måneden. Det ble også opprettet undergrupper som arbeidet med konkrete problemstillinger.⁸⁹

Departementene har også etablert flere **arbeidsgrupper på embetsnivå** som samarbeider om å lage et omforent og korrekt beslutningsgrunnlag for regjeringen. Noen av arbeidsgruppene er faste og følger arbeidet løpende, mens andre er midlertidige og satt sammen for å arbeide fram noe, for eksempel en rapport om spesifikke temaer. Et eksempel er arbeidsgruppen som så på virkemidler for å redusere nedbygging av arealer. Gruppen ble opprettet våren 2023 for å utarbeide underlag for beslutninger i forbindelse med *Regjeringas klimastatus og -plan for 2024*.⁹⁰ Departementene har også omfattende uformell kontakt (møter, telefonsamtaler) om enkeltsaker og statusoppdateringer mellom kontaktpersoner og på saksbehandlernivå. Se eksempler på faglige leveranser fra ulike arbeidsgrupper i faktaboks 1.

Departementene vi intervjuet som en del av undersøkelsen, opplyser at samordningen skjer primært i forbindelse med de ordinære budsjettprosessene, inkludert arbeidet med *Regjeringas klimastatus og -plan* og stortingsmeldinger. Budsjettet tar for seg det kortsiktige perspektivet, mens den mer langsiktige politikken framgår av stortingsmeldingene. Ifølge departementene fungerer disse prosessene godt, og samarbeidet mellom departementene er omfattende og foregår på mange nivåer.

Energidepartementet (tidligere Olje- og energidepartementet) mener at departementene har gode systemer for samordning, men at behovet for samordning blir stadig større på grunn av stadig flere komplekse saker som krever økt tverrsektoriell innsats. Derfor er det alltid behov for god og tett dialog mellom departementene for å få fram best mulige saksgrunnlag. Energidepartementet tilføyer i brev at det alltid vil være forbedringspotensial for samordning, men understreker at det er god dialog og samarbeid mellom departementene på mange nivå og mange områder. Klimastyringssystemet er fortsatt relativt nytt i departementsfellesskapet og det jobbes med å videreutvikle dette. Ifølge Energidepartementet er det et nyttig bidrag til departementenes klimaarbeid.⁹¹

Også Samferdselsdepartementet peker på at regjeringens klimastyringssystem er et viktig samordningstiltak. Samferdselsdepartementet mener at samarbeidet mellom departementene i prosessen med å utarbeide *Regjeringas klimastatus og -plan* er omfattende og godt. Departementet mener også at det er et bredt og godt samarbeid i andre prosesser, og viser blant annet til de sektorovergripende klimameldingene, handlingsplaner og strategier, men også for mer sektorspesifikke dokumenter, som for eksempel Nasjonal transportplan. Samferdselsdepartementet viser til at alle departementene arbeider i tråd med utredningsinstruksen hvor blant annet stortingsmeldinger forelegges alle berørte departementer, og hvor andre departementers innspill og høringsuttalelser er en viktig del av arbeidet med slike dokumenter.⁹²

Kommunal- og distriktsdepartementet viser i intervju til at klimastyringssystemet har gjort det mer forutsigbart for alle departementene hva de skal jobbe med, og hvordan. Styringssystemet hjelper departementet med å prioritere klimaarbeidet bedre. Departementets forståelse er at styringssystemet skal bidra til at klimapolitikken i alle departementer videreutvikles og styrkes over tid.

Ifølge intervju med Finansdepartementet har departementene et nært samarbeid for å synliggjøre mulige virkemidler, deres utslippsreducerende effekt, hvor mye det koster, og om Norge ligger an til å oppnå målet. Det innebærer at det nødvendige beslutningsgrunnlaget utarbeides og oppdateres jevnlig, særlig i forbindelse med budsjettkonferansene. Dette setter regjeringen i stand til å velge hvilken klimapolitikk den vil legge fram for Stortinget, og det gjør Stortinget i stand til å vedta en annen

⁸⁹ Flere departementer har gitt beskrivelser av utvalg og arbeidsgrupper i intervju, blant andre Finansdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet.

⁹⁰ Arbeidsgruppen består av Klima- og miljødepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Finansdepartementet og Energidepartementet.

⁹¹ Energidepartementet. (2024). *Kommentarer til vurderingene i utkast til rapport*. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

⁹² Samferdselsdepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene - oversendelse av hovedanalyserapport for kommentering*. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

klimapolitikk dersom det måtte ønske det. Finansdepartementet påpeker videre i brev at departementene har hyppig kontakt som i stor grad skjer grad på saksbehandler- eller seksjonsnivå. Samarbeidet krever høy faglig kompetanse fra alle involverte. Finansdepartementet gir også uttrykk for at rapportene fra arbeidsgruppene på embetsnivå er et eksempel på god samordning mellom departementene.⁹³

Klima- og miljødepartementet påpeker i brev at de gjennom flere år har lagt opp til og gjennomført brede prosesser for å fremme interdepartementalt samarbeid på klimaområdet. De viser til løpende kontakt gjennom hyppig møtevirksomhet på saksbehandler- og ledernivå, samt fastere strukturer for samarbeid i forbindelse med konkrete prosesser. Eksempelvis er det ifølge departementet opprettet departementsgrupper i forbindelse med den nye klimameldingen som er under utarbeidelse, og i forbindelse med Samferdselsdepartementets arbeid med Nasjonal transportplan.⁹⁴

Faktaboks 1 Eksempler på faglige innspill fra arbeidsgrupper i departementene

Rapporten **Utslippsreduksjoner under innsatsfordelingsforordningen**, datert 10. mai 2023, ble utarbeidet av en embetsgruppe bestående av representanter fra Finansdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Statsministerens kontor. Rapporten ble utarbeidet som grunnlag for arbeidet med *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024 og levert til statssekretærutvalget for klima. Rapporten dekker sektorene som ikke inngår i det europeiske kvotemarkedet – transport, jordbruk, avfall, bygg og deler av industri- og petroleumssektorene. Sektorene har gjennom klimaavtalen med EU (se nærmere omtale i kapittel 6) et årlig utslippsbudsjett samlet for sektorene fram mot 2030. Samferdselsdepartementet, som har ansvar for transportsektoren, deltok ikke i denne embetsgruppen, men ifølge rapporten har øvrige departementer gitt innspill til vurderingene av virkemidler som ligger under deres departement. Formålet med rapporten var å synliggjøre virkemidler som gjør at Norge kan innfri forpliktelsene i avtalen med EU. Gruppen peker på at enkelte av virkemidlene må utredes videre før de kan legges fram.

Rapporten **Mulige tiltak og virkemidler for å redusere utslipp i skog- og arealbrukssektoren**, datert 15. mars 2023, er utarbeidet av Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Energidepartementet (tidligere Olje- og energidepartementet), Samferdselsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Finansdepartementet. Rapporten ble utarbeidet som grunnlag for arbeidet med *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024. Rapporten gir en oversikt over virkemidler som har vært utredet eller på annen måte er kjent for medlemmene i departementsgruppen. Gruppen beskriver fordeler og ulemper ved de ulike virkemidlene. I likhet med rapporten om innsatsfordelingsordningen forutsetter mange av virkemidlene mer utredning og avveining av konsekvenser. Et sentralt grunnlag for rapporten er dokumentet *Tiltaksanalyse for skog- og arealbrukssektoren* fra mars 2023, utarbeidet av en etatsgruppe bestående av Miljødirektoratet, Landbruksdirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat og Statens vegvesen.

Rapporten **Barrierer for utslippskutt i petroleum, industri og energiforsyning**, datert 8. juni 2023, ble bestilt av statssekretærutvalget for *Regjeringas klimastatus og -plan* og utarbeidet av embetsverket i Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet og Klima- og miljødepartementet. Finansdepartementet har gitt innspill. Rapporten handler om sektorene som inngår i det europeiske kvotemarkedet. Den tar for seg barrierer identifisert i rapporten *Grønn omstilling: Klimatiltaksanalyse for petroleum, industri og energiforsyning*, utgitt av Miljødirektoratet i 2022. *Klimatiltak i Norge mot 2030*, utgitt i juni 2023, handler om tiltak og barrierer som i hovedsak er de samme som i rapporten *Grønn omstilling*, men den kom for sent til å være et viktig utgangspunkt for vurderingene i denne rapporten.

⁹³ Finansdepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene - utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 25. april 2024.

⁹⁴ Klima- og miljødepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – Klima- og miljødepartementet kommentarer til utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

Kilde: Rapport fra arbeidsgruppen, Mulige tiltak og virkemidler for å redusere utslipp i skog- og arealbrukssektoren, 15. mars 2023. Rapport fra Finansdepartementet til statssekretærutvalget for klima, Utslipsreduksjoner under innsatsfordelingsforordningen, 10. mai 2023 og notat fra Nærings- og fiskeridepartementet til statssekretærutvalget for klimastatus og -plan, Barrierer for utslippskutt i petroleum, industri og energiforsyning, 8. juni 2023.

4.2.2 Kjernegruppen for klima og grønn omstilling – en ny arbeidsform forankret på toppledernivå i departementene

Regjeringen har informert Stortinget om at den arbeider med å utvikle arbeidsmåter som fremmer samordning og samarbeid. Arbeidet er en oppfølging av strategien for departementsfellesskapet *Gode hver for oss. Best sammen* for perioden 2021–2025 fra mai 2021. Hensikten er å styrke departementene som fellesskap og departementsfellesskapets arbeid med sektorovergripende samfunnsutfordringer. Regjeringen har derfor etablert et forsøk med såkalte kjernegrupper med deltakere fra ledelsen i flere departementer.

Kjernegruppene skal arbeide med områder der departementene er avhengige av hverandre for å nå målene.⁹⁵ Felles for alle kjernegruppene er at de er etablert for å bidra til at særlig komplekse og tverrgående saksområder skal få drahjelp til bedre og mer samordnet kunnskapsutvikling og styrings- og beslutningsprosesser. Arbeidsformen skal brukes der det er behov for strategisk og samordnet innsats over tid. Særskilt for kjernegruppene er at de har en aktiv forankring på toppledernivå i departementene. Det er etablert fem kjernegrupper som er satt til å ta tak i ulike utfordringer: klima og grønn omstilling, vann og avløp, utsatte barn og unge, kompetanse i staten og departementene og kunnskap i kriser.⁹⁶

Formålet er å samordne departementenes faglige innspill til klimapolitikken

Kjernegruppen for klima og grønn omstilling ble etablert høsten 2021. Regjeringen informerer i *Regjeringas klimastatus og -plan for 2024* at formålet med kjernegruppen for klima og grønn omstilling er at den skal legge til rette for at departementenes faglige innspill til utforming og iverksetting av klimapolitikken blir mer samordnede og effektive.⁹⁷

Gruppen ledes av departementsråden i Klima- og miljødepartementet og består ellers av departementsrådene fra Energidepartementet (tidligere Olje- og energidepartementet), Finansdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet. Kjernegruppen har også et sekretariat på tre personer fra Klima- og miljødepartementet som blant annet klargjør sakene som gruppen skal diskutere.

Hensikten med å forankre gruppens arbeid på dette nivået har vært å sikre at departementene er godt samordnet og bruker nødvendig tid og ressurser på arbeidet med å utarbeide et godt kunnskapsgrunnlag for klimapolitikken. Det skal bidra til å heve kunnskapen om temaet på det høyeste nivået i departementene og til å styrke oppmerksomheten om klima og grønn omstilling i den interne styringen av de ulike departementene. Kjernegruppen skal imidlertid ikke være et ekstra beslutningsledd eller et saksbehandlende organ. Kjernegruppens rolle er ikke å vekte politiske hensyn og komme fram til løsninger på saker med målkonflikter eller andre større utfordringer. Kjernegruppen diskuterer krevende saker med behov for samordning, og dette kan bidra til et bedre faglige underlag for saker som skal til politisk beslutning, slik at politikerne kan avveie ulike hensyn mot hverandre på en best mulig måte.⁹⁸

⁹⁵ Meld. St. 40 (2020–2021) *Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*, s. 197.

⁹⁶ DFØ. (2023). *Midtveisevaluering av departementsstrategien for 2021–2025*. DFØ-rapport 2023-7, kapittel 3.2.1; og DFØ. (2023). *Samarbeid og styring på lang sikt er krevende, men ting er på gang*. Hentet 18. januar 2023 fra <https://dfo.no/blogg/samarbeid-og-styring-pa-lang-sikt-er-krevende-men-ting-er-pa-gang>

⁹⁷ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 121.

⁹⁸ Avsnittet er basert på referater fra intervjuer mellom Riksrevisjonen og sekretariatet for kjernegruppen for klima og grønn omstilling og intervju med departementsråden i Klima- og miljødirektoratet.

Gruppen har arbeidet med å skape felles forståelse og bygge kunnskap

I en tidlig fase har arbeidet med å skape felles forståelse av mål og rammer og med å bygge opp kunnskap blant departementsrådene vært viktigst. Det ble også holdt presentasjoner av temaer som skulle behandles i statssekretærutvalget.⁹⁹ Vi har etterspurt referater fra møtene i kjernegruppen, men referater utarbeides ikke.

Klima- og miljødepartementet uttalte i intervju november 2023 at kjernegruppen fortsatt arbeidet med å finne sin form. Klima er et krevende område med mange målkonflikter og stort behov for samordning. Gruppen har blant annet jobbet med å forankre en felles forståelse av vanskelige problemstillinger, og å legge et grunnlag for en felles forståelse av behovet for samordning og når det vil være formålstjenlig å utarbeide et felles beslutningsgrunnlag i saker. Klima- og miljødepartementet mener det fortsatt er viktig å jobbe for at den øverste administrative ledelsen i flere departementer får en god og felles forståelse av samordningsutfordringene på klimaområdet.

Departementsråden i Klima- og miljødepartementet peker i intervju i mars 2024 på at kjernegruppen har klart å skape en felles forståelse av at departementene driver med felles klimapolitikk for Norge; hvis et departement ikke bidrar til å få fram mulige utslippskutt i sektoren, betyr det at andre sektorer må ta større kutt. Denne felles forståelsen ble tidlig etablert i kjernegruppen, og gruppen har kommet et langt steg videre i forståelsen av hva norsk klimapolitikk er.

En krevende utfordring, ifølge departementsråden, er at for mange ser på klimapolitikk som en teknisk øvelse hvor man kun teller antall tonn CO₂-utslipp. Klima- og miljødepartementets syn er at man må slutte å snakke om klimapolitikk som om det kun handler om å telle tonn, og begynne å snakke om at det handler om hvordan endre samfunnsstrukturen i Norge. Dette er nødvendig for å kunne bli et lavutslippssamfunn i 2050, i tråd med klimaloven. Kjernegruppens navn, som inneholder «grønn omstilling», reflekterer dette.

En strategi for kjernegruppens arbeid ble ferdigstilt i april 2024

Ifølge mandatet for kjernegruppens arbeid fra februar 2022 skal gruppen presentere løsninger for departementenes samordning, faglig grunnlag, prioritering, kunnskap og kommunikasjon, i en strategi. Hver departementsråd skal sørge for å gjennomføre strategien i sitt departement.¹⁰⁰

Kjernegruppen påbegynte arbeidet med *Strategi for departementenes arbeid med klima og omstilling til et lavutslippssamfunn* i første halvdel av 2022. For Klima- og miljødepartementet har det vært viktig å få på plass en strategi for å forplikte og sikre innføring på alle nivåer i de involverte departementene. Klima- og miljødepartementet peker i intervju på at en strategi vil sette tydelige forventninger til hvordan departementene skal arbeide med klima og grønn omstilling, både internt og i samarbeid med andre departement. En strategi vil også sette så konkrete forventninger som mulig til departementene som inngår i fellesskapet.

Da vi intervjuet departementsråden i Klima- og miljødepartementet i mars 2024 var strategien ennå ikke ferdigstilt. En av årsakene til at det har tatt tid å ferdigstille strategien, er ifølge departementsråden i Klima- og miljødepartementet at behovet for en strategi kan være ulikt. Departementsråden peker på at det varierer mellom departementene hvor stor rolle klima spiller i deres kjerneoppgaver, samtidig som det er åpenbart at det er Klima- og miljødepartementet som samordner og har ansvaret for at det leveres et godt felles faggrunnlag for å drive klimapolitikken framover.

En annen årsak til at arbeidet med strategien har tatt tid, er ifølge departementsråden at gruppen har brukt mye av tiden på å skape en felles forståelse blant departementsrådene av hva som er norsk

⁹⁹ Intervju med sekretariatet for kjernegruppen for klima og grønn omstilling, 19. april 2023.

¹⁰⁰ Mandat for kjernegruppen for klima og grønn omstilling, 23. februar 2022.

klimapolitikk. Gruppen har dermed brukt tiden på det nederste trinnet i samordningsstigen, ifølge departementsråden. Arbeidet med å skape felles forståelse har vært mye mer tidkrevende enn det departementsråden først forventet da kjernegruppen ble opprettet. Forhåndskunnskapen gjorde at det ble klart for departementsråden at det var behov for å bruke tid på å heve kompetansen på ulike deler av norsk klimapolitikk og målene som er satt for Norge. Departementsråder som tidligere visste lite om de ulike delene av norsk klimapolitikk, har satt pris på at gruppen har brukt tid på å bygge kunnskap og dele informasjon. For noen departementsråder har kunnskapsoppbygging og -deling derfor vært viktigere enn å lage en strategi.¹⁰¹

Kjernegruppen har også, ifølge intervju med departementsråden i Klima- og miljødepartementet, diskutert hvor mye kjernegruppen kan forplikte departementene gjennom å stille tydelige krav i strategien, for eksempel krav til kompetanse på klima. Helt konkret har dette handlet om det i strategien skal stå at departementene *skal* eller *bør* ha slik kompetanse. Klima- og miljødepartementet har ønsket *skal*, mens andre departement har ønsket en mykere ordlyd. Det har også vært en del diskusjon om hvor bred strategien skal være, og om den skal være intern for kjernegruppens arbeid eller offentlig. Det har også vært diskutert hvor lange og utdypende forklaringer strategien trenger å inneholde.

Departementsråden i Klima- og miljødepartementet mener at alle departementsrådene forstår at de har en felles oppgave og et felles ansvar for å nå klimamålene. Målet er at denne forståelsen skal sildre nedover i departementene. Gjennom arbeidet i kjernegruppen skal embetsverkene få lik informasjon, et felles budskap om hva departementene skal jobbe med. En strategi er videre ment å synliggjøre for hele departementsfellesskapet den felles forståelsen man har kommet fram til i kjernegruppen. Strategien vil dermed kunne gi tydeligere føringer for hvordan departementene skal arbeide med klima. En strategi vil videre, ifølge departementsråden, gjøre at departementene kan diskutere *hvordan* klimamålene skal nås, istedenfor å bruke tid på å forsvare egne sektorinteresser og diskutere selve klimamålene.

I brev fra Klima- og miljødepartementet 24. april 2024 opplyser departementet at *Strategi for departementenes arbeid med klima og omstilling til et lavutslippssamfunn* ble ferdigstilt i april 2024. En gjennomgang av strategien viser flere eksempler på tydelige forventninger til de enkelte departementene. Blant annet framkommer følgende:

- Hvert departement har et *selvstendig ansvar* for å utvikle klimapolitikken gjennom å fremme forslag til beslutning om tiltak og virkemidler i egen sektor i tråd med gjeldende klimamål og ambisjoner.
- Hvert enkelt departement har et *selvstendig ansvar* for å kunne utarbeide politikk for å redusere utslipp eller øke opptak av klimagasser og omstilling til et lavutslippssamfunn.
- Departementsrådene *gir føringer* for arbeidet med klima og omstilling til et lavutslippssamfunn i sine departement. Departementene skal videre vurdere behovet for føringer for arbeidet med klima og omstilling til underliggende virksomheter, i den ordinære styringsdialogen.
- Hvert enkelt departement *skal sørge for å ha oppdatert kunnskap* om egen sektors påvirkning på utslipp og opptak av klimagasser, samt om virkemidler for å kutte utslipp i egen sektor. Samtidig kan Klima- og miljødepartementet ta initiativ til å frambringe kunnskap om tiltak og virkemidler på andre departementers ansvarsområder.
- Departementsrådene skal årlig orientere resten av kjernegruppen om hvordan strategien er fulgt opp i eget departement.

¹⁰¹ Intervju med departementsråden i Klima- og miljødepartementet, 14. mars 2024.

5 Myndighetenes utvikling av klimapolitikken

God styring av politikkutviklingen og -iverksettingen for å oppfylle klimamålene krever et solid kunnskapsgrunnlag om virkemidlene som skal til for å nå klimamålene, og om klimaeffekten og andre konsekvenser av virkemidlene, jf. *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024. Departementenes arbeid med å sikre et godt kunnskapsgrunnlag (inngår i det indre hjulet i figur 4) er koblet til den årlige budsjettprosessen (det ytre hjulet i figur 4).

Miljødirektoratets arbeid med å utvikle kunnskapsgrunnlaget, i samarbeid med andre fagetater, beskrives i kapittel 5.1. Hvordan dette brukes videre på departementsnivå i deres arbeid med å utvikle klimapolitikken, beskrives i 5.2. Avslutningsvis i kapittelet, i 5.3, ser vi på metodene for å vurdere virkninger av sentrale virkemidler i klimapolitikken.

5.1 Fagetatens arbeid med kunnskapsgrunnlaget for klimapolitikken

5.1.1 Miljødirektoratet la i 2023 for første gang fram en årlig oversikt over mulige klimatiltak, virkemidler og barrierer for utslippskutt for hele økonomien

Miljødirektoratet har hovedansvaret for å framskaffe og koordinere det faglige grunnlaget for klimapolitikken for Klima- og miljødepartementet. Blant annet utarbeider direktoratet tiltaksanalyser. En tiltaksanalyse på klimaområdet er en systematisk vurdering av mulige tiltak som kan redusere klimagassutslippene.¹⁰² For å løse denne oppgaven samarbeider Miljødirektoratet med andre offentlige etater og fagmiljøer.¹⁰³

Miljødirektoratet har sammen med andre etater tidligere utarbeidet en rekke utredninger om mulige virkemidler og klimatiltak, blant annet *Klimakur 2020* og *Klimakur 2030*, se nærmere omtale i kapittel 5.1.3. I 2023 utarbeidet Miljødirektoratet en ny tiltaksanalyse, *Klimatiltak i Norge mot 2030*, som er en oppdatering av kunnskapsgrunnlaget om klimatiltak, barrierer og virkemidler. Den ble utarbeidet i samarbeid med andre fagetater. I motsetning til tidligere analyser omfattet den nye tiltaksanalysen hele økonomien, altså både kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor.

Miljødirektoratet skal framover levere en årlig oppdatering av kunnskapsgrunnlaget. *Klimatiltak i Norge mot 2030*, publisert juni 2023, var den første i rekken. Den neste rapporten, *Klimatiltak i Norge: Kunnskapsgrunnlag 2024*, ble utgitt i april 2024, slik at den i større grad kan brukes i departementenes arbeid med virkemidler i ulike prosesser, inkludert budsjettprosessen.

Rapporten *Klimatiltak i Norge mot 2030* legger ifølge Miljødirektoratet vekt på hva som er mulig å få til fram mot 2030. Den omfatter 85 tiltak i alle sektorer. De 85 tiltakene er oppsummert i hvert sitt tiltaksark som inneholder beskrivelser av viktige barrierer og mulige virkemidler for å utløse tiltakene, og dermed håndtere de identifiserte barrierene. Fordi de fleste klimatiltakene har flere barrierer, vil sjelden ett virkemiddel være tilstrekkelig.¹⁰⁴ Sammenhengen mellom mål, tiltak, virkemidler og barrierer er nærmere beskrevet i faktaboks 2.

Utslippene kan ifølge *Klimatiltak i Norge mot 2030* mer enn halveres innen 2030, men da må alle de 85 tiltakene gjennomføres, og mye må skje parallelt. Dette ble også understreket av Miljødirektoratets direktør da rapporten ble lagt fram.¹⁰⁵

¹⁰² Miljødirektoratet. (2019). *Metodikk for tiltaksanalyser*.

¹⁰³ Prop. 77 L (2016–2017) *Lov om klimamål (klimaloven)*, s. 47.

¹⁰⁴ Miljødirektoratet. (2023). *Klimatiltak i Norge mot 2030. Oppdatert kunnskapsgrunnlag om utslippsreduksjonspotensial, barrierer og mulig virkemidler*, s. 10–12 og 122–123.

¹⁰⁵ Miljødirektoratet. (2023). *Storstilt klimamobilisering må til*. Hentet 11. januar 2024 fra <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2023/juni-2023/storstilt-klimamobilisering-ma-til/>

Faktaboks 2 Definisjoner av mål, tiltak, barrierer og virkemidler

I arbeidet med klimaplanlegging skiller Miljødirektoratet mellom mål, tiltak, virkemidler og barrierer:

- Mål er ønsket sluttresultat.
- Tiltak er en konkret aktivitet som iverksettes for å nå målet.
- Barrierer er det som hindrer aktørene i å gjennomføre et tiltak.
- Virkemidler brukes som et verktøy for å redusere barrieren slik at det ønskede tiltaket utløses.

Det skilles mellom juridiske, økonomiske og administrative virkemidler. Påbud, forbud, avgifter, subsidier, gebyrer og opplysningsvirksomhet er virkemidler som kan brukes for å utløse tiltak. I praksis vil det ofte være flere barrierer som hindrer at et tiltak gjennomføres, og da kreves det gjerne ulike virkemidler for de ulike barrierene. For eksempel møter aktører som vurderer å kjøpe elektriske lastebiler, barrierer som mangel på kunnskap, umoden og dyr teknologi og mangel på ladeinfrastruktur.

Det er ikke alltid et tydelig skille mellom tiltak og virkemidler. Dette gjelder særlig beslutninger, prosesser og aktiviteter i en kommune som bidrar til å redusere energiforbruk og klimagassutslipp på lengre sikt. For eksempel vil en beslutning om å innføre klimakrav i innkjøpsrutiner være å betrakte som et virkemiddel og ikke et tiltak. Det er fordi det først gir ønsket virkning når rutinene faktisk benyttes til innkjøp av klimavennlige varer eller tjenester. Det er altså selve innkjøpene som vil være tiltaket.

Kilde: Miljødirektoratet¹⁰⁶

Miljødirektoratet viser i intervju til at mange tiltak trenger pakker av virkemidler for at tiltakene skal utløses. I tillegg understreker direktoratet at en god forståelse av barrierene er nødvendig for si noe om hvilke virkemidler som kan realisere tiltaket. For eksempel har tiltaket *transportmiddelskifte fra bil til kollektivtransport* flere virkemidler og flere barrierer. Én av barrierene gjelder adferd og handler om at sosiale og kulturelle normer er sterke drivere for personbilbruk. Gratis kollektivbruk for unge er derfor ett av flere virkemidler som kan bidra til å gjennomføre tiltaket.¹⁰⁷ I faktaboks 3 beskrives et tiltak med mange barrierer hvor det er behov for en rekke virkemidler for å bygge ned én barriere.

Faktaboks 3 Eksempel på tiltak med mange barrierer og virkemidler

Tiltak: 100 prosent av nye lastebiler i 2030 bruker nullutslippsteknologi eller biogass

Innenfor godstransport har Miljødirektoratet identifisert seks tiltak som vil redusere utslippene. Ett av tiltakene er *100 prosent av nye lastebiler bruker nullutslippsteknologi eller biogass i 2030*. For dette tiltaket har Miljødirektoratet identifisert 14 barrierer som hindrer aktørene i å gjennomføre tiltaket. Barrierene handler om infrastruktur, kostnader, ressurser, kunnskap, koordinering, teknologisk umodenhet og adferd.

For å bygge ned én av de 14 barrierene, *infrastruktur for hurtiglading*, peker Miljødirektoratet på følgende sju mulige virkemidler:

- gi støtte til etablering av hurtigladestasjoner
- gi støtte til etablering av hurtiglading på godsterminaler
- se på muligheter for krav til etablering av hurtiglading på eksisterende energistasjoner
- vurdere driftsstøtte for ladere på ulønnsomme steder

¹⁰⁶ Miljødirektoratet. (2019, 21. november). *Hvordan fastsette mål?* <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/for-myndigheter/kutte-utslipp-av-klimagasser/klima-og-energiplanlegging/hvordan-fastsette-mal/>; Miljødirektoratet. (2023). *Klimatiltak i Norge mot 2030*, s. 10; og Miljødirektoratet. (2020). *Klimakur 2030: Tiltak og virkemidler mot 2030*, s. viii.

¹⁰⁷ Miljødirektoratet. (2023). *Klimatiltak i Norge mot 2030*. Oppdatert kunnskapsgrunnlag om utslippsreduksjonspotensial, barrierer og mulig virkemidler, s. 10–12 og 122.

- gjøre saksbehandling av arealsaker raskere og mer enhetlig
- regulere areal til ladeinfrastruktur og fyllestasjoner i kommunale arealplaner
- sikre god dialog mellom kommunene og nettkonsesjonærene – kommunene kan tilrettelegge for tilstrekkelig nett

Tiltaket er ett av ti tiltak som ifølge Miljødirektoratet kan gi de største utslippsreduksjonene i 2030. Tiltaket innebærer økt salg av nullutslippslastebiler (batterielektriske eller hydrogendrevne) og biogasslastebiler, slik at alle nye lastebiler fra 2030 benytter slik teknologi.

Kilde: Miljødirektoratet. (2023). *Klimatiltak i Norge mot 2030. Oppdatert kunnskapsgrunnlag om utslippsreduksjonspotensial, barrierer og mulig virkemidler.*

Miljødirektoratet viser i intervju til at det anser som sin primær oppgave med tiltaksanalyser å vise «mulighetsrommet» for beslutningstakerne. Direktoratet angir mulige utslippsreducerende tiltak med tilhørende antall tonn utslipp som kan reduseres, men understreker at det er regjeringen og Stortinget som velger hvilke tiltak som skal prioriteres.

FNs klimapanel skriver i sin sjette hovedrapport at klimarådet i Storbritannia leverer analyser av høy kvalitet og har stor grad av legitimitet.¹⁰⁸ I vår gjennomgang av rapporter fra klimaråd i ulike land, har vi derfor sett ekstra på klimarådet i Storbritannia. Et klimaråd er vanligvis uavhengig og består av eksperter på klimarelaterte spørsmål. Flere klimaråd utfører ekstern evaluering og kontroll og gir i tillegg innspill og råd i klimapolitikken.¹⁰⁹ Vi skriver mer om klimaråd i kapittel 8.4.

Det britiske klimarådet har en omfattende systematikk for å overvåke framdriften i arbeidet med å kutte utslipp, der de også vurderer konteksten som virkemidlene skal virke innenfor.¹¹⁰ I sin kartlegging av samtlige sektorer bruker klimarådet følgende fire kategorier:

- **kontekstuelle faktorer** (forhold som i hovedsak er uavhengige av regjeringens klimapolitikk, men viktige for å nå klimamålene)
- **virkemiddel og tiltak** (omfatter allerede iverksatte virkemidler og tiltak, men også mulige virkemidler og tiltak fram i tid)
- **tilretteleggende faktorer** (hvilke faktorer som er nødvendige for å få til vellykket politikk, for eksempel innovasjon, finansiering, osv.)
- **resultater og effekter** (hovedmål/resultater som må oppnås i hver sektor – med et utvalg målbare indikatorer for hver av dem)

Klima- og miljødepartementet peker i intervju på at Miljødirektoratets rapport *Klimatiltak i Norge mot 2030* kan danne grunnlag for å gjøre lignende vurderinger som de som gjøres i Storbritannia. Departementet viser til at Storbritannia utarbeider utslippsbaner for de ulike sektorene. Disse er ikke sektormål, men viser en fordeling og et mulighetsrom for hvordan utslippene kan tas ned innenfor sektorene. Slike utslippsbaner gir en mulighet til å revurdere virkemidlene og tiltakene etter hvert som for eksempel teknologien endrer seg.

¹⁰⁸ [IPCC_AR6_WGIII_Chapter13.pdf](#), kapittel 13: *National and Sub-national Policies and Institutions*, s. 1366. FN-rapporten oppgir denne referansen: Avertchenkova, A., Fankhauser, S. & Finnegan, J. (2018). *The role of independent bodies in climate governance: the UK's Committee on Climate Change*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science. <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2018/10/The-role-of-independent-bodies-in-climate-governance-the-UKs-Committee-on-Climate-Change-Avertchenkova-et-al.pdf>

¹⁰⁹ NOU 2023: 25 (2023) *Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050*, Klima- og miljødepartementet, kapittel 17.

¹¹⁰ Theccc.org.uk. (2023). CCC Mitigation Monitoring Framework. Hentet 15. januar 2024 fra <https://www.theccc.org.uk/publication/ccc-monitoring-framework/#introduction>

5.1.2 Etatene samarbeider om å utvikle kunnskapsgrunnlaget

Rapporten *Klimakur 2030* som ble utgitt i 2020, utredet ulike tiltak og virkemidler som kan gi minst 50 prosent reduksjon i utslippene fra transport, jordbruk, avfall, bygg og deler av industri- og petroleumssektorene i 2030 sammenlignet med utslippsnivået i 2005. Dette er sektorer som ikke inngår i det europeiske kvotemarkedet. Miljødirektoratet, Statens vegvesen, Kystverket, Landbruksdirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat og Enova utarbeidet rapporten. De ulike etatene bidro ifølge rapporten med kunnskap ut fra kompetanse og ansvarsområder, og det tette samarbeidet på tvers av sektorer og myndighetsområder styrket kvaliteten på den.¹¹¹

Etter arbeidet med *Klimakur 2030* ble det opprettet et fast etatssamarbeid mellom sentrale etater og virksomheter som alle har oppgaver og oppdrag på klimaområdet. Deltakerne i etatssamarbeidet er de samme som utarbeidet *Klimakur 2030*, i tillegg til Jernbanedirektoratet, Sjøfartsdirektoratet, Sokkeldirektoratet (tidligere Oljedirektoratet) og Statistisk sentralbyrå. Miljødirektoratet koordinerer arbeidet.¹¹² Etatssamarbeidet skal gi bedre forutsigbarhet og effektiv ressursbruk og legge til rette for å kunne levere godt på komplekse oppdrag i framtiden, jf. *Mandat for videre etatssamarbeid om kunnskapsutvikling på klimaområdet*, 12. oktober 2021. Samarbeidet har blant annet bidratt til utarbeidelsen av kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for de årlige klimatiltaksanalysene.

Miljødirektoratet peker i intervju på at formaliseringen av etatssamarbeidet blant annet har bidratt til at samarbeidet om tiltaksanalyser har blitt videreutviklet. I tillegg har kontinuiteten i etatssamarbeidet gjort arbeidet med å videreutvikle kunnskapsgrunnlaget enklere. Det er imidlertid en utfordring at mange etater mangler ressurser. Samtidig får etatene flere oppgaver, og oppgavene som gis, krever i større grad et samarbeid mellom de ulike etatene. Dette mener direktoratet er et regnestykke som ikke går opp.

Det fører til at etatene må prioritere mellom viktige oppdrag, ifølge intervju med Miljødirektoratet. En konsekvens er at noen av etatene ikke har hatt ressurser til å bidra i Miljødirektoratets oppdrag med å utvikle kunnskapsgrunnlaget. Miljødirektoratet ser også at oppdelingen av forvaltning av transportsektoren i ulike virksomheter (som for eksempel Bane NOR, Nye Veier, Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet, Kystverket og Sjøfartsdirektoratet, og overflytting av ansvar for fylkeskommunale veier til fylkeskommunen) svekker klimakompetansen og bidrar til økt koordineringsbehov på tverrgående oppgaver som klima. Dette er ressurskrevende og bidrar ikke til sømløst samarbeid mellom etatene.

Miljødirektoratet opplyser videre at direktoratet i de senere årene har fått betydelig flere oppdrag enn før. Det henger sammen med regelverksendringene som kommer i forbindelse med EUs klimapakke «Klar for 55», som skal tas inn i EØS-avtalen, i tillegg til flere oppdrag på å utrede nasjonale virkemidler (som omsetningskrav for biodrivstoff og nullutslippskrav). Klimapakken omfatter virkemidler som skal sikre at EU når klimamålet sitt og legger grunnlaget for klimanøytralitet innen 2050.¹¹³

Miljødirektoratet peker i intervju også på at oppdragene som skal løses med andre etater, innebærer å vurdere flere tiltak og virkemidler innenfor ulike fagområder i sammenheng (helhetsvurderinger). Dette er en stor styrke fordi det gir et bedre kunnskapsgrunnlag og mer helhetlige vurderinger.

Miljødirektoratet har erfart at etatssamarbeidet har gått raskere etter hvert som deltakerne har blitt mer kjent med hverandre og med de ulike sektorene.

¹¹¹ Miljødirektoratet. (2020). *Klimakur 2030: Tiltak og virkemidler mot 2030*.

¹¹² Andre virksomheter vil involveres ved behov, jf. *Mandat for videre etatssamarbeid om kunnskapsutvikling på klimaområdet*, 12. oktober 2021.

¹¹³ Miljødirektoratet. (2023). *EUs klimapakke og endringer i EUs kvotesystem*. Hentet 15. februar 2024 fra <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/klimakvoter/eus-klimapakke-og-endringer-i-eus-kvotesystem/>

5.1.3 Kunnskapsgrunnlaget har utviklet seg over tid

Klimatiltak i Norge mot 2030, som ble publisert i juni 2023, bygger videre på tidligere klimatiltsaksanalyser. De viktigste, ifølge Miljødirektoratet, er [Klimakur 2030](#) publisert i 2020, [Klimatiltak under innsatsfordelingen](#) og [Grønn Omstilling](#) fra 2022 og [Tiltaksanalyse for skog- og arealbrukssektoren](#) fra 2023.¹¹⁴ Miljødirektoratet opplyser i intervju at de nye årlige rapportene erstatter enkeltoppdrag som *Klimakur 2020* og *Klimakur 2030*. Disse enkeltoppdragene ble utarbeidet og utgitt av alle de involverte etatene. Framover vil Miljødirektoratet utarbeide de årlige rapportene med innspill fra de andre etatene. Miljødirektoratet mener at det dermed har fått en tydeligere rolle som leverandør av kunnskapsgrunnlaget.

Miljødirektoratet opplyser i intervju at tiltaksanalysene var enklere før, i og med at de kun omfattet utslippsvirkninger. Over tid er kunnskapsgrunnlaget videreutviklet til å dekke flere momenter. Nå har analyser av barrierer blitt viktigere, med tilhørende mulige virkemidler. Det er ikke gjennomført fullstendige konsekvensutredninger av tiltakene og virkemidlene som inngår i *Klimatiltak i Norge mot 2030*, og direktoratet mener at tiltakene og virkemidlene som velges derfor må utredes godt før de iverksettes. Det går noen ganger raskt i departementene, og direktoratet er usikker på om departementene får lest og vurdert underlaget særlig nøye før det går til politiske diskusjoner og beslutninger.

I *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024 peker regjeringen på at det foreligger god kunnskap om hva som kan bidra til å kutte utslipp innen ulike områder av samfunnet. Regjeringen viser videre til at norske myndigheter fikk kunnskap blant annet gjennom *Klimakur 2030* og Miljødirektoratets oppdaterte kunnskapsgrunnlag i rapporten *Klimatiltak i Norge mot 2030*.¹¹⁵

I *Klimakur 2030* ble kostnader for tiltak beregnet og sammenlignet. Tiltakene er sortert i tre kostnadskategorier – tiltak under 500 kroner per tonn reduserte utslipp, tiltak mellom 500 og 1500 kroner per tonn og tiltak over 1500 kroner per tonn.¹¹⁶ Tiltakskostnadene er basert på kvantifiserbare kostnader forbundet med de konkrete tiltakene og omfatter ikke alle samfunnsøkonomiske kostnader, og heller ikke alle gevinster ved utvikling av teknologi og nye verdikjeder. I rapporten presiseres det at å vurdere framtidige kostnader innebærer usikkerhet, særlig for tiltak der man forventer rask teknologiutvikling i årene framover. Det er også usikkert hvor raskt tiltak kan gjennomføres. Miljødirektoratet valgte derfor å legge alle tiltakene i kostnadskategorier for å synliggjøre usikkerhet, og ikke som absolutte tall.¹¹⁷ Et resultat av analysen er at overgang fra rødt kjøtt til plantebasert kost og fisk er identifisert som et kostnadseffektivt tiltak, med potensial til å redusere betydelige utslipp. Dette tiltaket er plassert i den laveste kostnadskategorien. På den andre enden av skalaen, dvs. i den høyeste kostnadskategorien, har vi tiltaket om å øke bruken av avansert flytende biodrivstoff i veitransport. Tiltaket vil ha stor effekt på utslippene, men er kostbart.¹¹⁸

I rapporten *Klimatiltak i Norge mot 2030* har Miljødirektoratet beregnet både kostnaden ved tiltaket og de mer samfunnsmessige kostnadene som er mulig å tallfeste.¹¹⁹ Videre har de identifisert kostnader som er vanskeligere å tallfeste, som virkninger på naturmangfold, rekreasjon og friluftsliv som følge av arealendringer. Tilsvarende gjelder for det oppdaterte kunnskapsgrunnlaget som Miljødirektoratet la fram i 2024.¹²⁰

¹¹⁴ Miljødirektoratet. (2023). *Klimatiltak i Norge mot 2030. Oppdatert kunnskapsgrunnlag om utslippsreduksjonspotensial, barrierer og mulig virkemidler*, s. 7.

