



Innst. 299 S

(2009–2010)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:5 (2009–2010)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i klimapolitikken

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Ifølge den fjerde hovedrapporten fra FN's klimapanel vil manglende eller forsinket gjennomføring av utslippsreducerende tiltak ha store økonomiske, biologiske og sosiale konsekvenser. Kyotoprotokollen under klimakonvensjonen ble undertegnet av Norge i 1998 og ratifisert i 2002, jf. Innst. S. nr. 185 (2001–2002). Norge har forpliktet seg til å begrense de gjennomsnittlige utslippene av klimagasser i forplikelsesperioden 2008–2012 til 1 prosent over nivået i 1990. Kyotoforpliktelsen omfatter utslipp av klimagassene karbondioksid (CO₂), metan (CH₄), lystgass (N₂O), hydrofluorkarboner (HFK), perfluorkarboner (PFK) og svovelheksafluorid (SF₆). Disse gassene blir omregnet til CO₂-ekvivalenter ved hjelp av GWP (Global Warming Potential) og forpliktelsen omfatter de samlede utslippene av klimagasser i CO₂-ekvivalenter.

St.meld. nr. 34 (2006–2007), jf. Innst. S. nr. 145 (2007–2008), legger opp til at Norge i henhold til rammene som er gitt i Kyotoprotokollen vil inkludere opptak i skog for å innfri forpliktelsen, tilsvarende om lag 1,5 mill. tonn CO₂ per år. Ifølge St.prp. nr. 1 (2008–2009) skal Norge gjennom kvotekjøp avstå fra bruk av kvoter som stammer fra skogtilvekst.

I januar 2008 kom «avtale om klimameldingen» på plass. Avtalen er et resultat av enighet mellom

Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre om merknader til St.meld. nr. 34 (2006–2007) Norsk klimapolitikk, jf. Innst. S. nr. 145 (2007–2008). Avtalen omtales som klimaforliket i Stortinget. Under Stortingets behandling av St.meld. nr. 34 (2006–2007) var flertallet i energi- og miljøkomiteen enig om blant annet å overoppfylle Kyotoprotokollen med 10 prosentpoeng og at Norge skal være klimanøytral innen 2030. Forutsetningen er at også andre industri-land tar på seg store forpliktelser gjennom en global og ambisiøs klimaavtale. Klimanøytralitet innebærer at Norge skal sørge for utslippsreduksjoner tilsvarende norske utslipp i 2030. Norge skal fram til 2020 påta seg en forpliktelse om å kutte de globale utslippene av klimagasser tilsvarende 30 prosent av Norges utslipp i 1990. Flertallet i energi- og miljøkomiteen uttaler i Innst. S. nr. 145 (2007–2008) at det er realistisk å ha et mål om å redusere utslippene i Norge med 15–17 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2020 i forhold til referansebanen slik den er presentert i nasjonalbudsjettet for 2007.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere måloppnåelse i forhold til Norges internasjonale klimaforpliktelser og myndighetenes arbeid med å gjennomføre Stortingets klimapolitiske vedtak. Undersøkelsen omfatter arbeidet med å redusere norske utslipp av klimagasser og norske myndigheters bidrag til å redusere utslippene i andre land.

Følgende problemstillinger er belyst:

- Vil Norge nå utslippsmålene?
- I hvilken grad ivaretar Miljøverndepartementet sitt overordnede ansvar for å sikre måloppnåelse?
- I hvilken grad blir det tatt i bruk tilstrekkelige virkemidler for å sikre måloppnåelse?

Undersøkelsen omfatter de viktigste hovedsektorene for klimagassutslipp – petroleum, energi, industri, transport og landbruk – og de største utslippskildene innenfor hver av disse. Dette inkluderer ikke kommunale virkemidler. Undersøkelsen omfatter også arbeidet med forskning på og utvikling av klimavennlig teknologi, inkludert gasskraft og karbonhåndtering.

Undersøkelsen inngår i den globale klimarevisjonen «Global coordinated audit on climate change» i regi av INTOSAI Working Group on Environmental Auditing (WGEA).

1.2 Gjennomføring av undersøkelsen

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst ved hjelp av dokumentanalyse, statistiske data og intervjuer. Undersøkelsen refererer også resultater fra forvaltningsrevisjoner gjennomført av riksrevisjoner i Brasil, Indonesia, Storbritannia og USA.

Rapporten gjør nærmere rede for gjennomføringen av undersøkelsen, datainnhenting mv.

I forbindelse med undersøkelsen er alle relevante dokumenter relatert til problemstillingene etterspurt. Dokumentasjon fra det interdepartementale arbeidet har i liten grad blitt gjort tilgjengelig. Ifølge Miljøverndepartementet skyldes dette i mange tilfeller at det ikke foreligger dokumentasjon. I andre tilfeller har Miljøverndepartementet og Finansdepartementet vist til at relevante dokumenter etter deres vurdering ikke omfattes av Riksrevisjonens innsynsrett. Dette gjelder blant annet korrespondanse i forbindelse med meldingsarbeid og møtereferater fra arbeidet i statssekretærutvalget for bærekraftig utvikling og klima.

1.3 Oppsummering av funnene

1.3.1 *Norske utslipp av klimagasser øker, og forventes fortsatt å øke*

De samlede norske utslippene av klimagasser var 53,8 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2008, det vil si 8,4 prosent høyere enn i 1990. Utslippene har økt med 5,9 prosent fra 1990 til 1997 og med 2,0 prosent fra 1998 – da Kyotoprotokollen ble undertegnet – til 2008. Den største kilden til utslipp av klimagasser i Norge er energiproduksjon som utgjør 27 prosent (inkludert petroleumsutvinning), etterfulgt av industri og veitrafikk som utgjør henholdsvis 26 og 19 prosent. Utslippene av klimagasser fra jordbrukssektoren utgjør om lag 9 prosent. Fra 1990 til 2007 har det vært en sterk økning i utslippene fra energiproduksjon og veitrafikk, mens det har vært en betydelig reduksjon i utslippene fra industrisektoren. Det har også vært en reduksjon i utslippene fra avfallssektoren (andre kilder).

Ifølge St.meld. nr. 9 (2008–2009) er utslippene av klimagasser forventet å være 57,3 mill. tonn CO₂-

ekvivalenter i 2010 og 56,5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2020, dersom det ikke gjennomføres ytterligere tiltak. Dette er henholdsvis 6,5 og 5 prosent høyere enn utslippsnivået i 2008. Framskrivningene viser fortsatt vekst i utslippene fra transportsektoren fram til 2020. Oljedirektoratets nyeste prognoser viser at utslippstoppen fra petroleumssektoren først kommer i 2019. I de andre sektorene viser framskrivningene at det bare er forventet mindre endringer i utslippsnivået. Flere faktorer bidrar til usikkerhet om utslippsnivået fram mot 2020, blant annet økonomisk vekst, nivået på petroleumsutvinningen, realisering av karbonhåndtering fra gasskraftverk og prisen på klimakvoter.

1.3.2 *Bedriftenes kvotekjøp sikrer at Kyotomålet sannsynligvis nås*

Kyotoprotokollen forplikter Norge til å begrense de samlede utslippene av klimagasser. Kvotekjøp gjennom de fleksible mekanismene kan imidlertid, i henhold til regelverket under Kyotoprotokollen, kompensere for utslippsøkningen, se faktaboks i dokumentet. Sammenholdt med framskrivningene for 2010 innebærer dette at dersom det ikke gjennomføres flere tiltak for å redusere utslippene av klimagasser, vil Norge ha et årlig kvotebehov på i underkant av 6 mill. tonn for å innfri forpliktelsene i protokollen. Til sammenligning ville utslippene av klimagasser være minst 8 mill. tonn CO₂-ekvivalenter høyere i 2010 dersom virkemidler ikke hadde vært iverksatt etter 1990.

Både staten og bedrifter kan delta i kvotehandel. Norske bedrifter er pålagt utslippsforpliktelser gjennom klimakvoteloven. Bedriftene kan innfri forpliktelsene gjennom å redusere egne utslipp eller kjøpe kvoter. Undersøkelsen viser at miljømyndighetene har tildelt færre kvoter til bedriftene i klimakvotestemmet enn det som er forventet behov. Det er blant annet ikke tildelt vederlagsfrie kvoter i petroleumssektoren. Dersom det ikke gjennomføres ytterligere tiltak, må norske bedrifter kjøpe om lag 7 mill. kvoter årlig i det europeiske kvotesystemet eller gjennom de prosjektbaserte mekanismene. Staten kan bruke disse kvotene til å innfri Norges Kyotoforpliktelse. Bedriftenes kvotekjøp, som følge av at faktiske utslipp er høyere enn tildelte kvoter, vil dermed bidra til å oppfylle de norske klimamålene.

Sammenholdt med Norges nasjonale kvotebehov på i underkant av 6 mill. tonn innebærer dette at staten ikke vil ha behov for å kjøpe kvoter for å innfri Kyotoforpliktelsen. Statlige kvotekjøp gjennom kjøpsprogrammet vil være en ekstra sikkerhet dersom bedriftenes kvotekjøp allikevel ikke er tilstrekkelig. Det er derfor sannsynlig at Norge vil innfri forpliktelsen under Kyotoprotokollen.

1.3.3 *Usikkert hva det vil koste å overoppfylle protokollen*

Målet om å overoppfylle Kyotoprotokollen skal nås gjennom utslippsreducerende tiltak i andre land, og statlige kjøp av kreditter fra «de prosjektbaserte mekanismene» er sentrale for å sikre at målet nås. De første prøveprosjektene for prosjektsamarbeid ble etablert etter norsk initiativ i 1993. I St.meld. nr. 29 (1997–1998) ble det pekt på at Norge har opparbeidet en betydelig erfaring med bruk av de prosjektbaserte mekanismene, og det ble uttrykt som mål i overgangen til et operativt system å utnytte og videreutvikle det erfaringsmessige fortrinnet Norge har opparbeidet. Det ble derfor tatt sikte på å fortsette det aktive norske arbeidet for å vinne erfaring med JI og CDM. Undersøkelsen viser at norske myndigheter i perioden 2001–2007, i tråd med Stortingets intensjoner, jf. Innst. S. nr. 240 (2001–2002), i liten grad videreførte arbeidet med å utvikle prosjekter etter at pilotfasen var ferdig. En konsekvens av dette var at kompetansen og erfaringene fra pilotfasen i liten grad ble videreført, og at norske myndigheter ikke hadde etablert nettverk med potensielle tilbydere av kreditter da det statlige kjøpsprogrammet ble opprettet i 2007.

Undersøkelsen viser at det er usikkert om Norge vil nå målet om å overoppfylle Kyotoprotokollen med 10 prosentpoeng innen 2012 ved å inngå kontrakter om kvotekjøp fra prosjekter som er i en tidlig fase. I budsjettproposisjonen for 2008 ble det tatt sikte på å inngå kontrakter om kjøp av et antall kvoter som tilsvarer en betydelig andel av det samlede behovet i perioden 2008–2012. Undersøkelsen viser at det ikke ble inngått kontrakter om kvotekjøp i 2007, og kun to kontrakter i 2008 (hvorav en senere ble kansellert). Det kan synes å ha vært en større utfordring å skaffe nok kvoter enn det ble antatt ved etablering av kjøpsprogrammet. Finansdepartementet opplyser at det i noen tilfeller har tapt budrunder mot andre kjøpere. Det har også vært en utfordring at andre land har hatt et større nettverk fordi de har gått inn som investorer i en tidligere fase. Konsekvensen av å komme senere i gang med kvotekjøp enn mange andre land er også en høyere kvotepris, men samtidig en lavere risiko på grunn av et mer modent marked.

Det statlige kjøpsbehovet for å overoppfylle Kyotoprotokollen vil være om lag 26 mill. kvoter. Per desember 2009 var det inngått kontrakter om leveranser av i overkant av 9 mill. kvoter for perioden 2008–2012, og det er i hovedsak inngått kontrakter med prosjekter som er i en tidlig fase. Det framkommer i undersøkelsen at den faktiske leveransen av kvoter er forventet å være lavere enn kontraktsfestet volum fordi prosjektene blir forsinket, ikke blir implementert eller er mindre effektive enn forutsatt. Inngåtte kontrakter om kvotekjøp er derfor betydelig lavere enn kvotebehovet for å nå målet om å over-

oppfylle protokollen, og det er usikkert når kvotene vil bli levert. I budsjettproposisjonen for 2010 viser Finansdepartementet til at det også vil være aktuelt å kjøpe garanterte kvoter i andrehåndsmarkedet. Andrehåndsmarkedet innebærer handel med utstedte kvoter. Prisen på slike kvoter var i midten av desember 2009 om lag 25 prosent høyere enn kvoter fra prosjekter som er i en tidlig fase. Finansdepartementet viser til at spørsmålet om å kunne levere et tilstrekkelig antall kvoter til å overoppfylle Kyotoprotokollen med 10 prosentpoeng derfor langt på vei er et bevilgningsspørsmål.

1.3.4 *Begrenset bidrag fra de sektorovergripende virkemidlene utenom petroleumssektoren*

Styringseffektivitet og kostnadseffektivitet er to kriterier som har vært sentrale i utformingen av virkemidler i klimapolitikken etter at Kyotoprotokollen ble undertegnet. Det framkommer i undersøkelsen at sektorovergripende virkemidler i stor grad har vært basert på prinsippet om kostnadseffektivitet, det vil si at virkemiddelet skal utløse tiltak som gir størst mulig utslippsreduksjon for de ressursene som settes inn.

1.3.4.1 DIFFERENSIERT CO₂-AVGIFT GIR ULIKE INCENTIVER TIL Å GJENNOMFØRE UTSLIPPSREDUSERENDE TILTAK

CO₂-avgiftens formål er å bidra til kostnadseffektive reduksjoner av CO₂-utslipp. Undersøkelsen viser at avgiften har vært et langsiktig virkemiddel som har utløst en rekke utslippsreducerende tiltak, primært innen petroleumssektoren hvor avgiftnivået har vært vedvarende høyt.

Nivået på CO₂-avgiften har økt lite etter 1998, og dette har vært i tråd med Stortingets årlige avgiftsvedtak. Dagens avgiftssystem er differensiert etter sektor og gir dermed ikke like økonomiske incentiver til å utløse tiltak innefor alle sektorer. En rekke virksomheter har fritak fra å betale avgiften. Dette gjelder blant annet skip i utenriksfart, fiskefartøy og fly i utenriksfart. Prinsippet om kostnadseffektivitet innebærer at utslippskuttene skal tas i den sektoren det er billigst og at de rimeligste tiltakene blir utløst først. En konsekvens av dagens utforming av CO₂-avgiften er at den ikke nødvendigvis fører til kostnadseffektive løsninger på tvers av sektorene.

Avgiften, slik den er utformet, gir forbrukere og bedrifter økonomiske incentiver til å ta klimahensyn, men undersøkelsen viser at den samlede effekten på utslipp av klimagasser fra utslippskilder i fastlands-Norge har vært relativt liten. Det er bare i petroleumssektoren at avgiftene har vært høye nok i lang nok tid til å ha gitt en stor effekt. Også i transportsek-

toren har nivået på CO₂-avgiften på drivstoff vært høyt over tid. Imidlertid utgjør denne avgiften bare en liten del av drivstoffkostnadene, og det skal store prisendringer til før det får utslag i kjøremønsteret. Finansdepartementet viser til at drivstoff også er omfattet av andre avgifter som gir sterkere incentiver til å redusere forbruket, enn CO₂-avgiften.

