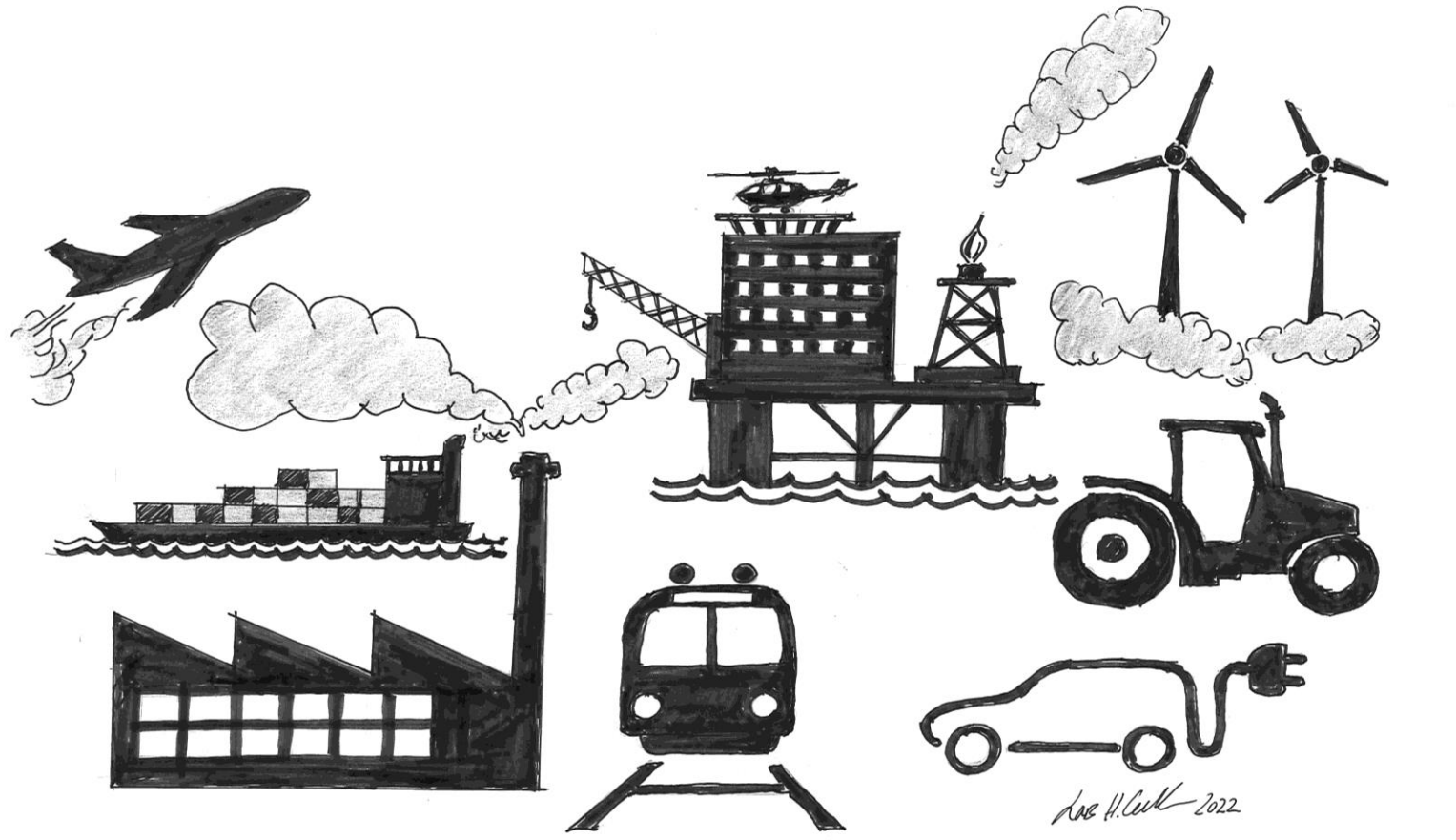
FNI-RAPPORT 5|2022

JULIE BJANDER OG LARS H. GULBRANDSEN

Inngår klima og arbeid med utslippsreduksjoner i styringen av direktoratene?

Innholdsanalyse av tildelingsbrevene for 2022



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

FNI-RAPPORT 5|2022

Inngår klima og arbeid med utslippsreduksjoner i styringen av direktoratene?

Innholdsanalyse av tildelingsbrevene for 2022

Julie Bjander
Fridtjof Nansens Institutt

Lars H. Gulbrandsen
Fridtjof Nansens Institutt
lhgulbrandsen@fni.no

FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

© Fridtjof Nansens Institutt, November, 2022

ISBN 978-82-7613-748-4
ISSN 1893-5486

FNI-rapport 5|2022
Inngår klima og arbeid med utslippsreduksjoner i styringen med direktoratene?
Innholdsanalyse av tildelingsbrevene for 2022
Julie Bjander og Lars H. Gulbrandsen

Forsideillustrasjon: Lars H. Gulbrandsen

Fridtjof Nansens Institutt (FNI) er en uavhengig forskningsstiftelse som fokuserer på internasjonal og nasjonal miljø-, energi- og ressursforvaltningspolitikk. Instituttet har en flerfaglig tilnærming, med hovedvekt på statsvitenskap og juss.

Forord

På oppdrag for Klimautvalget 2050 har Fridtjof Nansens Institutt gått gjennom tildelingsbrevene for statens direktorater, for å kartlegge i hvilken grad og hvordan arbeid med klima og utslippsreduksjoner inngår i styringen av etatene. Undersøkelsen har blitt gjort som en kvantitativ innholdsanalyse av tildelingsbrevene til direktoratene i 2022, supplert med en kvalitativ analyse av tildelingsbrev og instrukser til et utvalg direktorater.

Prosjektet har vært ledet av seniorforsker Lars H. Gulbrandsen, med forsker Julie Bjander som prosjektmedarbeider. Vi takker sekretariatet for Klimautvalget 2050 for et interessant oppdrag og gode innspill underveis.

November 2022
Julie Bjander og Lars H. Gulbrandsen
Fridtjof Nansens Institutt

Sammendrag

På oppdrag for Klimautvalget 2050 har Fridtjof Nansens Institutt gjennomgått tildelingsbrevene fra departementene til statens direktorater, for å undersøke i hvilken grad og hvordan arbeid med klima og utslippsreduksjoner inngår i styringen av etatene. Den første delen av rapporten er en kvantitativ innholdsanalyse av tildelingsbrevene til direktoratene i 2022. Den andre delen av rapporten er en kvalitativ analyse av tildelingsbrev og instrukser til åtte utvalgte direktorater.

Den kvantitative innholdsanalysen omfatter en ordtelling av søkeordene «klima», «miljø», «natur» og «utslipp» i hvert enkelt tildelingsbrev. Totalt er det identifisert nesten 1000 relevante treff på søkeordene i tildelingsbrevene for 2022. Søkeordene «miljø» og «klima» har flest relevante treff, med rundt 400 treff hver. Deretter følger «utslipp» og «natur». Antall relevante treff på søkeordene varierer stort mellom direktoratenes tildelingsbrev. 18 av direktoratene har ingen relevante treff på noen av søkeordene i sine tildelingsbrev. I andre enden av skalaen, på topp fem, finner vi Kystverket, Jernbanedirektoratet, Direktoratet for utviklingssamarbeid, Statens vegvesen og Norsk polarinstitutt med rundt 80 til 90 treff. Her skiller Kystverket, Jernbanedirektoratet og Statens vegvesen seg ut ved at de har betydelig flere treff på søkeordet «utslipp» enn resten av direktoratene.

For å gjøre rede for hvorvidt klimaomtalen er knyttet til tiltak for å redusere etatens egne utslipp eller arbeid med klimatiltak for samfunnet generelt, ble treffene på de fire søkeordene kategorisert i ulike kategorier. Disse er omtale av: (1) direktoratets egne klimagassutslipp, (2) samfunnets klimagassutslipp, (3) annen klimaomtale, og (4) annet. Rundt 13 prosent av søketreffene omtaler direktoratets egne klimagassutslipp og tiltak for å kutte disse. Dette er den minste kategorien. Rundt 25 prosent av søketreffene omtaler samfunnets klimagassutslipp, inkludert mål om reduksjon av klimagassutslipp og tiltak for å nå disse målene. En like stor andel, rundt 25 prosent, havner i kategorien for annen klimaomtale. Dette skyldes blant annet at det er en del av tildelingsbrevene som tar opp klimaendringenes påvirkning på samfunnsområdet til direktoratene. Her inkluderes også andre klimatiltak som ikke handler om klimagassutslipp, som for eksempel klimatilpasning. Den største kategorien er likevel «annet», hvor omtale som ikke passer inn i noen av de foregående kategoriene havner. Dette kommer blant annet av at treff på navn kategoriseres her, men også av at mye av tildelingsbrevenes omtale av miljø ikke nødvendigvis knyttes til klima.

Samlet sett indikerer den kvantitative analysen at det er store sprik i departementenes styringssignaler vedrørende klima og utslippskutt i tildelingsbrevene til de underliggende direktoratene. Noen departementer har få eller ingen relevante søketreff. Dette gjelder særlig Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, og Kunnskapsdepartementet. På den andre siden skiller Kultur- og likestillingsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet seg ut med enhetlige styringssignaler som går igjen i de ulike tildelingsbrevene, i form av standardformuleringer om utslippsreduksjoner. De andre undersøkte departementene faller mellom disse ytterpunktene. Det påvises også variasjon mellom ett og samme departements respektive tildelingsbrev til ulike direktorater.

Den kvalitative analysen av tildelingsbrevene og instruksene til åtte direktorater bekrefter flere av hovedfunnene fra den kvantitative analysen, men bidrar også til å nyansere og forklare funnene. Analysen viser at Samferdselsdepartementet gir tydelige styringssignaler til Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet. Det samme gjelder tildelingsbrevet fra Nærings- og fiskeridepartementet til Kystverket (inntil nylig underlagt

Samferdselsdepartementet), og delvis departementets tildelingsbrev til Sjøfartdirektoratet. Dermed ser det ut til at departementene som er ansvarlige for transport på vei, bane eller til sjøs har kommet lengst i å integrere klimahensyn i sine tildelingsbrev og instrukser. Den kvalitative analysen indikerer at dette skyldes at en av hovedprioriteringene i transportsektoren er å bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål, og at dette følges opp med flere konkrete føringer om å rapportere på ulike former for klimagassutslipp og arealbruk. Dermed har tildelingsbrevene til direktoratene som har ansvarsområder under Nasjonal transportplan tydelige styringssignaler på klima og utslippsreduksjoner. Dette samsvarer med funnene fra den kvantitative analysen. I tillegg finner vi at Kommunal- og distriktsdepartementet gir klare føringer på klimaområdet til Direktoratet for byggkvalitet.

Til sammenligning er styringssignalene på klimaområdet fra Landbruks- og matdepartementet til Landbruksdirektoratet, og fra Olje- og energidepartementet til Oljedirektoratet og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) mindre konkrete og forpliktende. I tildelingsbrevet og instruksen til Landbruksdirektoratet er det, til tross for et mål om et bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser, få føringer om tiltak som kan bidra til å redusere klimagassutslipp fra sektoren og oppnå klimamålene. Tildelingsbrevet og instruksen til NVE omtaler ikke klimamålene eller reduksjon av norske klimagassutslipp. Ettersom mye av NVEs virksomhet omhandler tiltak for å legge til rette for produksjon av fornybar energi til samfunnets klimaomstilling, er det overraskende at det står så lite om NVEs bidrag til å nå klimamålene i tildelingsbrevet og instruksen fra Olje- og energidepartementet. Heller ikke i styringssignalene til Oljedirektoratet fra Olje- og energidepartementet blir utslippsreduksjoner og klimamålene omtalt direkte.

Den kvalitative analysen indikerer at i sektorene der det er tydelige motsetninger mellom sektormål og klimamål, er føringene på klimaområdet uklare eller fraværende. Dette gjelder spesielt for landbrukssektoren og olje- og gassektoren. I veisektoren kan det også være motsetninger mellom sektormål og klimamål, men her gis det relativt tydelige styringssignaler om sektorens ansvar for utslippsreduksjoner og bidrag til oppfyllelse av klimamålene. Innen samferdsel har Nasjonal transportplan vist seg å være en viktig føring for å rapportere årlig på oppfølging av faste indikatorer om klimagassutslipp og naturinngrep. Disse ulikhetene tyder på at det ikke bare er motsetninger mellom sektormål og klimamål som er utslagsgivende for styringssignalene på klimaområdet, men også hvordan disse motsetningen håndteres.

Samlet sett viser resultatene fra både den kvalitative og den kvantitative analysen at det er stor variasjon innad i departementene og mellom departementenes vektlegging av klimaarbeid og utslippsreduksjoner i tildelingsbrev og instrukser til underliggende direktorater.

Innhold

Forord ..... **v**

Sammendrag ..... **vi**

DEL I **1**

Innledning *2*

Metode *2*

Resultater: Mottaker *4*

Antall søketreff 4

Kategorisering av søketreff 7

Resultater: Avsender *9*

Arbeids- og inkluderingsdepartementet 10

Barne- og familiedepartementet 11

Finansdepartementet 11

Helse- og omsorgsdepartementet 11

Justis- og beredskapsdepartementet 12

Klima- og miljødepartementet 12

Kommunal- og distriktsdepartementet 13

Kultur- og likestillingsdepartementet 14

Kunnskapsdepartementet 14

Landbruks- og matdepartementet 15

Nærings- og fiskeridepartementet 15

Samferdselsdepartementet 16

Utenriksdepartementet 17

Sammenligning av departementene *17*

DEL II **21**

Innledning *22*

Utvalget av statlige direktorater i den kvalitative analysen *22*

Metode *22*

Resultater *24*

Direktoratet for byggkvalitet 24

Oljedirektoratet 25

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) 26

Kystverket 27

Sjøfartsdirektoratet 29

Statens vegvesen - Vegdirektoratet 30

Jernbanedirektoratet 32

Landbruksdirektoratet 34

Sammenligning av departementene *35*

Sammenligning av den kvantitative og kvalitative analysen *36*

Samlet vurdering og konklusjon *40*

DEL I

Innledning

På oppdrag for Klimautvalget 2050 har vi gjennomgått tildelingsbrevene fra departementene til statens direktorater, for å undersøke i hvilken grad og hvordan arbeid med klima og utslippsreduksjoner inngår i styringen av etatene. Del I av rapporten er en kvantitativ innholdsanalyse av tildelingsbrevene til direktoratene i 2022. Del II av rapporten er en kvalitativ analyse av tildelingsbrev, supplerende tildelingsbrev og instrukser til åtte utvalgte direktorater. Framgangsmåte og resultater for de to analysene er presentert i rapportens respektive deler.

Tildelingsbrev er departementenes sentrale styringsinstrument ovenfor underliggende virksomheter. Brevene sendes ut årlig, etter behandlingen av statsbudsjettet, og skisserer økonomiske rammer og prioriteringer, samt resultatmål og rapporteringskrav for virksomhetene. Disse dokumentene egner seg derfor godt til å undersøke hvordan departementene styrer direktoratene når det gjelder arbeid med klima og utslippsreduksjoner. Det må imidlertid understrekes at det kan være andre dokumenter som er relevante for dette arbeidet, som ikke er undersøkt i denne rapporten. Det må også understrekes at denne rapporten gir et øyeblikksbilde, da bare dokumenter fra 2022 er undersøkt, og bare styringssignaler til direktoratene, og ikke andre statlige etater eller foretak er undersøkt.

Formålet med rapporten er å få en oversikt over hvordan klima og arbeid med utslippsreduksjoner inngår i styringen av etatene. I del I gjennomføres det en kvantitativ ordtelling hvor hensikten er å undersøke hvorvidt arbeid med å redusere utslipp er inkludert i tildelingsbrevene. Analysen skal fange opp bredden av ulike tilnærminger til klimapolitisk arbeid i etatene, og det skal gjøres rede for om omtalen er knyttet til tiltak for å redusere etatens egne utslipp eller arbeid med klimatiltak for samfunnet generelt.

Del I av rapporten presenterer først metoden som er benyttet for å gjennomføre den kvantitative analysen. Deretter beskrives resultatene, både med vekt på de enkelte tildelingsbrevene og de ulike departementene som avsendere.

Metode

Den kvantitative innholdsanalysen tar for seg tildelingsbrevene til de 69 statlige direktoratene som eksisterer i 2022, med noen få unntak. I tråd med oppdraget, unntas Miljødirektoratet utredningen ettersom klima og miljø inngår som denne etatens kjernevirksomhet. Nasjonal sikkerhetsmyndighet unntas også, fordi tildelingsbrevene for Nasjonal sikkerhetsmyndighet er graderte. Det publiseres derfor ikke sammen med de andre direktoratenes tildelingsbrev, som publiseres åpent på regjeringens nettsider. Norsk pasientskadeerstatning og Statens helsetilsyn er heller ikke inkludert i undersøkelsen, ettersom deres tildelingsbrev for 2022 ikke er publiserte på regjeringens nettsider. De 65 resterende direktoratene er inkludert i undersøkelsen. Andre statlige foretak er ikke inkludert.

Dokumentene inkludert i den kvantitative analysen er de primære tildelingsbrevene til direktoratene. Etatene kan få supplerende tildelingsbrev i løpet av året, for ytterligere innspill fra departementene, ofte knyttet til konkrete saker. Disse supplerende tildelingsbrevene inngår ikke i den kvantitative analysen.

I noen tilfeller er direktorater underlagt flere departementer. Stort sett er det likevel bare ett tildelingsbrev per direktorat. For eksempel er Sjøfartsdirektoratet underlagt både Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet, men det foreligger bare ett tildelingsbrev med Nærings- og fiskeridepartementet som avsender. I slike tilfeller regnes tildelingsbrevet som sendt fra det departementet som har underskrevet og står som avsender. For Direktoratet for utviklingssamarbeid, foreligger det et tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet og et tildelingsbrev fra Klima- og miljødepartementet. I dette tilfellet er begge tildelingsbrevene inkludert i analysen.

Kodingsenhetene for analysen er utvalgte nøkkelord, fastsatt av sekretariatet for Klimautvalget 2050. For å fange opp bredden av ulike tilnærminger til klimapolitisk arbeid i etatene, er de følgende ordene inkludert i analysen: «klima», «miljø», «natur» og «utslipp». Alle ord som inneholder enten «klima», «miljø», «natur» eller «utslipp», alene eller som en del av et sammensatt ord, er inkludert i analysen – med unntak av irrelevante treff, som for eksempel «inneklima», «arbeidsmiljø» og «signatur». Treff som inngår i URL-er også ansett som irrelevante. Alle irrelevante treff er sortert ut, og inngår ikke i analysen.

Analysen gir en oversikt over hvor mange ganger nøkkelordene er brukt i de ulike tildelingsbrevene. Dette kan si noe om hvorvidt og i hvilken grad departementet vektlegger klima- og miljøhensyn i sin styring av direktoratet. Det er imidlertid viktig å påpeke at dette ikke gir et uttømmende bilde av departementenes styring av direktoratene når det gjelder klimahensyn.

I tillegg til en ren ordtelling, ber oppdraget om at det gjøres rede for om omtalen er knyttet til tiltak for å redusere etatens egne utslipp eller arbeid med klimatiltak for samfunnet generelt. For å ivareta hensikten med gjennomgangen (undersøke hvorvidt arbeid med å redusere utslipp er inkludert i tildelingsbrevene) og samtidig fange opp bredden av ulike tilnærminger til klimapolitisk arbeid i direktoratene, sorteres treffene i tre ulike hovedkategorier, samt en restkategori. Kategoriene er omtale av i) direktoratets egne klimagass-utslipp, ii) samfunnets klimagassutslipp, iii) annen klimaomtale, og vi) annet. Disse er presentert mer utfyllende under.

