

RAPPORT

EVALUERING AV KLIMASATS

2016-BEVILGNINGER





Forord

På oppdrag for Miljødirektoratet har Menon Economics gjennomført første del av følgeevaluering for Klimasats, støtteordning for klimatiltak i kommunene. Følgeevalueringen er planlagt å gå over årene 2017-2019.

Prosjektet har vært ledet av Annegrete Bruvoll, med Kaja Høiseth-Gilje, Christian Grorud og Simen Pedersen som prosjektmedarbeidere. Kristin Magnussen har vært kvalitetssikrer.

Vi takker for et spennende oppdrag, og for god oppfølging og interessante diskusjoner med Kirvil Stoltenberg, Marit Hepsø og Ida Bjørkum i Miljødirektoratet. Vi takker også alle intervjuobjekter for gode innspill underveis i prosessen. Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

Desember 2017

Annegrete Bruvoll
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	4
1. INNLEDNING	7
2. KARTLEGGING AV SØKNADER	8
2.1. Innvilgede og avslåtte søknader	8
2.2. Prosjektstørrelse og geografisk fordeling	10
2.3. Gruppering av tiltakene etter utslippsskilder	11
3. EVALUERINGSRESULTATER	13
3.1. Gjennomføring av prosjekter	13
3.2. Addisjonalitet	14
3.3. Effekter av støtten	17
3.3.1. Reduserte klimagassutslipp	17
3.3.2. Omstilling til lavutslippssamfunnet	19
3.3.3. Spredningseffekter	20
3.4. Indikatorer for måloppnåelse	20
4. GRAD AV DOBLE VIRKEMIDLER	22
4.1. Overlapp mellom prosjektene innenfor Klimasats	22
4.2. Overlapp med støtteordningene i områdejennomgangen	22
4.3. Overlapp med andre klimavirkemidler	23
4.3.1. Overlapp i utslipp fra transport	23
4.3.2. Andre utslippsskilder	25
4.4. Lover og overordnede føringer	25
4.5. Drøfting	26
5. EVALUERING AV TILSKUDDSFORVALTNINGEN	27
5.1. Tilskuddsordningens tilgjengelighet og målgruppe	27
5.2. Prioritering av søknader og størrelsen på tilskuddsbeløpet	28
5.3. Kommunenes (brukernes) erfaringer	28
5.4. Søkeprosessen	29
5.5. Anvendelse av tilskuddet	30
6. DRØFTINGER AV ORDNINGENS UTFORMING OG FORVALTNING	32
6.1. Flere målsettinger	32
6.2. Maksimal søknadssum	32
6.3. Krav til egenandel	33
REFERANSER	34
VEDLEGG 1: OVERSIKT OVER KLIMAPOLITISKE VIRKEMIDLER	35
Prising av utslipp	35
Støtteordninger	36
Støtteordninger i områdejennomgangen	36
Støtte til el-biler	36
Påbud om biodiesel	36
Belønningsordningen, bymiljøavtaler og byvekstavtaler	36
Støtte til tiltak for økt sykling	37
Jernbanesatsing	37
Støtte til fornybar kraftproduksjon	37

Satsing på forskning og utvikling	38
Lover og overordnede føringer	38
Forurensningsloven	38
Plan- og bygningsloven	38
Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging	38
Klima- og energiplaner	38
Forskrift om offentlige anskaffelser	39
VEDLEGG: 2: EVALUERINGSMETODE	40
Dokumentstudie	40
Følgecase og dybdeintervju	40
Seleksjon av følgecase og dybdeintervju	41
Spørreundersøkelse	43

Sammendrag

Støtteordningen Klimasats er en nasjonal støtteordning for klimatiltak i kommunesektoren. Menon Economics gjennomfører på oppdrag av Miljødirektoratet en treårig følgeevaluering av ordningen. Basert på evaluering av tilskudd som ble omsøkt og innvilget i 2016, første tildelingsår, mener vi at Miljødirektoratets prioriteringer er godt i samsvar med formålene om å bidra til reduserte klimagassutslipp og omstilling til lavutslippssamfunnet. Vi finner også at ordningen har høy grad av addisjonalitet og gjennomføring. Mulighetene til å måle utslippseffekter begrenses imidlertid av Klimasats' korte historie. I evalueringen har vi identifisert tiltak som kan øke ordningens kostnadseffektivitet. For eksempel kan Miljødirektoratet legge til rette for mindre belastning på brukeren ved å klargjøre forventninger til de enkelte postene i søknadsskjemaet.

I 2016 omfattet Klimasats støtte til 141 søknader med til sammen 96 millioner kroner

Støtteordningen Klimasats er en nasjonal støtteordning for klimatiltak i kommunesektoren, som administreres av Miljødirektoratet og finansieres gjennom bevilgninger fra Klima- og miljødepartementet. Kommuner, fylkeskommuner og kommunale foretak kan søke om midler. Tiltakene skal bidra til reduserte klimagassutslipp, omstilling til lavutslippssamfunnet eller begge deler. Klimasats ble opprettet i 2016, og samlet tildeling var 96 mill. kroner. Det samme året mottok Miljødirektoratet 332 søknader med et samlet søknadsbeløp på totalt 415 mill. kroner, der 42 prosent av søknadene og 24 prosent av søknadsbeløpet ble innvilget.

Denne evalueringen er den første i en planlagt følgeevaluering som skal gå fram til 2019, og omfatter bevilgningene for 2016. Formålet for følgeevalueringen er tredelt: å evaluere i hvilken grad innretningen av støtteordningen er formålstjenlig, å dokumentere effekter av støtteordningen og vurdere hvordan disse bidrar til måloppnåelse og å gi innspill til forbedringer slik at støtteordningen i størst mulig grad kan nå sitt formål.

Formålet for Klimasats er todelt ved at ordningen både skal bidra til reduserte klimagassutslipp og omstilling til lavutslippssamfunnet. Vi mener at Miljødirektoratets prioriteringer er godt i samsvar med begge formålene. Prosjektene er rettet både mot utslippsreduksjoner på kort sikt, med støtte spesielt til tiltak innenfor transportsektoren (ladeinfrastruktur, sykkeltiltak mm.), og mot mer langsiktige omstillinger med støtte til planlegging og tiltak i byggsektoren som rettes mer mot det framtidige lavutslippssamfunnet. Nettverk for kompetanseheving og erfaringsdeling støtter både opp om kortsiktige og langsiktige tiltak. Programmet åpner for stor bredde i prosjekter, og Klimasats har vært utprøvende overfor mange sektorer og teknologier.

Klimasats er én av mange støtteordninger i klimapolitikken, og i prinsippet overlapper ordningen med flere andre, spesielt innenfor Enova. I praksis samordner forvalterne støttemidlene, slik at overlapp unngås. Det kan likevel være potensiale for å redusere forvaltingskostnadene ved økt samordning. Videre overlapper ordningen med den generelle klimapolitikken, spesielt kommer subsidiene på toppen av klimaavgiftene. Dette er et generelt problem for alle støtteordningene i klimapolitikken, og inngår i en større diskusjon av hva som er marginal-kostnaden på klimautslipp og dermed riktig pris på utslippene.

Ordningen har høy grad av addisjonalitet, men det er utfordrende å måle utslippseffekter

Mulighetene til å måle utslippseffekter begrenses av Klimasats' korte historie. Første tildelingsår var i 2016, og mange av prosjektene det da ble bevilget penger til er fremdeles i planleggings- eller oppstartfasen. Det foreligger derfor ikke tilstrekkelig rapporteringsgrunnlag til å kvantifisere utslippseffekter. Mer enn 60 prosent av støttemottakerne oppgir også at det ikke er relevant å beregne effekter ennå. Etter hvert som prosjekter gjennomføres og har fått virke, i løpet av 2018 og utover, kan erfaringsgrunnlag fra en større del av prosjektporteføljen muliggjøre anslag på utslippseffekter. Vi kan imidlertid si noe om tilskuddene er rettet mot målene,

og som nevnt ovenfor mener vi at prosjektene er godt i samsvar med formålet for Klimasats. Videre finner vi at prosjektene har høy grad av addisjonalitet og gjennomføring. Vi foreslår også indikatorer for omstilling til lavutslippssamfunnet, som kan følges over tid: blant annet ordningens utløsning av ytterligere klimatiltak, og bidrag til kompetanseheving.

Mye tyder på at kostnadseffektiviteten ved ordningen kan økes

I evalueringen finner vi noen elementer som kan øke kostnadseffektiviteten ved ordningen. Miljødirektoratet kan legge til rette for mindre belastning på brukeren ved å klargjøre forventninger til de enkelte postene i søknadsskjemaet. Dette kan eksempelvis gjøres gjennom å indikere hvor lang beskrivelse som ønskes under de ulike spørsmålene, og ved å gi en nøyaktig veiledning om hvilken informasjon man ønsker. Med utgangspunkt i søknadsskjemaet for 2016 mener vi det er rom for å presisere hvor omfattende svar (antall ord eller setninger) man ønsker på flere av punktene. På bakgrunn av tidsbruken til utfylling av søknadsskjemaene bør det vurderes om ordningen kan strammes inn for å redusere søkekostnadene, og om utlysningstekstene kan være tydeligere når det gjelder hvilke typer prosjekter som omfattes av ordningen og hvilke kriterier som skal oppfylles for å motta midler. Dette er særlig viktig for å kunne begrense ressursbruken tilknyttet avslåtte søknader. Ifølge Miljødirektoratet er veiledningen til søknadsskjemaet endret siden 2016, særlig med hensyn til hvilke prosjekter som støttes. Videre ble det lagt inn veiledning om budsjett og finansieringsplan for å redusere usikkerheten om hva søknadene skal inneholde, samt informasjon om behov for politisk forankring og egenandel.