1.3.4.2 LITEN UTSLIPPSREDUSERENDE EFFEKT AV KVOTESYSTEMETS FØRSTE FASE

Formålet med klimakvoteloven er å begrense utslippene av klimagasser på en kostnadseffektiv måte. Regulering gjennom klimakvotesystemet har gradvis erstattet avgifter i mange sektorer. Klimakvotesystemet for perioden 2005–2007 omfattet utslipp av CO₂ fra utslippskilder som ikke var underlagt CO₂-avgift, og som ville ha vært kvotepliktig i henhold til EUs kvotedirektiv. Dette tilsvarte om lag 11 prosent av de norske utslippene av klimagasser. Undersøkelsen viser at kvotesystemet før 2008 har hatt begrenset effekt på å redusere utslippene av klimagasser. Dette skyldes blant annet at kvotesystemet var av begrenset omfang, og at det ble tildelt for mange kvoter i systemet slik at kvoteprisen etter hvert ble svært lav. Både myndighetene og representanter for næringslivet mener at kvotesystemet før 2008 har gitt en viktig læringseffekt både når det gjelder den tekniske utformingen og konsekvensene av tildelingsprinsipper.

Kvotesystemet for perioden 2008–2012 er utvidet i omfang i forhold til den første perioden, i tråd med EUs kvotedirektiv, og omfattet om lag 36 prosent av de norske utslippene av klimagasser i 2008. Statistikk viser at kvoteprisen var relativt høy i 2008, men falt i begynnelsen av 2009 og har variert etter dette. I undersøkelsen framkommer det at norske myndigheter ikke har beregnet forventet effekt av kvotesystemet på nasjonale utslippsreduksjoner. Kvoteprisen i EUs kvotesystem har i mesteparten av 2009 vært 40 prosent lavere enn CO₂-avgiften på mineralolje. En lavere kvotepris enn nivået på tidligere avgift gir svakere incentiver til nasjonale utslippsreduksjoner. For petroleumssektoren, som fra 2008 er regulert både gjennom kvoter og halv avgiftssats, gir disse virkemidlene til sammen incentiver til å utløse tiltak med kostnader som er litt lavere enn nivået på den tidligere CO₂-avgiften i sektoren.

Finansdepartementet viser i sitt svarbrev til Riksrevisjonen til at det er relativt få landbaserte sektorer hvor avgiften er blitt erstattet med kvoteplikt. For enkelte av disse sektorene, som treforedling, var imidlertid avgiften lavere enn dagens kvotepris.

Miljøverndepartementet bemerker i sitt svarbrev til Riksrevisjonen at det for perioden 2008–2012 ikke er satt konkrete mål for nasjonale utslippsreduksjo-

ner. Poenget med et kvotesystem vil være å ha kontroll på kvotemengden; utslippsreduksjon i en gitt virksomhet vil da avhenge av tiltakskostnad og kvotepris.

1.3.4.3 ARBEIDET MED KLIMAKVOTESYSTEMET HAR TATT TID

Norske bedrifters adgang til å handle med bedrifter i andre land gjennom tilknytningen til EUs kvotesystem skal bidra til en mer kostnadseffektiv gjennomføring av klimapolitikken. Ot.prp. nr. 66 (2006–2007), jf. Innst. O. nr. 100 (2006–2007), la opp til at det norske klimakvotesystemet skulle være tilknyttet EUs kvotesystem fra 1. januar 2008.

Tilknytningen til EUs kvotesystem, ble først endelig vedtatt i februar 2009. Dette skyldes at det lenge var uklarhet om EUs kvotedirektiv måtte innlemmes i EØS-avtalen. Undersøkelsen viser at Norge ønsket å knytte seg til EUs kvotesystem gjennom en bilateral avtale og ikke innlemme direktivet i EØS-avtalen. Ulike syn mellom Norge og EU ledet til forhandlinger og medførte at det først ble endelig besluttet i 2007 at direktivet ble tatt inn i EØS-avtalen. Miljøverndepartementet viser i sitt svarbrev til at etter deres oppfatning utviklet EU-kommisjonens posisjon til dette spørsmålet seg over tid. I uformelle sonderinger med kommisjonen (DG Miljø) sommeren 2004 ble det fra EU-kommisjonens side uttrykt en positiv holdning til gjensidig anerkjennelse av henholdsvis EUs og det norske kvotesystemet med hjemmel i direktivets artikkel 25. Da de mer formelle sonderingene kom i gang i 2005, var kommisjonen likevel tydelig på at de mente at direktivet måtte inn i EØS-avtalen.

Videre framkommer det i undersøkelsen at myndighetene brukte lang tid på å avklare tildelingsplanen for perioden 2008–2012. Gjennom EØS-avtalen var det EFTAs overvåkningsorgan ESA som skulle godkjenne Norges plan. Godkjenning av planen var en forutsetning for at det norske kvotesystemet skulle kunne kobles sammen med EUs kvotesystem. Den norske tildelingsplanen for kvoter ble i første omgang ikke godkjent av ESA, blant annet fordi klimakvotelovens definisjon av «nye virksomheter» var i strid med definisjonen nedfelt i EUs kvotedirektiv. Undersøkelsen peker på at det er vanskelig å se hvordan norske myndigheter kunne ha en berettiget forventning om at ESA skulle godkjenne en avvikende definisjon av «nye virksomheter» siden begrepet bygger på en definisjon som er nedfelt i direktivet. Dette medførte at Stortinget måtte behandle klimakvoteloven på nytt. Konsekvensene av dette var at det først sent i 2007 forelå en foreløpig plan for hvordan Norge skulle innfri forpliktelsene under Kyotoprotokollen. Forsinkelsen førte til at en endelig avklaring først forelå i 2009. Dette har bidratt til at enkelte nor-

ske bedrifter i lengre tid har vært usikre på tildeling av kvoter til forskjell fra de fleste europeiske konkurrentene.

Finansdepartementet viser i sitt svarbrev til at Norge var i forhandlinger om tilpasning til direktivet, og at det derfor i prinsippet kunne forhandles om tilpasning til alle direktivets definisjoner.

1.3.4.4 FORURENSNINGSLOVEN ER I LITEN GRAD ANVENDT MOT KLIMAGASSUTSLIPP

Med hjemmel i lov om forurensninger og om avfall (forurensningsloven) har myndighetene mulighet til å stille vilkår ved behandling av utslippstillatelse på tre måter: å redusere utslipp gjennom grenser for utslippsnivå, etterlevelse av bruk av best tilgjengelig teknikk for å sikre lave utslipp og effektiv energiutnyttelse, og gjennom å stille teknologikrav. Undersøkelsen viser at forurensningsloven betraktes som et styringseffektivt virkemiddel, det vil si et virkemiddel som leder til at målene nås med størst mulig grad av sikkerhet.

I tråd med Stortingets forutsetninger om å unngå dobbeltregulering har miljøvernmyndighetene ikke kunnet anvende forurensningsloven der andre virkemidler har vært brukt. Det framkommer også i undersøkelsen at anvendelse av loven kan gå på tvers av prinsippet om kostnadseffektivitet. Miljøverndepartementet viser i sitt svarbrev til at forurensningsloven hovedsakelig er aktuell å bruke for utslipp som ikke er regulert gjennom annen virkemiddelbruk, men at det i St.meld. nr. 34 (2006–2007) åpnes for å bruke flere virkemidler på samme utslippskilde.

Forurensningsloven har vært anvendt på metan fra avfall gjennom regulering av utslippsgrenser. I denne sektoren har virkemiddelbruken hatt dokumentert effekt. For andre klimagasser og sektorer har forurensningsloven i liten grad vært anvendt, og det har i liten grad vært stilt reelle vilkår i utslippstillatelsene på noen av områdene der dette er mulig. I forbindelse med hver enkelt søknad om utslippstillatelse tar Statens forurensningstilsyn (SFT) stilling til hva som vurderes som best tilgjengelige teknikk (BAT), og vurderer om søkers teknologivalg tilfredsstillende kravene. SFT har opplyst at klimagasser ikke har vært tillagt særlig vekt ved vurderingen av BAT, men det er fokus på effektiv energiutnyttelse ved drift. Når det gjelder teknologikrav, har Miljøverndepartementet stilt krav om CO₂-håndtering fra gasskraftverk.

For petroleumssektoren offshore blir det i liten grad stilt vilkår til utbygger etter forurensningsloven. Miljøvernmyndighetene kommer inn i prosessen etter at investeringsbeslutninger er tatt, noe som begrenser deres muligheter til å påvirke valg av utslippsreducerende utbyggingsløsninger. Samlet sett viser undersøkelsen at anvendelse av forurensnings-

loven ikke har hatt stor effekt på å redusere klimagassutslipp.

1.3.5 Mangelfull ivaretagelse av sektoransvaret

Undersøkelsen legger til grunn at sektormyndighetene skal ha oversikt over miljøvirkningen av virksomheten i sektoren, og ha ansvar for å iverksette og gjennomføre tiltak innenfor eget område. Miljøvernarbeidet i sektorene skal drives i tråd med de nasjonale mål på området som er fastsatt av Stortinget.

Gjennom behandlingen av St.meld. nr. 34 (2006–2007), jf. Innst. S. nr. 145 (2007–2008), ble det etablert sektorvise klimahandlingsplaner og mål for utslippsreduksjoner for fire sektorer innen 2020.

Undersøkelsen viser at sektordepartementene etter at Kyotoprotokollen ble undertegnet i 1998 i liten eller ingen grad har operasjonalisert klimamålsettingene gjennom arbeidsmål og konkretisering av virkemiddelbruk i egen sektor. I samme periode har sektordepartementene i liten grad gitt spesifikke styringssignaler om klimamål til underliggende etater. Det har imidlertid vært en positiv utvikling når det gjelder styringssignaler fra 2008.

Undersøkelsen viser videre at det i varierende grad er tatt i bruk virkemidler som utløser klimarettede tiltak i sektorene, og at flere mål som kan bidra til reduserte utslipp av klimagasser sannsynligvis ikke vil bli nådd. Flertallet i energi- og miljøkomiteen viser i Innst. S. nr. 145 (2006–2007) til at tiltak som er kostnadseffektive i lys av en forventet stigende karbonpris over investeringsenes levetid, og som ikke nødvendigvis utløses av dagens virkemiddelbruk, spesielt bør vurderes. Sektordepartementene legger imidlertid i stor grad vekt på at dagens avgiftsnivå/kvotepriis legger ramme for hva som anses som kostnadseffektive tiltak, og i undersøkelsen blir det vist til at det kan synes som at disse vurderingene ikke tar høyde for forventet stigende karbonpris. Det blir stilt spørsmål om usikkerhet om kostnader, og hva som kan anses å være kostnadseffektivt, har vært til hinder for å ta i bruk virkemidler i sektorene. Undersøkelsen peker også på at det kan synes som om styringseffektivitet i liten grad har vært vurdert i forhold til langsiktige klimamål.

Finansdepartementet viser til at det er stor usikkerhet om forventet framtidig karbonpris, og at prisen blant annet er avhengig av utfallet av en internasjonal klimaavtale.

Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet viser i sine svarbrev til Riksrevisjonen til at undersøkelsen legger til grunn at sektormyndighetene har ansvar for å følge opp sektormålene på sine områder. Begge departementene peker på at de sektorovergripende virkemidlene er avgjørende for å redusere utslippene i tråd med det nasjonale klimamålet. De sektorovergripende virkemidlene utgjøres

først og fremst av kvotesystemet og klimarelaterte avgifter, hvor henholdsvis Miljøverndepartementet og Finansdepartementet har forvaltningsansvaret. I tillegg finnes enkelte sektorspesifikke virkemidler. Hvorvidt delmålene for ulike sektorer oppnås, er derfor også avhengig av virkemidler som faller utenfor de respektive sektorenes ansvarsområder.

1.3.5.1 UTSLIPPSREDUSERENDE LØSNINGER I FOR LITEN GRAD VURDERT I PETROLEUMSSEKTOREN

I perioden fra 1990 til 2007 har utslippene fra petroleumsvirksomheten økt med 92 prosent, og med 39 prosent fra 1998. Utslipsveksten blir forklart som en konsekvens av økt utvinning på sokkelen, nye funn og lengre levetid for eksisterende felt. Den største andelen av utslippene er CO₂ fra gassturbiner brukt ved kraftproduksjon offshore.

Undersøkelsen viser at reduksjonen skyldtes økt energieffektivisering og redusert bruk av fakkell. Økte utslipp per produsert enhet de senere årene er en konsekvens av økt energiforbruk ved drift på sokkelen. Flere eldre felt og endring i produksjonsprofilen til stadig mer gassutvinning er en utvikling som medfører mer energikrevende drift. Etter 1998 har det vært vedtatt nye store utbygginger og satt mål om å øke utvinningen på eldre felt. Undersøkelsen peker på at framskrivningene for sektoren før 2007 har undervurdert det faktiske utslippsnivået for 2010.

Undersøkelsen viser at virkemiddelbruken i sektoren har vært basert på prinsippet om kostnadseffektivitet, og at CO₂-avgiften på sokkelen har vært det viktigste virkemiddelet siden den ble innført i 1990. CO₂-avgiften offshore har bidratt til at utslippene fra sektoren er lavere enn de ellers ville ha vært, tilsvarende 2 til 3 mill. tonn per år i en periode over 20 år. Selv om avgiften sammen med forventet kvotepris vil inngå i selskapenes lønnsomhetsberegninger når utbyggingsalternativene vurderes, har rapportering fra selskapene vist at avgiftnivået i stadig mindre grad utløser nye utslippsreduserende tiltak for eksisterende aktivitet på sokkelen. Dette tyder på at det ikke finnes så mange flere tiltak i sektoren med kostnader på nivå med, eller under, summen av kvoter og avgift.

Finansdepartementet viser i sitt svar til at virkninger av avgifter ofte vil være størst på lang sikt. Miljøverndepartementet viser til at dersom en avgift skal utløse dyrere tiltak etter hvert som tiden går, må den heves.

Petroleumsvirksomheten i Norge skal foregå på en forsvarlig måte og ivareta blant annet hensynet til miljøet, jf. petroleumsløven § 10-1. Olje- og energidepartementet kan stille krav til miljøhensyn gjennom det som betegnes som plan for utbygging og drift (PUD). Blant annet pålegges oljeselskapene i

PUD-dokumentet i tråd med energi- og miljøkomiteens Innst. S. nr. 114 (1995–1996) å legge fram vurderinger av elektrifisering av nye felt framfor å bruke gassturbiner som energiforsyning. Det kan også stilles krav til teknologibruk i godkjenning av PUD. Det framkommer i undersøkelsen at PUD er viktig fordi valg av utbyggingsløsning er avgjørende for valg av tekniske og utslippsreduserende løsninger på en installasjon, og dermed har stor betydning for utslippsmengden fra feltet i mange år framover.

En gjennomgang av 45 godkjente PUD-dokumenter behandlet etter 1998 viser at petroleumsmyndighetene i liten grad har stilt vilkår til operatørene om å anvende utslippsreduserende teknologiløsninger, og at alternative utbyggingsløsninger ikke er tilstrekkelig synliggjort i dokumentene som framlegges i prosessen. I undersøkelsen blir det pekt på at det i en del dokumenter for eksempel er vanskelig å forstå om utbygger har valgt løsninger basert på BAT-teknologi. Kraft fra land er valgt som løsning i tre utbygginger, men dokumentgjennomgangen viser at elektrifisering i større grad er vurdert som en løsning i løpet av de siste årene. Få utbyggere har i tilstrekkelig grad synliggjort kostnader ved bruk av kraft fra land framfor gassturbiner. Gjennomgangen viser at petroleumsmyndighetene i stor grad vektlegger hensyn til lønnsomhet og forsyningsikkerhet på bakgrunn av selskapenes egne vurderinger. I undersøkelsen blir det stilt spørsmål om reduksjonspotensialet som ligger i alternative løsninger i tilstrekkelig grad er blitt synliggjort i PUD-dokumentene. Dette gjør det vanskelig å vurdere hvorvidt hensynet til utslippsreduserende løsninger blir tilstrekkelig ivare tatt.