> **Direktoratets egne klimagassutslipp:** Her kategoriseres relevante treff på søkeordene som omtaler direktoratets egne klimagassutslipp. Dette omfatter klimagassutslipp som stammer direkte fra direktoratets egen virksomhet, som for eksempel drift, innkjøp og reisevirksomhet. For enkelte aktører, særlig innen samferdsel og bygg, vil dette også omfatte anleggsvirksomhet og lignende. Kategorien omfatter konkrete tiltak og målsetninger for reduksjon av direktoratets egne utslipp, samt mer løse formuleringer som omhandler direktoratets egne klimagassutslipp. I tilfeller hvor det legges slike føringer for underliggende virksomheter, [1] er disse kategorisert som en del av direktoratets egne utslipp.
>
> **Samfunnets klimagassutslipp:** Her kategoriseres relevante treff på søkeordene som omhandler innsats for å redusere samfunnets klimagassutslipp. Her inngår konkrete tiltak og målsetninger for å redusere klimagassutslipp fra egen sektor og i samfunnet, samt mer løse formuleringer som omhandler klimagassutslipp. Dette inkluderer for eksempel omtale av Norges klimamål, navngitte konkrete tiltak for utslippsreduksjoner, og utsagn om at man skal legge til rette for null- og lavutslippsløsninger. For noen tildelingsbrev vil dette også inkludere utslippsreduksjon i utlandet.[2]
>
> **Annen klimaomtale:** Her kategoriseres relevante treff på søkeordene som omhandler annen omtale av klimaendringene, inkludert omtale av klimaendringenes påvirkning og klimatiltak som ikke er knyttet til utslippsreduksjon. For eksempel vil omtale av klimatilpasning og klimarisiko inngå her. Dersom det refereres til tiltak som kan omfatte både utslippsreduksjon og andre klimatiltak, kategoriseres treffet som annen klimaomtale, med mindre det spesifiseres at det er utslippsreduksjoner det er snakk om. For eksempel vil et treff på klimafinansiering kategoriseres som annen klimaomtale, med mindre det spesifiseres at midlene går til utslippsreduksjon. Konkrete tiltak og målsetninger, samt mer løse formuleringer, vil inngå i denne kategorien.

[1] Dette er primært aktuelt for Jernbanedirektoratet.
[2] Dette gjelder primært Direktoratet for utviklingssamarbeid.

Annet: Her kategoriseres relevante treff på søkeordene som ikke passer inn i noen av de øvrige kategoriene. Her inngår omtale av klima, miljø, natur og utslipp som ikke knyttes til klimaendringer i teksten, såfremt det ikke er et åpenbart klimatiltak. Dette omfatter for eksempel, omtale av naturfarer (som skred) uten at det knyttes til klimaendringer i teksten. Et annet tilfelle er bruk av ordet «miljøvennlig», hvor det ikke går klart frem at klimahensyn er omfattet av begrepet. Også treff som passer søkekriteriene, men åpenbart ikke er klimarelatert, for eksempel «miljøgift», plasseres i denne kategorien. Det samme gjelder treff på egennavnene Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet. Søketreffene her kan altså være relevante for direktoratenes arbeid med klima, men de vil ofte være knyttet til andre aspekter av miljøpolitikken.

Programvaren Adobe Acrobat Reader DC ble brukt til å gjennomføre søkene. Unntakene er Luftfartstilsynet og Forbrukertilsynet, hvor dokumentene ikke var søkbare. Disse ble derfor gjennomgått manuelt. For de øvrige tildelingsbrevene, ble søketreffene og omkringliggende tekst kopiert, for så å bli gjennomgått og søketreffene kategorisert i henhold til kategoriene som er beskrevet over. Overskrifter og lignende kodes til kategorien som det underliggende innholdet kodes til, med mindre noe annet skulle tilsi det. For eksempel, går overskriften «klima og miljø» igjen i tildelingsbrevene. Dersom de underliggende avsnittene omhandler direktoratets egne klimagassutslipp, vil overskriften også kodes til den tilsvarende kategorien. Resultatene av analysen er presentert i påfølgende del.

Resultater: Mottaker

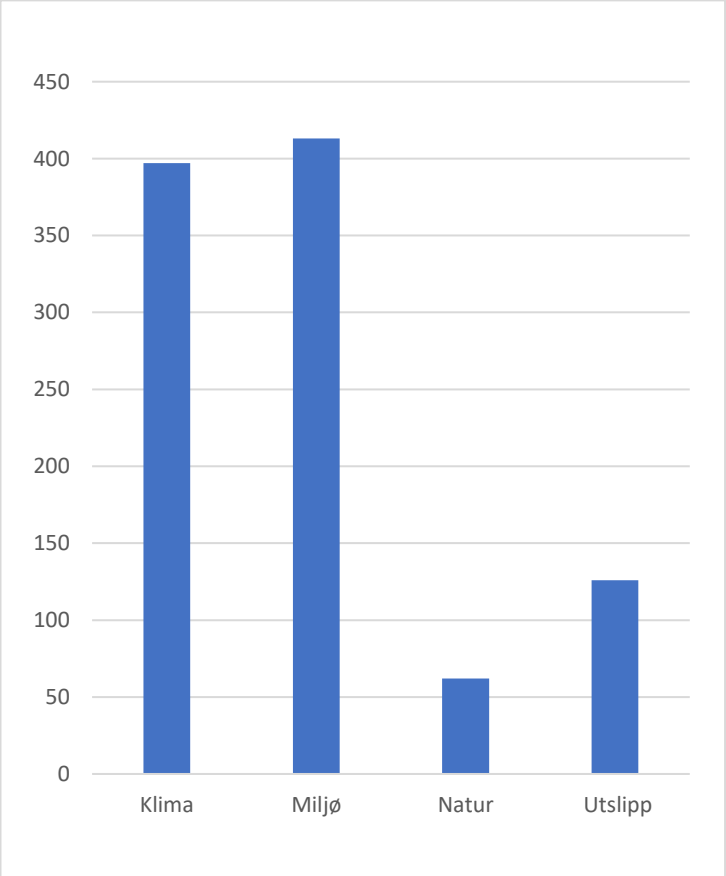
Resultatene av innholdsanalysen presenteres her sortert etter direktoratet som har mottatt tildelingsbrevet. Dette gir en oversikt over variasjonen i tildelingsbrevene til hvert enkelt direktorat. Den neste delen av rapporten ser på departementene som avsender, for å avdekke systematiske variasjoner dem imellom.

Antall søketreff

Totalt er det identifisert 998 relevante treff på søkeordene i tildelingsbrevene for 2022. Størst antall relevante treff er på «miljø» (413 treff). Deretter følger «klima» (397 treff) og «utslipp» (126 treff), mens «natur» har færrest relevante treff (62 treff). Figur 1 gir en oversikt over antall søketreff per nøkkelord.

Antall relevante treff på søkeordene varierer stort mellom direktoratenes tildelingsbrev. Atten av direktoratene har ingen relevante treff på noen av søkeordene i sine tildelingsbrev. Disse er presentert i Tabell 1, og inngår ikke i figurene. Tjuefire av direktoratene har 1-10 treff på de fire søkeordene til sammen,

Figur 1: Totalt antall søketreff per nøkkelord



mens tretten direktorater har 11-30 treff. De ti direktoratene med flest treff har alle mellom 30 og 90 treff. Direktoratet for utviklingssamarbeid inngår her to ganger, med et tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet og et tildelingsbrev fra Klima- og miljødepartementet.

På topp fem finner vi Kystverket (90 treff), Jernbanedirektoratet (86 treff), Direktoratet for utviklingssamarbeid (80 treff i tildelingsbrevet fra Klima- og miljødepartementet), Statens vegvesen – Vegdirektoratet (79 treff) og Norsk polarinstitutt (77 treff). Her skiller Kystverket, Jernbanedirektoratet og Statens vegvesen – Vegdirektoratet seg ut fra de to andre. Felles for alle tre er at de har ansvarsområder som faller inn under Nasjonal transportplan, og at de har betydelig flere treff på søkeordet «utslipp» enn resten av direktoratene. Mens ingen andre direktorater har over 6 treff på «utslipp», har de nevnte tre direktoratene alle 24-29 relevante søketreff på «utslipp». Direktoratet for utviklingssamarbeid skiller seg også ut fra resten av direktoratene. Tildelingsbrevet fra Klima- og miljødepartementet har hele 63 relevante søketreff på «klima», 20 flere enn tildelingsbrevet med nest flest treff på det samme søkeordet. Dette skyldes i stor grad at tildelingsbrevet har 49 relevante søketreff relatert til regjeringens klima- og skoginitiativ, saksområdet hvor Direktoratet for utviklingssamarbeid er underlagt Klima- og miljødepartementet. Norsk polarinstitutt har på sin side flest relevante søketreff på ordet «miljø», med 46 treff.

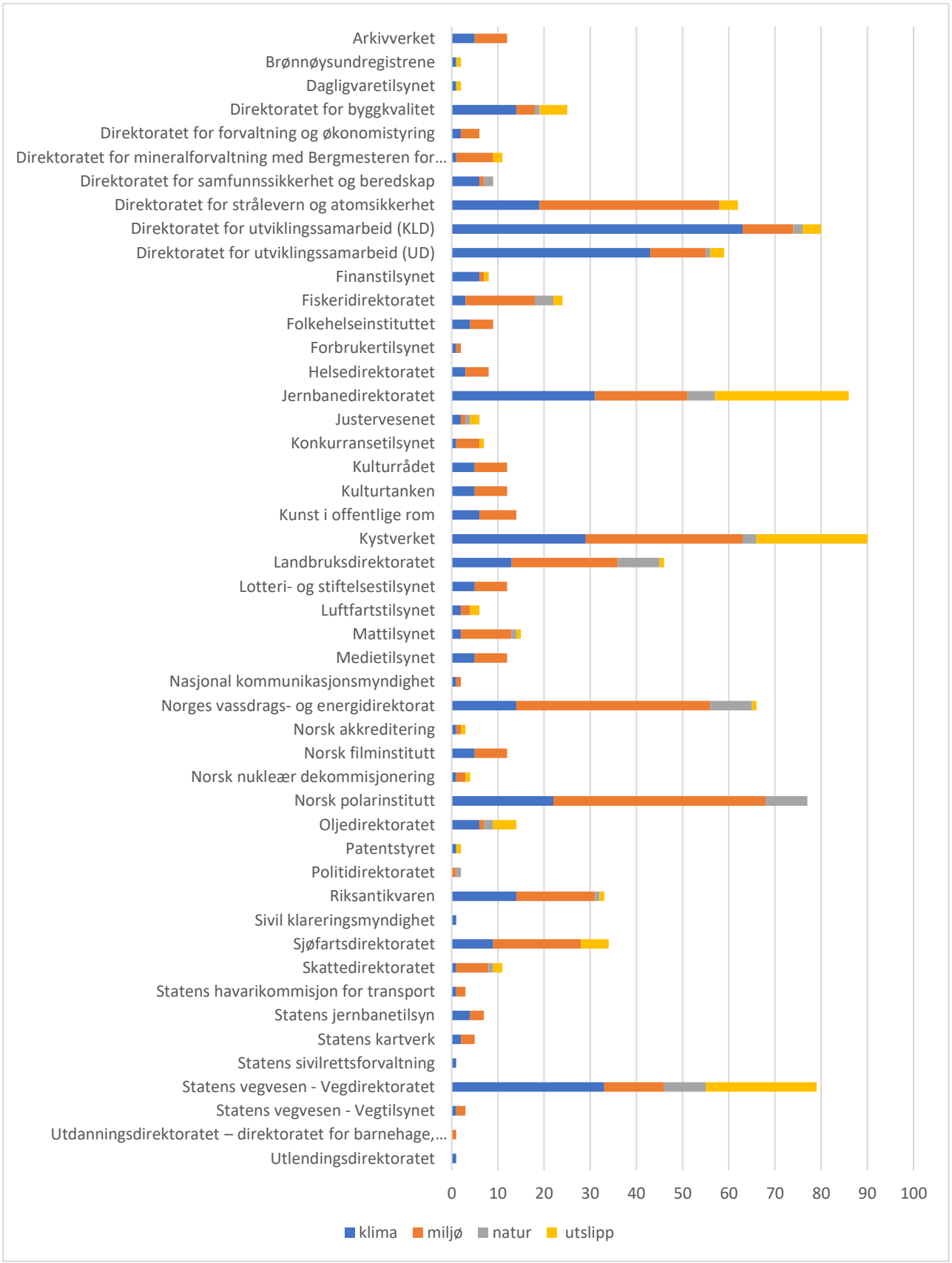
Tabell 1: Direktorater uten relevante treff på noen av søkeordene

Direktorat
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Arbeidstilsynet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Datatilsynet
Digitaliseringsdirektoratet
Direktoratet for e-helse
Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse
Husbanken
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Kriminalomsorgsdirektoratet
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen
Pensjonstrygden for sjømenn
Petroleumstilsynet
Statens legemiddelverk
Statens lånekasse for utdanning
Statistisk sentralbyrå
Tolldirektoratet
Valgdirektoratet

De fem neste direktoratene med flest antall totale treff er Norges vassdrags- og energidirektorat (66 treff), Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (62 treff), Landbruksdirektoratet (46 treff), Sjøfartsdirektoratet (34 treff) og Riksantikvaren (33 treff), samt Direktoratet for utviklingssamarbeid igjen med tildelingsbrevet fra Utenriksdepartementet (59 treff). Igjen skiller sistnevnte seg ut med mange søketreff på «klima», denne gangen 43 relevante treff på søkeordet. De andre fem direktoratenes tildelingsbrev har alle flere søketreff på «miljø» enn «klima», med 17-42 treff på førstnevnte og 14-19 treff på sistnevnte.

På neste side, i Figur 2, vises en oversikt over antall søketreff per tildelingsbrev. Denne illustrerer variasjonen i antall søketreff per tildelingsbrev, og viser at «miljø» og «klima» står for de fleste søketreffene. Dersom man ser nærmere på hvilken kategori av klimaomtale søketreffene faller innenfor, blir det også tydelig at det er forskjell på hva miljøomtalen innebærer. Dette utforskes i den neste delen av undersøkelsen.

Figur 2: Antall søketreff per tildelingsbrev, sortert etter nøkkelord

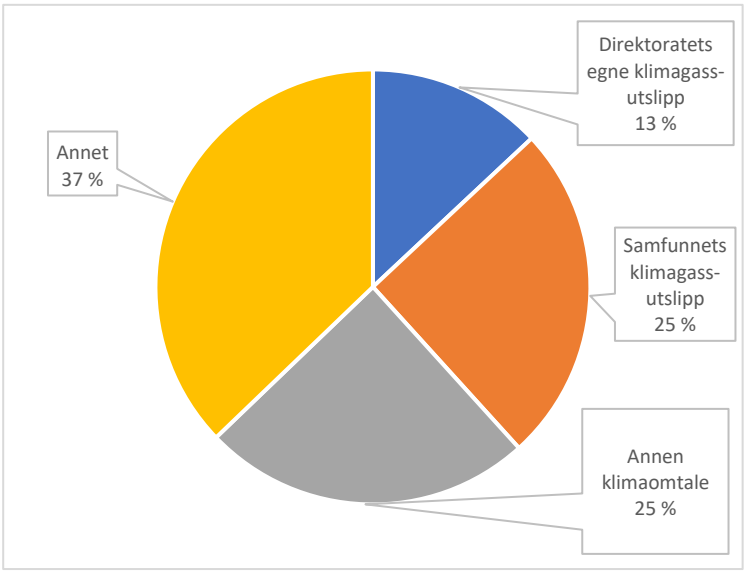


Kategorisering av søketreff

Mens Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet har hele 62 relevante treff, er det ingen av disse som faller inn under kategorien *Direktoratets egne klimagassutslipp* eller *Samfunnets klimagassutslipp*. Søketreffene fordeler seg heller på *Annen klimaomtale* (4 treff) og *Annet* (58 treff). En av grunnene er at 33 av treffene kan forklares av referanser til Klima- og miljødepartementet, som direktoratet er underlagt i noen saker, og referanser til Miljødirektoratet. I tillegg har tildelingsbrevet 21 treff på «miljø» som ikke omhandler klima, og 4 referanser til «utslipp» som ikke er klimagassutslipp. Det er altså ingen snakk om utslippsreduksjoner, selv om direktoratets tildelingsbrev er på syvende plass over totalt antall relevante treff. Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet er et ekstremt tilfelle, men det illustrer likevel at det er nødvendig å se på hvilke kategorier søketreffene tilfaller, dersom man er interessert i å undersøke klimatiltak spesielt. En oversikt over kategoriseringen av alle søketreffene er illustrert i Figur 3.

Her kommer det fram at det er mange søketreff i kategorien *Annet*. Disse drives for det meste fram av treff på søkeordet «miljø», som har rundt seks ganger så mange treff som søkeordene «klima» og «natur», og nesten tjuesyv ganger så mange treff som søkeordet «utslipp», i kategorien *Annet*. Dette kommer blant annet av at treff på Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet kategoriseres her, men også av at mye av tildelingsbrevenes omtale av miljø ikke nødvendigvis knyttes til klimaendringer.

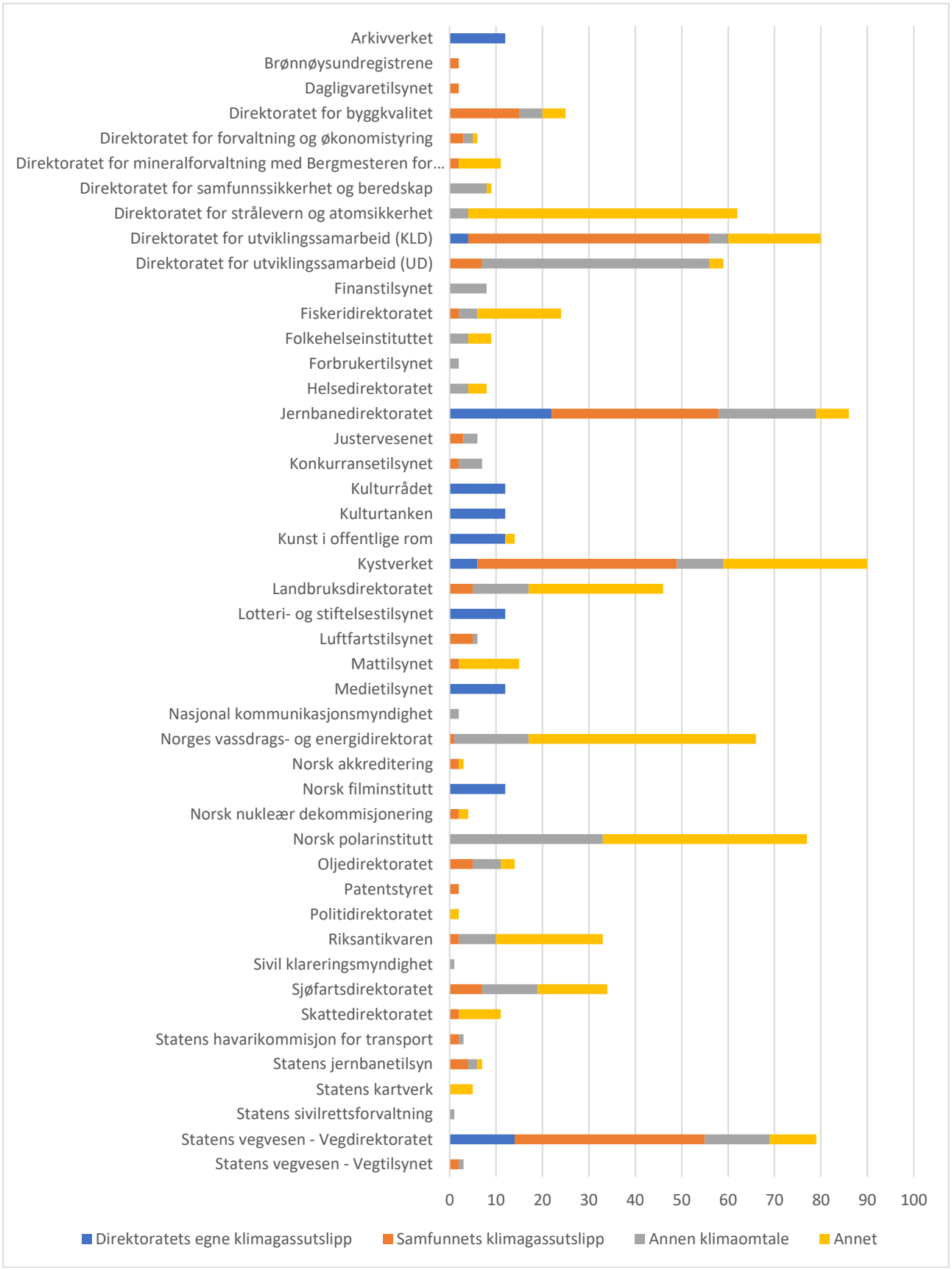
Figur 3: Andel søketreff i ulike kategorier



Det er omtrent like mange søketreff innen kategorien *Annen klimaomtale* som det er innen kategorien *Samfunnets klimagass-utslipp*. Dette skyldes blant annet at det er en del av tildelingsbrevene som tar opp virkningene av klimaendringene på samfunnsområdet til direktoratene, noe som faller innunder *Annen klimaomtale*. Samtidig vies det plass til mål om reduksjon av klimagassutslipp og tiltak for å nå disse målene, som faller innunder *Samfunnets klimagassutslipp*. Søketreff som omhandler reduksjon av *Direktoratets egne klimagassutslipp* er den minste kategorien, med rundt halvparten av søketreffene som de andre kategoriene av klimaomtale.