Det bør utarbeides en felles mal for rapportering av effekter

Fra vår spørreundersøkelse og gjennomgangen av alle søknadene framgår det også at grunnlaget for målinger av utslippsresultater er svakt. Det bør utarbeides en felles mal for støttemottakerne for rapportering av den informasjonen som videre benyttes for å beregne effekter, og beregningene bør gjennomføres med de samme tekniske forutsetninger om utslippskoeffisienter, neddiskontering mm for alle prosjektene. Siden kompetanse er svært varierende og generelt begrenset når det gjelder utslippsberegninger bør de endelige beregningene gjøres sentralt. Dette kan enten skje internt i Miljødirektoratet eller ved bruk av eksterne konsulenter. Poenget er at det gjøres likt for hele porteføljen. Dette vil medføre økt ressursbruk hos Miljødirektoratet, men vil samtidig frigjøre ressurser hos søkerne. (Miljødirektoratet arbeider nå med å utarbeide standard-verktøy for beregning av utslippseffekter.)

Miljødirektoratet bør samle inn informasjon om prosjekter og sikre spredning av erfaringer

Prosjektene gjennomføres innenfor 88 av landets 426 kommuner, og prosjektene er svært ulike. Bortsett fra substitusjon av fossile drivstoff er svært mange av tiltakene rettet mot endringer i energiproduksjon og -forbruk, kompetanseoppbygging og nettverk, der effektene på utslipp er mindre synlige. Det er svært viktig at kunnskapen fra de enkelte kommunene spres/overføres til andre. Kommunene rapporterer selv at de har gode erfaringer fra informasjonsspredning, men det var ingen gode eksempler på systematiske planer om spredning framover. Det bør vurderes å vektlegge systematiske tiltak for innsamling av informasjon om prosjekter som virker og kan satses på i andre kommuner, og hvilke som ikke virker. Denne informasjonen blir enklere å hente inn når prosjektene har fått virke over tid, jamfør at det per 2017 er for tidlig å måle effekter av bevilgningene gitt i 2016. Dette kan skje både sentralt i Miljødirektoratet og hos de som gjennomfører prosjektene.

Det kan argumenteres for at Klimasats bør styres etter ett mål, ikke to

Målet for Klimasats er både å bidra til reduserte klimagassutslipp, og til omstilling til lavutslippssamfunnet (eller begge deler). Et todelt mål er vanskeligere å styre etter enn ett entydig mål, da det må prioriteres mellom de to

målene. Ordningens to mål overlapper delvis, ved at reduserte klimagassutslipp også generelt bidrar til omstilling til lavutslippssamfunnet. Å velge enten det ene eller det andre av de to nåværende delmålene vil derfor være ulogisk. Det bør vurderes å forenkle formålet til ett mål, for eksempel «bidra til reduserte klimagassutslipp over tid». Det vil gjøre det enklere å rapportere og evaluere måloppnåelsen av ordningen når denne går langs én dimensjon. Det kan også gi Miljødirektoratet større faglig frihet til å prioritere de beste prosjektene.

Man bør vurdere å fjerne maksimal søkesum og redusere kravet til egenandel

Vi mener også det bør vurderes å fjerne maksimal søkesum. Det åpner for at forvalter av ordningen får flere søknader å velge mellom, og potensialet for å støtte prosjekter med høy måloppnåelse øker. Endringen vil kunne gi en større samlet effekt av støttemidlene. På den andre siden kan endringen føre til behandling av flere søknader. Konsekvensen av dette er at det trengs mer ressurser til å behandle søknadene, eventuelt reduseres kvaliteten på søknadsbehandlingen. Videre mener vi at en bør vurdere å redusere kravet til egenandel. Det kan gi forvalter flere søknader å velge mellom, og potensialet for å støtte prosjekter med høy måloppnåelse øker. Dermed vil en kunne få en større samlet effekt av støttemidlene. Det kan samtidig bli flere søknader å behandle, som også vil kreve mer ressurser til søknadsbehandlingen.

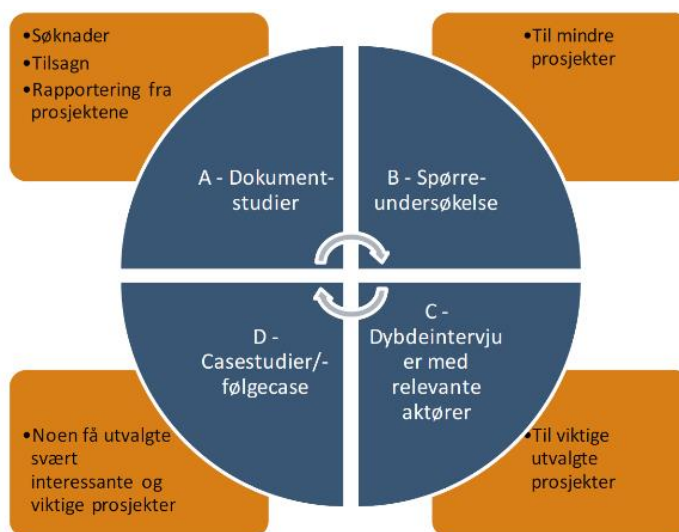
1. Innledning

Støtteordningen Klimasats er en nasjonal støtteordning for klimatiltak i kommunene, som administreres av Miljødirektoratet og finansieres gjennom bevilgninger fra Klima- og miljødepartementet. Kommuner, herunder fylkeskommuner, og kommunale foretak kan søke om midler. Tiltakene skal bidra til reduserte klimagassutslipp, omstilling til lavutslippssamfunnet eller begge deler. Ordningen kan også støtte kunnskapsoppbygging og utredning av framtidige tiltak. Støtten skal være utløsende og ordningen skal prioritere prosjekter som ellers ikke ville blitt gjennomført.

Klimasats ble opprettet i 2016, og endelig tildeling var på 96 mill. kroner. Miljødirektoratet mottok 332 søknader med et samlet søknadsbeløp på totalt 415 mill. kroner, der 42 prosent av søknadene og 24 prosent av søknadsbeløpet ble innvilget.

Miljødirektoratet ønsker med denne evalueringen vurderinger av i hvilken grad innretningen av støtteordningen er hensiktsmessig for å nå sitt formål, innspill til forbedringer slik at støtteordningen i størst mulig grad kan nå sitt formål, dokumentasjon av resultater og effekter av støtteordningen og vurderinger av om resultatene bidrar til måloppnåelse. Evalueringen skal bidra til at Miljødirektoratet får et solid faglig grunnlag for forvaltning og formidling av ordningen. Denne rapporten dokumenterer evalueringen av tildelte midler i 2016, og er den første av tre utredninger i en følgeevaluering som planlegges å gå fram til 2019. For budsjettåret 2017 er rammen for tildeling økt til 150 mill. kroner i budsjettavtalen, og 170 prosjekter fra 124 kommuner har fått tildelt støtte. For 2018 er det foreslått en videreføring, med om lag 100 mill. kroner til ordningen.

Evalueringen er gjennomført ved en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder. Prosjektporteføljen er analysert gjennom dybdeintervjuer av 12 prosjekter, inkludert dybdeintervjuer med noen utvalgte prosjekter som skal følges over hele evalueringsperioden fram til 2019, og en spørreundersøkelse rettet mot de øvrige prosjektene. For alle prosjektene har vi gått gjennom relevant dokumentasjon knyttet til opprettelsen og utformingen av ordningen. Dette inkluderer også søknads- og rapporterings skjemaer og veiledning til søknadsskjemaer. Vi har gått gjennom søknader og tilsagnsbrev for alle prosjektene som har fått tilsagn og søknader og avslagsbrev for utvalgte avslåtte søknader. Informasjonen fra denne dokumentasjonen har dannet grunnlaget for utvelgelse av prosjekter til dybdeintervjuer og følgescase, og analyse av resultater og effekter. Følgeevalueringen følger prinsippene i DFØs veileder for Evaluering av statlige tilskuddsordninger (Direktoratet for økonomistyring, 2017), se Vedlegg 2 for nærmere beskrivelse av metoden.



I kapittel 2 gis en beskrivelse av søknadene og tildelinger i 2016. I kapittel 3 oppsummeres resultatene fra evalueringen, med vekt på vurderinger av gjennomføring, addisjonalitet og drøftinger av effekter. I kapittel 4 drøftes i hvilken grad Klimasats og de tildelte prosjekter overlapper med andre støtteordninger og virkemidler i klimapolitikken. Kapittel 5 evalueringen tilskuddsforvaltningen, mens ordningens utforming og mulige endringer drøftes i kapittel 6.

2. Kartlegging av søknader

Programmets bevilgninger fra Klima- og miljødepartementet i 2016 var på 98 mill. kroner, der den totale bevilgningen var på 100 mill. kroner og 2 mill. kroner ble øremerket administrasjon av ordningen. Etter noen justeringer ble den endelige tildelingen 96 mill. kroner. Miljødirektoratet mottok totalt 332 søknader med et samlet søknadsbeløp på totalt 415¹ mill. kroner. Av disse ble 141 søknader innvilget.² Under halvparten av antall søknader og under en fjerdedel av omsøkt beløp ble altså innvilget.

