



STORTINGET

Innst. 72 S

(2024–2025)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:15 (2023–2024)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets vedtatte klimamål

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

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

Under Parisavtalen har Norge meldt inn til FN et mål om å redusere utslippene med 55 pst. innen 2030 sammenlignet med utslippene i 1990. Dette målet er også nedfelt i klimaloven § 3. Regjeringen har i tillegg satt et omstillingsmål om å kutte innenlandske klimagassutslipp med 55 pst. innen 2030 sammenlignet med utslippene i 1990. Målet innebærer en omstilling av både sektorene som inngår i EUs kvotesystem, og sektorene som ikke gjør det. Hensikten er at hele det norske næringslivet skal omstille seg i retning lavutslippssam-

funnet. Ifølge regjeringen er det lovfestede målet for 2030 og omstillingsmålet viktige delmål på veien mot å bli et lavutslippssamfunn.

Norge har inngått en avtale med EU og Island om et felles regelverk for å redusere utslippene fram mot 2030. Regelverket ble innlemmet i EØS-avtalen 25. oktober 2019. At det er en åpning for felles gjennomføring med EU, følger av klimalovens formålsparagraf. Klimaloven slår også fast at det ved vurderingen av oppnåelsen av 2050-målet skal tas hensyn til effekten av norsk deltakelse i det europeiske klimavotesystemet for virksomheter, jf. § 4 annet ledd.

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

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

Ansvar for å utvikle og gjennomføre mange av de viktigste politiske grepene for å få utslippene ned ligger hos andre departementer enn Klima- og miljødepartementet. Ifølge rapporten «Departementene i førersetet for omstilling?» (2019) fra Difi er samordningsdeparte-

menter, som Klima- og miljødepartementet, avhengige av andre for å nå sine mål og må ta en pådriverrolle overfor andre departementer. Sektorprinsippet gjør at Klima- og miljødepartementet i utgangspunktet ikke har noen fullmakter overfor sektordepartementene.

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

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

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

- lov om klimamål (klimaloven)
- Prop. 182 L (2020–2021) Endringer i klimaloven (klimamål for 2030 og 2050)
- Prop. 77 L (2016–2017) Lov om klimamål (klimaloven), jf. Innst. 329 L (2016–2017)
- Vedtak 898, 14. juni 2016, ved Stortingets behandling av Prop. 115 S (2015–2016) Samtykke til ratifikasjon av Parisavtalen av 12. desember 2015 under FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992, med Innst. 407 S (2015–2016)
- årlige budsjettproposisjoner fra Klima- og miljødepartementet med tilhørende innstillinger 2020–2023
- «Noregs lågutsleppsstrategi for 2050» Vedlegg til Prop. 1 S (2019–2020) for Klima- og miljødepartementet
- Meld. St. 40 (2020–2021) Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030, jf. Innst. 218 S (2021–2022)
- Meld. St. 13 (2020–2021) Klimaplan for 2021–2030, jf. Innst. 325 S (2020–2021)
- Meld. St. 24 (2016–2017) Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk, jf. Innst. 440 S (2016–2017)
- St.prp. nr. 48 (2004–2005) Om bevilgningsreglementet

Rapporten ble forelagt Klima- og miljødepartementet, Finansdepartementet, Energidepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet. Departementene har i brev 23., 24. og 25. april 2024 til Riksrevisjonen gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i Dokument 3:15 (2023–2024).

1.2 Konklusjoner

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

1.3 Overordnet vurdering

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

1.4 Utdyping av konklusjoner

1.4.1 DET GJENSTÅR MYE ARBEID MED Å UTVIKLE VIRKEMIDLER FOR Å NÅ KLIMAMÅLENE

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

Fra 1990 til 2022 reduserte Norge de nasjonale klimagassutslippene med 4,6 pst. Regjeringen forventer likevel at Norge vil nå det lovfestede målet om å redusere utslippene med 55 pst. innen 2030, sammenlignet med utslippene i 1990. Dette skal skje dels gjennom virkemidler rettet mot innenlandske utslipp og dels gjennom norske virksomheters deltakelse i EUs kvotesystem. I «Regjeringas klimastatus og -plan» viser regjer-

ingen til at det er betydelig usikkerhet knyttet til effekten av virkemidlene rettet mot norske utslipp. Deltakelsen i EUs kvotesystem, der halvparten av norske utslipp inngår, vil være helt sentral for å nå det lovfestede målet for 2030.

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

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

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

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

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

departementer som har ansvaret for å ferdigstille og gjennomføre de ulike virkemidlene.

Riksrevisjonen har i undersøkelsen sett på to prosesser for utredning av lovendringer som påvirker klimagassutslipp, og de viser at det kan ta tid å utvikle nye virkemidler eller regelverk. En av prosessene er klimakrav til bygge- og anleggsplasser. Utslipp fra bygge- og anleggsplasser utgjorde om lag to millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2022 og er dermed en vesentlig kilde til utslipp av klimagasser. Ifølge «Regjeringas klimastatus og -plan» for 2024 er klimakrav til bygge- og anleggsplasser et av områdene hvor regjeringen arbeider for å redusere utslipp i transportsektoren. Riksrevisjonens gjennomgang viser at det ble igangsatt utredninger av dette virkemiddelet høsten 2020. Først i mars 2023 meddelte regjeringen at den tar sikte på å sende på høring et forslag om å gi kommunene mulighet til å stille klimakrav til bygge- og anleggsplasser etter forurensningslovgivningen fra 2024. Per april 2024 foreligger ikke dette høringsforslaget.

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

1.4.1.2 Arbeidet med den videre virkemiddelutviklingen er til dels lite konkretisert

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

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

FNs klimapanel viser til rammeverket unngå, flytte, forbedre (UFF) som et konsept for å tilfredsstille transportbehovet i samfunnet og samtidig ivareta hensynet til klima og miljø.

«Unngå» handler om tiltak for transportreduksjon, for eksempel en areal- og transportplanlegging som minimerer reisebehov.

«Flytte» omfatter tiltak som fremmer transportmiddelskifte fra for eksempel personbil til kollektivtransport.

«Forbedre» omfatter tiltak som for eksempel fører til at transporten gjennomføres med lav- eller nullutslippsteknologi. Ved hjelp av «unngå»- og «flytte»-tiltak reduseres transportbehovet, og med det blir det mindre transport å «forbedre».

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

I rapporten «Klimatiltak i Norge mot 2030» opplyser Miljødirektoratet at dersom vekstantakelsene i Nasjonal transportplan 2018–2029 legges til grunn, vil en utslippsfri transportsektor ha behov for 60 TWh kraft i 2050. Av dette er 34 TWh elektrisitet. I et scenario hvor det forutsettes null vekst i transportmengden, vil det totale kraftbehovet for transportsektoren være 45 TWh i 2050. Av dette vil 24 TWh utgjøre elektrisitet. Behovet gjelder for en samlet transportsektor, det vil si både vei-transport og annen transport, som jernbane, sjøfart og transport i forbindelse med bygg og anlegg. For å sette dette i perspektiv vil Riksrevisjonen peke på at transportsektoren brukte 2 TWh elektrisk kraft i 2021. Det ble produsert 157 TWh elektrisk kraft totalt i Norge i 2021.

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

«Regjerings klimastatus og -plan» gjør etter Riksrevisjonens vurdering i for liten grad rede for hvordan det skal komme på plass et samlet virkemiddelapparat for klimagassreduksjoner i transportsektoren. Virkemidlene for arealplanlegging og byvekstavtaler er svært komplekse, der flere ulike hensyn skal veies mot hverandre. Derfor er det i noen grad forståelig at disse virkemidlene i mindre grad er konkretisert. Men konsekvensen er li-

kevel at det underkommuniseres hvor omfattende det gjestående arbeidet med virkemiddelutviklingen er.