En oversikt over kategoriseringen av søketreffene i de ulike tildelingsbrevene er presentert i Figur 4, på neste side. Igjen er det tildelingsbrevene til Kystverket, Jernbanedirektoratet og Statens vegvesen – Vegdirektoratet som skiller seg ut, sammen med Klima- og miljødepartementets tildelingsbrev til Direktoratet for utviklingssamarbeid. Disse tildelingsbrevene har mange treff, og en stor andel av treffene omhandler *Samfunnets klimagassutslipp*. Når det kommer til *Annen klimaomtale*, er det spesielt Direktoratet for utviklingssamarbeids andre tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet og tildelingsbrevet til Norsk Polarinstitutt som skiller seg ut. For førstnevnte, drives dette mye av arbeid med klimatilpasning og -finansiering i andre land. For sistnevnte, drives dette mye av at polarområdene er spesielt utsatt for påvirkning og konsekvenser når klimaet endres. Når det gjelder reduksjon av *Direktoratets egne klimagassutslipp*, er det flere direktoraters tildelingsbrev som ligger på samme antall søketreff. Dette er en av faktorene som undersøkes i analysens neste del.

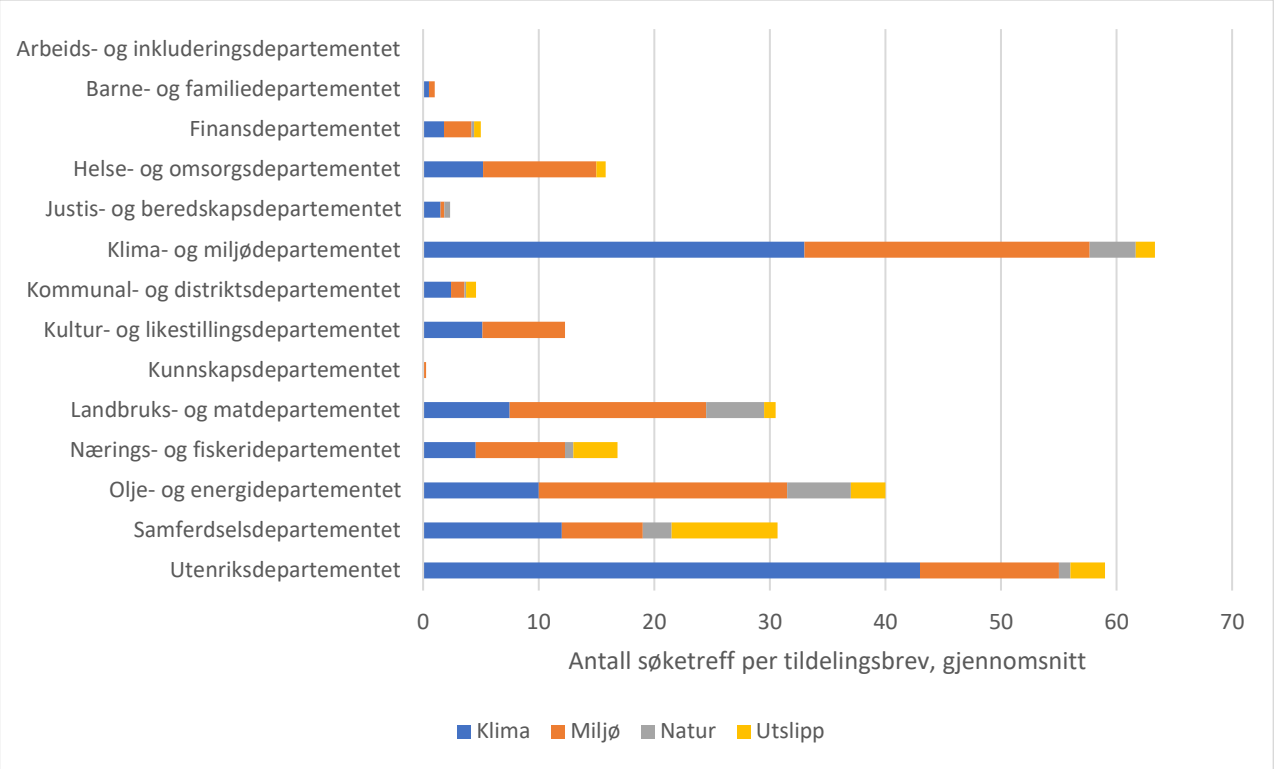
Figur 4: Kategorisering av søketreff per tildelingsbrev



Resultater: Avsender

For å ytterligere belyse hvordan klima og arbeid med utslippsreduksjoner inngår i departementenes styring av direktoratene, gjennomgås søketreffene for hvert departement. På denne måten er det lettere å se om det er noen mønster som går igjen i de ulike departementenes tildelingsbrev. Dette presenteres først som to ulike grafer for å gi en oversikt, før tildelingsbrevene fra hvert enkelt departement legges fram samlet.

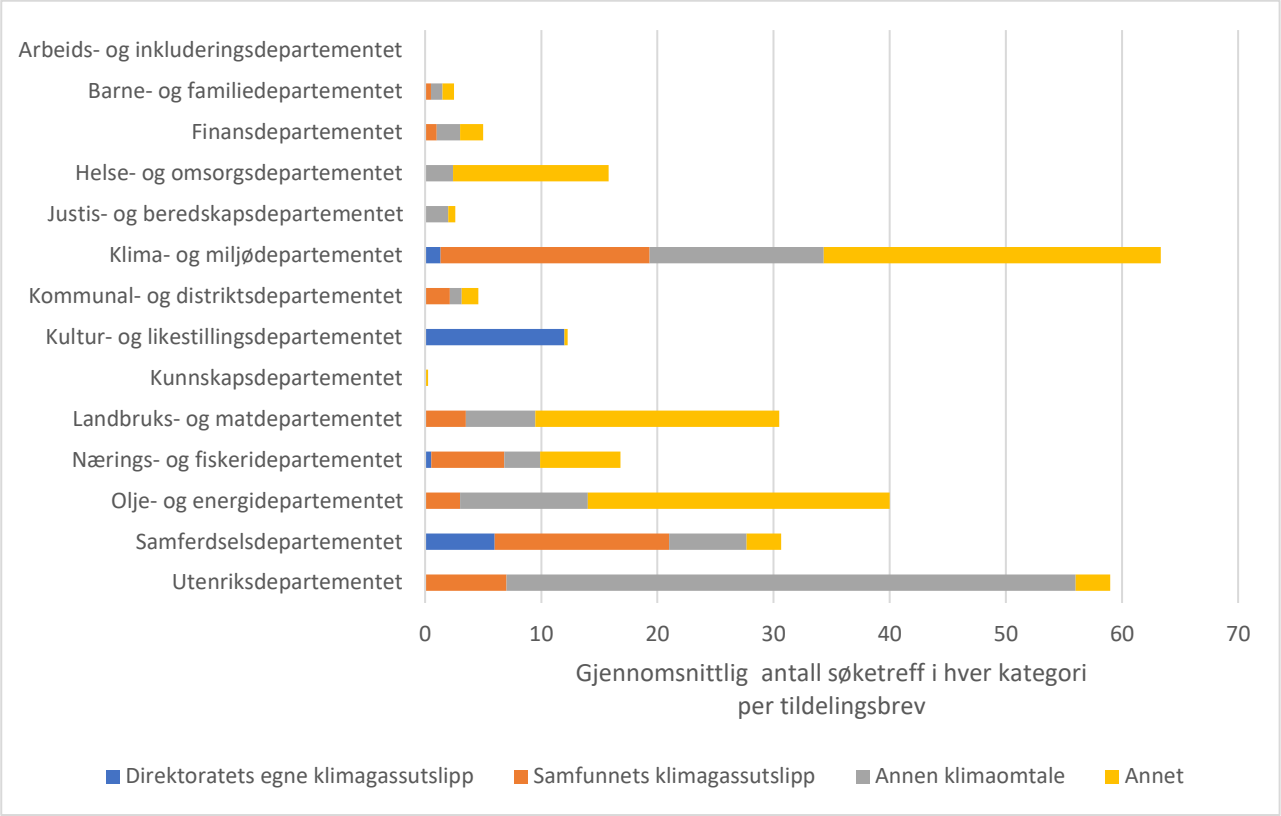
Figur 5: Gjennomsnittlig antall søketreff per tildelingsbrev fra departementene



Figur 5, over, presenterer gjennomsnittlig antall søketreff, på de ulike nøkkelordene, per tildelingsbrev fra de respektive departementene. Dette gir en viss oversikt, men varsomhet bør utvises ved tolkning av resultatene til de departementene hvor få tildelingsbrev har blitt analysert. For eksempel er bare ett tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet inkludert, mens bare to tildelingsbrev er inkludert fra Barne- og familiedepartementet, Olje- og energidepartementet, og Landbruks- og matdepartementet. Merk også at søketreff som ikke er direkte relatert til klimatiltak (kategorien «annet») er inkludert. Dette kan for eksempel gi Klima- og miljødepartementet uforholdsmessig mange treff. Med disse forbeholdene kan det derfor også være nyttig å se på hvilke kategorier søketreffene tilhører.

Figur 6, under, viser gjennomsnittlig antall søketreff i hver kategori, per tildelingsbrev fra de respektive departementene. Dette gjør det mulig å se hvilken kategori søketreffene i departementenes tildelingsbrev, i gjennomsnitt, tilhører. Dette tydeliggjør hvor mange av søketreffene som omhandler klimatiltak og utslipp, noe som nyanserer bildet litt. Varsomhet bør likevel utvises, også her, ved tolkning av resultatene til de departementene hvor få tildelingsbrev har blitt analysert.

Figur 6: Gjennomsnittlig antall søketreff i hver kategori per tildelingsbrev fra departementene



Begge disse figurene viser gjennomsnittlig antall søketreff for departementenes tildelingsbrev. Dette gir en gjennomsnittlig oversikt, men må tolkes med varsomhet. For å se nærmere på forskjellen mellom de ulike departementene, og fange opp eventuelle forskjeller mellom respektive departementers ulike tildelingsbrev, legges hvert departements tildelingsbrev fram samlet.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Ingen av tildelingsbrevene fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet inneholder noen relevante søketreff. Det fremstår altså som at klima og arbeid med utslippsreduksjoner ikke inngår i departementets styring av de underliggende direktoratene. Det må imidlertid understrekes at det er mulig at det finnes klimainnhold i tildelingsbrevene som ikke fanges opp av søkeordene som anvendes i denne innholdsanalysen, samt at det kan være andre dokumenter som inneholder slike styringssignal som ikke er med i denne analysen.

Tabell 2: Arbeids- og inkluderingsdepartementets tildelingsbrev til underliggende direktorater

Direktorat	**klima***				**miljø***				**natur***				**utslipp***			
	A	**B**	**C**	**D**	**A**	**B**	**C**	**D**	**A**	**B**	**C**	**D**	**A**	**B**	**C**	**D**
Arbeids- og velferdsdirektoratet																
Arbeidstilsynet																
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet																
Pensjonstrygden for sjømenn																
Petroleumstilsynet																

A = Direktoratets egne klimagassutslipp B = Samfunnets klimagassutslipp C = Annen klimaomtale
D = Annet

Barne- og familiedepartementet

Det virker heller ikke som om Barne- og familiedepartementet er særlig aktiv på klimastyring av sine underliggende direktorater. Forbrukertilsynet har imidlertid fått beskjed om å prioritere tilsyn med klima- og miljøpåstander i markedsføring i 2022, i sitt tildelingsbrev. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har ingen relevante søketreff i sitt tildelingsbrev.

Tabell 3: Barne- og familiedepartementets tildelingsbrev til underliggende direktorater

Direktorat	**klima***				**miljø***				**natur***				**utslipp***			
	A	**B**	**C**	**D**	**A**	**B**	**C**	**D**	**A**	**B**	**C**	**D**	**A**	**B**	**C**	**D**
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet																
Forbrukertilsynet			1				1									

A = Direktoratets egne klimagassutslipp B = Samfunnets klimagassutslipp C = Annen klimaomtale
D = Annet

Finansdepartementet

Finansdepartementet ser ikke ut til å ha en enhetlig tilnærming til klima og utslippsreduksjoner i tildelingsbrevene til sine underliggende direktorater. Tildelingsbrevene til Statistisk sentralbyrå og Tolldirektoratet har ingen relevante søketreff. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring har noen få relevante søketreff, som stort sett dreier seg om direktoratets arbeid med handlingsplanen for økt andel klima- og miljøvennlige anskaffelser og grønn innovasjon i det offentlige. Dette arbeidet kan være med på å redusere utslippene til andre offentlige virksomheter, og handlingsplanen er også omtalt i noen av de andre departementenes tildelingsbrev. Søketreffene i Finanstilsynets tildelingsbrev omhandler stort sett klimarisiko, mens søketreffene i Skattedirektoratets tildelingsbrev stort sett består av omtale av miljøavgifter.

Tabell 4: Finansdepartementets tildelingsbrev til underliggende direktorater

Direktorat	**klima***				**miljø***				**natur***				**utslipp***			
	A	**B**	**C**	**D**	**A**	**B**	**C**	**D**	**A**	**B**	**C**	**D**	**A**	**B**	**C**	**D**
Direktoratet for forvaltning og økonomistyring		2				1	2	1								
Finanstilsynet			6				1								1	
Skattedirektoratet		1				1		6				1				2
Statistisk sentralbyrå																
Tolldirektoratet																

A = Direktoratets egne klimagassutslipp B = Samfunnets klimagassutslipp C = Annen klimaomtale
D = Annet

Helse- og omsorgsdepartementet

Helse- og omsorgsdepartementet ser ikke ut til å ha en enhetlig tilnærming til klima og utslippsreduksjoner i tildelingsbrevene til sine underliggende etater. Tildelingsbrevene til Direktoratet for e-helse og Statens legemiddelverk inneholder ingen relevante søketreff. Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet har en del søketreff, men – som tidligere nevnt – er disse stort sett knyttet til treff på Klima- og miljødepartementet. Tildelingsbrevets øvrige søketreff omhandler klimaendringenes mulige påvirkning på strålingsforhold og radioaktiv forurensing, samt utslipp av radioaktiv stråling. Søketreffene i tildelingsbrevene til Folkehelseinstituttet og Helsedirektoratet omhandler stort sett klima/miljø og helse, inkludert internasjonale initiativer på området, miljørettet helsevern og bærekraftig kosthold.

Tabell 5: Helse- og omsorgsdepartementets tildelingsbrev til underliggende direktorater

Direktorat	klima*				miljø*				natur*				utslipp*			
	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
Direktoratet for e-helse																
Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet			3	16			1	38								4
Folkehelseinstituttet			2	2			2	3								
Helsedirektoratet			3				1	4								
Statens legemiddelverk																

A = Direktoratets egne klimagassutslipp B = Samfunnets klimagassutslipp C = Annen klimaomtale
D = Annet

Justis- og beredskapsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev har få relevante søketreff, men inneholder likevel elementer av en enhetlig tilnærming til klima for de underliggende direktoratene som jobber med beredskap. Tildelingsbrevet til Kriminalomsorgsdirektoratet har ingen relevante søketreff, mens tildelingsbrevet til Politidirektoratet har svært få treff, begrenset til miljøkriminalitet og samfunnsberedskap ved naturkatastrofer. De resterende fire tildelingsbrevene, til de underliggende direktoratene som hovedsakelig arbeider med beredskapsområdet, inneholder imidlertid alle den samme formuleringen knyttet til årsrapporteringen. Her fremgår det at direktoratene må «gjøre en overordnet, strategisk vurdering av hovedutfordringer og mulighetsrom knyttet til samfunnsoppdraget i et femårs-perspektiv» og at klimaendringer bør inngå i denne vurderingen. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har i tillegg noen søketreff relatert til klima og sikkerhet og beredskap. Arbeid med utslippsreduksjon inngår ikke i departementets tildelingsbrev til de underliggende direktoratene.

Tabell 6: Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev til underliggende direktorater

Direktorat	klima*				miljø*				natur*				utslipp*			
	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap			6					1			2					
Kriminalomsorgsdirektoratet																
Politidirektoratet								1				1				
Sivil klareringsmyndighet			1													
Statens sivilrettsforvaltning			1													
Utlendingsdirektoratet			1													

A = Direktoratets egne klimagassutslipp B = Samfunnets klimagassutslipp C = Annen klimaomtale
D = Annet

Klima- og miljødepartementet

Klima- og miljødepartementet har relativt mange søketreff i sine tildedelingsbrev til underliggende direktorater, men det er likevel ganske stor forskjell på antall og innhold i søketreffene. Det eneste tildelingsbrevet som inneholder føringer for reduksjon av direktoratets egne utslipp, er brevet til Direktoratet for utviklingssamarbeid. Her bes direktoratet om å rapportere på hvilke tiltak som gjøres for å redusere klimagassutslipp fra egne og tilskuddsmottakeres reiser. Det samme brevet inneholder også mange referanser til klima- og skoginitiativet, og ettersom dette tolkes som et klimatiltak for utslippsreduksjon (selv om det også har andre målsetninger), blir det mange søketreff som omhandler samfunnets klimagassutslipp. Tildelingsbrevet til

Norsk polarinstitutt har, som tidligere nevnt, et betydelig fokus på hvordan klimaendringene påvirker arktiske forhold, da spesielt Svalbard. Dette tildelingsbrevet har derfor en god del treff innen annen klimaomtale. Tildelingsbrevet til Riksantikvaren har en del forskjellige relevante søketreff, men i likhet med de to andre tildelingsbrevene fra Klima- og miljødepartementet, er det rett og slett en del søketreff som refererer til departementet selv.

Dette er det første departementet i denne gjennomgangen som gir direkte føringer om reduksjon av et av de underliggende direktoratenes egne utslipp. Sett i lys av departementets ansvarsområde, kunne man likevel forventet at tildelingsbrevene skulle ha hatt enda flere og enhetlig føringer på utslippsreduksjon, både for direktoratenes egne utslipp og klimagassutslipp fra samfunnet generelt.

Tabell 7: Klima- og miljødepartementets tildelingsbrev til underliggende direktorater

Direktorat	**klima***				**miljø***				**natur***				**utslipp***			
	A	**B**	**C**	**D**	**A**	**B**	**C**	**D**	**A**	**B**	**C**	**D**	**A**	**B**	**C**	**D**
Direktoratet for utviklingssamarbeid	2	50	4	7				11				2	2	2		
Norsk polarinstitutt			15	7			15	31			3	6				
Riksantikvaren		1	6	7			2	15				1		1		

A = Direktoratets egne klimagassutslipp B = Samfunnets klimagassutslipp C = Annen klimaomtale
D = Annet

Kommunal- og distriktsdepartementet

Kommunal- og distriktsdepartementet har tilsynelatende ikke en enhetlig tilnærming til klima og utslippsreduksjoner i sine tildelingsbrev til underliggende direktorater. Tildelingsbrevene til Datatilsynet, Digitaliseringsdirektoratet, Husbanken og Valgdirektoratet, har ingen treff på relevante søkeord. Statens kartverk har noen treff på søkeordene, men ingen av søketreffene omhandler utslippsreduksjon eller andre klimatiltak. Tildelingsbrevet til Nasjonal kommunikasjonsmyndighet inneholder et søketreff som ber direktoratet om å «vurdere metoder for måling av klima- og miljøeffekter knyttet til bruk av ekomtjenester». Direktoratet for byggkvalitet skiller seg ut med flere relevante søketreff, særlig omtale av samfunnets klimagassutslipp. Dette gjelder spesielt klimakrav til bygg. Innen annen klimaomtale, er det også flere referanser til klimatilpasning.