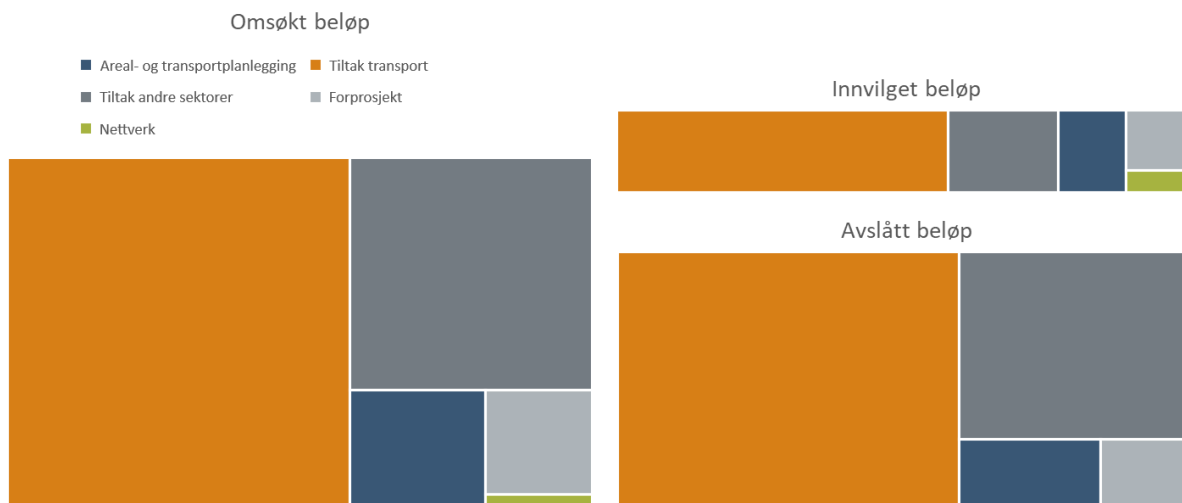
2.1. Innvilgede og avslåtte søknader

Kommuner, herunder fylkeskommuner, og kommunale foretak kan søke om midler. Det kan søkes om tilskudd innenfor fem ulike kategorier:

- Klimavennlig areal- og transportplanlegging (Areal- og transportplanlegging)
- Klimavennlig transport – gjennomføring av tiltak (Tiltak transport)
- Klimareducerende tiltak i andre sektorer – gjennomføring (Tiltak andre sektorer)
- Forprosjekter for klimagassreducerende tiltak – komme fra ord til handling (Forprosjekter)
- Interkommunale nettverk for kompetanseheving og erfaringsdeling (Nettverk)

Figur 2.1 viser omsøkt innvilget og avslått beløp innenfor de fem kategoriene. I overkant av halvparten av både det omsøkte og innvilgede beløpet var til tiltak innenfor transportsektoren. Dette inkluderer blant annet tilskudd til ladeinfrastruktur, sykkeltiltak, kommunale elbiler og elbusser og biogassproduksjon. Den nest største tilskuddskategorien var tiltak i andre sektorer med om lag 30 prosent av omsøkte og 20 prosent av innvilgede midler. Innenfor denne kategorien dominerer klimatiltak rettet mot byggsektoren. Innenfor areal- og transportplanlegging og forprosjekter var andelen innvilget beløp høyere enn andelen omsøkt beløp.

Figur 2.1 Omsøkt, innvilget og avslått beløp innenfor de fem søknadskategoriene. Kilde: Miljødirektoratet³



¹ Dette er unntatt søknadssummene for interkommunale nettverk. Søknadssummen inkludert kommunenettverkene er 419 mill. kroner.

² Herav 129 prosjekter og 12 interkommunale nettverk.

³ Figuren viser relativ størrelse mellom omsøkt og innvilget og avslått beløp, Omsøkt beløp var på 419 mill. kroner, innvilget beløp var på 96 mill. kroner og avslått beløp var på 323 mill. kroner.

Tilskudd til interkommunale nettverk skiller seg fra de andre kategoriene ved at dette er en rettighetsordning. Hver kommune/fylkeskommune kan utløse støtte i ett nettverk, og innvilges 25 000 kroner om de oppfyller kriteriene. Siden dette er en rettighetsbasert ordning, er det relativt få avslag i denne kategorien. Dette kommer fram i figuren, som også viser at forholdet mellom omsøkt beløp og avslått beløp er relativt likt fordelt på de fem kategoriene.

I 2016 var ordningen nyopprettet og det ble åpnet for stor bredde i tiltak, samtidig som forvalter ikke hadde opparbeidet erfaringer med omfanget av søknader og overlapp med andre ordninger. Omsøkt beløp var over fire ganger høyere enn rammen, og Miljødirektoratet måtte prioritere strengt. Basert på undersøkelser av et utvalg av de nær 200 avslåtte søknadene framkom følgende prioriteringer som særlig viktige:

- Tiltak som var en del av en helhetlig klimapakke ble prioritert høyere enn enkeltstående klimatiltak
- Søknader til forskningsprosjekter og teknologiutvikling ble ikke støttet av ordningen
- Prosjekter som var innovative ble prioritert høyere enn andre prosjekter innenfor samme kategori
- Det ble ikke bevilget midler til egne, lokale støtteordninger i regi av kommuner og fylkeskommuner
- Det ble ikke gitt støtte til prosjekter som med stor sannsynlighet ville kunne få finansiering fra andre støtteordninger (hovedsakelig Enova).

Som nevnt i første punkt var kombinasjon av tiltak særlig viktig. Mange søkte for eksempel om tilskudd til ulike sykkeltiltak som bysykkel, sykkelparkering og utleie av elsykler. Sykkeltiltak som inngikk i en helhetlig transportstrategi og/eller ble kombinert med restriksjoner på fossil-basert transport ble prioritert.

Ordningen ga ikke støtte til forskningsprosjekter og langsiktig teknologiutvikling, men prioriterte prosjekter der man benyttet kjent teknologi på nye og innovative måter.

Et siste eksempel på en kategori som ikke fikk støtte var prosjekter der kommunene eller fylkeskommunene søkte om tilskudd for å opprette egne lokale støtteordninger. Klimasats er en belønningsordning for klimatiltak i kommunal regi og er ikke innrettet for at kommunene selv skulle velge ut og støtte lokale klimatiltak.

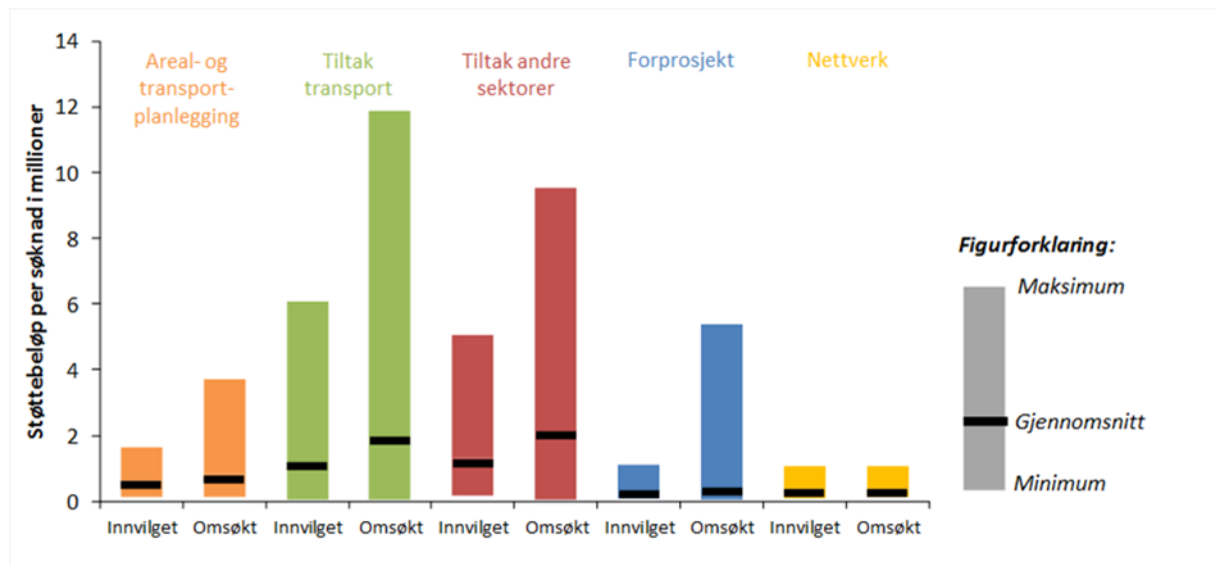
2.2. Prosjektstørrelse og geografisk fordeling

Figur 2.2 viser spredningen på størrelsen av prosjektene i de ulike kategoriene, med høyeste, laveste og gjennomsnittverdier på omsøkt og innvilget beløp.

Det er særlig et stort spenn mellom maksimum og minimum omsøkt beløp for tiltak innenfor transportsektoren, noe som skyldes store variasjoner både med hensyn til prosjektinnhold og -omfang. Kategorien inkluderer eksempelvis mange søknader rettet mot ladeinfrastruktur, der søknadene ligger på i underkant av 200 000 kroner. I tillegg inkluderer den mange sykkeltiltak, som tilrettelegging av sykkelparkering, utprøvinger av el-varebiler, elbusser og større ladeinfrastruktur-prosjekter og samarbeidsprosjekter knyttet til utslippsfrie anleggsplasser.

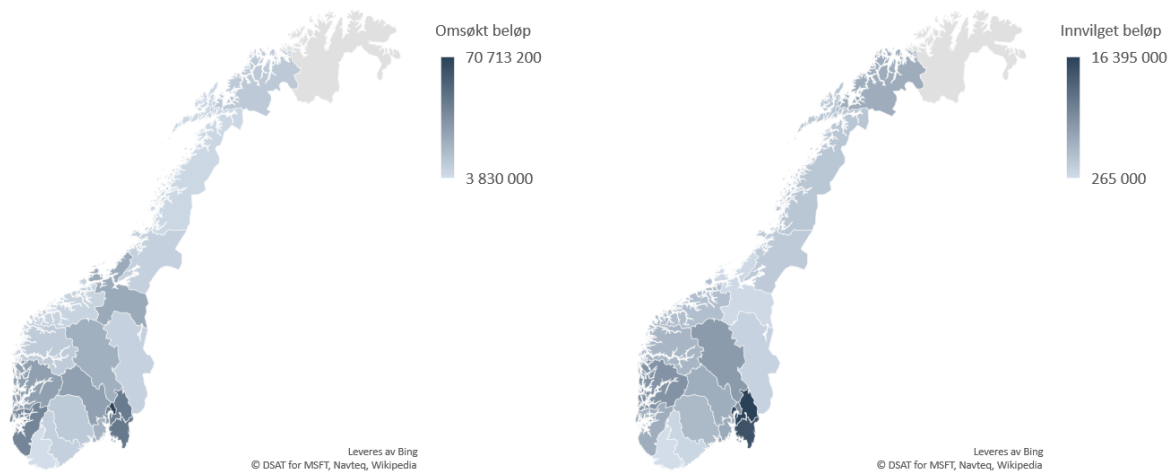
Det er en tydelig tendens til at de største prosjektene ikke blir innvilget. For alle kategoriene ligger også gjennomsnittet av omsøkt og innvilget beløp i den nedre delen av skalaen, noe som gjenspeiler at det søkes om færre store beløp enn små.