¹¹⁵ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 121.

¹¹⁶ Miljødirektoratet. (2020). *Klimakur 2030: Tiltak og virkemidler mot 2030*, s. 21.

¹¹⁷ Miljødirektoratet. (2020). *Klimakur 2030: Tiltak og virkemidler mot 2030*, s. 15.

¹¹⁸ Miljødirektoratet. (2020). *Klimakur 2030: Tiltak og virkemidler mot 2030*, s. ix med tilhørende figur.

¹¹⁹ Miljødirektoratet. (2023). *Klimatiltak i Norge mot 2030. Oppdatert kunnskapsgrunnlag om utslippsreduksjonspotensial, barrierer og mulig virkemidler*, s. 383–384.

¹²⁰ Miljødirektoratet. (2024). *Klimatiltak i Norge – Kunnskapsgrunnlag 2024*, vedlegg 2, s. 6–8.

5.2 Regjeringens årlige framleggelse av tiltak og virkemidler

Regjeringen la for første gang fram dokumentet *Regjeringas klimastatus og -plan* da den la fram statsbudsjettet høsten 2022. Dokumentet skal legges fram hvert år som et særskilt vedlegg til budsjettproposisjonen til Klima- og miljødepartementet. Et av formålene er at rapporteringen og framdriften i klimapolitikken skal være godt tilgjengelig for allmennheten.¹²¹

Dokumentet gir en mer omfattende redegjørelse av mål og resultater på klimaområdet enn det som allerede blir rapportert i Prop. 1 S for Klima- og miljødepartementet. Regjeringen viste til i den første framleggelsen at den jobber systematisk med å følge opp og sikre framgang med konkret politikk som vil gi utslippskutt.¹²² Regjeringen viser til at dokumentet bygger på og videreutvikler relevant politikk og kunnskap og at den summerer opp regjeringens klimapolitikk.

5.2.1 Rapporteringen i *Regjeringas klimastatus og -plan* tyder på at det lovfestede klimamålet nås, men at det nasjonale omstillingsmålet ikke nås uten nye virkemidler

I *Regjeringas klimastatus og -plan* rapporteres det om arbeidet med å nå følgende mål:

- **Klimamålet for 2030 under Paris-avtalen.** Dette er det lovfestede klimamålet for 2030 om 55 prosent kutt i utslipp. Målet skal oppfylles i samarbeid med EU.
- **Det nasjonale omstillingsmålet for hele økonomien.** Målet innebærer at de norske klimagassutslippene skal kuttes med 55 prosent innen 2030, målt mot utslippsnivået i 1990. Målet omfatter hele økonomien, inkludert sektorer som deltar i det europeiske kvotemarkedet.
- **Klimamålet for 2050.** Målet er lovfestet i klimaloven, og sier at Norge innen 2050 skal bli et lavutslippssamfunn, med utslippskutt på 90-95 prosent sammenlignet med 1990-nivået.¹²³

Det framgår av *Regjeringas klimastatus og -plan* at det norske omstillingsmålet, klimaforpliktelsen under FN og avtalen med EU supplerer hverandre.¹²⁴ I dokumentet slås det videre fast at Norges 2030-mål under Parisavtalen og det nasjonale omstillingsmålet til regjeringen er viktige delmål på veien mot å bli et lavutslippssamfunn.¹²⁵ Fordi det er en sammenheng mellom målene, omtales i det følgende statusrapporteringen i *Regjeringas klimastatus og -plan* på alle de tre målene, selv om denne undersøkelsen tar utgangspunkt i de lovfestede klimamålene for 2030 og 2050.

Regjeringen planlegger, ifølge *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024, for at Norge skal nå **det lovfestede klimamålet for 2030**.¹²⁶ Sentralt for arbeidet med å nå dette målet er en plan om å redusere utslippene med 50 prosent i de sektorene som ikke inngår i det europeiske kvotemarkedet, såkalt ikke-kvotepliktig sektor, sammenlignet med 2005. Gjennom avtalen med EU er det satt opp et utslippsbudsjett for de ikke-kvotepliktige utslippene. Det er ifølge *Regjeringas klimastatus og -plan* et utslippsgap, men det presenteres en oversikt over virkemidler som skal sørge for at utslippsbudsjettet overholdes. Regjeringen understreker i dokumentet at det er betydelig usikkerhet knyttet til effektberegningene av de planlagte virkemidlene og utslippsframskrivningene.¹²⁷

Norske virksomheters deltakelse i det europeiske kvotesystemet vil også være viktig for å nå det lovfestede målet for 2030.

Klima- og miljødepartementet viser til at om lag halvparten av norske utslipp er omfattet av det europeiske kvotesystemet for virksomheter, noe som innebærer et betydelig bidrag til måloppnåelse i

¹²¹ Prop. 1 S (2022–2023) for Klima- og miljødepartementet, kapittel 3.

¹²² *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, kapittel 1.

¹²³ Se også kapittel 3 for nærmere omtale av de lovfestede klimamålene for 2030 og 2050.

¹²⁴ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 18.

¹²⁵ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 118.

¹²⁶ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 4.

¹²⁷ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 100–103.

2030.¹²⁸ Hvilket bidrag kvotesystemet vil gi til oppfyllelse av Norges lovfestede klimamål for 2030 er ifølge brev fra Klima- og miljødepartementet ennå ikke avklart. Fordelingen av kvotemengden mellom EU, Island, Liechtenstein og Norge må avklares i dialog mellom partene.

Vi beskriver nærmere avtalen med EU i kapittel 6.

I det oppdaterte kunnskapsgrunnlaget som Miljødirektoratet har lagt fram, viser direktoratet til at det historisk har vært billigere å kjøpe utslippsreduksjoner ute enn å kutte utslippene hjemme, fordi andre land har hatt et overskudd av rimeligere tiltak.¹²⁹ Bruk av *fleksibilitet* har ifølge direktoratet vært en grunnplanke i norsk klimapolitikk. Norge har nådd utslippsmålene gjennom en kombinasjon av innenlandske utslippskutt, kjøp av utslippsreduksjoner fra andre land og gjennom industriens deltakelse i EUs kvotesystem.

Selv om det lovfestede klimamålet for 2030 ligger an til å nås, tyder rapporteringen i *Regjeringas klimastatus og -plan* på at **det nasjonale omstillingsmålet for hele økonomien** ikke vil nås. Finansdepartementets utslippsframskrivninger viser at vi med dagens politikk vil oppnå et utslippsnivå på 38,9 millioner tonn i 2030.¹³⁰ Regjeringen viser til i *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024, at med politikken gjennomført det siste året og med effekt av planlagt politikk, så vil vi redusere utslippene med om lag 5,5 millioner tonn. Da vil vi komme ned på et utslippsnivå på 33,3 millioner tonn i 2030.¹³¹ Det gir et avvik på om lag 10 millioner tonn CO₂-ekvivalenter fra det nasjonale omstillingsmålet på 23,1 millioner tonn CO₂-ekvivalenter.¹³² Det er ifølge regjeringen nødvendig å kontinuerlig videreutvikle og forsterke klimapolitikken år for år fram mot 2030.¹³³ Ifølge *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024 er det et utredet potensial for å redusere utslippene med 53 prosent dersom alle de 85 tiltakene i Miljødirektoratets rapport *Klimatiltak i Norge mot 2030* blir gjennomført.¹³⁴ Dette er litt under målet om 55 prosent reduksjon.

Klimamålet for 2050 innebærer at Norge skal bli et lavutslippssamfunn, med en utslippsreduksjon på 90–95 prosent. I rapporteringen i *Regjeringas klimastatus og -plan* vises det til at det nasjonale omstillingsmålet er et viktig delmål, og at regjeringen vil legge til rette for grønn verdiskapning ved å starte omstillingen til et lavutslippssamfunn tidlig. I dokumentet blir det også vist til lavutslippstrategien, som beskriver lavutslippssamfunnet som et samfunn med lave utslipp i alle sektorer. I årene 1990–2022, klarte Norge å redusere innenlandske utslipp med 4,6 prosent, altså 2,4 millioner tonn.¹³⁵ For å nå 2050-målet, må utslippene ned med ytterligere 43,8–46,3 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i løpet av de neste 26 årene.

Ved vurdering av måloppnåelse skal det ifølge klimaloven tas hensyn til effekten av norske virksomheters deltakelse i det europeiske kvotemarkedet. Klima- og miljødepartementet presiserer i brev at det innebærer i praksis at norske bedrifter som er omfattet av klimakvotesystemet må delta i systemet og dermed bidra til at de samlede europeiske utslippene reduseres, men ikke nødvendigvis redusere nasjonale utslipp.¹³⁶

5.2.2 Hovedvirkemidlene i klimapolitikken er avgifter og kvoter

Hovedvirkemidlene i norsk klimapolitikk er sektorovergripende klimaavgifter og deltakelse i EUs kvotesystem. Avgifter og kvoteplikt setter begge en pris på utslipp av klimagasser (karbonpris) og skal gi aktørene et økonomisk insentiv til å endre adferd uten at myndigheter sier noe om hvordan de skal

¹²⁸ Klima- og miljødepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – Klima- og miljødepartementet kommentarer til utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

¹²⁹ Miljødirektoratet (2024). *Klimatiltak i Norge – Kunnskapsgrunnlag 2024*.

¹³⁰ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 108.

¹³¹ Klima og miljødepartementet. (2024). *Spørsmål KLD*. E-post til Riksrevisjonen 8. mai 2024.

¹³² Klima- og miljødepartementet. (2024). *Spørsmål KLD*. E-post til Riksrevisjonen 8. mai 2024.

¹³³ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 108.

¹³⁴ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 108.

¹³⁵ Statistisk sentralbyrå. (2023, 3. november). *Utslipp av klimagasser per hovedkilde 1990–2022, tabell 13931*.

¹³⁶ Klima- og miljødepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – Klima- og miljødepartementet kommentarer til utkast til hovedanalyserapport*, vedlegg 2. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

gjøre dette. Tanken er at den enkelte derfor står fritt til å tilpasse seg karbonprisene på den måten som gir lavest kostnader. Dette kan eksempelvis være å legge om produksjonsmetoder eller å investere i rensetiltak som koster mindre enn karbonprisen.¹³⁷ Kostnadseffektivitet er et viktig prinsipp i utformingen av klimapolitikken.¹³⁸ Prisivirkemidlene kvoteplikt og avgifter er også basert på prinsippet om at den som forurenser, skal betale for kostnadene som forurensningen påfører samfunnet.¹³⁹ Gjennom den europeiske kvoteordningen settes det et tak for tillatte utslipp for de sektorene som inngår i ordningen. Vi beskriver kvotesystemet nærmere i 6.1.1.

Til sammen er om lag 85 prosent av norske utslipp ilagt enten klimaavgift, kvoteplikt eller begge deler.¹⁴⁰ De viktigste avgiftene på utslipp av klimagasser er CO₂-avgiften på mineralske produkter og CO₂-avgiften i petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen. Begge avgiftene ble innført i 1991. I tillegg er det avgift på de sterke klimagassene hydrofluorkarbon (HFK), perfluorkarbon (PFK) og svovelheksafluorid (SF₆) og avgift på forbrenning av avfall.¹⁴¹ Finansdepartementet har det overordnede ansvaret for å innrette særavgifter, som klimaavgifter, i miljøpolitikken.¹⁴² Miljødirektoratet forvalter EUs klimakvotesystem i Norge.¹⁴³ Gjennom EØS-avtalen har Norge deltatt i EUs kvotesystem siden 2008.¹⁴⁴

Samferdselsdepartementet viser til i intervju at CO₂-avgiften bidrar til store utslippsreduksjoner i transportsektoren. Nærings- og fiskeridepartementet opplyser i intervju at det vurderer avgiften som det viktigste virkemiddelet for å redusere klimagassutslipp fra sjøtransporten, og Energidepartementet (tidligere Olje- og energidepartementet) opplyser i intervju at kombinasjonen av CO₂-avgift og kvoter dekker 95 prosent av sektoren. Ifølge Energidepartementet har disse avgiftene hatt god virkning på utslippsnivået i petroleumssektoren. Energidepartementet trekker videre fram i brev at det i tillegg bruker store ressurser på framtidrettede løsninger og teknologier som bidrag til å nå klimamålene både nasjonalt og internasjonalt, som CO₂-håndtering, hydrogen og havvind.¹⁴⁵

I Prop. 1 LS Tillegg 1 (2021–2022) varslet regjeringen at den ville trappe opp CO₂-avgiftene for de sektorene som ikke inngår i det europeiske kvotemarkedet, til om lag 2000 kroner per tonn CO₂ i 2030 (i 2020-kroner).¹⁴⁶ I 2023 var avgiften 952 kroner per tonn CO₂-ekvivalenter, mens satsen for 2024 ble økt til 1176 kroner per tonn CO₂-ekvivalenter i tråd med den lineære opptrappingen av avgiften.¹⁴⁷ Samtidig som CO₂-avgiftene økes, kommer EU til å redusere antallet tilgjengelige kvoter i det europeiske kvotemarkedet, slik at utslippene samlet blir 62 prosent lavere i 2030 enn i 2005.¹⁴⁸

Klima- og miljødepartementet opplyser i intervju at flere analyser viser at en opptrapping av CO₂-avgiften til 2000 kroner per tonn utslipp ikke er i nærheten av det som er nødvendig for å oppnå utslippsreduksjonene som Norge er forpliktet til å oppnå etter avtale med EU for de sektorene som ikke inngår i det EUs kvotemarked. Departementet legger til i brev at hva som er nødvendig nivå på CO₂-avgiften avhenger av sammensetningen av virkemidler. CO₂-avgiften er ikke det eneste virkemidlet, og et avgiftsnivå på kr 2000 er nødvendig, men ikke tilstrekkelig.¹⁴⁹

Miljødirektoratet viser til i intervju at beslutningstakere i Norge har stor tillit til effekten av prisvirkemidler, som CO₂-avgiftene. En høy pris på CO₂ er ikke nok i seg selv ifølge direktoratet, og

¹³⁷ Prop. 1 LS (2023–2024) *Skatter og avgifter 2024*, s. 156.

¹³⁸ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 20.

¹³⁹ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 31; og Prop. 1 LS (2023–2024) *Skatter og avgifter 2024*, s. 61.

¹⁴⁰ Meld. St. 1 (2023–2024) *Nasjonalbudsjettet 2024*, s. 83.

¹⁴¹ Prop. 1 LS (2023–2024) *Skatter og avgifter 2024*, s. 156–158 og Miljødirektoratet. (2024). *Fluorholdige gasser (f-gasser)*. Hentet 21. februar 2024 fra <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/f-gasser/>

¹⁴² *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet s. 132.

¹⁴³ Miljødirektoratet. (2024). *EUs klimakvotesystem*. Hentet 15. januar 2024 fra <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/klimavoter/eus-klimakvotesystem/>

¹⁴⁴ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 16.

¹⁴⁵ Energidepartementet. (2024). *Kommentarer til vurderingene i utkast til rapport*. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

¹⁴⁶ Prop. 1 LS Tillegg 1 (2021–2022) *Endring av Prop. 1 LS (2021–2022) Skatter, avgifter og toll 2022*, s. 6, jf. Innst. 3 S (2021–2023).

¹⁴⁷ Prop. 1 LS (2023–2024) *Skatter og avgifter 2024*, s. 156, jf. Innst. 3 S (2023–2024) *Innstilling fra finanskomiteen om Skatter og avgifter 2024* og vedtak 173 *Vedtak om særavgifter for 2024*.

¹⁴⁸ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 31.

¹⁴⁹ Klima- og miljødepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – Klima- og miljødepartementet kommentarer til utkast til hovedanalyserapport*, vedlegg 2. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

kan ikke løse alle problemer. Det er i tillegg behov for andre virkemidler, inkludert virkemidler som skal utløse tiltak, for at prisvirkemidler som CO₂-avgift og kvoter skal få en god effekt. Vi kommer tilbake til dette i omtalen av virkemiddelpakker i 5.2.4.

Departementsråden i Klima- og miljødepartementet peker i intervju på den tverrpolitiske enigheten om å øke CO₂-avgiften til 2000 kroner per tonn fram mot 2030. Det neste spørsmålet er hva man gjør dersom 2000 kroner per tonn ikke er nok for å redusere utslippene og det ikke er politisk vilje til å øke avgiften til det nivået som kreves for at industrien og befolkningen skal ta i bruk alternativ teknologi. Da er det viktig med andre typer virkemidler. Og det er i dette tilfellet departementene må samarbeide med forskningsmiljøene om å utvikle en større bredde i type virkemidler. Dette er det ikke alle fagmiljøer i departementene som har like stor forståelse av, mener departementsråden.

Finansdepartementet har utviklet en modell for å anslå utslippsvirkningen av endringer i avgifter.¹⁵⁰ Virkningen av en avgiftsøkning vil være avhengig av hvordan etterspørselen påvirkes av prisøkningen (priselastisiteten), og en full effekt av avgiftsøkningen kan ikke påregnes før etter seks til sju år etter avgiftsøkningen. Utslippetsutviklingen vil også påvirkes av en rekke andre faktorer, som prisutviklingen utover avgiftsøkninger, aktiviteten i økonomien og eventuelle teknologiske endringer. *Regjeringas klimastatus og -plan for 2024* viser at beregninger av utslippseffekten av avgiftsøkninger er svært usikre.¹⁵¹ Det er blant annet stor usikkerhet rundt priselastisiteten og om den endrer seg over tid.

5.2.3 CO₂-avgiften har økt, samtidig som andre avgifter som påvirker transportsektoren er redusert

Vi har gjennomgått omtalen av nivået på CO₂-avgiften for veitransport i *Regjeringas klimastatus og -plan*. Veitransport er valgt ut fordi det er den tredje største utslippsskilden innenfor de sektorene som ikke inngår i det europeiske kvotemarkedet, noe som innebærer at det er de nasjonale virkemidlene som har betydning for utvikling i sektoren. Ifølge *Regjeringas klimastatus og -plan for 2023 og 2024* er CO₂-avgiften på mineralske produkter det viktigste virkemiddelet for å redusere utslippene av klimagasser fra transportsektoren.¹⁵²

I regjeringens forslag om å øke CO₂-avgiften for 2023 ble det vist til at avgiften ville øke prisen på fossilt drivstoff, og at det ville gjøre det mer attraktivt å velge nullutslipps-kjøretøy eller reise kollektivt, sykle eller gå.¹⁵³ Alle utslippene fra veitransport, jernbane og ikke-veigående transport ble omfattet av denne avgiftsøkningen. I tillegg til avgiftsøkningen foreslo regjeringen å øke omsetningskravet for biodrivstoff¹⁵⁴ for veitrafikken og innføre et krav om avansert biodrivstoff¹⁵⁵ for ikke-veigående maskiner, som for eksempel anleggsmaskiner. Parallelt med denne avgiftsøkningen foreslo regjeringen å redusere andre avgifter som berører transportsektoren. Nærmere bestemt ønsket regjeringen å redusere veibruksavgiften¹⁵⁶ på mineralsk olje og grunnavgiften på mineralolje, og den pekte på at dette var et tiltak for å bedre levevilkårene for vanlige folk i en tid med økende priser.

En tverrdepartemental embetsgruppe ga faglige innspill om sammenhengen mellom de ulike avgiftene til *Regjeringas klimastatus og -plan for 2024*. Rapporten *Utslppsreduksjoner under innsatsfordelingsforordningen*, datert 10. mai 2023 og utarbeidet av Finansdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Statsministerens kontor, viser til at

¹⁵⁰ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 132.

¹⁵¹ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 132.

¹⁵² *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2022–2023) for Klima- og miljødepartementet, s. 27; *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 44.

¹⁵³ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2022–2023) for Klima- og miljødepartementet, s. 27.

¹⁵⁴ Biodrivstoff er flytende eller gassformig brensel framstilt av biologisk materiale. Et omsetningskrav betyr at en viss andel av fossilt drivstoff skal erstattes med biodrivstoff i løpet av et år. Det er den som omsetter drivstoff som skal sørge for dette. Miljødirektoratet. (2024, 16. januar). *Biodrivstoff i Norge*. Hentet 9. februar 2024 fra <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/transport/biodrivstoff/>

¹⁵⁵ Avansert biodrivstoff framstilles i hovedsak av rester og avfall fra næringsmiddelindustri, landbruk eller skogbruk og kommer fra råstoff som ikke kan utnyttes til mat eller dyrefor. Miljødirektoratet. (2024, 16. januar). *Biodrivstoff i Norge*. Hentet 9. februar 2024 fra <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/transport/biodrivstoff/>

¹⁵⁶ Veibruksavgiften på drivstoff er en særavgift som skal prise de eksterne kostnadene veitrafikken påfører samfunnet i form av ulykker, kø, støy, veislitasje, og helse- og miljøskadelige utslipp. Veibruksavgiften gir i tillegg inntekter til staten. Utslipp av CO₂ prises ikke gjennom veibruksavgiften, men gjennom CO₂-avgiften på mineralske produkter. Kilde: Prop. 1 LS (2023–2024) *Skatter og avgifter 2024*. Finansdepartementet, s. 147.

reduksjonen i veibruksavgiften i budsjettet for 2023 motvirket hele økningen i pumpepris fra økte klimaavgifter og endret omsetningskrav for biodrivstoff. Ifølge rapporten motvirker en reduksjon i veibruksavgiften insentiver til å redusere drivstofforbruk og dermed utslipp fra veitrafikk.¹⁵⁷ En reduksjon i veibruksavgiften innebærer også en redusert prising av andre eksterne kostnader som kø, ulykker, støv og lokale utslipp.¹⁵⁸

Embetsgruppen skriver i rapporten at dersom veibruksavgiften og grunnavgiften for mineralolje¹⁵⁹ fortsatt holdes nede, må omsetningskravet for biodrivstoff økes betraktelig. Kravet må settes så høyt at det ikke vil være nok tilgjengelig A-råstoff, som er det mest bærekraftige råstoffet biodrivstoff lages av.¹⁶⁰ Det innebærer å fortsette å bruke B-råstoff, som er mindre bærekraftig, noe som ifølge embetsgruppen innebærer en risiko for at norsk biodrivstoffpolitikk bidrar til global avskoging og forhøyede matvarepriser.¹⁶¹

Regjeringens forslag for budsjettåret 2024 fulgte i stor grad samme linje som for 2023 når det gjaldt avgifter som påvirker transportsektoren. I *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024 foreslås det en økning i CO₂-avgiften og i krav til omsetning av biodrivstoff. På samme tid foreslås det å redusere veibruksavgiften ytterligere fra 2023 for å kompensere for 60 prosent av økningen i CO₂-avgiften.¹⁶² Ifølge *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024 blir klimaeffekten av CO₂-avgiften med dette noe redusert, men gir likevel insentiv til å velge nullutslippsteknologi eller andre tiltak som reduserer utslipp. Dette innebærer ifølge Klima- og miljødepartementet en mindre kompensasjon for økningen i CO₂-avgiften i 2024 enn i 2023.¹⁶³

Samferdselsdepartementet opplyser i intervju at det hender at det innføres virkemidler som helt eller delvis motvirker utslippseffekten av klimavirkemidler. Da regjeringen besluttet å redusere veibruksavgiften, la administrasjonen i Samferdselsdepartementet fram overfor politisk ledelse hvilke konsekvenser dette ville ha for klimagassutslippene. I denne saken var det imidlertid andre hensyn som veide tyngre enn å redusere klimagassutslippene. Økningen i CO₂-avgiften ble kompensert med tilsvarende reduksjon i veibruksavgiften. Departementet presiserer at CO₂-avgiften fortsatt vil ha effekt, men *økningen* i CO₂-avgiften vil ikke ha effekt på utslipp fra veitransporten. Samferdselsdepartementet viser i intervju til at deres oppgave er å belyse faggrunnlaget best mulig, og at det til slutt er opp til regjeringen og Stortinget å avgjøre hvilke hensyn som skal veie tyngst.

Klima- og miljødepartementet sier, i likhet med Samferdselsdepartementet, i intervju at det er opptatt av at politikerne i tråd med utredningsinstruksjonen har ulike alternativer å velge mellom, og at konsekvensene av ulike alternativer er utredet. Politikerne må gjøre politiske avveininger som kommer på toppen av det faglige beslutningsgrunnlaget, for eksempel å avveie hvor mye folks privatøkonomi skal tåle.

Den tverrdepartementale embetsgruppen viser til at regjeringen i Hurdalsplattformen presiserer at avgiftssystemet skal bidra til en klimaomstilling som både er effektiv og sosialt og geografisk rettferdig. Videre påpeker embetsgruppen at en tilbakeføring via skattesystemet gir størst muligheter til å bestemme den sosiale profilen. En tilbakeføringsordning som går ut på å redusere miljøavgifter, som veibruksavgiften, kan derimot gi insentiver til mer aktivitet som gir klimagassutslipp eller annen miljøskadelig aktivitet.¹⁶⁴

¹⁵⁷ Rapport fra Finansdepartementet til statssekretærutvalget for klima, *Utslppsreduksjoner under innsatsfordelingsforordningen*, 10. mai 2023, s. 17.

¹⁵⁸ Prop. 1 LS (2023–2024) *Skatter og avgifter 2024*, s. 147.

¹⁵⁹ Grunnavgiften på mineralolje ble fjernet fra 1. januar 2023.

¹⁶⁰ Avansert biodrivstoff lages av kilder som kategoriseres som A-råstoff og B-råstoff. A-råstoff er de mest bærekraftige råstoffene, som avfall og rester fra jordbruk, skogbruk og industriprosesser. B-råstoff er slakteavfall som ikke kan brukes til dyrefor og brukt fritryolje. B-råstoff blir brukt i stor skala i produksjonen av biodrivstoff, mens det fortsatt er liten bruk av A-råstoff. Kilde: Miljødirektoratet. (2024, 16. januar). *Biodrivstoff i Norge*. Hentet 9. februar 2024 fra <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/transport/biodrivstoff/>

¹⁶¹ Rapport fra Finansdepartementet til statssekretærutvalget for klima, *Utslppsreduksjoner under innsatsfordelingsforordningen*, 10. mai 2023, s. 40.

¹⁶² *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 45–48.

¹⁶³ Klima- og miljødepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – Klima- og miljødepartementet kommentarer til utkast til hovedanalyserapport*, vedlegg 2. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

¹⁶⁴ Rapport fra Finansdepartementet til statssekretærutvalget for klima, *Utslppsreduksjoner under innsatsfordelingsforordningen*, 10. mai 2023, s. 18.

Klimautvalget 2050 påpeker noe av det samme.¹⁶⁵ En aktiv politikk for å motvirke ulikhet kan ifølge klimautvalget bidra til å lette omstillingen til et lavutslippssamfunn fordi det vil styrke tilliten og den økonomiske tryggheten i samfunnet, gi større omstillingsevne og dempe de negative effektene omstillingen kan få for enkeltaktører i en overgangsfase. Å innarbeide fordelingshensyn i hvert enkelt klimapolitiske tiltak eller kompensere for alle fordelingsmessige utslag av omstillingen kan imidlertid aldri erstatte effektene av skattesystemet, den økonomiske politikken og de generelle velferdsordningene når det gjelder å begrense ulikheten i samfunnet. Det viktigste for å sikre rettferdig fordeling er derfor den overordnede politikken for økonomisk fordeling.

5.2.4 Andre virkemidler i tillegg til avgifter og kvoter blir utredet, vurdert og til dels iverksatt

Departementene jobber med å utvikle flere virkemidler enn CO₂-avgiftene for å få gjennomført klimatiltak

Som vist i 5.2.2 og 5.2.3 har CO₂-avgiftene økt de siste årene, og regjeringen har også signalisert en ytterligere opptrapping. Miljødirektoratet viser til i intervju at en høy CO₂-avgift alene ikke er nok til å få redusert alle utslippene. Det er ifølge direktoratet i tillegg behov for andre virkemidler, også virkemidler som kan utløse tiltak, for at prisvirkemidler som CO₂-avgifter skal få en god effekt. Miljødirektoratet er opptatt av å formidle at virkemiddelbruken må være bred nok, men viser også til at det kan være vanskelig for beslutningstakerne å forstå dette, fordi oppmerksomheten i Norge i stor grad har vært rettet mot kvoter og prising.

I intervju viser Klima- og miljødepartementet til at departementene jobber med å utvide kunnskapsgrunnlaget knyttet til at det i mange tilfeller trengs mer enn ett virkemiddel per tiltak for at tiltakene skal utløses, under utarbeidelsen av *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024. Fagpersonene i departementene er i dag i større grad omforente om at flere virkemidler trengs for å utløse et enkelt tiltak, selv om det fortsatt kan komme opp argumenter i faglige diskusjoner om at det ikke skal være mer enn ett virkemiddel per tiltak.

Det har også vært en utvikling i forståelsen på embetsnivå knyttet til hvorvidt det kun er de mest kostnadseffektive tiltakene på kort sikt som skal prioriteres og behovet for en kombinasjon av virkemidler, opplyser Klima- og miljødepartementet. Tidligere anga nivået på CO₂-avgiften grensen for hvor mye et tiltak skulle koste for at det var akseptabelt å gjennomføre. Tiltak som kostet mer enn CO₂-avgiften, var vurdert som ikke kostnadseffektive. Nå iverksetter regjeringen tiltak som koster langt mer enn 2000 kroner per tonn reduserte utslipp. Avhengig av råstoff, ligger for eksempel kostnaden for biodrivstoff på 4000–6000 kroner per tonn reduserte utslipp.

Klima- og miljødepartementet opplyser i intervju at det er en økt erkjennelse om at det må tas andre hensyn enn kortsiktig kostnadseffektivitet for å få til en vellykket klimapolitikk. Departementet viser her til at det også kan være nødvendig med mer styringseffektive virkemidler, som regulatoriske virkemidler, for å endre adferd. Styringseffektivitet dreier seg om i hvilken grad virkemiddelet sikrer at et gitt mål nås.¹⁶⁶ Klima- og miljødepartementet presiserer at forståelsen av behovet for at en kombinasjon av virkemidler er nødvendig for å bygge ned barrierer, og at CO₂-avgift alene ikke er tilstrekkelig, fortsatt er ulik i departementsfellesskapet.

At en effektiv omstilling krever kombinasjoner av virkemidler, er også framhevet i *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024. Det pekes der på at prising av utslipp må ligge i bunn som et vedvarende insentiv, men at det også tas i bruk målrettede satsinger som baker sammen virkemidler for å oppnå utslippskutt innenfor bestemte segmenter.¹⁶⁷

¹⁶⁵ NOU 2023: 25 (2023) *Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050*, Klima- og miljødepartementet, s. 66.

¹⁶⁶ Miljødirektoratet. (2020). *Klimakur 2030: Tiltak og virkemidler mot 2030*, s. 41.

¹⁶⁷ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 24.

Virkemidlene for å redusere utslipp fra kjøretøyparken er konkrete og tidfestede, men det er ikke virkemidlene for å redusere transportveksten

Regjeringen legger i *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024 fram virkemiddelpakker for å fase ut fossile utslipp i fire utvalgte sektorer. Virkemiddelpakkene består av krav, forbud, avgifter og støtte. Disse er rettet mot målet om å redusere fossil fyring i industrien, sjøfarten, veitransporten og på bygge- og anleggsplasser.

Vi har i analysen av *Regjeringas klimastatus og -plan* sett særlig på veitransporten som en av de fire utvalgte sektorene der regjeringen har lagt fram virkemiddelpakker. Veitrafikken stod for 18 prosent av utslippene i 2022.¹⁶⁸ Et mål som er satt for å redusere utslippene fra veitransporten, er å øke andelen av utslippsfrie kjøretøy. Nye virkemidler for 2024 består da av å

- innføre engangsavgift for tunge kjøretøy
- øke CO₂-komponenten i engangsavgiften for varebiler
- gi støtte til utslippsfrie tunge kjøretøy gjennom selskapet Enova
- påskynde innføring av krav til nullutslipp i offentlige anskaffelser av bybusser fra 2024
- innføre krav til nullutslipp for all løyvepliktig persontransport

Denne virkemiddelpakken handler om å redusere utslippene fra kjøretøyparken. Men ifølge Miljødirektoratet er det også nødvendig å redusere etterspørselen av transport. I rapporten *Klimatiltak i Norge mot 2030* viser Miljødirektoratet til det økende behovet for kraft i transportsektoren fram mot 2050. I et scenario hvor vekstantakelsene i Nasjonal transportplan 2018–2029 legges til grunn, vil en utslippsfri transportsektor ha behov for 60 TWh kraft i 2050, der 34 TWh er elektrisitet, og 750 millioner liter biodrivstoff.¹⁶⁹ I et scenario hvor transportmengden holdes konstant, altså et nullvekst-scenario, vil det totale kraftbehovet for transportsektoren være 45 TWh i 2050. Av dette vil 24 TWh utgjøre elektrisitet. Behovet for biodrivstoff i et slikt scenario vil være på 560 millioner liter i 2050.¹⁷⁰

For å sette dette i perspektiv, var kraftforbruket i transportsektoren 2 TWh i 2021, og det ble omsatt 538 millioner liter flytende biodrivstoff til veitrafikken¹⁷¹ i 2021. Norsk kraftproduksjon var 157 TWh i 2021.¹⁷² For at andre typer tiltak som trenger ressurser, også skal kunne gjennomføres, er det ifølge Miljødirektoratet viktig å redusere transportmengden. FN's klimapanel framhever at en ren utskifting av framdriftsteknologi ikke vil være tilstrekkelig for å nå målet om å holde den globale oppvarmingen under 1,5 °C.¹⁷³

I tillegg til de direkte utslippene fra transport kommer indirekte utslipp fra arealer som bygges ned til veier, parkeringsplasser, flyplasser, havner og annet.¹⁷⁴ Per 2022 legger transportsektoren beslag på 39,8 prosent av alt utbygd areal i Norge.¹⁷⁵ Videre er det utslipp fra materialene og energien som brukes i konstruksjon og vedlikehold av infrastruktur, til drivstoffet og til selve transportmiddelet. Dette innebærer at transportsektoren har betydning for utslippsnivået også fra andre sektorer. Klimautvalget 2050 påpeker at hvis transportsystemet fortsetter dagens utvikling, vil det legge beslag på arealer, ressurser og energi som er nødvendige i andre sektorer i omstillingen.¹⁷⁶

¹⁶⁸ Statistisk sentralbyrå. (2023, 3. november). *Utslipp av klimagasser per hovedkilde 1990–2022, tabell 13931*.

¹⁶⁹ Miljødirektoratet. (2023). *Klimatiltak i Norge mot 2030*, s. 24. og Miljødirektoratet. (2022). *Kraftbehov for transport – Nullutslippsscenarioer for 2050*, s. 11.

¹⁷⁰ Miljødirektoratet. (2022). *Kraftbehov for transport – Nullutslippsscenarioer for 2050*, side 12.

¹⁷¹ Miljødirektoratet. (2023). *Mer frityroffe og slakteavfall på tanken i 2022*. Hentet 21. februar 2024 fra <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2023/mai-2023/mer-frityroffe-og-slakteavfall-pa-tanken-i-2022/>

¹⁷² Behovet gjelder for veitransport, jernbane, luftfart, sjøfart og fiske og anlegg, bygg, jordbruk m.m. Innen luftfart er det kun 3 prosent som vil drives med elektrisk kraft, jf. Miljødirektoratet. (2022). *Kraftbehov for transport – Nullutslippsscenarioer for 2050*.

¹⁷³ Miljødirektoratet. (2023). *Klimatiltak i Norge mot 2030*, s. 23.

¹⁷⁴ NOU 2023: 25 *Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050*.

¹⁷⁵ Avinor, Bane NOR, Jernbanedirektoratet, Kystverket, Nye Veier og Statens vegvesen. (2023). *NTP 2025–2036 Klima – leveranse til prioriteringsoppdraget*, s. 32. Her henviser de til SSB. *Tabell 09594: Arealbruk og arealressurser, etter arealklasser (km²) (K) (B) 2011 - 2023*. Statistikkbanken.

¹⁷⁶ NOU 2023: 25 *Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050*.

FNs klimapanel viser til rammeverket *unngå, flytte, forbedre* (UFF) som et konsept for å tilfredsstille transportbehovet i samfunnet og samtidig ivareta hensynet til klima og miljø.¹⁷⁷ *Unngå* handler om tiltak for transportreduksjon, for eksempel en areal- og transportplanlegging som minimerer reisebehov. *Flytte* omfatter tiltak som fremmer transportmidelskifte fra for eksempel personbil til kollektivtransport. *Forbedre* omfatter tiltak som for eksempel fører til at transporten gjennomføres med lav- eller nullutslippsteknologi. Ved hjelp av *unngå*- og *flytte*tiltak reduseres transportbehovet, og med det blir det mindre transport å *forbedre*.

Regjeringen henviser også til UFF-rammeverket i *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024.¹⁷⁸ Men tiltakene i planen handler primært om *forbedring*. Planen viser til målene vedtatt i *Nasjonal transportplan* for 2018–2029, som inneholder tallfestede mål for hvor stor andel nye framkomstmidler på vei som skal være lav- eller nullutslippskjøretøy. Virkemidlene som blir lagt fram i *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024 er i stor grad prisvirkemidler som skal øke insentivene for kjøp av nullutslippskjøretøy og reguleringer med krav om kjøp av null- eller lavutslippskjøretøy.

Klima- og miljødirektoratet påpeker imidlertid i brev at CO₂-avgiften skal virke på alle elementene i UFF-rammeverket.¹⁷⁹ Samferdselsdepartementet påpeker i brev at alle virkemidler som øker prisen på kjøp eller bruk av kjøretøy, som engangsvavgiften for tunge kjøretøy og for varebiler, vil bidra til å redusere transportterspørselen, enten ved at reiser unngås eller ved at trafikk overføres til andre transportformer.¹⁸⁰ Dette gjelder også ifølge departementet den økte CO₂-avgiften på drivstoff og det økte omsetningskravet for biodiesel. Departementet viser videre til flere virkemidler som regjeringen foreslår i *Klimastatus og -plan* for 2024 og som påvirker etterspørselen av transport, blant annet utvidelsen av CO₂-avgiften slik at den også gjelder utslipp av lystgass fra transport og avviklingen av vektfradraget for ladbare hybridbiler.

Innenfor veitransporten handler *flytte/unngå*-tiltaket i *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024 om samordnet areal- og transportplanlegging.¹⁸¹ Her viser regjeringen til inngåtte og planlagte byvekstavtaler og til statlige føringer til kommunene om arealplanleggingen som gis gjennom *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* og *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*.

En transporteffektiv arealplanlegging, som kommunene får føringer om, gjør at det blir mindre behov for å reise i utgangspunktet, fordi distansen mellom der folk bor, og daglige reisemål blir kortere.¹⁸² Miljødirektoratet viser i *Klimatiltak i Norge mot 2030* til en del barrierer for tiltaket om transporteffektiv arealplanlegging som handler om regulering, adferd, kunnskap og infrastruktur.¹⁸³ En barriere er at kommunene står for det meste av planleggingen, og at de står relativt fritt til å disponere arealer som de ønsker innenfor rammen av nasjonal politikk. Miljødirektoratet viser til at plan- og bygningsloven ikke legger klare føringer for hvordan klima- og miljøhensyn skal ivaretas utenfor vernede områder, og statlige styringsverktøy (som Nasjonale forventninger og de statlige planretningslinjene) er ikke bindende for kommunal arealplanlegging. Her foreslår Miljødirektoratet flere virkemidler, blant annet å gjennomgå lovgivningen med sikte på å styrke klima- og miljøhensyn i planlegging etter plan- og bygningsloven og å styrke de nasjonale føringene gjennom nasjonale forventninger og statlige planretningslinjer.

Kommunal- og distriktsdepartementet presiserer i e-post at statlige planretningslinjer gir grunnlag for innsigelse.¹⁸⁴ Dette framgår også av *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og*

¹⁷⁷ Miljødirektoratet. (2023). *Klimatiltak i Norge mot 2030*, s. 24.

¹⁷⁸ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 35.

¹⁷⁹ Klima- og miljødepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – Klima- og miljødepartementet kommentarer til utkast til hovedanalyserapport*, vedlegg 2. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

¹⁸⁰ Samferdselsdepartementet. (2024). *Vedlegg til svarbrev til utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

¹⁸¹ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 43.

¹⁸² Miljødirektoratet. (2023). *Klimatiltak i Norge mot 2030*, s. 103.

¹⁸³ Miljødirektoratet. (2023). *Klimatiltak i Norge mot 2030*, s.103–107.