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

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

Til sammen er om lag 85 pst. av norske utslipp ilagt enten klimaavgift, kvoteplikt eller begge deler. Regjeringen har varslet at den vil trappe opp CO₂-avgiftene til om lag 2 000 2020-kroner per tonn CO₂ i 2030. Samtidig som CO₂-avgiftene økes, kommer EU til å redusere antallet tilgjengelige kvoter i det europeiske kvotemarkedet, noe som vil ha betydning for det tillatte utslippsnivået i de sektorene som deltar i EUs kvotesystem, og dermed også kunne føre til økt kvotepris.

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

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

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

1.4.2 KLIMAMÅLENE ER LITE KONKRETISERT OG FORPLIKTENDE FORMULERT I DE ENKELTE DEPARTEMENTENES STYRING

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

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

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

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

sjonens syn ha fått tydelige og konkrete føringer der det er mulig.

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

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

Etter Riksrevisjonens vurdering kan mangelen på sektorvise strategier for klimaarbeidet bidra til å svekke departementenes opplevde forpliktelse. Svake forpliktelser kan igjen ha ført til at klimaarbeidet i departementene og i de underliggende virksomhetene ikke blir tilstrekkelig konkret rettet mot virkemidler og tiltak som resulterer i nødvendige utslippsreduksjoner.

1.4.3 ET SYSTEM FOR BEDRE STYRING OG SAMORDNING ER ETABLERT, MEN DEN REELLE SAMORDNINGEN ER LIKEVEL FOR SVAK

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

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

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

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

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

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

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

Departementene har etablert ulike departementsgrupper som gir innspill til klimapolitikken. Innspillene er samordnet med milepælene for leveranser i den årlige budsjettprosessen. Formålet med dette er at hensynet til klima skal ivaretas på en forutsigbar og systematisk måte i relevante beslutningsprosesser. Det skal også gjøre det mulig for regjeringen å vurdere hvordan ulike avgjørelser som fattes i forbindelse med statsbudsjettet,

påvirker måloppnåelsen på klimaområdet. Dokumentanalysen og intervjuene i Riksrevisjonens undersøkelse bekrefter at det er etablert en forutsigbar prosess, der departementene leverer faglige innspill som danner grunnlag for politiske beslutninger i budsjettprosessen. Ifølge departementene fungerer disse prosessene godt. Samarbeidet mellom departementene er omfattende og foregår på mange nivåer.

Som grunnlag for «Regjeringas klimastatus og -plan» leverte Miljødirektoratet i 2023 for første gang et oppdatert kunnskapsgrunnlag om klimatiltak og virkemidler. Dette er videreført som en årlig leveranse koordinert med budsjettprosessen. Miljødirektoratet utarbeider det faglige kunnskapsgrunnlaget for klimapolitikken i samarbeid med andre etater og fagmiljøer. Det er opprettet et fast etatssamarbeid om kunnskapsutvikling på klimaområdet. Kontinuiteten i etatssamarbeidet har ifølge Miljødirektoratet gjort arbeidet med å videreutvikle kunnskapsgrunnlaget enklere, men det er ifølge Riksrevisjonen en utfordring at noen etater ikke setter av nok ressurser til å bidra til dette.

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

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

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

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

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

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

En av årsakene til at det har tatt mye tid å utarbeide strategien, er ifølge lederen for kjernegruppen, departementsråden i Klima- og miljødepartementet, at det har vært diskusjoner om hvor forpliktende og detaljert strategien skal være. Departementsråden peker også på at det varierer mellom departementene hvor stor rolle klima har i deres kjerneoppgaver, og at behovet for en strategi derfor kan være ulikt.

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

1.4.4 DET ER USIKKERT I HVILKEN GRAD DET BLIR MULIG Å KJØPE UTSLIPPSHETER, SKOGKREDITTER OG KVOTER I UTLANDET FOR Å NÅ NORGES KLIMAMÅL

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

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

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

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

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

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

En gjennomgang av «Regjeringas klimastatus og -plan» for 2024 viser at Klima- og miljødepartementet har forklart de fleksibilitetsmekanismene som forelig-

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

1.4.5 RAPPORTERINGEN GIR IKKE TILSTREKKELIG INFORMASJON OM FRAMDRIFTEN OG OM HVORDAN NORGE SKAL NÅ KLIMAMÅLENE

Informasjon om i hvilken grad dagens klimapolitikk vil bidra til å nå Stortingets vedtatte klimamål, er et viktig faktagrunnlag for både regjeringen og Stortinget for at de skal kunne vurdere om det er behov for å endre klimapolitikken framover. Regjeringen er etter klimaloven § 6 pålagt å årlig redegjøre overfor Stortinget for utviklingen i utslipp og opptak av klimagasser samt framskrivninger av utslipp og opptak sammenlignet med klimamålene for 2030 og 2050. Regjeringen er ifølge klimaloven også pålagt å redegjøre for klimaeffekten av framlagt statsbudsjett.

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

1.4.5.1 Utslippsframskrivningene omfatter ikke usikkerhet

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

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

Framskrivningene gir grunnlag for vurderingene i «Regjeringas klimastatus og -plan».

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

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

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

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

1.4.5.2 Regjeringens redegjørelse for klimaeffekten av statsbudsjettet gir begrenset informasjon

Fra budsjettåret 2023 har det framlagte budsjettets klimaeffekt blitt redegjort for i «Regjeringas klimastatus og -plan». Departementenes arbeid med å utvikle meto-

der for en slik redegjørelse har pågått siden klimaloven ble vedtatt.

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

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

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

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

1.5 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at:

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

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

1.6 Statsrådenes svar

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

2. Komiteens behandling

Som ledd i behandlingen av saken sendte komiteen brev den 12. november 2024 til statsministeren med spørsmål vedrørende statsministerens rolle i klimapolitikken. Statsministeren svarte på spørsmålene i brev av 20. november 2024. Korrespondansen følger som vedlegg til denne innstillingen.

3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kari Henriksen, Kirsti Leirtrø og Agnes Nærland Viljugrein, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Frem-

skrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, fra Venstre, Grunde Almeland, og fra Miljøpartiet De Grønne, Sigrid Zurbuchen Heiberg, viser til Riksrevisjonens undersøkelse, Dokument 3:15 (2023–2024), myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets vedtatte klimamål.

3.1 Om Riksrevisjonens konklusjoner

Komiteen viser til at målet med undersøkelsen har vært å vurdere myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets lovfestede klimamål. Undersøkelsen omfatter primært budsjettårene 2022 og 2023. Som bakgrunn for undersøkelsen viser Riksrevisjonen til at Norge har lovfestet en reduksjon i klimagassutslippene med 55 pst. innen 2030, sammenlignet med 1990. Det skal skje både ved at vi reduserer utslippene i Norge og ved kjøp av klimakvoter. Det vises videre til at klimaloven samtidig sier at Norge skal bli et lavutslipps-samfunn innen 2050 med utslippsreduksjoner på 90 til 95 pst. sammenlignet med 1990. For å komme dit har regjeringen satt et omstillingsmål som sier at de innenlandske utslippene alene må ned med 55 pst. innen 2030. Riksrevisjonen vurderer ikke realismen i Stortingets vedtak, men kun regjeringens oppfølging av Stortingets vedtak.

Komiteen viser til Riksrevisjonens konklusjoner:

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

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens konklusjoner.