Figur 2.2 Høyeste, laveste og gjennomsnittlig omsøkt og innvilget beløp. Kilde: Miljødirektoratet



Østlandet sto for en stor del av omsøkt beløp i 2016, se Figur 2.3. Oslo søkte om mest midler med over 70 mill. kroner. Deretter fulgte Østfold og Akershus med henholdsvis 47 og 46 mill. kroner i omsøkt beløp. Nordland og Vest-Agder hadde de laveste søknadssummene med henholdsvis 6 og 4 mill. kroner. Finnmark var det eneste fylket som ikke var representert i 2016. Prosjektene i Akershus fikk mest støtte med totalt 16 mill. kroner, mens Østfold og Oslo fikk tildelt henholdsvis 15 og 9 mill. kroner. Kommuner i Sør-Trøndelag søkte om 25 mill. kroner, men fikk kun innvilget 0,7 mill. kroner, tilsvarende 3 prosent av omsøkte midler for fylket. Troms, Nordland og Møre og Romsdal fikk innvilget mest, målt som andel av fylkets omsøkte beløp, med over 40 prosent for henholdsvis hvert av de tre fylkenes omsøkte beløp.

Figur 2.3 Geografisk fordeling av omsøkt og innvilget beløp på fylkesnivå. Kilde: Miljødirektoratet



Folkerike fylker som Oslo, Akershus og Rogaland hadde en høy søknadsandel i 2016. Disse fylkene har noen av de tettest befolkede områdene med store kommuner. Det er en generell tendens at mer folkerike kommuner sender flere søknader.

2.3. Gruppering av tiltakene etter utslippskilder

Klimasats er ikke bundet opp til bestemte utslippskilder eller sektorer, men er rettet mot tiltak generelt som fortrinnsvis reduserer utslipp av klimagasser og bidrar til omstilling til lavutslippssamfunnet. Tabell 2.1 gir en oversikt over bevilgningene, sortert etter hvilke utslippskilder de er rettet mot.

Tabell 2.1 Bevilgninger og antall søknader gruppert etter utslippskilder, og etter øvrige prosjekter

Utslippskilde	Mill. kroner	An-tall	Tiltak
Vegtransport	57,8	84	Tiltak som reduserer utslipp fra transport på veg
- Ladestasjoner	12,3	23	Ladestasjoner til elbiler
- Biogass fyllestasjon	8,7	4	Fyllestasjoner for biogass
- Energistasjoner	1,2	5	Energistasjoner ellers for el, hydrogen og biogass
- Elbil og elbuss	10,2	7	Innkjøp og testing av el-busser, el-varebiler og større el-kjøretøy
- Biogass/hydrogenproduksjon	0,5	2	Produksjon av ikke-fossil energi til landtransport
- Sykkel	14,1	18	Tilrettelegging for bruk av sykkel og el-sykkel
- Kollektiv	1,4	5	Planlegging og tilrettelegging for økt bruk av kollektivtransport
- Sykkel, gange og kollektiv	4,2	9	Kombinerte tiltak før økt bruk av sykkel, gange og kollektiv
- Arealplanlegging	3,2	5	Arealplaner for mindre transport, energibruk og utslipp
- Diverse	2,1	6	Informasjon, logistikkplaner og generelle tiltak landtransport
Anleggsmaskiner	8,3	3	Utredning og bruk av fossilfrie anleggsmaskiner
Ferger	1,0	1	Innkjøp av lavutslippsferger som skal erstatte fossilferger
Massivtre	10,6	5	Massivtre i bygg
Produksjon av energi	5,3	5	Produksjon av solenergi, bioenergi, energisystem mm.
Øvrige prosjekter	13,1	43	Prosjekter som er mindre direkte rettet mot identifiserte kilder
- Planlegging av byggeprosjekter	1,9	10	Miljøvennlige bygg, forprosjekt, forbildeprosjekt, nettverk
- Annet	11,2	33	Generelle tiltak, bioenergi, deponigass, fiskeri, karbonopptak mm.
Totalt	95,7	141	

Om lag 60 prosent av midlene er rettet mot utslipp fra **vegtransport** og reduksjon i bruk av motoriserte kjøretøyer eller økt bruk av ikke-fossile drivstoff. Rundt 25 prosent er rettet mot økt bruk av elektrisitet som energikilde, gjennom støtteordningene til ladestasjoner og innkjøp av el-varebiler og el-busser. Samlet sett utgjør støtten til elektrisitet, biogass og hydrogen som energikilder i vegtransport rundt en tredjedel av støtten. Videre utgjør støtte til tilrettelegging for økt bruk av sykkel som framkomstmiddel rundt 15 prosent av støtten. Støtte til kollektivtransport og kombinerte prosjekter med tradisjonell sykkel, el-sykkel, gange og kollektiv utgjør til sammen rundt 20 prosent. Støtte til arealplaner og diverse andre prosjekter relaterte til utslipp fra transport utgjør rundt fem prosent av utdelte midler. **Arealplanlegging** omfatter nullvekstmålet for transport, mindre transport i tettsteder og transportplaner som gir mindre utslipp forøvrig. Diverse andre prosjekter omfatter nettverk, utslippsberegninger, og en generell ordning for overgang til fossilfrie transportteknologier. Videre gis støtte til uttesting og bruk av fossilfrie **anleggsmaskiner** til kommunal og fylkeskommunal drift. Innenfor transportsektoren gis det også støtte til sjøtransport i et prosjekt for kompetanseheving ved innkjøp av **ferger**.

Om lag 13 prosent av støtten gis til ulike tiltak knyttet til bygg. I en stor del av disse erstattes stål og betong med **massivtre** som bygnings-/konstruksjonsmaterialer. Utslippsvirkningene består dels i trematerialenes egenskaper som CO₂-lager, dels i redusert bruk av betong og stål, som er utslippsintensive bygningsmaterialer i produksjonsfasen. Rundt 5 prosent av støtten er rettet mot økt produksjon av deponigass til fjernvarme, bioenergi, solceller, utnyttelse av overskuddsvarme og vannbåren varmedistribusjon, som vil kunne ha utslippseffekter gjennom substitusjon bort fra **fossilt basert kraftproduksjon**. Disse tiltakene kan ha indirekte effekter i fossilt basert el-produksjon i utlandet ved at forbruket av elektrisitet reduseres, eller ved at lokalt produsert energi erstatter fossile brenslere. Videre gis støtte til forprosjekter og nettverk for **planlegging av byggeprosjekter** der byggene krever mindre bruk av energi i byggefasen eller etter ferdigstillelse.

Under **annet** i tabellen inngår generelle tiltak som informasjonstiltak, nettverksbygging, kompetanseheving i kommuner og kartlegging av utslippsstatus. Videre inngår mindre enkeltbevilgninger, som kartlegging av klimafotavtrykk og utredning av tiltak knyttet til innkjøp av mat, utredninger av utslipp knyttet til fiskeri, bruk av biobasert plast, biokull som karbonlager og jordforbedringsmiddel, tiltak i jordbruket for reduserte utslipp av lystgass, arealplanlegging og informasjonstiltak. En del tiltak er rettet mot flere utslippskilder og sektorer.

Mange av prosjektene strekker seg utover dagens praksis, og kan ses som bidrag til markedsintroduksjon av teknologier, systemer og konsepter som ikke er i alminnelig bruk i dag. Klimasatsprosjektene legger også vekt på spredning av læring fra prosjektene til andre kommuner.

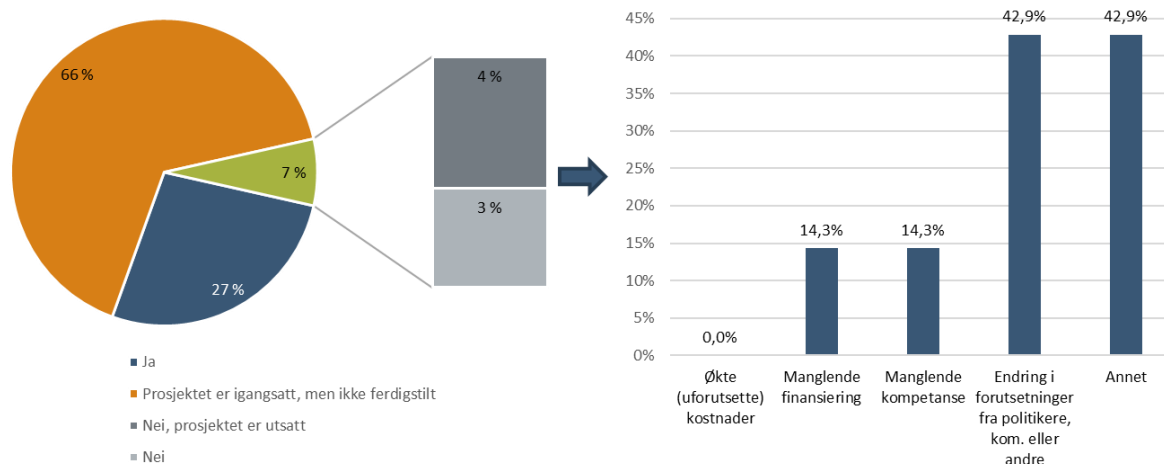
3. Evalueringsresultater

I de påfølgende delkapitlene drøfter vi gjennomføringen av prosjektene, tilskuddenes addisjonalitet og effekter av støtten som er gitt.