¹⁸⁴ Kommunal- og distriktsdepartementet. (2024). *KDDs svar til RRs undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene*. E-post til Riksrevisjonen 23. april 2024.

transportplanlegging, punkt 6.7. Under samme punkt står det i tillegg at statlige og regionale myndigheter skal vektlegge lokaldemokratiet når det vurderes om det skal fremmes innsigelse eller innvending. Miljødirektoratet foreslår i *Klimatiltak i Norge mot 2030* å styrke innsigelsesinstituttet, blant annet gjennom å presisere at prinsippet om lokalt selvstyre bare kan gjelde så lenge det ikke går på bekostning av nasjonale og vesentlige regionale klima- og miljøinteresser, som definert i Klima- og miljødirektoratets rundskriv T-2/16 som klargjør miljøforvaltningens innsigelsespraksis.¹⁸⁵ Videre viser Miljødirektoratet til i *Klimatiltak i Norge mot 2030* at en av barrierene for å unngå nedbygging av areal er at innsigelsesinstituttet er blitt svekket, og at dette har medført at terskelen er blitt hevet for når sektormyndighetene fremmer innsigelse, og at sektormyndighetene holder igjen innsigelser selv om de mener at nasjonale og vesentlige regionale miljøinteresser kan bli skadelidende.¹⁸⁶

Formålet med byvekstavtaler er at klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy skal reduseres gjennom effektiv arealbruk, og ved at veksten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykkel og gange. En del av denne ordningen er at staten gir støtte til utbygging av kollektivtransporten i de fire største byområdene.¹⁸⁷ Det er inngått byvekstavtaler for fem byområder og lagt til grunn at det skal inngås byvekstavtaler med ytterligere fire.¹⁸⁸ Miljødirektoratet viser på sin side til at dagens byvekstavtaler i liten grad fører til transporteffektiv arealplanlegging.¹⁸⁹ Et tiltak som Miljødirektoratet foreslår her, er å vurdere å øke kravet til transporteffektiv arealplanlegging i belønningsordningene i byvekstavtalene. Ifølge en undersøkelse ved Transportøkonomisk institutt skjer arealplanleggingen i en egen prosess som er separat fra byvekstavtalen – byvekstavtalene forhandles fram i Nasjonal transportplan, mens arealplanen vedtas i kommunestyret.¹⁹⁰ Byvekstavtalen kan være tilpasset gjeldende arealplan idet avtalen inngås, mens arealplanen kan endres ved endringer i bystyret.

I *Regjeringas klimastatus og -plan for 2024* gjør regjeringen rede for tilgjengelige virkemidler og politikk og virkemidler den planlegger for. Her viser regjeringen blant annet til at nye *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* ble lagt fram i juni 2023. Som vi gjør rede for i 7.1.5, er kommunenes rett til selvstyre et viktig grunnpremiss, og dokumentet med de nasjonale forventningene stiller ikke bindende krav. Kommunene er forventet å ta mange ulike hensyn i den lokale arealplanleggingen, som til dels er motstridende.

Politikk og virkemidler som regjeringen planlegger for, er blant annet å styrke arbeidet for at kommuner, fylkeskommuner og statlige etater skal få et godt kunnskapsgrunnlag, god veiledning og gode verktøy for klimavennlig samfunns-, areal- og transportplanlegging.¹⁹¹ Regjeringen planlegger også å utrede hvordan hensynet til klima i plan- og bygningsloven kan styrkes, og vil vurdere mulige forslag i lys av de samlede hensyn loven skal ivareta. Regjeringen skal også tydeliggjøre når klimahensyn kan gi grunnlag for innsigelse. Som vist til i neste underkapittel, kan slike prosesser ta mye tid.

5.2.5 Regjeringas klimastatus og -plan mangler tidsplan for ferdigstilling av nye virkemidler

For virkemidler som handler om avgiftsøkninger, nye krav og nye støtteordninger, viser regjeringen i *Regjeringas klimastatus og -plan for 2024* til når dette innføres. En tidsplan eller tidsangivelse for når veiledninger, utredninger og gjennomganger av lovverk skal være ferdigstilt, framgår ikke av planen.

¹⁸⁵ Miljødirektoratet. (2023). *Klimatiltak i Norge mot 2030*, s.105.

¹⁸⁶ Miljødirektoratet. (2023). *Klimatiltak i Norge mot 2030*, s.315. Dette er en barriere som blir trukket fram under tiltaket *Unngå nedbygging*.

¹⁸⁷ Regjeringen. (2024). *Byvekstavtaler og belønningsavtaler*. Hentet 9. februar 2024 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/kollektivtransport/belonningsordningen-bymiljoavtaler-og-byvekstavtaler/id2571977/>.

¹⁸⁸ Regjeringen. (2024). *Byvekstavtaler og belønningsavtaler*. Hentet 9. februar 2024 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/kollektivtransport/belonningsordningen-bymiljoavtaler-og-byvekstavtaler/id2571977/>. Inngåtte: Oslo-området, Bergensområdet, Trondheimsområdet, Nord-Jæren og Tromsø. Planlagte: Kristiansandregionen, Grenland, Buskerudbyen og Nord-Jæren.

¹⁸⁹ Miljødirektoratet. (2023). *Klimatiltak i Norge mot 2030*, s. 105–106.

¹⁹⁰ Tennøy, A., Hanssen, G. S. & Leknes, E. (2002). *Arealdimensjonen i byvekstavtaler: Erfaringer fra Trondheimsområdet, Bergensområdet og Nord-Jæren* (Transportøkonomisk institutt-rapport 1906/2022).

¹⁹¹ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 86.

Det framgår heller ikke hvilke departementer som har ansvaret for å ferdigstille og gjennomføre de ulike virkemidlene.

For å belyse mulige konsekvenser av at det mangler en tidsplan for innføring av virkemidler, har vi i undersøkelsen sett nærmere på to eksempler på prosesser knyttet til utredning av lovendringer. Begge eksemplene viser at det kan ta lang tid å utvikle nye virkemidler eller regelverk. Eksemplene kan være en indikasjon på at det kan bli vanskelig for tilsvarende endringer å få effekt på måloppnåelsen fram mot 2030.

Eksempel 1: klimakrav til bygge- og anleggsplasser i forurensningsloven

Utslipp fra bygge- og anleggsplasser utgjorde ca. to millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2022¹⁹² og er dermed fortsatt en vesentlig kilde til utslipp av klimagasser. Ifølge *Regjeringas klimastatus og -plan for 2024* er klimakrav til bygge- og anleggsplasser et av områdene regjeringen arbeider med for å redusere utslipp i transportsektoren.¹⁹³ Vår gjennomgang viser at utredninger omkring dette virkemiddelet strekker seg flere år tilbake i tid.

Som en del av kommunens klimabudsjett ville byrådet i Oslo stille krav fra 2021 om at alle som bygger i Oslo, må bygge fossilfritt.¹⁹⁴ Forslaget ble publisert 23. september 2020. Senere samme høst uttalte Boligprodusentenes forening at kravene var lovstridige, og ba kommunen vente på en lovendring. I denne forbindelse viste foreningen til en uttalelse fra en statssekretær i Kommunal- og moderniseringsdepartementet (nå Kommunal- og distriktsdepartementet) fra oktober 2020 om at det ikke var hjemmel for å stille slike krav i plan.¹⁹⁵

På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (nå Kommunal- og distriktsdepartementet) har et advokatfirma gjort en uavhengig vurdering av om gjeldende plan- og bygningslov gir hjemmel for å innføre krav om utslippsfrie byggeplasser, med henblikk på å redusere klimagassutslipp og lokal forurensning. Advokatfirmaet fikk henvendelse fra departementet om dette 6. november 2020. De sendte svarnotat 23. desember 2020. Firmaet konkluderte med at plandelen i gjeldende plan- og bygningslov, herunder hjemlene til å fastsette planbestemmelser, ikke åpner for å fastsette krav om utslippsfrie arbeidsplasser.¹⁹⁶ I oktober 2021 ga Kommunal- og distriktsdepartementet en tolkningsuttalelse til Statsforvalteren i Oslo og Viken etter en anmodning om tolkningsuttalelse knyttet til plan- og bygningsloven, med bakgrunn i at det framstod som uklart om loven gir kommunen hjemmel til å kunne stille krav om fossilfrie anleggsplasser i planbestemmelser. Tolkingsuttalelsen viser til advokatfirmaets uttalelse, og etter departementets oppfatning var det per da ikke hjemmel i loven til å fastsette planbestemmelser med krav om fossilfrie byggeplasser.¹⁹⁷

I mars 2023 ble det publisert en nyhet på regjeringen.no om klimakrav til bygge- og anleggsplasser i forurensningsloven. Det framgår at flere kommuner har bedt regjeringen endre loven, slik at de kan stille klimakrav til bygge- og anleggsplasser. Ifølge nettsiden ba regjeringen nå Miljødirektoratet lage et høringsnotat som åpner for å gi kommunene hjemmel til å stille klimakrav til bygge- og anleggsplasser etter forurensningslovgivningen. Klima- og miljøministeren uttrykte forventning om at det skal gi resultater, og at krav raskt kunne komme på plass.¹⁹⁸

¹⁹² SSB. (2023, 3. november). Tabell 13932: Klimagasser fra norsk økonomisk aktivitet, etter næring og komponent, GWP-verdier etter Parisavtalen (AR5) 1990 - 2022. Statistikkbanken. <https://www.ssb.no/statbank/table/13932/>

¹⁹³ Regjeringas klimastatus og -plan. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 41–51.

¹⁹⁴ Oslo kommune. (2020, 23. september). Klimabudsjettet 2021: Nye klimakrav til byggebransjen. <https://aktuelt.oslo.kommune.no/klimabudsjettet-2021-nye-klimakrav-til-byggebransjen>

¹⁹⁵ Strand, S. S. (2020, 18. desember). Boligprodusentene mener Oslos nye byggekrav er ulovlige – spår klagestorm, lengre regulering og dyrere boliger. *Byggeindustrien*. <https://www.bygg.no/boligprodusentene-mener-oslos-nye-byggekrav-er-ulovlige-spar-klagestorm-lengre-regulering-og-dyrere-boliger/1453477/>

¹⁹⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021, 29. januar). *Utslippsfrie bygge- og anleggsplasser*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/krav-om-utslippsfrie-bygge-og-anleggsplasser/id2830708/>

¹⁹⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021). § 12-7 Anmodning om tolkningsuttalelse – hjemmel for krav om fossilfri anleggsplass i reguleringsplan. Tolkingsuttalelse. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/12-7-anmodning-om-tolkningsuttalelse-hjemmel-for-krav-om-fossilfri-anleggsplass-i-reguleringsplan/id2877716/>

¹⁹⁸ Klima- og miljødepartementet. (2023). *Klimakrav til bygge- og anleggsplasser i forurensningsloven*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/klimakrav-til-bygge-og-anleggsplasser-i-forurensningsloven/id2966917/>

Regjeringas klimastatus og -plan for 2024 ble publisert 6. oktober 2023. Her framgår det at regjeringen har en ambisjon om at Norge skal ha klimavennlige bygge- og anleggsplasser, og at regjeringen derfor vil innrette en virkemiddelpakke for å redusere utslippene fra bransjen. Det står også at regjeringen tar sikte på å sende på høring et forslag om å gi kommunene mulighet til å stille klimakrav til bygge- og anleggsplasser etter forurensningslovgivningen fra 2024.¹⁹⁹ Per 21. mars 2024 foreligger ikke dette høringsforslaget på regjeringens nettsider.

Eksempel 2: forbud mot nedbygging av myr

Sist oppdaterte tall for utslipp fra vann og myr viser at dette utgjorde 410 000 tonn CO₂-ekvivalenter i 2021.²⁰⁰ Myrer fungerer som karbonlagre, og karbonet frigjøres til luft (utslipp) når det gjøres inngrep i form av torvuttak eller grøfting. I klimagassregnskapet rapporteres det på endringer i karbonbeholdningen og ikke på størrelsen på karbonlagrene i seg selv. Når biologisk materiale/biomasse tas ut fra landarealene, vil det inkluderes i klimagassregnskapet som et utslipp fra dette arealet.²⁰¹

Utslipp fra myr har over flere år vært et tema i klimapolitikken. I Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan for 2021–2030* meddelte regjeringen av den arbeider for å redusere nedbyggingen av myr gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven og eventuelt andre formålstjenlige tiltak.²⁰² Regjeringen ville også utvikle en konkret strategi for å hindre nedbygging av myr. På det tidspunktet var det allerede gjort endringer i jordloven, slik at nydyrking av myr ikke er tillatt.

Om lag to år senere, i forbindelse med behandlingen av nasjonalbudsjettet og statsbudsjettet for 2023, kom det et anmodningsvedtak (vedtak 108). Forslaget ble vedtatt i Stortinget 1. desember 2022 med flertallets stemmer²⁰³: «Stortinget ber regjeringen legge frem forslag om forbud mot nedbygging av myr til utbyggingsformål i løpet av 2023. Det skal utredes mulige dispensasjoner fra forbudet for å ta vare på andre arealer med høy verdi og utbygging av samfunnskritisk infrastruktur. Målet er at forbudet reelt sett skal redusere nedbyggingen av myr.» Vedtaket kom som følge av et løst forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.²⁰⁴

Miljødirektoratet fikk 15. mars 2023 i oppdrag av Klima- og miljødepartementet å utforme et konkret forslag til lovendringer og eventuelt forskriftsendringer. Hovedformålet med et forbud er å hindre klimagassutslipp og tap av natur og naturmangfold ved å bevare myrenes eksisterende karbonlagre og evne til karbonlagring og andre økosystemtjenester. Det ble i oppdraget også gitt føringer om at lovforslaget skulle hjemles i naturmangfoldloven. Et høringsnotat med lovendring og forslag til forskrift ble sendt fra Miljødirektoratet til Klima- og miljødepartementet 1. desember 2023.²⁰⁵ Per 21. mars 2024 er forslaget ikke lagt ut på høring.

Finansdepartementet viser til i brev at det kan være mange årsaker til at utredninger tar tid, særlig i perioder med regjeringsskifter.²⁰⁶ Det kan være ulike grunner til at regjeringen ikke vil tidfeste framtidig politikk utad. Det er også stor forskjell på lengden av utredninger av helt nye virkemidler og utredninger av innstramminger i eksisterende virkemidler. Departementet presiserer at begge typer virkemiddelbruk vil bidra til måloppnåelse i 2030.

¹⁹⁹ Regjeringas klimastatus og -plan. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 49–51.

²⁰⁰ Miljøstatus. (2023, 6. november). *Opptak og utslipp fra skog og arealbruk i Norge*. Hentet 2. mars 2024 fra <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klima/norske-utslipp-av-klimagasser/utslipp-og-opptak-fra-skog-og-arealbruk/>

²⁰¹ Miljødirektoratet. (2023, 22. mars). *Klimagassregnskap for Norge*. Hentet 2. mars 2024 fra <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/klimagasser-utslippstall-regnskap/klimagassregnskap/>

²⁰² Punkt 4.3 og 3.6.5.2.4.

²⁰³ Partiene som stemte for vedtaket, var Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre, Miljøpartiet De Grønne og Pasientfokus.

²⁰⁴ Meld. St. 1 (2022–2023), Innst. 2 S (2022–2023) og vedtak 108.

²⁰⁵ Høringsnotatet ble lagt ut på Miljødirektoratets hjemmeside 4. desember 2023: <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2023/desember-2023/foreslar-forbud-mot-nedbygging-av-myr/>

²⁰⁶ Finansdepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning fir å nå klimamålene – utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 25. april 2024.

Klima- og miljødepartementet viser til i brev at den lange tidsbruken med å utvikle nye virkemidler eller regelverk kan skyldes mange forhold - samordningsproblemer, mangel på prioritering, manglede kompetanse eller politiske prosesser.²⁰⁷

5.3 Metoder for å vurdere virkninger av sentrale virkemidler i klimapolitikken

For å vurdere hvordan klimapolitikken skal innrettes, må forvaltningen ha tilgang på gode og treffsikre metoder for å analysere virkningene (både utslipps- og kostnadsvirkninger) av ulike typer virkemidler eller pakker av virkemidler. Det er også behov for å kunne sammenligne virkningen av alternative virkemidler og hvordan ulike virkemidler virker sammen.²⁰⁸

5.3.1 Det finnes godt egnede metoder for å vurdere noen typer virkemidler, men ikke alle

Teknisk beregningsutvalg for klima, som ble satt ned i 2018, har hatt som oppgave å bidra til ny kunnskap og nye metoder for tiltaks- og virkemiddelanalyser på klimaområdet. Teknisk beregningsutvalg for klima har i en temarapport fra 2023 vurdert i hvilken grad dagens metoder for å vurdere virkninger av virkemidler dekker forvaltningens behov for analyser.²⁰⁹ I rapporten vurderes følgende typer virkemidler:

- prisvirkemidler (som skatter, avgifter, subsidier og kvotesystem)
- klimarelevante støtteordninger (som statlige ordninger for støtte til forskning, utvikling og innføring av ny utslippsreducerende teknologi)
- direkte reguleringer (forbud, påbud og krav fra myndighetene)
- informasjonsvirkemidler og dulting (som informasjonskampanjer og merkeordninger)
- infrastrukturinvesteringer²¹⁰

Ifølge utvalget er det eksisterende metodeapparatet best egnet til å analysere virkninger på mellomlang sikt (fram mot 2030). Men utvalget finner at forvaltningen i liten grad har tilgang på egnede metoder for å analysere effekter av virkemidler på kort sikt (mindre enn fem år) per i dag.

Utvalget vurderer videre at forvaltningen har best tilgang på egnede metoder for å anslå kostnads- og utslippsvirkninger som følge av prisvirkemidler, krav og direkte reguleringer og infrastrukturinvesteringer.

For de resterende typene av virkemidler mener imidlertid utvalget at det i dag i liten grad finnes godt egnede metoder for å tallfeste eller vurdere virkninger. I de tilfeller metoder finnes, kan det ifølge utvalget også være vanskelig å anvende dem. Ifølge utvalget gjelder dette særlig støtteordninger rettet mot utvikling og spredning av ny utslippsreducerende teknologi samt informasjonsbaserte virkemidler og dulting. Teknisk beregningsutvalg for klima viser her i sine vurderinger og anbefalinger, som ble overlevert til klima- og miljøministeren 4. januar 2024, til at de har gitt SSB i oppdrag å vurdere alternativer for utvikling av metoder til kortsiktige klimaanalyser.²¹¹ SSBs rapport ble ferdigstilt i

²⁰⁷ Klima- og miljødepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – Klima- og miljødepartementet kommentarer til utkast til hovedanalyserapport*, vedlegg 2. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

²⁰⁸ Teknisk beregningsutvalg for klima. (2023). *Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for klima 2023*, s. 11.

²⁰⁹ Teknisk beregningsutvalg for klima. (2023). *Metoder til bruk i klimaanalyser*. I rapporten vurderer utvalget ulike metoder som det anser som særlig relevante, eller som har egenskaper som kan være relevante for å dekke forvaltningens behov for klimaanalyser. Disse inkluderer makroøkonomiske modeller, sektormodeller, elastisitetsmodeller, tiltaksanalyser, økonometriske metoder og scenarioanalyser.

²¹⁰ Teknisk beregningsutvalg for klima. (2023). *Metoder til bruk i klimaanalyser*, s. 81.

²¹¹ Tbuklima.no (2024). *Vurderinger og anbefalinger fra Teknisk beregningsutvalg for klima*. Hentet 18. mars 2024 fra <https://tbuklima.no/2024/01/04/vurderinger-og-anbefalinger-fra-teknisk-beregningsutvalg-for-klima/>

desember 2023.²¹² Teknisk beregningsutvalg for klima anbefaler derfor at forvaltningen i samarbeid med SSB kommer fram til hva som er den mest fornuftige veien videre.

5.3.2 Det er vanskelig for forvaltningen å måle isolerte effekter av enkeltvirkemidler, og å måle den samlede effekten av all politikk

I intervju peker Klima- og miljødepartementet på at virkemidler vurderes fortløpende i forbindelse med politikktutviklingen. Departementet trekker imidlertid fram at virkemiddelapparatet er stort, og at det derfor er vanskelig å vurdere hvilke utslippsreduksjoner som blir utløst av hvilke virkemidler. Ifølge departementet foreligger det mye usikkerhet når man over tid har hatt et stort virkemiddelapparat.

Samferdselsdepartementet viser også i intervju til at sammenhengene mellom virkemidler kan være kompliserte, og at det ikke alltid er enkelt å isolere og vurdere effekten av det enkelte virkemiddelet. Departementet opplyser at det arbeider med kunnskapsgrunnlaget og legger ned en innsats for å jobbe med virkemidler og tiltak på en helhetlig måte. Da er det viktig at departementet, når det vurderer egne virkemidler, i tillegg kjenner til planlagte prosesser og virkemidler som utvikles i andre sektorer, for å unngå dobbelttelling. Dette kan det ifølge Samferdselsdepartementet være utfordrende å få til. Departementet peker også på at det også er viktig å se sammenhengen i virkemidlene over tid.

I *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024 er det også pekt på behovet for metodeutvikling, herunder metodene for tiltaks- og virkemiddelanalyser. Det står blant annet at utslippsregnskapet, framskrivningen og utslippseffekt av politikk og virkemidler som regjeringen planlegger for, utgjør grunnlaget for å identifisere utslippsgap opp mot eksisterende mål. Dette er også utgangspunktet for vurdering av behovet for forsterket politikk. Ifølge *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024 er det stor usikkerhet rundt utslippsutviklingen framover og effekten av klimapolitikken, og det opplyses at forvaltningen kontinuerlig arbeider med å forbedre metodene som benyttes.²¹³

Teknisk beregningsutvalg²¹⁴ peker i en rapport i 2023 på en rekke forbedringspunkter og gir konkret anbefalinger for hvordan klimaanalyser metodisk kan forbedres. Utvalget peker her blant annet på at analyser som utføres per i dag, i liten grad fanger opp såkalte samspillseffekter. Analysene gir derfor lite informasjon om de samlede samfunnsøkonomiske virkningene av total virkemiddelbruk. Utvalget peker imidlertid på at makroøkonomiske modeller²¹⁵, slik som SNOW, i utgangspunktet er egnet til å fange opp samspillseffekter og derfor også kunne brukes til å si noe om samfunnsøkonomiske virkninger. Utvalget foreslår derfor videre at analyser av enkelttiltak i større grad bør suppleres med analyser av makroøkonomiske virkninger. Dette vil særlig være relevant for å utrede hvilke virkninger brede virkemidler eller større generelle virkemiddelpakker vil ha. Etter utvalgets vurdering vil dette styrke beslutningsgrunnlaget i klimapolitikken.

²¹² SSB. (2023). *Metoder for klimaanalyser av kortsiktige utslipps- og kostnadseffekter*. https://www.ssb.no/natur-og-miljo/miljoregnskap/artikler/metoder-for-klimaanalyser-av-kortsiktige-utslipps-og-kostnadseffekter/_/attachment/inline/fee82ad0-6af6-43b1-b652-81cba9af665c:8dcb362878e5316dead061468c19643f41d3f8c3/RAPP2023-48.pdf

²¹³ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 126.

²¹⁴ Teknisk beregningsutvalg for klima. (2023). *Metoder til bruk i klimaanalyser*, s. 6.

²¹⁵ En makroøkonomisk modell er en forenklet representasjon av hele økonomien. Makromodeller er særlig utviklet for å studere endringer som omfatter flere næringer og sektorer, og til prognoser og framskrivninger. Det kan skilles mellom to hovedtyper av makroøkonomiske modeller. Den ene typen er generelle likevektsmodeller, og den andre typen er makroøkonometriske modeller. Blant de generelle likevektsmodellene er det to grupper: numeriske generelle og dynamisk-stokastiske. SNOW (Statistics Norway's World-modellen) er blant de numeriske generelle likevektsmodellene. Kilde: Teknisk beregningsutvalg for klima. (2021). *Makromodeller til bruk i klimaanalyser. Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for klima* (M-2110).

6 Bruk av fleksibilitetsmekanismer for å nå klimamålene

Det er potensielt fire elementer som kan inngå i Norges oppfyllelse av 2030-målet under Parisavtalen.²¹⁶

1. Innenlandske utslippsreduksjoner
2. Klimaeffekten av norske bedrifters deltakelse i kvotesystemet gjennom klimaavtalen med EU
3. Statlige kjøp av utslippsenheter under EUs innsatsfordeling og statlige kjøp av skogkreditter under EUs skog- og arealbruksregelverk gjennom klimaavtalen med EU
4. Bilaterale kvotehandel med land utenfor EØS gjennom Parisavtalens artikkel 6

Å nå Norges utslippsmål gjennom at kuttene gjennomføres i andre land innebærer å bruke såkalte fleksibilitetsmekanismer. Som punktlisten over viser, finnes slike mekanismer både i klimasamarbeidet med EU og gjennom Parisavtalen. Klima- og miljødepartementet opplyser i brev at i den grad EU-samarbeidet ikke er tilstrekkelig til å oppfylle 2030-målet, vil reduksjonene nås gjennom kjøp av kvoter under Parisavtalen (artikkel 6).²¹⁷ I det følgende redegjør vi for hva de ulike fleksibilitetsmekanismene innebærer. Vi ser også på hva norske myndigheter har gjort for å planlegge for eventuell bruk av fleksibilitetsmekanismene, og på hvordan usikkerhet er vurdert.

6.1 Samarbeidet med EU om å nå klimamålet for 2030

Norge har inngått en avtale med EU og Island om et felles regelverk for å redusere utslippene fram mot 2030. Regelverket ble innlemmet i EØS-avtalen 25. oktober 2019.²¹⁸ På dette tidspunktet hadde både Norge og EU som mål under Parisavtalen å redusere utslippene med minst 40 prosent fra utslippsnivået i 1990. Etter at avtalen ble undertegnet, har Norge, Island og EU hver for seg meldt inn forsterkede mål under Parisavtalen.

Klimaavtalen med EU innebærer at Norge er omfattet av EUs klimaregelverk fra 2021 til 2030. EUs klimaregelverk består av tre pilarer:

- EUs klimakvotesystem (pilar 1)
- EUs forordning om innsatsfordeling (pilar 2)
- EUs regelverk for bokføring av utslipp og opptak av CO₂ i skog og andre arealer (pilar 3)

Norge har deltatt i klimakvotesystemet (pilar 1) siden 2008.²¹⁹ Pilar 2 og 3 ble i 2019 innlemmet i protokoll 31 om samarbeid om særlige områder utenfor de fire friheter.²²⁰ Regelverket for pilar 2 og 3 er like forpliktende som om det skulle blitt tatt inn i vedlegg til EØS-avtalen, men forankring i protokoll 31 skaper ikke presedens for senere regelverk på samme område. Partene står dermed friere til å vurdere om de vil videreutvikle samarbeidet. Når det gjøres endringer i ambisjon og forpliktelser fra EU, må EØS/EFTA-landene ta stilling til om de vil forplikte seg til disse. Etter at EU meldte inn forsterkede mål under Parisavtalen, har EU revidert klimaregelverket. Klima- og miljødepartementet

²¹⁶ Klima- og miljødepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – Klima- og miljødepartementet kommentarer til utkast til hovedanalyserapport*, vedlegg 1. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

²¹⁷ Klima- og miljødepartementet. (2023). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene - kommentarer til revisjonskriterier*. Brev til Riksrevisjonen 14. mars 2023.

²¹⁸ Decision of the EEA Joint Committee No 269/2019 of 25 October 2019, <https://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/other-legal-documents/adopted-joint-committee-decisions/2019%20-%20English/269-2019.pdf>. Vedtak 474 til Meld. St. 13 (2014–2015) *Ny utslippsforpliktelse for 2030 - en felles løsning med EU* med Innst. 211 S (2014–2015), <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=61807>. Vedtak 599 til *Samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av rettsakter som inngår i felles oppfyllelse med EU av utslippsmålet for 2030* med Innst. 401 S (2018–2019) <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=75801>.

²¹⁹ Decision of the EEA Joint Committee No 146/2007 of 26 October 2007, amending Annex XX (Environment) to the EEA Agreement. <https://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/other-legal-documents/adopted-joint-committee-decisions/2007%20-%20English/146-2007.pdf>

²²⁰ EUs klimakvotedirektiv (direktiv 2003/87/EF) ble innlemmet i EØS-avtalen i 2007, jf. [Prop. 94 S \(2018–2019\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no), *Samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av rettsakter som inngår i felles oppfyllelse med EU av utslippsmålet for 2030*, kapittel 2.

viser til i *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024 at Norge framover vil ha en dialog med EU om, og eventuelt på hvilke vilkår, de ulike delene av klimaregelverket skal gjøres gjeldende for Norge.²²¹

6.1.1 Halvparten av norske utslipp er inkludert i EUs klimakvotesystem (pilar 1)

Klimakvotesystemet (pilar 1) setter et felleseuropeisk tak på utslippene fra virksomheter innenfor industri, energiforsyning, petroleumsutvinning og luftfart. Innenfor taket tildeles eller kjøper virksomhetene utslippskvoter, som de kan handle med hverandre etter behov. Det totale antallet tilgjengelige kvoter er begrenset, noe som sikrer at kvotene har en verdi. De virksomhetene som deltar i kvotesystemet, har valget om å redusere egne utslipp eller kjøpe kvoter. Taket blir senket over tid slik at totalt tilgjengelige kvoter gradvis reduseres og utslippene går ned.²²²

Samlet for EU, Norge, Liechtenstein og Island er målet for 2030 at utslippene skal reduseres med 62 prosent sammenlignet med utslippsnivået i 2005.²²³ Reduksjonen skjer samlet for alle virksomheter i Europa som deltar i kvotesystemet. Den årlige gjennomsnittsprisen har økt fra 22,4 euro per tonn i 2008 til 87,8 euro per tonn i 2023. Det er forventet at den vil øke ytterligere framover mot 2030.²²⁴

I Norge omfatter kvotesystemet om lag 140 virksomheter. Utslippene fra kvotepliktig sektor utgjorde 48 prosent av utslippene i Norge i 2022. Utslippene økte med 5 prosent fra 1990 til 2022, men gikk ned med 13 prosent mellom 2005 og 2022.²²⁵ Ifølge framskrivningene Finansdepartementet la fram i Nasjonalbudsjettet for 2023, ligger Norge an til å redusere utslippene med 31 prosent i kvotepliktig sektor fra utslippsnivået i 2005.²²⁶

Klima- og miljødepartementet opplyser i brev at måloppnåelsen i kvotepliktig sektor beregnes på en annen måte enn for de andre sektorene.²²⁷ Bedriftene handler fritt med klimakvoter innenfor EUs kvotesystem. Dette gjør at myndighetene ikke kan vite hvor innenfor systemet klimakvotene vil bli brukt. Utslippene i systemet kan imidlertid ikke overstige samlet antall kvoter. Dette gjør at Norge, når måloppnåelsen vurderes, ikke holdes ansvarlig for de faktiske kvotepliktige utslippene i Norge. Ved oppfyllelsen av det lovfestede 2030-målet og forpliktelsen gjennom Parisavtalen blir Norge i stedet holdt ansvarlig for utslippene fra et bestemt antall klimakvoter. Størrelsen på de norske kvotepliktige utslippene påvirker dermed ikke oppfyllelsen av Norges lovfestede klimamål, opplyser departementet.

Dette gjør dermed at det blir et skille mellom den nasjonale klimapolitikken for kvotepliktig sektor og de andre sektorene, opplyser departementet.²²⁸ Departementet påpeker at Norge likevel har virkemidler som skal bidra til utslippsreduksjoner i kvotepliktig sektor. Dette må ifølge departementet blant annet ses i lys av at Norge skal omstilles til et lavutslippssamfunn i 2050, og fordi kvoteprisen er for lav til å få gjennomført mange av de teknologiskiftene som kreves for å omstille Norge til et lavutslippssamfunn.

6.1.2 Betydelige avvik mellom det årlige utslippsbudsjettet og forventede utslipp fra sektorene som inngår i innsatsfordelingen (pilar 2)

Innsatsfordelingsforordningen (pilar 2) regulerer utslipp fra transport, jordbruk, avfall, bygg og ikke-kvotepliktige utslipp fra industri og petroleum. Disse utslippskategoriene er ikke omfattet av EUs kvotesystem.

²²¹ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 14.

²²² *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 17.

²²³ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, avsnitt 2.2.2.

²²⁴ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, avsnitt 3.1.3.

²²⁵ Miljøstatus. (2023). *Kvotepliktige og ikke-kvotepliktige klimagassutslipp*. Hentet 22. februar 2024 fra

<https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klima/norske-utslipp-av-klima-gasser/klima-gassutslipp-og-kvoteplikt/>

²²⁶ Meld. St. 1 (2022–2023) *Nasjonalbudsjettet 2023*, kapittel 3.6.4.

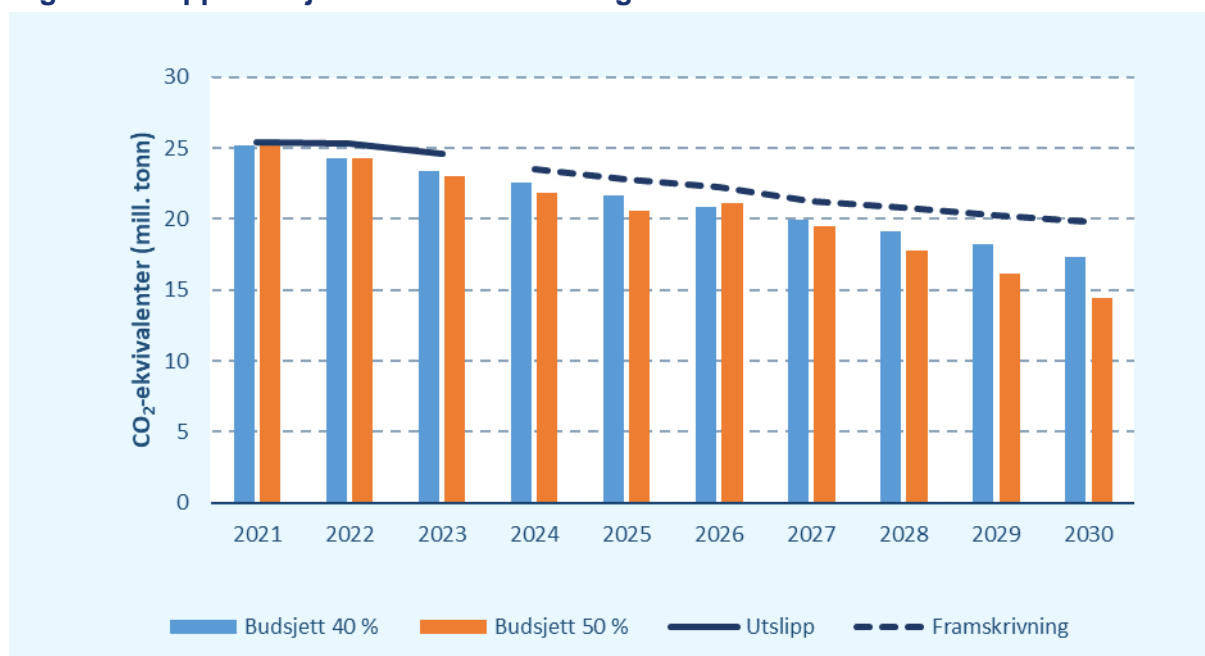
²²⁷ Klima- og miljødepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – Klima- og miljødepartementet kommentarer til utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

²²⁸ Klima- og miljødepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – Klima- og miljødepartementet kommentarer til utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

For disse sektorene har EU satt et samlet mål om 40 prosent utslippsreduksjon sammenlignet med utslippsnivået i 2005. Dette målet fordeles mellom landene som deltar. De nasjonale målene er i spennet 10–50 prosent, der land med høyest bruttonasjonalprodukt per innbygger må kutte mest.²²⁹ Det tas også hensyn til hvilke land som har de mest kostnadseffektive tiltakene. Under gjeldende regelverk har Norge forpliktet seg til å redusere utslippene med 40 prosent fra utslippsnivået i 2005. Klima- og miljødepartementet forventer at det vil bli satt et mål på 50 prosent dersom når det oppdaterte regelverket gjøres gjeldende for Norge.²³⁰

EU har gjort målet for denne pilaren om til årlige utslippsbudsjetter for perioden 2021–2030. Utslippsbudsjettet er et felles budsjett for sektorene som inngår i denne pilaren. Årsaken til at EU opprettet et årlig budsjett, er at det ikke er tilstrekkelig for måloppnåelsen at landene oppfyller utslippsmålet først i 2030. Det er det totale utslippet i hele perioden 2021–2030 som har betydning, og som landene måles på.²³¹ Figur 5 viser budsjettet for Norge med målet om henholdsvis 40 prosent og 50 prosent reduksjon og framskrevne utslipp fram mot 2030.

Figur 5 Utslippsbudsjett for innsatsfordelingen



Kilde: *Regjeringas klimastatus og -plan for 2024* og Klima- og miljødepartementet. (2024). *Spørsmål KLD*. E-post til Riksrevisjonen 8. mai 2024.

Ifølge *Regjeringas klimastatus og -plan for 2024* skal utslippene fra sektorer som omfattes av pilar 2 (innsatsfordelingen) begrenses til 204,5 millioner tonn totalt fordelt på perioden 2021–2030. Dette gjelder for budsjettet med mål om 50 prosent, som er det målet som regjeringen forventer vil gjelde for Norge.²³² Norge ligger ifølge framskrivningene, med vedtatt politikk, an til å ha et utslipp på 226,1 millioner tonn for hele perioden. Det gir et avvik på 21,6 millioner tonn for hele perioden. Ved deltakelse i EUs forsterkede klimaregelverk forventer regjeringen et avvik på 16,5 millioner tonn.²³³

EØS-tilsynet ESA vedtar og følger opp det årlige utslippsbudsjettet. I progresjonsrapporten for 2023 viste ESA til betydelige avvik mellom det årlige utslippsbudsjettet og forventede utslipp fra sektorene

²²⁹ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 14.

²³⁰ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 14.

²³¹ Prop. 77 L (2016–2017) *Lov om klimamål (klimaloven)*, kap. 8.4.3.

²³² *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 14 og 100.

²³³ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 6.

som inngår i innsatsfordelingen fram mot 2030. Norge blir derfor «sterkt oppmuntret» til å vurdere flere tiltak og virkemidler for å redusere utslippene fra disse sektorene og fra skog- og arealbrukssektoren.

Regjeringen mener likevel at Norge med de planlagte virkemidlene fram mot 2030 vil klare å redusere utslippene slik at utslippsbudsjettet overholdes.²³⁴ De planlagte virkemidlene er endrede klima- og miljøavgifter, høyere omsetningskrav til biodrivstoff, virkemidler i jordbruket og virkemiddelpakker som består av krav, forbud, avgifter og støtte for å redusere fossil fyring i industrien, sjøfarten, veitransporten og på bygge- og anleggsplasser. Det høyere omsetningskravet til biodrivstoff utgjør den største andelen av den estimerte effekten (beregnete utslippsreduksjoner) av de planlagte virkemidlene. Regjeringen viser til i *Regjeringas klimastatus og -plan for 2024* at det er stor usikkerhet knyttet til utslippsutviklingen og effekten av klimapolitikken og at forvaltningen arbeider kontinuerlig med å forbedre metodene for beregning av utslippseffekten av virkemidlene.²³⁵

Finansdepartementet påpeker i brev at det alltid vil være usikkerhet knyttet til gjennomføring av klimaplaner og faktiske utslippsreduksjoner som følge av vedtatt og planlagt politikk.²³⁶ Denne usikkerheten hensyntas blant annet gjennom at *Regjeringas klimastatus og plan* legges fram årlig, slik at planen kan justeres underveis dersom det kommer ny informasjon eller endrede anslag.

6.1.3 Stort utslippsgap i skog- og arealbrukssektoren fram til 2025 (pilar 3)

Skog- og arealbruksregelverket (pilar 3) omfatter opptak og menneskeskapte utslipp av klimagasser fra skog og annen arealbruk.²³⁷ Forpliktelsen gjelder for forvaltet skog, av- og påskoging,²³⁸ dyrket mark, beitemark, våtmark og karbon i treprodukter. Med dette regelverket er Norge forpliktet til at utslippene ikke overskrider opptaket (netto nullutslipp) i perioden 2021–2030.

Forpliktelsene innenfor pilar 3 er fordelt på to perioder. For den første perioden, 2021–2025, ligger Norge etter usikre beregninger an til at utslippene overskrider opptaket med om lag 34 millioner tonn CO₂. Det anslåtte gapet blir redusert til om lag 16 millioner tonn dersom Norge får tilgang på en kostnadsfri kompensasjonsmekanisme som regelverket åpner for om EU-landene samlet sett når målet om «netto null».²³⁹ Det anslåtte gapet på 34 eller 16 millioner tonn ble ifølge *Regjeringas klimastatus og -plan for 2024* kjent høsten 2022, og gapet vil ikke være mulig å dekke inn innenlands fordi det finnes få tiltak som gir effekt innen 2025.²⁴⁰

Landbruks- og matdepartementet viser til at tidligere framskrivninger viser et lavere utslippsgap. At utslippsgapet har blitt større med beregningene som ble lagt fram i 2022, skyldes både endringer i metoden for regnskapsføring og mer hogstaktivitet som følge av at en større andel av skogen er hogstmoden. Departementet mener at regnereglene EU har valgt å bruke, bidrar til at Norge kommer dårlig ut selv om landet har et stort nettoopptak.

For den andre perioden, 2026–2030, har EU vedtatt et nytt skog- og arealbruksregelverk. Dersom Norge i det nye regelverket får beregnet mål og budsjett for perioden på samme måten som EU-

²³⁴ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 7.

²³⁵ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 126.

²³⁶ Finansdepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning fir å nå klimamålene – utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 25. april 2024.

²³⁷ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, avsnitt 2.2.2.2.