Tabell 8: Kommunal- og distriktsdepartementets tildelingsbrev til underliggende direktorater

Direktorat	**klima***				**miljø***				**natur***				**utslipp***			
	A	**B**	**C**	**D**	**A**	**B**	**C**	**D**	**A**	**B**	**C**	**D**	**A**	**B**	**C**	**D**
Datatilsynet																
Digitaliseringsdirektoratet																
Direktoratet for byggkvalitet		9	5					4				1		6		
Husbanken																
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet			1				1									
Statens kartverk				2				3								
Valgdirektoratet																

A = Direktoratets egne klimagassutslipp B = Samfunnets klimagassutslipp C = Annen klimaomtale
D = Annet

Kultur- og likestillingsdepartementet

Kultur- og likestillingsdepartementet ser ut til å være det eneste departementet som har en fullstendig enhetlig tilnærming til klima og utslippsreduksjoner i tildelingsbrevene til sine underliggende etater. Alle de syv underliggende direktoratene har akkurat de samme søketreffene (Kunst i offentlige rom har i tillegg også en referanse til Klima- og miljødepartementet). Her er det standardformuleringer som går igjen, og det vises blant annet til at «[d]et er viktig at alle samfunnsaktører tar et selvstendig ansvar for å legge miljøhensyn til grunn for aktivitetene sine. Virksomheten skal vurdere aktuelle klima- og miljøtiltak i sin daglige virksomhet». Dette sikrer en enhetlig tilnærming til klima og utslippsreduksjoner i departementets tildelingsbrev, og departementet har tatt et generelt styringsgrep. Dette behøver imidlertid ikke å medføre sterke styringssignaler på utslippsreduksjoner. Formuleringene er lite konkrete og forpliktende, og de kan bare være et uttrykk for at departementet har standardisert tildelingsbrevenes ordlyd om klima- og miljøtiltak. Med dette forbeholdet er det likevel verdt å merke seg departementets enhetlige styringssignaler.

Tabell 9: Kultur- og likestillingsdepartementets tildelingsbrev til underliggende direktorater

Direktorat	**klima***				**miljø***				**natur***				**utslipp***			
	A	**B**	**C**	**D**	**A**	**B**	**C**	**D**	**A**	**B**	**C**	**D**	**A**	**B**	**C**	**D**
Arkivverket	5				7											
Kulturrådet	5				7											
Kulturtanken	5				7											
Kunst i offentlige rom	5			1	7			1								
Lotteri- og stiftelsestilsynet	5				7											
Medietilsynet	5				7											
Norsk filminstitutt	5				7											

A = Direktoratets egne klimagassutslipp B = Samfunnets klimagassutslipp C = Annen klimaomtale
D = Annet

Kunnskapsdepartementet

Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev til underliggende direktorater inneholder nesten ingen relevante søketreff. Tildelingsbrevene til direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen og Statens lånekasse for utdanning har ingen relevante søketreff. Tildelingsbrevet til Utdanningsdirektoratet inneholder ett søketreff, men det omhandler ikke utslippsreduksjon eller andre klimatiltak. En ren ordtelling som dette, indikerer dermed at klima og arbeid med utslippsreduksjoner ikke inngår i Kunnskapsdepartementets styring av de underliggende direktoratene.

Tabell 10: Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev til underliggende direktorater

Direktorat	**klima***				**miljø***				**natur***				**utslipp***			
	A	**B**	**C**	**D**	**A**	**B**	**C**	**D**	**A**	**B**	**C**	**D**	**A**	**B**	**C**	**D**
Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse																
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen																
Statens lånekasse for utdanning																
Utdanningsdirektoratet – direktoratet for barnehage, grunnopplæring og IKT								1								

A = Direktoratets egne klimagassutslipp B = Samfunnets klimagassutslipp C = Annen klimaomtale
D = Annet

Landbruks- og matdepartementet

Landbruks- og matdepartementets tildelingsbrev til underliggende direktorater inneholder noen relevante søketreff. Dette gjelder særlig tildelingsbrevet til Landbruksdirektoratet, som har en del treff på utslippsreduksjon og andre klimatiltak. Når det gjelder utslippsreduksjon, skal direktoratet legge til rette for både reduksjon av klimagassutslipp og økt karbonopptak. Når det gjelder andre klimatiltak, er det blant annet snakk om arbeid med informasjonsarbeid og klimatilpasning i jordbruket. Tildelingsbrevet til Mattilsynet har færre søketreff, og de fleste omhandler ikke klimatiltak

Tabell 11: Landbruks- og matdepartementets tildelingsbrev til underliggende direktorater

Direktorat	**klima***				**miljø***				**natur***				**utslipp***			
	A	**B**	**C**	**D**	**A**	**B**	**C**	**D**	**A**	**B**	**C**	**D**	**A**	**B**	**C**	**D**
Landbruksdirektoratet		4	8	1			4	19				9		1		
Mattilsynet		1		1				11				1		1		

A = Direktoratets egne klimagassutslipp B = Samfunnets klimagassutslipp C = Annen klimaomtale D = Annet

Nærings- og fiskeridepartementet

I likhet med tildelingsbrevene fra Kultur- og likestillingsdepartementet, inneholder tildelingsbrevene fra Nærings- og fiskeridepartementet noen standardformuleringer om utslippsreduksjoner. I Nærings- og fiskeridepartementets tilfelle dreier det seg om et avsnitt om overordnede forventninger, utfordringer og prioriteringer, hvor det blant annet slås fast at «[i] næringspolitikken vil vi bidra til grønn omstilling i næringslivet ved å redusere klimagassutslippene med 55 prosent innen 2030» og at «[d]epartementets underliggende og tilknyttede virksomheter forventes å bidra aktivt for å nå disse målene». Dette er tydelige styringssignaler på utslippsreduksjon, men det samme forbeholdet om lite konkrete og forpliktende pålegg, som gjelder tildelingsbrevene fra Kultur- og likestillingsdepartementet, er også gjeldende her.

Utenom standardformuleringen, er det særlig tildelingsbrevet til Kystverket som peker seg ut med mange relevante søketreff. Ikke bare er dette det tildelingsbrevet som har flest relevante søketreff i analysen, men det har også mange treff som omhandler utslippsreduksjoner, inkludert både direktoratets egne utslipp og utslipp fra samfunnet generelt. Tildelingsbrevet til Sjøfartsdirektoratet har også en del treff på utslippsreduksjoner, men langt ifra så mange som Kystverket. Tildelingsbrevet har heller ingen treff på omtale av Sjøfartsdirektoratets egne utslipp.

Samlet sett viser Nærings- og fiskeridepartementet enhetlige styringssignaler på at utslippsreduksjon skal prioriteres, men det er fortsatt stort sprik i antall søketreff for tildelingsbrevene til de underliggende etatene.

Tabell 12: Nærings- og fiskeridepartementets tildelingsbrev til underliggende direktorater

Direktorat	klima*				miljø*				natur*				utslipp*			
	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
Brønnøysundregistrene		1												1		
Dagligvaretilsynet		1												1		
Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard		1						8						1		1
Fiskeridirektoratet		1	2					15			1	3		1	1	
Justervesenet		1	1				1				1			2		
Konkurransetilsynet		1					5							1		
Kystverket	4	18	7			5	1	28			2	1	2	20		2
Norsk akkreditering		1						1						1		
Norsk nukleær dekommisjonering		1						2						1		
Patentstyret		1												1		
Sjøfartsdirektoratet		2	4	3			8	11						5		1

A = Direktoratets egne klimagassutslipp B = Samfunnets klimagassutslipp C = Annen klimaomtale
D = Annet

Olje- og energidepartementet

Olje- og energidepartementets tildelingsbrev har en del relevante søketreff. Dette gjelder særlig tildelingsbrevet til Norges vassdrags- og energidirektorat, men flesteparten av treffene i dette tildelingsbrevet omhandler ikke klimatiltak. Det er ett søketreff i tildelingsbrevet som omhandler utslipp, men ikke i Norge. Dette tar opp norsk bistand til fornybar energi i utviklingsland. En del søketreff omhandler annen klimaomtale, og tar opp kunnskapsutvikling på klimaområdet, samt blant annet påvirkning som følger av et klima i endring. Tildelingsbrevet til Oljedirektoratet nevner også kunnskapsutvikling på klimaområdet. I tillegg er det også noen søketreff som omhandler utslipp. Disse er for det meste knyttet til omtale av CO_2- avgiften.

Tabell 13: Olje- og energidepartementets tildelingsbrev til underliggende direktorater

Direktorat	klima*				miljø*				natur*				utslipp*			
	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
Norges vassdrags- og energidirektorat			14				1	41			1	8		1		
Oljedirektoratet			6					1				2		5		

A = Direktoratets egne klimagassutslipp B = Samfunnets klimagassutslipp C = Annen klimaomtale
D = Annet

Samferdselsdepartementet

Alle tildelingsbrevene fra Samferdselsdepartementet til underliggende direktorater inkluderer relevante søketreff som omhandler klimagassutslipp. Dette kommer av at Samferdselsdepartementet, i likhet med Kultur- og likestillingsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, har inkludert en standardformulering i sine tildelingsbrev. Denne standardformuleringen er imidlertid kortere enn de to andre departementenes, og fastslår hvilke mål som er satt for transportsektoren, noe som blant annet inkluderer å «[b]idra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål». Dette er et enhetlig styringssignal fra departementet vedrørende klima og utslipp, men – som tidligere påpekt – betyr ikke dette nødvendigvis at styringssignalet er sterkt.

Det er imidlertid to direktoraters tildelingsbrev som taler for at Samferdselsdepartementet også sender meget tydelige styringssignaler. Disse to er Jernbanedirektoratet og Statens vegvesen – Vegdirektoratet. Begge de to direktoratenes tildelingsbrev inneholder mange relevante søketreff som omhandler utslipp, både etatens egne utslipp og utslipp fra samfunnet generelt. Selv om ikke tildelingsbrevene til alle de underliggende direktoratene inneholder så mange søketreff, er det likevel tydelig at Samferdsels-departementet sender styringssignaler vedrørende klima og arbeid med utslippsreduksjon. Det viser imidlertid også at det er variasjon mellom de respektive tildelingsbrevene som departementet sender ut.

Tabell 14: Samferdselsdepartementets tildelingsbrev til underliggende direktorater

Direktorat	**klima***				**miljø***				**natur***				**utslipp***			
	A	**B**	**C**	**D**	**A**	**B**	**C**	**D**	**A**	**B**	**C**	**D**	**A**	**B**	**C**	**D**
Jernbanedirektoratet	7	15	9		1	6	9	4			3	3	14	15		
Luftfartstilsynet		2				1	1							2		
Statens havarikommisjon for transport		1				1	1									
Statens jernbanetilsyn		2	1	1		2	1									
Statens vegvesen - Vegdirektoratet	7	18	8		1	3	4	5		2	2	5	6	18		
Statens vegvesen - Vegtilsynet		1				1	1									

A = Direktoratets egne klimagassutslipp B = Samfunnets klimagassutslipp C = Annen klimaomtale
D = Annet

Utenriksdepartementet

Utenriksdepartementet har bare ett tildelingsbrev, til ett underliggende direktorat, inkludert i analysen. Det er derfor vanskelig å si noe om et eventuelt mønster i hvordan klima og utslippsreduksjoner prioriteres i tildelingsbrev fra departementet. Det er imidlertid klart at tildelingsbrevet til Direktoratet for utviklingssamarbeid har mange relevante søketreff knyttet til klimatiltak. Dette gjelder særlig klimatiltak som faller utenfor ren utslippsreduksjon, men utslippsreduksjon er også adressert en del. Det er verdt å merke seg at mens Klima- og miljødepartementets tildelingsbrev til Direktoratet for utviklingssamarbeid inkluderer pålegg om å redusere egne utslipp fra reiser, inneholder Utenriksdepartementets tildelingsbrev til Direktoratet for utviklingssamarbeid ingen slik oppfordring.

Tabell 15: Utenriksdepartementets tildelingsbrev til underliggende direktorater

Direktorat	**klima***				**miljø***				**natur***				**utslipp***			
	A	**B**	**C**	**D**	**A**	**B**	**C**	**D**	**A**	**B**	**C**	**D**	**A**	**B**	**C**	**D**
Direktoratet for utviklingssamarbeid		3	39	1			10	2		1				3		

A = Direktoratets egne klimagassutslipp B = Samfunnets klimagassutslipp C = Annen klimaomtale
D = Annet

Sammenligning av departementene

Samlet sett indikerer denne analysen at det er store sprik i departementenes styringssignaler vedrørende klima og utslippskutt i tildelingsbrevene til de underliggende direktoratene. Noen departementer har få eller ingen relevante søketreff. Dette gjelder særlig Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familie-departementet, og Kunnskapsdepartementet. På den andre siden skiller Kultur- og likestillingsdeparte-mentet, Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet seg ut med enhetlige styrings-

signaler som går igjen i de ulike tildelingsbrevene, i form av standardformuleringer om utslippsreduksjoner. De øvrige departementene faller mellom disse ytterpunktene.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, og Kunnskapsdepartementet har alle ingen eller svært få relevante søketreff i sine tildelingsbrev til underliggende direktorater. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har ingen treff i sine fem tildelingsbrev. Barne- og familiedepartementet har to treff i ett av sine to tildelingsbrev. Dette kommer av at Forbrukertilsynet har fått beskjed om å prioritere tilsyn med klima- og miljøpåstander i markedsføring i 2022. Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev har enda færre treff på søkeordene. Departementets fire tildelingsbrev har til sammen ett treff, og det er innenfor «Annet»-kategorien. Denne undersøkelsen indikerer dermed at disse tre departementene ikke inkluderer arbeid med å redusere klimautslipp i sine tildelingsbrev til underliggende direktorater. Det må imidlertid tas forbehold om at dette er et øyeblikksbilde basert på de primære tildelingsbrevene for 2022, og at det kan være aktuelle formuleringer i brevet som ikke inneholder de benyttede søkeordene.

Finansdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, og Justis- og beredskapsdepartementet har alle en blanding av tildelingsbrev med klimaomtale og tildelingsbrev uten treff på søkeordene. Finansdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet har begge sendt fem tildelingsbrev hvorav to av brevene ikke har noen relevante søketreff, mens tre har noen treff. Finansdepartementets treff inkluderer omtale av samfunnets klimagassutslipp, mens Helse- og omsorgsdepartementets treff ikke omhandler hverken egne eller samfunnet klimagassutslipp. Kommunal- og distriktsdepartementet har treff på søkeordene i tre av syv tildelingsbrev. Her er skiller tildelingsbrevet til Direktoratet for byggkvalitet seg ut, med flere relevante søketreff og omtale av samfunnets klimagassutslipp. Dette gjelder spesielt klimakrav til bygg. Justis- og beredskapsdepartementet har treff på søkeordene i fem av sine seks tildelingsbrev. Det er imidlertid få treff, og disse knytter seg ikke til utslipp eller utslippsreduksjoner.

Klima- og miljødepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Olje- og energidepartementet, og Utenriksdepartementet har relevante søketreff i alle sine tildelingsbrev. Klima- og miljødepartementet skiller seg ut med mange treff, og treff innen alle kategoriene av klimaomtale. Det er likevel ganske stor forskjell på antall og innhold i søketreffene for departementets tre tildelingsbrev. Direktoratet for utviklingssamarbeid får tydeligst føringer, og bes om å rapportere på hvilke tiltak som gjøres for å redusere klimagassutslipp fra egne og tilskuddsmottakeres reiser. Klima- og miljødepartementet er det første departementet i denne gjennomgangen som gir direkte føringer om reduksjon av direktoratenes egne utslipp. Sett i lys av departementets ansvarsområde, kunne man likevel forventet at tildelingsbrevene skulle ha hatt enda flere og enhetlig føringer på utslippsreduksjon, både for direktoratenes egne utslipp og klimagassutslipp fra samfunnet generelt.

Landbruks- og matdepartementet og Olje- og energidepartementet har begge to tildelingsbrev som inneholder relevante søketreff, inkludert omtale av samfunnets klimagassutslipp. Ingen av dem tar opp direktoratenes egne utslipp. Utenriksdepartementet har bare ett tildelingsbrev inkludert i analysen. Det er derfor vanskelig å si noe om et eventuelt mønster i hvordan klima og utslippsreduksjoner prioriteres i tildelingsbrev fra departementet, men tildelingsbrevet til Direktoratet for utviklingssamarbeid har mange relevante søketreff knyttet til klimatiltak. Direktoratets egne utslipp er imidlertid ikke nevnt, slik som i Klima- og miljødepartementets tildelingsbrev til samme direktorat.

Kultur- og likestillingsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, og Samferdselsdepartementet har relevante søketreff og en enhetlig tilnærming i alle sine tildelingsbrev. Kultur- og likestillingsdepartementet er det eneste departementet som har en fullstendig enhetlig tilnærming til klima og utslippsreduksjoner i tildelingsbrevene til sine underliggende etater, og alle de syv tildelingsbrevene til underliggende direktorater har de samme søketreffene. Her er det standardformuleringer som går igjen, og det vises blant annet til at

«[d]et er viktig at alle samfunnsaktører tar et selvstendig ansvar for å legge miljøhensyn til grunn for aktivitetene sine. Virksomheten skal vurdere aktuelle klima- og miljøtiltak i sin daglige virksomhet».

I likhet med tildelingsbrevene fra Kultur- og likestillingsdepartementet, inneholder de tolv tildelingsbrevene fra Nærings- og fiskeridepartementet noen standardformuleringer om utslippsreduksjoner. I Nærings- og fiskeridepartementets tilfelle dreier det seg om et avsnitt om overordnede forventninger, utfordringer og prioriteringer, hvor det blant annet slås fast at «[i] næringspolitikken vil vi bidra til grønn omstilling i næringslivet ved å redusere klimagassutslippene med 55 prosent innen 2030» og at «[d]epartementets underliggende og tilknyttede virksomheter forventes å bidra aktivt for å nå disse målene». Det er imidlertid mange av departementets tildelingsbrev som ikke inneholder andre søketreff utover standardformuleringene. Utenom standardformuleringen, er det særlig tildelingsbrevet til Kystverket som peker seg ut med mange relevante søketreff. Brevet har flest relevante søketreff i analysen, og det har også mange treff som omhandler utslippsreduksjoner, inkludert både direktoratets egne utslipp og utslipp fra samfunnet generelt. Tildelingsbrevet til Sjøfartsdirektoratet har også en del treff på utslippsreduksjoner, men langt ifra så mange som Kystverket.

Samferdselsdepartementet har, i likhet med Kultur- og likestillingsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, inkludert en standardformulering i sine seks tildelingsbrev. Denne standardformuleringen er imidlertid kortere enn de to andre departementenes, og fastslår hvilke mål som er satt for transportsektoren, noe som blant annet inkluderer å «[b]idra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål». Også for dette departementet er det flere tildelingsbrev som ikke går utover standardformuleringene. To tildelingsbrev skiller seg ut. Disse to er til Jernbanedirektoratet og Statens vegvesen – Vegdirektoratet. Begge de to direktoratenes tildelingsbrev inneholder mange relevante søketreff som omhandler utslipp, både etatens egne utslipp og utslipp fra samfunnet generelt.

Standardformuleringer sikrer en enhetlig tilnærming til klima og utslippsreduksjoner i departementets tildelingsbrev, og disse tre departementet har tatt et generelt styringsgrep. Dette behøver imidlertid ikke å medføre sterke styringssignaler på utslippsreduksjoner. Formuleringene er lite konkrete og forpliktende, og de kan bare være et uttrykk for at departementene har standardisert tildelingsbrevenes ordlyd om klima- og miljøtiltak. Med dette forbeholdet er det likevel verdt å merke seg de tre departementenes enhetlige styringssignaler. Det er imidlertid også verdt å merke seg at, også for Nærings- og fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet som har standardformuleringer, er det variasjon i klimaomtale mellom de respektive tildelingsbrevene som departementet sender ut.