- Komiteen viser til at Riksrevisjonens gjennomgang tyder på at regjeringen ikke i tilstrekkelig grad sikrer at Stortingets vedtak kan nås på en samfunnsmessig kostnadseffektiv måte.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til statsrådenes svarbrev til Riksrevisjonen av 5. juni 2024, der energiministeren, kommunal- og distriktsministeren, landbruks- og matministeren, fiskeri- og havministeren og samferdselsministeren påpeker at klimamålene ikke er

fordelt ned på enkeltsektorer, og at det derfor ikke er gitt at det er mulig eller hensiktsmessig å konkretisere dem ned til hvordan den enkelte sektor skal bidra. Disse medlemmer viser også til at Whole-of-government-koordinering under OECDs anbefalinger for samstemt politikk for å nå bærekraftsmålene ikke inngår som en del av Stortingets vedtak og forutsetninger.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Venstre og Miljøpartiet De Grønne viser til Riksrevisjonens konklusjon om at det er kritikkverdig at de ansvarlige departementer ikke har etablert en styring og samordning som er tilpasset den sektorovergripende samfunnsutfordringen som klimaendringene utgjør. Disse medlemmer merker seg det svar statsministeren har gitt på komiteens brev fra 12. november 2024, og konstaterer at det er mangel på samsvar mellom dette svaret og det ansvaret statsministeren selv påtok seg i Stortinget 21. oktober 2021 for å sikre et helhetlig og koordinert arbeid med klimautfordringene:

«Den sentrale rollen står her. Statsministeren kommer til å engasjere seg i det arbeidet for fullt.»

Disse medlemmer fastslår at Riksrevisjonens kritikk med dette også er en dom over statsministerens egen oppfølging av regjeringens samlede innsats for en samordnet og effektiv innsats i klimaarbeidet.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt slutter seg til Riksrevisjonens vurdering av at det er kritikkverdig at de ansvarlige departementene ikke har etablert en styring og samordning som er tilpasset en av vår tids største sektorovergripende samfunnsutfordringer. Disse medlemmer slutter seg til vurderingen om at det er behov for mer systematikk og åpenhet om hvordan myndighetene planlegger å nå Stortingets vedtatte klimamål, og understreker regjeringens ansvar for å etablere tilstrekkelige tverrsektorielle arbeidsformer og utvikle virkemidler som gjør at Norge når de mål Stortinget har vedtatt. Disse medlemmer slutter seg til vurderingen av at det er usikkert i hvilken grad det blir mulig å kjøpe klimakvoter i utlandet i kommende år, og viser til at å legge kvotekjøp til grunn for å nå klimamål gir usikre styringssignaler til næringslivet som kan forsinke omstillingen.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at Sosialistisk Venstreparti derfor over en årrekke har tatt til orde for å prioritere omstilling og utslippskutt i Norge. Dette medlem er bekymret for at manglende omstilling vil skade norsk konkurransekraft i årene som kommer.

Komiteens medlem fra Rødt viser til at Rødt mener at kutt i klimagassutslippene til rike land skal tas innenlands, og at det i forbindelse med statsbudsjettet

bør legges fram forpliktende klimabudsjetter og klimaplaner for hvordan dette skal skje. Videre bør det også lages delplaner for alle samfunnssektorer som viser hvordan utslippene skal reduseres, både på kort og lang sikt.

Komiteens medlem fra Venstre viser til statsminister Jonas Gahr Støres svarbrev til kontroll- og konstitusjonskomiteen datert 20. november 2024.

Dette medlem viser til at statsministeren trekker frem øremerking av midler til nullutslippslastebiler gjennom Enova som et av regjeringens virkemidler for å nå Norges klimamål i henhold til Parisavtalen. Dette medlem påpeker at regjeringen i statsbudsjettet for 2025 foreslår et reelt kutt i bevilgningen til Enova på 700 mill. kroner, sammenlignet med saldert budsjett for 2024. Videre kan ikke dette medlem se hvordan Enovas punktutslippsprogram blir fulgt opp i statsbudsjettet for 2025. Dette medlem mener Norge må styrke Enova betydelig for å redusere punktutslipp i industrien og sikre Norge en ledende posisjon innen karbonfangst- og lagring.

Dette medlem mener at statsministerens svarbrev illustrerer at regjeringen fører en kortsiktig klimapolitikk. Dette medlem viser til Klimautvalget 2050 sin vurdering av at det er et stort misforhold mellom de uttalte ambisjonene i klimapolitikken og vedtatte tiltak og virkemidler, og at en målrettet omstilling til et lavutslippssamfunn må starte nå.

Dette medlem viser til regjeringens klimastatus og -plan og de ikke-kvotepliktige utslippene under innsatsfordelingsforordningen innenfor transport-, jordbruks-, bygg- og avfallssektoren, hvor regjeringen med dagens politikk står overfor et utslippsgap på 5,4 millioner tonn CO₂-ekvivalenter for å nå målet i 2030. Dette til tross for at regjeringen satser på en storstilt import av biodrivstoff, som både har store bærekraftsutfordringer og manglende omstillingseffekt.

Dette medlem viser i den forbindelse til Miljødirektoratets rapport Et 2035-bidrag som sikrer omstilling nasjonalt, som fraråder økt bruk av biodrivstoff utover gjeldende omsetningskrav.

Dette medlem viser videre til statsministerens svarbrev om at regjeringen planlegger å kjøpe klimakvoter i utlandet for å tette utslippsgapet under innsatsfordelingsforordningen.

Dette medlem forbløffes med dette over regjeringens kortsiktighet i klimapolitikken. Dette medlem mener at norsk klimapolitikk ikke bare kan belage seg på kvotekjøp i utlandet og storstilt import av biodrivstoff. Dette medlem avviser ikke at det er sentralt med fleksibilitet for å nå klimamålene på kort sikt, men understreker behovet for nasjonale utslippskutt for å nå det lovfestede målet i klimaloven om at Norge skal bli et lavutslippssamfunn innen 2050. Dette

medlem mener videre at kjøp av utslippskutt i utlandet må komme i tillegg til, og ikke istedenfor, utslippsreduksjoner i Norge.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre og Miljøpartiet De Grønne viser til at Riksrevisjonen i sin undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets vedtatte klimamål beskriver at «det i utslippsframskrivningene i den årlige rapporteringen er lite synliggjort hvor stor usikkerheten er» og peker videre på at «lite informasjon om usikkerhet svekker beslutningsgrunnlaget når Stortinget og regjeringen vurderer behovet for endringer i virkemiddelbruken». Videre peker Riksrevisjonen på at «det gjenstår mye arbeid med å utvikle virkemidler for å nå klimamålene». Disse medlemmer viser videre til framskrivningene i Nasjonalbudsjettet 2025 (Meld. St. 1 (2024–2025)), der utslippene i Norge anslås å være på 37,8 millioner tonn CO₂-ekvivalenter (Mt-CO₂-e) i 2030, som tilsvarer en nedgang på 26 pst. fra 1990 med vedtatt politikk. Med denne framskrivningen vil regjeringens omstillingsmål for hele økonomien om 55 pst. kutt i 2030 sammenlignet med 1990 ikke bli nådd før lenge etter 2040. Disse medlemmer understreker at vedtatt politikk dermed er langt ifra tilstrekkelig for å sikre at Norge er i rute med å nå Norges klimamål, og at det derfor kreves ekstra sterke virkemidler framover.