²³⁸ Avskoging omfatter utslipp fra skog som gjøres om til for eksempel fritidsbolig eller vei. Påskoging omfatter planting av ny skog og naturlig gjengroing, dvs. primært opptak i ny skog der det ikke eller i liten grad fantes skog fra før. Kilde: Klima- og miljødepartementet. (2021, 26. mai). *Spørsmål og svar om skog og klimamål*. Hentet 13. mars 2024 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/innsiktsartikler-klima/sporsmal-og-svar-om-skog-og-klimamal/id2851030/>

²³⁹ Regelverket for skog- og areal inneholder en kompensasjonsmekanisme som sier at land som ikke oppnår netto-null, kan få «nullet ut» en andel av utslippene dersom EU som helhet oppnår netto null utslipp i perioden. Jf. Miljødirektoratet, Landbruksdirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat og Statens vegvesen. (2023). *Tiltaksanalyse for skog- og arealbrukssektoren (LULUCF): Hvordan Norge kan redusere utslipp av klimagasser fra arealbruksendringer innen 2030*, s. 18.

²⁴⁰ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 8.

landene, kan Norge etter svært usikre beregninger få et høyere opptak enn utslipp, altså et overskudd, på om lag 11 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i den andre perioden.²⁴¹

6.1.4 EUs regelverk åpner for fleksibel gjennomføring innenfor og mellom pilarer

Regelverket for de tre pilarene åpner for ulike former for fleksibel gjennomføring både innenfor en pilar og mellom pilarer, og fra år til år.²⁴²

Innad i kvotesystemet (pilar 1) kan bedriftene handle fritt med kvotene (full fleksibilitet). Det innebærer at myndighetene ikke har kontroll med hvordan utslippene fordeler seg innad i EU, Norge, Liechtenstein og Island. Det er satt nasjonale mål (gjennom fastsettelse av et utslippsbudsjett) for innsatsfordelingen (pilar 2), men regelverket åpner for at landene kan oppfylle målene gjennom å kjøpe utslippsenheter fra andre land.²⁴³ Det er også en viss adgang til å overføre skogkreditter fra skog- og arealbruksregelverket (pilar 3) til bruk under innsatsfordelingen.²⁴⁴ Norge kan overføre totalt 1,6 millioner skogkreditter (0,8 mill. i hver periode), men det forutsetter et overskudd under skog- og arealbruksregelverket. Under innsatsfordelingen har land også begrenset adgang til å spare og låne utslippsenheter fra det ene året til det andre for å oppfylle sine utslippsbudsjett.

Skog- og arealbruksregelverket (pilar 3) setter også nasjonale mål for de enkelte landene, men også her åpner regelverket for at landene kan oppfylle målene gjennom bruk av fleksibilitetsmekanismer. Land kan kjøpe skogkreditter under skog- og arealbruksregelverket fra andre land som har overskudd og kjøpe utslippsenheter som overføres fra innsatsfordelingen (pilar 2). Kjøp forutsetter at selgerlandene har overskudd av utslippsenheter eller skogkreditter. Det er ikke begrenset hvor mange utslippsenheter som kan overføres til bruk under skog- og arealbruksregelverket.

Noen stater med høy BNP per innbygger kan overføre inntil et bestemt antall klimakvoter fra det europeiske kvotesystemet (pilar 1) og kan bruke disse til å oppfylle statens mål innenfor ikke-kvotepiktig sektor, det vil si i praksis både innsatsfordelingsavtalen og skog- og arealbruksregelverket.²⁴⁵ Norge kan overføre 5,8 millioner CO₂-ekvivalenter. De ulike mekanismene for fleksibilitet mellom de tre pilarene er illustrert i figur 6.

²⁴¹ Fra 2026 har EU istedenfor netto-nullmålet, vedtatt et mål om å øke nettoopptaket i skog- og arealbrukssektoren i EU til 310 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Det er 42,3 mill. tonn høyere enn gjennomsnittsoptaket i perioden 2016–2018, som blir ny referanseperiode. Jf. *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 16.

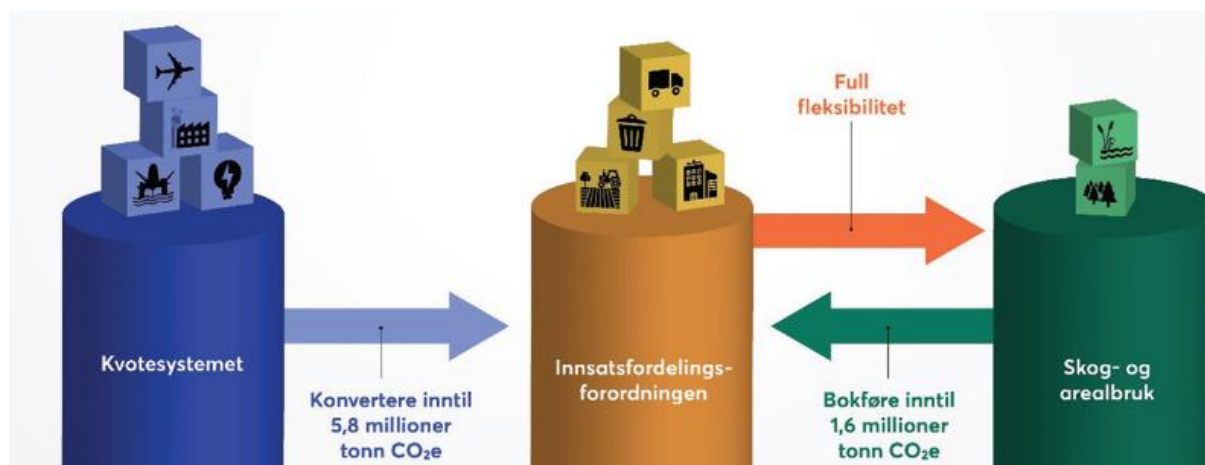
²⁴² *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 17.

²⁴³ Klima- og miljødepartementet. (2023). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene - kommentarer til revisjonskriterier*. Brev til Riksrevisjonen 14. mars 2023.

²⁴⁴ Klima- og miljødepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – Klima- og miljødepartementet kommentarer til utkast til hovedanalyserapport*, vedlegg 2. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

²⁴⁵ Klima- og miljødepartementet. (2023). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene - kommentarer til revisjonskriterier*. Brev til Riksrevisjonen 14. mars 2023.

Figur 6 Norges muligheter for å overføre utslippskutt mellom de tre pilarene i perioden 2021–2030



Kilde: CICERO Senter for klimaforskning (2021).²⁴⁶

I det nye regelverket for skog- og arealbruk for perioden 2026–2030 åpner EU for enda mer fleksibilitet innenfor og mellom pilarene.²⁴⁷

6.2 Kjøp av utslippsenheter, skogkreditter og kvoter for å nå klimamålene

Kjøp av kvoter, utslippsenheter og skogkreditter fra andre land kan bidra til at Norge når de lovfestede klimamålene. I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvilke muligheter som finnes til å kjøpe utslippsenheter under innsatsfordelingen og skogkreditter under skog- og arealbruksregelverket fra andre land for å oppfylle forpliktelsene under EUs klimarammeverk. Som vist i figur 6 er slike utslippsenheter og skogkreditter noe annet enn kvotene som omsettes til industri, energiforsyning, petroleumsutvinning og luftfart innenfor EUs klimakvotestystem. Innenfor dette kvotesystemet er det bedriftene selv som kjøper og selger kvoter. Kjøp av utslippsenheter og skogkreditter på grunn av manglende måloppnåelse innenfor innsatsfordelingen eller skog- og arealbrukssektoren forutsetter derimot bilaterale avtaler med andre EU-land. Klima- og miljødepartementet opplyser i brev at dette kan forstås som to kvotesystemer på statlig nivå.²⁴⁸

Kvoter som kjøpes utenfor EU, altså gjennom Parisavtalens artikkel 6, kan ikke brukes for måloppnåelse innenfor innsatsfordelingen eller skog- og arealbrukssektoren, opplyser departementet.²⁴⁹

²⁴⁶ CICERO Senter for klimaforskning. (2021). *Klar for 55? EUs nye klimaregelverk og betydningen for Norge*, forsidebildet.

²⁴⁷ Miljødirektoratets presentasjon oversendt Riksrevisjonen 8. november 2023.

²⁴⁸ Klima- og miljødepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – Klima- og miljødepartementet kommentarer til utkast til hovedanalyserapport*, vedlegg 2. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

²⁴⁹ Klima- og miljødepartementet forklarer dette med at det er flere ulike former for klimakvoter. De kvotene som kjøpes gjennom Parisavtalens artikkel 6 er gyldige på det «øverste» nivået, dvs. til oppfyllelse av landenes og EUs mål under Parisavtalen. På nivået under Parisavtalen har EU etablert noen regelverk som skal bidra til å sikre at EU oppfyller Parisavtalen. Dette er blant annet EUs kvotesystem, innsatsfordelingen og skog- og arealbruksregelverket. Klima- og miljødepartementet. (2024). *Spørsmål KLD*. E-post til Riksrevisjonen 8. mai 2024.

6.2.1 Store usikkerheter ved tilgangen på utslippsenheter og skogkreditter innenfor EU i 2030

Oppgjørsåret både for innsatsfordelingen og skog- og arealbrukssektoren for perioden 2021–2025 er i 2027.²⁵⁰ Norge vil ha et behov for å kjøpe skogkreditter eller utslippsenheter, siden vi kommer til å ha for høye utslipp fra skog- og arealbrukssektoren.²⁵¹ For denne sektoren er det beregnet et utslippsgap på 34 millioner tonn i perioden 2021–2025, eventuelt 16 millioner tonn hvis kompensasjonsmekanismen i EU blir utsløst.

Klima- og miljødepartementet opplyser i intervju at det ikke er etablert et marked for kjøp og salg av skogkreditter (skog- og arealbruksregelverket) og utslippsenheter (innsatsfordelingen) innenfor EU-systemet. Derfor er tilgangen til skogkreditter og utslippsenheter svært usikker.

På oppdrag fra Klima- og miljødepartementet kartla Miljødirektoratet i 2022 og 2023 EU-landenes mulige overskudd og underskudd av utslippsenheter innenfor innsatsfordelingsforordningen i perioden 2021–2030 og skog- og arealbrukssektoren for perioden 2021–2025. Kartleggingene var basert på medlemslandenes innrapportering til EU, og Miljødirektoratet understreker at beregningene er svært usikre.²⁵²

Miljødirektoratets beregning fra 2023 viste at med eksisterende virkemidler ligger EU, Island og Norge an til et samlet underskudd på 1,2 milliarder tonn CO₂-ekvivalenter over denne perioden innenfor innsatsfordelingen.²⁵³ Om det også tas hensyn til planlagt politikk og tiltak reduseres dette gapet til 540 millioner tonn over perioden. Beregningene tar høyde for konverterte kvoter fra kvotesystemet og overskudd av utslippsenheter fra tidligere år (se figur 6).

Miljødirektoratets kartlegging viser at med eksisterende politikk og tiltak vil det være kun fire land som har et samlet overskudd under innsatsfordelingen over perioden 2021–2030. Det estimerte kjøpsbehovet til de resterende landene varierer. Frankrike, Italia og Tyskland vil ha størst kjøpsbehov på henholdsvis 168 mill., 228 mill. og 298 mill. utslippsenheter. Miljødirektoratets beregninger av utslippsutviklingen i EU-land er svært usikker. Tallene illustrerer likevel at det er mye ny politikk som må vedtas og iverksettes for at EU skal nå sitt utslippsmål under innsatsfordelingen, påpeker Klima- og miljødepartementet i brev.²⁵⁴ Dette er en indikasjon på at tilgangen til kjøp av utslippsenheter under innsatsfordelingen vil være usikker i årene som kommer.

Analysen fra Miljødirektoratet viser et veldig lite samlet opptak under skog- og arealbruksregelverket i den første forpliktelsesperioden, 2021–2025, på om lag 5 millioner tonn CO₂.²⁵⁵ Beregningene under skog- og arealbrukssektoren er imidlertid svært usikre, og det kan ikke her konkluderes med sikkerhet at EU vil oppnå et samlet opptak i den første perioden, opplyser Klima- og miljødepartementet i brev.

Klima- og miljødepartementet opplyser i intervju at det er i dialog med noen av landene i EU for å forstå hvordan andre land tenker om de fleksible mekanismene, og hva som kan bli tilgjengelig for kjøp. Mens Miljødirektoratets beregninger er basert på hva landene har innrapportert til EU, har departementet altså gått i en nærmere dialog med utvalgte land. Ifølge departementet kan det være stor variasjon mellom det landene har rapportert til EU, og hvordan landene i praksis, med den

²⁵⁰ Regjeringas klimastatus og -plan. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 16, og intervju med Landbruks- og matdepartementet. Utslippsbudsjettet for ikke-kvotepliktig sektor er rettslig bindende, og etterlevelsen blir overvåket og håndhevet av ESA og EFTA-domstolen med oppgjør i 2027 for den første perioden.

²⁵¹ Prop. 1 S Tillegg 1 (2023–2024) Endring av Prop. 1 S (2023–2024) Statsbudsjettet 2024 under Klima- og miljødepartementet (fullmakt for kjøp av skogkreditter og utslippsenheter).

²⁵² Klima- og miljødepartementet. (2024). Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – Klima- og miljødepartementet kommentarer til utkast til hovedanalyserapport. Vedlegg 4 Oppdatert analyse fra Miljødirektoratet – utslippsutviklingen i EU-land. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

²⁵³ Klima- og miljødepartementet. (2024). Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – Klima- og miljødepartementet kommentarer til utkast til hovedanalyserapport, vedlegg 2 og vedlegg 4. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

²⁵⁴ Klima- og miljødepartementet. (2024). Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – Klima- og miljødepartementet kommentarer til utkast til hovedanalyserapport, vedlegg 2. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

²⁵⁵ Klima- og miljødepartementet. (2024). Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – Klima- og miljødepartementet kommentarer til utkast til hovedanalyserapport, vedlegg 2. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

etablerte politikken, og for noen land den planlagte politikken, ligger an til å nå målene. Mange medlemsland vurderer for tiden hvilken virkning EUs vedtatte klimaregelverk får nasjonalt. Disse landene er dermed ikke i posisjon til å fastslå om de ligger an til et overskudd eller underskudd, opplyser Klima- og miljødepartementet i brev.²⁵⁶ Dette forsterker usikkerheten rundt tilgangen på utslippsenheter og skogkreditter ytterligere.

Det er også usikkert hvordan prisen for skogkreditter og utslippsenheter vil utvikle seg. Prisen blir fastsatt gjennom den bilaterale forhandlingen av kjøp av utslippsenheter og skogkreditter, opplyser Klima- og miljødepartementet i intervju. Prisen vil trolig være avhengig av hvordan EU ligger an til å nå klimamålene. Miljødirektoratet bekrefter i intervju at en foreløpig vurdering er at det blir dyrt å bruke fleksibilitetsmekanismene, blant annet fordi de lavt hengende fruktene også er tatt i andre land. Dersom norske myndigheter satser på å nå målet under innsatsfordelingen primært gjennom å kjøpe utslippsenheter, vil Norge få et problem dersom de andre landene ikke har dette til salgs.

Miljødirektoratet har i etterkant av intervjuet publisert sitt oppdaterte kunnskapsgrunnlag for 2024. I rapporten framhever Miljødirektoratet at kjøp av utslippsreduksjoner i andre land vil bli dyrere, og at både pris og tilgjengelighet er usikre faktorer. Stadig strammere klimapolitikk i andre land øker ifølge direktoratet risikoen ved å satse på bruk av fleksibilitet i stor skala.²⁵⁷ Miljødirektoratet understreker at mange av de "enkle" utslippene er kuttet. I det europeiske kvotesystemet, skal kvotetaket ned mot null innen 2040, og det er ikke gitt at kjøp av utslippsreduksjoner i EU-land blir billigere enn nasjonale klimatiltak. Bruk av fleksibilitet i stor skala vil også ifølge Miljødirektoratet forsinke omstillingen som er nødvendig. Fram mot 2050 må så godt som alle dagens utslipp fjernes.²⁵⁸ Direktoratet viser til at det er kort tid til 2050, og behov for forutsigbarhet og styrket klimapolitikk. Utslippsreduksjoner i det tempoet som er nødvendig vil ifølge direktoratet kreve en betydelig styrking av klimapolitikken og en rekke ulike virkemidler.

Finansdepartementet kommenterer i brev på spørsmålet om usikkerhet knyttet til tilgangen på utslippsenheter innenfor EU.²⁵⁹ Finansdepartementet viser til at det alltid vil være usikkerhet knyttet til faktiske utslippsreduksjoner som følge av vedtatt og planlagt politikk. Fleksibilitet utover deltakelse i EUs kvotesystem kan dermed ses på som en forsikring nettopp for å ta høyde for denne usikkerheten. Finansdepartementet viser videre til at fordelingen av overskudd/underskudd er svært ujevnt fordelt mellom land, og at enkelte land ligger an til å sitte igjen med overskudd de kan selge. For land som overoppfyller sine forpliktelser, er det økonomisk rasjonelt å selge overskuddet av kvoter. Tilgjengelige kvoter er heller ikke en gitt mengde, uttaler Finansdepartementet. Hvis etterspørselen etter kvoter overstiger tilbudet, vil land ha insentiv til å iverksette virkemidler for å redusere utslippene ytterligere, så lenge kvoteprisen overstiger marginalkostnaden ved å redusere utslippene ytterligere, noe som vil frigjøre kvoter til salg. Finansdepartementet viser videre til at marginalkostnaden for å redusere utslipp generelt er langt høyere i Norge enn i f.eks. land i Øst-Europa, noe som tilsier at partene hver for seg og samlet har et sterkt økonomisk insentiv til å utveksle kvoter.

I desember 2023 la EU-kommisjonen fram en rapport der den gjennomgikk medlemslandenes oppdaterte energi- og klimahandlingsplaner for hvordan de skulle nå klimamålene. Rapporten viste at medlemslandene samlede innsats ikke er tilstrekkelig for å nå målet om å redusere utslippene med 55 prosent.²⁶⁰ EUs miljøbyrå rapporterte i oktober 2023 at EU hadde oppnådd en reduksjon på 31 prosent fra 1990, der 2 prosent var redusert det siste året.²⁶¹ Framskrivninger med vedtatt politikk

²⁵⁶ Klima- og miljødepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – Klima- og miljødepartementet kommentarer til utkast til hovedanalyserapport*, vedlegg 2. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

²⁵⁷ Miljødirektoratet. (2024). *Klimatiltak i Norge: Kunnskapsgrunnlag 2024*, s. 7.

²⁵⁸ Miljødirektoratet. (2024). *Klimatiltak i Norge: Kunnskapsgrunnlag 2024*, s. 8.

²⁵⁹ Finansdepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 25. april 2025 med vedlegg.

²⁶⁰ Europakommisjonen. (2023). *Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (COM(2023) 796 final)*. https://commission.europa.eu/system/files/2023-12/EU-wide_assessment_draft_updated_National_Energy_Climate_Plans_2023.pdf

²⁶¹ Det europeiske miljøbyrået. (2023, 24. oktober). EU's greenhouse gas emissions dropped last year, but accelerated efforts still needed to meet ambitious 2030 targets. Hentet 22. februar 2024 fra <https://www.eea.europa.eu/en/newsroom/news/eus-greenhouse-gas-emissions-dropped-last-year>

viser en utslippsreduksjon på 43 prosent fram mot 2030 og en utslippsreduksjon på 48 prosent hvis man tar høyde for planlagt politikk. Det betyr at selv om Norge har midler til å kjøpe utslippsenheter under innsatsfordelingen, er det ikke sikkert dette vil være mulig.²⁶²

En gjennomgang av *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024 viser at Klima- og miljødepartementet har forklart de fleksibilitetsmekanismene som foreligger, men i liten grad har redegjort for hvordan departementet faktisk arbeider med eventuell bruk av slike mekanismer eller usikkerheten knyttet til dem. Det framgår eksempelvis ikke i hvilken grad regjeringen tar sikte på faktisk å benytte fleksibilitetsmekanismene framfor nasjonale kutt. Dette kan ha sammenheng med regjeringens vektlegging av nasjonale utslippskutt, ved at det i Hurdalsplattformen ble satt et omstillingsmål om å kutte de totale utslippene i Norge med 55 prosent innen 2030 sammenlignet med 1990.²⁶³ I tillegg er det i *Regjeringas klimastatus og -plan* kommunisert at også det lovfestede målet for 2030 planlegges nådd. Dette vil skje både gjennom EUs kvotesystem og gjennom ulike virkemidler innenfor innsatsfordelingen, som det ifølge *Regjeringas klimastatus og -plan* er knyttet betydelig usikkerhet til effekten av (se tidligere omtale i punkt 5.2.1).

Det framgår heller ikke av *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024 hvilke skritt departementet har tatt for å utrede hvilke muligheter til å kjøpe utslippsenheter og skogkreditter man faktisk har. I en tilleggsproposisjon til statsbudsjettet for 2024 ba imidlertid Klima- og miljødepartementet om fullmakt til å inngå kontrakter og intensjonsavtaler for kjøp av skogkreditter og utslippsenheter innenfor en samlet ramme på 3 000 millioner kroner. I proposisjonen ble det vist til at Norge lå an til et underskudd på 16 millioner CO₂-ekvivalenter innen skog- og arealbrukssektoren og at dette anslaget var usikkert. Selve markedssituasjonen, altså hvilke muligheter som foreligger til å kjøpe utslippsenheter og usikkerhet knyttet til dette, ble ikke kommentert.²⁶⁴

Alle departementene vi har intervjuet, viste til at det er Klima- og miljødepartementet som har ansvar for bruken av fleksibilitetsmekanismene. Flere peker på at hvordan mekanismene brukes, er en politisk beslutning. Det er derfor ingen av departementene som har tatt stilling til hvordan avtaler med andre land om kjøp av utslippsenheter og skogkreditter kan påvirke deres eget arbeid med å oppnå klimagassreduksjoner i egen sektor. Unntaket er Landbruks- og matdepartementet, som er i løpende dialog med Klima- og miljødepartementet om hvordan fleksibilitetsmekanismene kan brukes for å nå målet for skog- og arealbrukssektoren.

Samferdselsdepartementet viser til i intervju at verken Norges internasjonale forpliktelser eller klimaloven krever at alle utslippsreduksjoner må gjøres i Norge. Derfor kan Norge oppnå målene ved å bruke EUs fleksible mekanismer eller kjøpe kvoter utenfor EU. Samferdselsdepartementet legger imidlertid til grunn at dagens regjering planlegger for at utslippsreduksjonene skal skje nasjonalt, og legger dette til grunn når det utarbeider beslutningsgrunnlag. Av samme grunn forsøker departementet å synliggjøre virkemidler som kan ha tilstrekkelig effekt nasjonalt.

Landbruks- og matdepartementet peker også på at muligheten til å kjøpe skogkreditter er usikker, både fordi beregningene av opptak og utslipp fra sektoren er usikre ettersom metodikken stadig endres, og fordi ulike hendelser, som tørke som gjør at skogen ikke vokser like raskt, kan medføre at målet likevel ikke nås. Sistnevnte faktor kan til en viss grad dempes fordi EU har egne regneregler for hvordan utslippsregnskapet kan korrigeres ved ekstremhendelser slik som skogbranner.

Finansdepartementet påpeker i brev at Norges tilgang til å overføre 5,8 millioner CO₂-ekvivalenter fra det europeiske kvotesystemet (pilar 1) for å oppfylle forpliktelsene i innsatsfordelingen eller skog- og

²⁶² Boasson, E. L. (2024, 8. januar). Har EU ansvaret for å kutte norske utslipp? *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/O8MgdA/har-eu-ansvaret-for-aa-kutte-norske-utslipp>

²⁶³ Hurdalsplattformen, s. 29; *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, punkt 4.4.

²⁶⁴ Prop. 1 S Tillegg 1 (2023–2024) *Endring av Prop. 1 S (2023–2024) Statsbudsjettet 2024 under Klima- og miljødepartementet (fullmakt for kjøp av skogkreditter og utslippsenheter)*.

arealbruksregelverket bidrar til å redusere usikkerheten rundt tilgangen til utslippsenheter og skogkreditter.²⁶⁵

Klima- og miljødepartementet opplyser at staten i utgangspunktet er ikke involvert i handel med kvoter i EUs kvotemarked (EU ETS), bortsett fra at staten deler ut vederlagsfrie kvoter og sørger for at kvotene kommer til markedet gjennom statlige auksjoner.²⁶⁶ Noen få utvalgte land kan velge å øke sitt utslippsbudsjett under innsatsfordelingen med et bestemt antall kvoter. Dette skjer ved at landet tar kvoter som egentlig var ment brukt i kvotesystemet og konverterer disse kvotene til utslippsenheter som kan brukes i innsatsfordelingen. Slik «konvertering» foregår ved at land sier fra seg retten til å auksjonere klimakvoter inn i EU ETS. Landet går da glipp av auksjonsinntekter, og tillatte utslipp i EUs kvotemarked blir lavere. Til gjengjeld trykkes det opp et tilsvarende antall ekstra utslippsenheter som det aktuelle landet kan benytte til å oppfylle sin forpliktelse under innsatsfordelingen (og faktisk også forpliktelsen under skog- og arealbruksregelverket, indirekte, ved først å bruke utslippsenheter fra innsatsfordelingen til å oppfylle skog- og arealbruk og deretter bruke de konverterte kvotene fra EU ETS til å tette hullet som oppstår i innsatsfordelingen).

Norge har anledning til å avstå fra auksjonering av 5,8 millioner kvoter i EU ETS. Dette har Norge takket ja til. Prisen staten Norge betaler for dette er at staten hvert år taper mister en betydelig andel av inntektene fra auksjonering av klimakvoter i EU ETS. Til gjengjeld er det trykket opp 5,8 millioner flere utslippsenheter under innsatsfordelingen som Norge har i bakhånd i tilfellet vi trenger dem når vi skal gjøre opp for forpliktelsen under innsatsfordelingen.

6.2.2 Muligheten til å kjøpe kvoter gjennom Parisavtalen er usikker

I tillegg til de lovfestede klimamålene, har Norge et nasjonalt mål om å oppnå klimanøytralitet fra og med 2030.²⁶⁷ Det norske målet om klimanøytralitet har en historie tilbake til klimaforliket i 2008, da flertallet på Stortinget var enige om at Norge skal være karbonnøytralt i 2050. Målet ble bekreftet av Stortingets vedtak 897 i forbindelse med ratifikasjonen av Parisavtalen (Prop. 115 S (2015–2016), Innst. 407 S (2015–2016)): «Stortinget ber regjeringen legge til grunn at Norge skal sørge for klimareduksjoner tilsvarende norske utslipp fra og med 1. januar 2030, og at klimanøytralitet kan oppnås gjennom EUs kvotemarked, internasjonalt samarbeid om utslippsreduksjoner, kvotehandel og prosjektbasert samarbeid.» Klima- og miljødepartementet opplyser i brev at klimanøytralitet har vært listet som nasjonalt arbeidsmål i alle statsbudsjetter siden 2008. Kvotene Norge skaffer under Parisavtalens artikkel 6 kan ifølge departementet medvirke til at Norge blir klimanøytral fra og med 2030.

Klima- og miljødepartementet opplyser i intervju at det er usikkert om Norge oppnår målet om å redusere utslipp med 55 prosent gjennom avtalen med EU. Departementet opplyser i brev at det er et forbehold i Norges innmeldte mål under Parisavtalen for bruk av kvoter under Parisavtalens artikkel 6.²⁶⁸ Behovet for et forbehold skyldes at det ikke er avklart med EU hvordan klimaeffekten av samarbeidet skal fordeles mellom EU og Norge. I en situasjon der EU-samarbeidet ikke skulle ta Norge helt til 55 prosent kan Norge ta i bruk markedssamarbeid under Parisavtalens artikkel 6 for å gjøre opp for det som måtte mangle på oppfyllelsen av Norges 2030-mål under Parisavtalen.

Artikkel 6 i Parisavtalen inneholder en mekanisme som gir landene fleksibilitet i hvordan utslippskuttene gjennomføres, slik at kostnadene blir lavere og land tør å melde inn større utslippskutt.²⁶⁹ Etter artikkel 6.2 kan land inngå bilaterale avtaler om prosjekter som kutter i utslipp, og disse kuttene vil godkjennes slik at de teller mot målene som landene melder inn til FN. Etter artikkel

²⁶⁵ Finansdepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 25. april 2024.

²⁶⁶ Klima- og miljødepartementet. (2024). *Spørsmål KLD*. E-post til Riksrevisjonen 8. mai 2024.

²⁶⁷ Klima- og miljødepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – Klima- og miljødepartementet kommentarer til utkast til hovedanalyserapport*, vedlegg 2. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

²⁶⁸ Klima- og miljødepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – Klima- og miljødepartementet kommentarer til utkast til hovedanalyserapport*, vedlegg 2. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

²⁶⁹ Reed, E. U. (2023, 6. mars). Artikkel 6: FNs papirkutt. *Magasinet KLIMA*. <https://cicero.oslo.no/no/artikler/fns-papirkutt>

6.4 skal FN etablere en sentralisert mekanisme hvor stater, bedrifter og andre aktører kan kjøpe utslippskutt (i form av kvoter) som for eksempel et solkraftanlegg fører til, og bokføre det til sitt eget klimaregnskap. Dette blir som et globalt kvotemarked. Klima- og miljødepartementet opplyser i intervju at det er etablert et velregulert system med strenge regler for overvåking, rapportering og verifisering av utslippsreduksjoner. Likevel er det ifølge departementet fortsatt ikke et etablert marked for artikkel 6.4, noe som betyr at det på nåværende tidspunkt er vanskelig å vurdere tilgangen på kvoter i dette globale systemet.

Det har tatt tid for medlemslandene å bli enige om reglene for kvotekjøp gjennom Parisavtalen, og det var først under klimaforhandlingene i Glasgow i 2021 at landene fikk på plass et overordnet regelverk for hvordan handel og samarbeid om utslipp skal foregå. Ifølge intervju med Klima- og miljødepartementet er detaljene for regelverket fortsatt under utarbeidelse gjennom forhandlingene i FNs årlige klimakonferanser (COP).

Klima- og miljødepartementet opplyser i intervju at arbeidet som norske myndigheter legger ned for å kunne kjøpe kvoter utenfor EU, foregår så langt gjennom to kanaler. Det ene er gjennom fondet *Transformative Carbon Asset Facility* i Verdensbanken, hvor Norge er et av flere giverland. Fondet har inngått én kontrakt om kvotekjøp etter Parisavtalen. Ifølge Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet gjelder kontrakten energireform og utfasing av fossile subsidier i Usbekistan. Per mars 2024 er dette den eneste kontrakten om kvotekjøp under Parisavtalen som Norge har forpliktet midler til.

Departementet opplyser videre i intervju at norske myndigheter i flere år også har arbeidet med å utvikle programmer i Senegal, Marokko og Indonesia som forhåpentligvis vil føre til kontraktsforhandlinger. Dette samarbeidet foregår gjennom organisasjonen *Global Green Growth Institute*, som er den andre kanalen norske myndigheter jobber med kvotekjøp overfor. Norske myndigheter har ikke signert kontrakter med de tre landene, men har undertegnet intensjonsavtaler. Avtalene bekrefter ifølge Klima- og miljødepartementet interessen for videre samarbeid.²⁷⁰ Målet er å omforenes om en kontrakt for kjøp og salg av kvoter, basert på resultatbasert finansiering og i tråd med regelverket i artikkel 6 i Parisavtalen, opplyser departementet i intervju. I tillegg kan det ifølge Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet være ønskelig å prøve ut samarbeid gjennom andre kanaler, for eksempel bilateralt samarbeid eller samarbeid gjennom andre institusjoner.²⁷¹

Langsiktige avtaler om kjøp av kvoter inngås etter fullmakt fra Stortinget, jf. Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet. I statsbudsjettet for 2024 ble Stortinget bedt av regjeringen om å utvide den eksisterende fullmakten til å kjøpe klimakvoter under Parisavtalens artikkel 6 fra 1,2 til 8,2 milliarder kroner. Fullmakten skal dekke framtidige utbetalinger for flerårige avtaler til blant annet *Transformative Carbon Asset Facility* i Verdensbanken.. Fullmakten skal også gjøre det mulig å starte forhandlinger om nye kvotekjøpskontrakter dersom programmene utviklet gjennom Global Green Growth Institute de siste årene, blir klare for dette i 2024. Kvotene som kjøpes under fullmakten kan bidra til at Norge blir klimanøytralt fra og med 2030, jf. vedtak 897 (Prop. 115 S (2015–2016), Innst. 407 S (2015–2016)). Dersom EU-samarbeidet ikke tar Norge helt til 55 prosent utslippsreduksjon, kan kvotene brukes til å dekke det som mangler for å oppfylle Norges mål under Parisavtalen, ifølge Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet.²⁷²

²⁷⁰ Klima- og miljødepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – Klima- og miljødepartementet kommentarer til utkast til hovedanalyserapport*, vedlegg 2. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

²⁷¹ Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 207–208.

²⁷² Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 214–215.

7 Departementenes styring mot klimamålene

I kapittel 4 så vi på departementenes samordning i arbeidet med å nå klimamålene. Dette kapitlet handler om departementenes styring på eget ansvarsområde. Innenfor egne politikkområder har de ulike departementene et selvstendig ansvar for å bidra til å nå klimamålene. Det er ikke innført konkrete klimamål for den enkelte sektor, men det er vedtatt ambisjoner og intensjoner for noen sektorer. Dette omtaler vi i kapittel 7.1. Departementenes forventninger til underliggende etaters arbeid med å redusere klimagassutslippene, slik de formidles i styringsdokumentene, beskriver vi i kapittel 7.2.

7.1 Fastsetting av mål, intensjoner og ambisjoner for ulike sektorer

7.1.1 Klimamål og strategier for den enkelte sektor er ikke innført

I forbindelse med forslaget til ny klimalov i 2017, ble det ikke innført mål for de enkelte sektorområdene. Klima- og miljødepartementet la i lovproposisjonen til grunn at det europeiske kvotesystemet for virksomheter sikret at utslipp ble redusert på en kostnadseffektiv måte, og at det også begrenset faren for karbonlekkasje.²⁷³ Å sette et eget mål for kvotepliktig sektor i Norge ville ikke redusere globale utslipp, men heller hindre næringsutvikling i Norge. Tanken var at å sette et samlet mål for de sektorene som inngår i ikke-kvotepliktig sektor, ga større fleksibilitet til å gjennomføre de mest kostnadseffektive eller mindre krevende tiltakene uavhengig av sektor. Den siste stortingsmeldingen om klima, Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan for 2021–2030*, viderefører prinsippet fra 2017 om å ikke innføre mål for de enkelte sektorområdene.

Klima- og miljødepartementet uttaler i intervju at muligheten for å kjøpe kvoter eller utslippsenheter i utlandet gjør det vanskeligere å sette konkrete klimamål for de ulike sektorene. Departementet viser til at andre departementer mener at Norge ved å delta i det europeiske kvotesystemet gjør det mulig for Norge å fortsette med de samme aktivitetene i 2050 som i dag, og da er det ikke nødvendig med sektormål. Klima- og miljødepartementet mener at det er en risikabel strategi å satse på å nå målene gjennom kvotekjøp. Forskjellen i forståelsen av hva det betyr at Norge deltar i EUs kvotemarked, preger departementenes samarbeid om politikktutforming, det vil si utforming av virkemidler og tiltak.

Alle departementene vi har intervjuet, opplyser at de lovfestede klimamålene vedtatt av Stortinget kan finnes igjen i departementenes sentrale plandokumenter, retningslinjer og stortingsmeldinger. Dokumentanalysen vår bekrefter dette. Ifølge tildelingsbrevene for 2023 til Sjøfartsdirektoratet og Kystverket forventes det at begge etatene setter mål og iverksetter tiltak for å redusere klimagassutslipp i tråd med Parisavtalen, og at de rapporterer om måloppnåelse.²⁷⁴

Videre peker flere departementer på at de ikke ser hensikten med å innføre mål for den enkelte sektor. For eksempel mener Samferdselsdepartementet at å tallfeste et mål for transportsektoren kan ha en uheldig virkning ved at det kan trekke fokuset vekk fra at det kreves en tverrsektoriell innsats for å nå klimamålene. Samferdselsdepartementet mener også at det er relativt bred enighet mellom departementene om at sektorspesifikke klimamål ikke vil løse problemene med å nå de overordnede klimamålene.

Klima- og miljødepartementet sier at dersom det var satt tydelig definerte sektormål, så kunne det sannsynligvis vært stilt tydeligere krav til de ulike sektordepartementene om å legge fram forslag om virkemidler og tiltak som fører til nødvendige utslippsreduksjoner, samt dimensjoneringen av hvert

²⁷³ Prop. 77 L (2016–2017) *Lov om klimamål (klimaloven)*, avsnitt 8.3.3.

²⁷⁴ Klima- og miljødepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet utarbeider felles tildelingsbrev til Sjøfartsdirektoratet. Klima- og miljødepartementet opplyser i brev 24. april 2024 at det er Klima- og miljødepartementet som skriver forventningene på klimaområdet.

departements bidrag til virkemiddelutforming for å nå klimamål. Likevel er det ifølge Klima- og miljødepartementet flere faglige begrunnelser for at det ikke er satt tydelige sektormål. Virkemiddelapparatet for å nå klimamålene er komplekst, med flere sektorovergrepene virkemidler. Dette gjør det vanskelig å sette et konkret måltall for den enkelte sektor og departement. I tillegg gjør teknologiutviklingen at hva som er mest kostnadseffektivt å gjennomføre, kan endre seg over tid, og eventuelle definerte mål for de ulike sektorområdene måtte derfor justeres fortløpende.

I tillegg til de faglige begrunnelsene peker Klima- og miljødepartementet på at en diskusjon mellom departementene om det er hensiktsmessig å fordele det nasjonale målet på sektorområdene vil være ressurskrevende, gitt ulike syn på om det vil være hensiktsmessig å innføre sektormål. Klima- og miljødepartementet viser til at departementene er klar over at de har et ansvar for å jobbe for å nå de vedtatte ambisjonene, og peker på at arbeid med mål kan ta ressurser bort fra å drive politikktutvikling med de styringsverktøyene departementet har til rådighet. Gitt mange prosesser er det en avveining departementet må gjøre.

Klima- og miljødepartementet mener videre at det å etablere en bestemt retning og en viss fordeling av det nasjonale målet gir et relevant styringssignal for både sektordepartementene, underliggende etater, privat næringsliv og befolkningen generelt. Ambisjonene som er satt for transportsektoren, med mål for nye kjøretøy i bilparken og for byområdene gjennom bymiljøavtalene, er eksempler på dette.

Klima- og miljødepartementet understreker i intervju at sektordepartementene har et selvstendig ansvar for å bidra til å nå klimamålene innenfor sine politikkområder, selv om det ikke er satt konkrete sektormål. Departementene har et ansvar for å ha godt kunnskapsgrunnlag og å utarbeide forslag som kan gi lavere utslipp og eventuelt høyere opptak av klimagasser for å nå klimamålene på kort og lang sikt. På egne ansvarsområder er departementene også, i tråd med utredningsinstruksen, ansvarlige for å vurdere og synliggjøre klimaeffekten i forslag som påvirker utslippene og måloppnåelsen. Klima- og miljødepartementet påpeker i intervju at departementet kan vise til klimamålene i dialogen med de andre departementene, men at departementet er helt avhengig av at de enkelte sektordepartementene utformer tiltak og virkemidler for å følge dem opp.

I flere sammenhenger har det blitt pekt på at myndighetene burde lage strategier for noen av sektorene. Et eksempel på dette er Klimakur 2020, som ble utgitt i 2010 og viste til at det ville kreve svært sterke virkemidler, store investeringer og overføringer og dessuten sterk politisk vilje for å oppnå utslippsreduksjoner i transportsektoren i 2020.²⁷⁵ Klimakur 2020 pekte i den forbindelse på at det ville være nødvendig å ha en langsiktig strategi bak valg av virkemidler i transportsektoren, og at virkemidlene måtte justeres over tid etter som man så virkningene av dem.²⁷⁶ Et annet eksempel er Det internasjonale energibyråets gjennomgang av den norske energipolitikken fra 2022. Byrået anbefalte at Norge utarbeider strategier for energiomstillingen og for hvordan utslippene kan reduseres i sentrale sektorer fram mot 2030 og 2050 som inkluderer spesifikke mål og tilhørende virkemidler.²⁷⁷

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser i brev at de har utarbeidet en rekke strategier som dekker store deler av næringslivet og som inkluderer mål om grønn omstilling, blant annet *Veikart for grønt industriløft*, og *Handlingsplan for en sirkulær økonomi*. Departementet påpeker samtidig at flere virkemidler er sektorovergrepene (blant annet avgifter og krav i offentlig anskaffelser), og de mener derfor at å bestemme utslippsbaner for hver sektor ikke er den mest egnede måten å gjennomføre

²⁷⁵ Klimakur 2020 ble utarbeidet på oppdrag fra det daværende Miljøverndepartementet og er skrevet av en faggruppe bestående av Norges vassdrags- og energidirektorat, Oljedirektoratet, Statens vegvesen, Statistisk sentralbyrå og Klima- og forurensningsdirektoratet (nåværende Miljødirektoratet), som ledet arbeidet.

²⁷⁶ Klima- og forurensningsdirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Oljedirektoratet, Statens vegvesen, Statistisk sentralbyrå. (2010). *Klimakur 2020. Tiltak og virkemidler for å nå norske klimamål mot 2020*, s. 80.