Olje- og energidepartementet viser i sitt svarbrev til at departementets hovedoppgave er å tilrettelegge for helhetlig petroleumspolitik basert på effektiv utnyttelse av ressursene. Dette omfatter blant annet å sikre en samfunnsøkonomisk og miljømessig forsvarlig forvaltning. Petroleumssektoren er omfattet av sektorovergrepene virkemidler slik som CO₂-avgiften og kvotesystemet. Med bakgrunn i disse virkemidlene skal prinsippet om kostnadseffektivitet ligge til grunn ved valg av utbyggingsløsninger. PUD og behandlingen av denne er en viktig prosess for å verifisere at riktige og miljøvennlige utbyggingsløsninger er valgt. Dette er viktige og overordnede prinsipper om kostnadseffektivitet som departementet mener i liten grad er reflektert i rapporten. Departementet deler ikke vurderingene om PUD-prosessen og viser til at rapporten skaper et feilaktig inntrykk av at petroleumsmyndighetene ikke foretar selvstendige vurderinger og at det ikke stilles krav og vilkår til utslippsreduserende løsninger. En PUD er et resultat av en lang prosess. Myndighetene er i dialog med operatørene før PUD legges fram for å sikre at for

eksempel BAT-krav for miljøløsninger er ivaretatt og at kraft fra land er utredet. Myndighetene gjør også selvstendige vurderinger av hva som er hensiktsmessig utbyggingsløsning basert på miljø-, kostnads- og ressursmessige hensyn.

Olje- og energidepartementet bemerker videre at klimapolitikken er en viktig ramme for energipolitikken, men at det også er andre svært viktige hensyn som skal ivaretas. Olje- og energidepartementets hovedoppgave er å tilrettelegge for en helhetlig petroleums- og energipolitikk basert på effektiv utnyttelse av ressursene. Hensynet til miljøet og bærekraftig utvikling har alltid vært en integrert del av den norske petroleums- og energivirksomheten.

1.3.5.2 FLERE MÅL I ENERGISEKTOREN BLIR IKKE NÅDD

Ved behandlingen av St.meld. nr. 29 (1998–1999), jf. Innst. S. nr. 122 (1999–2000), ble det satt mål om å begrense energiforbruket. Energistatistikk viser at det totale stasjonære sluttforbruket av energi har økt lite de senere årene, mens det har vært en stor økning i energi til energiproduksjon og transport. Elektrisitet utgjør ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) 50 prosent av det stasjonære sluttforbruket av energi i Norge. Vannkraft utgjør 98–99 prosent av elektrisitetsproduksjonen, mens vindkraft utgjør i underkant av én prosent. Olje- og energidepartementet har ikke egne resultatindikatorer for å måle effekten av virkemiddelbruk for redusert energibruk. Målet operasjonaliseres gjennom Enova som har et samlet energimål på 18 TWh spart eller produsert fornybar energi innen 2011, der energieffektiviseringstiltak utgjør en del av målet.

I Innst. S. nr. 122 (1999–2000) gikk energi- og miljøkomiteen inn for å øke produksjonen av vindkraft med 3 TWh/år innen 2010. Dette skulle oppnås gjennom økonomiske støtteordninger, blant annet gjennom Enova og ordningen med grønne sertifikater. Undersøkelsen viser at usikkerhet rundt støtteordninger og manglende lønnsomhet i prosjektene har medført at planlagte prosjekter ikke blir gjennomført. I undersøkelsen blir det pekt på at produsentene av fornybar energi har hatt uforutsigbare rammebetingelser. Ved utgangen av 2008 var det utbygd vindkraft tilsvarende en årlig produksjon på om lag 1 TWh. Rapportering til Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) viser at produsert vindkraft i 2009 har økt noe, men vindkraftmålet vil likevel ikke bli nådd.

Fornybare varmeløsninger som fjernvarme er ifølge Olje- og energidepartementet viktige fordi de kan erstatte oppvarming med fossilt brensel. Det ble satt et mål om å øke bruk av vannbårne fornybare varmeløsninger med minimum 4 TWh/år innen 2010, gjennom behandlingen av St.meld. nr. 29 (1998–

1999). Olje- og energidepartementet har ønsket å nå målet om økt bruk av fornybare varmeløsninger gjennom satsning på økonomiske virkemidler, og spesielt Enova. Undersøkelsen viser at produksjonen av fjernvarme har økt med om lag 1,5 TWh fra 1998 til 2008. I 2008 lå det på om lag 3 TWh, men det er en betydelig risiko for at målet om økt bruk av varme ikke vil bli nådd. Undersøkelsen viser videre at klimagassutslippene ved produksjon av fjernvarme har økt. På grunn av store variasjoner i effektbehovet over året er det nødvendig med topplast. Bruk av fossilt brensel som topplast i fjernvarme reduserer i noen grad klimaeffekten av denne type fornybare varmeløsninger.

Satsingen på vindkraft og fjernvarme forutsetter endringer i infrastrukturen. Undersøkelsen viser at Norges vassdrags- og energidirektorat opplever konsesjonsbehandlingen som krevende, blant annet fordi mange prosjekter er komplekse og møter stor motstand. Konsesjonsbehandlingskapasiteten har de senere årene ikke vært tilstrekkelig på tross av økning i antall saksbehandlere.

Olje- og energidepartementet har ansvar for forbrukssiden av bioenergisatsningen. Ifølge Innst. S. nr. 145 (2007–2008) skal det sikres målrettet og koordinert virkemiddelbruk for økt utbygging av bioenergi med inntil 14 TWh innen 2020. Det framkommer i undersøkelsen at myndighetsutøver opplever målet om 14 TWh bioenergi som uklart, da det ikke går klart fram om målet er satt for forbruk eller uttak av brensel til bioenergi. Undersøkelsen viser videre at det totale forbruket av bioenergi ikke har økt de senere årene. Andelen bioenergi til fjernvarme har også vært stabilt i perioden.

For å redusere bruk av fossilt brensel til oppvarming, ble det i 2002 satt som mål at bruken av mineraloljer til oppvarming skal reduseres med 25 prosent i perioden 2008–2012 sammenlignet med gjennomsnittet for perioden 1996–2000, jf. Innst. S. nr. 240 (2001–2002). Det ble lagt til grunn at en reduksjon i bruk av fyringsoljer bør skje ved en overgang til bruk av nye fornybare energikilder. Undersøkelsen viser at forbruket er nær halvert i perioden 1990–2007, og Olje- og energidepartementet vurderer målet som nådd.

Måloppnåelse på ett område innenfor energisektoren er ofte en forutsetning for måloppnåelse på et annet. For eksempel slik redusert bruk av fossile brensel forutsetter tilgang på fornybar energi og varmeløsninger som forbrukerne kan legge om til. I undersøkelsen blir det pekt på at manglende måloppnåelse i energisektoren utgjør en betydelig risiko med hensyn til langsiktige klimamål.

Olje- og energidepartementet viser til at det ikke kan se at energisektoren er en sinke med hensyn til å nå de langsiktige klimamålene, og viser til at elektri-

sitetsproduksjonen nesten utelukkende er basert på fornybar kraft. Departementet understreker videre at energipolitikken ikke bare er styrt av klimamål.

1.3.5.3 SKOGBRUKSSEKTORENS VIRKEMIDDELBRUK STØTTER I LITEN GRAD OPP OM KLIMAMÅLENE

Skogbruket bidrar til å nå de klimapolitiske målsettingene primært på to måter. For det første er skogen hovedkilden til råstoff til bioenergiproduksjon som kan erstatte fossile brensler. For det andre tar skogen opp og lagrer karbon, og bidrar på denne måten til at innholdet av CO₂ i atmosfæren er lavere enn det ellers ville ha vært. Skogen i Norge tar årlig opp ca. 25 mill. tonn CO₂-ekvivalenter.

Tilstrekkelig tilgang på bioenergi er en forutsetning for at satsing på fjernvarme kan bidra til reduserte utslipp av klimagasser. Økning i bioenergiproduksjonen forutsetter større hogst. Gjennom behandlingen av St.meld. nr. 17 (1998–99) ble det lagt opp til en politikk for økt avvirkning. På grunn av lave tømmerpriser har aktiviteten i skogbruket vært lav og avvirkningen har holdt seg relativt stabil. Skogkulturaktiviteten og spesielt treplantingen har gått ned parallelt med omleggingen av virkemiddelbruken fra direkte til indirekte tilskudd.

Skal målet om økt utbygging av bioenergi med 14 TWh nås, må dagens produksjonsnivå – som har holdt seg stabilt på rundt 13 TWh i lengre tid – mer enn dobles. De økonomiske virkemidlene som skal fremme bioenergiproduksjonen har i liten grad bidratt til måloppnåelse. For eksempel er tilskudd over skogfondet i liten grad innrettet mot bioenergiproduksjon. Landbruks- og matdepartementet gir støtte til bioenergiproduksjon over bioenergiprogrammet, men de anleggene som har blitt igangsatt, har så langt hatt liten effekt. Det er betydelig risiko for at de langsiktige bioenergimålene ikke nås.

Kyotoprotokollen gir i begrenset grad kreditter for tiltak i skog. Det framkommer i undersøkelsen at fokus har vært på de tiltakene som har kunnet gi utslippsreduksjoner under Kyotoprotokollen. De mer langsiktige mulighetene knyttet til klimatiltak i skogbruket i lys av de generelle forpliktelsene under klimakonvensjonen har i mindre grad blitt prioritert.

1.3.5.4 KUNNSKAPSGRUNNLAG EN HINDRING FOR UTSLIPPSREDUKSJONER I JORDBRUKSSEKTOREN

Utslippene av klimagasser fra jordbrukssektoren har vært stabile på i underkant av 4,5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i perioden 1998–2007. Klimagassutslippene fra sektoren er i hovedsak uregulerte.

I behandlingen av St.prp. nr. 69 (2007–2008), jf. Innst. S. nr. 320 (2007–2008), peker næringskomi-

teen på at jordbruket, som andre sektorer, står overfor mange miljøutfordringer og har muligheter til å bli enda dyktigere. Det gjelder ikke minst utslipp av klimagasser. Undersøkelsen viser at virkemidler gjennom jordbruksavtalen gir et indirekte bidrag til reduserte utslipp av klimagasser. Dette inkluderer tilskudd over nasjonalt miljøprogram og de regionale miljøprogrammene. Disse programmene er imidlertid primært innrettet mot andre miljøverdier enn klima.

Landbruksmyndighetene framhever kunnskapsgrunnlaget som en utfordring for å kunne sette i verk tiltak i jordbrukssektoren. Det stilles i undersøkelsen spørsmål ved om Landbruks- og matdepartementet i tilstrekkelig grad har lagt til rette for å framskaffe et kunnskapsbasert beslutningsgrunnlag som kan bidra til å redusere utslippene av klimagasser i jordbruket. Dette innebærer en risiko for at jordbruket ikke i tilstrekkelig grad vil bidra til måloppnåelse for 2020-målet.

Landbruks- og matdepartementet uttaler i sitt svarbrev til Riksrevisjonen at det ikke har merknader til hovedtrekkene i beskrivelsene og vurderingene i utkastet til rapport, men viser til at det er blitt igangsatt tiltak de senere årene, blant annet gjennom det 5-årige utviklingsprogrammet for klimatiltak over Jordbruksavtalen fra 2007.

1.3.5.5 FRIVILLIGE AVTALER HAR BIDRATT TIL UTSLIPPSREDUKSJONER I INDUSTRIEN

Utslippene fra industrisektoren er redusert med om lag 25 prosent i perioden 1990–2007. Nedgangen skyldes modernisering, ny teknologi, prosessomlegginger og nedleggelse av en del utslippsintensive bedrifter. Frivillige avtaler mellom industrien og myndighetene har vært det viktigste virkemiddelet etter 1998. Undersøkelsen viser at det har vært størst reduksjon i utslipp av klimagasser innenfor de bransjene som har vært omfattet av avtalene.

Etter at overenskomsten mellom Miljøverndepartementet og prosessindustrien gikk ut i 2007, var om lag halvparten av klimagassutslippene fra industrien uregulert. I 2009 ble det inngått en ny avtale med industrien for perioden 2008–2012. Sammenliknet med utslippsnivået i 2007 innebærer denne en reduksjon på 200 000 tonn. Undersøkelsen viser at da avtalen ble inngått, var det allerede oppnådd en større reduksjon enn dette som følge av nedleggelse av et anlegg, samt markedssituasjonen i 2009.

I undersøkelsen framkommer det at det er uklart hvilket eller hvilke departementer som har ansvar for at sektormålet for industrien nås. Nærings- og handelsdepartementet anser seg ikke som et sektordepartement på linje med enkelte andre departementer. Departementet viser til at Miljøverndepartementet og Finansdepartementet besitter regulerende virkemid-

ler som kan anvendes overfor industrien. Verken Nærings- og handelsdepartementet eller Miljøverndepartementet har i budsjettproposisjonene konkretisert arbeidsmål for å redusere utslippene fra industrien. Det blir i undersøkelsen pekt på at uklart sektoransvar kan være en risikofaktor for måloppnåelse i sektoren fram mot 2020.

1.3.5.6 VEKST I VEITRAFIKKEN – GODSTRANSPORT EN SÆRLIG UTFORDRING

Undersøkelsen viser at klimagassutslippene fra transportsektoren har økt med 35 prosent fra 1990 til 2007. For veitransport, som er den dominerende transportformen, økte godstransportarbeidet i tonnkilometer med 98 prosent fra 1990 til 2007, mens persontransportarbeidet i personkilometer økte med 26 prosent. Det forventes fortsatt vekst fram mot 2020. Gjennom behandlingen av St.meld. nr. 34 (2006–2007) sluttet energi- og miljøkomiteen seg til at det for å redusere klimagassutslippene er nødvendig både å begrense trafikkveksten, få overgang til mer miljøvennlige transportformer og redusere utslippet fra det enkelte kjøretøy, jf. Innst. S. nr. 145 (2007–2008).

Ved behandling av St.meld. nr. 29 (1997–1998), jf. Innst. S. nr. 233 (1997–1998), uttrykte energi- og miljøkomiteens flertall at samferdselsinvesteringene må vris fra vei til bane, og at godstransport som foregår over lange avstander i størst mulig grad må overføres fra vei til bane. Det framkommer av undersøkelsen at differansen mellom bevilgningene til vei- og jernbaneforvaltning i perioden har økt med over 2 mrd. kroner til fordel for veiformål. Godstransport på vei økte med 98 prosent fra 1990 til 2007, mens godstransport med jernbane økte med 51,2 prosent. På denne bakgrunn synes det som om arbeidet med å flytte en større andel av godstrafikken fra vei til bane i liten grad har gitt ønskede resultater. Samferdselsdepartementet viser til at jernbaneutbygging ikke først og fremst er et klimatiltak, men at i kombinasjon med restriktive tiltak på bilbruken og en bevisst arealpolitikk, vil en styrket jernbaneutbygging kunne ha effekt på klimagassutslippene.

Det gjennomsnittlige utslippet fra nye personbiler skal være på under 120 g CO₂/km innen 2012, jf. Innst. S. nr. 145 (2007–2008). Omleggingen av engangsavgiften kom på plass fra 2007 og har etter dette gitt forbrukerne større incentiver til å velge biler med lavere CO₂-utslipp. Gjennomsnittlig CO₂-utslipp fra nyregistrerte personbiler gikk ned fra 177 g CO₂/km i 2006 til 159 g CO₂/km etter avgiftsomleggingen. I 2009 gikk gjennomsnittlig CO₂-utslipp fra nyregistrerte personbiler videre ned til 151 g CO₂/km. Det er allikevel en risiko for at målet om at nye personbiler i gjennomsnitt skal slippe ut maksimum

120 g CO₂/km ikke vil bli nådd innen 2012. Dette skyldes blant annet at det i personbilmarkedet foreløpig ikke er et tilstrekkelig tilbud av større biler (for eksempel familiebler) med lave utslipp.