Tabell 16: Departementenes tildelingsbrev til underliggende direktorater

Styringssignaler	**Departementer**
Ingen eller svært få relevante søketreff i sine tildelingsbrev til underliggende direktorater	Arbeids- og inkluderingsdepartementet Barne- og familiedepartementet Kunnskapsdepartementet
En blanding av tildelingsbrev med relevante søketreff og tildelingsbrev uten relevante søketreff	Finansdepartementet Helse- og omsorgsdepartementet Kommunal- og distriktsdepartementet Justis- og beredskapsdepartementet
Relevante søketreff i alle sine tildelingsbrev	Klima- og miljødepartementet Landbruks- og matdepartementet Olje- og energidepartementet Utenriksdepartementet
Relevante søketreff og en enhetlig tilnærming i alle sine tildelingsbrev	Kultur- og likestillingsdepartementet Nærings- og fiskeridepartementet Samferdselsdepartementet

En oversikt over de ulike mønstrene i departementenes tildelingsbrev til underliggende direktorater er presentert i tabell 16. Direktoratenes ansvarsområder, og hvor utslagsgivende disse er for Norges klimagassutslipp, ser ut til å virke inn. Et eksempel på dette er de mange søketreffene i tildelingsbrevene til direktoratene som bidrar til Nasjonal transportplan. Likevel er det også tydelig at departementene kan velge å gi flere styringssignaler, uten at direktoratene tilhører en sektor som er svært viktig for Norges klimagassutslipp. Dette undersøkes videre i rapportens andre del. Der ser vi nærmere på hva som står i departementenes tildelingsbrev.

DEL II

Innledning

Formålet med den kvalitative undersøkelsen er å undersøke i hvilken grad departementene gir konkrete og sterke styringssignaler knyttet til arbeid med klimapolitikk til de aktuelle direktoratene. Et lite utvalg tildelingsbrev er plukket ut for nærmere undersøkelse i denne delen.

Del II av rapporten presenterer først hvilke direktorater som inngår i den kvalitative undersøkelsen og hvorfor disse er valgt. Deretter beskrives metoden som er benyttet for å gjennomføre den kvalitative analysen. Resultatene av den kvalitative analysen legges så fram, både med vekt på de enkelte tildelingsbrevene og de ulike departementene som avsendere. En sammenligning av den kvantitative og den kvalitative analysen presenteres også. Avslutningsvis legges det fram en samlet vurdering og konklusjon.

Utvalget av statlige direktorater i den kvalitative analysen

I den kvalitative undersøkelsen har vi etter dialog med sekretariatet for Klimautvalget 2050 valgt å analysere tildelingsbrevene til åtte etater:

- Direktoratet for byggkvalitet
- Oljedirektoratet
- Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
- Kystverket
- Sjøfartsdirektoratet
- Statens vegvesen – Vegdirektoratet
- Jernbanedirektoratet
- Landbruksdirektoratet

Utvalget er basert på følgende kriterier: (1) etatene i utvalget har relativt mange treff på søkeordene i den kvantitative undersøkelsen; (2) hver enkelt etat er ansvarlig for en sektor eller virksomheter som er viktig for utslippsreduserende tiltak eller andre klimamål; (3) etatene i utvalget dekker bredt når det gjelder samfunnssektorer og type virksomhet som er sentrale for å oppnå Norges klimamål.

Tildelingsbrevene er fra fem departementer:

- Kommunal- og distriktsdepartementet (Direktoratet for byggkvalitet)
- Olje- og energidepartementet (Oljedirektoratet og NVE)
- Nærings- og fiskeridepartementet (Kystverket og Sjøfartsdirektoratet)
- Samferdselsdepartementet (Jernbanedirektoratet og Statens vegvesen)
- Landbruks- og matdepartementet (Landbruksdirektoratet)

Disse fem departementene representerer sektorer som er sentrale for å oppnå klimamålene og omstille Norge til et lavutslippssamfunn.

Metode

Den kvantitative gjennomgangen viste noen utfordringer for en ordtelling av søkeordene. Analysen skulle gjøre rede for om omtalen er knyttet til tiltak for å redusere etatens egne utslipp eller arbeid med klimatiltak for samfunnet generelt, men flere treff på søkeordene omhandlet ikke nødvendigvis klima, men kunne handle om f.eks. utslipp av andre stoffer til miljøet. Ordet miljø kan også ha flere betydninger, som f.eks. naturmiljø eller mer generelt omgivelser. Flere treff på søkeordene omhandlet klima generelt eller oppmerksomhet om klimaendringer eller klimatilpasning, uten å indikere arbeid med tiltak for utslippsreduksjoner for etaten eller samfunnet generelt. En del av omtalen er deskriptiv, som f.eks. å konstatere at klimaet er i endring eller at klimaendringer er et problem. Noen departementer hadde standardiserte, men relativt

uforpliktende formuleringer om klima- og miljøtiltak i tildelingsbrevene. Dette gir mange treff på søkeordene, men betyr ikke nødvendigvis at departementene sender sterke eller klare styringssignaler. På den annen side gir også standardiserte formuleringer i tildelingsbrevene styringssignaler om klima og klimaarbeid, i motsetning til brevene som ikke har treff på søkeordene.

En kvalitativ vurdering av et utvalg tildelingsbrev gir oss muligheten til å vurdere ikke bare *hvorvidt,* men også *hvordan* arbeid med å redusere utslipp er omtalt i tildelingsbrevene. Formålet med den kvalitative utredningen er å undersøke i hvilken grad departementene gir konkrete og sterke styringssignaler knyttet til arbeid med klimapolitikk til de aktuelle etatene. Utover å vurdere de primære og supplerende tildelingsbrevene har sekretariatet for Klimautvalget 2050 også bedt oss om å se på departementenes instrukser til etatene, ettersom disse inneholder overordnede beskrivelser av myndighetenes langsiktige oppdrag til etatene. Alle dokumenter er hentet fra regjeringens nettsider, med unntak av Kystverkets hovedinstruks som er hentet fra Kystverkets nettsider.

Den systematiske kartleggingen av styringssignaler knyttet til klimaarbeid i departementenes styringsdokumenter tar utgangspunkt i følgende spørsmål:

1. i hvilken grad gir departementets instrukser, tildelingsbrev og eventuelle supplerende tildelingsbrev konkrete og tydelige styringssignaler om utslippsreduserende tiltak av etatens egne utslipp;
2. i hvilken grad gir departementets instrukser, tildelingsbrev og eventuelle supplerende tildelingsbrev konkrete og tydelige styringssignaler om utarbeidelse, implementering og evaluering av tiltak for utslippsreduksjoner i samfunnet;
3. hvilke målkonflikter mellom føringene knyttet til en etats arbeid med klima, og andre sentrale føringer i tildelingsbrevet som kan identifiseres.

I analysen gjennomgår vi først tildelingsbrevene og instruksene til hvert enkelt direktorat i utvalget og vurderer de tre punktene om (1) direktoratets egne utslipp, (2) samfunnets utslipp, og (3) målkonflikter. Det tredje punktet omhandler styringssignaler om klimatiltak som kan være i direkte eller indirekte konflikt med andre føringer i tildelingsbrevet. Her er det viktig å presisere at målkonflikter ikke nødvendigvis betyr at tildelingsbrevet gir uklare eller uforpliktende føringer om klimatiltak. Tvert imot kan vi forvente at konkrete og tydelige styringssignaler om klimatiltak kan være i konflikt med andre sentrale føringer i tildelingsbrevet. Motsatt kan vi forvente fravær av målkonflikter i tildelingsbrev med svake eller manglede styringssignaler om klimatiltak. Det kan likevel være motsetninger mellom sektormål og klimamål. Slike målkonflikter framgår ikke nødvendigvis direkte av tildelingsbrevene, men kan utledes ut fra sektormålene i brevene og de nasjonale klimamålene. I analysen identifiserer vi også noen slike målkonflikter.

Etter gjennomgangen av alle tildelingsbrevene og instruksene sammenligner vi styringssignalene på tvers av tildelingsbrevene og instruksene med vekt på avsender. Her sammenholder vi også funnene med resultatene fra den kvantitative analysen av alle tildelingsbrevene i denne utredningen. Formålet er å vurdere om departementene som avsendere gir ulike styringssignaler og ulik vekt til arbeidet med utslippsreduksjoner. I denne sammenheng vurderer vi også om eventuelle forskjeller mellom departementene kan forklares ut fra ulike prioriteringer av tiltak for utslippsreduksjoner, eller om det primært er saksfeltet (som f.eks. ulike klimautfordringer i ulike sektorer) og eventuelle målkonflikter som kan forklare variasjonen i typen og vektingen av tiltak for utslippsreduksjoner i tildelingsbrevene. Til slutt oppsummeres funnene fra både den kvantitative og kvalitative undersøkelsen i en kort konklusjon.

Resultater

Direktoratet for byggkvalitet

Styringssignalene fra Kommunal- og distriktsdepartementet til Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) som her er gjennomgått er den gjeldende instruksen, tildelingsbrevet og de seks supplerende tildelingsbrevene for 2022.

Direktoratets egne klimagassutslipp

Det foreligger ingen direkte instrukser om å redusere etatens egne utslipp. I supplerende tildelingsbrev nr. 5 ber departementet imidlertid om mer informasjon om hvordan direktoratet bidrar til å nå bærekraftsmålene, slik at departementet kan rapportere om dette til Stortinget. Her påpekes det at direktoratet kan bidra gjennom utførelsen av sitt samfunnsoppdrag, men også «bidra gjennom endringer i driften av etaten, f. eks. gjennom praksis for innkjøp og reiser».

Samfunnets klimagassutslipp

Tildelingsbrevet fra Kommunal- og distriktsdepartementet til DiBK legger stor vekt på byggsektorens ansvar for utslippsreduksjoner i samfunnet. Departementet har satt et strategisk mål om at DiBK skal fremme bærekraftig byggvirksomhet. I brevet står det at for å nå klimamålene og bli et lavutslippssamfunn, må ressursene utnyttes bedre. Brevet slår fast at byggsektoren har et stort klimaavtrykk, og at byggnæringen er blant næringene med størst potensial for å kutte utslipp, spesielt i byggeprosessen og innenfor materialbruk og avfallshåndtering.

For å redusere klimagassutslippene fra bygg og byggvirksomhet, anmodes DiBK i tildelingsbrevet om å jobbe med to overgripende tiltak spesielt. Det første tiltaket er å *redusere avfallsmengdene fra sektoren mest mulig og øke gjenbruken av byggmaterialene og ressursene*. Departementet slår fast at et anslag viser at avfallsmengdene fra sektoren vil øke i årene framover. Direktoratet anmodes om å vurdere relevante tiltak for å redusere avfallsmengdene, blant annet ved å utrede hvilke avfallsstrømmer som betyr mest for å redusere avfallsmengdene. Departementet ber også om at direktoratet identifiserer barrierer for å redusere avfallsmengder og hindringer i dagens regelverk. Et annet styringssignal er en anmodning om å gi veiledning og informasjon om økt ombruk av byggvarer. Direktoratet bes vurdere hvordan et pilotarbeid i regi av samordningsrådet for digitalisering i byggebransjen, med fokus på produktdatamaler i den første toårsperioden fra 2021, kan støttes med tanke på å fremme økt ombruk av byggmaterialer. Departementet påpeker også at det er et mål å sikre en mer ressurseffektiv utnyttelse av store overskudd av jord- og steinmasser fra anleggsvirksomhet. DiBK bes vurdere hvordan anbefalingene fra et tverrsektorielt prosjekt om disponering av jord og stein som ikke er forurenset bør følges opp på direktoratets ansvarsområde.

Det andre overgripende tiltaket DiBK bes jobbe med, er *klimakrav til bygg*. Målet er å redusere klimagassutslippene fra bygg og byggnæringen, blant annet gjennom bruk av klimavennlige materialer og gjenbruk. Departementet framhever at byggteknisk forskrift er et mulig virkemiddel, og at eventuelle endringer i forskriften må sees i sammenheng med andre virkemidler, som klimakvoter og støtteordninger, og skje i dialog med aktørene i næringen og relevante myndigheter. Direktoratet skal vurdere og gi departementet råd om hvordan utslipp knyttet til bygging kan reduseres. Videre må direktoratet påregne å jobbe videre med en strategi for energirenovering av bygg, som ble påbegynt i samarbeid med NVE i 2021.

I tildelingsbrevet ble direktoratet pålagt to konkrete oppdrag knyttet til de to overgripende tiltakene ressurseffektivitet/ombruk og klimakrav til bygg: (1) å «gjøre nødvendige kostandsoptimalitetsberegninger på et utvalg byggkategorier»; og (2) «avklare om krav i forskrift om omsetning og dokumentasjon av produkter til byggverk (DOK) hindrer utveksling av overskuddsmasser av stein mellom prosjekter, og eventuelt foreslå nødvendige endringer». Sistnevnte følges opp med konkrete tidsfrister i supplerende

tildelingsbrev nr. 2. Det samme brevet angir også tidsfrist for direktoratets videre arbeid med gjenbruk og reduksjon av avfall.

I supplerende tildelingsbrev nr. 4 blir direktoratet pålagt enda et konkret oppdrag knyttet til klima. Her slås det fast at «DiBK skal utarbeide et kunnskapsgrunnlag om klimagassutslipp fra bygging, med utgangspunkt i relevante standardbygg bygget etter dagens krav» og «redegjøre for mulige scenarier for å redusere disse klimagassutslippene og belyse hvordan dette påvirker byggekostnadene».

I supplerende tildelingsbrev nr. 1 gir Kommunal- og distriktsdepartementet DiBK i oppdrag å drifte sekretariatsfunksjonen til samordningsrådet for digitalisering i byggebransjen. Dette følges i supplerende tildelingsbrev nr. 5 opp med midler fra Klima- og miljødepartementet til «å gjennomføre pilotprosjekter og høste erfaringer knyttet til utvikling og flyt av digitale produktdata for byggevarer med særlig potensiale for økt ombruk» for å følge opp nasjonal strategi for sirkulærøkonomi.

Målkonflikter
I tildelingsbrevet er det første delmålet om å fremme bærekraftig byggevirksomhet etterfulgt av det andre delmålet om å fremme forsvarlig byggkvalitet. Her pekes det på en mulig målkonflikt mellom sikkerhet og bruk av miljøvennlige materialer. Det slås fast at «tre er et viktig og miljøvennlig byggemateriale, og blir brukt i stadig større grad i alle typer bygg», men at man trenger ytterligere informasjon «om brannsikkerheten er ivaretatt i bygg med slik kledning».

I et eget avsnitt om klimatilpasning påpektes det at «vi står overfor store klimaendringer, og byggteknisk forskrift må tilpasses dette». Her er det ikke identifisert en direkte målkonflikt, men målet om økt bruk av klimavennlige materialer og gjenbruk kan potensielt være i konflikt med målet om å fremme forsvarlig byggkvalitet for å være forberedt på klimaendringene.

I supplerende tildelingsbrev nr. 4 pekes det også på en mulig målkonflikt. I arbeidet med å utvide kunnskapsgrunnlaget om klimagassutslipp fra bygging poengteres det at «Samtidig som det er et mål å redusere klimagassutslippene fra bygging, er det også et mål å holde byggekostnadene så lave som mulig. Det vil være viktig en oppgave for DiBK å bidra til økt kunnskap om kostnadsvirkninger ved å redusere klimagassutslipp fra bygging.»

I departementets instruks til DiBK slås det fast at direktoratets samfunnsoppdrag blant annet er «å bidra til at det på en effektiv måte bygges sikre, miljøvennlige og tilgjengelige boliger og bygg». Det ovennevnte illustrerer at det kan være en motstrid mellom kostnadseffektivitet, sikkerhet og miljøvennlighet, og at man må avveie disse ulike momentene når man fastsetter krav til bygg. Disse potensielle målkonfliktene skal likevel ikke overdrives. Mer generelt kan det være en konflikt mellom all byggvirksomhet og klimamål, men denne målkonflikten omtales ikke i tildelingsbrev eller instruks. Utslipp fra arealbeslag omtales heller ikke, selv om slike utslipp fra bygging kan være omfattende. Et eksempel er når det dreneres myr og våtmark for å bygge.

Oljedirektoratet

Styringssignalene fra Olje- og energidepartementet til Oljedirektoratet som her er gjennomgått er den gjeldende instruksen, tildelingsbrevet og et supplerende tildelingsbrev for 2022.

Direktoratets egne klimagassutslipp
Ingen instrukser

Samfunnets klimagassutslipp
Av konkrete oppgaver som kan ha betydning for utslippsreduksjoner i samfunnet, er det eneste identifiserte tiltaket i tildelingsbrevet at Oljedirektoratet skal «innhente og formidle analyser og kunnskap om (…) injeksjon og lagring av CO2 på norsk sokkel for blant annet å bidra til norsk sokkels attraktivitet og konkurransekraft». Oljedirektoratet skal legge til rette for sikker lagring av CO_2 gjennom å «bistå og gi råd til departementet med arbeid innen injeksjon og lagring av CO_2».

Tildelingsbrevet har et punkt om kunnskapsutvikling på klimaområdet. Her vises det til etableringen av et fastere etatssamarbeid på klimaområdet, som en oppfølging av evalueringen av arbeidet med Klimakur 2030. Tildelingsbrevet ber Oljedirektoratet om å bistå departementet i arbeidet med spørsmål knyttet til utslipp fra sektoren.

Tildelingsbrevet slår fast at Oljedirektoratet skal føre tilsyn med «måling av utslipp til luft for avgiftsformål», men har ikke andre punker som omhandler tiltak for å redusere sektorens eller samfunnets klimagassutslipp. Slike tiltak fremkommer heller ikke av hovedinstruksen.

I det supplerende tildelingsbrevet får Oljedirektoratet økt tildeling «for å dekke utgifter til grunnundersøkelser for havvindområdene Sørlige Nordsjø II og Utsira Nord». Dette vil ikke nødvendigvis føre til utslippsreduksjoner, men viser at Oljedirektoratet involveres i arbeidet med fornybar energi.

Målkonflikter
Oljedirektoratets hovedmål er ifølge tildelingsbrevet fra departementet «å bidra til størst mulige verdier for samfunnet fra olje- og gassvirksomheten gjennom en effektiv og forsvarlig ressursforvaltning, der det tas hensyn til helse, miljø, sikkerhet og til andre brukere av havet». I 2022 skal direktoratet prioritere systematisk oppfølging av aktiviteten i utvinningstillatelsene «for å bidra til utforskning, utvikling av funn og verdiskapende aktivitet på felt i drift» og å fortsette arbeidet med å utvikle digitale systemer i forvaltningen av sektoren.

Det er ingen direkte målkonflikter i tildelingsbrevet. Det er kanskje mangelen på målkonflikter i tildelingsbrevet fra Olje- og energidepartementet som er mest slående med tanke på at olje- og gassektoren står for over en fjerdedel av norske klimagassutslipp per i dag. For eksempel står det at Oljedirektoratet skal «være pådriver for at funn bygges ut» og skal «særlig følge opp økt utvinning, effektive områdeløsninger og realisering av tidskritiske ressurser». Det står imidlertid ingenting om klimagassutslipp fra sektoren eller utslippsreduserende tiltak utover rådgivning om injeksjon og lagring av CO_2 på sokkelen og etatssamarbeidet om kunnskapsutvikling på klimaområdet. For eksempel er elektrifisering av sokkelen ikke omtalt i tildelingsbrevet, noe som kan framstå som overraskende med tanke på den sterke vektleggingen av dette tiltaket i olje- og gassnæringen. Næringen har selv satt et mål om å kutte utslippene med 40 prosent innen 2030 sammenlignet med 2005. I juni 2020 skjerpet Stortinget dette målet til 50 prosent innen 2030. Med tanke på Norges klimamål for 2030 og 2050 er det en åpenbar konflikt mellom klimamålene og instruksene i tildelingsbrevet om at Oljedirektoratet skal være en pådriver for økt utvinning og at nye olje- og gassfunn bygges ut.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
Styringssignalene fra Olje- og energidepartementet til NVE som her er gjennomgått er den gjeldende instruksen, tildelingsbrevet og de to supplerende tildelingsbrevene for 2022.