3.1. Gjennomføring av prosjekter

Av prosjektene som har fått tilskudd er 93 prosent enten gjennomført eller igangsatt, se Figur 3.1. Av de prosjektene som enten er gjennomført eller igangsatt var om lag 70 prosent enten gjennomført eller forventes gjennomført som beskrevet i søknaden.⁴

Figur 3.1 Status for prosjektgjennomføring og barrierer for gjennomføring av prosjekter som har fått tilsagn⁵



Ut ifra Figur 3.1 ser vi at sju prosent (sju prosjekter) av prosjektene som fikk tilsagn enten er utsatt eller ikke gjennomført. Endringer i forutsetninger eller behov er hovedårsaken til at disse prosjektene enten er blitt utsatt eller ikke vil bli gjennomført. I spørreundersøkelsen framgikk at endringer i forutsetninger fra politikere, kommuneadministrasjonen eller andre relevante aktører var viktige årsaker til at prosjektene enten hadde blitt utsatt eller ikke ville bli gjennomført. Dybdeintervjuene dekket ett prosjekt som var igangsatt, men der man i en tidlig fase avdekket at utslippene som skulle reduseres (hot-spots i deponi-overdekning) var betydelig mindre enn det som ble lagt til grunn i søknadsfasen. Prosjektet ble derfor avbrutt før hovedaktivitetene var påbegynt.⁶

I dybdeintervjuene oppga flere at de er *forsinket* på grunn av utsatt oppstart eller sen framdrift. Det ble det gitt flere ulike forklaringer på dette:

- Bevilgningen kom senere enn forutsatt
- Administrative og/eller politiske beslutningsprosesser (internt i kommunen) tok lenger tid enn forutsatt
- Prosjektgjennomføringen tok lenger tid enn forutsatt på grunn av kompetansemangel i kommunen

⁴ Om lag 15 prosent og 13 prosent av prosjektene forventes å bli henholdsvis oppskalert eller nedskalert sammenlignet med søknaden.

⁵ N=83 i figuren til venstre og N=7 i figuren til høyre. I figuren til venstre var det mulig å krysse av for flere alternativer.

⁶ Det kan være en definisjonssak om dette betegnes som et ikke påbegynt eller et betydelig nedskalert prosjekt. Tiltakshaver antok imidlertid at det ikke ville bli sendt utbetalingsanmodning for Klimasatsandelen av påløpte kostnader. Dette sammen med at hovedaktivitetene i prosjektet ikke ble påbegynt, er grunnen til at det er kategorisert som «ikke realisert».

- Prosjektgjennomføringen tok lenger tid enn forutsatt på grunn av forsinkelser ved ansettelser og ved innkjøp av ekstern kapasitet eller kompetanse

Det første punktet indikerer at bedre informasjon om forventet tidspunkt for bevilgning kan bidra til mindre forsinkelser. Dette er i ettertid innarbeidet i utlysningsteksten. Hovedinntrykket fra intervjuene er likevel at den viktigste forklaringen er at planene ikke var realistiske. Det er rimelig at det er en del usikkerhet i slike prosjekter som i stor grad inneholder nye elementer med hensyn til faglig innhold, organisering og virkemiddelbruk. Dette følger til dels av at Klimasats strekker mulighetsrommet for tiltak ved at støtten skal utløse prosjekter som ellers ikke ville blitt gjennomført i kommunene. Forsinkelsene ble ikke beskrevet som dramatiske eller som årsak til vesentlige problemer av tiltakshaverne.

Det er verdt å merke seg at bare ett av prosjektene som fikk bevilgning har forblitt urealisert på grunn av manglende finansiering. Dette tyder på at de bevilgede beløpene i flertallet av prosjekter har vært store nok til å utløse gjennomføring, eller at omfang og ambisjoner har blitt tilpasset bevilgningenes størrelse. Dersom slike tilpasninger har blitt gjennomført, bør det være innenfor rammer som følger av bevilgningsvilkårene. Jo større handlingsrom vilkårene gir for slike tilpasninger, desto mindre forutsigbar blir sammenhengen mellom bevilgede beløp og resultater fra bevilgningene.

I noen av intervjuene kom det fram at det ikke var klart for tiltakshaver hvilke endringer som kunne gjennomføres uten at det ville anses som et brudd på vilkårene i bevilgningen. Vi har ikke grunnlag for å vurdere om dette er et generelt problem, og om det i så tilfelle skyldes at vilkårene for tilskudd er uklart beskrevet. Det er uansett en påminnelse om at klare og entydige vilkår reduserer risikoen for misforståelser og feildisposisjoner.⁷ Rett utformet vil vilkårene både gi tilstrekkelig handlingsrom for små, nødvendige tilpasninger, og de er stramme nok til å sikre en rimelig grad av forutsigbarhet om prosjektinnhold og omfang.

3.2. Addisjonalitet

Addisjonalitet er et uttrykk for i hvilken grad Klimasats-programmet utløser innsats og handlinger hos støttmottakerne som ikke ville skjedd dersom støtten ikke var blitt gitt. Dersom de ulike tiltakene uansett ville blitt gjennomført uten støtte fra Klimasats, har Klimasats ikke hatt effekt på sine hovedmål, uavhengig av hvor gode tiltakene forøvrig er. Klimasats vil da kun være et ekstra finansielt bidrag til prosjektene, og bevilgede midler kunne i så tilfelle hatt en større verdi dersom de ble anvendt til andre formål. Dersom Klimasats derimot bidrar til å utløse prosjekter som fører til reduksjon i klimagassutslipp og/eller en omstilling til lavutslippssamfunnet som ellers ikke ville blitt realisert, kan ordningen ha positive virkninger for klimaet både i Norge og globalt.

Klimasats' måloppnåelse avhenger derfor direkte av hvor stor utløsende effekt programmet har. Drøftingen nedenfor belyser i hovedsak *nødvendigheten* av tilskudd for at prosjekter realiseres. Den utløsende effekten forutsetter i tillegg at tilskuddet er *tilstrekkelig*. Ettersom de aller fleste prosjektene som har fått innvilget tilskudd blir igangsatt, kan vi anta de bevilgede beløpene var tilstrekkelige. Det er videre mulig at noen ville blitt realisert med mindre tilskudd enn de som ble innvilget fra Klimasats. I så fall åpner det for muligheter for å utløse flere eller større prosjekter innenfor den samlede bevilgningsrammen.

Ved måling av addisjonalitet stilles spørsmålet: «*Hadde prosjektet blitt realisert uten tilskudd fra Klimasats?*»

⁷ Endringer som bryter med bevilgningsvilkårene bør kontraktsmessig forutsette skriftlig godkjenning fra Klimasats.

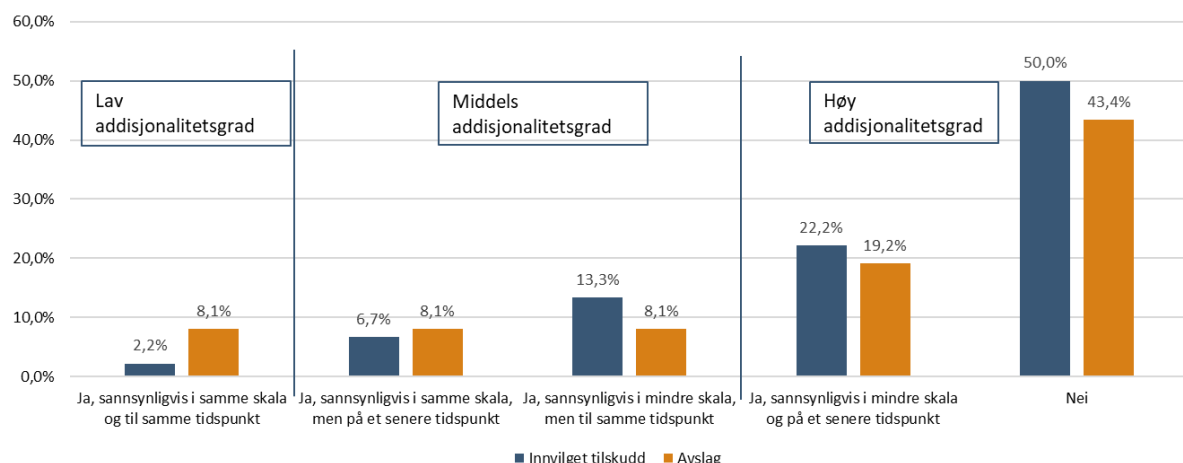
Respondenten gis fem svaralternativer der det er muligheter for å vurdere i hvilken grad tilskuddet var utløsende for prosjektet. Deretter kategoriseres disse svarene i høy, middels og lav addisjonalitetsgrad som vist i Tabell 3.1.

Tabell 3.1 Addisjonalitetsgrad⁸

Addisjonalitetsgrad	Hadde prosjektet blitt realisert uten tilskudd fra Klimasats?
Lav	Ja, sannsynligvis i samme skala og til samme tidspunkt
Middels	Ja, sannsynligvis i samme skala, men på et senere tidspunkt
Middels	Ja, sannsynligvis i mindre skala, men til samme tidspunkt
Høy	Ja, sannsynligvis i mindre skala, og til senere tidspunkt
Høy	Nei

Figur 3.2 oppsummerer respondentenes svar på om prosjektet hadde blitt realisert uten støtte fra Klimasats. Figuren viser resultatene både for de søkerne som fikk innvilget tilskudd (blå søyler) og for de søkerne som fikk avslag på prosjektene (oransje søyler).⁹ De søkerne som fikk avslag (oransje søyler) ble spurt om det faktiske (og ikke hypotetiske utfallet) av prosjektet. Her stilte vi spørsmålet om prosjektet er eller blir gjennomført uten tilskudd fra Klimasats. Svaralternativene inkluderte da ikke ordet «sannsynligvis» slik som vist i Figur 3.2. Ellers er svaralternativene like.

Figur 3.2 Hadde/har prosjektet blitt gjennomført uten tilskudd fra Klimasats? Andeler¹⁰



Resultatene indikerer at Klimasats har en høy grad av utløsende effekt. Totalt 50 prosent av respondentene som fikk innvilget tilskudd mener at prosjektet ikke hadde blitt gjennomført dersom de ikke hadde fått støtte fra Klimasats. I tillegg svarer 22 prosent at prosjektet antagelig hadde blitt gjennomført, men i en mindre skala og på et senere tidspunkt. Altså var det en høy addisjonalitetsgrad for i overkant av 70 prosent av prosjektene som fikk tilskudd. Kun to prosent sier at prosjektet hadde blitt gjennomført i samme form uten støtte fra Klimasats.