Samferdselsdepartementet uttrykker at det ikke avgjør bruken av mange mulige virkemidler for å redusere transportsektorens klimagassutslipp som for eksempel avgifter, parkeringspolitikk, arealpolitikk og veiprisering som krever lokalpolitisk tilslutning og samarbeid på tvers av departementene. I undersøkelsen blir det pekt på at sammen med fortsatt forventet vekst i transportsektoren utgjør koordinering på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer en særlig utfordring for å nå de langsiktige klimamålene. Undersøkelsen omfatter ikke de kommunale virkemidlene.

1.3.6 *Teknologiutvikling kan bidra til å nå langsiktige klimamål, men innebærer høy risiko*

Undersøkelsen viser at kostnadene ved større nasjonale utslippsreduksjoner kan være høye, men de kan reduseres gjennom utvikling og implementering av ny teknologi. Det har vært en vesentlig opptrapping i bevilgningene til forskning som kan bidra til reduserte klimagassutslipp fra 1998 fram til 2009; halvparten av økningen kom fra 2008 til 2009. Opptrappingen i forskningsinnsatsen er kommet sent i forhold til klimamålene for 2008–2012, men kan legge et viktig grunnlag for å nå de mer langsiktige klimamålene. Det har vært flere endringer i organisering av forskningsprogrammene de senere årene i retning av bredere og mer langsiktige programmer. Forskningen har primært vært rettet mot fornybar energi og karbonhåndtering fra gasskraft, og ikke områder hvor Norge har høye utslipp av klimagasser. Teknologiforskning som er rettet mot klimagassutslipp i prosessindustrien, har ikke vært prioritert.

Undersøkelsen viser at det er flere utfordringer knyttet til å få nye teknologier ut i markedet. Utfordringene skyldes blant annet at energisektoren er preget av mange små aktører. Kyotomekanismene bidrar i dag i liten grad til teknologisk nyvinning og innovasjon, blant annet som følge av lav karbonpris. De fleste av innovasjonsvirkemidlene er generelle og ikke spesielt innrettet mot klimateknologi.

Det er med Stortingets tilslutning lagt opp til CO₂-rensing av to anlegg for gasskraft på Kårstø og Mongstad. Undersøkelsen viser at tidsrammene som er satt for de etablerte anleggene er stramme, og de teknologiske målene er utfordrende. Gjennom behandling av statsbudsjettet for 2006 ble det gått inn for at gasskraftverket på Kårstø skulle ha CO₂-håndtering, og renseanlegget skulle være i drift innen 2009, jf. Budsjett-innst. S. nr. 9 (2005–2006). Byggingen av renseanlegget ble senere utsatt i henhold til Stortingets tilslutning til forslaget over revidert stats-

budsjett for 2009 om å vurdere en integrasjonsløsning. Utsatt oppstart av CO₂-rensing fra anlegget fører til store utslipp fra gasskraftverket som kom i regulær drift fra 2009.

Olje- og energidepartementet og Statoil inngikk i 2006 en gjennomføringsavtale om å etablere CO₂-håndtering på Mongstad i to steg: først et testsenter for CO₂-fangst, deretter fullskala CO₂-håndtering fra 2014. Formålet er å utvikle løsninger som kan redusere kostnader og teknisk og økonomisk risiko knyttet til fullskala CO₂-fangst, og som kan få bred nasjonal og internasjonal anvendelse, jf. St.prp. nr. 49 (2006–2007). Oppstart av testsenteret vil etter planen skje i 2011, ett år forsinket i forhold til opprinnelig planlagt oppstart i 2010. Vedtaket om utbyggingsløsning for fullskalaanlegget på Mongstad skal etter planen fattes senest 2012, og undersøkelsen viser at dette innebærer at man i realiteten må ha gjort teknologivalget tidligere. Stramme tidsrammer kan derfor innebære risiko for at renseprosjektene i liten grad vil bidra til utvikling av ny teknologi. Konsekvensene av forsinket gjennomføring av rensing vil være økte utslipp av klimagasser på Kårstø og Mongstad.

I Statoils masterplan for fullskalaanlegget på Mongstad er det presentert et investeringsestimert på 25 mrd. kroner. I St.prp. nr. 67 (2008–2009) informerer Olje- og energidepartementet om at et grovt anslag fra Gassnova tilsier at planleggingskostnadene for fullskalaanlegget vil beløpe seg til 2 mrd. kroner. Undersøkelsen viser at det er vanskelig å sette faste kostnadsrammer ved iverksetting av tiltak basert på uprøvd teknologi. Planleggingsarbeidet alene er kostnadskrevenende, og forvaltningen bekrefter at tidsplanene legger forutsetninger for kostnadsrammene, statens forhandlingsposisjon og valg av teknologi. En kostnadsfordeling hvor staten finansierer størsteparten av kostnadene, både ved utvikling, investering og drift, utgjør en stor risiko for overskridelser, ettersom det hovedsakelig vil være staten som vil ha direkte interesse av å begrense kostnadene.

Undersøkelsen viser at det har vært lagt liten vekt på transport og lagring av CO₂ i forhold til fangstteknologi for de store satsingene på Kårstø og Mongstad. Konsekvensene av dette er at det ikke vil bli etablert en lagringsløsning for testsenteret, og dette vil gi CO₂-utslipp. Videre innebærer det en risiko for at optimale løsninger for lagring ikke vil bli valgt ved etablering av fangstanleggene på Kårstø og Mongstad. I undersøkelsen blir det pekt på at for lite fokus på lagring er en risikofaktor som kan medføre ytterligere økte kostnader og forsinkelser. Miljøverndepartementet viser til at årsaken til at det ikke ble etablert en lagerløsning for testsenteret er at det er gjort en kostnadsvurdering. Departementets oppfatning er at Norge generelt ligger langt framme når det gjelder lagring av CO₂.

1.3.7 *Utslippsreducerende tiltak i andre land*

Undersøkelsen viser at muligheten til å bruke Kyotomekanismen, inkludert den grønne utviklingsmekanismen, var en forutsetning for at Norge kunne godta utslippsforpliktelsene under Kyotoprotokollen. Beregninger viste at bruk av de fleksible mekanismene ville bidra til å redusere kostnadene knyttet til å oppfylle Norges Kyotoforpliktelse og redusere risikoen for karbonlekkasjer (dvs. at utslipp øker i andre land som følge av reduserte utslipp i Norge). Også målet for 2020 om å ta på seg en forpliktelse om å kutte de globale utslippene av klimagasser tilsvarende 30 prosent av Norges utslipp i 1990 kan nås gjennom utslippsreduksjoner i andre land. Det er knyttet stor usikkerhet både til kostnadene ved nasjonale utslippsreduksjoner og kvoteprisen fram mot 2020. Undersøkelsen viser imidlertid at det er store utfordringer knyttet til å bidra til å redusere utslippene i andre land.

1.3.7.1 USIKKERT I HVILKEN GRAD CDM-MEKANISMEN BIDRAR TIL GLOBALE UTSLIPPSREDUKSJONER

Kjøp av kreditter fra de prosjektbaserte mekanismene er som nevnt over et sentralt virkemiddel for at Norge skal nå ulike nasjonale klimamål. Ifølge Kyotoprotokollen er det en målsetting at CDM-prosjekter skal ha en reell, målbar og langsiktig nyttevirkning. Det er også en målsetting at utslippsreduksjoner kommer i tillegg til hva som ville skje i fravær av sertifiserte prosjektaktiviteter, det vil si at de skal være addisjonelle. Undersøkelsen viser at bruk av CDM-mekanismen bidrar til å redusere utslippene i utviklingsland, men at det er stor usikkerhet knyttet til hvor store reduksjonene faktisk er i forhold til reduksjonene som blir hevdet i prosjektene. En viktig årsak til dette er at det er vanskelig å sikre seg at et prosjekt er addisjonelt, altså om det ville ha blitt gjennomført uavhengig av inntekter fra CDM-kreditter. Addisjonalitet skal sikres gjennom godkjenningsordningen i FN-systemet. I undersøkelsen blir det pekt på at godkjenningsordningen er i stadig utvikling, og at dette sannsynligvis bidrar til færre ikke-addisjonelle prosjekter over tid. Det er ellers en risiko for at utslippene øker andre steder som følge av gjennomføringen av prosjekter. Dette er i stor grad en konsekvens av metodiske utfordringer i forbindelse med å måle slike effekter og av mangelen på en global klimaavtale. Undersøkelsen viser for øvrig at prosjektene til en viss grad bidrar til teknologioverføring.

Det er et sidestilt mål under Kyotoprotokollen at CDM skal bidra til bærekraftig utvikling i vertslandet. Det er opp til vertslandet å ivareta bærekraftsaspektet. Undersøkelsen viser at prosjektene i varierende grad bidrar til bærekraftig utvikling. Internasjonale studier av CDM-prosjekter viser at prosjektene

syntes å være enten addisjonelle eller bidra til bærekraftig utvikling, med de to som nesten gjensidig utlukkende hensyn.

Finansdepartementet viser i sitt svarbrev til Innst. S. nr. 145 (2007–2008) hvor flertallet i energi- og miljøkomiteen framhevet at tiltak i utviklingsland kan gi tredobbel gevinst i forhold til dyre tiltak i andre land. Den grønne utviklingsmekanismen under Kyotoprotokollen innebærer at industriland finansierer utslippsreducerende prosjekter i utviklingsland som, i tillegg til å gi investorene utslippskvoter, bidrar til bærekraftig utvikling i vertslandet. Finansdepartementet viser også til St.meld. nr. 2 (2006–2007) hvor det heter at «[s]taten skal gjennom sitt kvotekjøp fremme strenge miljøkrav og vil derfor kun kjøpe kvoter som er godkjent av FN». Departementet har lagt til grunn at det ikke er behov for å overprøve FNs godkjenning av de prosjektene Norge kjøper i utlandet.

Miljøverndepartementet viser i sitt svarbrev til at det er FNs rolle å sikre at kvotene gir en reell utslippsreduksjon. Departementet understreker at kvotekjøp skjer ut fra et klart mandat vedtatt av Stortinget, og at Stortinget ikke har stilt særskilte krav til prosjekter som kjøpes.

1.3.7.2 UTFORDRINGER I SKOGFORVALTNINGEN I SAMARBEIDSLAND FOR KLIMA- OG SKOGPROSJEKTET

Regjeringens klima- og skoginitiativ ble igangsatt i 2007 med mål om blant annet å bidra til reduserte utslipp av klimagasser fra avskoging og skogferringelse i utviklingsland. Redusert avskoging er ikke en del av den grønne utviklingsmekanismen. Norges innsats på dette området er basert på at det å redusere utslipp fra avskoging er ansett som kostnadseffektivt, og at resultatene kan oppnås relativt raskt. Undersøkelsen er avgrenset til å vurdere forutsetningene for måloppnåelse i Brasil og Indonesia, og norske myndigheters arbeid med å følge opp energi- og miljøkomiteens forutsetninger for bevilgningsvedtakene.

Forutsetningene fra et flertall i energi- og miljøkomiteen for satsingen var at det etableres tilfredsstillende mekanismer som kan sertifisere utslippsreduksjonene, samt håndtere store overføringer til skogtiltak på en betryggende måte. Det må etableres en troverdig evne til overvåkning, analyse og verifisering av skogareal og karboninnholdet i skog, og endringer i dette. Felles for de landene det blir satset på, må være en uttalt og etter hvert demonstrert politisk vilje til å arbeide systematisk mot avskoging og degradering av skog, inkludert å utvikle og følge opp nasjonale strategier.

For 2009 ble det bevilget 1,5 mrd. kroner til klima- og skoginitiativet, mens det for 2010 har blitt

foreslått en opptrapping til 2,1 mrd. kroner. Klima- og skoginitiativet har etablert en prosjektportefølje som, i tillegg til bilateralt samarbeid med Brasil, spesielt fokuserer på multilaterale organisasjoner som FN og Verdensbanken. Det utgjør en risiko at Norge lenge har vært eneste giver til FNs REDD-program, fordi de økonomiske incentivene kan bli for svake og at programmet kan bli oppfattet som et norsk initiativ. I tillegg er det knyttet risiko til koordineringen av det multilaterale arbeidet på landnivå, og spesielt av de involverte FN-organisasjonenes arbeid.

Revisjonsrapporter om skogforvaltningen fra både den brasilianske og den indonesiske riksrevisjonen viser at det er utfordringer når det gjelder det nasjonale eierskapet til REDD-arbeidet i begge landene. Den brasilianske riksrevisjonen rapporterer om store utfordringer knyttet til samhandling mellom departementer som har ansvar for årsakene til avskoging i Amazonas. Den indonesiske riksrevisjonen påpeker at skogforvaltningen har store utfordringer knyttet til implementering og håndhevelse av lovverk. Både i Brasil og Indonesia rapporteres det om målkonflikter mellom REDD-arbeidet og skogsbasert næringsvirksomhet, noe som kan være til hinder for reduserte utslipp fra avskoging.

Det er også utfordringer når det gjelder overvåking av skogområder. Indonesia mangler en kartlegging av skogområdene og en oversikt over CO₂-utslipp som følge av avskoging og skogferringelse. I Brasil er selve overvåkingen av skogområdene vurdert som tilfredsstillende, men den brasilianske riksrevisjonen påpeker at myndighetene ikke skiller mellom lovlig og ulovlig hogst i denne rapporteringen. Dette kan medføre at man ikke har full oversikt over den avskogingen man ønsker å stoppe, og at det dermed er vanskelig å påvise om målene blir nådd eller ikke.

Undersøkelsen viser at klima- og skoginitiativet forutsetter en innsats som innebærer betydelig risiko, blant annet knyttet til styresett, økonomiske incentiver og geografiske forhold. Miljøverndepartementet og Utenriksdepartementet har gjennom St.prp. nr. 1 (2008-2009) for begge departementene redegjort for mange av risikofaktorene ved prosjektet og foreslått risikohåndteringsstrategier.

Utenriksdepartementet og Miljøverndepartementet viser i sine svar til at tiltakene under klima- og skogprosjektet skal bidra til bærekraftig utvikling og fattigdomsbekjempelse, bevaring av det biologiske mangfoldet og at lokalbefolkningens interesser og rettigheter ivaretas. Innsatsen under klima- og skoginitiativet kan ikke alene vurderes ut i fra om de enkelte land faktisk lykkes i å redusere sin avskoging. Riksrevisjonsrapportene fra Brasil og Indonesia peker på «manglende nasjonalt eierskap til arbeidet med å redusere avskoging». Støtte til utarbeidelse

av nasjonale strategier og kapasitetsbygging vil kunne bringe dette over i en bedre form og utvikling.

1.3.8 *Utfordringer i det interdepartementale arbeidet*

Miljøverndepartementet har et særlig ansvar for regjeringens miljøpolitikk med ansvar for å samordne regjeringens miljøpolitiske mål og sørge for resultatoppfølging av miljøpolitikken. Departementet skal være pådriver overfor ulike sektormyndigheter på nasjonalt nivå.

Klimaområdet er sektorovergripende, og mange departementer har ansvar for sektorer som bidrar til utslipp av klimagasser. Det framkommer i undersøkelsen at virkemiddelapparatet er spredt mellom mange departementers ansvarsområder, og det er ikke alltid samsvar mellom hvem som har ansvar for henholdsvis mål og virkemidler. Dessuten er det uklart hvilket ansvar de ulike departementene har for at mål nås, og for at virkemidler tas i bruk for å redusere utslipp av klimagasser. Etter at det ble satt sektormål er det ulikt syn på om det er sektordepartementene, eller regjeringen i fellesskap, som har ansvar for at sektormålet nås. I undersøkelsen er det framhevet at uklare roller og ansvarsfordeling innebærer en risiko for at mål ikke blir fulgt opp, og at det ikke tas i bruk tilstrekkelig relevante og effektive virkemidler i arbeidet med å nå klimamålene.