²⁷⁷ Det internasjonale energibyrået. (2022). *Norway 2022. Energy Policy Review*, s. 33.

utslippskuttene på. Det er fordi disse virkemidlene kan bidra til en samlet effekt som innfrir målet selv om det slår ut ulikt i de ulike sektorene.²⁷⁸

Etter Klima- og miljødepartementets vurdering er det en fordel for departementsfellesskapet at det etableres en strategi for klimaarbeidet. I tillegg er det relevant å vurdere om enkeltdepartementer trenger egne strategier for hvordan departementet skal jobbe med klima. Klima- og miljødepartementet mener dette ville ha vært en fordel fordi det kan gjøre sektoransvaret til sektordepartementene tydeligere.

Klimautvalget 2050 mener departementene som er ansvarlig for de ulike sektorene, må planlegge for hvordan deres sektor vil bidra til den langsiktige omstillingen og til å nå de kortsiktige klimamålene uten å være i strid med andre miljømål, for eksempel for natur. Utvalget mener også det må tydeliggjøres hva de ulike sektorene skal bidra med, og hvilke ressurser det er behov for.²⁷⁹

7.1.2 For noen sektorer har Stortinget vedtatt *ambisjoner*

Som nevnt ovenfor er ikke de lovfestede klimamålene delt opp i konkrete mål for hver sektor. Stortinget har imidlertid vedtatt *ambisjoner* for noen sektorer. Ifølge *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024 kan ambisjoner bidra til å gi en retning for omstillingen, plassere ansvaret for utslippsreduksjoner og gi et tydelig signal til aktørene.

For deler av transportnæringen har Stortinget fastsatt ambisjoner. I forbindelse med Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan for 2021–2030* og Meld. St. 20 (2020–2021) *Nasjonal Transportplan 2022–2033* ble det satt en ambisjon for transportsektoren. Videre ble det i forbindelse med Meld. St. 10 (2020–2021) *Grønnere og smartere – morgendagens maritime næring* satt en egen ambisjon for innenriks sjøfart og fiske.²⁸⁰

For andre sektorer foreligger det en intensjonsavtale med organisasjonene i jordbruket som setter en ramme for å kutte utslipp og øke opptak fra jordbruket, og regjeringen vil i samarbeid med næringen jobbe for å redusere utslippene fra olje- og gassproduksjonen på norsk sokkel.²⁸¹ De forskjellige ambisjonene og intensjonene framgår av tabell 2.

²⁷⁸ Nærings- og fiskeridepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – innspill til utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

²⁷⁹ NOU 2023: 25 *Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050*, s. 226.

²⁸⁰ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 32.

²⁸¹ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 32 og 78. I *Klimastatus og -plan* viser regjeringen til at den, i tråd med Stortingets anmodningsvedtak nr. 684 fra 12. juni 2020 og Hurdalsplattformen, i samarbeid med næringen vil jobbe for at utslippene fra olje- og gassproduksjonen på norsk sokkel blir kuttet med 50 prosent innen 2030 og til netto null i 2050 sammenliknet med 2005-nivå (side 78). Regjeringen viser også til at den har en intensjonsavtale med jordbrukssektoren om å arbeide for en samlet reduksjon i utslipp og en økning i opptak fra jordbruksaktivitet på minst 5 millioner tonn CO₂-ekvivalenter samlet for perioden 2021–2030.

Tabell 2 Ambisjoner og intensjoner for ulike sektorer og næringer

Innenriks sjøfart og fiske	en halvering av utslippene i 2030 sammenlignet med 2005
Transportsektoren	en halvering av utslippene i 2030 sammenlignet med 2005
Petroleumssektoren	kutt i utslippene fra olje- og gassproduksjonen på norsk sokkel med 50 prosent innen 2030 og til netto null i 2050 sammenlignet med 2005
Jordbruket	samlet reduksjon i utslipp og en økning i opptak fra jordbruksaktivitet på minst 5 millioner tonn CO ₂ -ekvivalenter samlet for perioden 2021–2030
Klimapartnerskap	intensjonsavtale fra januar 2023 om bransjevis klimapartnerskap mellom staten og ulike sektorer i næringslivet

Kilde: Klimameldingen og andre stortingsmeldinger²⁸²

7.1.3 Flere departementer mener det vil bli vanskelig å nå sektorvise ambisjoner om å redusere klimagassutslippene

Vi har i intervju med sentrale departementer spurt om hvordan de vurderer mulighetene til å kutte utslipp i egen sektor i tråd med de sektorvise ambisjonene.

Ifølge Nærings- og fiskeridepartementet vil sektorambisjonen for 2030 bli krevende å nå hvis teknologiutviklingen innen skipsfarten ikke blir som forventet.²⁸³ Omstillingstakten må også økes betraktelig for å være på vei mot halveringsambisjonen i 2030, ifølge *Regjeringas klimastatus og -plan* (2023–2024). Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at mange skip har en levetid på opp mot 30 år, og det kan være teknisk vanskelig og kostnadskrevenende å bygge om skip slik at de kan driftes ved hjelp av lav- eller nullutslippsteknologi. Imidlertid er det inngripende å kreve kassering av skip som ikke tilfredsstillende gjeldende teknologikrav. Framdriften i teknologiutviklingen og utskiftingstakten har derfor stor betydning for når klimamålene for næringen nås.

Energidepartementet (tidligere Olje- og energidepartementet) understreker at å legge om til drift med kraft fra land er det tiltaket som kan bidra til å redusere utslippene fra olje- og gassvirksomheten betydelig innen 2030. Det eneste realistiske alternativet for å oppnå like store utslippsreduksjoner før 2030 er å legge ned lønnsom produksjon og infrastruktur. Den største barrieren for tiltak i olje- og gassvirksomheten er at tiltakene er dyre og derfor ikke er lønnsomme. Videre er det en tilleggsutfordring for enkelte mulige kraft-fra-land-tiltak at det ikke er kraft tilgjengelig på relevante tilkoblingspunkter på land. Dette kan gi risiko for at ambisjonene for 2030 ikke nås. I brev presiserer Klima- og miljødepartementet at ambisjonen for petroleumssektoren om å redusere utslippene fra et 2005-nivå er vesentlig mindre ambisiøs enn hva som ville vært tilfellet dersom ambisjonen hadde vært knyttet opp til 1990-nivå (som er referanseåret som benyttes som utslippsnivå i klimaloven).²⁸⁴

Landbruks- og matdepartementet opplyser at det tar tid å fase inn ny teknologi i jordbrukssektoren, og at en del teknologi fortsatt er under utvikling. Det betyr at utslippskuttene vil komme mot slutten av

²⁸² Meld. St. 10 (2020–2021) *Grønnere og smartere – morgendagens maritime næring*, Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan for 2021–2030*, Meld. St. 11 (2021–2022) Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2020–2021) *Energi til arbeid - langsiktig verdiskapning fra norske energiresurser*. Intensjonsavtalen med organisasjonene i jordbruket fra 2019. Se også *Regjeringas klimastatus og -plan* (2023–2024) s. 32, 78 og 144, og NHO. (2023). Regjeringen og næringslivet inngår intensjonsavtale om klimapartnerskap. Hentet 26. september 2023 fra <https://www.nho.no/tema/energi-miljo-og-klima/artikler/i-dag-gikk-startskuddet-for-klimapartnerskap-mellom-staten-og-naringslivet/>

²⁸³ Ansvar for innenriks sjøfart og fiske er delt mellom Klima- og miljødepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. I undersøkelsen har vi intervjuet Nærings- og fiskeridepartementet om dette. Det er Klima- og miljødepartementet som har ansvaret for å følge opp dette målet som sektordepartement.

²⁸⁴ Klima- og miljødepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – utkast til hovedanalyserapport*. Vedlegg til brev til Riksrevisjonen 25. april 2024.

perioden. Dette har betydning for om jordbrukssektoren vil klare å redusere utslippene med fem millioner tonn over perioden 2021–2030.

Samferdselsdepartementet opplyser i intervju at det vurderer at ambisjonen for transportsektoren sannsynligvis ikke er like bindende som målet fastsatt for ikke-kvotepiktig sektor gjennom avtalen med EU og Island og som de lovfestede klimamålene. Samferdselsdepartementet vurderer at hvis målet for ikke-kvotepiktig sektor skal nås med innenlandske utslippsreduksjoner, må det trolig kuttes enda mer i transportsektoren enn det halveringsambisjonen for transportsektoren tilsier.

7.1.4 Tiltak innenfor skogsektoren gir effekt først etter mange år

Landbruks- og matdepartementet viser til at tiltak innenfor skogsektoren først får god effekt etter flere tiår, og at det derfor for denne sektoren er en utfordring at det settes for kortsiktige mål som 2030-målet. Ifølge Prop. 1 S (2023–2024) for Landbruks- og matdepartementet har regjeringen satt et mål for skogsektoren om å øke CO₂-opptaket i skog.²⁸⁵ Som nevnt i kapittel 6.1.3 er det i henhold til avtalen med EU også satt et mål om netto null (at samlet utslipp fra skog- og arealbruk ikke skal overstige samlet opptak) for skog- og arealbruk innen 2030.

Netto-null-målet er ifølge Landbruks- og matdepartementet urealistisk å oppnå for Norges del fordi de aller fleste kjente tiltakene for å øke opptaket i skog først vil gi effekt etter 2030. Departementet understreker at målhorisonten har betydning for hvilke tiltak som prioriteres i de årlige budsjettvedtakene og i *Regjeringas klimastatus og -plan*. Departementet viser til at beregninger utført av underliggende etater klassifiserer tiltak i sektoren som relativt billige sammenlignet med tiltak i andre sektorer. Med de kortsiktige planprosessene står likevel slike tiltak i fare for å bli utsatt, sannsynligvis fordi effekten kommer for langt fram i tid. Dette er også uheldig med tanke på at kostnader ved å la være å gjennomføre tiltak nå, vil bli dyrere etter hvert som kvotekostnadene øker.

7.1.5 Departementene må avveie klimamål mot andre samfunns mål

Vi har i intervjuer stilt spørsmål om departementenes arbeid med å håndtere målkonflikter, altså hvordan klimamål²⁸⁶ ses i sammenheng med andre mål. Flere av departementene vi har intervjuet, viser til at klimamål i praksis må veies mot andre sentrale sektormål og hensyn. Dersom målkonflikter oppstår, avveies ulike mål mot hverandre i de ordinære beslutningsprosessene, for eksempel gjennom arbeidet med tildelingsbrevene og i den årlige budsjettprosessen.

I henhold til Nasjonal transportplan 2022–2033 er det vedtatt fem likestilte mål for transportsektoren, hvorav det ene målet er å «bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål».

Samferdselsdepartementet opplyser i intervju at arbeidet med Nasjonal transportplan er en viktig prioriteringsmekanisme der de ulike hensynene veies mot hverandre. Det som til slutt presenteres til Stortinget, er et resultat av avveiningene, og det er ikke mulig å etterprøve avveiningene rent matematisk i etterkant. Klima- og miljødepartementet erfarer at Samferdselsdepartementet sørger for å få innspill fra flere departementer i forbindelse med utarbeidelsen av Nasjonal transportplan. Dette er imidlertid i hovedsak en plan for utvikling av infrastruktur i Norge og ikke primært en plan for hvordan klimagassutslippene i transportsektoren skal reduseres. Nasjonal transportplan omfatter også i hovedsak kun Samferdselsdepartementets egne virkemidler. Klima- og miljødepartementet viser i intervju til at det er Samferdselsdepartementet som skal gjennomføre politikken vedtatt gjennom Nasjonal transportplan, og som må håndtere målkonfliktene som oppstår. Departementet understreker i den sammenheng at dette ikke er unikt for Samferdselsdepartementet eller Nasjonal transportplan.

Nærings- og fiskeridepartementet viser i intervju til at hensynet til miljø og klima er en del av målet for departementet, som er størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi innenfor bærekraftige

²⁸⁵ Prop. 1 S (2023–2024) for Landbruks- og matdepartementet, s. 69.

²⁸⁶ Spørsmålene omfattet i praksis både de lovfestede klimamålene og det nasjonale omstillingsmålet, i og med at målkonflikter er relevant uansett hvilket av de nevnte klimamålene som legges til grunn.

rammer. Samtidig peker departementet på at klimahensyn i praksis må veies mot andre sentrale sektormål.

I brev presiserer Nærings- og fiskeridepartementet at målet i seg selv innebærer at departementet hele tiden må gjøre avveininger mellom nytte og kostnader, ikke at andre hensyn går foran klimahensyn. Denne avveiningen er en direkte følge av departementets mål. Nesten all verdiskaping baserer seg på de samme, knappe innsatsfaktorene arbeidskraft, kapital og naturressurser. For at verdiskapingen skal bli størst mulig, må disse innsatsfaktorene benyttes slik at de gir størst avkastning på lang sikt. Et mål om størst mulig samlet verdiskaping impliserer altså en langsiktig forvaltning av landets samlede ressurser som ikke svekker verdiskapingsevnen vår i fremtiden.²⁸⁷

Energidepartementet understreker i intervju at målet om utslippsreduksjoner fra oljevirksomheten er satt av Stortinget med bestemte forutsetninger. Utslippsreduksjonene skal oppnås innenfor dagens virkemidler. Tiltakene skal være kostnadseffektive og er dermed avhengig av videre elektrifisering av eksisterende felt og lav- og nullutslippsteknologi på nye felt. Det innebærer at man også må ta hensyn til kraftsystemet på land. Disse betingelsene er nedfelt i anmodningsvedtak nr. 684²⁸⁸ fra 2020. Slik Energidepartementet vurderer det, må tiltak og virkemidler for å redusere utslipp avveies mot andre relevante mål som Stortinget har vedtatt, og de betingelsene som kommer fram i anmodningsvedtaket.

Landbruks- og matdepartementet viser i intervju til at Stortinget har stilt et krav om at jordbruksnæringen skal produsere de varene forbrukerne etterspør. Tilnærmingen blir da å redusere utslipp per enhet produsert, ikke å produsere de varene som gir lavest mulig utslipp. For skogbruk er det konflikten mellom mål i skogpolitikken og mål om naturmangfold som er særlig vanskelig. Uenigheter avklares på regjeringsnivå dersom Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet ikke blir enige.

For kommunesektoren er kommunenes rett til selvstyre et viktig grunnpremiss. Dette har betydning for hva nasjonale myndigheter kan kreve fra kommunene. Nasjonale myndigheter formidler forventninger hvert fjerde år gjennom Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. For 2023–2027 skal kommunen og fylkeskommunen gjennom planleggingen «fremme verdiskaping, nødvendig omstilling av økonomien, sikre bosetting i hele landet, redusere klimagassutslipp og tilpasse oss et klima i endring, ivareta natur, viktige friluftsområder og kulturmiljø, effektivisere energibruken, tilby likeverdige tjenester, håndtere demografiske endringer, motvirke mangel på kompetanse og arbeidskraft og sikre gode, likestilte og trygge samfunn». Kommunal- og distriktsdepartementet viser i intervju til at dokumentet ikke stiller bindende krav, men føringene om hvordan regjeringen forventer at kommunene skal jobbe med klima, er tydeligere enn i tidligere versjoner.

En forsker ved By- og regionforskningsinstituttet (NIBR) viser til at alle disse hensiktene ofte strider mot hverandre når de skal ivaretas i kampen om arealene på lokalt nivå. Kommunene får ikke mange avklaringer som rettesnor i sitt arbeid.²⁸⁹ Miljødirektoratet viser til i intervju at kommunene vedtar arealbruk med hjemmel i plan- og bygningsloven og skal avveie mange hensyn mot hverandre, blant annet klima. Kommunene har et stort handlingsrom når det gjelder å ta hensyn til klima i arealplanleggingen, men ifølge Miljødirektoratet bruker de fleste kommunene ikke handlingsrommet fullt ut.

Sekretariatet for kjernegruppen viser til i intervju at det i kjernegruppen har vært ulike fortolkninger og forståelser av klimamålene og målstrukturen mellom departementene, og at diskusjoner om

²⁸⁷ Nærings- og fiskeridepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – innspill til utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

²⁸⁸ Anmodningsvedtak nr. 684 fra 12. juni 2020 lyder som følger: «Stortinget ber regjeringen sammen med bransjen legge fram en plan for hvordan utslippene fra olje- og gassproduksjonen på norsk sokkel reduseres med 50 prosent innen 2030, sammenlignet med 2005, innenfor dagens virkemiddelbruk. Videre må planen ivareta hensynet til kostnadseffektive utslippsreduksjoner, herunder videre elektrifisering av eksisterende felt og lav- og nullutslippsteknologi på nye felt og hensynet til kraftsystemet på fastlandet. Dette arbeidet ferdigstilles i løpet av 2021.»

²⁸⁹ Danbolt, M. (2023, 29. juni). Forsker om regjeringens forventninger: Svært uklare og selvmotsigende signaler. *Kommunal Rapport*.

målkonflikter mellom klimamålene og andre politiske mål har medført betydelig ressursbruk i samarbeidet med departementene. Med kjernegruppen har departementsfellesskapet imidlertid klart å skape en enighet om at klimamålene setter klare rammer for arbeidet som gjøres i embetsverket.

I brev til Riksrevisjonen viser Finansdepartementet til at avveininger mellom de lovfestede klimamålene og andre samfunns mål ofte er en politisk beslutning. Den relative prioriteringen av klima opp mot andre samfunns mål trenger derfor ikke å være en indikasjon på graden av styring og samordning innad i eller mellom departementer, uttaler Finansdepartementet.²⁹⁰

Hensynet til klimamål sett opp mot andre mål er for øvrig omtalt i *Strategi for departementenes arbeid med klima og omstilling til et lavutslippssamfunn*, som ble ferdigstilt i april 2024. Strategien slår fast at i utredninger og politikkkutforming skal virkningen på utslipp av klimagasser vurderes i tråd med utredningsinstruksen, og at dette gjelder også der hensynet til klima ikke er hovedformålet. Beslutningsgrunnlag på områder som bidrar til gjennomføring av andre politiske mål enn klima skal ifølge strategien inneholde vurderinger av hvordan forslaget påvirker gjennomføringen av klimamålene der det er relevant.

7.2 Departementenes oppfølging av klimamålene i styringsdokumentene

7.2.1 I noen instruksjoner omtales klima som del av virksomhetens formål eller ansvarsområde

Direktoratene har en viktig rolle i å gjennomføre nasjonal politikk. Instruksene²⁹¹ fra departementene til direktoratene beskriver oppgaver som ligger fast over tid, som formål og ansvarsområder. Formålet beskriver hva virksomheten er til for, og omtalen av ansvarsområdene klargjør hvilke saker som tilhører virksomheten.²⁹² Instruksene skal dermed gi virksomheten forutsigbarhet og grunnlag for flerårig perspektiv i sin styring.²⁹³ Tabell 3 gjengir en forkortet versjon av formålene til de utvalgte direktoratene slik de er nedfelt i instruksene.

²⁹⁰ Finansdepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 25. april 2025.

²⁹¹ Det er departementet som skal fastsette instruksjoner innenfor rammen av Reglement for økonomistyring i staten både for departementet og underliggende virksomheter, jf. § 3. Kravet framgår også av bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 1.3.

²⁹² DFØ. (2023, 22. januar). *Hovedinstruks del B2: Virksomhetens myndighet og ansvar*. Hentet 31. januar 2024 fra <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/etatsstyring/hovedinstruks/hovedinstruks-del-b2-virksomhetens-myndighet-og-ansvar/>

²⁹³ DFØ. (2023, 22. januar). *Hensikten med hovedinstruksen*. Hentet 31. januar 2024 fra <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/etatsstyring/hovedinstruks/hensikten-med-hovedinstruksen/>

Tabell 3 Formålet til utvalgte direktorater

Direktorat (Departement)	Formål og ansvar
Statens vegvesen (Samferdselsdepartementet)	<p>Statens vegvesen skal innenfor sitt ansvarsområde utvikle og tilrettelegge for et effektivt, miljøvennlig, framtidsrettet og trygt transportsystem.</p> <p>Statens vegvesen skal levere gode tjenester gjennom effektiv bruk av offentlige midler.</p> <p>Statens vegvesen har sektoransvar for å følge opp nasjonale oppgaver for hele veitransportsystemet, inkludert sektoransvar for klima- og miljøområdet.</p> <p>Statens vegvesen skal bidra til at internasjonale klimaforpliktelser blir nådd.</p>
Jernbanedirektoratet (Samferdselsdepartementet)	<p>Jernbanedirektoratets samfunnsoppdrag er å nå overordnede mål om en effektiv, sikker og miljøvennlig jernbanesektor.</p> <p>Jernbanedirektoratet skal ivareta den strategiske, helhetlige og overordnede koordineringen og planleggingen av jernbanesektoren og skal legge samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger til grunn for sin virksomhet.</p> <p>Direktoratet skal spesielt ved avtaleinngåelse ha fokus på at prosjekter og tiltak blir optimalisert, dvs. at kostnadene søkes redusert og nytten økt.</p> <p>Direktoratet skal ha fokus på målene i Nasjonal transportplan.</p> <p>I faglige råd til Samferdselsdepartementet skal Jernbanedirektoratet vise hvordan direktoratet kan arbeide for at jernbanesektoren bidrar til å oppfylle nasjonale mål på klima- og miljøområdet.</p>
Kystverket (Nærings- og fiskeridepartementet)	<p>Kystverket skal legge til rette for sikker, miljøvennlig og effektiv ferdsel i farleier og i norske havområder, og hindre og begrense miljøskade ved akutt forurensning eller fare for akutt forurensning.</p> <p>Kystverket skal som transportetat, i samspill med de øvrige transportvirksomhetene, bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål.</p> <p>Hensynet til blant annet klima skal ligge til grunn for Kystverkets virksomhet.</p> <p>Kystverket skal ha et oppdatert kunnskapsgrunnlag for sitt arbeid med blant annet klima og utarbeide nærmere analyser ved behov.</p>
Sjøfartsdirektoratet* (Nærings- og fiskeridepartementet)	<p>Sjøfartsdirektoratet skal være en aktør som spiller en viktig og sentral rolle i å utvikle maritim virksomhet i Norge. Norge skal være en attraktiv flaggstat med høy sikkerhet for liv, helse, miljø og materielle verdier.</p>
Sokkeldirektoratet (Energidepartementet)	<p>Sokkeldirektoratet (tidligere Oljedirektoratet) har en sentral rolle i forvaltningen av olje- og gassressursene på norsk kontinentalsokkel og er et viktig rådgivende organ for departementet innenfor petroleumsvirksomheten.</p> <p>I tillegg skal Sokkeldirektoratet legge til rette for undersøkelse og utvinning av mineralforekomster på kontinentalsokkelen i samsvar med samfunnmessige mål.</p> <p>Sokkeldirektoratet utøver forvaltningsmyndighet i forbindelse med tildeling av areal, undersøkelser etter petroleumforekomster på sokkelen og utvinning av dem.</p>
Norges vassdrags- og energidirektorat (Energidepartementet)	<p>Norges vassdrags- og energidirektorat har ansvar for å forvalte de innenlandske energiresursene.</p> <p>Direktoratet har ansvar for å forvalte Norges vannressurser og ivaretar statlige forvaltningsoppgaver innen flom- og skredforebygging.</p>
Landbruksdirektoratet (Landbruks- og matdepartementet)	<p>Landbruksdirektoratet er et utøvende forvaltningsorgan for de sentrale landbrukspolitiske virkemidlene. Direktoratet er også et støtte- og utredningsorgan for Landbruks- og matdepartementet.</p>

Kilde: Gjeldende instruks per 31. desember 2023 hentet fra regjeringen.no.

*Sjøfartsdirektoratet er et forvaltningsorgan underlagt Nærings- og fiskeridepartementet. Direktoratets arbeid med beskyttelse av det ytre miljø, herunder utvikling, implementering og håndhevelse av miljøkrav for skipsfarten, jf. skipsikkerhetsloven kapittel 5, er underlagt Klima- og miljødepartementet. De to departementene har felles styringsdialog med Sjøfartsdirektoratet.

Tabell 3 viser at klima ikke omtales som et eget ansvarsområde i instruksene til flere av direktoratene. Dette gjelder instruksene for Landbruksdirektoratet (2018), Sjøfartsdirektoratet (2017) og Sokkeldirektoratet (tidligere Oljedirektoratet) (2020). Klima er ikke nevnt eksplisitt i instruksene for Norges vassdrags- og energidirektorat, men forvaltning av konsesjoner for vannkraft og vindkraft har betydning for oppnåelsen av klimamålene. I *Regjeringas klimastatus og -plan for 2024* vises det til at tilstrekkelig kraft er en viktig forutsetning for å nå klimamålene.²⁹⁴

Landbruks- og matdepartementet opplyser i brev at departementets instruks til Landbruksdirektoratet er et dokument som i all hovedsak regulerer administrative forhold. I instruksene vises det også til de overordnede målene for landbrukspolitikken i dokumentet, der «Bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser» er en av disse.²⁹⁵

Instruksene for de tre transportetatene Jernbanedirektoratet (2021), Statens vegvesen (2021) og Kystverket (2020) nevner imidlertid klima. Instruksene til Statens vegvesen viser til at etaten har et sektoransvar for klimaområdet. Ifølge instruksene til Jernbanedirektoratet skal direktoratet gjennom faglige råd til Samferdselsdepartementet synliggjøre hvordan jernbanesektoren kan bidra til å oppfylle nasjonale klima- og miljømål. Også Kystverket skal bidra til å oppfylle Norges klima- og miljømål.

Nærings- og fiskeridepartementet informerer i brev om ansvarsdelingen mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet. Hoveddelen av Sjøfartsdirektoratets virksomhet er underlagt Nærings- og fiskeridepartementet. I saker som gjelder forurensning fra skip og vern av det marine miljøet, er direktoratet underlagt Klima- og miljødepartementet. Instruksene for Sjøfartsdirektoratet er fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet, men det materielle innholdet er utarbeidet i et samarbeid mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet.²⁹⁶

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser videre i brevet til Riksrevisjonen at det har igangsatt et arbeid for å vurdere endringer i direktoratets samfunnsoppdrag og fastsette nye hovedmål som vil gjelde fra 2025. Instruksene vil også revideres. I tråd med Nærings- og fiskeridepartementets mål vil inkludering av klima inngå i revisjonsvurderingen.²⁹⁷

7.2.2 Tildelingsbrevene inneholder få konkrete krav om at etatene skal redusere klimagassutslippene i egen sektor

I det årlige tildelingsbrevet til virksomheten skal departementet følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger.²⁹⁸ Brevet skal inneholde overordnede mål og angi strategiske utfordringer, satsingsområder og styringsparametere for å vurdere måloppnåelse og resultater.²⁹⁹

De mest sentrale virkemidlene, CO₂-avgift og kvotehandel, er sektorovergripende. Hovedvirkemidlene ligger derfor ikke hos det enkelte departement. Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet peker på at det på grunn av de sektorovergripende virkemidlene er begrenset nytte av å tallfeste mål for utslippskutt som den enkelte virksomhet skal måles mot. Målformuleringene handler derfor om at virksomhetene skal *bidra* til måloppnåelse og få fram kunnskap på klimaområdet.

²⁹⁴ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 20.

²⁹⁵ Landbruks- og matdepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – LMDs innspill til utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

²⁹⁶ Nærings- og fiskeridepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – innspill til utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

²⁹⁷ Nærings- og fiskeridepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – innspill til utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

²⁹⁸ Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 1.5.

²⁹⁹ DFØ. (2023, 22. januar). *Sjekkliste for tildelingsbrev*. Hentet 16. februar 2023 fra <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/etatsstyring/sjekkliste-tildelingsbrev>

Vår gjennomgang av tildelingsbrevne³⁰⁰ for 2022 og 2023 bekrefter dette. De fleste departementene etterspør at etatene innenfor klimaområdet skal *legge til rette for, rapportere, utarbeide analyser, gi innspill til og delta i etatssamarbeid om kunnskapsutvikling*. Det vi ikke gjenfinder, er en forventning om at etatene skal utvikle virkemidler eller gjennomføre tiltak for å redusere utslipp, utover utslippsreduksjoner i egen drift. For eksempel inneholder tildelingsbrevet for 2023 til Statens vegvesen prioriteringer og styringsparametere for det overordnede målet om å *bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål*. Styringsinformasjonen som Samferdselsdepartementet etterspør, handler først og fremst om at Vegvesenet skal *ha oversikt over og rapportere på utvikling* av eksempelvis antall ladestasjoner og lade- og fyllinfrastruktur.

I forbindelse med budsjettforliket høsten 2023 ba Stortinget regjeringen pålegge blant annet samferdselsetatene å utarbeide klimamål og rapportere på disse.³⁰¹ Samferdselsdepartementet opplyser i tildelingsbrevet for 2024 til Statens vegvesen at dette er ivarettatt og følges opp gjennom etatens arbeid med blant annet målet om klima og miljø i Nasjonal transportplan.

Regjeringen har imidlertid lagt inn tre nye fellesføringer for 2024, hvorav den ene er *systematisk og helhetlig arbeid for å redusere klimagassutslipp, naturfotavtrykk og energibruk*. I for eksempel tildelingsbrevet for 2024 til Statens vegvesen står det at Vegvesenet skal følge opp dette målet. Det presiseres videre at det i dette arbeidet skal tas hensyn til ivaretagelse av virksomhetens kjerneoppgaver og kostnadseffektivitet.³⁰²

Landbruks- og matdepartementet skriver i brev at Landbruksdirektoratets oppgave på klimaområdet er todelt; 1) å videreutvikle kunnskapsgrunnlaget, blant annet å komme med forslag til nye virkemidler og 2) å gjennomføre ny politikk vedtatt av regjeringen og Stortinget. Landbruks- og matdepartementet mener at Landbruksdirektoratet med dette har tydelige oppgaver med å bidra til reduserte utslipp og økt opptak fra norsk landbruk.³⁰³

Energidepartementet opplyser i brev at det er viktig for departementet at politiske avveininger ikke gjøres på direktoratsnivå, og understreker at det finnes flere måter å nå klimamålene på. Energidepartementet er opptatt av at deres direktorater forvalter sine kjerneoppgaver, men også bidrar til å frambringe kunnskap på sine områder som kan benyttes inn i kunnskapsgrunnlaget for vurderinger av klimapolitikken. Både NVE og Sokkeldirektoratet er involvert i å framskaffe kunnskap på sine områder og samarbeider med andre etater. Energidepartementet viser til at direktoratene har gitt bidrag til Miljødirektoratets rapporter de siste årene, og at de også bruker det oppdaterte faggrunnlaget fra Miljødirektoratet i sitt analysearbeid, blant annet i et pågående scenarioarbeid i NVE for å vurdere kraftforbruk som blant annet omfatter norske klimamål.³⁰⁴

I brevet framhever også Energidepartementet Sokkeldirektoratets rolle som rådgiver for departementet. Direktoratet bidrar med råd om utslippsreducerende tiltak, som for eksempel utbyggingsplaner departementet behandler for prosjekter med kraft fra land eller utbygging av havvind knyttet til petroleumsinnretninger. Sokkeldirektoratet har ifølge Energidepartementet også oppgaver knyttet til andre tiltak som understøtter klimapolitikken, blant annet CO₂-lagring.³⁰⁵

Finansdepartementet har i brev en generell kommentar om betydningen av sektordepartementenes styring og rolle i klimaarbeid. Departementet viser til at regjeringens klimapolitikk består blant annet av

³⁰⁰ Vi har gått gjennom tildelingsbrevne til Jernbanedirektoratet, Kystverket, Landbruksdirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Sjøfartsdirektoratet (felles tildelingsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet), Sokkeldirektoratet (tidligere Oljedirektoratet) og Statens vegvesen.

³⁰¹ Prop. 1 S Tillegg 1 (2023–2024), Innst. 2 S (2023–2024) *Endring av Prop. 1 S (2023–2024) Statsbudsjettet 2024 under Klima- og miljødepartementet (fullmakt for kjøp av skogkreditter og utslippsenheter)* Vedtak 75 er som følger: «Stortinget ber regjeringen fra og med januar 2024 i årlige tildelingsbrev til samferdselsetatene og -selskapene, de regionale helseforetakene, Sykehusbygg, Forsvarsbygg og Statsbygg, pålegge etatene å utarbeide klimamål og å rapportere på dette.»

³⁰² Tildelingsbrev fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen, 9. januar 2024, s. 15.

³⁰³ Landbruks- og matdepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – LMDs innspill til utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

³⁰⁴ Energidepartementet. (2024). *Kommentarer til vurderingene i utkast til rapport*. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

³⁰⁵ Energidepartementet. (2024). *Kommentarer til vurderingene i utkast til rapport*. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

Virkemidler som reduserer utslipp ved å påvirke aktørenes valg gjennom prising eller direkte regulering gjennom lov og forskrift. Offentlige virksomheter står også overfor disse insentivene og reguleringene og vil dermed gjøre valg som reduserer utslipp uten at det nødvendigvis må reflekteres i tildelingsbrev og andre styringsdokumenter. En kostnadseffektiv klimapolitikk vil si at utslippene reduseres der de koster minst for samfunnet. Dersom utslippene i liten grad reduseres i en sektor, trenger ikke dette ifølge Finansdepartementet å være en indikasjon på grad av styring i ansvarlig departement – det kan bety at utslippsreduksjonene på marginen er mer kostbare innenfor denne sektoren enn innenfor andre sektorer. Det kan også skyldes for eksempel politiske vurderinger.³⁰⁶

Departementenes rolle når det gjelder å gi føringer til underliggende virksomheter er også omtalt i *Strategi for departementenes arbeid med klima og omstilling til et lavutslippssamfunn* fra april 2024. Ifølge strategien skal departementene vurdere behovet for føringer for arbeidet med klima og omstilling til underliggende virksomheter, i den ordinære styringsdialogen.

7.2.3 Målene i tildelingsbrevene er likestilte, men noen er mer konkret formulert enn andre

Videre viser vår gjennomgang av styringsdokumentene at flere etater skal arbeide for å nå mål som er likestilte. Det framgår ikke av styringsdokumentene hvordan etatene skal håndtere og avklare dilemmaer som vil oppstå i arbeidet med å oppnå de ulike målene – som også kan påvirke hverandre og være motstridende. Målkonflikter og departementenes avveininger mellom ulike mål er tidligere omtalt i kapittel 7.1.5.

Samferdselsdepartementet viser i intervju til at det gir mer konkrete føringer i tildelingsbrevet hvor ansvaret i større grad kan plasseres innenfor departementets ansvarsområde. Statens vegvesen opplyser i intervju at sammenlignet med målet om å bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål er nullvisjonen for drepte og hardt skadde tydeligere formulert og har et tydeligere mål for Vegvesenets arbeid. Statens vegvesen mener videre at konkrete mål kan bidra til at målet prioriteres. Statens vegvesen har flere virkemidler på dette området sammenlignet med klimaområdet, og ifølge Samferdselsdepartementet kan derfor føringene og ambisjonsnivået være tydeligere. Som på klimaområdet, kreves det imidlertid også her samordning med andre aktører, blant annet med politiet.

Statens vegvesen opplyser videre at det har gått tregt å inkludere krav om klimagassutslipp i drifts- og vedlikeholdskontrakter. En forklaring på dette er at organisasjonen over mange år har prioritert å jobbe med å oppnå nullvisjonen for antall drepte og hardt skadde i trafikken. Organisasjonen må også kontinuerlig balansere hensynet til både klima og kostnadseffektivitet. De tydeligste kravene i kontraktene handler som regel om trafiksikkerhet og kostnadseffektivitet, ikke om å redusere klimagassutslipp.

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser i intervju at det arbeider med å vurdere hvordan de kan stille mer konkrete forventninger til underliggende etater. I den grad føringene for klimamålene blir tydeligere, vil det også i praksis bli lettere for virksomhetene å avveie hensynet til klimamålene mot andre hensyn på nærings- og fiskeriområdet. Departementet presiserte likevel her at det ikke er gitt at det er mest effektivt at alle sektorområder skal ha samme mål om å redusere utslippene med 50/55 prosent. Hvordan ambisjonsnivået skal fordeles mellom de ulike sektorområdene, er noe departementene må ha en dialog om.

Nærings- og fiskeridepartementet viser i brev til at departementet – for å hjelpe virksomhetene med å følge opp forventningene om klima og bærekraft – er i gang med å lage en første rapport for klima- og bærekraftarbeid i underliggende virksomheter. Rapporten baseres på klima- og bærekraftrapporteringen til virksomhetene, og oppsummerer status for dette arbeidet. Den første

³⁰⁶ Finansdepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene - utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 25. april 2024.

utgaven av rapporten, planlagt for 2024, handler om klima. Departementet viser også til avholdte fagsamlinger og kurs som skal øke kompetansen, og dermed bidra til å følge opp forventningene i styringsdialogen.³⁰⁷

7.2.4 Rapporteringene fra etatene viser ikke hvordan direktoratenes forvaltning av virkemidler har redusert klimagassutslippene

Virksomhetens årsrapport skal gi et dekkende bilde av etatens resultater og gi departementet grunnlag for å vurdere måloppnåelse og bruk av ressurser.³⁰⁸

Vår gjennomgang av årsrapportene fra de sju direktoratene for 2021 og 2022 viser at det er vanskelig å se hvordan direktoratenes forvaltning av virkemidler har bidratt til å redusere klimagassutslippene samlet sett. Utslippsutviklingen i for eksempel transportsektoren har i stor grad sammenheng med virkemidler utenfor etatenes ansvarsområder, som avgifter og utvikling av mindre utslippsintensiv teknologi, i tillegg til omfanget på etatenes egne aktiviteter. De aller fleste direktoratene formidler i sine årsrapporter statistikk fra Statistisk sentralbyrå om utslippsutviklingen i sektoren.

Gjennomgangen av årsrapportene viser også at transportetatene rapporterer om utslipp fra egen anleggsvirksomhet, drift og vedlikehold. I årsrapportene for Jernbanedirektoratet og Statens vegvesen for 2022 har virksomhetene, i tråd med føringene i tildelingsbrevene for dette året, rapportert om beregnede tall for direkte klimagassutslipp fra egen anleggsvirksomhet, drift og vedlikehold. Dette omfatter utslipp som teller i det norske utslippsregnskapet.

Rapporterte tall omfatter ikke utslipp fra arealbruksendringer og heller ikke indirekte utslipp. Flere av transportetatene arbeider ifølge årsrapportene for 2022 med å utvikle statistikken om utbygging av areal. Ifølge tildelingsbrevet til Statens vegvesen for 2024 må direktoratet i sin rapportering skille mellom direkte utslipp fra anleggsdriften og arealrelaterte utslipp.

Landbruks- og matdepartementet påpeker i brev at Landbruksdirektoratets forvaltning av virkemidler ikke kan brukes som parameter for å måle reduksjon i klimagassutslipp. Det er gjennomføring av tiltakene i sektoren som gir reduserte klimagassutslipp, og det er de økonomiske rammene direktoratene tildeles som er dimensjonerende for hvor stor aktivitet som kan igangsettes.³⁰⁹

³⁰⁷ Nærings- og fiskeridepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – innspill til utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

³⁰⁸ Regjeringen. (u.å.). *Tildelingsbrev, instruksar og årsrapportar*. Hentet 16. februar 2023 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokument/tildelingsbrev-og-arsrapportar/id2357472/>

³⁰⁹ Landbruks- og matdepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – LMDs innspill til utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

8 Informasjon om framdrift mot klimamålene

Informasjon om i hvilken grad dagens klimapolitikk vil bidra til å nå norske klimamål, er et viktig faktagrunnlag for både regjeringen og Stortinget for å kunne vurdere om det er behov for å endre klimapolitikken framover.³¹⁰ Regjeringen er etter lov om klimamål § 6 pålagt å årlig redegjøre overfor Stortinget for utviklingen i utslipp og opptak av klimagasser samt framskrivninger av utslipp og opptak sammenlignet med klimamålene for 2030 og 2050. Regjeringen er også etter klimaloven § 6 pålagt å redegjøre for klimaeffekten av framlagt statsbudsjett.

I kapittel 8.1 omtaler vi utslippsframskrivningene, og i kapittel 8.2 beskriver vi regjeringens årlige redegjørelse til Stortinget for klimaeffekten av statsbudsjettet. I kapittel 8.3 ser vi på evaluering og kvalitetssikring av framskrivningene og redegjørelsen for klimaeffekter av budsjettet. Til slutt belyser vi i kapittel 8.4 spørsmålet om en uavhengig instans bør følge opp klimapolitikken.

8.1 Framskrivningene av utslipp og opptak av klimagasser

Utslippsframskrivninger er anslag på et lands framtidige klimagassutslipp. Anslaget av virkningen som tiltak og virkemidler vil ha på klimagassutslipp fram i tid, bygger på vurderinger av underliggende utviklingstrekk i Norge og internasjonalt, blant annet økonomiske, teknologiske og befolkningsmessige forhold. Framskrivningene danner grunnlaget for vurderinger av behovet for ny og styrket virkemiddelbruk for å nå klimamålene.³¹¹

Norges nasjonale framskrivninger av utslipp og opptak av klimagasser har over tid blitt utarbeidet om lag annethvert år og publiseres enten i nasjonalbudsjettet eller i perspektivmeldingen. Siste framskrivning av norske utslipp av klimagasser fram til og med 2035 ble presentert i Nasjonalbudsjettet 2023. Framskrivninger for skog- og arealbrukssektoren har blitt utarbeidet mindre hyppig, sist i 2022 og 2019.³¹²

Finansdepartementet er ansvarlig for å utarbeide framskrivningene, men arbeidet gjennomføres med bidrag og støtte fra Miljødirektoratet og andre departementer og underliggende etater.³¹³ Unntaket er framskrivningene av utslipp og opptak fra skog- og arealbrukssektoren, som utarbeides av Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet.