Direktoratets egne klimagassutslipp
Ingen funnet

Samfunnets klimagassutslipp

Det er få eller ingen tiltak i tildelingsbrevet til NVE som direkte angår utslippsreduksjoner i samfunnet. På den annen side dreier mange av målene, delmålene og tiltakene i tildelingsbrevet seg om å sørge for en effektiv og bærekraftig energiforvaltning, som er essensielt for å oppnå utslippsreduksjoner. NVE skal i 2022 bidra til å nå følgende fire hovedmål:

1. Bidra til en helhetlig og miljøvennlig forvaltning av vassdragene
2. Fremme en samfunnsøkonomisk effektiv produksjon, overføring, omsetning og bruk av energi
3. Fremme en sikker kraftforsyning
4. Bedre samfunnets evne til å håndtere flom- og skredrisiko i et klima i endring

Alle disse målene, med unntak av målet om å håndtere flom- og skredrisiko, er nødvendige betingelser for å kunne oppnå utslippsreduksjoner i samfunnet. Det viktigste klimatiltaket generelt i Norge, er elektrifisering av transport, industri og samfunnet. På den måten har NVE en nøkkelrolle for tilrettelegging og forvaltning. Prioriterte oppgaver for NVE i 2022 med særlig relevans for å kunne tilrettelegge for utslippsreduksjoner er (1) «fortsette å styrke grunnlaget for og bruk av samfunnsøkonomiske vurderinger i konsesjons- og revisjonssaker; (2) «prioritere tilsyn og oppfølging av vindkraftprosjekter under ferdigstillelse»; og (3) «bistå departementet i arbeidet med å legge rammer for den framtidige utviklingen av vindkraft til havs». Sistnevnte følges opp i supplerende tildelingsbrev 1 og 2, hvor departementet omtaler en utredning av hvilke virkninger ulike nettløsninger for vindkraft til havs vil ha på kraftsystemet.

Når det gjelder kunnskapsutvikling på klimaområdet, skal NVE delta i etatssamarbeidet om kunnskaps-utvikling på klimaområdet. Departementet ber NVE om å «videreføre sitt samarbeid i Norsk klimaservice-senter og bidra til kunnskapsutvikling om endringer i klima og hydrologi i Norge».

Samlet sett omhandler mye av NVEs virksomhet og føringene i tildelingsbrevet tiltak for å legge til rette for økt produksjon av fornybar energi til samfunnets klimaomstilling. På denne bakgrunn kan det framstå som overraskende at tildelingsbrevet sier så lite om konkrete utslippsreduserende tiltak for samfunnet og NVEs bidrag for å nå klimamålene. For eksempel står det ikke noe om at NVE skal bidra til oppfyllelse av Norges klimamål, slik det står i andre tildelingsbrev som er undersøkt. Noen slik føring er heller ikke å finne i hoved-instruksen.

Målkonflikter

Det er ikke funnet målkonflikter i tildelingsbrevet eller andre føringer (instrukser, supplerende brev). Utbygging av fornybar energi som vannkraft, vindkraft på land og havvind medfører imidlertid betydelige byggeutslipp og utslipp fra arealbeslag. Disse utslippene teller med i klimaregnskapet, men tildelingsbrevet og føringene omtaler ikke målkonflikter knyttet til klimamål og utslipp fra energiutbygging.

Kystverket

Styringssignalene fra Nærings- og fiskeridepartementet til Kystverket som her er gjennomgått er den gjeldende instruksen og tildelingsbrevet for 2022. Ingen supplerende tildelingsbrev er publisert.

I tildelingsbrevet viser Nærings- og fiskeridepartementet til målstrukturen for transportpolitikken i Meld St. 20 (2020-2021) og mål for transportsektoren i Nasjonal transportplan 2022-2033:

- Mer for pengene
- Effektiv bruk av ny teknologi
- Bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål
- Nullvisjon for drepte og hardt skadde
- Enklere reisehverdag og økt konkurranseevne for næringslivet

Direktoratets egne klimagassutslipp

Et overordnet mål for Kystverket skal være å bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål. Dette er nevnt i både hovedinstruksen og tildelingsbrevet. Hovedinstruksen slår blant annet fast at «Kystverket skal innenfor sitt ansvarsområde bidra til å nå Norges klimamål og internasjonale klimaforpliktelser» samt at «etaten skal også ivareta naturmangfoldet og redusere negativ miljøpåvirkning fra egen virksomhet». Tildelingsbrevet viser at et prioritert tiltak for Kystverket i 2022 er å «vurdere effekter og kostnader av tiltak for å redusere klimagassutslipp som teller på det norske klimagassregnskapet fra egen anleggsvirksomhet, og drift og vedlikehold av egen infrastruktur».

Samfunnets klimagassutslipp

Både hoveinstruksen og tildelingsbrevet vektlegger Kystverkets sektoransvar. I hovedinstruksen slås det fast at direktoratet skal «bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål i sektoren». Dette er også reflektert i tildelingsbrevet, hvor et prioritert tiltak i 2022 er å «bidra til å følge opp nasjonale mål for klima og miljø innen egen sektor (og gjennom egen virksomhet, som nevnt over). Kystverket skal her «bidra med kunnskap om effekter, herunder kostnader, for klimatiltak som teller på det norske klimagassregnskapet».

Under kapitlet om bidrag til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål, lister tildelingsbrevet opp nødvendig styringsinformasjon, herunder:

- Endringer i klimagassutslipp fra transportsektoren målt i CO_2-ekvivalenter: Totale utslipp fra sjøtransport (innenriks sjøfart og fiske) som rapportert av Statistisk sentralbyrå.
- Utslipp fra skipstrafikk i CO_2-ekvivalenter i norsk økonomisk sone
- Karbonintensitet fra godstranport på sjø

Tildelingsbrevet ber Kystverket om å levere et godt kunnskapsgrunnlag for videreutvikling av norsk klimapolitikk, herunder:

- Historisk utslippsutvikling fra sektoren og driverne bak utviklingen
- Forventet utslippsutvikling fra sektoren og driverne bak utviklingen
- Beregning og vurdering av klimaeffekter
- Beregning av samfunnsøkonomiske kostnader ved ulike klimatiltak

Tildelingsbrevet presiserer at klimaeffekt forstås her som «effekten på utslipp som teller på det norske utslippsregnskapet, både ikke-kvotepliktige utslipp, utslipp som følge av arealbruksendringer og evt. kvotepliktige utslipp fra sektoren som teller på det norske klimagassregnskapet».

Når det gjelder oppdrag og leveranser av særlig relevans for utslippsreduksjoner fra sektoren, skal Kystverket i 2022:

- bidra til kunnskapsgrunnlaget om klimagassutslipp og miljøpåvirkning fra skipstrafikk og havnedrift
- videreutvikle Havbase slik at utslippsdata av tilstrekkelig kvalitet og fordelt på skipstyper, trafikktype og geografisk avgrensede områder, kan benyttes i egne analyser, av andre statelig virksomheter, og til ulike forsknings- og analyseformål
- ha oversikt over utviklingen innen lav- og nullutslippsteknologi i sektoren, herunder infrastruktur for alternative drivstoff
- bidra i arbeidet med utredning av klima- og miljøeffekter av infrastrukturprosjekter
- delta i etatssamarbeidet om kunnskapsutvikling på klimaområdet ledet av Miljødirektoratet

Målkonflikter

Det er ingen åpenbare konflikter mellom målet om å bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål og de andre målene i tildelingsbrevet. I utgangspunktet kan det være sammenfall mellom målene. For eksempel står det i brevet at mer gods skal «overføres fra vei til sjø og bane der det er samfunnsøkonomisk lønnsomt».

Overføring av gods fra vei til sjø (og bane) kan gi lavere utslipp, særlig dersom sektoren utvikler og tar i bruk lav- og nullutslippsteknologi raskere enn veisektoren. På den annen side er det ikke gitt at alle tiltak for å nå målet om «enklere reisehverdag og økt konkurranseevne for næringslivet» vil være utslippsreduserende klimatiltak. For eksempel står det blant annet under oppdrag og leveranser at Kystverket i 2022 skal videreføre arbeidet med Stad skipstunnel i tråd med føringer i et supplerende tildelingsbrev. Stad skipstunnel er et omstridt prosjekt som vil øke utslippene fra anleggsvirksomheten i sektoren mot 2030, dersom prosjektet blir realisert.

Sjøfartsdirektoratet

Styringssignalene fra Nærings- og fiskeridepartementet til Sjøfartsdirektoratet som her er gjennomgått er den gjeldende instruksen, tildelingsbrevet og det supplerende tildelingsbrevet for 2022. Sjøfartsdirektoratet er underlagt Klima- og miljøverndepartementet i saker som gjelder forurensning fra skip og vern av det marine miljøet, men dette er likevel dekket i dokumentene fra Nærings- og fiskeridepartementet.

Direktoratets egne klimagassutslipp
Ingen funnet

Samfunnets klimagassutslipp
Under kapitlet om overordnede utfordringer og prioriteringer i tildelingsbrevet gir Nærings- og fiskeridepartementet noen generelle styringssignaler på klimaområdet. Sjøfartsdirektoratet skal forvalte og videreutvikle regelverket innenfor sektoren, herunder på klima- og miljøområdet. Tildelingsbrevet slår fast at Sjøfartsdirektoratet «har en sentral rolle i å støtte opp under regjeringens satsning på grønn skipsfart nasjonalt og internasjonalt» og «skal bidra til at Norge forblir en ledende maritim nasjon, særlig innenfor grønn omstilling og digitalisering i den maritime næringen». I denne sammenheng skal direktoratet legge vekt på å møte næringens behov, og «videreutvikle den tekniske, maritime og juridiske kunnskapen knyttet til klima- og miljøvennlige løsninger». Direktoratet skal også være en pådriver i den internasjonale regelverksarbeidet på disse feltene.

Hovedinstruksen gir ikke noen særskilte føringer for klima, men de ovennevnte punktene er nevnt med vekt på miljø. Det slås blant annet fast at Sjøfartsdirektoratet «skal arbeide for sikre og miljøvennlige fartøy», samt at direktoratet «skal være en synlig og tydelig pådriver i det internasjonale regelverksarbeidet for sikkerhet, miljø og innovasjoner gjennom arbeid i organisasjoner som IMO, ILO, EU/EØS og Paris MoU». Det slås også fast at «Norge skal være en attraktiv flaggstat med høy sikkerhet for liv, helse, miljø og materielle verdier». Operasjonaliseringen av dette er angitt i tildelingsbrevet.

Tildelingsbrevet angir tre hovedmål for Sjøfartsdirektoratet, hvorav det første er «høy sikkerhet, renere miljø». Brevet går ikke i detaljer om klima- og miljøaspektene under dette målet, men det står at regelverket som direktoratet skal utvikle og forvalte er et sentralt verktøy i sikkerhets- og miljøarbeidet, som også «åpner for ny teknologi og klima- og miljøvennlige løsninger». En rekke indikatorer for måloppnåelse angis, hvorav den mest relevante for utslippsreduserende tiltak er omfanget av lav- og nullutslippsløsninger på norske skip.

Det andre hovedmålet, profesjonalitet og kundefokus, omhandler ikke klimatiltak. Det tredje hovedmålet er at Sjøfartsdirektoratet skal bidra til å sikre Norges posisjon som en ledende sjøfartsnasjon og attraktiv samarbeidspartner. En relevant indikator her er at å «bidra til at det norske flagget har en ledende posisjon spesielt innenfor bærekraft, ny teknologi og grønn skipsfart»

To konkrete oppdrag for 2020 angår tiltak for utslippsreduksjoner fra sektoren. Det første er at Sjøfartsdirektoratet, i samarbeid med andre berørte etater, skal «vurdere og iverksette nye tiltak og virkemidler for utslippsreduksjoner fra skipsfarten, herunder arbeid med krav om null- og lavutslippsløsninger til

ulike fartøyskategorier». Det andre oppdraget som angår utslippsreduksjoner fra sektoren, er at direktoratet skal følge opp Stortingets anmodningsvedtak om nullutslipp fra turistskip og ferger i verdensarvfjordene.

Det supplerende tildelingsbrevet inneholder ikke styringssignaler vedrørende klima.

Målkonflikter

Det er ikke funnet åpenbare målkonflikter i tildelingsbrevet eller andre føringer (instrukser, supplerende brev). Det kan imidlertid nevnes at Nærings- og fiskeridepartementet innleder sine tildelingsbrev med en formulering om at departementets overordnede mål er «størst mulig samlet verdiskapning i norsk økonomi innenfor bærekraftige rammer». Dette er ikke nødvendigvis en målkonflikt i seg selv, men nødvendiggjør en avveining av ulike hensyn ettersom størst mulig verdiskapning kan stå i kontrast til «bærekraftige rammer», inkludert klimahensyn.

Statens vegvesen - Vegdirektoratet

Styringssignalene fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen som her er gjennomgått er den gjeldende instruksen, tildelingsbrevet og de femten supplerende tildelingsbrevene for 2022.

Målene i tildelingsbrevet til Statens vegvesen følger av de felles og likestilte målene for transportsektoren i Nasjonal transportplan 2022-2033:

- Mer for pengene
- Effektiv bruk av ny teknologi
- Bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål
- Nullvisjon for drepte og hardt skadde
- Enklere reisehverdag og økt konkurranseevne for næringslivet

I kapitlet om hovedprioriteringer og utfordringer for 2022 i tildelingsbrevet slås det fast at «Statens vegvesen skal bidra til at regjeringens klima- og miljømål nås gjennom kunnskap om sektorens påvirkning og kostnadseffektive virkemidler og ved gjennomføring av tiltak innen egen virksomhet».

Direktoratets egne klimagassutslipp

I kapitlet om å bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål i tildelingsbrevet ber Samferdselsdepartementet om at Statens vegvesen skal vurdere kostnader og virkninger av tiltak for klimagassreduksjoner fra egen anleggsvirksomhet, og drift og vedlikehold av egen infrastruktur. For å følge opp denne oppgaven skal States vegvesen «rapportere på direkte klimagassutslipp fra vegvesenets anleggsvirksomhet, drift og vedlikehold i årsrapporten». For å tydeliggjøre hvordan utslippene fra anleggsvirksomhet, drift og vedlikehold påvirker Norges utslippsforpliktelser, skal Statens vegvesen i sin rapportering skille mellom utslipp som teller på det norske utslippsregnskapet og utslipp som ikke teller på dette regnskapet. I samarbeid med Jernbanedirektoratet, Miljødirektoratet og andre relevante myndigheter, skal Statens vegvesen videreutvikle en metode for å inkludere direkte byggeutslipp og utslipp fra arealbeslag i de samfunnsøkonomiske analysene i konsekvensutredninger og andre beslutningsgrunnlag for samferdselsprosjekter.

Utslipp fra egen virksomhet, i form av byggeutslipp og nedbygging av areal, er også adressert i hovedinstruksen og de supplerende tildelingsbrevene. Instruksen fastslår at «Statens vegvesen skal bidra til at internasjonale klimaforpliktelser blir nådd, samt jobbe for at negativ miljøpåvirkning fra virksomheten reduseres». I supplerende tildelingsbrev nr. 3 ber departementet om en vurdering av hvorvidt man bør heve innslagspunktet for firefeltsvei, slik det skal mer trafikk til før man bygger slike brede veier. Det bes også om at resulterende utslippseffekter beregnes og at det skal vurderes hvilke effekter en endret standard vil ha for klima og miljø. Brevet ber også om at det skal vurderes en egen standard for økt gjenbruk av eksisterende vei. Arbeidet med veinormaler følges opp i supplerende tildelingsbrev nr. 13. hvor det bes om «en vurdering

per prosjekt av muligheten for nedskaleringer som sparer natur og matjord» der direktoratet legger forslaget om endrede veinormaler til grunn. Det noteres også at vurderingene bør «inkludere hvor karbonrike arealene er». I supplerende tildelingsbrev nr. 4 operasjonaliseres det hvordan Direktoratet kan bidra til å oppfylle kravet om å «rapportere systematisk på kunnskap som foreligger om alle vesentlige virkninger på klimagass-utslipp av forslag som fremmes om investeringer innenfor vei og jernbane» fra og med statsbudsjettet 2023. Det presiseres at rapporteringen blant annet skal inneholde «utslipp som skyldes arealbruksendringer» og «utslipp som stammer fra utbyggingen av prosjektet».

Samfunnets klimagassutslipp

For å bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål skal Statens vegvesen ha som prioritert oppgave å fremskaffe kunnskap om virkninger og kostnader for klimatiltak som teller på det norske klimagassregnskapet for veitransport. Styringsinformasjon knyttet til dette målet, og målet om å vurdere kostnader og virkninger av tiltak for å redusere utslipp fra egen anleggsvirksomhet, er fast oppfølging av NTP-indikatorer (Nasjonal transportplan), nærmere bestemt (1) endringer i klimagassutslipp fra transportsektoren (totale utslipp fra veitransport, målt i CO_2-ekvivalenter, som rapportert av Statistisk sentralbyrå), og (2) netto antall dekar inngrep i naturområder med nasjonal eller vesentlig regional verdi (relevant også for å beregne utslipp som følge av arealbruk).

På samme måte som i tildelingsbrevet til Kystverket, ber Samferdselsdepartementet om at Statens vegvesen leverer et godt kunnskapsgrunnlag for videreutvikling av norsk klimapolitikk, herunder:

- Historisk utslippsutvikling fra sektoren og driverne bak utviklingen
- Forventet utslippsutvikling fra sektoren og driverne bak utviklingen
- Beregning og vurdering av *klimaeffekt* av tiltak fra sektoren og fra anlegg, drift og vedlikehold av egen virksomhet
- Beregning av samfunnsøkonomiske kostnader ved ulike klimatiltak

Tildelingsbrevet presiserer at med klimaeffekt mener her effekten på klimagassutslipp som teller på det norske utslippsregnskapet, herunder utslipp som følge av arealbruk. Statens vegvesen skal rapportere om utslippene faller inn under transportsektorens utslipp (slik sektoren er definert i SSBs utslippsregnskap) og, når det er relevant, hvordan utslippene fordeler seg mellom ikke-kvotepliktig sektor og arealbrukssektoren.

Samferdselsdepartementet ber Statens vegvesen om å rapportere på måltallene for nullutslippskjøretøy. Det skal være en offentlig tilgjengelig månedlig oversikt over nybilsalget og talt antall kjøretøy som bruker elektrisitet, hydrogen eller naturgass (biogass) som drivstoff. Fra 2022 skal Statens vegvesen rapportere på målet om tilnærmet nullutslipp fra varelevering i de største bysentra innen 2030. Direktoratet skal også rapportere på utviklingen av lade- og fylleinfrastruktur for alternative drivstoff i veitransport.

I tildelingsbrevet får Statens vegvesen følgende oppdrag knyttet til oppfyllelse av Norges klimamål:

- Jobbe tett med etater og virksomheter for å videreutvikle kunnskapsgrunnlaget om klimatiltak i transportsektoren og delte i transportmyndighetenes klima- og miljøforum
- Videreutvikle en metode for å inkludere direkte byggeutslipp og utslipp fra arealbeslag i de samfunnsøkonomiske analysene i konsekvensutredninger (jf. «tiltak for å redusere egne utslipp»)
- Bidra med et kunnskapsgrunnlag til en nasjonal ladestrategi og legge til rette for ladestasjoner
- Ha kunnskap om teknologiutviklingen, kostnader, barrierer og muligheter for implementering av teknologi i sektoren for å kunne vurdere tiltak og virkemidler rettet mot reduksjon av utslipp
- Videreutvikle og iverksette tiltak mot lokal luftforurensning og støy

Hovedinstruksen og de supplerende tildelingsbrevene tar, i tillegg til tiltakene for å redusere egne utslipp som er nevnt over, også for seg tiltak for utslippsreduksjon i samfunnet. Instruksen slår fast at «Statens

vegvesen har sektoransvar for trafikksikkerhet, klima- og miljøområdet og helhetlig bypolitikk» og at direktoratet «skal bidra til at internasjonale klimaforpliktelser blir nådd». Arbeidet med nye veinormaler, inkludert lavere innslagspunkt for firefeltsvei og økt gjenbruk av vei, som omtalt i supplerende tildelingsbrev nr. 3 og 16, er ikke bare relevant for utslippene ved utbygging, men også de påfølgende utslippene fra kjøretøy når veiene tas i drift. Det kommer også frem i supplerende tildelingsbrev nr. 4, hvor det i tillegg til rapporteringen på utslipp fra arealbruksendring og utbygging skal rapporteres på «utslipp gjennom prosjektets forventede levetid som skyldes endringer i transportomfang/transportmiddelfordeling og som kan tilskrives det aktuelle prosjektet». Dessuten ber tildelingsbrevet direktoratet om å spesifisere virkningene på klimagassutslipp over tid og i sektorregnskapet «slik at de i større grad kan settes i sammenheng med Norges klimamål og -forpliktelser».