Undersøkelsen viser at Miljøverndepartementets pådriverrolle og koordinerende arbeid har vært utøvd gjennom arbeidet med meldinger og bilateral kontakt med sektordepartementene. Interdepartementale grupper har vært etablert blant annet i forbindelse med meldinger. Den eneste interdepartementale gruppen på embetsnivå som har eksistert over lengre tid, KLISUR, arbeidet i liten grad med nasjonal klimapolitikk i perioden mellom 1998 og fram til gruppen ble lagt ned i 2007. Ifølge Miljøverndepartementet skjer en stor del av oppfølgingen i fagavdelingene, men det framkommer av undersøkelsen at dette arbeidet i liten grad er dokumentert. Det er på bakgrunn av dette vanskelig å vurdere hvordan Miljøverndepartementet systematisk over tid har utøvd sin pådriverrolle på klimaområdet. Det blir i undersøkelsen stilt spørsmål ved om dette kan vanskeliggjøre en planmessig utøvelse av pådriverrollen. Manglende dokumentasjon av arbeidet kan i tillegg ha konsekvenser for mulighet til innsyn og etterprøvnbarhet i beslutningsprosesser. Det blir stilt spørsmål ved om dette kan være til hinder for god styring og resultatoppfølging.

Undersøkelsen viser at Miljøverndepartementet møter betydelige utfordringer i utøvelsen av pådriverrollen i form av sterke sektorinteresser. Departementene har ulike syn på om det er tilstrekkelig med en sektorovergripende tilnærming, eller om det også

er behov for fokus på det sektorspesifikke. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom ulike syn på behovet for tiltaksanalyser og framskrivinger på sektornivå, og i hvilken grad det skal tas i bruk sektorspesifikke virkemidler. Uenighet mellom departementene har vanskeliggjort Miljøverndepartementets arbeid. Området er dessuten preget av målkonflikter som kan utgjøre en risiko for at langsiktige klimamål ikke nås.

I sitt svar påpeker Miljøverndepartementet at prioriteringer i forhold til eventuelle målkonflikter er en politisk avveining. Departementet viser til at Stortinget fastsetter mål gjennom behandling av saker.

Undersøkelsen viser enkelte svakheter i styringsinformasjon. Sektorframskrivingene er ikke synliggjort gjennom stortingsmeldinger, heller ikke St.meld. nr. 34 (2006–2007) hvor sektormålene ble fastsatt. Dette gir utfordringer for resultatoppfølging og etterprøvnbarhet. Videre er målene for 2020 fastsatt i forhold til en referansebane, det vil si hva utslippene er forventet å være med vedtatte virkemidler. Oppfølgingen av de nasjonale målene vil kreve at effekten av gjennomførte tiltak blir synliggjort i ettertid både på nasjonalt nivå og sektornivå. Undersøkelsen viser at det er svært krevende metodisk i ettertid å skille endringer i utslipp som skyldes effekten av tiltak, fra effekten av for eksempel konjunkturerendringer. Dette gjør at en sammenstilling av effektene av tiltak er usikker og vanskelig etterprøvnbar. Etter at målene er vedtatt er det ikke systematisk rapportert om effekten av iverksatte virkemidler. I undersøkelsen blir det spesielt vist til at myndighetene ikke har vurdert kvotesystemets forventede bidrag til nasjonale utslippsreduksjoner for perioden 2008–2012, og at grunnlaget for vurderingen av effekten av CO₂-avgiften på innenlandske utslippskilder synes usikker. I undersøkelsen blir det stilt spørsmål ved om Miljøverndepartementet har tilstrekkelig styringsinformasjon til fortløpende vurdering av måloppnåelse, og dermed sørger for en god resultatoppfølging gjennom pådriverrollen overfor andre departementer.

Miljøverndepartementet bemerker at 2020-målene først ble vedtatt gjennom klimaforliket i Stortinget i januar 2008 og gjennom Stortingets behandling av St.meld. nr. 34 (2006–2007) i mars 2008. Departementet henviser til det oppfølgingsregimet Stortinget har vedtatt for det nasjonale klimamålet for 2020 og sektormålene, jf. St.meld. nr. 34 (2006–2007) og Innst. S. nr. 145 (2007–2008). Her blir det slått fast at «[r]egjeringen vil legge opp til kontrollstasjoner og videreutvikling av nasjonal virkemiddelbruk hvert femte år» og «[r]egjeringen foreslår også at det midtveis i første Kyotoperiode (2010) legges fram for Stortinget en vurdering av klimapolitikken og behov for endrede virkemidler». Miljøverndepartementet viser til at SFT har fått mandat til å lede

etatsgruppen Klimakur 2020 med mandat til å vurdere tiltak og virkemidler med utgangspunkt i nasjonale klimamål. Med rapporten fra Klimakur 2020 som grunnlag vil det rapporteres til Stortinget om behov for endrede virkemidler.

1.3.9 Utfordrende å nå langsiktige klimamål

Ifølge Finansdepartementets siste framskrivninger, jf. Meld. St. 1 (2009–2010) er utslippene av klimagasser uten ytterligere utslippsreducerende tiltak forventet å øke med om lag 5 prosent fra 2008, det vil si til 56,5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2020. Målet om å redusere utslipp i Norge innen 2020 vil innebære betydelig større årlige reduksjoner i nasjonale utslipp i forhold til de som har blitt gjennomført fram til 2008, og behov for ytterligere tiltak. Undersøkelsen viser at med dagens utforming vil de sektorovergripende virkemidlene ikke være tilstrekkelige til å nå det nasjonale utslippsmålet for 2020. Samlet sett gir undersøkelsen grunnlag for å påpeke at det er betydelig risiko for at målet om å redusere nasjonale utslipp av klimagasser innen 2020 ikke vil bli nådd.

Klimaproblemet er sektorovergripende, og mange departementer har ansvar for å bidra til måloppnåelse på området. Dette understreker betydningen av at Miljøverndepartementet ivaretar sin koordinerings- og pådriverrolle, og at sektordepartementene ivaretar sitt sektoransvar. Målkonflikter er imidlertid en stor utfordring i alle sektorene og flere departementer har pekt på høye nasjonale tiltakskostnader som en vesentlig utfordring. Olje- og energidepartementet bemerker at det er ukjent med mange av de tall og vurderinger som presenteres i SFTs tiltaksanalyser.

Finansdepartementet bemerker i sitt svarbrev til Riksrevisjonen at det er knyttet metodiske utfordringer ved vurdering av framtidig måloppnåelse i forhold til Norges klimamålsettinger i 2020. Det er usikkerhet knyttet til framtidige utslipp, herunder utvikling av kostnadseffektiv utslippsreducerende teknologi. Departementet minner om at det ved Stortingets behandling av klimameldingen i tråd med dette ble forutsatt at de stipulerte sektormålene må revurderes i lys av ny informasjon. Olje- og energidepartementet viser til at forvaltningsrevisjonen ikke nødvendigvis gir et korrekt bilde av gjennomføringen av politikken og de resultatene som kan forventes. Departementet påpeker at det kan stilles spørsmål ved om det foreligger tilstrekkelig informasjon til å vurdere 2020-målene innenfor rammene for revisjonen.

1.4 Riksrevisjonens bemerkninger

Undersøkelsen viser at nasjonale virkemidler har bidratt til å dempe veksten i nasjonale utslipp av klimagasser, men ikke til å snu trenden med økende utslipp. Med vedtatte virkemidler og forventet øko-

nomisk utvikling vil utslippene av klimagasser fortsatt øke fram mot 2020. Det vil derfor etter Riksrevisjonens vurdering være behov for en forsterket innsats for å nå målet om å redusere utslippene i Norge i 2020 med 15–17 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i forhold til referansebanen, slik den er presentert i nasjonalbudsjettet for 2007 når opptak av CO₂ i skog er inkludert. Med dagens utforming og gjeldende kvotepris vil de sektorovergripende virkemidlene ikke være tilstrekkelige til å nå dette målet. Dessuten framkommer det store svakheter i hvordan de ulike sektorene ivaretar sitt sektoransvar. Etter Riksrevisjonens vurdering er det en betydelig risiko for at målet om å redusere nasjonale utslipp av klimagasser innen 2020 ikke vil bli nådd.

1.4.1 Miljøverndepartementets pådriverrolle og samordningsfunksjon

Undersøkelsen viser at Miljøverndepartementet møter betydelige utfordringer i utøvelsen av sitt ansvar som pådriver overfor de andre departementene på klimaområdet i form av sterke sektorinteresser og faglig uenighet mellom departementene. Fordi Miljøverndepartementets utøvelse av pådriverrollen etter 1998 er mangelfullt dokumentert, er det etter Riksrevisjonens vurdering vanskelig å vurdere hvordan Miljøverndepartementet over tid har utøvd denne rollen på klimaområdet. Riksrevisjonen påpeker betydningen av skriftlig dokumentasjon av beslutninger og vesentlige vurderinger underveis i arbeidet med oppfølging av klimamålene, både i Miljøverndepartementets bilaterale kontakt med andre departement og i det interdepartementale arbeidet. Dette vil bidra til å sikre sporbarhet og etterprøvbarhet. Riksrevisjonen understreker også at manglende dokumentasjon kan være til hinder for planmessig og systematisk utøvelse av Miljøverndepartementets pådriverrolle og for god styring og resultatoppfølging.

Det framkommer i undersøkelsen at det ikke alltid er samsvar mellom hvem som har ansvar for henholdsvis mål og virkemidler. Det er spesiell grunn til å framheve at det er uklart hvilket eller hvilke departementer som har sektoransvar for industrien. Nærings- og handelsdepartementet anser seg ikke som et sektordepartement på linje med enkelte andre departementer og viser til at Miljøverndepartementet og Finansdepartementet besitter regulerende virkemidler som kan anvendes overfor industrien. Riksrevisjonen peker på at uklart sektoransvar kan være en risikofaktor for måloppnåelse i sektoren fram mot 2020.

Målkonflikter, uklare roller og uklar ansvarsfordeling innebærer en risiko for at mål ikke blir fulgt opp, og at det ikke tas i bruk tilstrekkelige virkemidler. Kompleksiteten i aktørbildet og virkemiddelbruken understreker betydningen av en prioritert koordi-

nerings- og pådriverfunksjon. Riksrevisjonen finner grunn til å stille spørsmål ved om Miljøverndepartementet har vært en tydelig nok pådriver overfor sektordepartementene.

1.4.2 *Ivaretagelse av sektoransvaret*

Undersøkelsen viser at sektordepartementene i liten eller ingen grad har operasjonalisert klimamålsettingene gjennom arbeidsmål og konkretisering av virkemiddelbruk i egen sektor. Sektordepartementene har også i liten grad gitt spesifikke styringssignaler om klimamål til underliggende etater. Riksrevisjonen ser imidlertid positivt på at det i større grad er gitt klimarelaterte styringssignaler fra 2008, men finner grunn til å peke på nødvendigheten av at klimamålsettingene operasjonaliseres ytterligere i alle sektorer.

Undersøkelsen viser at mange mål som kan bidra til reduserte utslipp av klimagasser, og som sektordepartementene har ansvar for, ikke blir nådd. Dette bidrar etter Riksrevisjonens vurdering til at det blir vanskeligere å nå de nasjonale klimamålene. Riksrevisjonen finner samlet sett grunn til å stille spørsmål ved om hensynet til reduksjoner i utslipp av klimagasser i sektorene blir prioritert i tilstrekkelig grad.

Undersøkelsen viser at utslippene fra petroleumssektoren nesten er fordoblet siden 1990, og at utslippene har økt mer enn produksjonen de senere årene. Prosessen hvor rettighetshavere legger fram sine utbyggingsplaner PUD, og myndighetenes behandling av PUD-dokumentet er viktig for å verifisere at en passende utbyggingsløsning er valgt. Vurdering av elektrifisering skal synliggjøres i PUD-dokumentet, i tillegg til redegjørelse for utslippsreducerende løsninger og avbøtende tiltak som er vurdert og valgt. Undersøkelsen viser at det legges stor vekt på operatørens egne vurderinger av hva som er teknisk og økonomisk mulig å gjennomføre. Dessuten formuleres krav og vilkår sjelden eksplisitt i beslutningsdokumentene om godkjenning av PUD. Samlet sett finner Riksrevisjonen derfor grunn til å stille spørsmål ved om selskapenes vurderinger og behov gis for stor vekt i forhold til overordnede miljøhensyn. Riksrevisjonen mener at formulering av eksplisitte krav og vilkår i mer formelle former i forbindelse med godkjenning av PUD ville gitt et mer effektivt påtrykk for at utslippsreducerende teknologi blir tatt i bruk.

Riksrevisjonen er enig med Olje- og energidepartementet i at de sektorovergripende virkemidlene er viktige, og viser til at CO₂-avgiften på sokkelen i undersøkelsen blir trukket fram som et virkemiddel som har hatt betydelig utslippsdempende effekt på sektoren. Det framkommer imidlertid også i undersøkelsen at mange felt har hatt lengre levetid enn antatt,

og at tiltak som elektrifisering gjennomført i ettertid på eksisterende felt, har høyere kostnader enn utslippsreducerende løsninger ved nye utbygginger. Riksrevisjonen framhever at utbyggingsløsningene som godkjennes i PUD er avgjørende for utslippsmengde i feltets levetid.

Riksrevisjonen bemerker at måloppnåelse på energiområdet kan være avgjørende for måloppnåelsen på klimaområdet. Det er i de sentrale klimapolitiske meldingene til Stortinget lagt vekt på at å begrense energiforbruk og å ta i bruk fornybare energikilder både vil styrke energiforsyningen og redusere klimagassutslipp. Undersøkelsen har vist at myndighetene ikke vil nå målene for økt vindproduksjon og forbruk av vannbåren varme. Selv om tilgangen på vannkraft innebærer at utslipp fra stasjonær energibruk utgjør en liten andel av utslipp av klimagasser, peker Riksrevisjonen på at energibruken øker totalt sett. Dette gjelder spesielt i transport- og petroleumssektoren som i dag hovedsakelig benytter seg av fossile energikilder som bidrar til klimagassutslipp. Elektrifisering av bilparken og feltene på kontinentalsokkelen vil kunne redusere disse utslippene, men Riksrevisjonen minner om at en slik omlegging til miljøvennlig energibruk i disse sektorene, forutsetter økt tilgang på fornybare energikilder. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om energi- og klimahensyn i tilstrekkelig grad blir sett i sammenheng.

Undersøkelsen viser at klimagassutslippene fra transportsektoren har økt med 35 prosent fra 1990 til 2007, og det forventes fortsatt vekst fram mot 2020. Riksrevisjonen peker på at sammen med fortsatt forventet vekst i transportsektoren utgjør koordinering på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer en særlig utfordring for å nå de langsiktige klimamålene.

Godstransport er forventet å øke mer enn persontransport fram mot 2020. Samferdselsdepartementets arbeid med å flytte en større andel av godstrafikken fra vei til bane synes i liten grad å ha gitt resultater. Riksrevisjonen stiller spørsmål om Samferdselsdepartementet i tilstrekkelig grad over tid har vurdert og iverksatt tiltak som kan bidra til reduserte utslipp fra godstransport, herunder tilrettelagt for å sikre jernbanen nødvendige rammevilkår til faktisk å få overført mer godstransport fra vei til bane.

Riksrevisjonen ser positivt på at det har vært en betydelig nedgang i klimagassutslippene i industrien etter 1990, og at utslippene også er redusert i forhold til produksjonsnivået. Tre frivillige avtaler mellom industrien og myndighetene har bidratt til dette, selv om en del av nedgangen har skjedd uavhengig av avtalene. Etter Riksrevisjonens vurdering er den siste avtalen inngått med industrien i 2009 såvidt lite ambisiøs at den i liten grad bidrar til en videre reduksjon i klimagassutslippene fra industrien.