Det kan ligge en feilkilde i svarene som overvurderer den utløsende effekten. Respondentene kan bevisst eller ubevisst ønske å bidra til opprettholdelse av ordningen. Det motsatte kan i prinsippet også være tilfellet, men

⁸ «Vet ikke» var også et svaralternativ, men holdes utenfor ved beregning av addisjonalitet.

⁹ For de søkerne som fikk avslag på prosjektet er spørsmålet formulert slik: «Er eller blir prosjektet gjennomført uten tilskudd fra Klimasats?». Dette beskriver den faktiske situasjonen for prosjektet uten støtte, mens vi for de som har fått tilskudd kun kartlegger den hypotetiske tilstanden uten tilskudd.

¹⁰ N=90 for prosjekter som har fått tilsagn og N=99 for prosjekter som har fått avslag. Henholdsvis 5,6 prosent og 13,1 prosent har svart «Vet ikke». Disse inngår ikke i figuren.

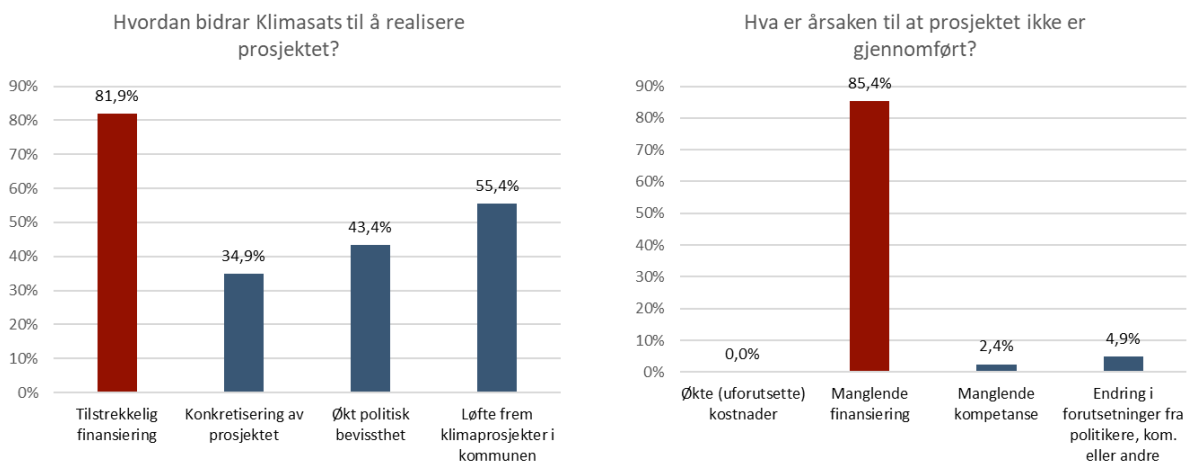
lojalitet mot arbeidsgiver eller engasjement for klimatiltakene vil antagelig representere en sterkere predisposisjon. Flere av intervjuobjektene var mer nølende da kravet om utløsende effekt var tema enn ved andre spørsmål. Ett av intervjuobjektene sa at kravet om addisjonalitet var et problem fordi en på saksbehandlernivå i kommunene sjelden kan si med stor sikkerhet hvordan administrativ og politisk ledelse ville respondert på et avslag.

Det er ikke mulig å kontrollere det kontrafaktiske hendelsesforløpet (det vil si prosjektrealisering uten Klimasats-finansiering) for de som fikk støtte. En tilnærming er å undersøke gjennomføringsgraden i prosjekter som fikk avslag. Av prosjektene som fikk avslag ble 63 prosent enten ikke gjennomført, eller gjennomført i en mindre skala og på et senere tidspunkt (høy addisjonalitetsgrad).

Samlet indikerer dette at den utløsende effekten er lavere enn om vi ser bare på svar fra respondentene som har fått tilskudd. Det kan være flere årsaker til dette. For det første kan prosjekter som uansett ville blitt gjennomført ha fått avslag på sine søknader. Videre kan mottakere av støtte tilskrive Klimasats en større betydning enn programmet i realiteten har, både på grunn av insentiver til å øke Klimasats' betydning, men også fordi det er vanskelig å si noe om en hypotetisk situasjon.

Videre kan søkerne ha skaffet alternativ finansiering, som de ikke ville blitt kjent med hvis de ikke hadde fått avslag fra Klimasats. Finansiering er den klart viktigste faktoren for å realisere prosjekter. Dette framgår av Figur 3.3, som viser hovedårsaker til at prosjekter har blitt realisert blant de som har fått tilsagn, og hovedårsaker til at de ikke har blitt realisert blant de som har fått avslag.

Figur 3.3 Årsaker til at Klimasats har bidratt til realisering av prosjektet for prosjekter med tilskudd (til venstre), og årsaker til at prosjektet ikke er gjennomført for prosjekter som har fått avslag (til høyre) ¹¹



Oppsummert ser vi altså at Klimasats har en høy addisjonalitet. Gjennom dybdeintervjuene dannet det seg et inntrykk av at opprettelsen av Klimasats som finansieringsmulighet har ført til at mange prosjektidéer som ellers ville forblitt på idéstadiet er videreutviklet og konkretisert i prosjektforslag og planer i søknadsprosessen. Noen

¹¹ N=83 for figuren til venstre (tilsagn) og N=41 for figuren til høyre (avslag). Det er henholdsvis 8,4 prosent og 17,1 prosent som har svart «Annet». Disse er ikke presentert i figuren. Det var mulig å krysse av for flere svaralternativer så alternativene vil ikke summere seg til 100 prosent.

slike prosjekter kan ha blitt realisert uten bevilgning fra Klimasats, som følge av idéutvikling i forbindelse med vurdering av om en skal søke om midler.

Sammenlignet med for eksempel kundeeffektundersøkelsen til Innovasjon Norge, som viser en samlet addisjonalitet for programporteføljen til Innovasjon Norge, ligger addisjonaliteten til Klimasats 8 prosentpoeng høyere¹². Ved å undersøke om prosjekter som har fått avslag har blitt gjennomført bekreftes i stor grad dette funnet. Det er kun åtte prosent av prosjektene som har fått avslag som gjennomføres, noe som indikerer at Klimasats er en viktig utløsende faktor for klimaprojektene. Det er særlig utfordringer knyttet til å finansiere prosjektene som bidrar til at tilskuddet fra Klimasats har en høy utløsende effekt.

3.3. Effekter av støtten

Tiltakene skal bidra til reduserte klimagassutslipp og/eller omstilling til lavutslippssamfunnet, eller begge deler. Anslag på *utslippseffekter* vil være den viktigeste målestokken på hvorvidt bevilgningene gitt gjennom Klimasats oppfyller det første målet. Bidrag til *omstilling til lavutslippssamfunnet* er vanskeligere å kvantifisere.

3.3.1. Reduserte klimagassutslipp

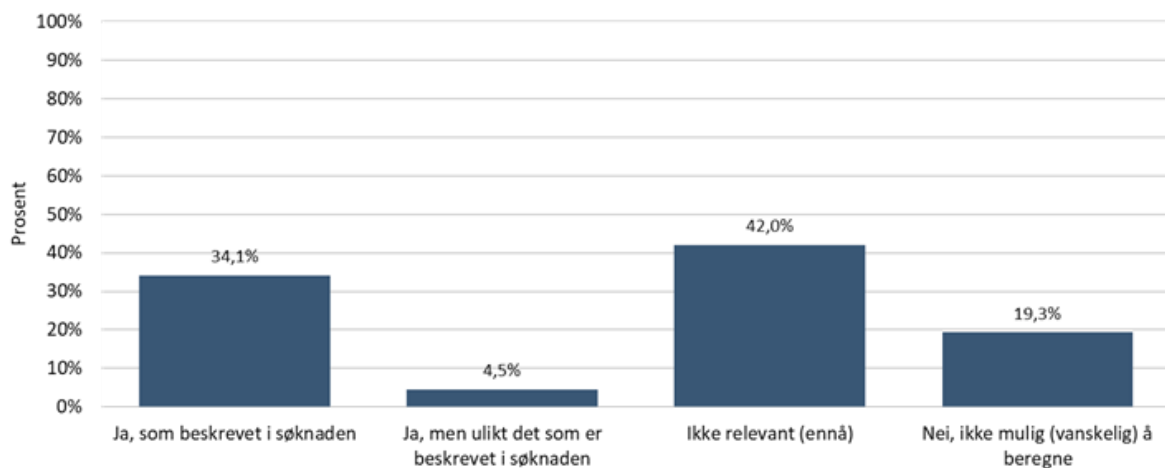
Mulighetene til å måle utslippseffekter begrenses av Klimasats' korte historie. Første tildelingsår var i 2016, og mange av prosjektene det da ble bevilget penger til er fremdeles i planleggings- eller oppstartfasen. Det foreligger derfor ikke tilstrekkelig rapporteringsgrunnlag til å kvantifisere utslippseffekter. Videre er flere av prosjektene planleggings- og forprosjekter, og når de avsluttes vil resultatene foreligge i form av beslutningsunderlag for videre prosjektutvikling, planlegging og gjennomføring av fysiske tiltak. Disse vil per definisjon ikke kunne gi effekter i form av reduserte utslipp, men de vil kunne være et skritt videre på veien til tiltak som kan ha reelle utslippseffekter. Videreføring i form av nye prosjekter er altså en forutsetning for at effekter vil kunne materialisere seg i form av reduserte utslipp. Klimasats støtter også nettverkssamarbeid som stimulerer til samarbeidsaktiviteter og informasjonsspredning der det er svært vanskelig å måle klimaeffektene.