Disse medlemmer viser til at det i regjeringens klimastatus og -plan 2025 (Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2024–2025)), legges opp til en forsterket planlagt politikk i ikke-kvotepliktig sektor. Likevel anslås det et utslippsgap på 5,4 Mt-CO₂-e over perioden. Regjeringen opplyser ikke om utslippskutt under kvotepliktig sektor av forsterket politikk, men det refereres til at dette må sees i sammenheng med EU. I skog- og arealbrukssektoren ligger Norge an til å få et underskudd til netto-nullforpliktelsen på 36,4 Mt-CO₂-e (7,4 Mt-CO₂-e årlig) over første bokføringsperiode. Regjeringen viser videre til at Norge kan få et underskudd også i neste bokføringsperiode på potensielt 1,4 Mt-CO₂-e samlet for perioden 2026–2030. Regjeringen varsler i klimastatus og -plan 2025 at utslippsgapet i ikke-kvotepliktig sektor skal dekkes med fleksibilitetsmekanismer, og at det planlegges for å dekke utslippsunderskuddet i skog- og arealbrukssektoren ved kjøp av skogkreditter og kompensasjonsmekanismer. Det åpnes også for å ta i bruk Parisavtalen artikkel 6. Disse medlemmer vil understreke at EU-kommisjonens plan for nedtrapping av kvotetildeling betyr at det vil være tomt for kvoter rundt 2040 i kvotepliktig sektor. Videre viser en undersøkelse gjort av Miljødirektoratet at det med eksisterende virkemiddelbruk i EU, Island og Norge ligger an til et underskudd i innsatsfordelingen selv med forsterket planlagt politikk og inkludert konverterte kvoter fra kvotesystemet

og overskudd av utslippsenheter fra tidligere år. Det er dermed høyst usikkert om det er overskudd av utslippsenheter i ikke-kvotepliktig sektor framover. Også Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er risiko for at det kun vil være et begrenset antall utslippsenheter og skogkreditter tilgjengelig for kjøp innenfor avtalen med EU i perioden fram til 2030. Disse medlemmer har notert at det i nasjonalbudsjettet 2025 i noen grad er synliggjort ulike framskrivninger ved ulik økonomisk vekst og mulig teknologisk utvikling, og at det i klimastatus og -plan 2025 beskrives usikkerhet rundt framtidig kvotepris, bruk av fleksibilitetsmekanismer, kompensasjonsmekanismer og skogkreditter. Disse medlemmer vil likevel understreke at det ikke har foreligget Stortinget eller offentligheten en helhetlig analyse for å belyse ovennevnte usikkerheter, og at det verken i nasjonalbudsjettet 2025 eller klimastatus og -plan 2025 foreligger ulike sårbarhetsanalyser eller framskrivninger som belyser usikkerheten knyttet til kvotebruk, fleksibilitetsmekanismer og skogkreditter, ei heller ulike scenarier med ulik virkemiddelbruk for å kompensere for eventuelle usikkerheter og i tilstrekkelig grad bidra til at Norge når klimamålene. Disse medlemmer noterer seg at regjeringen likevel legger opp til å ta i bruk disse usikkerhetene som de viktigste virkemidlene i klimapolitikken. Disse medlemmer vil også løfte fram at det ikke er gjort en kvantifisert beregning av utslippseffekten av totaliteten av statsbudsjettet 2025, til tross for at det i klimaloven er forankret at det årlig skal redegjøres for klimateffekten av framlagt budsjett.

Disse medlemmer mener klimaendringene, og hvordan Norge skal nå sine klimamål, er av svært komplisert og alvorlig karakter, og at det derfor bør stilles strenge krav til opplysningens omfang i behandling av saker som gjelder klimapolitikk.

Komiteens medlem fra Miljøpartiet De Grønne mener det ikke er lagt fram tilstrekkelig nok informasjon om alternative virkemidler, tiltak og usikkerheter til at Stortinget har godt nok beslutningsgrunnlag for å vurdere endringer i virkemiddelbruken eller klimastyringen for å nå Norges klimamål. Dette medlem vil også understreke at klimastatus og -plan er et særskilt vedlegg til statsbudsjettet og på slik måte ikke blir reelt politisk behandlet av Stortinget. Dette til tross for at Miljøpartiet De Grønne tidligere har fremmet forslag om å få klimastatus og -plan behandlet på Stortinget, blant annet i Innst. 9 S (2023–2024), men blitt nedstemt.

Komiteens medlemmer fra Venstre og Miljøpartiet De Grønne vil minne om at regjeringen plikter å gi supplerende opplysninger i saker der ny informasjon kommer etter at saken er framlagt for Stortinget, men før Stortinget har fattet vedtak i saken. Dis-

se medlemmer vil i den forbindelse løfte fram store endringer som har skjedd i verden og som har innvirkning på norsk klimapolitikk. Den 28. oktober 2024 kunne Verdens meteorologiske organisasjon (WMO) varsle om at konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren har steget til et rekordhøyt nivå, og akkumuleringen av CO₂ i atmosfæren skjer raskere enn noensinne (Greenhouse Gas Bulletin, WMO, 2024). FNs klimasjef, Simon Stiell, uttalte i forbindelse med rapportlanseringen at verdens land kun har lovet en brøkdel av utslippskuttene som trengs for å nå Parisavtalen. Dette ble også bekreftet da FN lanserte sin «Emissions Gap Report 2024» den 24. oktober 2024, som viser at med dagens klimapolitikk styrer verden mot 2,6–3,1 graders oppvarming. Rapporten er tydelig på at alle lands klimaambisjoner må forsterkes, at det kreves mye sterkere virkemidler, og at tiltak må iverksettes umiddelbart. Det løftes fram at de rike landene med høye utslipp må ta de tyngste løftene (UNEP, 2024). Videre kom en historisk klimadom mot Sveits i april 2024, da Den europeiske menneskerettstol (EMD) bekrefter at klimaendringene krenker menneskerettighetene, og at det er statenes ansvar å sette på plass tiltak for å sørge for at brudd ikke skjer, og dermed følger sine forpliktelser under Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Når EMD felte Sveits, var det fordi landet ikke hadde vedtatt bindende konkrete virkemidler for hvordan utslippsmålene skal nås, og fordi det manglet et karbonbudsjett for beregning av gjenstående utslippsmuligheter. Dette får avgjørende betydning også i norsk rett, fordi EMK gjelder som norsk lov. Disse medlemmer synes det er svært alvorlig at denne informasjonen ikke er ivarettatt i regjeringens klimastatus og -plan og heller ikke opplyst om i etterkant av framleggelsen.

3.2 Om Riksrevisjonens kritikk

Komiteen viser til Riksrevisjonens kritikk, som er på nivå «Kritikkverdig». Riksrevisjonen vektlegger svak samordning i arbeidet med å nå målene. Til tross for at det er etablert flere «samordningsarenaer», er det lite som tyder på at disse fungerer tilstrekkelig. Svak samordning kan føre til at det ikke er de mest effektive tiltakene som blir prioritert, og at ulike sektorer kan velge til dels motstridende tiltak.

Riksrevisjonen peker på at det mangler en plan for utvikling av virkemidler på feltet. Det vises også til at de enkelte departement i liten grad forpliktet til å nå felles nasjonale mål.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens kritikk.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre og Miljøpartiet De Grønne mener det er et gjennomgående problem i norsk klimapolitikk at langsiktige og uforpliktende mål ikke nås, og mener at både Stortinget

gets og regjeringens beslutningsgrunnlag vil styrkes gjennom forpliktende karbonbudsjetter, sektorvis handlingsplaner og tydelige nasjonale målsettinger, og at den offentlige debatten om norsk klimapolitikk slik vil få et sterkere fundament. Disse medlemmer viser til at regjeringen ikke har levert dette. Også Riksrevisjonen peker på at «Klimamålene er lite konkretisert og forpliktende formulert i de enkelte departementenes styring».