1.4.3 Langsiktige klimamål

Riksrevisjonens undersøkelse viser at sektordepartementene i stor grad legger vekt på at dagens avgiftsnivå/kvotepris legger rammer for hva som anses som kostnadseffektive tiltak, og det kan synes som at disse vurderingene ikke tar høyde for forventet økt karbonpris. Undersøkelsen viser også at kostnader ved større nasjonale utslippsreduksjoner kan være høye, men kan reduseres gjennom utvikling og implementering av ny teknologi. Teknologitviking tar tid, og det er flere utfordringer knyttet til å få nye teknologier ut i markedet. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om styringseffektivitet i tilstrekkelig grad har vært vurdert i forhold til langsiktige klimamål, og om virkemidler som kan gi et effektivt påtrykk for at ny teknologi blir tatt i bruk (slik som forurensningsloven) i større grad burde vært anvendt.

Riksrevisjonen understreker at klimautfordringene krever langsiktighet i arbeidet med å redusere utslippene av klimagasser. Målet om å redusere norske utslipp av klimagasser med 15–17 mill. tonn CO₂-ekvivalenter innen 2020 innebærer betydelig større årlige reduksjoner i nasjonale utslipp i forhold til de som har blitt gjennomført fram til 2008. Etter Riksrevisjonens vurdering vil tidlige tiltak ha større effekt enn sene, og det blir relativt billigere å gjennomføre store utslippsreduksjoner dersom man starter tidlig.

Riksrevisjonen er innforstått med at det ikke kan forventes, eller vil være hensiktsmessig, at alle elementer er på plass i forhold til å nå målene for 2020 allerede nå. Klimautfordringene vil kreve mange vanskelige politiske avveininger både når det gjelder virkemiddelbruk og investeringsbeslutninger. Riksrevisjonen understreker likevel betydningen av at noen sentrale forutsetninger allerede nå bør være tilstede for å nå de ambisiøse klimamålene for 2020. Dette omfatter etter Riksrevisjonens vurdering en tydelig ansvarsdeling, god koordinering, og gode systemer for mål og resultatoppfølging. På bakgrunn av undersøkelsen finner Riksrevisjonen grunn til å stille spørsmål ved om det i tilstrekkelig grad er lagt til rette for effektiv virkemiddelbruk og integrering av klimahensyn i sektorpolitikken som kan bidra til at norske utslipp av klimagasser reduseres.

1.5 Miljøverndepartementets svar

Saken har vært forelagt Miljøverndepartementet og statsråden har i brev av 1. mars 2010 til Riksrevisjonen svart:

«Jeg viser til brev av 5. februar 2010 hvor Dokument nr. 3: 5 (2009-2010) 'Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i klimapolitikken' oversendes Miljøverndepartementet til uttalelse. Dokumentet til Stortinget er også sendt Finansdepartementet, Utenriksdepartementet, Olje- og energidepartementet,

Samferdselsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Miljøverndepartementet er bedt om å samordne uttalelsene fra departementene.

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere måloppnåelse i forhold til Norges internasjonale klimaforpliktelser og myndighetenes arbeid med å gjennomføre Stortingets klimapolitiske vedtak. Undersøkelsen omfatter arbeidet med å redusere norske utslipp av klimagasser og norske myndigheters bidrag til å redusere utslippene i andre land.

Riksrevisjonen vurderer blant annet om Norge vil nå utslippsmålene for Kyoto-perioden 2008-2012 og de nasjonale utslippsmålene som er satt for 2020. Når det gjelder målet for Kyoto-perioden 2008-2012 viser Riksrevisjonen til at innretningen av det norske kvotesystemet innebærer at dette målet vil nås. Når det gjelder vedtaket i Klimaforliket i Stortinget om å overoppfylle Kyoto-målet med 10 prosent vises til Finansdepartementets kommentar nedenfor. Riksrevisjonen retter i undersøkelsen spesielt fokus på de nasjonale utslippsmålene for 2020. Jeg mener det er relevant og viktig med en gjennomgang av måloppnåelse i klimapolitikken, men tidspunktet for denne forvaltningsrevisjonen kan synes noe tidlig. Riksrevisjonens vurderinger vil derfor være basert på et usikkert grunnlag. Riksrevisjonen uttaler også selv at de er innforstått med at det ikke kan forventes, eller er hensiktsmessig, at alle elementer er på plass i forhold til å nå målene for 2020 allerede nå.

St. meld. nr. 34 (2006-2007) Norsk klimapolitikk og Stortingets behandling av denne (Innst. S. nr. 145 (2007-2008)) trekker opp mål, tiltak og virkemidler i klimapolitikken. Gjennom Klimaforliket i Stortinget ble det enighet om at det er realistisk å ha et mål om å redusere utslippene i Norge med 15-17 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2020 i forhold til referansebanen slik den er presentert i nasjonalbudsjettet for 2007, når skog er inkludert. De sektorvise målene som er framlagt i klimameldingen er basert på anslag og vil måtte revurderes dersom endringer i framtidige prognoser, kostnader, teknologitviking eller andre vesentlige endrede forutsetninger tilsier det.

Riksrevisjonen har i sin undersøkelse lagt stor vekt på å vurdere sektorenes arbeid med tiltak og virkemidler for å nå målene i klimapolitikken. Riksrevisjonen uttaler at undersøkelsen viser at det i varierende grad er tatt i bruk virkemidler som utløser klimarettede tiltak i sektorene, og at flere mål som kan bidra til reduserte utslipp av klimagasser sannsynligvis ikke vil bli nådd. Jeg ser det i denne sammenheng også viktig å peke på at det ved Stortingets behandling av klimameldingen kom klart fram at de sektorovergrepene virkemidlene er avgjørende for å redusere de nasjonale utslippene i tråd med nasjonale målsettinger. Sektorovergrepene virkemidler som bygger på prinsippet om at forurenseren betaler gir dessuten vedvarende og konkrete incentiver til atferdsendring og ivaretar rettferdighetshensyn. Hvorvidt delmålene for de ulike sektorene oppnås er derfor til dels avhengig av virkemidler som faller utenfor de respektive sektorenes ansvarsområder. Det er imidlertid klart at det er av stor betydning at sektorspesifikke virkemidler tas i bruk for å utløse tiltak og omstillinger som er nødvendig for å nå de konkrete målsettingene i klimapolitikken. Det er viktig at sektorspesifikke virkemidler i flere sammen-

henger ligger i fagdepartementene, noe som sikrer en mest mulig helhetlig sektorpolitikk. Det vises blant annet i denne sammenheng til Regjeringens framlagte St. meld. nr. 39 (2008-2009) 'Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen' som et godt eksempel.

For å sikre en god oppfølging av klimaforliket vedtok Stortinget i 2008 at det skulle legges opp til kontrollstasjoner og videreutvikling av nasjonal virkemiddelbruk hvert femte år, og at det midtveis i den første Kyoto-perioden skal legges fram for Stortinget en vurdering av klimapolitikken og behov for endrede virkemidler. Det ble derfor i 2008 nedsatt en faggruppe ledet av Klima- og forurensningsdirektoratet for å utarbeide faglig grunnlagsmateriale for å vurdere behov for nye virkemidler fram mot 2020. Deltagere i gruppen har i tillegg vært Statens vegvesen, Oljedirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat og Statistisk sentralbyrå. Rapporten fra faggruppen, Klimakur 2020, ble overlevert Miljøverndepartementet 17. februar 2010 og er nå sendt på en bred høring. Dette arbeidet vil være et viktig grunnlag for arbeidet med en egen stortingsmelding om klimapolitikken som Regjeringen tar sikte på å legge fram høsten 2011.

Riksrevisjonen omtaler Regjeringens klima- og skoginitiativ som ble igangsatt i april 2008 med mål om blant annet å bidra til reduserte utslipp av klimagasser fra avskoging og skogferringelse i utviklingsland. Riksrevisjonen påpeker at klima- og skoginitiativet forutsetter innsats som innebærer betydelig risiko, og understreker betydningen av at det etableres tilfredsstillende mekanismer som kan sertifisere utslippsreduksjonene, samt håndtere store overføringer til skogtiltak på en betryggende måte. Jeg vil understreke at Regjeringen legger stor vekt på at risikofaktorene i dette svært viktige prosjektet skal håndteres godt. Jeg viser til det omfattende arbeidet som er igangsatt, i nært samarbeid med flere andre land, for å etablere troverdig overvåkning, analyse og verifisering av skogareal og karboninnhold i skog, og endringer i dette. Jeg vil videre vise til at det er igangsatt et omfattende samarbeid med kompetansmiljøer innen anti-korrupsjonsarbeid, sammen med andre giverland, for å sikre en betryggende overføring og bruk av midlene til skogtiltak.

Miljøverndepartementet og de øvrige departementene rapporterer forøvrig til Stortinget om utviklingen av måloppnåelse og virkemidler i klimapolitikken i de årlige budsjettproposisjonene. Det legges vekt på å utvikle systemene for mål- og resultatoppfølging videre og sikre en god koordinering av tiltakene og virkemidlene i klimapolitikken.

Dokument 3: 5 (2009-2010) har vært forelagt de andre berørte departementene og jeg ønsker nedenfor å framlegge synspunkter som er kommet fram.

Olje- og energidepartementet har følgende synspunkter på rapporten:

"Hensynet til miljøet og en bærekraftig utvikling er en integrert del av virksomheten i petroleums- og energisektoren. Det har gjennom flere år blitt gjennomført omfattende tiltak for å redusere miljøpåvirkningen fra petroleums- og energisektoren, men sektorene vil også i fremtiden påvirke miljøet.

Riksrevisjonen omtaler i sin rapport departementets behandling og godkjenning av utbyg-

gingsplaner på norsk sokkel. Det påpekes at en av Olje- og energidepartementets hovedoppgaver er å tilrettelegge for en helhetlig petroleumspolitikk basert på effektiv utnyttelse av ressursene. Dette omfatter blant annet å sikre en samfunnsøkonomisk forsvarlig forvaltning, herunder ivareta miljøhensyn.

Petroleumssektoren er omfattet av sektorergrøpene virkemidler som CO₂-avgiften og kvotesystemet, og selskapene har derfor en sterk egeninteresse av å gjennomføre utslippsreduerende tiltak. Dette vil forene bruk av miljøvennlige løsninger og verdiskaping for samfunnet. PUD (plan for utbygging og drift) og behandling av denne er en viktig prosess for å verifisere at den riktige utbyggingsløsningen er valgt. Det viktige og overordnede prinsippet om kostnadseffektivitet er i liten grad reflektert i Riksrevisjonens vurderinger.

En PUD er et resultat av en lang prosess og utarbeides i henhold til krav nedfelt i petroleumsloven, petroleumsforskriften og annet regelverk. Myndighetene er i dialog med operatøren før PUD legges frem for å sikre at for eksempel BAT-krav for miljøløsninger er ivaretatt og at kraft fra land er utredet. Myndighetene gjør også selvstendige vurderinger av hva som er hensiktsmessig utbyggingsløsning basert på miljø-, kostnads- og ressursmessige hensyn. Petroleumsmyndighetene legger med andre ord stor vekt på at de tekniske løsninger som benyttes innen petroleumsvirksomheten også ivaretar miljøhensyn.

Riksrevisjonens rapport kan leses som at departementet ikke foretar selvstendige vurderinger og at det ikke stilles krav og vilkår til bl.a. utslippsreduerende løsninger. Dette synes i hovedsak å være basert på at disse forhold i ulik grad er eksplisitt kommentert i beslutningsdokumenter for feltutbygginger. En slik tilnærming gir et feil inntrykk av hvordan myndighetene arbeider med disse spørsmålene - og av hvilke resultater dette har ledet til. I fremtiden vil departementet i beslutningsdokumentene om feltutbygginger tydeliggjøre beskrivelsen av viktige prosesser og vurderinger som inngår som en del av PUD-behandlingen. 15. februar i år ble det gitt ut en oppdatert PUD/PAD-veileder. Den beskriver samhandlingen mellom rettighetshavere og myndigheter i forbindelse med utarbeidelse av en utbyggingsplan (PUD/PAD), slik den har vært praktisert de senere årene.

Ved konsesjonsbehandlingen av vannkraft- og vindkraftprosjekter skal mange ulike hensyn vurderes og forsøkes ivaretatt. Som det påpekes i rapporten er denne prosessen krevende. For å sikre god ressursutnyttelse og lavest mulig konfliktnivå, samtidig som fornybarsatsingen trappes opp, har regjeringen både styrket beslutningsgrunnlaget for konsesjonsbehandlingen og økt antall årsverk i Norges vassdrags- og energidirektorat. Fra 2005 til 2009 har konsesjonsbehandlingskapasiteten hos NVE blitt fordoblet. Dette begynner å gi klare resultater i form av en økning i konsesjonsgitte prosjekter pr år.

Det er gledelig å se at også antall nye fornybare GWh som settes i produksjon hvert år er

økende. Som Riksrevisjonen påpeker, kan dette bidra til å oppnå langsiktige klimamål. Blant annet kan en økt fornybar kraftproduksjon i Norge bidra positivt i en internasjonal sammenheng. Det er imidlertid viktig å understreke at selv om økt produksjon av klimavennlig energi står sentralt i regjeringens fornybarsatsing, så er ikke dette det eneste hensynet som må ivaretas i energipolitikken. Derfor må suksessen til fornybarsatsingen ikke bare måles i antall klimavennlige GWh, men også i bedret forsyningssikkerhet, en sikker og koordinert utvikling av energisystemet, lokal næringsutvikling og at hensyn til også andre miljø- og samfunnsinteresser enn klima ivaretas.

Den stasjonære energiforsyningen i Norge er overveiende dekket med fornybar energi. Det er lagt til rette for at fornybar energiproduksjon ytterligere skal øke og fossil energibruk begrenses. Blant annet er det lagt opp til en svært restriktiv politikk for bygging av gasskraft, og det er etablert betydelige avgifter på mineralolje. I tillegg påpekes det at energibruken i stasjonær energiforsyning ikke har økt vesentlig de senere år, og at vi har en aktiv politikk for energieffektivisering.

Klimagassutslippene i stasjonær energiforsyning kommer primært fra bruk av mineralolje. Som også Riksrevisjonen har registrert, har det vært en kraftig reduksjon i forbruket. Det er også noe utslipp i fjernvarmesystemet, men de totale utslippene har vært synkende de senere år på tross av økt fjernvarmeproduksjon. Det gjøres oppmerksom på at økt forbrenning av avfall i fjernvarmeanlegg kan bidra til mindre deponering av avfall. Sammenliknet med deponering, som gir utslipp av klimagassen metan, vil forbrenning kombinert med utnyttelse av varmen i fjernvarmeanlegg fremstå som svært gunstig.

Riksrevisjonen har vurdert måloppnåelse for vindkraft, fjernvarme og energieffektivisering i sin revisjonsrapport. Som Riksrevisjonen påpeker er denne delen av energipolitikken styrt av ulike hensyn. Det er behov for å etablere en mer diversifisert energiforsyning som gjør oss mindre sårbare for svingninger i vannkraftproduksjonen, jf særlig St. meld nr.18. (2003-2004) om forsyningssikkerheten for strøm mv. Arbeidet med energiomlegging er langsiktig fordi det tar tid å påvirke energisystemet og tilhørende infrastruktur.

Med energiomleggingen legges det både opp til å begrense bruken av energi i stasjonær forsyning og til å ta i bruk et bredt spekter av energiresurser. Det er omfattende satsing på vannbåren varme basert på fornybare energikilder og spillvarme, vindkraft, energieffektivisering, og utvikling av gassinfrastruktur innenlands.

Riksrevisjonen peker på at myndighetene ikke vil nå målet om å øke bruken av vannbåren varme basert på fornybare energikilder, varmepumper og spillvarme med minimum 4 TWh/år innen 2010. Det synes som Riksrevisjonen her har brukt statistikken for levert fjernvarme som grunnlag for å vurdere måloppnåelsen. Departementet påpeker at det er en rekke andre løsninger enn fjernvarme som kan brukes for å nå dette målet. Det påpekes også at Enova har fått i opp-

drag å nå dette målet gjennom en avtale med Olje- og energidepartementet. Målformuleringen her er ikke knyttet til fjernvarmeproduksjon som er registrert i statistikken, men til den samlede prosjektporteføljen som Enova forvalter. Denne består av anlegg som har fått tilskudd (kontraktfestet produksjon), anlegg som er under bygging og anlegg som er slutt rapportert. Det synes dermed ikke som at Riksrevisjonen har forholdt seg korrekt til målformuleringer og premisser for resultatrapportering i sin vurdering på dette punktet. Riksrevisjonen har også nylig hatt en forvaltningsrevisjon av Enova der de har en tredje tilnærming til vurdering av fjernvarmemålet. Det ville vært naturlig om Riksrevisjonen hadde koordinert de to revisjonene. For øvrig er det departementets oppfatning at vi vil nå målet om 4 TWh/år vannbåren varme basert på fornybare energikilder, spillvarme og varmepumper innen utgangen av 2010.