Utgangspunktet for framskrivningene er utslippsregnskapet og nasjonalregnskapet fra Statistisk sentralbyrå. Disse danner det beskrivende grunnlaget for makromodellen SNOW, som Finansdepartementet benytter i framskrivningene.³¹⁴ I tillegg suppleres makromodellen med mer detaljerte beregningsmodeller og metoder, for eksempel for utslipp fra petroleumssektoren, veitransport, jordbruk, og utslipp av andre klimagasser enn CO₂. Finansdepartementet innarbeider løpende informasjon fra ekspertvurderinger og ulike fagmiljøers analyser for å sikre at makromodellen fanger opp viktige utviklingstrekk.³¹⁵ Framskrivningen fra petroleumssektoren bygger blant annet på egne utslippsprognoser som utarbeides av Oljedirektoratet. Oljedirektoratet baserer igjen sine prognoser på innrapporteringer fra operatørene om utslipp knyttet til vedtatte planer samt prosjekter i planleggingsfasen. Videre baserer framskrivninger av utslipp fra jordbruket seg på framskrevet

³¹⁰ Finansdepartementet. (2023). *Dokumentasjon av utarbeidelse av framskrivninger av utslipp av klimagasser*. Hentet 26. februar 2024 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/9537aa8aeb3a42368722ebbcf29ab6c8/dokumentasjon-av-utslipp-til-luft-i-nasjonalbudsjettet-for-2023-2724979-002.pdf>, s. 1.

³¹¹ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 122.

³¹² Teknisk beregningsutvalg for klima. (2022). *Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for klima 2022*, s. 14.

³¹³ Finansdepartementet. (2023). *Dokumentasjon av utarbeidelse av framskrivninger av utslipp av klimagasser*, s. 1.

³¹⁴ I intervju 25. august 2023 opplyser Finansdepartementet at de har inngått årlige kontrakter med Statistisk Sentralbyrå om vedlikehold og forvaltning av SNOW-modellen, som inkluderer utvikling og forbedringer i modellen.

³¹⁵ Teknisk beregningsutvalg for klima. (2022). *Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for klima 2022*, s. 18.

utvikling i ulike aktiviteter fra Norsk Institutt for Bioøkonomi (NIBIO), og utslipp fra aktivitetene beregnes av Miljødirektoratet ved hjelp av de samme modellene som brukes i utslippsregnskapet.³¹⁶

Til grunn for arbeidet med framskrivningen ligger også retningslinjene for rapportering vedtatt av partene under FNs klimakonvensjon.³¹⁷ Norge er forpliktet til å rapportere framskrivninger til internasjonale organisasjoner, blant annet FNs klimakonvensjon og EFTAs overvåkningsorgan ESA som en del av klimaavtalen med EU.³¹⁸ Formålet med rapporteringen er å indikere framtidig trend i utslipp og opptak av klimagasser, gitt nasjonale forhold.³¹⁹

Gjennom datainnsamlingen har vi sett nærmere på hva framskrivningene er basert på, og forsøkt å identifisere om det er relevante forhold de ikke sier noe om.

8.1.1 Usikkerheten ved framskrivningene analyseres ikke selv om norske klimagassutslipp er basert på mange forutsetninger

Framskrivningene av klimagassutslipp tar utgangspunkt i makroøkonomiske beregninger av underliggende utviklingstrekk i Norge og internasjonalt. Utviklingstrekkene som beregnes, er blant annet økonomiske, teknologiske og befolkningsmessige forhold.³²⁰ Dette er forhold som kan endre seg over tid. I framskrivningene tas det utgangspunkt i at sentrale klimapolitiske virkemidler ligger fast.

Det innebærer at utslippsframskrivninger som er utarbeidet ett år, vil kunne avvike fra utslippsframskrivninger som er utarbeidet et annet år. Framtidige utslipp vil være påvirket av en rekke faktorer, for eksempel endringer i økonomiske forhold og innføring av nye virkemidler, både på klimaområdet og generelt, EUs klimapolitikk som angår norske utslipp, teknologisk utvikling og befolkningsutvikling. Etter hvert som nye klimavirkemidler blir iverksatt, skal også disse inngå som grunnlag for vurderingene av framtidig utslippsutvikling.³²¹

Teknisk beregningsgrunnlag for klima påpeker i sin årsrapport for 2022 at det er en betydelig usikkerhet knyttet til utslippsframskrivninger. Særlig er vurderingene av framtidig teknologisk utvikling og internasjonal politikk usikre.³²² To forskere i SSB påpeker også i intervju at framskrivningene er svært usikre, og at det derfor er en svakhet at dagens framskrivninger kun viser ett hovedscenario. I henhold til FNs retningslinjer bør det også rapporteres nettopp hvor følsomme et lands utslippsframskrivninger er for endringer i de antatte utviklingstrekkene som er lagt til grunn for analysene.³²³ Dette omtales gjerne som følsomhetsanalyser.³²⁴

I april 2023 leverte CICERO Senter for klimaforskning, på oppdrag fra Teknisk beregningsutvalg for klima, en rapport som kartlegger metoder for utslippsframskrivninger i 34 land (deriblant Norge).³²⁵ I rapporten undersøkte CICERO blant annet om det i andre land utføres følsomhetsanalyser for å belyse usikkerhet ved framskrivningene. Av de 34 landene i kartleggingen er det 24 land som synliggjør usikkerhet ved framskrivninger ved å gjennomføre analyser som viser hvor følsomme utslippsframskrivninger er for vesentlige endringer i de grunnleggende utviklingstrekkene som er lagt til grunn for analysene.³²⁶ Blant landene som synliggjør usikkerhet, er Storbritannia, Sverige og Finland. Norge er, sammen med blant annet Danmark, blant de ti landene som *ikke* utfører slike analyser.

³¹⁶ Teknisk beregningsutvalg for klima. (2022). *Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for klima 2022*, s. 6.

³¹⁷ Meld. St. 1 (2022–2023) *Nasjonalbudsjettet 2023*, s. 93.

³¹⁸ Teknisk beregningsutvalg for klima. (2022). *Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for klima 2022*, s. 5.

³¹⁹ CICERO. (2023). *Virkemiddelvurderinger i utslippsframskrivninger* (rapport 2023:03), s. 3.

³²⁰ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 122.

³²¹ Teknisk beregningsutvalg for klima. (2022). *Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for klima 2022*, s. 16.

³²² Teknisk beregningsutvalg for klima. (2022). *Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for klima 2022*, s. 16.

³²³ Gjeldende retningslinjer for rapportering av utslippsframskrivninger til FN er beskrevet i paragraf 25 og 26 i beslutning 6/CP.25 fra UNFCCC.no (hentet 28. februar 2024 fra <https://unfccc.int/decisions?f%5B0%5D=conference%3A4252>). I retningslinjene oppfordres det til å rapportere på følsomhetsanalyser. Samtidig presiseres det at antall scenarioer som presenteres i rapporteringen bør begrenses.

³²⁴ I FNs retningslinjer omtales disse analysene som «sensitivity analysis».

³²⁵ CICERO. (2023). *Virkemiddelvurderinger i utslippsframskrivninger* (rapport 2023:03).

³²⁶ Tallene er basert på oppsummeringa av CICEROs gjennomgang, som er i vedlegg 1 til CICERO (2023).

I andre land gjøres det analyser som blant annet viser hvordan framskrivningene av utslipp av klimagasser vil kunne påvirkes dersom modellenes forutsetninger skulle endre seg vesentlig. Det gjelder forutsetninger som³²⁷:

- teknologi (hvordan framtidige utslipp vil utvikle seg dersom det er raskere/tregere utvikling i lavutslippsteknologi enn forutsatt i hovedscenarioet)
- demografi (hvordan framtidige utslipp vil utvikle seg dersom det er høyere/lavere befolkningsvekst enn forutsatt i hovedscenarioet)
- økonomisk struktur og vekst (hvordan framtidige utslipp vil utvikle seg dersom det er høyere/lavere økonomisk vekst enn i hovedscenarioet, men også endringer i sammensetning og størrelse i ulike næringer mv.)
- energipriser (hvordan framtidige utslipp vil utvikle seg dersom det er høyere/lavere priser på ulike former for energi enn forutsatt i hovedscenarioet)
- atferdsendringer (hvordan framtidige utslipp vil utvikle seg dersom det er raskere/tregere endringer i atferd for ulike aktører)

Enkelte land utarbeider også scenarier for hvordan framskrivningene vil se ut dersom flere forutsetninger skulle endre seg vesentlig samtidig.³²⁸

Rapporteringen som Norge er pålagt å utføre, etter FNs klimakonvensjon, blir jevnlig gjennomgått. Allerede i sin tilbakemelding fra 2018 påpekte FN, i en såkalt *technical review*, at Norge burde utarbeide analyser av hvordan utslippsutviklingen vil være dersom det oppstår vesentlige endringer i sentrale forutsetninger for framskrivningene.³²⁹ Teknisk beregningsutvalg for klima anbefaler også konkret i sin årsrapport for 2022 at det gjennomføres følsomhetsanalyser for viktige forutsetninger i framskrivningsmodellene, og at framskrivningene omtaler identifiserte faktorer som har stor betydning for usikkerheten. Utvalget mener også det bør tilrettelegges for økt bruk av såkalte scenarier – det vil si flere alternative framskrivninger som representerer større deler av mulighetsrommet for hvordan framtiden vil se ut. Teknisk beregningsutvalg for klima påpeker at både følsomhetsanalyser og bruk av scenarier vil være nyttig informasjonsgrunnlag for politikktutviklingen i Norge.³³⁰

Finansdepartementet påpeker i intervju at modellene som benyttes i framskrivningene, er basert på historiske data, som gjør beregningene desto mer usikre i tider med store omveltninger. Som et eksempel viser departementet til at modellene vil ha begrenset evne til å kunne fange opp raske omveltninger i teknologi. En dokumentgjennomgang i forbindelse med undersøkelsen viser også at Finansdepartementet i sine framlegg av framskrivningene, blant annet i nasjonalbudsjettet for 2023 (Meld. St. 1 (2022–2023)) og i *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2023, har formidlet at framskrivningene er usikre. Blant annet ble det i nasjonalbudsjettet for 2023³³¹, for å illustrere usikkerheten, eksplisitt vist til følgende: «Hvis lavutslippsløsninger til konkurransedyktige priser utvikles raskere enn lagt til grunn, vil utslippene kunne avta hurtigere enn framskrivningene viser. [...] På den annen side kan teknologiutviklingen også gå langsommere enn lagt til grunn i framskrivningene.»

SSB har utarbeidet og vedlikeholder makromodellen SNOW, som benyttes til å utarbeide framskrivningene, på vegne av Finansdepartementet. I intervju opplyser to forskere i SSB at dagens

³²⁷ De fem kulepunktene er basert på en kvalitativ gjennomgang Riksrevisjonen selv har foretatt av kapittel 2 «Resultat fra dypdykk» i CICERO (2023). I dette kapitlet har CICERO blant annet kartlagt hvordan følsomhetsanalyser brukes for å belyse usikkerhet i et utvalg land. Landene som kartlegges, er Sveits, Frankrike, Storbritannia, Finland, USA, Tyskland, Danmark og Sverige.

³²⁸ CICERO (2023) *Virkemiddelvurderinger i utslippsframskrivninger* (rapport 2023:03), s. 16, viser blant annet til at Frankrike i utslippsframskrivningene utfører følsomhetsanalyser for lavere økonomisk vekst, endret økonomisk struktur med økt vekt på servicenæringer, økte priser på fossil energi, samt et scenario med høyere økonomisk vekst og befolkningsvekst kombinert med lavere fossilpriser enn i hovedscenarioet.

³²⁹ United Nations. (2018). *Report on the technical review of the seventh national communication of Norway*. Hentet 28. februar 2024 fra https://unfccc.int/sites/default/files/resource/IDR_7_NOR.pdf, s. 22.

³³⁰ Teknisk beregningsutvalg for klima. (2022). *Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for klima 2022*, s. 6 og 35.

³³¹ Meld. St. 1 (2022–2023) *Nasjonalbudsjettet 2023*, s. 92.

framskrivninger kun baserer seg på ett hovedscenario. I dagens modell må Finansdepartementet da ta stilling til hva som er de mest plausible forutsetningene, for eksempel hva som er mest sannsynlig utviklingstakt for teknologi fram i tid. De to forskerne opplyser også at SNOW-modellen per i dag kan brukes til å utarbeide analyser av hvordan framskrivningene av utslipp vil påvirkes hvis én eller flere forutsetninger endrer seg. Ifølge forskerne vil alternative framskrivninger få fram effekten av ulike framtidsutsikter, for eksempel konsekvenser for internasjonale relasjoner (krig eller fred), kriser (som pandemi) og teknologiutvikling (sen eller rask).

I intervju bekrefter Finansdepartementet at det per august 2023 ikke er utført konkrete analyser av hvor følsomme utslippsframskrivningene er for endringer i de antatte utviklingstrekkene som er lagt til grunn for analysene.³³² Finansdepartementet opplyser imidlertid at det vurderer å utarbeide flere følsomhetsanalyser, slik både FN og Teknisk beregningsutvalg for klima har anbefalt. Finansdepartementet presiserer at det mener det er nyttig at det presenteres ett hovedscenario, som viser hva departementet anser som den mest sannsynlige utviklingen – gitt en videreføring av dagens klimapolitikk. Ifølge Finansdepartementet er det den *mest sannsynlige* utviklingen som skal ligge til grunn når Stortinget vurderer endringer i klimapolitiske virkemidler, slik at det har et felles referansepunkt å forholde seg til. Ifølge departementet ville neppe flere scenarioer eller usikkerhetsintervaller opplyse diskusjonen om klimapolitikken mer, men det kunne illustrert usikkerheten tydeligere.

Klima- og miljødepartementet opplyser i intervju at det ønsker at framskrivningen er så god som mulig, og at den viser hvor følsomme framskrivningene er for endringer i sentrale forutsetninger, som energipriser, økonomisk vekst mv. Denne typen informasjon er ifølge departementet nyttig ikke bare for departementene i deres arbeid med klimaanalyser og vurdering av tiltak og virkemidler, men også for å kunne synliggjøre usikkerheten eksplisitt for Stortinget som en del av beslutningsgrunnlaget. Klima- og miljødepartementet påpeker at det er stor usikkerhet i anslagene, og departementet har også registrert at andre land i større grad gjennomfører analyser som viser usikkerheten.

8.1.2 Norge er et av få land som ikke rapporterer framskrivninger for ytterligere og planlagte virkemidler til FN

Teknisk beregningsutvalg for klima understreker i intervju viktigheten av at det lages framskrivninger som inkluderer sentrale deler av den planlagte klimapolitikken – i tillegg til de ordinære framskrivningene som er basert på den allerede vedtatte klimapolitikken. Dette er ifølge utvalget viktig fordi Stortinget har behov for informasjon om statsbudsjettet og politikken i sin helhet bidrar til måloppnåelse.

Basert på retningslinjene fra FN skal framskrivningene av vedtatt politikk være basert på en videreføring av iverksatte virkemidler, både i Norge og internasjonalt. Med iverksatte virkemidler menes her virkemidler som offentlige myndigheter har *besluttet og innført*, og inkluderer både klimavirkemidler og andre virkemidler. Ifølge retningslinjene oppfordres også landene til å rapportere på framskrivninger av utslipp og opptak med *ytterligere virkemidler*, inkludert planlagte virkemidler.³³³ Beslutninger om nye virkemidler kan for eksempel komme i form av å fastsette en ny forskrift, vedta endringer i bevilgninger eller avgifter, eller å inngå avtaler. Ifølge Teknisk beregningsutvalg for klima innebærer dette at det ikke er tilstrekkelig at det er vedtatt et politisk mål eller laget en handlingsplan på et område.³³⁴

³³² I intervju med Finansdepartementet vises det til Finansdepartementet (2023). Her opplyses det på s. 28 «Det er ikke utført sensitivitetsanalyser for sentrale forutsetninger». Finansdepartementet. (2023). *Dokumentasjon av utarbeidelse av framskrivninger av utslipp av klimagasser*. Hentet 26. februar 2024 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/9537aa8aeb3a42368722ebbcf29ab6c8/dokumentasjon-av-framskrivninger-av-utslipp-til-luft-i-nasjonalbudsjettet-for-2023-2724979-002.pdf>

³³³ Gjeldende retningslinjer for rapportering av utslippsframskrivninger til FN er beskrevet i paragraf 25 og 26 i beslutning 6/CP.25 fra UNFCCC. Hentet 28. februar 2024 fra <https://unfccc.int/decisions?f%5B0%5D=conference%3A4252>

³³⁴ Teknisk beregningsutvalg for klima. (2022). *Rapport fra Teknisk Beregningsutvalg for klima 2022*, s. 14.

De norske framskrivningene baserer seg per i dag på vedtatt politikk og gjeldende virkemiddelbruk. Det innebærer at framskrivningene viser antatt utslippsutvikling gitt at de lover, forskrifter og Stortingsvedtak som var gjeldende på framskrivningstidspunktet videreføres. Virkningene av framtidig ny politikk og endret virkemiddelbruk er ikke inkludert i framskrivningene for norske klimautslipp. Konkret innebærer dette at forslag til endrede virkemidler eller tiltak som ikke er ferdig utredet og iverksatt, i form av forskriftsendringer eller Stortingsvedtak mv., ikke inngår i framskrivningene. Framskrivningene som utarbeides av Finansdepartementet viser derfor per i dag kun hvordan utviklingen kan forventes å fortsette dersom virkemiddelbruken ikke endres og det ikke skjer større uventede teknologiske endringer eller lignende.³³⁵

Allerede i sin gjennomgang av Norges rapportering på framskrivninger i 2018 pekte FN på at Norge, i tillegg til å lage framskrivninger av iverksatte virkemidler, burde utarbeide framskrivninger med tilleggsvirkemidler eller planlagte virkemidler.³³⁶ I sin årsrapport for 2022 støtter også Teknisk beregningsutvalg for klima FNs anbefaling om å utarbeide framskrivninger med planlagte virkemidler.³³⁷

CICERO har i sin rapport om metoder for utslippsframskrivninger i 34 land³³⁸ blant annet undersøkt om landene rapporterer utslippsframskrivninger med planlagte tiltak og virkemidler i tillegg til vedtatte og iverksatte virkemidler – slik FNs klimakonvensjon oppfordrer medlemslandene til. Kartleggingen til CICERO viser at Norge er ett av landene som skiller seg ut ved å ikke rapportere på planlagte virkemidler i sine framskrivninger. Totalt 28 av de 34 landene som er kartlagt, rapporterer utslippsframskrivninger både med planlagte og med iverksatte virkemidler.³³⁹ Storbritannia og Finland er blant landene som rapporterer på planlagte og iverksatte virkemidler. Blant landene som ikke rapporterer utslippsframskrivninger med planlagte virkemidler, finner vi, i tillegg til Norge, Danmark, Sverige, Tyskland og USA.

Finansdepartementet viser til at Statistisk sentralbyrå i 2022 utarbeidet en analyse av hva virkningen ville være av å øke CO₂-avgiften på mineralske produkter til 2000 kroner per tonn CO₂ i 2030. Utover denne ene analysen har det ifølge Finansdepartementet ikke blitt utarbeidet andre framskrivninger som inkluderer planlagte virkemidler.³⁴⁰

I intervju viser Klima- og miljødepartementet til at det pågår en diskusjon om hva som skal synliggjøres og rapporteres av planlagt politikk. Klima- og miljødepartementet ønsker at rapporteringene er transparente på alle måter, og at planlagt politikk inngår som en del av både nasjonal og internasjonal rapportering. I brev av 24. april 2024 peker Klima- og miljødepartementet videre på at Norge i internasjonal sammenheng ikke har rapportert en formell framskrivning med planlagte virkemidler.³⁴¹ Samtidig presiserer departementet at regjeringen i sin årlige rapportering i *klimastatus og plan* imidlertid har lagt fram såkalte effektberegninger av planlagt politikk i ikke-kvotepliktig sektor, som departementet mener vil være det samme som «framskrivning med planlagt politikk».³⁴² Teknisk beregningsutvalg (2023)³⁴³ påpeker imidlertid at regjeringens effektberegninger i *klimastatus og plan*, hvor det blant annet vises anslåtte effekter av planlagte endringer i

³³⁵ Finansdepartementet. (2023). *Dokumentasjon av utarbeidelse av framskrivninger av utslipp av klimagasser*. Hentet 26. februar 2024 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/9537aa8aeb3a42368722ebbcf29ab6c8/dokumentasjon-av-utslipp-til-luft-i-nasjonalbudsjettet-for-2023-2724979-002.pdf>, s. 1.

³³⁶ FN. (2018). *Report on the technical review of the seventh national communication of Norway*. Hentet 28. februar 2024 fra https://unfccc.int/sites/default/files/resource/IDR.7_NOR.pdf, s. 22.

³³⁷ Teknisk beregningsutvalg for klima. (2022). *Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for klima 2022*, s. 36.

³³⁸ CICERO. (2023). *Virkemiddelvurderinger i utslippsframskrivninger* (rapport 2023:03).

³³⁹ Tallene er basert på oppsummeringen av CICEROs gjennomgang, som er i vedlegg 1 til CICERO (2023).

³⁴⁰ Finansdepartementet. (2023). *Dokumentasjon av utarbeidelse av framskrivninger av utslipp av klimagasser*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/9537aa8aeb3a42368722ebbcf29ab6c8/dokumentasjon-av-utslipp-til-luft-i-nasjonalbudsjettet-for-2023-2724979-002.pdf>, s. 28.

³⁴¹ Klima- og miljødepartementet (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – Klima- og miljødepartementet kommentarer til utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.

³⁴² Klima- og miljødepartementet viser her blant annet til Tabell 4.2 (side 103) i *Regjeringens klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet.

³⁴³ Teknisk beregningsutvalg for klima. (2023). *Metoder til bruk i klimaanalyser*, side 60.

hovedvirkemidler (som blant annet opptrappingen av CO₂-avgiftene), kan danne grunnlag for å utarbeide framskrivninger av utslipp med planlagt politikk.

I intervju i august 2023 opplyste Finansdepartementet at de vurderer forbedringer for å utvikle framskrivningene for framtiden. Departementet påpekte at disse vurderingene er pågående og interne, og at departementet avventet sluttrapporten fra Teknisk beregningsutvalg for klima. Sluttrapporten fra Teknisk beregningsutvalg fra klima er lagt fram i etterkant av intervjuet. Departementet viste i intervjuet også til at det vil komme nye framskrivninger i nasjonalbudsjettet for 2025, og at det i den forbindelse også vil utarbeides et dokumentasjonsnotat som viser hvordan departementet har fulgt opp sluttrapporten til Teknisk beregningsutvalg for klima.

8.2 Regjeringens årlige redegjørelse til Stortinget om klimaeffekten av framlagt budsjett

I henhold til klimaloven § 6 skal regjeringen hvert år redegjøre for Stortinget om klimaeffekten av framlagt budsjett. Denne bestemmelsen er kommet til som følge av at Stortinget ba om at det av budsjettproposisjonen framgår hvordan budsjettet påvirker Norges klimagassutslipp.³⁴⁴

Allerede i forarbeidene til loven påpekte Klima- og miljødepartementet at selv om en slik framstilling begrenses til store satsinger i budsjettet, er det på mange områder faglig meget krevende å anslå den fulle effekten av ny politikk på utviklingen i klimagassutslippene og hvordan virkningene vil strekke seg ut i tid. Departementet uttalte at det for å oppfylle lovens rapporteringskrav ville bruke tallanslag der det var hensiktsmessig, men at der det mangler treffsikker metodikk, ville det i stedet bruke skriftlige beskrivelser. Departementet varslet videre at det ville arbeide videre med å utvikle faglig metodikk.³⁴⁵

Teknisk beregningsutvalg for klima ble oppnevnt 15. juni 2018, samme år som klimaloven trådte i kraft.³⁴⁶ Et av mandatene til utvalget var å foreslå metoder for å beregne klimaeffekten av statsbudsjettet, inkludert metoder for å vurdere hvordan endringer på statsbudsjettets innteks- og utgiftsside påvirker klimagassutslipp. I tillegg skulle utvalget foreslå metoder for å vurdere klimaeffekten og kostnadene ved virkemidler som ikke er på statsbudsjettet.³⁴⁷

Fra budsjettåret 2023 har redegjørelsen for klimaeffekten av framlagt budsjett blitt gitt i *Regjeringas klimastatus og -plan*. Dette dokumentet er som tidligere nevnt et særskilt vedlegg til Prop. 1 S for Klima- og miljødepartementet.³⁴⁸ Vi har sett nærmere på dokumentet for å belyse hvordan ambisjonen om å redegjøre for klimaeffekter kommer til syne i rapporteringen.

8.2.1 Effekten av budsjettet vurderes kvalitativt

Departementene har prøvd ulike løsninger for å følge opp kravet om å rapportere om klimaeffekten av budsjettet. Siden statsbudsjettet for 2022 har alle departementene kategorisert sine budsjettposter som for 2022 ble rapportert i Klima- og miljødepartementets budsjettproposisjon, mens dette er rapportert i *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2023 og 2024. De siste årene har hvert departement skriftlig gjort rede for klimaeffektene av et utvalg av postene. Første steg i dette arbeidet er at hvert av departementene har identifisert og vurdert alle budsjettpostene sine ut ifra om endringene som foreslås i budsjettet, har eller ikke har effekt på klimagassutslipp eller -opptak. Deretter har departement kategorisert budsjettpostene som er identifisert å ha en effekt på utslipp etter om den foreslåtte bevilgningsendringen vil gi (1) en økning i utslipp, (2) en reduksjon i utslipp, (3) en usikker

³⁴⁴ Innst. 212 S (2014–2015) *Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen*, jf. Dokument 8:32 (2014–2015) *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Rasmus Hansson, Rigmor Andersen Eide og Marit Arnstad om en klimalov og vedtak 478*.

³⁴⁵ Prop. 77 L (2016–2017) *Lov om klimamål (klimaloven)*, kapittel 8.4.3.2.

³⁴⁶ Teknisk beregningsutvalg for klima. (2020). *Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for klima 2020*.

³⁴⁷ Teknisk beregningsutvalg for klima. (u.å.). *Mandat. Mandat for Teknisk beregningsutvalg for klima*. Hentet 26. februar fra <https://tbuklima.no/mandat/>

³⁴⁸ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2022–2023) for Klima- og miljødepartementet, kap. 5, og *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, kap. 6.

effekt på klimagassutslippene, eller (4) en effekt på lengre sikt³⁴⁹. For alle departementene består rapporteringen av en skriftlig redegjørelse, og de fleste departementene har også en tabell der budsjettpostene har blitt kategorisert etter hvor stor effekt posten har på utslipp av klimagasser.³⁵⁰

Finansdepartementet presiserer i brev til Riksrevisjonen 25. april 2024 at departementet rapporterer kvantitative anslag for endringer i avgifter på fossile drivstoff.³⁵¹ I *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2023 og 2024 framkommer dette i den tekstlige redegjørelsen for de aktuelle budsjettpostene under Finansdepartementet.³⁵²

Utslippseffekten er definert som den effekten som endringer i tildelinger, skatter og avgifter fra foregående år har på utslipp av klimagasser i det gjeldende budsjettåret. Hovedformålet med å kategorisere budsjettpostene er å gi en vurdering av hvordan de enkelte budsjettpostene påvirker klimagassutslipp i Norge. Kategoriseringen av budsjettpostene kan imidlertid ikke brukes til å vurdere den samlede klimaeffekten av budsjettet.³⁵³

Teknisk beregningsutvalg for klima presiserer i intervju at kategoriseringen kun viser fortegnene, men at den ikke sier noe om størrelsen på utslippseffekten. Kategoriseringen er kun et første steg. Neste steg er å kvantifisere effekten.

Tabell 4 viser et eksempel på kategoriseringen av klimaeffekt av budsjettposter for Samferdselsdepartementet fra *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024.

Tabell 4 Eksempeltabell fra rapporteringen om klimaeffekten av statsbudsjettet for Samferdselsdepartementet i *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024

Tabell 6.11 Endring i løyving på budsjettet til departementet som har ein klimaeffekt (endring frå saldert budsjett 2023 til budsjettforslaget for 2024):

Kap.	Post	Namn på post	Foreslått endring i mill. kroner	Klima- og omstillingseffekt
1301	70	Pilotprosjekt for utsleppsfrie anleggsplassar	-33,8	Redusert utslepp
1310	70	Kjøp av innanlandske flyruter	988,6	Auka utslepp
1320	30	Riksveginvesteringar	235,7	Usikker effekt
1352	70	Kjøp av persontransport med tog	155,5	Usikker effekt
1352	71	Kjøp av infrastrukturtenester – drift og vedlikehald	791,3	Usikker effekt
1352	73	Kjøp av infrastrukturtenester – investeringar	-96,4	Usikker effekt
1332	66	Tilskot til byområde	575,6	Usikker effekt
1332	63	Særskilt tilskot til store kollektivprosjekt	426,5	Usikker effekt

Kilde: Regjeringas klimastatus og -plan. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024), s. 155.

³⁴⁹ Denne kategorien ble første gang brukt *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024 i tillegg til de tre øvrige.

³⁵⁰ Teknisk beregningsutvalg for klima. (2023). *Klimaeffekt av statsbudsjettet. Vurderinger og anbefalinger fra Teknisk beregningsutvalg for klima, og Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 130.

³⁵¹ Finansdepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – utkast til hovedanalyserapport*. Vedlegg til brev til Riksrevisjonen 25. april 2024.

³⁵² *Regjeringas klimastatus og plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2022–2023) for Klima- og miljødepartementet, s. 93–94 og *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S 2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 132–134.

³⁵³ Prop. 1 S (2021–2022) for Klima- og miljødepartementet, s. 341.

8.2.2 Rapporteringen vurderer at de fleste av budsjettpostene har usikker effekt

En gjennomgang av *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2023 og 2024, viser at de fleste av budsjettpostene som departementene har identifisert at har klimaeffekt, kategoriseres som å ha usikker effekt. For budsjettåret 2023 ble 57 prosent av postene definert med usikker utslippseffekt, mens andelen med denne kategoriseringen utgjorde 50 prosent for 2024. Noe av problemet er ifølge intervju med Klima- og miljødepartementet at postene er samlebevilgninger med noen elementer som fører til økte utslipp, og noen elementer som fører til reduserte utslipp. Noen poster kan også være støtte til prosjekter som har økte utslipp i anleggsfasen, men har reduserte utslipp i driftsfasen.

Teknisk beregningsutvalg for klima uttaler i intervju at hvordan man skal beregne klimaeffekten av statsbudsjettet er et krevende tema. Ifølge utvalget arbeider også flere andre land med analyser av klimaeffekter av statsbudsjettet, men ingen har kommet veldig langt med dette. OECD arbeider også med dette temaet, hvor de koordinerer mellom ulike land og arrangerer felles møter der de ulike landene kan orientere hverandre. Finansdepartementet viser også i intervju til at det å beregne klimaeffekten av alle bevilgninger på statsbudsjettet er et svært krevende metodisk arbeid, og at det er nødvendig å ha realistiske forventninger til om det er mulig å kvantifisere denne effekten på en faglig forsvarlig måte.

Klima- og miljødepartementet gir i intervju uttrykk for at det er rom for å forbedre hvordan klimaeffekten av statsbudsjettet rapporteres, og at rapporteringen i dag ikke gir tilstrekkelig informasjon. Dette gjør det vanskelig å danne seg et godt bilde av den faktiske konsekvensen av de samlede vedtakene når man leser rapporteringen. Det er ifølge departementet heller ikke gjort noe forsøk på å aggregere totalvirkningen av endringene i statsbudsjettet. Gjennom rapporteringen kan man få fram effekten av noen viktige poster, som avgiftene og bevilgningene til utslippsdrivende aktiviteter, som veier. Det er likevel svært mange poster med usikker effekt. Det innebærer at selv om man klarer å tallfeste effekten av de viktigste postene, så gir ikke dette hele bildet av effekten norsk politikk har på klimagassutslipp og -opptak. Departementet opplyser at med mer kompetanse og tid til dette arbeidet er det mulig at departementene kunne formidlet effekten av flere av budsjettpostene tydeligere enn det de har klart så langt.

8.2.3 Metoden for rapporteringen av klimaeffekter utvikles fortsatt

Teknisk beregningsutvalg for klima viser i årsrapporten for 2023 til at rapporteringen i senere år har utviklet seg i retning av systematisk utvelgelse av poster gjennom kategorisering, kvantifisering av noen enkeltposter og mer synliggjøring av statsbudsjettets bidrag til måloppnåelse for 2030-målet.³⁵⁴ Dette er ifølge utvalget i tråd med slik rapporteringsbestemmelsen i klimaloven fra 2017 er formulert, om at det skal rapporteres både på hvordan Norge kan nå de lovfestede klimamålene, og på klimaeffekten av framlagt budsjett.

Videre trekker Teknisk beregningsutvalg for klima fram at det har kommet tydelig fram i arbeidet at vurderingene av klimaeffekten av statsbudsjettet i større grad kan trekke på arbeid som allerede gjøres i forvaltningen.³⁵⁵ Utvalget mener at primærkilden til informasjon om vurdering av klimaeffekt bør være de ordinære utredningene som gjøres av statlige virkemidler og tiltak, og ikke særskilte utregninger som gjøres kun med rapportering som formål. Til dels finnes det allerede informasjon om klimavirkning i eksisterende, ordinære utredninger som ikke utnyttes eller er tilgjengelige når klimavirkning av statsbudsjettet rapporteres. Ifølge utvalget kan dette i tillegg øke bevisstheten om klimavirkning i ordinære utredninger.

Teknisk beregningsutvalg for klima leverte sin sluttrapport med anbefalinger til klima- og miljøministeren januar 2024. I forkant av sluttrapporten uttalte Klima- og miljødepartementet i intervju

³⁵⁴ Teknisk beregningsutvalg for klima. (2023). *Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for klima 2023*, s. 16.

³⁵⁵ Teknisk beregningsutvalg for klima. (2023). *Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for klima 2023*, s. 16.

at departementet vil gjøre en vurdering av videreutvikling av rapporteringen basert på utvalgets anbefalinger.

8.2.4 Viktige beslutninger for klimapolitikken tas også i forbindelse med annen politikk, både i og utenfor budsjettprosessen

Vår gjennomgang av rapporteringen om klimaeffekten av statsbudsjettet i *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024 viser at om lag 80 poster av de totalt ca. 1650³⁵⁶ postene på statsbudsjettet er identifisert å ha en klimaeffekt. Klima- og miljødepartementet understreker dessuten i intervju at vedtak gjort i forbindelse med statsbudsjettet bare er en del av det som påvirker måloppnåelsen. Det er også annen politikk som påvirker utslippene. Ifølge departementet tas mange av de viktigste beslutningene utenfor budsjettprosessen.

I tillegg opplyses det i *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024 at mange av beslutningene som påvirker klimagassutslipp og -opptak, er forankret i prosesser hvor klima ikke er hovedformålet. Eksempler på politikk som ikke nødvendigvis har klima som hovedformål, men hvor politikkkutformingen kan være viktig for å nå klimamålene, er beslutninger som påvirker arealbruk, energi-, transport- og næringspolitikk og jordbrukspolitikk.³⁵⁷

Teknisk beregningsutvalg for klima peker i sin sluttrapport på at utvalget av budsjettposter og klimavirkemidler som kvantifiseres og inngår i vurderingen av måloppnåelse for 2030-målet, er lite. En god rapportering på måloppnåelse vil ifølge utvalget kreve at det redegjøres enten kvantitativt eller kvalitativt også for øvrige budsjettposter og planlagt politikk utenfor statsbudsjettet som har effekt på utslippene.³⁵⁸ Utvalget anbefaler videre at regjeringen i rapporteringen til Stortinget redegjør for all ny politikk, også utenfor statsbudsjettet, med vesentlig utslippseffekt siden forrige statsbudsjett.³⁵⁹

8.2.5 Framskrivningene og vurderingen av statsbudsjettets klimaeffekter ses ikke fullt ut i sammenheng

I intervju viser Teknisk beregningsutvalg for klima til at framskrivningene og de årlige redegjørelsene av klimaeffekter av statsbudsjettet har et felles formål: å sammenligne utviklingen i utslipp med utslippsmålene. Videre peker utvalget på at framskrivningene utgjør et viktig grunnlag for å kunne rapportere på klimaeffekten av budsjettet, og at det derfor ville vært en fordel om framskrivningene også ble utført hvert år – og ikke annethvert år slik det gjøres i dag. Teknisk beregningsutvalg har også i sin årsrapport fra 2022 påpekt at det voksende behovet for framskrivninger til bruk i løpende politikkkutvikling også kan tale for at det bør gjennomføres årlige utslippsframskrivninger.³⁶⁰

I intervju viser Klima- og miljødepartementet til at analysene av statsbudsjettet handler om endringer fra år til år. All tidligere vedtatt og gjennomført politikk, som per definisjon også inkluderer tidligere statsbudsjett, skal være ivaretatt i framskrivningene. Derfor må framskrivningene også forbedres, oppdateres ofte nok og belyse usikkerheten bedre enn i dag.

Siden utslippsframskrivningene er utgangspunktet for vurderingene av budsjettets klimaeffekt, får det konsekvenser for arbeidet til Klima- og miljødepartementet at Finansdepartementets framskrivninger ikke utarbeides oftere. Ettersom utslippsframskrivningene utarbeides hvert andre år, må Klima- og miljødepartementet – i de årene hvor det ikke utarbeides framskrivninger – selv vurdere effekten av eventuell politikk som har blitt gjennomført siden forrige framskrivning. Klima- og miljødepartementet viser i intervju videre til at tidspunktet framskrivningene legges fram, heller ikke er ideelt fordi de

³⁵⁶ Antallet kapitler og poster i statsbudsjettet varierer noe fra år til år. For 2022 var det 1675 poster på statsbudsjettet, ifølge DFØ. <https://statsregnskapet.dfo.no/om-statsregnskapet>

³⁵⁷ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 123.

³⁵⁸ Teknisk beregningsutvalg for klima. (2023). *Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for klima 2023*, s. 20.

³⁵⁹ Teknisk beregningsutvalg for klima. (2023). *Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for klima 2023*, s. 16.

³⁶⁰ Teknisk beregningsutvalg for klima. (2022). *Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for klima 2022*, s. 7 og 36.

kommer svært tett på budsjettkonferansene. Hvis framskrivningene hadde blitt lagt fram tidligere, ville de hatt større nytte i den årlige klimastyringsprosessen.

I rapporten *Klimatiltak i Norge mot 2030*, som var del av kunnskapsgrunnlaget for *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024, har Miljødirektoratet forsøkt å beregne effekten av politikken som er gjennomført etter Finansdepartementets framskrivning fra 2023. Direktoratet har her justert framskrivningen basert på den kunnskapen direktoratet har.

Finansdepartementet, som er ansvarlig for arbeidet med utslippsframskrivningene, peker på at det vil være svært ressurskrevende å utarbeide årlige framskrivninger. Finansdepartementet vurderer derfor foreløpig kostnaden ved dette til å være vesentlig høyere enn nytten. Ifølge Finansdepartementet skjer det normalt lite med utslippene i de to årene mellom dagens framskrivninger, og årlige framskrivninger anses derfor ikke å gi et vesentlig bedre beslutningsgrunnlag. Videre vil årlige framskrivninger legge beslag på de samme ressursene som videreutvikler metodeapparatet for framskrivningene, og dermed kunne bidra til forsinkelser i dette arbeidet. Departementet opplyser også at det framover vil se nærmere på nytten av å gjennomføre mindre justeringer av framskrivningene i «pauseåret» og sammenligne med andre mulige løsninger for å oppdatere beslutningsgrunnlaget årlig.³⁶¹

Teknisk beregningsutvalg for klima har også påpekt at det vil være ressurskrevende å gjennomføre framskrivninger årlig. En mulig løsning kan ifølge utvalget være at det utarbeides utslippsframskrivninger hvert år, men der departementet annethvert år fokuserer mer på større endringer og dermed ikke må ha like omfattende ressursbruk. Med større endringer mener utvalget endringer i økonomiske forhold og virkemidler som antas å ha relativt stor innvirkning på utslippene framover.³⁶² Utvalget peker også på at det i praksis ofte gjøres mindre oppdateringer av framskrivningene mellom hver «hovedframskrivning». Utvalget eksemplifiserer her ved å vise til at det ble gjort en mindre oppdatering av framskrivningene til nasjonalbudsjettet 2022, etter justering av tallene for utslipp fra innenriks sjøfart, fiske og veitrafikk.³⁶³

8.3 Evaluering og kvalitetssikring av framskrivninger og redegjørelsen av budsjettets klimaeffekter

Det er etablert årlige avtaler mellom Finansdepartementet og SSB om SNOW-modellen (makromodellen). Avtalene går ut på at SSB løpende vedlikeholder og utvikler makromodellen som Finansdepartementet bruker i arbeidet med framskrivningene.³⁶⁴ Det er så langt ikke etablert noen formalisert prosess for å *evaluere* utslippsframskrivningene.