Komiteens medlem fra Miljøpartiet De Grønne viser til at Miljøpartiet De Grønne fremmet en rekke forslag i forbindelse med behandlingen av klimaloven (Prop. 107 L (2022–2023), Innst. 38 L (2023–2024)) høsten 2024 som ville bidratt til å gjøre klimamålene og klimaloven mer konkret og forpliktende. Samtlige forslag ble stemt ned.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre og Miljøpartiet De Grønne vil minne om at regjeringen skal følge opp lov- og stortingsvedtak som Stortinget treffer, samt være gjenstand for Stortingets kontroll. Videre viser disse medlemmer til intervjuer som Riksrevisjonen har hatt med departementene, der det løftes fram at

«klimamål i praksis må veies mot andre sentrale sektormål og hensyn. Dersom målkonflikter oppstår, avveies ulike mål mot hverandre i de ordinære beslutningsprosessene, for eksempel gjennom arbeidet med tildelingsbrevene og i den årlige budsjettprosessen»,

og at undersøkelsen viser at

«departementene stiller få konkrete krav til underliggende etater i instruks og tildelingsbrev».

Disse medlemmer mener at regjeringen har hatt mange muligheter til å sørge for at slike krav er satt, blant annet i vedtak 75 (2021–2022), der Stortinget ber regjeringen om, fra og med januar 2024, i årlige tildelingsbrev til samferdselsetatene og -selskapene, de regionale helseforetakene, Sykehusbygg, Forsvarsbygg og Statsbygg, å pålegge etatene å utarbeide klimamål og å rapportere på dette. Dette vedtaket er ikke fulgt opp.

Disse medlemmer viser videre til at Stortinget har bedt regjeringen om å komme med en stortingsmelding med konkrete tiltak som viser hvordan Norge skal kutte utslippene i perioden fram mot 2030 i tråd med Norges klimamål i både vedtak 42 (2022–2023) og vedtak 760 (2022–2023). Regjeringen mener i Meld. St. 4 (2024–2025) at disse vedtakene er fulgt opp i klimastatus og -plan 2025. Det vises til øvrige av disse medlemmers merknader, samt Riksrevisjonens rapport, som vurderer at virkemidlene er for få, ikke tidfestet og for lite konkrete. Disse medlemmer mener med det at klimastatus- og plan ikke er tilstrekkelig til å oppfylle

vedtakene, og at det er bekymringsverdig at regjeringen ikke følger opp flere av Stortingets vedtak som ville bidratt til å styrke samordningen og klimastyringen. Disse medlemmer undrer seg over at regjeringen mener det er levert en plan for hvordan klimamålene skal nås, når planen selv viser at det ikke er mulig uten å ta i bruk usikre og antakelig ekstremt dyre tiltak.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Miljøpartiet De Grønne mener det er kritikkverdig at både nåværende og forrige regjering ikke har møtt klimakrisa med tilstrekkelige tiltak. Flertallet på Stortinget vedtok i fjor at regjeringen skulle legge fram en konkret plan som viser hvordan Norge skal kutte utslippene i perioden fram mot 2030 i tråd med Norges klimamål. Riksrevisjonens rapport understreker behovet for en slik klimaplan. Disse medlemmer viser til at regjeringen i 2022 lanserte Grønn bok som et særskilt vedlegg til Klima- og miljødepartementets budsjettproposisjon, men at den ikke blir behandlet som en egen innstilling i Stortinget. Riksrevisjonens konklusjoner og kritikk understreker behovet for at Grønn bok gjennomgår reell demokratisk debatt, og at regjeringen følger opp Stortingets vedtak om en klimaplan. Disse medlemmer er kritiske til at planer for å nå klimamålene ikke blir levert, slik Stortinget har bedt om, og mener det haster med handling.

Komiteens medlemmer fra Venstre og Miljøpartiet De Grønne mener at til tross for at det er gjort noen forbedringer i regjeringens klimastatus og -plan 2025, er det langt ifra tilstrekkelig, gitt omfanget av klimakrisen. Disse medlemmer mener videre at det ikke er forelagt Stortinget et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag om usikkerheter og virkemidler, og at klimaloven § 6 ikke i tilstrekkelig grad er fulgt opp i regjeringens klimastatus og -plan. Disse medlemmer mener det er uheldig at en rekke vedtak ikke er fulgt opp, som kunne bidratt til bedre samordning og styring i klimapolitikken, og mener det er svært alvorlig at det ikke er etablert et godt nok styringssystem der alle sektorer og departementer har tydelige klima- og naturforpliktelser. På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sikre bedre tverrsektoriell samordning i klimapolitikken, slik at Norge oppnår vedtatt klimamål.»

Komiteens medlem fra Miljøpartiet De Grønne viser til Riksrevisjonens tre nivåer for kritikk, der det øverste nivået «sterkt kritikkverdig» brukes når revisjonen finner alvorlige svakheter, feil og mangler som ofte vil kunne få svært store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet. Dette medlem vil

understreke at det er ingenting som vil få så store konsekvenser for enkeltmennesker og samfunnet som klimændringene. Til eksempel kunne ekspertvitnet og IPCCmedforfatter Wim Thiery i Greenpeace og Natur og Ungdom sitt søksmål mot staten for de tre oljefeltene Yggdrasil, Breidablikk og Tyrving vise til forskning som peker på at utslippene fra de tre oljefeltene alene vil føre til at over 100 000 mennesker dør tidligere av hete fram til 2100. Ifølge WMOs rapport «WMO's Atlas of Mortality and Economic Losses from Weather, Climate and Water Extremes 1970–2019» har ekstreme værhendelser grunnet global oppvarming ført til over to millioner dødsfall og 4,3 billioner dollar i økonomiske tap de siste femti årene (WMO, 2023).

Dette medlem mener dette er sterkt kritikkverdig, gitt klimakrisens omfang og konsekvenser for enkeltmennesker og samfunn. På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget mener det er sterkt kritikkverdig at regjeringen ikke har etablert en styring og samordning av klimapolitikken som er tilpasset vår tids største sektorovergripende samfunnsutfordring.»

3.3 Om Riksrevisjonens anbefalinger

Komiteen viser til Riksrevisjonens anbefalinger om at:

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

grunnlag for å vurdere statusen og framdriften i klimapolitikken.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen påpeker at rapporteringen ikke gir tilstrekkelig informasjon om fremdrift og om hvordan Stortingets vedtatte klimamål kan nås. Det mangler faktagrunnlag som viser om de klimapolitiske tiltak er effektive, og om de er kostnads-effektive. De fremlagte utslippsfremskrivninger omfatter ikke usikkerhet. Riksrevisjonen påpeker også at regjeringens redegjørelse for klimaeffekten av statsbudsjettet gir begrenset informasjon. Det er derfor lite sannsynlig at det gis effektive styringsverktøy for å vedta effektive klimatiltak.

Komiteen slutter seg med dette til Riksrevisjonens anbefalinger.

Komiteens medlemmer fra Venstre og Miljøpartiet De Grønne viser til side 11 i klimastatus og -plan (Grønn bok), hvor regjeringen ikke kan redegjøre for om fremlagt statsbudsjett for 2025 øker eller reduserer klimagassutslippene:

«Mange av budsjettendringene kan ha både direkte og indirekte effekter, og både kortsiktige og langsiktige effekter. For en del poster er vurderingen at det er motstridende effekter, hvor det ikke er mulig å kvantifisere effektene, og på den måten kartlegge hvilken effekt som er størst. Det er derfor vanskelig å si hvorvidt og i hvilken grad budsjettet samlet sett bidrar til å redusere eller å øke klimagassutslippene.»

Disse medlemmer mener det kan være i strid med § 6b i klimaloven at regjeringen ikke kan redegjøre for klimaeffekten av fremlagt budsjett. Når regjeringen ikke evner å redegjøre for om statsbudsjettet 2025 samlet sett øker eller reduserer klimagassutslippene, kan man etter disse medlemmer sitt syn ikke påberope seg å sette klima og miljø som ramme for all politikk.