Målkonflikter

Det kan være en målkonflikt mellom målet om å bidra til å nå Norges klimamål ved gjennomføring av tiltak innen veisektoren og målet om «økt konkurranseevne for næringslivet» (kap. 3.5) gjennom bedre veistandard og sikkerhet. Gjennomføringen av målene om økt konkurranseevne for næringslivet og bedre veistandard kan medføre økte utslipp fra veibygging og arealbruksendringer. Gjennomføring av disse målene kan også medføre mer veitrafikk og høyere utslipp fra veitransport, ettersom det meste av tungtransporten ennå ikke er elektrifisert. Prioriteringer her som kan bidra til høyere utslipp er blant annet «arbeid for økt fremkommelighet på hele veinettet slik at folk og varer kommer raskt og trygt frem» og å «videreføre og ferdigstille store veiprosjekt (…) slik at reisetiden blir forutsigbar og redusert». Selv om utslippene fra personbilene er gått ned siden referanseåret 1990, som en følge av elbilsatsningen, har utslippene fra tunge kjøretøyer og de samlede utslippene fra transportsektoren økt siden 1990.

Lesningen av tildelingsbrevet viser imidlertid at Samferdselsdepartementet også gir føringer som kan bidra til å balansere ulike hensyn eller løse målkonflikter. I kap. 3.1 («Mer for pengene») står det f.eks. at Samferdselsdepartementet skal vurdere veinormalene, herunder en høyere terskel for trafikkmengde for bygging av firefelts motorveier, for å bidra til en effektiv gjennomføring og oppfølging av klimamålene. Eventuelle justeringer av veiporteføljen skulle meddeles Statens vegvesen før etaten skulle legge frem sin porteføljeprioritering (april/mai 2022). Lesningen av tildelingsbrevet viser altså hvordan Samferdselsdepartementet søker å balansere klimahensyn med andre sentrale føringer. I supplerende tildelingsbrev nr. 13 argumenteres det også for å at endrede veinormaler og nedskalering ikke bare kan «spare natur og matjord», men at det også kan «spare kostnader og gi rom for en sterkere satsing på vedlikehold og oppgradering av eksisterende samferdselsinfrastruktur».

Jernbanedirektoratet

Styringssignalene fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen som her er gjennomgått er den gjeldende instruksen, tildelingsbrevet og de tre supplerende tildelingsbrevene for 2022.

Det overordnede målet for transportpolitikken er et effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem i 2050. Det er fastsatt følgende likestilte mål for transportsektoren i Nasjonal transportplan 2022-2033:

- Mer for pengene
- Effektiv bruk av ny teknologi
- Bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål
- Nullvisjon for drepte og hardt skadde
- Enklere reisehverdag og økt konkurranseevne for næringslivet

Tildelingsbrevet viser til at målet om å bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål understøttes av andre, likestilte mål for jernbanedirektoratets virksomhet, spesielt følgende:

- Helhetlig og koordinert utvikling og drift av et attraktivt jernbanetilbud

- Samferdselsdepartementet får analyser og beslutningsgrunnlag med høy kvalitet og relevans
- Jernbanesektoren er innovativ, deler data og utnytter ny teknologi

Direktoratets egne klimagassutslipp

Tildelingsbrevet viser at Jernbanedirektoratet skal vurdere effekter, herunder kostnader, av tiltak for å redusere utslipp som teller på det norske klimagassregnskapet fra anleggsvirksomheten i sektoren og drift og vedlikehold av jernbaneinfrastruktur. Det skal rapporteres på direkte klimagassutslipp fra jernbane-sektorens anleggsvirksomhet, drift og vedlikehold. Her betrakter vi dette som etatens egne utslipp, selv om anleggsvirksomhet, drift og vedlikehold utføres av andre aktører i jernbanesektoren. Jernbanedirektoratet skal skille mellom utslipp som teller og utslipp som ikke teller på det norske utslippsregnskapet. I samarbeid med Statens vegvesen, Miljødirektoratet og andre myndigheter skal Jernbanedirektoratet videreutvikle en metode for å inkludere direkte byggeutslipp og utslipp fra arealbeslag i de samfunnsøkonomiske analysene i konsekvensutredninger, konseptvalgutredninger og andre beslutningsgrunnlag for samferdselsprosjekter.

Supplerende tildelingsbrev nr. 2 tar for seg konseptvalgutredning for Nord-Norgebanen. Her poengteres det at «Nye transportløsninger i Nord-Norge og eventuell ny jernbanetrasé vil ha konsekvenser for klima og miljø. Utbygging av transportinfrastruktur innebærer store inngrep i naturen og er en kilde til betydelige klimagassutslipp.». Mulige konsekvenser, som klimagassutslipp og miljøkonsekvenser, skal derfor utredes grundig. Dette inkluderer «utslipp fra byggefasen, utslipp fra drift og vedlikehold, utslipp fra endret trafikk og utslipp som følger av arealbruksendringer» samt utslipp fra materialbruk der dette er mulig.

Samfunnets klimagassutslipp

Tildelingsbrevet slår fast at Jernbanedirektoratet skal bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål ved å levere et godt kunnskapsgrunnlag for samfunnsøkonomiske konsekvenser og klimaeffekter av tiltak som teller på det norske klimagassregnskapet for jernbanen. I sin årsrapport skal direktoratet rapportere på oppfølging og status for totale klimagassutslipp fra jernbanetransport. Direktoratet skal også samarbeidet med andre direktorater og bidra til relevante prosesser og handlingsplaner på området.

Dette er også reflektert i hovedinstruksen, hvor det fremgår at «Jernbanedirektoratets samfunnsoppdrag er å nå overordnede mål om en effektiv, sikker og miljøvennlig jernbanesektor» og skal «arbeide for at jernbanesektoren bidrar til å oppfylle nasjonale mål på klima- og miljøområdet».

Selv om utbygging ny jernbane fører til utslipp, som påpekt i supplerende tildelingsbrev nr.2, kan det også bidra til mindre utslipp i løpet av levetiden til jernbanen dersom det fører til endret trafikk og overføring av trafikk fra mer forurense fremkomstmidler. Jo mindre utslipp jernbanedriften fører til, jo sterkere vil denne effekten være. Supplerende tildelingsbrev nr. 3 tar da også for seg Samferdselsdepartements bestilling av en konseptvalgutredning for reduserte utslipp av klimagasser på jernbane, for å svare ut Hurdalplattformens mål om å redusere utslipp fra gjenværende dieselstrekninger på jernbanen. Det supplerende tildelingsbrevet opplyser om at «Utredningen skal belyse utslipp som teller på det norske utslippsregnskapet. Det skal utarbeides konsepter med ulike former for lading og batteribruk eller hydrogen. Anbefalt konsept kan bestå i ulike løsninger for gods, persontog, arbeidsmaskiner og skiftelokomotiver».

Målkonflikter

Det er ikke funnet målkonflikter i tildelingsbrevet eller andre føringer (instrukser, supplerende brev). Tvert imot understøttes målet om å bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål av flere av de andre målene for Jernbanedirektoratets virksomhet, som påpekt i tildelingsbrevet. I likhet med overføring av gods fra vei til sjø, kan overføring av gods til bane gi lavere utslipp. Det er imidlertid verdt å merke seg at utslipp fra bygging av jernbane og arealbeslag trekker i motsatt retning av jernbanens relativt lave utslipp i drift, slik at det vil være en avveiing mellom utslipp på kort og lang sikt. Dette står i kontrast til vei, hvor økt utbygging

kan føre til økte utslipp på både kort og lang sikt, dersom trafikken øker og null- og lavutslippsløsninger for tungtransporten uteblir.

Landbruksdirektoratet

Styringssignalene fra Landbruks- og matdepartementet til Landbruksdirektoratet som her er gjennomgått er den gjeldende instruksen og tildelingsbrevet for 2022. Ingen supplerende tildelingsbrev er publisert.

Tildelingsbrevet til Landbruksdirektoratet viser til målene for landbruks- og matsektoren og hovedprioriteringer for 2022 som framkommer av Prop. 1 S (2021-2022). Direktoratet skal støtte opp under målene og bidra til god måloppnåelse. Her gjengis bare de fire overordnede målene, slik de framkommer i av Prop. 1 S (2021-2022):

- Matsikkerhet og beredskap
- Landbruk over hele landet
- Økt verdiskapning
- Bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser

I tillegg til disse fire målene, framkommer tre overordnede mål som omhandler forvaltningen på tvers: (1) En effektiv landbruks- og matforvaltning; (2) forskning, innovasjon og kompetanse skal bidra til å nå hovedmålene i landbruks- og matpolitikken; og (3) ivareta norske interesser og sikre framgang i internasjonale prosesser.

Ifølge tildelingsbrevet fra Landbruks- og matdepartementet er Landbruksdirektoratets primære mål en «samordnet, helhetlig og effektiv forvaltning av økonomiske og juridiske virkemidler rettet mot primærlandbruket, landbruksbasert næringsmiddelindustri og handel».

Landbruksdirektoratet har fem forvaltningsområder:

- Areal, skogbruk, ressursforvaltning og økologisk landbruk
- Reindrift
- Inntekts- og velferdspolitiske tiltak
- Markedstiltak, handel og industri
- Digitalisering og informasjon

Tildelingsbrevet gir styringssignaler for hver av de enkelte forvaltningsoppgavene, men klima og klimatiltak omtaltes bare under forvaltningsområdet «areal, skogbruk, ressursforvaltning og økologisk landbruk».

Direktoratets egne klimagassutslipp

Tildelingsbrevet omtaler ingen tiltak for å redusere utslipp fra Landbruksdirektoratets virksomhet.

Samfunnets klimagassutslipp

Klima nevnes som et av flere ansvarsområder knyttet til forvaltningen og utviklingen av virkemidler innen arealbruk. I denne sammenheng skal Landbruksdirektoratet i 2022 «fortsette arbeidet med å stryke og samordne det faglige arbeidet med arealbruken i landbruket knyttet til oppgaver innenfor klima og miljø». Videre skal Landbruksdirektoratet:

- Legge til rette for en målrettet gjennomføring av tiltak for å redusere klimagassutslippene og en økning av karbonbindingen i jord og skog
- Delta i etatssamarbeidet om kunnskapsutvikling på klimaområdet
- Bidra til videre utvikling av den sirkulære økonomien

Målkonflikter

Det overordnede målet om et «bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser» kan være i konflikt med de tre andre overordnende målene for landbruks- og matsektoren: «matsikkerhet og beredskap», «landbruk over hele landet» og «økt verdiskapning». I Klimakur 2030 ble det utredet tiltak som til sammen kan gi 50 prosent kutt i de ikke-kvotepliktige utslippene sammenlignet med 2005. Av 60 ulike tiltak som ble utredet, er det to tiltak som vil kunne gi betydelige utslippskutt fra jordbruket. Det viktigste tiltaket er å redusere kjøttkonsumet, ettersom omtrent halvparten av utslippene fra landbruket kommer fra husdyrenes fordøyelse. Det nest viktigste tiltaket er å redusere matsvinn. Til sammen kan disse to tiltakene redusere utslippene fra landbruket med om lag 1 million tonn CO_2-ekvivalenter, men de står i mulig konflikt med de tre overordnede målene som ikke omhandler lavere klimagassutslipp. Siden 1990 har klimagassutslippene fra landbruket ligget ganske stabilt på rundet 5 millioner tonn CO_2-ekvivalenter.

Sammenligning av departementene

Av de undersøkte tildelingsbrevene i den kvalitative analysen, finner vi at *Samferdselsdepartementet* gir klare styringssignaler knyttet til underliggende etaters utslipp og utslippsreduserende tiltak for samfunnet. Tildelingsbrevene til States Vegvesen og Jernbanedirektoratet er begge blant de tydeligste når det gjelder å sende forpliktende styringssignaler på klimaområdet. Dette skyldes at en av hovedprioriteringene i transportsektoren er å bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål, noe som er reflektert i tildelingsbrevene. Dette igjen henger sammen med at utslippskutt fra transportsektoren er et høyt politisk prioritert område. Målene følges opp med flere konkrete føringer om å rapportere på faste Nasjonal transportplan-indikatorer som omhandler ulike former for klimagassutslipp og naturinngrep.

Det samme gjelder tildelingsbrevet til Kystverket. Selv om Kystverket er underlagt *Nærings- og fiskeridepartementet*, likner tildelingsbrevet til departementet betydelig på tildelingsbrevene fra Samferdselsdepartementet (logoen til Samferdselsdepartementet er til og med å finne på tildelingsbrevet, på tross av at Nærings- og fiskeridepartementet står som avsender). Dette skyldes trolig at etatsstyringen av Kystverket ble besluttet flyttet fra Samferdselsdepartementet til Nærings- og fiskeridepartementet 22. oktober 2021, bare to måneder før tildelingsbrevet ble sendt.[3] Kystverket er også underlagt målsetningen i transportsektoren om å bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål, og må rapportere på ulike Nasjonal transportplan-indikatorer som omhandler klimagassutslipp og naturinngrep. Dermed finner vi at tildelingsbrevene til direktoratene som har ansvarsområder under Nasjonal transportplan gir tydelige styringssignaler om utslippsreduksjoner og om å måle og rapportere på utslipp som teller på det norske utslippsregnskapet.

Til sammenligning gir tildelingsbrevet fra Nærings- og fiskeridepartementet til Sjøfartsdirektoratet færre og mindre forpliktende føringer knyttet til utslippsreduksjoner fra sektoren, særlig når det gjelder prioriteringer, indikatorer og oppdrag knyttet til klimaområdet. Tildelingsbrevet viser imidlertid at tiltak for utslippsreduksjoner fra skipsfarten og arbeidet med krav om null- og lavutslippsløsninger til ulike fartøyskategorier gis høy prioritet.

På samme måte som i brevene fra Samferdselsdepartementet, finner vi at tildelingsbrevet fra *Kommunal- og distriktsdepartementet* til Direktoratet for byggkvalitet gir tydelige styringssignaler om tiltak for utslippsreduksjoner fra sektoren. Dette kan også henge sammen med at reduserte utslipp fra bygg og byggevirksomhet er høyt politisk prioritert og viktig for å nå klimamålene.

I den andre enden av skalaen finner vi at tildelingsbrevene fra *Olje- og energidepartementet* til Oljedirektoratet og NVE gir få styringssignaler når det gjelder egne utslipp og utslipp fra sektoren. Tildelingsbrevet til Oljedirektoratet ber direktoratet om å være en pådriver for at olje- og gassfunn skal bygges ut og bidra til

[3] www.regjeringen.no/no/aktuelt/planlagte-endringer-i-departementsstrukturen/id2879082/

økt utvinning og realisering av olje- og gassressursene. Uten elektrifisering av sokkelen vil dette bidra til økte klimagassutslipp på det norske utslippsregnskapet. Med tanke på at Stortinget har anmodet om at utslippene fra olje- og gassvirksomheten skal kuttes med 50 prosent fra 2005 til 2030, er det overraskende at tildelingsbrevet ikke sier noe om hvordan utslippene fra sektoren kan reduseres gjennom elektrifisering, eller hvordan målet om å være en pådriver for utbygging av olje- og gassfunn henger sammen med klimamålene.

Tildelingsbrevet til NVE gir ingen pålegg om tiltak for å redusere utslipp fra egen virksomhet og få eller ingen tiltak som direkte angår utslippsreduksjoner i samfunnet. Arealbruksendringer og utslipp som følge av utbygging av vannkraft, vindkraft på land og havvind omtales ikke. Imidlertid angår mange av målene og delmålene i tildelingsbrevet til NVE tiltak for å sørge for en effektiv og bærekraftig energiforvaltning og kraftforsyning, noe som er en forutsetning for å oppnå klimamålene. Med tanke på at økt produksjon av fornybar energi og elektrifisering er essensielt for å oppnå utslippsreduksjoner, kunne man forventet at tildelingsbrevet til NVE ville si mer om direktoratets bidrag til oppfyllelse av Norges klimamål. Til sammenligning har tildelingsbrevene til Kystverket, States Vegvesen og Jernbanedirektoratet et eget hovedmål om å «bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål».

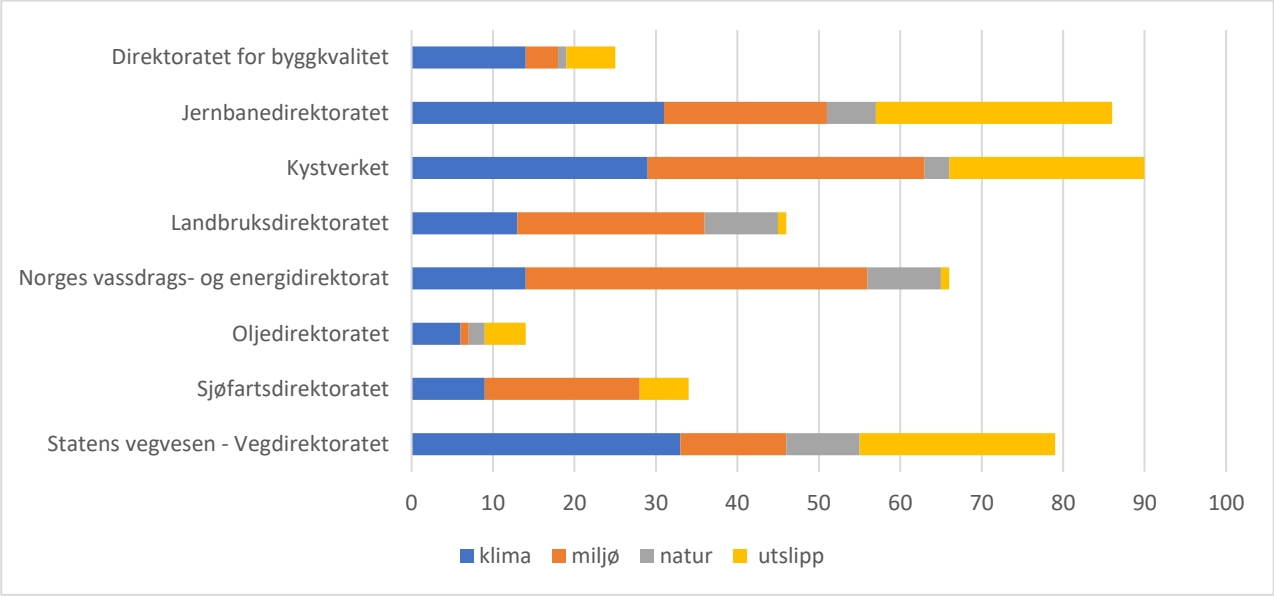
Tildelingsbrevet fra *Landbruks- og matdepartementet* til Landbruksdirektoratet gir ingen signaler om tiltak for å redusere utslipp fra direktoratets egen virksomhet og er uforpliktende når det gjelder tiltak for utslippsreduksjoner fra sektoren. Brevet gir overordnede føringer om å tilrettelegge for en målrettet gjennomføring av tiltak for å redusere klimagassutslippene og øke karbonbindingen i jord og skog, men er lite konkret når det gjelder konkrete tiltak, prioriteringer og oppgaver knyttet til målet om utslippsreduksjoner. For eksempel gir ikke brevet noen konkrete føringer om å redusere utslipp fra husdyr og kjøttproduksjon. Utslippene fra jordbruket har vært på omtrent samme nivå siden 1990. Omtrent halvparten av utslippene stammer fra husdyrenes fordøyelse. Ifølge utredningen Klimakur 2030 er redusert kjøttkonsum tiltaket som vil gi desidert størst utslippskutt fra denne sektoren. Det nest viktigste tiltaket er redusert matsvinn. Likevel står det ingenting om tiltak for å redusere kjøttproduksjon eller -konsum eller matsvinn i tildelingsbrevet. Med tanke på at å redusere klimagassutslippene fra landbrukssektoren er en prioritert politisk oppgave på samme måte som å redusere utslippene fra transportsektoren og bygg, er det overraskende at tildelingsbrevet til Landbruksdirektoratet ikke gir tydeligere styringssignaler om tiltak for utslippskutt.

Som en oppfølging av arbeidet med Klimakur 2030 er det besluttet å etablere et fastere etatssamarbeid på klimaområdet, ledet av Miljødirektoratet. Formålet med samarbeidet er kunnskapsutvikling og mer løpende kontakt mellom sentrale etater og virksomheter som har oppgaver og oppdrag på klimaområdet. Følgende etater som inngår i den kvalitative undersøkelsen bidrar på sine områder: (1) Statens vegvesen, (2) Landbruksdirektoratet, (3) Sjøfartsdirektoratet, (4) Kystverket, (5) Oljedirektoratet, og (6) NVE (i tillegg deltar Statistisk sentralbyrå og Enova). Dette samarbeidet er eksplisitt omtalt i tildelingsbrevene til Kystverket, Oljedirektoratet og NVE. I tillegg skal Jernbanedirektoratet og Statens vegvesen i samarbeid med Miljødirektoratet og «andre relevante myndigheter» utvikle en metode for å beregne direkte byggeutslipp og utslipp fra arealbeslag i de samfunnsøkonomiske analysene i konsekvensutredninger, konseptvalgutredninger og andre beslutningsgrunnlag for samferdselsprosjekter. Dette oppdraget er omtalt i tildelingsbrevene til begge direktorater.