Det gjøres heller ikke noen systematisk vurdering i ettertid av hvor godt framskrivningene har truffet den faktiske utviklingen.³⁶⁵ Det er imidlertid en del uformell evaluering i starten av hver nye runde med framskrivninger, samt i forbindelse med bruk av analysene.³⁶⁶ Eksempelvis vurderes framskrivningene i forbindelse med tiltaks- og virkemiddelanalyser, hvor framskrivningene sammenlignes med andre informasjonskilder. Informasjonen i disse kildene er gjerne svært detaljert og kan brukes som grunnlag for å vurdere detaljene i framskrivningene og eventuelt korrigere neste gang utslippsframskrivningene oppdateres.³⁶⁷

I sin årsrapport fra 2022 anbefalte Teknisk beregningsutvalg for klima at framskrivningene burde evalueres og etterprøves, og foreslo konkret at det bør vurderes å innføre et system med ekstern

³⁶¹ Finansdepartementet. (2023). Dokumentasjon av utarbeidelse av framskrivninger av utslipp av klimagasser. Hentet 26. februar 2024 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/9537aa8aeb3a42368722ebbcf29ab6c8/dokumentasjon-av-fremskrivninger-av-utslipp-til-luft-i-nasjonalbudsjettet-for-2023-2724979-002.pdf>, s. 30.

³⁶² Teknisk beregningsutvalg for klima. (2022). *Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for klima 2022*, s. 36.

³⁶³ Teknisk beregningsutvalg for klima. (2022). *Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for klima 2022*, s. 36.

³⁶⁴ Intervju med Finansdepartementet, 25. august 2023.

³⁶⁵ Teknisk beregningsutvalg for klima. (2022). *Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for klima 2022*, s. 6 og 29.

³⁶⁶ Teknisk beregningsutvalg for klima. (2022). *Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for klima 2022*, s. 6 og 28–29.

³⁶⁷ Teknisk beregningsutvalg for klima. (2022). *Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for klima 2022*, s. 29.

kvalitetssikring. Ifølge utvalget bør det også synliggjøres og dokumenteres hvordan for eksempel Finansdepartementet bruker ekspertvurderinger til å justere modellen.³⁶⁸

Finansdepartementet viser i intervju til at det i forbindelse med framskrivningene i nasjonalbudsjettet for 2023 utarbeidet et dokumentasjonsnotat som gjør rede for hvordan framskrivningene gjennomføres, og hvilke forutsetninger som ligger grunn.³⁶⁹ Dette er også gjort tilgjengelig på departementets nettside. Finansdepartementet bekrefter at det imidlertid ikke er gjennomført noen systematisk evaluering eller etterprøving av framskrivningene.³⁷⁰

Teknisk beregningsutvalg for klima påpeker i intervju at det er nyttig at Finansdepartementet har utarbeidet et dokumentasjonsnotat om metoden som benyttes i framskrivningene, og gjort det tilgjengelig på departementets nettside. Utvalget skriver likevel i sin årsrapport fra 2023 at det er behov for *ytterligere* åpenhet og å gjøre mer informasjon tilgjengelig om modeller, metoder, datagrunnlag og forutsetninger for framskrivningene.³⁷¹ Det vil, ifølge utvalget, gjøre det enklere å vurdere metodebruk, legge til rette for konsistens og sammenlignbarhet og gjøre det lettere å bruke og bygge videre på eksisterende analyser.³⁷² Utvalget gjentar også sin tidligere anbefaling om at det bør synliggjøres hvordan ekspertvurderinger brukes i arbeidet i framskrivningene.

I brev av 24. april 2024 presiserer Klima- og miljødepartementet at det i *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024³⁷³ redegjøres for metodikk og vurderinger som gjøres av departementene i arbeidet med å analysere effekter av statsbudsjettet. Når det gjelder analyser av effekt av statsbudsjettet, gjennomføres det ikke noen ekstern kvalitetssikring eller evaluering. Det publiseres heller ikke offentlige dokumentasjons- eller metodenotater i forbindelse med dette arbeidet.

I sin sluttrapport gjentar Teknisk beregningsutvalg for klima at det fortsatt er behov for ekstern kvalitetssikring av framskrivningene. Utvalget mener også at rapporteringen på statsbudsjettets klimaeffekt bør kvalitetssikres og evalueres.³⁷⁴ Utvalget viser også til at flere andre land har kommet lenger enn Norge i å tilgjengeliggjøre og dele relevant informasjon og data på dette området.³⁷⁵ Ifølge utvalget kan eksterne evalueringer gi forvaltningen mer kunnskap om hvordan analysene og metodene kan forbedres og bidra til mer åpenhet og høyere tillit til det politiske beslutningsgrunnlaget. Utvalget peker på at selv om man gjennomfører ekstern evaluering og kvalitetssikring, vil det være viktig at forvaltningen selv etablerer interne rutiner for å evaluere og kvalitetssikre sine analyser.³⁷⁶

Vi har i forbindelse med undersøkelsen sett at andre land har langt mer omfattende systemer for ekstern kvalitetssikring av arbeidet med framskrivninger og andre typer klimaanalyser enn Norge. De etablerte uavhengige klimarådene i Danmark og Storbritannia har blant annet mandat til å vurdere og analysere framskrivningene som myndighetene legger fram.

³⁶⁸ Teknisk beregningsutvalg for klima. (2022). *Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for klima 2022*, s. 6.

³⁶⁹ Finansdepartementet. (2023). *Dokumentasjon av utarbeidelse av framskrivninger av utslipp av klimagasser*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/9537aa8aeb3a4236872ebbfc29ab6c8/dokumentasjon-av-fremskrivninger-av-utslipp-til-luft-i-nasjonalbudsjettet-for-2023-2724979-002.pdf>

³⁷⁰ I intervju med Finansdepartementet vises det til Finansdepartementet (2023) *Dokumentasjon av utarbeidelse av framskrivninger av utslipp av klimagasser*. Her opplyses det på s. 28 «Det er ikke gjennomført noen systematisk evaluering eller etterprøving av framskrivningene.»

³⁷¹ Intervju med Teknisk beregningsutvalg for klima 20. juni 2023, og Teknisk beregningsutvalg for klima. (2023). *Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for klima 2023*.

³⁷² Teknisk beregningsutvalg for klima. (2023). *Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for klima 2023*, s. 28.

³⁷³ Klima- og miljødepartementet viser til kapittel 6 i *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskiilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet.

³⁷⁴ Teknisk beregningsutvalg for klima. (2023). *Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for klima 2023*, s. 21 og 28.

³⁷⁵ Teknisk beregningsutvalg for klima. (2023). *Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for klima 2023*, blant annet s. 28–29. Her er det vist her til Danmark som et godt eksempel. Den danske Energistyrelsen har samlet en del informasjon som er relevant for klimaanalyser på ett nettsted (metodebeskrivelser, teknologikataloger, analyser, veiledningsmaterieell, mv.).

³⁷⁶ Teknisk beregningsutvalg for klima. (2023). *Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for klima 2023*, s. 28–29.

8.4 Spørsmålet om en uavhengig instans til å følge opp klimapolitikken

8.4.1 Flere europeiske land har etablert nasjonale klimaråd for å overvåke framdriften og bidra til en åpen offentlig debatt

Flere europeiske land har etablert nasjonale klimaråd som skal bidra til at klimapolitikken er forskningsbasert, støtter opp under åpenhet i politikktutviklingen og gjør det lettere for befolkningen å holde politikerne ansvarlige for politikk og måloppnåelse. Klimarådene har ulike funksjoner fra land til land: Noen klimaråd rapporterer til nasjonalforsamlingen, mens andre klimaråd har en rolle som «klimavakthund» og skal bidra til en bredere og mer opplyst offentlig debatt om klimaspørsmål.³⁷⁷ Faktaboks 4 gir en oversikt over klimarådene i Danmark, Storbritannia og Sverige.

Faktaboks 4 Klimarådene i Danmark, Storbritannia og Sverige

Klimarådet i Danmark

Klimarådet ble opprettet i 2014. Ifølge den danske klimaloven skal Klimarådet

- bistå klima-, energi- og forsyningsministeren med fastsettelse av nasjonale klimamål
- årlig gi anbefalinger til klima-, energi- og forsyningsministeren om klimainnsatsen, vurdere om regjeringens klimainnsats anskueliggjør at de danske klimamål nås, og gi status for Danmarks oppfyllelse av internasjonale klimaforpliktelser
- kommentere den årlige klimastatusen og -framskrivningen
- utarbeide en virkemiddelkatalog
- bidra i den offentlige debatten
- etablere et klimadialogforum, som skal bistå Klimarådet i deres arbeid

Klimarådet rapporterer årlig til klima-, energi og forsyningsministeren og kan pålegge regjeringen å gå til handling.

The Climate Change Committee i Storbritannia

The Climate Change Committee ble opprettet i 2008 som en del av oppfølgingen av den britiske klimaloven. Klimarådet overvåker framdriften og foreslår endringer. Klimarådet skal

- gi råd knyttet til 2050-målet
- gi råd om karbonbudsjett
- gi råd om klimarisiko
- vurdere framdriften mot mål for utslippsreduksjon
- vurdere framdriften i klimatilpasning
- gi ytterligere råd, analyse og informasjon om klimaendringer som regjeringen ber om

Klimarådet rapporterer årlig til parlamentet om framdrift. Det har utviklet totalt 373 indikatorer for å overvåke framdriften i detalj og per sektor. Klimarådet opplyser i intervju at hensikten med indikatorene er ikke å måle effekten av et bestemt virkemiddel eller budsjettbevilgning, men å måle konkrete resultater i form av utslippsreduksjoner.

Klimatpolitiska rådet i Sverige

Klimatpolitiska rådet ble opprettet i 2018. Klimarådet skal evaluere hvordan regjeringens samlede politikk er forenelig med de klimamål som Riksdagen og regjeringen har besluttet. Innenfor denne rammen skal Klimatpolitiska rådet særlig

³⁷⁷ NOU 2023: 25 Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050, s. 229.

- evaluere om innretningen innen ulike relevante politikkområder bidrar til eller motvirker muligheten for å nå klimamålene
- belyse effekter av vedtatte og foreslåtte virkemidler fra et bredt samfunnsperspektiv
- identifisere politikkområder hvor det er behov for ytterligere tiltak
- analysere hvordan målene kan nås på en kostnadseffektiv måte, både på kort og lang sikt
- evaluere underlag (kunnskapsgrunnlag) og modeller som regjeringen bygger sin politikk på

Klimapolitiske rådet skal også bidra til økt diskusjon i samfunnet om klimapolitikken. Rådet rapporterer årlig til regjeringen.

Kilde: Intervjuer med og nettsider til klimarådene.³⁷⁸

8.4.2 Klima 2050-utvalget har anbefalt at det etableres et klimaråd i Norge

Under arbeidet med klimaloven i Norge ble det vurdert å opprette et klimaråd. Ifølge Prop. 77 L (2016–2017) *Lov om klimamål (klimaloven)* tok flere høringsinstanser til orde for at en uavhengig komité utenfor forvaltningsstrukturen, slik som klimarådet i Storbritannia, burde utarbeide det faglige grunnlaget for den årlige, lovpålagte redegjørelsen til Stortinget om klima. Klima- og miljødepartementet fastholdt i lovproposisjonen at Miljødirektoratets rolle på dette området ivaretar sentrale behov i forvaltningen.³⁷⁹ Energi- og miljøkomiteens flertall støttet dette og viste til at det er uheldig med løsninger som flytter ansvar og beslutninger bort fra folkevalgte organ.³⁸⁰

Ifølge rapporten *Kartlegging av klimaråd* (2023), som ble laget på oppdrag fra Teknisk beregningsutvalg for klima, vil et klimaråd være et viktig tilskudd til fagmiljøer som gjennomfører klimaanalyser for myndighetene, slik som Miljødirektoratet gjør. Et eksternt klimaråd vil ha en mer uavhengig rolle enn et direktorat og kan derfor være friere i samfunnsdebatten.³⁸¹ Også Klima 2050-utvalget har anbefalt at det etableres et uavhengig klimapanel som gir innspill og råd i klimapolitikken og bidrar med å framskaffe ny kunnskap og perspektiver. Utvalget påpeker imidlertid at veivalgene for å bli et lavutslippssamfunn må tas av de folkevalgte, og at det ikke er behov for et nytt organ som kontrollerer etterlevelsen av klimapolitikken.³⁸² I lys av at Klima 2050-utvalget anbefaler å etablere et uavhengig klimapanel i Norge, peker Klima- og miljødepartementet i intervju på at dette er noe departementet må vurdere på nytt med de erfaringene det har fått etter at klimaloven har fått virke i noen år.

Departementet mener at Miljødirektoratets rolle må tas i betraktning, da direktoratets rolle også var en viktig grunn til at det ikke ble etablert et klimaråd da klimaloven ble vedtatt. I de siste årene har også Miljødirektoratet gitt tydeligere råd på klimaområdet, og rådene er mer synlige i offentligheten. For eksempel ble rapporten *Klimatiltak i Norge mot 2030* lansert av Miljødirektoratets direktør på en pressekonferanse i juni 2023. Direktøren formidlet at det er behov for en svært rask utvikling av klimapolitikken: Så å si alle de 85 tiltakene må gjennomføres, og mye må skje parallelt hvis målene skal nås.³⁸³ I intervju mener Klima- og miljødepartementet at Miljødirektoratet bidrar til en god offentlig debatt om klimapolitikken i tråd med rollen til et direktorat. Direktoratet leverer beslutningsgrunnlag til Klima- og miljødepartementet, som på sin side tar det med videre inn i den politiske diskusjonen. Dette er en løsning som ifølge departementet fungerer godt.

Klima- og miljødepartementet peker i intervju også på at det følger med noen vanskelige spørsmål om det skal etableres et uavhengig klimaråd. Blant annet vil det måtte avklares hvem som skal sitte i

³⁷⁸ Intervju med *The Climate Change Committee* 9. mars 2023; intervju med Klimapolitiske rådet 10. mars 2023 og Klimarådet 22. mars 2023; Menon Economics og CICERO. (2023). *Kartlegging av klimaråd. Erfaringer med uavhengige, akademiske klimaråd* (Menon-publikasjon nr. 9/2023), theccc.org.uk, klimaraadet.dk og klimapolitiskekaradet.se.

³⁷⁹ Prop. 77 L (2016–2017) *Lov om klimamål (klimaloven)*, s. 47.

³⁸⁰ Innst. 329 L (2016–2017), s. 12. Komiteens flertall var alle unntatt medlemmene fra Sosialistisk venstreparti og Miljøpartiet De Grønne.

³⁸¹ Menon Economics og CICERO. (2023). *Kartlegging av klimaråd. Erfaringer med uavhengige, akademiske klimaråd* (Menon-publikasjon nr. 9/2023), s. 25.

³⁸² NOU 2023: 25. (2023). *Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050*, s. 243 og 245.

³⁸³ Miljødirektoratet. (2023, 2. juni). *Storstilt klimamobilisering må til*. Hentet 6. februar 2024 fra <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2023/juni-2023/storstilt-klimamobilisering-ma-til/>; og Klima- og miljødepartementet. (2023, 31. mai). *Ny rapport om klimatiltak i Norge mot 2030*. Hentet 6. februar 2024 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-rapport-om-klimatiltak-i-norge-mot-2030/id2980531/>

klimarådet og i sekretariatet, og hvor stort det skal være. Klima- og miljødepartementet mener at det er fare for at hvordan klimarådet settes sammen, og hvem som skal utnevne det, kan bli svært politisert. Dette gir risiko for at rådet ikke bidrar til en bedre faglig og opplyst debatt.

Dersom det skal etableres et klimaråd, er det ifølge intervju med Klima- og miljødepartementet viktig at rådet kan bidra konstruktivt innenfor de ansvarslinjene som er etablert i norsk forvaltning. Et klimaråd må ha et klart mandat og tydelige rammer for at det skal fungere på en god måte, og det må ha et godt faglig apparat rundt seg. Det må avklares om klimarådet skal gi råd bare i klimapolitikken, eller om det også skal vurdere framgang og ha en form for kontrollfunksjon tilsvarende andre klimaråd, som i Storbritannia og Danmark.

9 Vurderinger

Stortinget har vedtatt i *lov om klimamål* at Norge skal bli et lavutslippssamfunn innen 2050. Det betyr at Norge innen 2050 skal redusere klimagassutslippene med 90–95 prosent fra utslippsnivået i 1990. I loven defineres lavutslippssamfunn som et samfunn hvor klimagassutslippene, ut fra beste vitenskapelige grunnlag, utslippsutviklingen globalt og nasjonale omstendigheter, er redusert for å motvirke skadelige virkninger av global oppvarming. Norges lovfestede klimamål for 2030 om å redusere utslippene med minst 55 prosent, og regjeringens omstillingsmål for hele økonomien om å kutte nasjonale utslipp med 55 prosent, er ifølge regjeringen viktige delmål på veien mot å bli et lavutslippssamfunn.

En samlet energi- og miljøkomité har pekt på at 2020-tallet er et tiår der en rekke negative trender for miljøet må snus, jf. Innst. 9 S (2022–2023). Å innfri forpliktelser Norge har innenfor klima og natur, vil ifølge komiteen kreve tydeligere politisk styring. De skjerpede ambisjonene stiller nye og høyere krav til effektiv, kunnskapsbasert og treffsikker klima- og miljøpolitikk.

Klima- og miljødepartementet har det overordnede ansvaret for å samordne klimaarbeidet og å rapportere den samlede måloppnåelsen. Alle sektormyndighetene har et selvstendig ansvar for å medvirke til å nå de nasjonale klima- og miljøpolitiske målene. Undersøkelsen har sett på samordningen mellom Klima- og miljødepartementet, Samferdselsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Energidepartementet (tidligere Olje- og energidepartementet) og Finansdepartementet. Vi har også sett på hvert av disse departementenes styring.

Samlet sett er vår vurdering at myndighetenes styring og samordning ikke er tilstrekkelig i lys av det betydelige arbeidet vi har foran oss for å nå Stortingets lovfestede klimamål.

9.1 Det gjenstår mye arbeid med å utvikle virkemidler for å nå klimamålene

Regjeringen legger årlig fram *Regjeringas klimastatus og -plan* (Grønn bok) for Stortinget som et særskilt vedlegg til Klima- og miljødepartementets budsjettproposisjon. Dokumentet utarbeides på bakgrunn av rapporteringsbestemmelsen i klimaloven § 6. Regjeringen viser til at dokumentet bygger på og videreutvikler relevant politikk og kunnskap og at den summerer opp regjeringens klimapolitikk.

Fra 1990 til 2022 reduserte Norge de nasjonale klimagassutslippene med 4,7 prosent. Regjeringen forventer likevel at Norge vil nå det lovfestede målet om å redusere utslippene med 55 prosent innen 2030, sammenlignet med 1990. Dette skal skje dels gjennom virkemidler rettet mot innenlandske utslipp det er gjort rede for i *Regjeringas klimastatus og -plan*, og som det ifølge regjeringen er knyttet betydelig usikkerhet til effekten av, og dels gjennom norske virksomheters deltakelse i EUs kvotesystem. Deltakelsen i kvotesystemet vil være helt sentral for å nå det lovfestede målet for 2030.

Når det gjelder det nasjonale omstillingsmålet for 2030, tyder derimot rapporteringen i *Regjeringas klimastatus og -plan* på at dette ikke vil nås. Ifølge regjeringen er det derfor nødvendig å kontinuerlig videreutvikle og forsterke klimapolitikken år for år fram mot 2030.

I og med at regjeringen har lagt til grunn at det nasjonale omstillingsmålet er et viktig delmål på veien mot å bli et lavutslippssamfunn, vil mangel på måloppnåelse kunne få konsekvenser for det lovfestede klimamålet for 2050. Selv med virksomhetenes deltakelse i det europeiske klimakvotesystemet, vil det kreves ytterligere innsats for å nå målet om å bli et lavutslippssamfunn, som ifølge Norges

lavutslippsstrategi for 2050³⁸⁴ kjennetegnes av lave utslipp i alle sektorer. Dette vil innebære en omfattende omstilling av samfunnet.

Selv om det lovfestede målet for 2030 ser ut til å nås, gjenstår det mye arbeid med å etablere nødvendige virkemidler for å redusere klimagassutslipp dersom også klimamålet for 2050 skal nås. *Regjeringas klimastatus og -plan* redegjør i stor grad for mulige virkemidler for å redusere utslipp, men etter vår vurdering er virkemidlene i mange tilfeller ikke tidfestet eller konkretisert. Disse manglene illustrerer usikkerhet knyttet til å få etablert tilstrekkelige virkemidler til å oppnå nødvendige reduksjoner i klimagassutslippene slik at Norge kan bli et lavutslippssamfunn.

9.1.1 Det mangler en plan som viser hvilke departementer som har ansvar for å videreutvikle virkemidler, og når det skal skje

Den årlige redegjørelsen som regjeringen er pålagt å legge fram for Stortinget, skal i henhold til klimaloven § 6 inneholde en beskrivelse av hvordan Norge skal nå klimamålene. Regjeringen beskriver i *Regjeringas klimastatus og -plan* det pågående og det planlagte arbeidet med å utvikle virkemidler. Noen av virkemidlene er tidfestede, som avgiftsøkninger, nye krav som er fastsatt eller støtteordninger. Andre virkemidler handler om å vurdere og utrede endringer i lover, regelverk og retningslinjer, samt å utarbeide veiledninger. Mye av virkemiddelutviklingen krever at de ansvarlige departementene samarbeider. Planen angir i liten grad en tidsplan for når disse arbeidene skal være ferdigstilt. Det framgår heller ikke av *Regjeringas klimastatus og -plan* hvilke departementer som har ansvaret for å ferdigstille og gjennomføre de ulike virkemidlene.

Vi har i undersøkelsen sett på to prosesser for utredning av lovendringer som påvirker klimagassutslipp, og de viser at det kan ta tid å utvikle nye virkemidler eller regelverk. En av prosessene er klimakrav til bygge- og anleggsplasser, som har vært diskutert siden 2020. Først i mars 2023 meddelte regjeringen at den tar sikte på å sende på høring et forslag om å gi kommunene mulighet til å stille klimakrav til bygge- og anleggsplasser etter forurensningslovgivningen fra 2024. Per april 2024 foreligger ikke dette høringsforlaget.

Det er etter vår vurdering en svakhet at *Regjeringas klimastatus og -plan* mangler en tidsplan for det videre arbeidet med å utvikle virkemidler, og at den heller ikke viser hvilke departementer som har ansvar for dette arbeidet. Når tid og ansvar ikke er tydeliggjort i et så sentralt styringsverktøy, er det risiko for at viktige prosesser ikke får den nødvendige framdriften.

9.1.2 Arbeidet med den videre virkemiddelutviklingen er til dels lite konkretisert

I *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024 legger regjeringen fram virkemiddelpakker for å fase ut fossile utslipp i fire utvalgte sektorer. Blant disse fire er transportsektoren. Vi har i undersøkelsen sett særlig på hvordan *Regjeringas klimastatus og -plan* redegjør for transportsektoren, som står for en tredjedel av utslippene i Norge, for å belyse om virkemidler for å få til utslippskutt er konkretisert.

En gjennomgang av *Regjeringas klimastatus og -plan* viser at virkemidlene som er lagt fram for 2024, for veitransporten, som står for 18 prosent av utslippene i Norge, i stor grad er prisvirkemidler som skal gi større incentiver for kjøp av nullutslippskjøretøy og reguleringer med krav om kjøp av null- eller lavutslippskjøretøy. Prisvirkemidler kan også påvirke etterspørselen etter transport. Kunnskapsgrunnlaget fra Miljødirektoratet viser imidlertid at det i tillegg til å kutte i utslipp fra kjøretøy er nødvendig å redusere etterspørselen etter transport. En av årsakene til dette er at en overgang til en fossilfri transportsektor vil kreve en stor økning i kraftproduksjonen.

Miljødirektoratet opplyser i rapporten *Klimatiltak i Norge mot 2030* at dersom vekstantakelsene i Nasjonal transportplan 2018–2029 legges til grunn, vil en utslippsfri transportsektor ha behov for over

³⁸⁴ Strategien ble lagt fram for Stortinget i vedlegg til Prop. 1 S (2019–2020) for Klima- og miljødepartementet.

60 TWh med kraft i 2050. Av dette er 34 TWh elektrisitet.³⁸⁵ I et scenario hvor det forutsettes null vekst i transportmengden, vil totalbehovet for kraft være på 45 TWh, hvorav 24 TWh elektrisitet. For å sette dette i perspektiv vil vi peke på at transportsektoren brukte 2 TWh elektrisk kraft i 2021. Det ble produsert 157 TWh elektrisk kraft totalt i Norge i 2021.

Behovet for virkemidler for å redusere transport og oppnå skifte fra personbil til kollektivtransport reflekteres også i *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024, som framhever betydningen av samordnet areal- og transportplanlegging. Regjeringen viser til inngåtte og planlagte byvekstavtaler og til statlige føringer til kommunene om arealplanleggingen. Regjeringen planlegger blant annet å styrke arbeidet for at kommuner, fylkeskommuner og statlige etater skal få et godt kunnskapsgrunnlag, god veiledning og gode verktøy for klimavennlig samfunns-, areal- og transportplanlegging. Et annet tiltak er å utrede hvordan hensynet til klima i plan- og bygningsloven kan styrkes. Det er ikke konkretisert hvordan eller når disse endringene kan gjennomføres, eller hvilken effekt de vil ha.

Regjeringas klimastatus og -plan gjør etter vår vurdering i for liten grad rede for hvordan det skal komme på plass et samlet virkemiddelapparat for klimagassreduksjoner i transportsektoren. Virkemidlene for arealplanlegging og byvekstavtaler er svært komplekse, der flere ulike hensyn skal veies mot hverandre. Derfor er det i noen grad forståelig at disse virkemidlene i mindre grad er konkretisert. Men konsekvensen er likevel at det underkommuniseres hvor omfattende det gjenstående arbeidet med virkemiddelutviklingen er.

9.1.3 CO₂-avgift er et viktig virkemiddel, men effekten svekkes av andre hensyn

Hovedvirkemidlene i norsk klimapolitikk er sektorovergrepene klimaavgifter og deltakelse i EUs kvotesystem. Avgifter og kvoteplikt setter begge en pris på utslipp av klimagasser og skal gi aktørene et økonomisk insentiv til å endre adferd uten at myndighetene sier noe om hvordan de skal gjøre dette. Tanken er at den enkelte dermed står fritt til å tilpasse seg på den måten som gir lavest kostnad. Avgifter og kvoter er dermed regnet som kostnadseffektive virkemidler.

Til sammen er om lag 85 prosent av norske utslipp ilagt enten klimaavgift, kvoteplikt eller begge deler. Regjeringen har varslet at den vil trappe opp CO₂-avgiftene til om lag 2 000 2020-kroner per tonn CO₂ i 2030. Samtidig som CO₂-avgiftene økes, kommer EU til å redusere antallet tilgjengelige kvoter i det europeiske kvotemarkedet, noe som vil ha betydning for det tillatte utslippsnivået i de sektorene som deltar i EUs kvotesystem, og dermed også kunne føre til økt kvotepris.

Regjeringen oppgir i *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2023 og 2024 at CO₂-avgiften er det viktigste virkemiddelet i veitransporten, som stod for 18 prosent av utslippene i Norge i 2022. I 2023 og 2024 ble CO₂-avgiften økt for å gjøre det mer attraktivt å velge nullutslippskjøretøy eller reise kollektivt, sykle eller gå. Andre avgifter ble imidlertid redusert for å bedre levevilkårene for vanlige folk i en tid med økende priser. Både i 2023 og 2024 ble veibruksavgiften og trafikforsikringsavgiften redusert for at ikke drivstoffavgiftene skulle bli for høye.

Sammenhengen mellom de ulike avgiftene ble drøftet av en tverrdepartemental embetsgruppe som ga faglige innspill til *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024. Fagpersoner fra Finansdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Statsministerens kontor deltok i arbeidsgruppen. Ifølge det faglige innspillet motvirker en reduksjon i veibruksavgiften insentiver til å redusere drivstofforbruk og dermed CO₂-avgiftens insentiver til å redusere utslipp. Omsetningskravet for biodrivstoff måtte ifølge embetsgruppen i så fall økes.

³⁸⁵ Behovet gjelder for veitransport, jernbane, luftfart, sjøfart og fiske og anlegg, bygg, jordbruk m.m. Innen luftfart er det kun 3 prosent som vil drives med elektrisk kraft. Miljødirektoratet. (2022). *Kraftbehov til transport: Nullutslippsscenarioer for 2050* (rapport M-2383). <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2022/november/kraftbehov-til-transport-nullutslippsscenarioer-for-2050/>

Det framgår av *Regjeringas klimastatus og -plan* at avgiftsendringene på kjøretøy fører til at klimaeffekten av CO₂-avgiften blir noe redusert, men at det fremdeles gir insentiv for å velge nullutslippsteknologi eller andre tiltak som reduserer utslipp. Stortinget har dermed, i samsvar med klimalovens rapporteringskrav, fått informasjon også om endringer som virker negativt inn på mulighetene for å nå klimamålene. Konsekvensen er likevel at forvaltningen da må finne andre, og kanskje mindre effektive, virkemidler for å nå klimamålene.

9.2 Klimamålene er lite konkretisert og forpliktende formulert i de enkelte departementenes styring

Av Prop. 1 S (2021–2022), (2022–2023) og (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet framgår det at alle aktører i de ulike sektorene i samfunnet må medvirke for å nå de nasjonale klima- og miljømålene.³⁸⁶

Da de lovfestede klimamålene ble vedtatt gjennom ny klimalov i 2017, ble det ikke innført sektorvise delmål. Prinsippet om ikke å innføre mål for de enkelte sektorområdene ble videreført i den siste stortingsmeldingen om klima, Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan for 2021–2030*. Departementene opplyser i intervju at de forholder seg til de nasjonale målene. Departementene oppgir videre at å ha felles nasjonale mål, der de enkelte departementene skal bidra til å nå målene, sikrer en fleksibilitet til å iverksette de mest kostnadseffektive virkemidlene uavhengig av sektorområde. Samtidig tyder undersøkelsen på at å ha felles nasjonale mål får en konsekvens for departementenes eierskap til klimamålene, hvordan de utarbeider virkemidler, og hvilke styringssignaler de gir underliggende etater.

De ansvarlige departementene skal i henhold til reglementet for økonomistyring i staten, fastsette overordnede mål, styringsparametere og krav til rapportering for underliggende virksomheter. Som en del av undersøkelsen har vi gjennomgått styringsdokumentene til Samferdselsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Energidepartementet. Undersøkelsen viser at departementene stiller få konkrete krav til underliggende etater i instruksjer og tildelingsbrev om hvordan de skal jobbe med å redusere klimagassutslippene innenfor sine ansvarsområder. Klimaarbeidet i virksomhetene handler ifølge tildelingsbrevene i stor grad om at direktoratene skal *legge til rette for, rapportere og utarbeide analyser* på klimaområdet.

Gjennomgangen av styringsdokumentene viser videre at ulike mål for virksomhetene er likestilte, men at noen er mer konkret formulert enn andre. For Statens vegvesen er for eksempel målet om en nullvisjon for drepte og hardt skadde tydeligere formulert enn målet om å *bidra* til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål. Statens vegvesen bekrefter i intervju at nullvisjonen for drepte og hardt skadde er tydeligere formulert enn klima- og miljømålet. Ifølge Statens vegvesen kan konkrete målformuleringer bidra til at målet prioriteres. Statens vegvesen påpeker i den sammenheng at det har gått tregt å inkludere krav til lave klimagassutslipp i drifts- og vedlikeholdskontrakter, mens det i kontraktene er stilt tydeligere krav til trafikkikkerhet og kostnadseffektivitet. Direktoratene har en viktig rolle i å gjennomføre nasjonal politikk og burde etter vår vurdering ha fått tydelige og konkrete føringer der det er mulig.

Sektordepartementene har et selvstendig ansvar for å bidra til å nå klimamålene innenfor sine politikkområder, selv om det ikke er satt konkrete sektormål. Klimautvalget 2050 mener at det må tydeliggjøres hva de ulike sektorene skal bidra med, og hvilke ressurser det er behov for.

Stortinget har vedtatt ambisjoner for noen sektorområder. For eksempel er det vedtatt en ambisjon for transportsektoren om at utslippene skal være halvert i 2030 sammenlignet med 2005. Likevel mangler det strategier for den enkelte sektor, som tydelig synliggjør hvordan sektoren kan bidra til

³⁸⁶ Prop. 1 S (2022–2023) for Klima- og miljødepartementet, s. 18 og Prop. 1 S (2021–2022) for Klima- og miljødepartementet, s. 24., jf. Innst. 9 S (2021–2022) og (2022–2023).

utslippsreduksjoner. Flere har over tid pekt på at det trengs strategier, særlig for transportsektoren. Sektorvise strategier kan tydeliggjøre hvert av departementenes sektoransvar. Storbritannia har for eksempel utarbeidet utslippsbaner for de ulike sektorene. Disse er ikke sektormål, men viser en fordeling og et mulighetsrom for hvordan utslippene kan tas ned innenfor sektorene. Slike utslippsbaner gir en mulighet til å endre virkemidler og tiltak etter hvert som for eksempel teknologien endrer seg.

Etter vår vurdering kan mangelen på sektorvise strategier for klimaarbeidet bidra til å svekke departementenes opplevde forpliktelse. Svake forpliktelser kan igjen ha ført til at klimaarbeidet i departementene og i de underliggende virksomhetene ikke blir tilstrekkelig konkret rettet mot virkemidler og tiltak som resulterer i nødvendige utslippsreduksjoner.

9.3 Et system for bedre styring og samordning er etablert, men den reelle samordningen er likevel for svak

For å bekjempe klimaendringene må myndighetene iverksette virkemidler og tiltak som går på tvers av ulike sektorer og forvaltningsnivåer. Dette krever en god samordning mellom departementene. Regjeringen har utviklet en strategi for departementsfellesskapet for perioden 2021–2025, *Gode hver for oss. Best sammen*. Flertallet i kommunal- og forvaltningskomiteen har lagt til grunn at denne strategien skal gjennomføres for å forsterke samordningen, jf. Innst. 218 S (2021–2022).

Regjeringen presenterte også en såkalt samordningsstige i Meld. St. 40 (2020–2021) *Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*. Stigen illustrerer ulike grader av samordning. På de laveste trinnene handler det om å dele informasjon og skape en felles problemforståelse, mens på de øverste trinnene endrer aktørene sine egne planer for å unngå å svekke andres måloppnåelse og utvikler felles strategier, planer og tiltak.

Undersøkelsen viser at regjeringen har skapt flere arenaer for å styrke samordningen mellom departementene og de underliggende etatene. Regjeringen har nedsatt et statssekretærutvalg som skal behandle embetsverkets innspill til *Regjeringas klimastatus og -plan* og andre sentrale spørsmål i regjeringens klimapolitikk. En annen arena er kjernegruppen for klima og grønn omstilling, som er etablert på departementsnivå og består av departementsrådene fra syv departementer. Regjeringen har videre etablert en årlig prosess der de ulike departementene skal levere et faglig beslutningsgrunnlag for klimapolitikken, og etatene samarbeider om tiltaksanalyser og annen kunnskapsutvikling. Vi redegjør nærmere for våre vurderinger av den årlige prosessen og av kjernegruppen i henholdsvis 9.3.1 og 9.3.2.

Selv om det er etablert et system for mer samordning, har det vært krevende å få til en god framdrift, blant annet fordi den er avhengig av at de ulike ansvarlige departementene utvikler virkemidler. Resultatet av departementenes felles arbeid med virkemiddelutvikling – både i regjering og mellom departementene på embetsnivå - framgår av *Regjeringas klimastatus og -plan*. De svakhetene i virkemiddelutviklingen vi har redegjort for i 9.1, reflekterer etter vår vurdering svakheter ved styringen og samordningen. Når det i tillegg, som vist i 9.2, mangler strategier for de ulike sektorområdene, går det ytterligere ut over samordningen.

Samlet sett viser dette, etter vår vurdering, at de ansvarlige departementene ikke har klart å etablere en styring og samordning som er tilpasset en av vår tids største sektorovergripende samfunnsutfordringer. Til tross for at departementene har regelmessig dialog også på aller høyeste nivå, har de fortsatt en vei å gå før de klarer å utvikle felles strategier, planer og tiltak og dermed etablere en tilstrekkelig samordning på et så krevende område som klima.

9.3.1 Styringssystemet bidrar til forutsigbarhet og samarbeid gjennom systematiske leveranser knyttet til budsjettprosessen, men det er krevende å få til en god framdrift

Undersøkelsen viser at regjeringen har innført et klimastyringssystem der departementene skal synliggjøre hvordan Norge ligger an til å nå målene, og om innsatsen innenfor egne sektorområder må styrkes. Departementene har formet ulike departementsgrupper som gir innspill til klimapolitikken. Innspillene er samordnet med milepælene for leveranser i den årlige budsjettprosessen. Formålet med dette er at hensynet til klima skal ivaretas på en forutsigbar og systematisk måte i relevante beslutningsprosesser. Det skal også gjøre det mulig for regjeringen å vurdere hvordan ulike avgjørelser som fattes i forbindelse med statsbudsjettet, påvirker måloppnåelsen på klimaområdet. Dokumentanalysen og intervjuene i denne undersøkelsen bekrefter at det er etablert en forutsigbar prosess, der departementene leverer faglige innspill som danner grunnlag for politiske beslutninger i budsjettprosessen. Ifølge departementene fungerer disse prosessene godt. Samarbeidet mellom departementene er omfattende og foregår på mange nivåer.

Som grunnlag for *Regjeringas klimastatus og -plan* leverte Miljødirektoratet i 2023 for første gang et oppdatert kunnskapsgrunnlag om klimatiltak, barrierer og virkemidler. Dette er videreført som en årlig leveranse koordinert med budsjettprosessen. Miljødirektoratet utarbeider det faglige kunnskapsgrunnlaget for klimapolitikken i samarbeid med andre etater og fagmiljøer. Det er opprettet et fast etatssamarbeid om kunnskapsutvikling på klimaområdet. Kontinuiteten i etatssamarbeidet har ifølge Miljødirektoratet gjort arbeidet med å videreutvikle kunnskapsgrunnlaget enklere, men det er en utfordring at noen etater ikke setter av nok ressurser til å bidra til dette.

Vi mener det er positivt at det er etablert et klimastyringssystem som gjør at departementene og etatene samarbeider mer regelmessig for å utvikle kunnskaps- og beslutningsgrunnlaget for klimapolitikken. Klima- og miljødepartementet påpeker imidlertid i intervju at det kan være krevende å få framdrift i utvikling og innføring av forslag til politikktutvikling som avhenger av forslag og leveranser fra de andre departementene. Vi understreker betydningen av sektordepartementenes bidrag til utviklingen av klimapolitikken.

9.3.2 Kjernegruppen for klima og grønn omstilling har brukt lang tid på å få på plass en strategi for departementssamarbeidet

Det framgår av Meld. St. 40 (2020–2021) *Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030* at departementene arbeider med å utvikle arbeidsmåter for å styrke departementsfelleskapets arbeid med sektorovergrepene samfunnsutfordringer. I meldingen ble det vist til at det var etablert forsøk med såkalte kjernegrupper på ulike områder med deltakere fra ledelsen i flere departementer.³⁸⁷

Kjernegruppen for klima og grønn omstilling ble etablert høsten 2021. Ifølge *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024 er formålet med kjernegruppen for klima og grønn omstilling at den skal legge til rette for at departementenes faglige innspill til utforming og iverksetting av klimapolitikken blir mer samordnede og effektive.³⁸⁸ Gruppen ledes av departementsråden i Klima- og miljødepartementet og består ellers av departementsrådene fra departementene som er mest sentrale i gjennomføringen av klimapolitikken.

Undersøkelsen viser at kjernegruppen siden oppstarten har hatt som mandat å lage en strategi som beskriver løsninger for departementenes samordning. Strategien skal blant annet beskrive hvordan departementene skal prioritere arbeidet med å bygge opp fagkunnskap og utvikle virkemidler for å redusere klimagassutslippene. Hver departementsråd skal deretter sørge for å gjennomføre strategien i sitt departement. Mye av arbeidet i kjernegruppen har imidlertid handlet om å få mer kunnskap og

³⁸⁷ Meld. St. 40 (2020–2021) *Mål med mening. Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*, s. 197.

³⁸⁸ *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet, s. 121.

skape en felles forståelse av hva norsk klimapolitikk er. Altså har kjernegruppen så langt jobbet på de laveste trinnene i samordningsstigen, som handler det om å dele informasjon og skape en felles problemforståelse.

Først i april 2024, over to år etter at kjernegruppen ble opprettet, ble strategien ferdigstilt. Sentrale elementer i strategien er å sikre god kvalitet på beslutningsgrunnlaget, nok kunnskap og kompetanse og mer samordnet utvikling og gjennomføring av politikk.

En av årsakene til at det har tatt mye tid å utarbeide strategien, er ifølge lederen for kjernegruppen, departementsråden i Klima- og miljødepartementet, at det har vært diskusjoner om hvor forpliktende og detaljert strategien skal være. Departementsråden peker også på at det varierer mellom departementene hvor stor rolle klima har i deres kjerneoppgaver, og at ikke alle departementene har sett det samme behovet for en strategi.

Vi vurderer det som positivt at det er etablert en kjernegruppe som et ledd i å forankre samordningen på høyeste administrative nivå. Det er også positivt at det nå foreligger en strategi for departementenes arbeid med klima og omstilling til et lavutslippssamfunn. Det er etter vår vurdering imidlertid uheldig at kjernegruppen har brukt over to år på å lage en strategi som skal forplikte departementene til å bygge opp kunnskapen og videreutvikle klimavirkemidler. Dette viser at kjernegruppen fram til nå ikke har fungert i tråd med forutsetningene.