Når det gjelder måloppnåelsen av vindkraftmålet, ble det formidlet til Stortinget i Prop. 1 S (2009-2010) at departementet ikke forventer at målet om 3 TWh/år vindkraft nås innen utgangen av 2010 på grunn av uventet høy kostnadsutvikling.

Departementet stiller spørsmål ved at Riksrevisjonen vurderer det dit hen at det er manglende måloppnåelse i energisektoren. Med unntak av vindmålet, kan departementet ikke se at Riksrevisjonen har sannsynliggjort at energimålene ikke blir nådd.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om "styringseffektivitet i tilstrekkelig grad har vært vurdert i forhold til langsiktige klimamål, og om virkemidler som kan gi et effektivt påtrykk for at ny teknologi blir tatt i bruk (slik som forurensningsloven) i større grad burde vært anvendt". Demonstrasjonsfasen er en flaskehals for å få ny teknologi etablert som en mulighet i markedet. Skal ny teknologi introduseres og tas i bruk, er man avhengig av virkemidler som tester ut og verifiserer teknologien. Dette er også en fase som for prosjektutvikler er kostbar og forbundet med stor risiko. Det er ofte nødvendig med offentlige støtteordninger som kan ta prosjektene videre fra utviklingsstadiet til demonstrasjons- og utprøvningsstadiet gjennom å avlaste prosjektutbyggeres risiko. Olje- og energidepartementet har store bevilgninger til nye teknologier gjennom Enova SF, Gassnova SF og Norges forskningsråd. I tillegg kommer virkemidler over andre departementers budsjett. Demonstrasjonsanlegg er også gitt fortrinn i konsesjonsbehandlingen etter energiloven og den nye havenergiloven."

Samferdselsdepartementet har følgende synspunkter:

"Rapportens figur 2 viser utslipp fra vegtrafikk. Nye tall fra SSB viser at det er en nedgang i utslippene på 1,4 pst fra 2007 til 2008. SSB forklarer dette med finanskrisen mot slutten av 2008, energieffektivisering og økt bruk av biodrivstoff. Vegtrafikkindeksen fra Statens vegvesen viser at trafikken økte med 1,3 pst for lette kjøretøy og 1,5 for tunge. Det har dermed vært en nedgang i

klimagassutslippene på 2,5 – 3 pst i forhold til trafikken i 2008.

Riksrevisjonen viser til behandlinga av St.meld. nr. 29 (1997-98), jf Innst. S. nr. 233 (1997-98) der energi og miljøkomiteens flertall uttrykte at samferdselsinvesteringene må vris fra vei til bane, og at godstransport som foregår over lange avstander i størst mulig grad må overføres fra vei til bane.

I Nasjonal transportplan 2010-2019 er målet en tilnærmet doubling av godskapasiteten på jernbanen innen planperiodens utløp. Omfanget av kapasitetsøkende tiltak vil bli vurdert ut fra veksten i godsvolumet samt effekten av gjennomførte tiltak. Godstransport på jernbane er samfunnsøkonomisk fordelaktig fordi arealbruk, utslipp, støy og ulykker normalt er mindre enn ved alternativ transport på veg. Regjeringen vil derfor legge til rette for at mer av godstransporten blir overført fra veg til bane på de relasjonene hvor jernbanens fortrinn kan utnyttes. Hovedformålet med godstransportpolitikken er å legge kapasitetsmessig til rette for effektive, sikre og pålitelige godstransporter i hele landet.

Riksrevisjonen peker på at det er en risiko for at målet om under 120 gram CO₂/km i gjennomsnitt for nye biler i 2012 ikke nås. Samferdselsdepartementet er enig i at dette er et svært ambisiøst mål, og viser til omtale i St.meld. nr. 16 (2008-2009) Nasjonal transportplan 2010-2019. EUs reduserte ambisjonsnivå på dette området gjør det mer utfordrende å nå målet. Utviklingen har likevel vært positiv og det har vært en reduksjon fra 177 gram i 2006 til 137 gram i januar 2010. Dette er en nedgang på 40 gram på fire år, og disse bilene vil være på veien til etter 2020 og vil har stor betydning for utslippene fra vegtrafikken. Tilbudet av biler med utslipp under 120 gram har økt kraftig de siste årene og det tilbys også mellomstore biler med så lave utslipp. Klimagassutslippene fra transportsektoren har økt med 29 pst, og det forventes videre vekst. De viktigste drivkreftene er befolkningsøkning og økt velstand som gir mer transport av personer og gods.

Godstransport med jernbane hadde en dårlig utvikling fra 1990 til 2003, men fra 2003 til 2008 har godstransportarbeidet med jernbane økt med 70 pst. Det er gjennomført flere tiltak med avgiftslettelser, godsterminaler og bygging av kryssingsspor. Godstransporten på veg vokste i samme periode med 17 pst."

Landbruks- og matdepartementet har følgende synspunkter:

"St. meld nr 39. (2008-2009) "Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen" har på kort tid fått mye oppmerksomhet både nasjonalt og internasjonalt, og er i ferd med å bli et sentralt styringsdokument for landbruksforvaltningen. Det henvises til St. meld 39 flere steder i hovedrapporten fra Riksrevisjonen (RR), men meldingen nevnes ikke i Dok 3:5. Landbruks- og matdepartementet mener at en referanse til St.meld nr. 39 i Dok 3:5 er viktig, da denne meldingen bidrar til operasjonaliseringen av klimamål, som Riksrevisjonen generelt mener er for svak innenfor

alle sektorer. Riksrevisjonen påpeker f. eks. manglende sektorfremskrivninger gjennom stortingsmeldinger. En slik fremskrivning gjøres imidlertid for skog i St.meld 39, og er dermed et godt eksempel til etterfølgelse.

Landbruks- og matdepartementet mener konklusjonen i Dok 3:5 om at skogbrukssektorens virkemiddelbruk i liten grad støtter opp om klimamålene, kan nyanseres. Skogvirkemidlene som nevnes i Dok 3:5; skogfondsordningen og bioenergi programmet, er hhv. et skattemessig virkemiddel for å opprettholde skogproduksjon og et næringsutviklingsprogram for bioenergi, fremfor å være direkte virkemidler for klimaarbeidet ute i skogen. Flere av de øvrige skogvirkemidlene vil dessuten kunne bidra indirekte til positive klimaeffekter uten at disse er nevnt, da skog og dens råvarer både erstatter fossile brensler og lagrer karbon.

Landbruks- og matdepartementet mener videre at bildet kan utdypes mht beskrivelsen av kunnskap og forskning. Særlig etter 2008 har det skjedd mye mht. bedring av kunnskapsgrunnlaget for landbruk og klima. St. meld. nr. 39 prioriterer viktige områder for forskning og kunnskapsformidling og en rekke forskningsprosjekter som skal bidra til å bedre sektorens klimaregnskap er igangsatt. Det er heller ingen omtale i Dok 3:5. av den budsjettmessige opptrappingen av forskningsinnsatsen på landbruksområdet som en oppfølging av klimaforliket i Stortinget.

På jordbrukssiden er norske forskningsmiljøer helt i front internasjonalt, når det gjelder å forstå nitrogenkretsløpet inkludert lystgassdannelsen og tapene. Norge er kanskje ikke like langt fram når det gjelder metan og karbon i jord/CO₂ tap fra jord, men det er også grenser for hvor mye et land med en så liten jordbruksproduksjon som Norge skal ta ansvar for i den internasjonale forskningsverden."

Finansdepartementet har følgende synspunkter:

"Riksrevisjonen omtaler i kapittel 3.7 utslippsreducerende tiltak i andre land. Regjeringen er trygg på at en er i stand til å oppfylle målet som ble vedtatt i Klimaforliket om å overoppfylle Kyoto-avtalen med 10 prosent. Staten kjøper kun FN-godkjente kvoter. Kjøpsopplegget skjer i tråd med de forutsetninger som Stortinget har lagt til grunn i forbindelse med de årlige statsbudsjettene. Stortinget har gitt sin tilslutning til FN-systemet, blant annet gjennom ratifisering av Klimakonvensjonen og Kyoto-protokollen. FN-systemet skal sikre at CDM-prosjekter tilfredsstiller de krav som er satt til reell, etterprøvbart klimaeffekt og bærekraftig utvikling.

Kravet til at CDM-prosjekter skal bidra til bærekraftig utvikling er nedfelt som et prinsipp som er likeverdig med prinsippet om at utslippsreduksjonene skal være reelle og etterprøvbare. Begrepet bærekraftig utvikling referer til de tre pilarene økonomisk, sosial og miljømessig utvikling. Riksrevisjonen ser i sin omtale ut til å se bort fra at prosjektene gir overføring av ressurser til utviklingsland og på den måten bidrar til utvik-

ling. Det er vanskelig å se at Riksrevisjonen har belegg for å hevde at addisjonalitet og bærekraftig utvikling er nesten gjensidig utelukkende hensyn. Departementene har imidlertid ikke fått innsyn i Riksrevisjonens grunnlagsmateriale, og har dermed ikke hatt mulighet til å vurdere påstandene om mulige motsetninger mellom addisjonalitet og bærekraft.

CO₂-avgiften sammen med forventet kvotepris setter en pris på utslipp av CO₂ på norsk sokkel. På den måten får oljeselskapene et sterkt og vedvarende incentiv til å redusere CO₂-utslippene. Riksrevisjonen peker på at kombinasjonen av CO₂-avgift og kvotepris i mindre grad utløser nye utslippsreducerende tiltak for eksisterende aktivitet på sokkelen, og at det tyder på at mengden av tiltak med kostnader under dette nivået er uttømt. Dette er et eksempel på at et vedvarende prissignal gjennom CO₂-avgiften og senere i kombinasjon med kvotepris, faktisk endrer produksjonsselskapenes atferd. Følgelig er dette et tegn på at CO₂-avgiften virker på norsk sokkel, og ikke et svakhetstrekk ved virkemidlet. Der som man ønsker at utslippsreducerende tiltak med høyere kostnad skal iverksettes, er det viktig at den samlede kostnaden ved utslipp økes ved f.eks. en avgiftsøkning. Det er altså ingen motstrid mellom Miljøverndepartementets og Finansdepartementets uttalelser om de langsiktige virkningene av CO₂-avgiften."

Utenriksdepartementet har følgende synspunkter:

"Utenriksdepartementet har ansvar for oppfylling av de deler av forpliktelsene i Kyotoprotokollen som gjelder finansiell bistand til utviklingsland, samt forvaltning av bistandsmidlene i Regjeringens klima- og skogsatsing. Når det gjelder denne satsingen slutter vi oss til Miljøverndepartementets kommentarer. Det knytter seg betydelig risiko til denne i internasjonal sammenheng banebrytende satsingen, og store utfordringer i forhold til den formen for resultatbasert bistand som man her legger opp til. Det er også en vedvarende utfordring å sørge for at satsingen ikke bare oppfyller klimapolitiske målsettinger, men også bidrar til fremme av bærekraftig utvikling og fattigdomsbekjempelse. Miljøverndepartementet og Utenriksdepartementet samarbeider godt om den løpende operasjonalisering av klima- og skogsatsingen."»

1.6 Riksrevisjonens uttalelse

Riksrevisjonen har gjennomført en forvaltningsrevisjon av norske myndigheters arbeid med å redusere utslippene av klimagasser i Norge og i andre land. Undersøkelsen har omfattet alle de mest sentrale utslippssektorene og virkemidlene. Utgangspunktet for undersøkelsen har vært Norges internasjonale klimaforpliktelser og sentrale klimapolitiske vedtak.

Undersøkelsen viser at nasjonale virkemidler har bidratt til å dempe veksten i nasjonale utslipp av klimagasser, men ikke til å snu trenden med økende utslipp. Med vedtatte virkemidler og forventet øko-

nomisk utvikling vil utslippene av klimagasser fortsatt øke fram mot 2020. Det vil derfor etter Riksrevisjonens vurdering være behov for en forsterket innsats for å nå målet om å redusere utslippene i Norge i 2020 med 15–17 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i forhold til referansebanen, slik den er presentert i nasjonalbudsjettet for 2007 når opptak av CO₂ i skog er inkludert.

Undersøkelsen viser at de sektorovergripende virkemidlene gir incentiver til å ta klimahensyn, men med unntak av i petroleumssektoren, har disse samlet sett hatt en begrenset effekt på å redusere utslippene av klimagasser. Miljøverndepartementet peker på at det i Stortingets behandling av klimameldingen kom klart fram at de sektorovergripende virkemidlene er avgjørende for å redusere de nasjonale utslippene av klimagasser i tråd med nasjonale målsettinger, men at det er klart at det er av stor betydning at sektorspesifikke virkemidler tas i bruk for å utløse tiltak og omstillinger som er nødvendig for å nå de konkrete målsettingene i klimapolitikken. Etter Riksrevisjonens vurdering vil de sektorovergripende virkemidlene, med dagens utforming og gjeldende kvotepris, ikke være tilstrekkelige til å nå målet for 2020. Riksrevisjonen understreker i denne sammenheng betydningen av at forventet og faktisk effekt av de sektorovergripende virkemidlene i de ulike sektorene synliggjøres.

Riksrevisjonen framhever at en sektorovergripende politikk ikke fratar sektordepartementene ansvaret for å bidra til at klimamålene nås, og minner om at miljøarbeidet i sektorene skal drives i tråd med de strategiske og nasjonale målene på området. Riksrevisjonen understreker at hensynet til reduksjoner i utslipp av klimagasser i sektorene må gis høyere prioritet, og etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig at Miljøverndepartementet har en aktiv og tydelig pådriverfunksjon i denne sammenhengen. Riksrevisjonen ser positivt på at Miljøverndepartementet har tatt initiativ til å nedsette etatsgruppen Klimakur 2020 og har merket seg at rapporten ble lagt fram i februar 2010.

I undersøkelsen blir det pekt på at kostnadseffektivitet i stor grad har vært det styrende prinsippet i behandlingen av plan for utbygging og drift (PUD) innenfor petroleumssektoren. Riksrevisjonen er enig i at det er blitt gjennomført omfattende tiltak for å redusere miljøpåvirkningen fra petroleumssektoren, men legger vekt på at klimagassutslippene fra sektoren allikevel er nær doblet siden 1990, og at utslippene har økt mer enn produksjonen de senere årene. Utbyggingsløsningene som godkjennes i PUD, er avgjørende for utslippsmengden i hele feltets levetid. Etter Riksrevisjonens vurdering ville ytterligere tiltak kunne være kostnadseffektive, dersom det legges til grunn en forventet økt kvotepris. For øvrig har

Riksrevisjonen merket seg at Olje- og energidepartementet i fremtiden vil tydeliggjøre i beslutningsdokumentene om feltutbygginger beskrivelsen av viktige prosesser og vurderinger som inngår som en del av PUD-behandlingen.