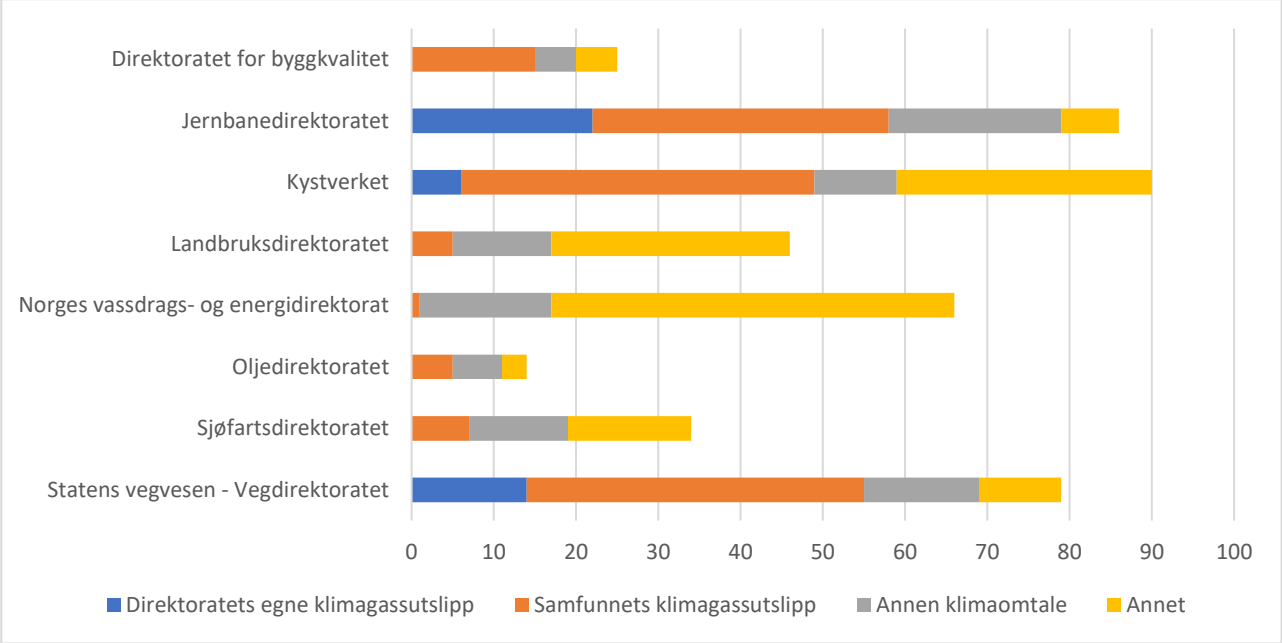
Sammenligning av den kvantitative og kvalitative analysen

Hvordan og i hvilken grad samsvarer resultatene fra den kvalitative analysen med den kvantitative undersøkelsen av tildelingsbrevene? Det generelle bildet er at det er relativt stort samsvar mellom resultatene fra den kvantitative og kvalitative undersøkelsen, men også at den kvalitative analysen bidrar til å nyansere, balansere og korrigere funn fra den kvantitative analysen. Figur 7 oppsummerer antall søketreff per tildelingsbrev, sortert etter nøkkelord, for de åtte direktoratene som er undersøkt i den kvalitative analysen. Figur 8 viser kategoriseringen av søketreff per tildelingsbrev for de samme åtte direktoratene.

Figur 7: Antall søketreff per tildelingsbrev for de åtte utvalgte direktoratene, sortert etter nøkkelord (supplerende brev er ikke medregnet)



Figur 8: Kategorisering av søketreff per tildelingsbrev for de åtte utvalgte direktoratene (supplerende brev er ikke medregnet)



Den kvalitative lesningen av tildelingsbrevene viser at brevene fra Samferdselsdepartementet til States Vegvesen og Jernbanedirektoratet gir tydelige og forpliktende styringssignaler om utslippsreduksjoner. Det samme gjelder tildelingsbrevet fra Nærings- og fiskeridepartementet til Kystverket, som fram til slutten av oktober 2021 var underlagt Samferdselsdepartementet. I den kvantitative analysen finner vi at disse tildelingsbrevene er blant dem med flest treff på søkeordene (klima, miljø, natur, utslipp) av samtlige tildelingsbrev som er undersøkt. Den kvantitative analysen viser også at disse tildelingsbrevene er blant dem med flest treff som omhandler samfunnets utslipp av samtlige tildelingsbrev. Dette er en indikasjon på at disse tildel-

ingsbrevene vektlegger etatens bidrag til oppfyllelse av Norges klimamål, akkurat som den kvalitative analysen viser.

I den andre enden av skalaen finner vi Oljedirektoratet. Tildelingsbrevet til Oljedirektoratet er blant dem med relativt få treff på søkeordene i den kvantitative undersøkelsen av samtlige tildelingsbrev til direktoratene. Kategoriseringen av søketreff viser at det var ingen søketreff på tiltak for å redusere etatens egne utslipp og få søketreff på tiltak for utslippsreduksjoner i samfunnet. Den kvalitative lesningen av tildelingsbrevet bekrefter at Olje- og energidepartementet ikke gir Oljedirektoratet særlig konkrete styringssignaler om å bidra til oppfyllelse av Norges klimamål. De mest konkrete tiltakene som fremheves dreier seg om kunnskapsutvikling gjennom et etatssamarbeid på klimaområdet og injeksjon og lagring av CO_2 på norsk sokkel.

For tildelingsbrevet til Sjøfartsdirektoratet finner vi også relativt høyt samsvar mellom den kvalitative og kvantitative undersøkelsen. Tildelingsbrevet har færre treff på søkeordene enn brevene til Kystverket, States Vegvesen og Jernbanedirektoratet, men mange flere treff enn brevet til Oljedirektoratet. Flertallet av søketreffene for brevet er kategorisert som annen klimaomtale eller annet. Noen søketreff omhandler samfunnets utslipp, men ingen søketreff handler om etatens egne utslipp. Imidlertid viser den kvalitative lesningen av tildelingsbrevet til Sjøfartsdirektoratet at tiltak for utslippsreduksjoner fra skipsfarten og arbeidet med krav om null- og lavutslippsløsninger til ulike fartøyskategorier gis høy prioritet.

For NVE og Landbruksdirektoratet er det et lavere samsvar mellom den kvantitative ordtellingen, som viser treff på søkeordene «klima», «miljø», «natur» og «utslipp» (se figur 7 over), og den kvalitative undesøkelsen. Tildelingsbrevene til NVE og Landbruksdirektoratet hadde relativt mange treff til sammen på søkeordene «klima», «miljø» og «natur». For NVE skyldes dette imidlertid at et stort antall treff i den kvantitative undersøkelsen omhandlet klimarisiko og klimatilpasning, samt miljø- og naturhensyn som ikke omhandlet utslippsreduksjoner. Søkeordet «miljø» hadde nesten dobbelt så mange treff som de andre søkeordene til sammen for NVE, og like mange treff som de andre søkeordene til sammen for Landbruksdirektoratet. Søkeordet «utslipp» hadde få treff for både NVE og Landbruksdirektoratet i den kvantitative undersøkelsen.

Det neste steget i den kvantitative analysen, som viser *kategoriseringen* av søketreffene (se figur 8 over), stemmer imidlertid godt overens med resultatene av den kvalitative analysen for de to direktoratene. Kategoriseringen av søkeordene viser at tildelingsbrevene til NVE og Landbruksdirektoratet ikke har noen treff på etatens egne utslipp og svært få treff på samfunnets utslipp. Imidlertid var det mange treff på annen klimaomtale (f.eks. klimatilpasning, klimarisiko og annen omtale av klimaendringer), og enda flere på kategorien annet (f.eks. miljø- og naturhensyn). Disse funnene samsvarer godt med konklusjonen i den kvalitative undersøkelsen om at tildelingsbrevet til NVE ikke adresserer etatens egne utslipp og heller ikke samfunnets utslipp direkte. Den kvalitative lesningen av tildelingsbrevene bekrefter også at styringssignalene til Landbruksdirektoratet på klimaområdet ikke er spesielt konkrete eller forpliktende. I tildelingsbrevet til Landbruksdirektoratet er det vanskelig å se at tiltak for å redusere klimagassutslipp fra sektoren gis høy prioritet.

Tildelingsbrevet til Direktoratet for byggkvalitet hadde relativt få treff på søkeordene i den kvantitative undersøkelsen. I den kvalitative analysen finner vi imidlertid at tildelingsbrevet gir enhetlige, forpliktende og målbare styringssignaler om byggsektorens ansvar for utslippsreduksjoner. Sentrale tiltak er å redusere avfallsmengdene fra sektoren mest mulig, øke gjenbruken av byggmaterialene og ressursene, og stille klimakrav til bygg. Det er dermed lite samsvar mellom den kvantitative ordtellingen og den kvalitative lesningen av tildelingsbrevet til direktoratet. En større grad av samsvar mellom den kvantitative og kvalitative undersøkelsen finner vi når det gjelder kategoriseringen av søketreff. Her ser vi at selv om tildelingsbrevet til Direktoratet for byggkvalitet har relativt få treff på søkeordene, er *andelen* av søketreffene som omhandler tiltak for å redusere klimagassutslipp fra sektoren høyere enn for noen av de andre undersøkte tildelingsbrevene.

Samlet sett ser vi altså at det er relativt stort samsvar mellom resultatene fra den kvalitative og kvantitative undersøkelsen, spesielt om man ser på kategoriseringen av søketreffene. Samtidig finner vi at den kvalitative undersøkelsen bidrar til å korrigere bildet av styringssignaler som fremkommer i den kvantitative analysen. Den kvalitative analysen gir utfyllende og mer nyansert informasjon om både hvilke klimatiltak som er omtalt i tildelingsbrevene og hvordan tiltak for å redusere etatens egne utslipp og utslipp i samfunnet er omtalt.

I tillegg ga den kvalitative undersøkelsen et grunnlag for å vurdere eventuelle målkonflikter mellom føringene knyttet til en etats arbeid med klima, og andre sentrale føringer i tildelingsbrevene. Her finner vi at det er potensielle målkonflikter i tildelingsbrevene til Statens vegvesen, Landbruksdirektoratet og Direktoratet for byggkvalitet. For Statens vegvesen er det mulige konflikter knyttet til målet om å bidra til oppfyllelse av Norges klimamål og målet om økt konkurranseevne for næringslivet gjennom bedre veistandard og sikkerhet. Utslipp fra anleggsvirksomhet i sektoren og arealbruk til veibygging kan også gjøre det vanskeligere å nå klimamålene.

For Landbruksdirektoratet kan målet om et «bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser» være i konflikt med de tre andre overordnende målene for landbruks- og matsektoren: «matsikkerhet og beredskap», «landbruk over hele landet» og «økt verdiskapning». Det viktigste tiltaket for å kutte utslipp fra landbrukssektoren er redusert kjøttkonsum, men dette tiltaket står i mulig konflikt med tre overordnede målene som ikke omhandler lavere klimagassutslipp. Målkonfliktene i landbrukssektoren kan være krevende å løse, ettersom målene om matsikkerhet, landbruk over hele landet og økt verdiskapning fra sektoren er høyt politisk prioritert.

For Direktoratet for byggkvalitet kan målet om å fremme bærekraftig byggevirksomhet være i konflikt med målet om å fremme forsvarlig byggkvalitet. Tildelingsbrevet fra Kommunal- og distriktsdepartementet peker på en mulig målkonflikt mellom sikkerhet og bruk av miljøvennlige materialer, særlig når det gjelder økt bruk av tre som byggemateriale og brannsikkerhet. Økt bruk av klimavennlige materialer og gjenbruk kan være i konflikt med målet om å fremme forsvarlig byggkvalitet. Av instruksen til direktoratet framgår det også at hensyn til kostnadseffektivitet, sikkerhet og miljøvennlighet må avveis når man fastsetter krav til bygg.

Det er ikke funnet åpenbare målkonflikter i tildelingsbrevene til Jernbanedirektoratet, Kystverket og Sjøfartsdirektoratet. Likevel er det verdt å merke seg at for Jernbanedirektoratet trekker utslipp fra bygging av jernbane og arealbeslag i motsatt retning av jernbanens relativt lave utslipp i drift. Når det gjelder Kystverkets ansvarsområde, kan føringene om å videreføre planleggingen av Stad skipstunnel øke utslippene fra anleggsvirksomheten i sektoren mot 2030, dersom prosjektet blir realisert. For Sjøfartdirektoratet påpekte vi at Nærings- og fiskeridepartementet innleder sine tildelingsbrev med en formulering om at departementets overordnede mål er «størst mulig samlet verdiskapning i norsk økonomi innenfor bærekraftige rammer». Dette målet forutsetter en avveining av ulike hensyn, ettersom størst mulig verdiskapning kan stå i kontrast til «bærekraftige rammer», herunder klimahensyn.

Vi har ikke funnet noen målkonflikter i tildelingsbrevene til NVE og Oljedirektoratet. Fraværet av målkonflikter i tildelingsbrevet til Oljedirektoratet er overraskende, men kan forklares med at sektorens bidrag til oppfyllelse av Norges klimamål ikke er omtalt. Gitt at olje- og gassektoren står for over en fjerdedel av norske klimagassutslipp og at fremtidig utvinning kan være i konflikt med klimamålene, kunne man forventet at Norges klimamål og mulige målkonflikter knyttet til målsetningene om leting og utvinning av olje og gass var omtalt i styringssignalene fra Olje- og energidepartementet.

Samlet vurdering og konklusjon

Oppsummert viser rapporten at det er store variasjoner når det gjelder styringssignalene knyttet til direktoratenes egne utslipp og klimagassutslipp fra samfunnet. Dette er tydelig både i den kvantitative og i den kvalitative analysen. Det må imidlertid understrekes at denne rapporten gir et øyeblikksbilde, og at det kan være andre dokumenter som er relevante for departementenes styring av direktoratene, som ikke er undersøkt i denne rapporten.

Den kvantitative analysen tyder på at det er store sprik i departementenes styringssignaler vedrørende klima og utslippskutt i tildelingsbrevene til de underliggende direktoratene. Noen departementer har få eller ingen relevante søketreff, mens andre har mange. Fire ulike mønstre ble identifisert. Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, og Kunnskapsdepartementet hadde ingen eller svært få relevante søketreff i sine tildelingsbrev til underliggende direktorater. Finansdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, og Justis- og beredskapsdepartementet hadde en blanding av tildelingsbrev med relevante søketreff og tildelingsbrev uten relevante søketreff. Klima- og miljødepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Olje- og energidepartementet, og Utenriksdepartementet hadde relevante søketreff i alle sine tildelingsbrev. Det hadde også Kultur- og likestillingsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, og Samferdselsdepartementet, men disse hadde også en enhetlig tilnærming i form av standardformuleringer i alle sine tildelingsbrev. Det er altså sprik mellom de ulike departementenes klimaomtale. Det påvises også betydelig variasjon mellom ett og samme departements respektive tildelingsbrev til ulike direktorater.

Den kvalitative analysen viser at av departementene som i vårt utvalg er avsendere av tildelingsbrev og instrukser, er det særlig Samferdselsdepartementet som gir tydelige føringer til Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet på klimaområdet. Tildelingsbrevene fra Nærings- og fiskeridepartementet til Kystverket (inntil nylig underlagt Samferdselsdepartementet) og Sjøfartdirektoratet gir også tydelige styringssignaler på klimaområdet. Ut fra dette ser det ut til at departementene som er ansvarlige for transport på vei og bane og til sjøs har kommet lengst i å integrere klimahensyn i sine tildelingsbrev og instrukser. Det må likevel poengteres at også Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet har stor variasjon mellom sine tildelingsbrev, noe som kommer frem i den kvantitative analysen. Tildelingsbrevene til direktoratene som må rapportere på fast oppfølging av klima- og miljøindikatorer under Nasjonal transportplan utpeker seg med tydelige styringssignaler på klima og utslippsreduksjon, uavhengig av departementstilhørighet.

I tillegg finner vi at Kommunal- og distriktsdepartementet gir klare føringer på klimaområdet til Direktoratet for byggkvalitet. Utslippskutt fra bygg og transport er en forutsetning for at Norge skal nå sine forpliktelser om kutt i ikke-kvotepliktige utslipp i henhold til EUs innsatsfordelingsforordning, som Norge er tilsluttet etter avtalen om å samarbeide med EU for å oppnå klimamålet for 2030. Dette kan være en forklaring på at utslippskutt fra disse sektorene gis høy prioritet.

Derimot er ikke styringssignalene på klimaområdet til Landbruksdirektoratet, Oljedirektoratet og NVE spesielt konkrete eller forpliktende. I tildelingsbrevet og instruksen til Landbruksdirektoratet er det få føringer om tiltak som kan bidra til å redusere klimagassutslipp fra sektoren og oppnå klimamålene. I likhet med utslippene fra transport, avfall og bygg, er utslipp fra jordbruket omfattet av EUs innsatsfordelingsforordning, men her ser det ikke ut til at tiltak for å redusere utslipp fra sektoren gis særlig høy prioritet i styringssignalene fra Landbruks- og matdepartementet.

I tildelingsbrevet til NVE blir ikke klimamålene eller tiltak som direkte omhandler utslippsreduksjoner omtalt. Ettersom mye av NVEs virksomhet omhandler tiltak for å legge til rette for produksjon av fornybar energi til samfunnets klimaomstilling, er det overraskende at det står så lite om NVEs bidrag til å nå klimamålene i

tildelingsbrevet og instruksen fra Olje- og energidepartementet. Det står heller ikke noe om direkte byggeutslipp og utslipp fra arealbeslag fra utbyggingen av vind- og vannkraft og eventuelle målkonflikter knyttet til slike utslipp og klimamålene. Til sammenligning er byggeutslipp og utslipp fra arealbeslag omtalt i føringene til Jernbanedirektoratet og Statens vegvesen, og byggeutslipp er omtalt i føringene til Direktoratet for byggkvalitet og Kystverket. Heller ikke i styringssignalene til Oljedirektoratet fra departementet blir utslippsreduksjoner og klimamålene omtalt direkte. Det er verdt å merke seg at Landbruks- og matdepartementet og Olje- og energidepartementet i den kvantitative ordetellingen har relativt mange treff på søkeordene. Den kvalitative gjennomgangen viser imidlertid at dette ikke nødvendigvis oversettes til sterke styringssignaler for utslippskutt.

Samlet sett ser vi indikasjoner på at i sektorene der det er tydelige motsetninger mellom sektormål og klimamål, er føringene på klimaområdet uklare eller fraværende. Dette gjelder spesielt for landbrukssektoren og olje- og gassektoren. I veisektoren kan det også være motsetninger mellom sektormål og klimamål, men her gis det relativt tydelige styringssignaler om sektorens ansvar for utslippsreduksjoner og bidrag til oppfyllelse av klimamålene. Disse ulikhetene tyder på at det ikke bare er motsetninger mellom sektormål og klimamål som er utslagsgivende for styringssignalene på klimaområdet, men også ulikheter mellom departementenes vektlegging av klima i sine styringssignaler til ulike direktorater. Dette kan igjen påvirkes av andre føringer som departementene må forholde seg til. Innen samferdsel har Nasjonal transportplan vist seg å være en viktig føring for å rapportere på oppfølging av faste indikatorer om klimagassutslipp og naturinngrep. I sum er det betydelige forskjeller *innad* i departementene og stort sprik *mellom* departementene når det gjelder hvor lang de har kommet i arbeidet med å sende enhetlige styringssignaler på klimaområdet og integrere føringer om klimahensyn og utslippsreduksjoner i sine tildelingsbrev og instrukser.

FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

Fridtjof Nansens vei 17 | P.O. Box 326 | NO-1326 Lysaker | Norway
Telephone (+47) 67 11 19 00 |E-mail post@fni.no | www.fni.no