Over 60 prosent av alle støttemottakerne oppgir at det ikke er relevant å beregne effekter ennå, eller at det er vanskelig eller umulig å beregne de indirekte utslippseffektene av nettverksbygging, se Figur 3.4. Et fåtall har forsøkt å beregne utslippseffekter. Disse beregningene er generelt usikre og lite sammenlignbare, da de er gjort med ulike tekniske forutsetninger om kjørelengder, utslippskoeffisienter mv. Vår konklusjon er at det er for tidlig å måle effekter av bevilgningene gitt i 2016.

Etter hvert som prosjekter gjennomføres og har fått virke, i løpet av 2018 og utover, vil erfaringsgrunnlag fra en større del av prosjektporteføljen muliggjøre anslag på utslippseffekter. Beregningene bør gjøres under mest mulig like forutsetninger på tvers av prosjektene. Forvalterne av Klimasats arbeider med et standard verktøy som skal gi veiledning til rapportering av relevant informasjon og sikre konsistente og sammenlignbare beregninger.

¹² Det er beregnet et gjennomsnitt av høy addisjonalitetsgrad til programporteføljen til Innovasjon Norge som vist ved etterundersøkelsene basert på bevilgninger gitt i årene 2006-2012. Dette er undersøkelser som foretas 4 år etter bevilgning av støtte. Kilde: Oxford Research (2016).

Figur 3.4 Er det forsøkt å beregne reduksjon i klimagassutslipp?



I Tabell 2.1 grupperte vi prosjektene etter hvilke utslippkilder de er rettet mot. I Tabell 3.2 drøftes mulige utslippseffekter og generelt hvordan disse kan anslås for prosjekter gruppert etter typer utslippsreduksjoner.

Tabell 3.2 Antatte kilder for utslippsreduksjoner knyttet til prosjektene

Utslippkilde	Antatte utslippseffekter
Vegtransport	
- Ladestasjoner	Reduserte utslipp fra fossilt drevne kjøretøy, anslås på bakgrunn av antatt substitusjon av fossile drivstoff.
- Biogass fyllestasjon	
- Energistasjoner	
- Elbil og elbuss	
- Biogass/ hydrogenproduksjon	
- Sykkel	Langsiktig omstilling og reduserte utslipp fra fossilt drevne kjøretøy, anslås på bakgrunn av antatt substitusjon av transportmidler og endrede reisemengder.
- Kollektiv	
- Sykkel, gange og kollektiv	
- Arealplanlegging	
- Diverse (bl.a. informasjon, logistikkplaner)	Trolig små utslippseffekter på kort sikt, usikre anslag på lang sikt.
Anleggsmaskiner	Reduserte utslipp fra fossilt drevne kjøretøy, anslås på bakgrunn av antatt substitusjon av fossile drivstoff.
Ferger	
Massivtre	Reduserte utslipp fra produksjon av andre materialer, lagring av CO ₂ i bygningsmaterialer.
Produksjon av energi	Evt endringer i utenlandske utslipp fra kraftproduksjon, evt innenlandske utslipp om fossile energibærere fortsatt brukes.

Ved økt bruk av fornybar energi i transportsektoren vil effektene være relativt enkle å anslå, gitt at det foreligger utslippsberegninger fra produksjonen av de aktuelle energibærerne og at det rapporteres riktige mengder av dem fra prosjektene. Dette gjelder både for landtransport og sjøtransport.

Det er mer komplisert å trekke ut effekten av tilrettelegging for syklist i arealplaner, og den videre virkningen på bilkjøring. For det første er det vanskelig å måle endringer i bruken av sykkel. Videre er alternativene til sykkel

ikke bare fossilt drevne kjøretøy, men også gange og kollektiv. Det finnes likevel eksempler på konkrete, avgrensede tiltak, der det kan være mulig å gjøre overslagsberegninger. Det kan for eksempel være sykkelhotell ved jernbanestasjoner, der registrert bruk av sykkelparkeringen, kombinert med andre data (NSBs billettsalg, brukerundersøkelser etc), kan gi grunnlag for beregninger av netto-enderinger av reiselengder, transportmiddelfordeling og bruk av ulike energibærere.

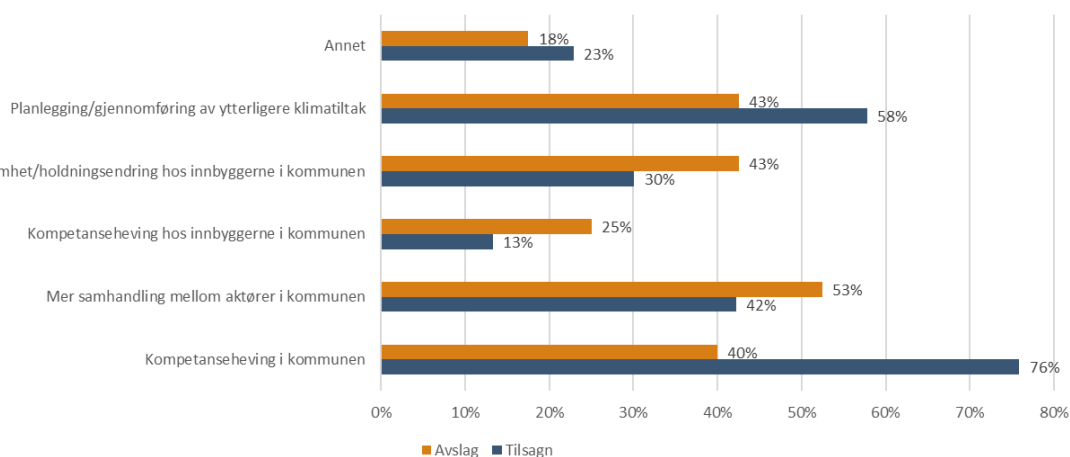
Alternativ energiproduksjon (sol, bio, fjernvarme, hydrogen) vil påvirke utslippene gjennom endringer i bruken av energi. Dette vil ikke ha direkte utslippsvirkninger i Norge etter at oljeforbudet trer i kraft, bortsett fra i tilfeller der unntaksbestemmelser gir mulighet for å benytte fossil olje til oppvarmingsformål, eller der det benyttes fossil gass til slike formål.¹³ Indirekte virkninger kan oppstå dersom redusert kraftforbruk i Norge fører til at elektrisitet i større grad substituerer fossile brensler i andre land.

3.3.2. Omstilling til lavutslippssamfunnet

Det er ikke et klart skille mellom prosjekter som gir raske utslippsreduksjoner og prosjekter som i større grad bygger opp under omstilling til lavutslippssamfunnet. De fleste prosjekter som gir raske utslippsreduksjoner kan også bygge opp under omstilling til lavutslippssamfunnet på lenger sikt. For støtte til forprosjekter, planlegging og nettverk for kompetanseheving og erfaringsdeling vil det være behov for andre indikatorer for måloppnåelse enn anslag på utslipp. Slike prosjekter er i større grad knyttet til langsiktige omstillinger av infrastruktur, arealbruk og teknologivalg og dermed mer rettet mot målet om omstilling til lavutslippssamfunnet.

Videre rapporteres en rekke andre effekter som har mindre tydelige utslippsreducerende virkninger, men er mer rettet mot omstilling til lavutslippssamfunnet. Figur 3.5 gjengir hvilke andre effekter enn de direkte reduksjonene i klimagassutslipp tiltakshaverne mener tilskuddene bidrar til, for både prosjekter som fikk tilskudd, og prosjekter som fikk avslag men likevel er gjennomført. Av 141 som fikk tilskudd svarte 88, av 191 som fikk avslag svarte 40.

Figur 3.5 Svar på spørsmål «Har prosjektet bidratt til følgende:»



For de som har fått tilsagn, oppgir over 76 prosent at prosjektene har hevet kompetansen i kommunen, og nesten 60 prosent at det førte til planlegging og gjennomføring av ytterligere klimatiltak. For de tiltakene som fikk avslag, men likevel ble gjennomført, var den viktigste effekten at tiltaket har gitt økt samhandling i kommunen.

¹³ Mest aktuelt for driftsbygninger i landbruket, særlig innenfor veksthusnæringen og i produksjon av fjørfe for slakt.

Intervjuene bekrefter hovedinntrykket fra spørreundersøkelsen, særlig med hensyn til kompetanseheving og samhandling i kommunene. I tillegg synes det klart at flere av prosjektene omfatter samarbeid mellom *kommuner* og mellom *kommuner og andre aktører*. Flertallet av de som ble intervjuet virket genuint interessert i prosjektene, og klima oppgis som viktigste motivasjon. De var positive til videre arbeid, også motivert i andre virkninger, som at prosjektet kan styrke det lokale næringslivet, bidra til større trivsel i sentrumsområder og gjøre kommunen mer attraktiv for turister.

3.3.3. Spredningseffekter

Spredning av erfaringer fra prosjektene er ikke et krav for tildeling, men Miljødirektoratet oppgir at eventuelt spredningspotensial blir vurdert positivt i søknadsbehandlingen. For de fleste prosjektene som fikk bevilgning i 2016 er det for tidlig å observere spredningseffekter. Mange har karakter av forstudier, undersøkelser og annet forberedende arbeid, og det har gått kort tid siden de prosjektene som er gjennomført er avsluttet. En omtale av spredningseffekter må derfor begrenses til å vurdere forutsetningene for at de skal komme i ettertid. Her vil kommunenes egen vilje og evne til selv å ta i bruk erfaringer og resultater og til å dele dem med andre være viktig. I intervjuene var det tydelig at det var stor velvilje til å dele erfaringer, og at mange hadde allerede gjort det som del av prosjektet. Noen hadde presentert (foreløpige) resultater på konferanser, andre planla å gjøre det samme. Selv om mange viste til at de hadde utvekslet erfaringer bakover i tid, var det det få av de intervjuede som viste til konkrete og omfattende planer for informasjonsspredning framover.

Et konkret eksempel på prosjektresultat med mulig spredningspotensiale er biokull-prosjektet i Stavanger¹⁴, der det ble utviklet et konsept for håndtering av hageavfall og lignende, kombinert med produksjon av varme og biokull. Konseptet er nå ført opp på kommunens sjekklister for klima- og energiplanarbeidet, noe som tyder på at en ønsker å ta resultatene i bruk i egen kommune. Konseptet er innovativt og kanskje egnet for å møte utfordringer som flere kommuner står overfor.