Når det gjelder måloppnåelse i forhold til varmemålet, vises det til Dokument 3:6 (2009–2010) Riksrevisjonens undersøkelse av Enova SFs drift og forvaltning. Det framkommer i denne undersøkelsen at Enovas varmemål etter Riksrevisjonens vurdering ikke vil nås innen utgangen av 2010. Riksrevisjonen påpeker samtidig at tiltak støttet av Enova ikke gir et fullstendig bilde av den samlede varmeproduksjonen, og at opplysninger om faktisk forbruk, ifølge offisiell statistikk, gir relevant tilleggsinformasjon om resultatene sett i lys av de langsiktige energipolitiske målene. Det er etter Riksrevisjonens vurdering det faktiske forbruket som er av betydning for utslipp av klimagasser, og statistikken presentert i rapporten viser at forbruket av fjernvarme i 2008 bare var 1,5 TWh høyere enn i 1998.

Undersøkelsen omfatter mål for vindkraft, varme, energieffektivisering, bioenergi og fyringsolje i energisektoren. Olje- og energidepartementet er enig i at vindkraftmålet ikke nås, men stiller spørsmål ved Riksrevisjonens vurdering om manglende måloppnåelse i energisektoren. For energieffektivisering og bioenergi viser undersøkelsen at forståelsen av målene er uklare, og at resultatindikatorne er mangelfulle. Bioenergiforbruket i Norge har vært relativt stabilt de senere årene. Samtidig innebærer målet om økt utbygging av bioenergi en fordobling innen 2020. Økningen i forbruket av fjernvarme var i 2008 under halvparten av målet for 2010. På dette grunnlaget fastholder Riksrevisjonen at måloppnåelse i energisektoren er mangelfull, og understreker betydningen av at det utvikles gode resultatindikatorer for de nasjonale energimålene.

Undersøkelsen viser at økningen i innenlandsk godstrafikk for jernbane var på om lag 700 mill. tonnkilometer i perioden 2000 til 2007, mens den innenlandske godstrafikken på vei økte med over 3 mrd. tonnkilometer. Riksrevisjonen er innforstått med at jernbanens andel av den innenlandske godstransporten har økt fra 2003, men peker på at den faktiske økningen likevel er større på vei enn på jernbane. Riksrevisjonen ser positivt på at Samferdselsdepartementet har planlagt en tilnærmet dobling av godskapasiteten på jernbanen innen 2019. Samtidig framhever Riksrevisjonen at fortsatt forventet vekst i klimagassutslippene fra transportsektoren tilsier behov for ytterligere tiltak også på dette området.

Undersøkelsen viser at den grønne utviklingsmekanismen bidrar til å redusere utslippene i utviklingsland, men at det er stor usikkerhet knyttet til hvor store reduksjonene faktisk er i forhold til hva som blir

hevdet i prosjektene. Bærekraftshensyn skal ivaretas av vertslandet, og undersøkelsen viser at prosjektene i varierende grad bidrar til bærekraftig utvikling. Riksrevisjonen har merket seg at de prosjektbaserte mekanismene er et av de mest sentrale virkemidlene i norsk klimapolitikk, og Finansdepartementet er gitt fullmakt til å inngå kontrakter for over 6 mrd. kroner. Etter Riksrevisjonens vurdering er det viktig å evaluere virkemiddelets effekt både når det gjelder bidraget til utslippsreduksjoner og bærekraftig utvikling.

Miljøverndepartementet viser til at det er relevant og viktig med en gjennomgang av klimapolitikken, men at tidspunktet for denne forvaltningsrevisjonen kan synes noe tidlig. Riksrevisjonen er enig i at det ikke kan forventes eller vil være hensiktsmessig, at alle elementer er på plass i forhold til å nå målene for 2020 allerede nå. Klimautfordringene vil etter Riksrevisjonens vurdering kreve mange vanskelige politiske avveininger både når det gjelder virkemiddelbruk og investeringsbeslutninger. Samtidig understreker Riksrevisjonen at arbeidet med å redusere utslippene av klimagasser krever langsiktighet, og at målet for 2020 innebærer behov for en forsterket innsats. Det må også legges vekt på at tidlige tiltak har større effekt enn sene, og at det blir relativt billigere å gjennomføre store utslippsreduksjoner dersom man starter tidlig. Riksrevisjonen framhever derfor betydningen av at noen sentrale forutsetninger allerede nå er til stede for å nå de ambisiøse klimamålene for 2020. Dette omfatter etter Riksrevisjonens vurdering en tydelig ansvarsdeling, god koordinering, og gode systemer for mål og resultatoppfølging.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemene fra Arbeidarpartiet, Bendiks H. Arnesen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, frå Framstegspartiet, leiaren Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, frå Høgre, Per-Kristian Foss, frå Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, frå Senterpartiet, Ola Borten Moe, frå Kristeleg Folkeparti, Hans Olav Syversen, og frå Venstre, Trine Skei Grande, viser til at Noreg har høge ambisjonar i klimapolitikken. Kyotoprotokollen under klimakonvensjonen pålegg Noreg å avgrensa dei gjennomsnittlege utsleppa av klimagassar i tidbolken 2008–2012 til 1 prosent over nivået i 1990. Klimaforliket frå januar 2008 i Stortinget inneber vidare at Kyoto-plikten skal overoppfyllast med 10 prosentpoeng. I tillegg pliktar Noreg fram til 2020 å kutta dei globale utsleppa av klimagassar tilsvarande 30 prosent av norske utslepp i 1990, jf. Innst. S. nr. 145 (2007–2008) og St.meld. nr. 34 (2006–2008).

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, peker videre på at Norge skal sørge for globale utslippsreduksjoner som motsvarer våre utslipp av klimagasser senest i 2030.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen i og med Dokument 3:5 (2009–2010) har røkt etter om Norge vil nå disse utslippsmåla, i kva grad Miljøverndepartementet varetek det overordna ansvaret for å sikra måloppnåing og i kva mon tilstrekkelege verkemiddel vert tekne i bruk.

Måloppnåing

Komiteens flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at Norges Kyoto-forpliktelse, samt overopppfyllelsen av denne fra klimaforliket, og den forventede utvikling i nasjonale klimagassutslipp, innebærer at staten i perioden 2008–2012 må kjøpe klimakvoter tilsvarende 25–30 milliarder tonn CO₂-ekvivalenter for levering i perioden 2008–2012. Flertallet har merket seg at regjeringen i Meld. St. 2 (2009–2010) Revidert nasjonalbudsjett 2010 sier at 1,3 mill. kvoter så langt er levert statens konto i kvoteregisteret. Staten har riktignok inngått avtaler for 20,6 mill. kvoter for levering i Kyotoperioden, men disse er hovedsakelig i en tidlig fase, og det er usikkert hvor mange av disse kvotene som faktisk vil bli levert. Flertallet har merket seg at regjeringen sier at analyser av dagens kontraktportefølje kan tyde på at leveringsraten blir lavere enn 70 pst.

Medlemene i komiteen frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet er nøgd med at det verkar sannsynleg at dei samla Kyoto-pliktene vert innfridde. Desse medlemmene fester òg lit til at det same gjeld målet om overfylling av desse pliktene, og viser her til Finansdepartementet sitt tilsvar til Riksrevisjonen.

Komiteen registrerer at Riksrevisjonen i denne rapporten er mest oppteken av dei utslippsmåla som skal nåast i 2020. Miljøverndepartementet skriv i sitt tilsvar at det er både relevant og viktig med ein gjennomgang av klimapolitikken, men melder òg at «tidspunktet for denne forvaltningsrevisjonen kan synes noe tidlig». Komiteen deler denne vurderinga. Komiteen viser òg til at Stortinget i og med klimaforliket vedtok at det skal leggjast opp til kontrollstasjonar og vidareutvikling av nasjonal verkemiddelbruk kvart femte år. Komiteen meiner at dette vil medverka til eigna kontroll med arbeidet

som skal gjerast for å innfri dei utslippsmåla som Stortinget har fastsett.

Miljøverndepartementets ansvar

Komiteen viser til at den fjerde hovudrapporten frå FN's klimapanel konkluderer med at manglande eller sein gjennomføring av utslippsreduserande tiltak vil ha store økonomiske, biologiske og sosiale konsekvensar.

Komiteens flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, har imidlertid merket seg at regjeringen først i 2011 vil komme med sin klimamelding med tiltak for hvordan Norge kan oppfylle forpliktelsene fra klimaforliket med oppfølging av den faglige analysen i Klimakur 2020, som ble fremlagt i februar 2010.

Komiteen er samd med Riksrevisjonen si vurdering av at kraftfull innsats trengst dersom dei langsiktige utslippsmåla skal nåast. Riksrevisjonen vurderer det som viktig «at Miljøverndepartementet har en aktiv og tydelig pådriverfunksjon i denne sammenhengen». Komiteen viser til at regjeringa etter Grunnlovas paragraf 12 er fri til sjølv å organisera arbeidet sitt og ansvarsfordelinga si. Difor legg komiteen størst vekt på at Riksrevisjonen sine råd om tydeleg ansvarsfordeling, god koordinering og dugande system for mål- og resultatoppfylgning vert tekne til vitande av regjeringa.

Verkemiddel

Komiteen viser til det Riksrevisjonen skriv om at teknologiutvikling kan medverka til å nå langsiktige klimamål, men at teknologiutvikling òg inneber høg risiko. Både no og i framtida er verdsøkonomien avhengig av innsatsfaktorar som fører til utslipp av klimagassar, jf. gass, kol og olje spesielt. Dimed vert teknologiske løysingar for fangst, handtering og lagring av CO₂ viktige for å nå nasjonale og internasjonale mål om reduserte utslipp av klimagassar. Komiteen har merka seg at Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om «styringseffektivitet i tilstrekkelig grad har vært vurdert i forhold til (sic) langsiktige klimamål, og om virkemidler som kan gi et effektivt påtrykk for at ny teknologi blir tatt i bruk (slik som forurensingsloven) i større grad burde vært anvendt». Komiteen vil peika på tilsvaret frå Olje- og energidepartementet i denne samanhengen: Ny teknologi, ny innsikt og nyvinningar i det heile kokar ned til prøving og feiling utan garanti for gjennombrøt og suksess. Det same gjeld politisk innovasjon av typen «den grønne utviklingsmekanismen» og internasjonalt samarbeid om opptak av CO₂ i skog. Komiteen

registrerer at løyvingane til både teknologiutvikling og satsing på internasjonalt samarbeid om reduksjon av klimagassar har auka monaleg dei siste åra, og føreset at dette også medverkar til at Noreg innfrir sine klimapolitiske plikter.

Komiteens flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, har merket seg at nesten alle viktige veivalg og vedtak vi skal gjøre for å nå målsettingene i klimapolitikken, skyves ut i tid. Flertallet viser til at begge de to planlagte prosjektene for fangst og lagring fra gasskraftverk i Norge, på Kårstø og på Mongstad, er skjøvet ut i tid. Et annet eksempel er el-sertifikater for fornybar energi som først ble stanset, så satt i gang igjen, med en mulig forsinkelse på 5 år. Flertallet viser videre til at regjeringen avvirket det viktigste virkemidlet knyttet til biodiesel, og har ikke laget noen ny strategi knyttet til drivstoff. Det forsinker overgangen til en renere transportsektor i Norge. Dette til tross for at transportsektoren står for om lag en tredjedel av de norske klimagassutslippene. Flertallet viser videre til at regjeringspartiene har stemt ned forslag om mer energieffektive bygg og forslag knyttet til å skifte ut bilparken raskt.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet har merket seg at Riksrevisjonen forventer at norske Kyoto-forpliktelser blir innfridd gjennom utstrakt kvotekjøp, og at man dermed er langt unna det målet om 2/3 nasjonale kutt som den hjemlige klimadebatten til stadighet fokuserer på. Disse medlemmer vil dog uttrykke bekymring over at regjeringens planer om utstrakt kvotekjøp fra utland gjentatte ganger har fått fokus i forhold til dårlige prosjekter med liten nytteverdi i et CO₂-perspektiv. Disse medlemmer vil advare mot en klimapolitikk hvor fordelingshensyn overfor fattige land synes å overskygge formålet med CO₂-tiltakene.

Disse medlemmer mener det er nødvendig med en grundig og kritisk tilnærming til nytteverdien av de mange klimatiltak som drøftes i og fremmes av regjeringen. Tilsvarende bør man ha en kritisk tilnærming rundt nytteverdien på sektorvise planer kontra teknologi-/sektornøytrale markedsbaserte ordninger. Stortingets utslippsmål, slik de er vedtatt av stortingsflertallet i klimaforliket, fremstår i lys av Klimakurs arbeid som mer kostbart og vanskeligere å innfri enn det stortingsflertallet har gitt inntrykk av. Utfordringene har ikke blitt mindre som følge av utsettelse i prosjektene på Kårstø og Mongstad. Disse medlemmer vil også understreke at nasjonale klimatiltak må vurderes i lys av global nytteverdi fremfor en snever tilnærming med nasjonale bruttokutt i CO₂-utslipp. I lys av dette bør man ta noen revisjoner

og kost/nyttevurderinger av utvalgte kommuners klimaplaner, som er utarbeidet på oppfordring fra regjeringen. Videre bør man sikre at regjeringens klimamelding er kvalitetssikret hva gjelder realisme og kost/nytteverdier på ulike sentrale prosjekter.

Disse medlemmer er kritisk til regjeringens tilnærming til CO₂-kvotehandling, hvor man hevder å ha en streng klimakvotelov for å kutte CO₂-utslipp, men hvor resultatene er at kvotemengden i omløp opprettholdes mens norsk industri må kjøpe kvoter som andre lands industrier tildeles gratis. Disse medlemmer vil understreke at totale utslipp i EU avgjøres av totale CO₂-kvoter i omløp, ikke av hvor store kostnader industrien pålegges. Disse medlemmer har også merket seg Riksrevisjonens bemerkning om usikkerheten rundt nytteverdien fra flere av prosjektene i den grønne utviklingsmekanismen, og mener regjeringen må gjøre grundigere forarbeid før man inngår avtaler med tredjeparter om slike prosjekter. Disse medlemmer ønsker primært at Norge bruker den grønne utviklingsmekanismen til å fremme fornybar energi og miljøteknologi i utlandet sammen med norsk næringsliv.

Disse medlemmer er kritisk til en politisk tilnærming hvor størrelse på bevilgninger anses som en viktigere målestokk for suksess enn oppnådde resultater. Disse medlemmer viser til de store bevilgningene til CO₂-rensing, hvor Stortinget ikke har fått en sak med overordnet tilnærming til behandling, samt den prinsipielle ulikebehandlingen som eksisterer mellom gasskraftverkene på Mongstad/Kårstø og eventuelle andre gasskraftverk. Disse medlemmer viser også til regjeringens fremlagte kostnadsøkninger og utsettelse av tidsfrister for CO₂-renseprosjektet på Mongstad. Disse medlemmer forutsetter at en beslutning om fullskala CO₂-rensing på Mongstad baseres på en gjennomgang av tilgjengelig teknologi og en kostnadsvurdering sett opp mot alternative prosjekter for å bedre energiforsyningen og kutte CO₂-utslippene. Disse medlemmer stiller seg også spørrende til hvordan regjeringen sannsynliggjør den langsiktige nytten fra regnskogmilliardene som bevilges.

Komiteens medlem fra Venstre viser til at Riksrevisjonen peker på behovet for forsterket innsats for å nå klimamålene slik de er nedfelt i klimaforliket, avtalen om St.meld. nr. 34 (2006–2007). Riksrevisjonen vurderer situasjonen dithen at det er betydelig risiko for at klimamålene ikke vil bli nådd. Dette medlem mener det haster å redusere de norske utslippene av klimagasser. Det er derfor uheldig at regjeringen har utsatt arbeidet med en ny klimamelding til høsten 2011, som en oppfølging av Klimakur-utredningen. Utsettelsen gjør at vi taper viktig tid i arbeidet med utslippsreducerende tiltak.

Med bakgrunn i anbefalingene fra Klimakur og Riksrevisjonens gjennomgang av måloppnåelse i klimapolitikken, vil Venstre invitere regjeringen til et nytt og forsterket klimaforlik allerede i løpet av 2010.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 3:5 (2009–2010) – om Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i klimapolitikken – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 1. juni 2010

Anders Anundsen

leder

Ola Borten Moe

ordfører