Disse medlemmer viser til at kjøp av klimakvoter er en viktig fleksibilitet, men må komme i tillegg til, og ikke som erstatning for, virkemidler som bidrar til nødvendig omstilling. I den anledning vil disse medlemmer vise til Klimautvalget 2050, som peker på at kvotekjøp (fleksible mekanismer) kan ha fordeler på kort sikt, men at Norge ikke kan legge kvotekjøp til grunn i et 2050-perspektiv.

Årsaken til dette er at verdens samlede karbonbudsjett er begrenset, og at utslippene i alle land på sikt må fjernes. Utvalget betrakter kvotekjøp som en betaling for å utsette utslippsreduksjoner, og peker på at det er fare for stivhengighet hvis utslippsreduksjoner utsettes.

Videre vil disse medlemmer vise til Miljødirektoratet, som deler denne vurderingen:

«De samme vurderingene er etter vårt syn gyldige i et 2035-perspektiv. [...] Det er vår vurdering at kvotekjøp

må komme i tillegg til, og ikke som erstatning for, virkemidler som bidrar til nødvendig omstilling og teknologutvikling.»

4. Forslag fra mindretall

Forslag fra Venstre og Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen sikre bedre tverrsektoriell samordning i klimapolitikken, slik at Norge oppnår vedtatt klimamål.

Forslag fra Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 2

Stortinget mener det er sterkt kritikkverdig at regjeringen ikke har etablert en styring og samordning av

klimapolitikken som er tilpasset vår tids største sektorovergripende samfunnsutfordring.

5. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råår Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Dokument 3:15 (2023–2024) – Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets vedtatte klimamål – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 3. desember 2024

Peter Frølich

leder

Carl I. Hagen

ordfører



Statsminister Jonas Gahr Støre
Statsministerens kontor
Postboks 8001 Dep
0030 Oslo

Vår ref.:

Deres ref.:

Dato:
12.11.2024

Vedr. statsministerens rolle i klimapolitikken

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til Dokument 3:15 (2023-2024) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets vedtatte klimamål som komiteen har til behandling. I den forbindelse ønsker komiteen å stille spørsmål om statsministerens rolle i klimapolitikken.

Til VG uttalte daværende stortingsrepresentant Jonas Gahr Støre 16. august 2021 følgende:

«Klimakrisen er vår tids største utfordring. Dette kommer til å prege hele min statsministergjerning om Ap vinner valget.»

VG skrev også at «Statsministerens kontor (SMK) vil få en mer sentral rolle i klimakampen enn i dag».

I erklærings- og trontaledebatten 21. oktober 2021 spurte representanten Erna Solberg:

«Hvordan har statsministeren tenkt å gjøre det – altså få en mer sentral rolle?»

Statsminister Støre svarte:

«Den sentrale rollen står her. Statsministeren kommer til å engasjere seg i det arbeidet for fullt.»

I Riksrevisjonens rapport, som ble overlevert Stortinget 11. juni 2024, konkluderer Riksrevisjonen bl.a. med at «det er kritikkverdig at de ansvarlige departementene ikke har etablert en styring og samordning som er tilpasset en av vår tids største sektorovergripende samfunnsutfordringer».

Komiteen ønsker å få innsikt i hvilken rolle statsministeren har hatt dette arbeidet, og har derfor følgende spørsmål:

1. Hvordan har statsministeren fulgt opp sitt løfte fra erklærings- og trontaledebatten 21. oktober 2021 om «å engasjere seg i det arbeidet for fullt»?
2. Hvilket ansvar har statsministeren personlig for den kritikk Riksrevisjonen finner å måtte rette mot mangelen på styring og samordning av klimainnsatsen?
3. Departementene opplyser til Riksrevisjonen at de må avveie ulike og sidestilte mål opp mot hverandre. Resultatet er at klima ofte må vike for mer kostnadseffektive tiltak. Avveiningene gjøres i departementene og det er kun resultatet av avveiningen som kommer opp til Stortinget. Hvilke konkrete tiltak har statsministeren iverksatt for å sikre at klima og natur er "rammen for all politikk", slik han lovet velgerne i 2021, og med det sørge for at klima og natur er et overordnet mål for alle departementer?
4. I Riksrevisjonens rapport vises det til Kjernegruppen for klima og grønn omstilling. Kjernegruppen skal legge til rette for at departementenes faglige innspill til utforming og iverksetting av klimapolitikken blir mer samordnede og effektive. Ifølge Riksrevisjonen har "gruppen brukt mye av tiden på å skape en felles forståelse blant departementsrådene av hva som er norsk klimapolitikk". Kan statsministeren oppgi hva de kom fram til?
5. Riksrevisjonen peker på at "Klimamålene er lite konkretisert og forpliktende formulert i de enkelte departementenes styring." Kan statsministeren oppgi hvordan det jobbes for å sikre at klimamålene blir mer konkrete og forpliktende?

Komiteen ber om svar innen 19. november 2024.

Med vennlig hilsen
Kontroll- og konstitusjonskomiteen



Peter Frølich
komitéleder



STATSMINISTEREN

Oslo, 20. november 2024

Kontroll- og konstitusjonskomitéen
Stortinget
0026 Oslo

Svar på spørsmål fra Kontroll- og konstitusjonskomitéen vedr. statsministerens rolle i klimapolitikken

Jeg viser til brev av 12. november 2024 fra kontroll- og konstitusjonskomiteen på Stortinget om statsministerens rolle i klimapolitikken.

Spørsmål:

«Hvordan har statsministeren fulgt opp sitt løfte fra erklærings- og trontaledebatten 21. oktober 2021 om «å engasjere seg i det arbeidet for fullt»?

Klimaspørsmål er ikke en enkel sak over en enkelt post på statsbudsjettet. Arbeid for å nå klimamål og bidra til å ta Norge mot et lavutslippssamfunn omfatter nær alle politikkområder og utgjør derfor en betydelig del av mitt arbeid – i finans-, utenriks-, utviklings-, nærings-, landbruks- og energipolitikken, i tillegg til særskilte saker innen klima- og miljøpolitikken.

Klimapolitiske saker er høyt på min dagsorden på de fleste reiser i Norge og i utlandet; i samtaler med bedrifter, fagforeninger, organisasjoner og ekspertmiljøer, i tillegg til møter med andre staters ledere og eksperter, både bilateralt og i multilaterale fora. Og ikke minst i min løpende ledelse av regjeringens arbeid.

Slik har det vært fra oktober 2021. Vi skal både feie godt for vår egen dør, for å bruke et bilde, og vi skal påvirke andre land gjennom alle de kanaler vi har til rådighet, og vi skal støtte de land som trenger det for å nå sine mål. Norge er et ressursrikt land; det gir oss også et stort internasjonalt ansvar. Jeg legger denne holdningen til grunn: Norge skal nå sine klimamål - og vi skal søke å nå dem på en måte som også har betydning utenfor Norge i form av bidrag til teknologiske fremskritt og støtte til effektive klimatiltak utenfor Norge. Vår innsats for å bidra til å bevare regnskog kan tjene som ett eksempel.

La meg nevne noen hovedpunkter fra dette arbeidet:

Vi skal nå våre klimaforpliktelser under Parisavtalen. Det var også det løftet jeg ga, på vegne av meg selv, regjeringen og Arbeiderpartiet da jeg i erklærings- og trontaledebatten sa at

statsministeren ville engasjere seg for fullt. Det har jeg gjort. Det er derfor regjeringen sørger for utslippsreduksjoner nasjonalt gjennom å øke prisen på utslipp, stille krav til nullutslippsløsninger, fastsette reguleringer og støtte utvikling og bruk av klima- og energiteknologi.

Å levere på klimamålene og grønn omstilling krever i stor grad tett internasjonalt samarbeid og felles innsats for å lykkes. Regjeringen har derfor fremmet en rekke internasjonale initiativer for å bidra med løsninger.