9.4 Det er usikkert i hvilken grad det blir mulig å kjøpe utslippsenheter, skogkreditter og kvoter i utlandet for å nå Norges klimamål

Kjøp av kvoter, utslippsenheter og skogkreditter fra andre land kan hjelpe Norge å nå klimamålet i 2030. Av klimalovens formålsparagraf framgår det at klimaloven ikke skal være til hinder for at klimamålet fastsatt i, eller i medhold av, loven kan gjennomføres felles med EU. Norge har derfor gjennom avtalen med EU anledning til å kjøpe utslippsenheter for de sektorene som ikke inngår i det europeiske kvotemarkedet, samt skogkreditter for skog- og arealbrukssektoren. Norge kan også kjøpe kvoter utenfor EU gjennom Parisavtalen. Muligheten for slike kjøp kalles for fleksibilitetsmekanismer. Flexibilitet har vært sett på som en grunnplanke i norsk klimapolitikk og bidratt til at Norge har nådd sine utslippsmål.

Vi har i undersøkelsen sett nærmere på regjeringens arbeid med å utrede og forberede eventuelle kjøp fra andre land og usikkerheten ved dette alternativet.

Undersøkelsen viser at det er risiko for at det kun vil være kun et begrenset antall utslippsenheter og skogkreditter tilgjengelig for kjøp innenfor avtalen med EU i perioden fram til 2030. Denne risikoen kommer fram i beregninger Miljødirektoratet har gjort. Beregningene er basert på medlemslandenes rapportering til EU. Klima- og miljødepartementet har med utgangspunkt i Miljødirektoratets beregninger gått i en nærmere dialog med aktuelle land og ser at det kan variere stort mellom det landene rapporterer inn til EU, og hvordan landene i praksis, med den etablerte politikken, ligger an til å nå klimamålene. Derfor er tilgangen på utslippsenheter og skogkreditter innenfor EU-systemet usikker. Klimakvoter i det europeiske kvotesystemet for virksomheter kan også bli dyre.

Når det gjelder kjøp av kvoter gjennom Parisavtalen, er regelverket ikke helt ferdigstilt, og Norge har inngått en avtale med kun ett land gjennom Verdensbanken. Kontrakten gjelder energireform og utfasing av fossile subsidier i Usbekistan. Departementet opplyser videre i intervju at norske myndigheter i flere år også har arbeidet med å utvikle programmer i tre andre land, og at disse forhåpentligvis vil føre til kontraktsforhandlinger.

De nevnte funnene om beregninger og dialogen forvaltningen har hatt med andre land, illustrerer at det kan være usikkerhet knyttet til å skulle nå klimamål gjennom å kjøpe utslippsenheter, skogkreditter og kvoter under Parisavtalen. Dette bekreftes i Miljødirektoratets oppdaterte kunnskapsgrunnlag for 2024, der det framgår at utslippsreduksjoner i andre land vil bli dyrere, og at både pris og tilgjengelighet er usikre faktorer. Stadig strammere klimapolitikk i andre land gjør det ifølge direktoratet mer risikabelt å satse på bruk av fleksibilitetsmekanismer i stor skala. Finansdepartementet peker på sin side på at tilgjengelige kvoter ikke er en gitt mengde, og at tilgang blant annet vil avhenge av etterspørselen. Marginalkostnaden for å redusere utslipp generelt er langt høyere i Norge enn i for eksempel land i Øst-Europa, noe som tilsier at partene hver for seg og samlet har et sterkt økonomisk insentiv til å utvikle kvoter.

Vi kan ikke se at usikkerheten ved tilgangen til utslippsenheter, skogkreditter og kvoter er tatt hensyn til i styringen og samordningen på området. Vi finner ikke holdepunkter – verken i dokumenter vi har gjennomgått, eller i intervjuer – for at departementene i fellesskap har diskutert hvordan de skal forholde seg til at muligheten for å kjøpe utslippsenheter, skogkreditter og kvoter er usikker. På spørsmål om bruken av disse fleksibilitetsmekanismene henviser de fleste av departementene kun til at ansvaret for dette ligger hos Klima- og miljødepartementet.

En gjennomgang av *Regjeringas klimastatus og -plan* for 2024 viser at Klima- og miljødepartementet har forklart de fleksibilitetsmekanismene som foreligger, men i liten grad har redegjort for usikkerhet eller hvordan departementet faktisk arbeider med eventuell bruk av slike mekanismer. Det framgår for eksempel ikke i hvilken grad regjeringen faktisk tar sikte på å bruke fleksibilitetsmekanismene for å redusere behovet for nasjonale kutt. Tilgangen til kvoter gjennom Parisavtalen og utslippsenheter og skogkreditter gjennom avtalen med EU har betydning for hvordan klimapolitikken i Norge utformes. Etter vår vurdering har usikkerheten ved disse forutsetningene ikke i tilstrekkelig grad blitt drøftet og kommunisert, verken i dialogen mellom departementene eller overfor Stortinget i *Regjeringas klimastatus og -plan*.

9.5 Rapporteringen gir ikke tilstrekkelig informasjon om framdriften og om hvordan Norge skal nå klimamålene

Informasjon om i hvilken grad dagens klimapolitikk vil bidra til å nå Stortingets vedtatte klimamål, er et viktig faktagrunnlag for både regjeringen og Stortinget for at de skal kunne vurdere om det er behov for å endre klimapolitikken framover. Regjeringen er etter klimaloven § 6 pålagt å årlig redegjøre overfor Stortinget for utviklingen i utslipp og opptak av klimagasser samt framskrivninger av utslipp og opptak sammenlignet med klimamålene for 2030 og 2050. Regjeringen er ifølge klimaloven også pålagt å redegjøre for klimaeffekten av framlagt statsbudsjett.

Undersøkelsen viser at den årlige rapporteringen i *Regjeringas klimastatus og -plan* handler om de nevnte temaene, men at det likevel er begrenset informasjon om blant annet usikkerhet, planlagt politikk og statsbudsjettets klimaeffekter. Etter vår vurdering får disse svakhetene konsekvenser for beslutningstakernes informasjonsgrunnlag for utvikling av klimapolitikken.

9.5.1 Utsliffsframskrivningene omfatter ikke usikkerhet

Utsliffsframskrivninger er anslag på et lands framtidige klimagassutslipp. Framskrivningene bygger på vurderinger av underliggende utviklingstrekk i Norge og internasjonalt, blant annet økonomiske, teknologiske og befolkningsmessige forhold. Framskrivningene danner grunnlaget for vurderinger av om det er behov for ny og styrket virkemiddelbruk for å nå klimamålene.

Norges nasjonale framskrivninger av utslipp og opptak av klimagasser har over tid blitt utarbeidet om lag annethvert år, og de publiseres enten i nasjonalbudsjettet eller i perspektivmeldingen. Siste

framskrivning av norske utslipp av klimagasser fram til og med 2035 ble presentert i Nasjonalbudsjettet 2023. Finansdepartementet er ansvarlig for å utarbeide framskrivningene. Framskrivningene gir grunnlag for vurderingene i *Regjeringas klimastatus og -plan*.

Undersøkelsen viser at utslippsframskrivningene er basert på mange ulike forutsetninger, men at det ikke gjennomføres analyser for å belyse usikkerheten. Både FN og Teknisk beregningsutvalg for klima peker på at det er behov for alternative framskrivninger i form av flere scenarier. Alternative framskrivninger vil synliggjøre hvordan utslippene vil utvikle seg dersom det oppstår vesentlige endringer i modellens forutsetninger om teknologi, demografi, økonomi, energipriser og atferdsendringer. Mange andre land gjør dette for å vise usikkerheten i framskrivningene.

Finansdepartementet mener at flere scenarier eller usikkerhetsintervaller kunne illustrert usikkerheten i framskrivningene tydeligere, men at de neppe ville ført til en mer opplyst diskusjon om klimapolitikken. Klima- og miljødepartementet mener på sin side at denne typen informasjon vil være nyttig for departementene i deres arbeid med klimaanalyser og vurdering av tiltak og virkemidler, men også for å kunne synliggjøre usikkerheten eksplisitt for Stortinget som en del av beslutningsgrunnlaget.

Undersøkelsen viser videre at de norske utslippsframskrivningene per i dag i all hovedsak baserer seg på vedtatt politikk og gjeldende virkemiddelbruk. Framskrivningene viser derfor kun hvordan utviklingen kan forventes å fortsette dersom virkemiddelbruken ikke endres og det ikke skjer større uventede teknologiske endringer eller lignende. I en kartlegging fra 2023 av utslippsframskrivninger i 34 land var Norge ett av de 8 landene som skilte seg ut ved å ikke rapportere på planlagte virkemidler i sine framskrivninger. Ifølge både FN og Teknisk beregningsutvalg for klima bør Norge rapportere på framskrivninger med planlagte virkemidler, i tillegg til framskrivninger med iverksatte virkemidler.

Samlet sett svekker det etter vår vurdering kvaliteten på rapporteringen når det i framskrivningene i den årlige rapporteringen er lite synliggjort hvor stor usikkerheten er. Vi mener det ikke er nok at det i forbindelse med framleggingen i nasjonalbudsjettet og *Regjeringas klimastatus og -plan* bare står kort nevnt at det er usikkerhet ved framskrivningene. Lite informasjon om usikkerhet i rapporteringen svekker beslutningsgrunnlaget når Stortinget og regjeringen vurderer behovet for endringer i virkemiddelbruk.

9.5.2 Regjeringens redegjørelse for klimaeffekten av statsbudsjettet gir begrenset informasjon

Fra budsjettåret 2023 har det framlagte budsjettets klimaeffekt blitt redegjort for i *Regjeringas klimastatus og -plan*. Departementenes arbeid med å utvikle metoder for en slik redegjørelse har pågått siden klimaloven ble vedtatt.

Undersøkelsen viser at regjeringens redegjørelse til Stortinget for klimaeffekten av framlagt budsjett de siste årene, også for budsjettåret 2024, består av en skriftlig redegjørelse per departement for klimaeffektene av et lite utvalg budsjettposter. For de fleste departementene er det også en tabell der departementene har kategorisert de utvalgte budsjettpostene etter hvilken effekt posten har på utslipp eller opptak av klimagasser. Dette er i hovedsak kvalitative vurderinger hvor departementene benytter fire kategorier for om endring i bevilgning fra året før antas å gi økte utslipp, reduserte utslipp, en usikker effekt på klimagassutslipp eller en effekt på lengre sikt.

Vår gjennomgang viser at mange av postene vurderes å ha usikker effekt. Andelen budsjettposter med denne kategoriseringen utgjorde 50 prosent for 2024, og det følger ingen sammenfattende drøfting av hva dette samlet sett betyr for klimaeffekten av statsbudsjettet. I tillegg tas mange viktige beslutninger for klimapolitikken utenfor statsbudsjettet, og rapporteringen inneholder ingen vurderinger av hvordan disse beslutningene virker inn på klimamålene.

Vi registrerer videre at Teknisk beregningsutvalg for klima mener at vurderingene av klimaeffekten av statsbudsjettet i større grad kan trekke på arbeid som allerede gjøres i forvaltningen. Utvalget påpeker i sin årsrapport for 2023 at det finnes informasjon om klimavirkning i eksisterende, ordinære utredninger, men at disse utredningene ikke utnyttes i arbeidet med å rapportere klimaeffekten av statsbudsjettet. Klima- og miljødepartementet sier i intervju at departementet vil vurdere hvordan det skal videreutvikle rapporteringen basert på utvalgets anbefalinger.

Etter vår vurdering gir ikke redegjørelsen for klimaeffekten av statsbudsjettet tilstrekkelig informasjon. Vi forstår at dette er et krevende arbeid, noe Klima- og miljødepartementet signaliserte allerede i forarbeidene til loven i 2017. Departementet varslet den gang at det ville arbeide videre med å utvikle faglig metodikk. Syv år senere burde departementene etter vår vurdering ha kommet lenger i å rapportere om klimaeffekter av statsbudsjettet.

10 Referanseliste

Lover og regelverk

- *Lov om klimamål (klimaloven)*. Ikrafttredelse 1. januar 2018.
- *Bevilgningsreglementet*, vedtatt av Stortinget 26. mai 2005.
- *Reglementet for økonomistyring i staten (økonomireglementet) og Bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomibestemmelsene)*, fastsatt 12. desember 2003, med endringer, senest 20. desember 2022.

Stortingsdokumenter

Proposisjoner til Stortinget

- Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet.
- Prop. 1 S Tillegg 1 (2023–2024) *Endring av Prop. 1 S (2023–2024) Statsbudsjettet 2024 under Klima- og miljødepartementet (fullmakt for kjøp av skogkreditter og utslippsenheter)*.
- Prop. 1 S (2023–2024) for Landbruks- og matdepartementet.
- Prop. 1 S (2022–2023) for Klima- og miljødepartementet.
- Prop. 1 S (2021–2022) for Klima- og miljødepartementet.
- Prop. 1 S (2019–2020) for Klima- og miljødepartementet.
- Prop. 1 LS (2023–2024) *Skatter og avgifter 2024*.
- Prop. 1 LS Tillegg 1 (2021–2022) *Endring av Prop. 1 LS (2021–2022). Skatter, avgifter og toll 2022*.
- Prop. 182 L (2020–2021) *Endringer i klimaloven (klimamål for 2030 og 2050)*.
- Prop. 94 S (2018–2019) *Samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av rettsakter som inngår i felles oppfyllelse med EU av utslippsmålet for 2030*.
- Prop. 77 L (2016–2017) *Lov om klimamål (klimaloven)*.
- St.prp. nr. 48 (2004–2005) *Om bevilgningsreglementet*.
- St.prp. nr. 36 (1992–93) *Om samtykke til ratifikasjon av en rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992*.

Meldinger til Stortinget

- Meld. St. 1 (2023–2024) *Nasjonalbudsjettet 2024*.
- Meld. St. 1 (2022–2023) *Nasjonalbudsjettet 2023*.
- Meld. St. 2 (2021–2022) *Revidert nasjonalbudsjett 2022*.
- Meld. St. 11 (2021–2022) *Tilleggsmelding til Meld. St. 36 (2020–2021) Energi til arbeid – langsiktig verdiskapning fra norske energiresurser*.
- Meld. St. 10 (2020–2021) *Grønnere og smartere – morgendagens maritime næring*.
- Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan for 2021–2030*.
- Meld. St. 40 (2020–2021) *Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*.
- Meld. St. 20 (2020–2021) *Nasjonal transportplan 2022–2033*.
- Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles framtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*.

Innstillinger til Stortinget

- Innst. 3 S (2023–2024) fra finanskomiteen om Skatter og avgifter 2024.
- Innst. 9 S (2022–2023) fra energi- og miljøkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2023, kapitler under Olje- og energidepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet (rammeområdene 12 og 13).
- Innst. 9 S (2021–2022) fra energi- og miljøkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2022, kapitler under Olje- og energidepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet (rammeområdene 12 og 13).
- Innst. 218 S (2021–2022) fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030.
- Innst. 325 S (2020–2021) fra energi- og miljøkomiteen om Klimaplan for 2021–2030.
- Innst. 9 S (2019–2020) fra energi- og miljøkomiteen som bevilgninger på statsbudsjettet for 2020, kapitlene under Olje- og energidepartementet og Klima- og miljødepartementet (rammeområdene 12 og 13).
- Innst. 329 L (2016–2017) fra energi- og miljøkomiteen om Lov om klimamål (klimaloven).
- Innst. 440 S (2016–2017) fra utenriks- og forsvarskomiteen om Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk.
- Innst. 212 S (2014–2015) fra energi- og miljøkomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Rasmus Hansson, Rigmor Andersen Eide og Marit Arnstad om en klimalov.

Stortingsvedtak

- Vedtak 173 Vedtak om særavgifter for 2024, 14. desember 2023, ved Stortingets behandling av Prop. 1 LS (2023–2024) med Innst. 3 S (2023–2024). <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=95559>
- Anmodningsvedtak nr. 108, 1. desember 2022, ved Stortingets behandling av Meld. 1 St. (2022–2023) med Innst. 2 S (2022–2023). <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=90789>
- Anmodningsvedtak nr. 684, 12. juni 2020, ved Stortingets behandling av Prop. 113 L (2019–2020) *Midlertidige endringer i petroleumsskatteloven* med Innst. 351 L (2019–2020). <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=79780>
- Vedtak 599, 17. juni 2019, ved Stortingets behandling av Prop. 94 S (2018–2019) *Samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av rettsakter som inngår i felles oppfyllelse med EU av utslippsmålet for 2030* med Innst. 401 S (2018–2019). <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=75801>
- Vedtak 897 og 898, 14. juni 2016, ved Stortingets behandling av Prop. 115 S (2015–2016) *Samtykke til ratifikasjon av Parisavtalen av 12. desember 2015 under FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992* med Innst. 407 S (2015–2016). <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=65501>
- Vedtak 474, 24. mars 2015, ved Stortingets behandling av Meld. St. 13 (2014–2015) *Ny utslippsforpliktelse for 2030 - en felles løsning med EU* med Innst. 211 S (2014–2015). <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=61807>

Øvrige stortingsdokumenter

- *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2023–2024) for Klima- og miljødepartementet.
- *Regjeringas klimastatus og -plan*. Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2022–2023) for Klima- og miljødepartementet.

Styringsdokumenter

Instrukser

- Hovedinstruks for styringen av Kystverket. Fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet 5. januar 2022 med virkning fra samme dato.
- Hovedinstruks for styringen av Sjøfartsdirektoratet. Fastsatt av Nærings- og fiskeridepartementet 22. desember 2017.
- Instruks for Jernbanedirektoratet. Fastsatt av Samferdselsdepartementet 10. mars 2021 med virkning fra 10. mars 2021.
- Instruks for Statens vegvesen. Fastsatt av Samferdselsdepartementet 17. desember 2019 med virkning fra 01. januar 2020, og med endringer som gjelder fra 1. september 2021.
- Instruks. Økonomi- og virksomhetsstyring i Landbruksdirektoratet. Fastsatt 26. januar 2018 Gjeldende fra 1. februar 2018.
- Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i Oljedirektoratet. Fastsatt 1. januar 2016 med endringer, senest 1. januar 2020.
- Instruks for økonomi- og virksomhetsstyring i Norges vassdrags- og energidirektorat. Fastsatt 1. januar 2016 med endringer, senest 1. januar 2020.

Tildelingsbrev

- Tildelingsbrev fra Landbruks- og matdepartementet til Landbruksdirektoratet for 2023, 30. januar 2023.
- Tildelingsbrev fra Landbruks- og matdepartementet til Landbruksdirektoratet for 2022, 15. februar 2022.
- Tildelingsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Kystverket for 2023, 10. januar 2023.
- Tildelingsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Kystverket for 2022, 22. desember 2021.
- Tildelingsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Sjøfartsdirektoratet for 2023, 22. desember 2022.
- Tildelingsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Sjøfartsdirektoratet for 2022, 22. desember 2021.
- Tildelingsbrev fra Olje- og energidepartementet til Norges vassdrags- og energidirektorat for 2023, 27. januar 2023.
- Tildelingsbrev fra Olje- og energidepartementet til Norges vassdrags- og energidirektorat for 2022, 8. februar 2022.
- Tildelingsbrev fra Olje- og energidepartementet til Oljedirektoratet for 2023, 25. januar 2023.
- Tildelingsbrev fra Olje- og energidepartementet til Oljedirektoratet for 2022, 16. mars 2022.
- Tildelingsbrev fra Samferdselsdepartementet til Jernbanedirektoratet for 2023, 22. desember 2022.
- Tildelingsbrev fra Samferdselsdepartementet til Jernbanedirektoratet for 2022, 28. desember 2021.
- Tildelingsbrev fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen for 2024, 9. januar 2024.
- Tildelingsbrev fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen for 2023, 3. januar 2023.
- Tildelingsbrev fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen for 2022, 5. januar 2022.

Årsrapporter

- Jernbanedirektoratet. (2022). Årsrapport 2021.
- Jernbanedirektoratet. (2023). Årsrapport 2022.
- Kystverket. (2023). Årsmelding 2022.
- Kystverket. (2022). Årsmelding 2021.
- Landbruksdirektoratet. (2023). Årsrapport 2022.
- Landbruksdirektoratet. (2022). Årsrapport 2021.

- Norges vassdrags- og energidirektorat. (2023). Årsrapport 2022.
- Norges vassdrags- og energidirektorat. (2022). Årsrapport for NVE 2021.
- Oljedirektoratet. (2023). Årsrapport 2022.
- Oljedirektoratet. (2022). Oljedirektoratets årsrapport 2021.
- Sjøfartsdirektoratet. (2023). Årsrapport 2022.
- Sjøfartsdirektoratet. (2022). Årsrapport 2021.
- Statens vegvesen. (2023). Årsrapport 2022 til Samferdselsdepartementet.
- Statens vegvesen. (2022). Årsrapport 2021.

Brev og e-post

- Energidepartementet. (2024). *Kommentarer til vurderingene i utkast til rapport*. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.
- Finansdepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene - utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 25. april 2024.
- Klima- og miljødepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – Klima- og miljødepartementets kommentarer til utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.
- Klima- og miljødepartementet. (2024). *Spørsmål KLD*. E-post til Riksrevisjonen 8. mai 2024.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – KDDs svar til RR*. Brev til Riksrevisjonen 23. april 2024.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2024). *KDDs svar til RRs undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene*. E-post til Riksrevisjonen 23. april 2024.
- Landbruks- og matdepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene - LMDs innspill til utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene – innspill til utkast til hovedanalyserapport*. Brev til Riksrevisjonen 24. april 2024.
- Samferdselsdepartementet. (2024). *Oversendelse av hovedanalyserapport for kommentering*. Brev til Riksrevisjonen 24. april.
- Klima- og miljødepartementet. (2023). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå klimamålene - kommentarer til revisjonskriterier*. Brev til Riksrevisjonen 14. mars 2023.
- Klima- og miljødepartementet. (2021). *Mandat for videre etatssamarbeid om kunnskapsutvikling på klimaområdet*. Brev til Miljødirektoratet 12. oktober 2021.

Internasjonale avtaler og rammeverk

- Decision of the EEA Joint Committee No 269/2019 of 25 October 2019
<https://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/other-legal-documents/adopted-joint-committee-decisions/2019%20-%20English/269-2019.pdf>
- FNs mål for bærekraftig utvikling (Agenda 2030).
- FNs rammekonvensjon om klimaendringer (1992).
- Kyotoprotokollen (1998).
- Parisavtalen (2015).

Rapporter og utredninger

- Averchenkova, A., S. Fankhauser, and J. Finnegan, 2018: *The role of independent bodies in climate governance: the UK's Committee on Climate Change*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science, London.
https://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2018/10/The-role-of-independent-bodies-in-climate-governance-the-UKs-Committee-on-Climate-Change_Averchenkova-et-al.pdf
- Avinor, Bane NOR, Jernbanedirektoratet, Kystverket, Nye Veier og Statens vegvesen. (2023). *NTP 2025–2036 Klima – leveranse til prioriteringsoppdraget*.
- CICERO Senter for klimaforskning. (2023). *Virkemiddelvurderinger i utslippsframskrivninger* (rapport 2023:03).
- CICERO Senter for klimaforskning. (2021). *Klar for 55? EUs nye klimaregelverk og betydningen for Norge* (rapport 2021:07).
- Departementene. (2021). *Gode hver for oss. Best sammen. Overordnet strategi for departementsfellesskapet 2021–2025*.
- Det internasjonale energibyrået. (2022). *Norway 2022. Energy Policy Review*.
- Direktoratet for forvaltning og ikt. (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning* (rapport 2014:07).
- Direktoratet for forvaltning og ikt. (2019). *Departementene i førerretet for omstilling*.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2023). *Midtveisevaluering av departementsstrategien for 2021–2025*. DFØ-rapport 2023-7.
- Dubash, N.K., Mitchell, C., Boasson, E.L., Borbor-Cordova, M.J., Fifita, S., Haites, E., Jaccard, M., Jotzo, F., Naidoo, S., Romero-Lankao, P., Shlapak, M., Shen, W. & Wu, L. (2022). National and sub-national policies and institutions. I P.R. Shukla, J. Skea, R. Slade, A. Al Khourdajie, R. van Diemen, D. McCollum, M. Pathak, S. Some, P. Vyas, R. Fradera, M. Belkacemi, A. Hasija, G. Lisboa, S. Luz, J. Malley (Red.), *IPCC, 2022: Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press. doi: 10.1017/9781009157926.015.
https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_Chapter13.pdf
- EEA Joint Committee, Decision No 146/2007 of 26 October 2007, amending Annex XX (Environment) to the EEA Agreement. <https://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/other-legal-documents/adopted-joint-committee-decisions/2007%20-%20English/146-2007.pdf>
- ESA. EFTA Surveillance Authority. (2023). *Climate Progress Report 2023*.
https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/Climate_Progress_Report_2023_Final.pdf
- Europakommisjonen. (2023). *Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions* (COM(2023) 796 final). https://commission.europa.eu/system/files/2023-12/EU-wide_assessment_draft_updated_National_Energy_Climate_Plans_2023.pdf
- Finansdepartementet. (2023). *Dokumentasjon av utarbeidelse av fremskrivninger av utslipp av klimagasser*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/9537aa8aeb3a42368722ebbcf29ab6c8/dokumentasjon-av-fremskrivninger-av-utslipp-til-luft-i-nasjonalbudsjettet-for-2023-2724979-002.pdf>
- Finansdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Statsministerens kontor (2023, 10 mai). Rapport fra embetsgruppen til statssekretærutvalget for klima. *Utslippsreduksjoner under innsatsfordelingsforordningen*.
- Klima- og forurensningsdirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Oljedirektoratet, Statens vegvesen, Statistisk sentralbyrå. (2010). *Klimakur 2020. Tiltak og virkemidler for å nå norske klimamål mot 2020*.

- Klima- og miljødepartementet. (2023). *Klimakrav til bygge- og anleggsplasser i forurensingsloven*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/klimakrav-til-bygge-og-anleggsplasser-i-forurensingsloven/id2966917/>
- Klima- og miljødepartementet, Energidepartementet, Finansdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet. (2023, 15. mars). *Mulige tiltak og virkemidler for å redusere utslipp i skog- og arealbrukssektoren*.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for 2023–2027*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/d71a3e61e774485fb4a98cab9255e53f/no/pdfs/nasjonal-e-forventninger-2023-2027-bokmaal.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021, 29. januar). *Utslippsfrie bygge- og anleggsplasser*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/krav-om-utslippsfrie-bygge-og-anleggsplasser/id2830708/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021). § 12-7 *Anmodning om tolkningsuttalelse – hjemmel for krav om fossilfri anleggsplass i reguleringsplan*. Tolkningsuttalelse. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-12-7-anmodning-om-tolkningsuttalelse-hjemmel-for-krav-om-fossilfri-anleggsplass-i-reguleringsplan/id2877716/>
- Menon Economics og CICERO. (2023). *Kartlegging av klimaråd. Erfaringer med uavhengige, akademiske klimaråd*. Menon-publikasjon nr. 9/2023.
- Miljødirektoratet. (2024). *Klimatiltak i Norge: Kunnskapsgrunnlag 2024*.
- Miljødirektoratet. (2023). *Klimatiltak i Norge mot 2030. Oppdatert kunnskapsgrunnlag om utslippsreduksjonspotensial, barrierer og mulig virkemidler*.
- Miljødirektoratet, Landbruksdirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat og Statens vegvesen. (2023). *Tiltaksanalyse for skog- og arealbrukssektoren (LULUCF): Hvordan Norge kan redusere utslipp av klimagasser fra arealbruksendringer innen 2030*.
- Miljødirektoratet. (2022). *Klimatiltak under innsatsfordelingen: Oppdatert kunnskapsgrunnlag*.
- Miljødirektoratet. (2022). *Grønn omstilling: Klimatiltaksanalyse for petroleum, industri og energiforsyning*.
- Miljødirektoratet. (2022). *Kraftbehov for transport – Nullutslippsscenarioer for 2050*.
- Miljødirektoratet. (2022). *Svar på oppdrag om kommunesektorens roller og virkemidler for å redusere klimagassutslipp*, deloppdrag 2, 1. juni 2022.
- Miljødirektoratet. (2020). *Klimakur 2030: Tiltak og virkemidler mot 2030*.
- Miljødirektoratet. (2019). *Metodikk for tiltaksanalyser*.
- NOU 2023: 25. (2023). *Omstilling til lavutslipp – veivalg for klimapolitikken mot 2050*. Klima- og miljødepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/20944f0c5bf14bd5b5112ae8aa08e853/no/pdfs/nou2023-20230025000dddpdfs.pdf>
- NOU 2023: 25. (2023). *Underlagstekster for utvalgets vurderinger – utarbeidet av utvalgets sekretariat underveis i utvalgsperioden*. Vedlegg til NOU 2023: 25 *Omstilling til lavutslipp – veivalg for klimapolitikken mot 2050*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/20944f0c5bf14bd5b5112ae8aa08e853/no/sved/21.pdf>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2023, 8. juni). *Notat fra Nærings- og fiskeridepartementet til statssekretærutvalget for klimastatus og -plan. Barrierer for utslippskutt i petroleum, industri og energiforsyning*.
- Oslo kommune. (2020, 23. september). *Klimabudsjettet 2021: Nye klimakrav til byggebransjen*. <https://aktuelt.oslo.kommune.no/klimabudsjettet-2021-nye-klimakrav-til-byggebransjen>
- Statistisk sentralbyrå. (2023, 3. november). *Utslipp av klimagasser per hovedkilde 1990–2022, tabell 13931*.
- SSB. (2023). *Metoder for klimaanalyser av kortsiktige utslipps- og kostnadseffekter*. <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/miljoregnskap/artikler/metoder-for-klimaanalyser-av-kortsiktige->

[utslipps-og-kostnadseffekter/ /attachment/inline/fee82ad0-6af6-43b1-b652-81cba9af665c:8dcb362878e5316dead061468c19643f41d3f8c3/RAPP2023-48.pdf](#)

- Teknisk beregningsutvalg for klima. (2023). *Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for klima 2023*.
- Teknisk beregningsutvalg for klima. (2022). *Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for klima 2022*.
- Teknisk beregningsutvalg for klima. (2023). *Klimaeffekt av statsbudsjettet. Vurderinger og anbefalinger fra teknisk beregningsutvalg for klima*.
- Teknisk beregningsutvalg for klima. (2023). *Metoder til bruk i klimaanalyser*.
- Teknisk beregningsutvalg for klima. (2021). *Makromodeller til bruk i klimaanalyser. Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for klima (M-2110)*.
- Teknisk beregningsutvalg for klima. (2020). *Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for klima 2020*.
- Teknisk beregningsutvalg for klima. (u.å.). *Mandat. Mandat for Teknisk beregningsutvalg for klima*. <https://tbuklima.no/mandat/>
- Tennøy, A., Hanssen, G. S. & Leknes, E. (2002). *Arealdimensjonen i byvekstvtaler: Erfaringer fra Trondheimsområdet, Bergensområdet og Nord-Jæren* (Transportøkonomisk institutt-rapport 1906/2022). <https://www.toi.no/publikasjoner/arealdimensjonen-i-byvekstvtaler-erfaringer-fra-trondheimsområdet-bergensområdet-og-nord-jaeren>
- United Nations. (2018). *Report on the technical review of the seventh national communication of Norway*. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/IDR.7_NOR.pdf

Internettisider og -artikler

- Boasson, E. L. (2024, 8. januar). Har EU ansvaret for å kutte norske utslipp? *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/O8MgdA/har-eu-ansvaret-for-aa-kutte-norske-utslipp>
- Bufdir. (u.å.). *Staten samarbeider om innsats for utsatte barn og unge*. Hentet 19. mars 2024 fra <https://www.bufdir.no/prosjekter/samordning/>
- Danbolt, M. (2023, 29. juni). Forsker om regjeringens forventninger: Svært uklare og selvmotsigende signaler. *Kommunal Rapport*.
- Det europeiske miljøbyrået. (2023, 24. oktober). *EU's greenhouse gas emissions dropped last year, but accelerated efforts still needed to meet ambitious 2030 targets*. Hentet 22. februar 2024 fra <https://www.eea.europa.eu/en/newsroom/news/eus-greenhouse-gas-emissions-dropped-last-year>
- DFØ. (2023, 22. januar). *Hovedinstruks del B2: Virksomhetens myndighet og ansvar*. Hentet 31. januar 2024 fra <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/etatsstyring/hovedinstruks/hovedinstruks-del-b2-virksomhetens-myndighet-og-ansvar/>
- DFØ. (2023, 22. januar). *Sjekklister for tildelingsbrev*. Hentet 16. februar 2023 fra <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/etatsstyring/sjekklistere-tildelingsbrev>
- DFØ. (2023, 22. januar). *Hensikten med hovedinstruksen*. Hentet 31. januar 2024 fra <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/etatsstyring/hovedinstruks/hensikten-med-hovedinstruksen/>
- DFØ. (2023). *Samarbeid og styring på lang sikt er krevende, men ting er på gang*. Hentet 18. januar 2023 fra <https://dfo.no/blogg/samarbeid-og-styring-pa-lang-sikt-er-krevende-men-ting-er-pa-gang>
- Finansdepartementet. (2023). *Dokumentasjon av utarbeidelse av fremskrivninger av utslipp av klimagasser*. Hentet 26. februar 2024 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/9537aa8aeb3a42368722ebbcf29ab6c8/dokumentasjon-av-fremskrivninger-av-utslipp-til-luft-i-nasjonalbudsjettet-for-2023-2724979-002.pdf>
- FNs klimakonvensjon (UNFCCC). *Beslutning 6/CP.25*. Hentet 28. februar 2024 fra <https://unfccc.int/decisions?f%5B0%5D=conference%3A4252>

- Klima- og miljødepartementet. (2023, 31. mai). *Ny rapport om klimatiltak i Norge mot 2030*. Hentet 6. februar 2024 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-rapport-om-klimatiltak-i-norge-mot-2030/id2980531/>
- Klima- og miljødepartementet. (2021, 26. mai). *Spørsmål og svar om skog og klimamål*. Hentet 13. mars 2024 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/innsiktsartikler-klima/sporsmal-og-svar-om-skog-og-klimamal/id2851030/>
- Landbruksdirektoratet. (2024, 6. februar). *Skogkultur*. Hentet 20. mars 2024 fra <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/statistikk-og-utviklingstrekk/utviklingstrekk-i-skogbruket/skogkultur>
- Miljødirektoratet. (2024). *Fluorholdige gasser (f-gass)*. Hentet 21. februar 2024 fra <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/f-gasser/>
- Miljødirektoratet. (2024, 16. januar). *Biodrivstoff i Norge*. Hentet 9. februar 2024 fra <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/transport/biodrivstoff/>
- Miljødirektoratet. (2023, 23. mai) *Mer frityrolje og slakteavfall på tanken i 2022*. Hentet 21. februar 2024 fra <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2023/mai-2023/mer-frityrolje-og-slakteavfall-pa-tanken-i-2022/>
- Miljødirektoratet. (2023, 4. desember). *Foreslår forbud mot nedbygging av myr*. Hentet 21. februar fra <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2023/desember-2023/foreslar-forbud-mot-nedbygging-av-myr/>
- Miljødirektoratet. (2023, 22. mars). *Klimagassregnskap for Norge*. Hentet 2. mars 2024 fra <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/klimagasser-utslippstall-regnskap/klimagassregnskap/>
- Miljødirektoratet. (2023, 2. juni). *Storstilt klimamobilisering må til*. Hentet 6. februar 2024 fra <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2023/juni-2023/storstilt-klimamobilisering-ma-til/>
- Miljødirektoratet. (2023, 24. mai). *EUs klimapakke og endringer i EUs kvotesystem*. Hentet 15. februar 2024 fra <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/klimakvoter/eus-klimapakke-og-endringer-i-eus-kvotesystem/>
- Miljødirektoratet. (2019, 21. november). *Hvordan fastsette mål?* <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/for-myndigheter/kutte-utslipp-av-klimagasser/klima-og-energiplanlegging/hvordan-fastsette-mal/>
- Miljøstatus. (2023, 26. november). *Kvotepliktige og ikke-kvotepliktige klimagassutslipp*. Hentet 22. februar 2024 fra <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klima/norske-utslipp-av-klimagasser/klimagassutslipp-og-kvoteplikt/>
- Miljøstatus. (2023, 6. november). *Norske utslipp og opptak av klimagasser*. Hentet 7. november 2023 fra <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klima/norske-utslipp-av-klimagasser/>
- Miljøstatus. (2023, 6. november). *Opptak og utslipp fra skog og arealbruk i Norge*. Hentet 2. mars 2024 fra <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klima/norske-utslipp-av-klimagasser/utslipp-og-opptak-fra-skog-og-arealbruk/>
- NHO. (2023). *Regjeringen og næringslivet inngår intensjonsavtale om klimapartnerskap*. Hentet 26. september 2023 fra <https://www.nho.no/tema/energi-miljo-og-klima/artikler/i-dag-gikk-startskuddet-for-klimapartnerskap-mellom-staten-og-naringslivet/>
- Reed, E. U. (2023, 6. mars). Artikkel 6: FNs papirkutt. *Magasinet KLIMA*. <https://cicero.oslo.no/no/artikler/fns-papirkutt>
- Regjeringen. (2024). *Byvekstavtaler og belønningsavtaler*. Hentet 9. februar 2024 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/kollektivtransport/belonningsordningen-bymiljoavtaler-og-byvekstavtaler/id2571977/>
- Regjeringen. (2014). *Ansvarsområder og oppgaver i Klima- og miljødepartementet*. Hentet 18. mars 2024 fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/kld/dep/id673/>
- Regjeringen. (u.å.). *Tildelingsbrev, instruksar og årsrapportar*. Hentet 16. februar 2023 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokument/tildelingsbrev-og-arsrapportar/id2357472/>

- OECD. (2019). *OECD Recommendation on Policy Coherence for Sustainable Development*. <https://www.oecd.org/gov/pcsd/oecd-recommendation-on-policy-coherence-for-sustainable-development.htm>
- SSB. Tabell 13931: *Klimagasser, etter utslippskilde, energiprodukt og komponent, GWP-verdier etter Parisavtalen (AR5) 1990 – 2022*. Statistikkbanken. <https://www.ssb.no/statbank/table/13931/>
- SSB. Tabell 13932: *Klimagasser fra norsk økonomisk aktivitet, etter næring og komponent, GWP-verdier etter Parisavtalen (AR5) 1990 - 2022*. Statistikkbanken. <https://www.ssb.no/statbank/table/13932/>
- SSB. (2023, 8. juni 2023). *Endring av GWP-verdier*. Hentet 10. mai 2024 fra <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/forurensning-og-klima/statistikk/utslipp-til-luft/artikler/endring-av-gwp-verdier>
- SSB. (2023, 3. november). *Utslipp til luft*. Hentet 10. mai 2024 fra <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/forurensning-og-klima/statistikk/utslipp-til-luft>
- SSB. (2023, 3. november). *Klimagassutslippene gikk ned i 2022*. Hentet 16. januar 2024 fra <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/forurensning-og-klima/statistikk/utslipp-til-luft/artikler/klimagassutslippene-gikk-ned-i-2022>
- Strand, S. S. (2020, 18. desember). *Boligprodusentene mener Oslos nye byggekrav er ulovlige – spår klagestorm, lengre regulering og dyrere boliger*. *Byggeindustrien*. <https://www.bygg.no/boligprodusentene-mener-oslos-nye-byggekrav-er-ulovlige-spar-klagestorm-lengre-regulering-og-dyrere-boliger/1453477/>
- NVE. (2023, 13. september). *Energibruk i petroleumssektoren*. Hentet 16. januar 2024 fra <https://www.nve.no/energi/energisystem/energibruk/energibruk-i-petroleumssektoren/>
- TBU klima. (2024, 4. januar). *Vurderinger og anbefalinger fra Teknisk beregningsutvalg for klima*. Hentet 18. mars 2024 fra <https://tbuklima.no/2024/01/04/vurderinger-og-anbefalinger-fra-teknisk-beregningsutvalg-for-klima/>
- Theccc.org.uk. (2023). *CCC Mitigation Monitoring Framework*. Hentet 15. januar fra <https://www.theccc.org.uk/publication/ccc-monitoring-framework/#introduction>
- UNFCCC. (2023). *NDC Registry*. Hentet 31. mars fra <https://unfccc.int/NDCREG>

Annet

- Arbeiderpartiet og Senterpartiet. (2021). *Hurdalsplattformen – for en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet 2021–2025*.
- Intensjonsavtale mellom jordbruket og regjeringen om reduserte klimagassutslipp og økt opptak av karbon fra jordbruket for perioden 2021–2030, 21. juni 2019. <https://www.regjeringen.no/contentassets/ada13c3d769a4c64a0784d0579c092f4/klimaavtale-i-jordbruket.pdf>
- Kjernegruppen for klima og grønn omstilling. (2024). *Strategi for departementenes arbeid med klima og omstilling til et lavutslippssamfunn*.
- Kjernegruppen for klima og grønn omstilling. (2022). Mandat, 23. februar.
- Kjernegruppen for klima og grønn omstilling. (2022). Utkast til *Strategi for arbeidet med klima og grønn omstilling*, 9. april.
- Kjernegruppen for klima og grønn omstilling, agendaer for møter i 2022 og 2023.
- Miljødirektoratet, presentasjon oversendt til Riksrevisjonen 8. november 2023.