Jeg har ledet dette arbeidet fra dag én for å sikre god fremdrift.

Som første regjering legger vi nå hvert år frem for Stortinget en konkret plan for hvordan vi skal nå klimamålene våre. Jeg har ofte kalt dette for «Grønn bok». Dette omfattende arbeidet med Klimastatus og -plan er en mer systematisk måte å jobbe med klimapolitikk på – nettopp fordi klimapolitikken integreres i det årlige, helhetlige budsjettarbeidet. Nå teller vi også tonn, i tillegg til penger. Dette har vært et utviklingsarbeid ledet av Klima- og miljødepartementet, men der hele regjeringen under min ledelse har bidratt.

En sentral oppgave i denne prosessen er å utrede og prioritere tiltak som kan gi oss de tonnene vi trenger for å komme i mål, først i 2030, så etter hvert mot et nytt Paris-mål for 2035.

Klimastatus og -plan for 2025 forsterker politikken sammenlignet med fjorårets plan.

Jeg kan nevne at vi foreslår å øke CO₂-avgiften. At vi følger en opptrappingsplan til 2000 2020-kroner i 2030, gir dessuten forutsigbarhet for næringslivet. Vi øker også satsingen gjennom Enova for å få flere nullutslippslastebiler på veiene, for å nevne noe.

Når forutsetninger endres, sier vi ifra om det. Vi anslår nå at utslippsbudsjettene i perioden 2026 til 2030 i sum kan nås med innenlandske utslippsreduksjoner. Men vi erfarer også at virkemidlene ikke dekker utslippsgjelden fra første periode i klimaavtalen med EU (2021-2025).

Ved en 50 prosents forpliktelse gjenstår det et gap på 5,4 mill. tonn som regjeringen nå åpner for å kunne dekke med kjøp av utslippsreduksjoner i andre europeiske land, i tråd med gjeldende regelverk og avtaler. Min ambisjon er å redusere behovet for slike fleksible mekanismer så mye som mulig. Derfor vil regjeringen fortsette å forsterke klimapolitikken fram mot 2030, år for år.

Regjeringen arbeider samtidig langsiktig for å omstille hele norsk økonomi, altså langt bredere enn de utslippene som omfattes av innsatsfordelingen (ikke-kvotepliktig sektor). Dette er helt nødvendig for å sikre at vårt næringsliv er godt posisjonert til å delta i den internasjonale økonomien som går gjennom store omstillinger.

Ett sentralt virkemiddel i norsk klimapolitikk her er deltakelsen i EUs kvotesystem for bedrifter, og utvidelsen av dette. Jeg har prioritert nær kontakt med EU-kommisjonen og sentrale EU-land for å sikre norsk deltakelse og norske interesser i denne sammenheng. Om lag 85 pst. av norske utslipp er ilagt enten klimaavgift, kvoteplikt eller begge deler. I 2025 foreslår vi å innføre en avgift på utslipp fra utenriks sjøfart, selv om dette ikke telles i det norske utslippsregnskapet. Å stille aktører overfor en pris på utslipp, gir insentiver til at de selv finner de gode løsningene.

Vi kombinerer samtidig prising av utslipp med andre virkemidler. Vi har blant annet inngått en avtale med industrien som innebærer at bedriftene må bruke 40 pst. av CO₂-kompensasjonen som de mottar, på tiltak som reduserer utslipp eller energibruk. Dette arbeidet er forankret i regjeringens arbeid mellom flere departementer og i dialog med partene i arbeids- og næringslivet som jeg har ledet.

Vi har økt støtten til gjennomføring av Langskip-prosjektet, som snart står klart til å demonstrere en fullskala verdikjede for CO₂-håndtering. Prosjektet er fulgt med stor

internasjonal interesse, og jeg har brukt mine kontakter med regjeringer og næringsliv i Europa for å fremme dette prosjektet.

Norske bidrag til å utvikle teknologiske løsninger – som CO₂-håndtering og havvind – vil bidra positivt til andre lands klima- og energiomstilling. Tilsvarende er vi avhengig av teknologiutviklingen internasjonalt, og i de fleste av mine kontakter med kolleger utenfor Norge, i og utenfor Europa, har slike saker stått høyt på dagsorden.

Etableringen av en grønn allianse med EU styrker samarbeidet vårt innen karbonfangst- og lagring, havvind, hydrogen, kritiske råvarer, batterier og grønn skipsfart. Dette er områder der Norge kan spille en ledende rolle. Den grønne alliansen ble forhandlet frem og signert av EU-kommisjonens president og meg i juni 2023. Norge var det andre landet, etter Japan, som har fått en slik avtale med EU.

Vi har også under min ledelse inngått grønne industripartnerskap med nordiske land, Storbritannia, Frankrike, Tyskland og USA. Formålet er å bidra til verdiskaping og grønn omstilling gjennom å gi norsk næringsliv tilgang til markeder, verdikjeder, investeringer og forsknings-, innovasjons- og teknologisamarbeid. Disse industripartnerskapene er ulike, noe som viser at det er stort spenn i eksisterende norsk samarbeid med disse landene og varierende næringsinteresser.

Jeg har deltatt på tre av fire internasjonale klimatoppmøtene (COP-møtene) som har vært avholdt mens jeg har vært statsminister. Under klimatoppmøtet i Glasgow i 2021 annonserte jeg at Norge forplikter seg til å doble klimafinansieringen fra 7 mrd. kroner i 2020 til 14 mrd. kroner innen 2026. Dette målet ble nådd både i 2022 og 2023. Under COP i UAE spilte Norge en viktig rolle i å sikre forpliktelser til økte investeringer i fornybar energi.

I disse dager lyser Norad ut de første fornybargarantiene under den nye garantiordningen for fornybar energi i utviklingsland. Norge har her gått foran. Det er avgjørende å øke disse investeringene i en situasjon der over 700 millioner mennesker faktisk mangler tilgang på elektrisitet.

Dette følger jeg også opp gjennom min lederrolle i Global Energy Alliance for People and Planet (GEAPP) som er en allianse mellom noen av verdens største filantropiske stiftelser, de største utviklingsaktørene (inkl. utviklingsbanker) og en rekke organisasjoner med teknisk kompetanse.

Både på COP 27 og COP 28 arbeidet jeg sammen med USAs klimautsending John Kerry om et felles initiativ, kalt «The Green Shipping Challenge», hvor stater og industrien har lagt frem tiltak som får fart på klimaomstillingen i skipsfarten.

I år har jeg prioritert forberedelse og deltakelse på G20-toppmøtet i Brasil som nylig er avsluttet. Den unike gjesterollen i G20 gir oss en meget viktig mulighet til å løfte frem norsk politikk og norske løsninger. Gjennom hele dette G20-året har Norge vært med å påvirke spørsmål som er viktige også for oss og for å bidra til å trekke verden i en mer klimavennlig retning. På norsk initiativ er det for første gang gjort en direkte referanse til samarbeid for bevaring av havenes miljø i slutterklæringen fra G20-toppmøtet. Havet spiller en nøkkelrolle for å nå klimamålene, og som leder av Havpanelet har jeg understreket viktigheten av kunnskap og handling for å oppnå gode resultater.

Under G20-toppmøtet i Brasil varslet jeg at Norge vil betale 670 mill. kroner til Amazonasfondet. Det skjer i lys av at Brasil har redusert avskogingen med hele 31 pst. det siste året. Å beskytte regnskogen er det mest effektive klima- og naturtiltaket som Norge kan bidra med internasjonalt. Derfor varslet regjeringen tidligere i høst en forlengelse av klima- og skogsatsingen til 2035.

Spørsmål:

«Hvilket ansvar har statsministeren personlig for den kritikk Riksrevisjonen finner å måtte rette mot mangelen på styring og samordning av klimainnsatsen?»

Som statsminister har jeg ansvaret for å lede og samordne alt arbeidet i regjeringen.

Som under tidligere regjeringer er Klima- og miljødepartementet gitt ansvaret for å samordne klimapolitikken. De enkelte sektordepartementene har et selvstendig ansvar for å ivareta klimaspørsmål på sine ansvarsområder.

Klimapolitikken griper inn i de aller fleste samfunnsområder. Det er derfor nødvendig at sektoransvaret følges opp og at samordningen er god. Derfor har samordningen og styringen blitt forbedret i min regjering. Vi har nå et klimastyringssystem med faste milepæler for politikktutvikling, i et årshjul som samkjøres med utarbeidelsen av statsbudsjettet, og dette kulminerer i fremleggelsen av «Grønn bok».

Spørsmål:

«Departementene opplyser til Riksrevisjonen at de må avveie ulike og sidestilte mål opp mot hverandre. Resultatet er at klima ofte må vike for mer kostnadseffektive tiltak. Avveiningene gjøres i departementene og det er kun resultatet av avveiningen som kommer opp til Stortinget. Hvilke konkrete tiltak har statsministeren iverksatt for å sikre at klima og natur er «rammen for all politikk», slik han lovet velgerne i 2021, og med det sørge for at klima og natur er et overordnet mål for alle departementer?»

Noe av det viktigste jeg har gjort er å integrere klima i budsjettprosessen. Det betyr at vi teller og forhandler tonn i tillegg til penger.

Klimastyringssystemet som er innført i min regjeringsperiode, har som formål å sørge for at klimamålene nås og dette har bidratt til økt systematikk i klimaarbeidet.

Vi har kontinuerlig forbedret kunnskapsgrunnlaget bak Klimastatus- og plan, og vi har også gjort forbedringer i år på bakgrunn av innspill fra Riksrevisjonen.

Innenfor rammen av et system for å utrede klimatiltak og prioritere blant disse, vil regjeringen naturlig nok avveie ulike formål opp mot hverandre før det legges frem forslag for Stortinget.

Regjeringen fører dessuten en ansvarlig budsjettpolitikk som er godt innenfor handlingsregelens grenser. Klimatiltak som krever bevilgninger må gjøres opp innenfor denne rammen. Det vil også være avveininger mellom tiltak som gir resultater på kort og lang sikt, og kostnadseffektiviteten ved disse.

Et annet eksempel er økninger i CO₂-avgift og strengere reguleringer som må avveies mot bedriftenes konkurranseevne og husholdningenes kjøpekraft. For å få folk med oss på omstillingen til lavutslippssamfunnet, trenger vi deres tillit til at politikken både virker og gir oss et godt samfunn å leve i. Klimapolitikken skal være forutsigbar og sosialt og geografisk rettferdig. Dette er avveininger som ligger bak regjeringens forslag.

I september i år la regjeringen frem Meld. St. 35 (2023-2024) «Bærekraftig bruk og bevaring av natur – Norsk handlingsplan for naturmangfold». Meldingen er Norges nye handlingsplan for natur og den viser hvordan regjeringens politikk skal bidra til bærekraftig bruk og bevaring av naturmangfold. Jeg ser frem til Stortingets behandling av denne.

Spørsmål:

«I Riksrevisjonens rapport vises det til Kjernegruppen for klima og grønn omstilling. Kjernegruppen skal legge til rette for at departementenes faglige innspill til utforming og iverksetting av klimapolitikken blir mer samordnende og effektive. Ifølge Riksrevisjonen har

«gruppen brukt mye av tiden på å skape en felles forståelse blant departementsrådene av hva som er norsk klimapolitikk». Kan statsministeren oppgi hva de kom fram til?»

Kjernegruppen for klima og grønn omstilling ble, som øvrige kjernegrupper, opprettet med utgangspunkt i strategien for departementsfellesskapet «Gode hver for oss. Best sammen». Strategien ble lagt frem våren 2021. Kjernegrupper ble i strategien etablert som en ny arbeidsform. Topplederforankring er et felles kjennetegn ved kjernegruppene. Gruppene er opprettet på områder hvor det er et spesielt behov for samordnet innsats på tvers av departementene over tid.

Arbeidet med klima og grønn omstilling berører en rekke sektorer og krever stor grad av samarbeid og samordning på tvers av departementene. Det har derfor vært nødvendig å sikre god lederforankring hos departementsrådene av det faglige arbeidet på dette området.

Kjernegruppen har sett det som viktig å bygge opp en felles faglig forståelse av hva gjennomføringen av klimamålene som er fastsatt av Stortinget krever, og hvordan alle departementene har en rolle i dette arbeidet. Kjernegruppen har bl.a. utarbeidet en strategi for hvordan klima som sektorovergripende oppgave skal jobbes systematisk med i alle departementene.

La meg legge til at det har vært og vil fortsatt være viktig å tydeliggjøre klima som ansvarsområde på tvers av departementene. Strategien for kjernegruppen for klima og grønn omstilling finnes her:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/ff1cd49ee3ad4d9e8d6a52e0c4687b86/strategi-for-departementenes-arbeid-med-klima-og-omstilling-2024.pdf>

Spørsmål:

«Riksrevisjonen påpeker at «klimamålene er lite konkretisert og forpliktende formulert i de enkelte departementenes styring». Kan statsministeren oppgi hvordan det jobbes for å sikre at klimamålene blir mer konkrete og forpliktende?»

Norges klimamål for 2030 og 2050 er lovfestet i klimaloven. Dette er forpliktende klimamål som hele regjeringen styrer politikken etter. Konkretiseringen av klimalovens forpliktende klimamål skjer i all hovedsak gjennom politikken som utformes for å nå målene.

Her har regjeringen som jeg leder gjort store endringer gjennom det årlige arbeidet med Klimastatus og -plan, som er regjeringens oppfølging av klimalovens rapporteringsbestemmelse. Ved årlig å vurdere nye virkemidler, samt å arbeide for fremgang mot målene, så konkretiserer vi målene i reell politikk. I Klimastatus og -plan presenteres konkrete planer for hvordan sektorene de ulike departementene har ansvaret for skal bidra til å nå klimamålene.

I 2024 har departementene gitt felles føringer til alle underliggende etater om at de skal gjøre et systematisk og helhetlig arbeid for å redusere klimagassutslipp, naturfotavtrykk og energibruk, samt vurdere hvordan klimaendringene vil påvirke virksomheten.

Oppfølging under hvert enkelt departements ansvarsområde er dermed helt sentralt i klimaarbeidet, slik som da regjeringen i mars i år la frem Meld. St. 14 (2023-2024) Nasjonal transportplan 2025-2036. Meldingen vil sammen med Stortingets behandling være førende for Samferdselsdepartementets arbeid med å redusere klimagassutslippene i transportsektoren.

Tilsvarende gjelder for andre departementers ansvarsområder som påvirker klimagassutslipp, f.eks. Jordbruksavtalen 2023-2024, der klimaavtalen med jordbruket ligger til grunn for klimaarbeidet i jordbrukssektoren.

Regjeringen arbeider nå med et nytt klimamål for 2035 som vi vil lovfeste i klimaloven. Målet skal også meldes inn som vår internasjonale forpliktelse under Parisavtalen. Dette målet er nå på vanlig offentlig høring.

Etter høringen er gjennomført vil vi vurdere høringsinnspillene grundig og sende regjeringens forslag til nytt klimamål for 2035 til Stortinget for behandling. Det ser jeg frem til.

Med vennlig hilsen

A handwritten signature in blue ink, reading "Jonas Gahr Støre". The signature is fluid and cursive, with the first name "Jonas" being the most prominent.

Jonas Gahr Støre