3.4. Indikatorer for måloppnåelse

Basert på gjennomgangen av evalueringsresultatene foran har vi forslag til indikatorer for måloppnåelse som vist i Tabell 3.3.

De tre første indikatorene er hovedsakelig rettet mot målet om reduserte klimagassutslipp. De gir indikasjoner på om prosjektene som har fått tildelinger har vært gjennomførbare og om de har ført til addisjonelle utslippsreduksjoner. Anslag på utslippsreduksjoner er den mest direkte indikatoren, men her har vi ikke tall for 2016.

De to neste dekker i større grad mer indirekte og langsiktige effekter av ordningen og som indikatorer for omstilling til lavutslippssamfunnet. Den første er andelen av søkere som rapporterer at prosjektet kan føre til planlegging/gjennomføring av ytterligere klimatiltak, og den andre om det har ført til kompetanseheving for innbyggerne i kommunen. Indikatorene dekker både innvilgede og avslåtte prosjekter. Indikatorene er først og fremst interessante for sammenligninger over tid, mens det er vanskelig å tolke nivået på indikatorene i lys av omstilling til lavutslippssamfunnet.

¹⁴ Stavanger kommune, sammen med Sandnes kommune og IVAR IKS.

Tabell 3.3 Indikatorer for måloppnåelse

Utslippsreduksjoner	Indikator	Resultat 2016
Prosjektgjennomføring	Andel igangsatte og/eller gjennomførte prosjekter, gitt adekvate prosjekresultater	92 prosent
Addisjonalitet	Andel med høy addisjonalitetsgrad, det vil si andel som ikke ville gjennomført, eller sannsynligvis i mindre skala og på senere tidspunkt uten støtte fra Klimasats	72 prosent
Utslippsreduksjoner	Anslåtte reduksjoner i utslipp av klimagasser som følge av ordningen	Ikke anslått for 2016
Omstilling til lavutslippssamfunnet	Indikator	Resultat 2016
Ytterligere klimatiltak	Andel som rapporterer at ytterligere klimatiltak er igangsatt som følge av prosjektet	42 prosent
Kompetanseheving	Andel som rapporterer at prosjektet har bidratt til kompetanseheving i kommunen	62 prosent

4. Grad av doble virkemidler

Prising som sikrer at marginalkostnaden ved utslipp fanges opp i prisene sikrer måloppnåelse til lavest mulig kostnader. En korrekt utformet avgift på utslipp av klimagasser (Pigou-avgift) er lik marginal skadekostnad (Pigou 1920). Pigou-avgiften (klimaavgiften) sikrer at forurenser betaler. Klimaavgiften internaliserer klimakostnaden, og gir insentiver til å bruke mindre utslippsintensive materialer og at det blir mer lønnsomt å investere i renere teknologier. I forhold til støtteordninger (med unntak av grunnforskning), er det et særskilt poeng at klimaavgiften ikke favoriserer enkeltteknologier, men gir insentiver til utvikling også av helt nye, ukjente teknologier.

I klimapolitikken bør virkemidlene rettes mest mulig direkte mot markedssvikten eller målet, og en bør bruke bare ett virkemiddel per mål (se omtale i for eksempel NOU 2015:15). Som utgangspunkt for den mest effektive klimapolitikken er klimaavgift det beste valget. Sammenlignet med ett virkemiddel for å oppnå ett mål vil to eller flere virkemidler (dobbel virkemiddelbruk) øke de samfunnsøkonomiske kostnadene ved måloppnåelsen. Doble virkemidler kan tilsløre sammenhengen mellom virkemiddel og mål, slik at totaleffekten av den samlede politikken blir uklar. Virkemidlene kan motvirke hverandre eller innebære at ett eller flere av virkemidlene svekkes. Bruken av flere virkemidler bør derfor unngås med mindre det foreligger særskilte grunner.

I dette kapitlet drøfter vi i hvilken grad prosjektene under Klimasats overlapper med andre virkemidler i klimapolitikken. Virkemiddelbruken i dag består hovedsakelig av CO₂-avgifter, deltakelse i det europeiske kvotemarkedet, samt reguleringer, standarder, avtaler og subsidier og støtteordninger for reduserte utslipp av klimagasser, herunder Klimasats, se beskrivelse i Vedlegg 1: Oversikt over klimapolitiske virkemidler.

4.1. Overlapp mellom prosjektene innenfor Klimasats

De 141 prosjektene som ble tildelt støtte i 2016 fordelte seg på 88 kommuner. Vi finner ikke intern overlapp mellom disse prosjektene. Mange av prosjektene er like i innhold (for eksempel til ladestasjoner), men siden hver er geografisk avgrenset til enkeltkommuner/fylkeskommuner, har støttegiver og søker kontroll over overlapp. Midler bevilges ikke til samme prosjekt gjennom flere støtteordninger internt i en kommune.

4.2. Overlapp med støtteordningene i områdegjennomgangen

Finansdepartementet og Klima- og miljødepartementet igangsatte i 2017 en områdegjennomgang av støtteordningene i klimapolitikken, se Menon (2018). Her inngår ordninger forvaltet av Enova, Innovasjon Norge, Gassnova, Kystverket, Klima- og miljødepartementet, Kystverket og Landbruksdirektoratet.

Klimasats overlapper *forvaltningsmessig* først og fremst med ordninger i Klima- og miljødepartementet og Enova. Det imidlertid stor bevissthet rundt dette i forvaltningen av Klimasats, og gjennom koordinering mellom Miljødirektoratet og forvaltere for andre tilskuddsordninger unngår en at de samme tiltakene støttes gjennom flere ordninger.

Klima- og miljødepartementets støtteordning for *utvikling og innføring av lav- og nullutslippsteknologi i fergesektoren* gjaldt bare i 2016. Denne hører definisjonsmessig inn under Klimasats og kunne vært en del av denne ordningen. Det ble også gitt støtte til et prosjekt innenfor Klimasats til kompetanseøkning til innkjøp av lavutslippsferger.

Enovas ordning *Fullskala innovativ energi- og klimateknologi* skal øke og framskynde kommersiell bruk av ny og spesielt innovativ teknologi. Ordningen skal også bidra til kompetanseutvikling, redusert effektuttak og

energibruk, økt produksjon av energi fra fornybare kilder. Den overlapper dermed forvaltningsmessig med Klimasats, som også gir støtte til økt produksjon av energi basert på for eksempel deponigass til fjernvarme, bioenergi, solceller, utnyttelse av overskuddsvarme og vannbåren energi.

Enova gir også investeringsstøtte til *ladestasjoner*, slik at bilister i alle kommuner kan få tilgang til opptil to lademuligheter for likestrøm- og vekselstrømlading, og støtte til *Infrastruktur i kommunale og fylkeskommunale transporttjenester* for å øke og framskynde introduksjon av teknologier for batterielektrisk framdrift. Klimasats har samordnet sine midler for å unngå overlapp. Blant annet gir Klimasats støtte til kjøretøy og henviser støtte til lading til Enova, men åpner for å støtte lading der Enova ikke gir tildeling.

Enovas *Støtte til eksisterende bygg* er rettet mot å øke energieffektivisering, etablere energiledelse og energioppfølgingssystem som markedsstandard og fremme de beste tilgjengelige energiteknologiene. Ordningen *Støtte til energieffektive bygg* skal skape forbildeprosjekter for energieffektive nybygg og inneholde energirelatert teknologi, eller løsninger som er nyvinnende for den norske byggebransjen. Støtte tildeles kun prosjekter som bruker innovative løsninger. *Ordningen støtte til ny teknologi for framtidens bygg* støtter markedsintroduksjon av innovativ energiteknologi i bygg. Mens disse Enova-ordningene støtter energisystem, støtter Klimasats klimavennlige materialer, gjenbruk, og planlegging for sambruk og arealeffektive løsninger som gir mindre bygging. Klimasats legger vekt på helhetlige ambisjoner, der energieffektive løsninger kan være en del av prosjektet, mens rene prosjekter for energieffektivisering støttes ikke. Klimasats gir støtte til å heve klimaambisjonene i tidlig planlegging, noe som kan medføre at kommunen kan søke Enova senere i byggeprosessen. Disse ordningene er forvaltningsmessig overlappende med Klimasats, noe som igjen krever en koordinering fra forvalternes side for å unngå overlapp i praksis. Enova har også nylig lansert en løsning for klimavennlig materialbruk, der forvalterne for Klimasats vil undersøke fare for overlapp og behov for koordinering.

Enovas *Konseptutredningsstøtte for bygg og områder* skal bidra til beslutningsgrunnlag for å velge nyskapende energiløsninger gjennom støtte til konseptutredning i tidligfase før forprosjektering. Mens Miljødirektoratet har tydelig klimafokus, vektlegger Enova energieffektivisering sterkt. Det er også private kommersielle utbyggere og energiselskaper som dominerer blant søkerne til Enovas ordning, og det er få kommuner. Der kommuner søker, er Klimasats mer rettet mot støtte tidlig i prosessen for prosjekter senere kan være aktuelle for å kvalifisere til støtte under Enovas ordning.

Innovasjon Norge kan bevilge midler til biogassprosjekter fra flere av sine programmer, blant annet fra en egen ordning for støtte til forprosjekter og pilotering i anlegg for biogassproduksjon. Klimasats støtter ett forprosjekt for vurdering av økt kapasitet ved et anlegg, og flere prosjekter for bruk av biogass. Disse ville antagelig ikke vært støtteberettiget innenfor de to aktuelle ordningene i Innovasjon Norge, da disse retter seg mot prosjekter som inneholder utviklingselementer, eller nye anlegg i landbruket.

4.3. Overlapp med andre klimavirkemidler

I Tabell 2.1 i avsnitt 2.3 gis en oversikt over ordningene i Klimasats, gruppert etter hvilke utslippssektorer de er rettet mot. Drøftingen av overlapp er rettet mot hvilke utslippskilder tiltakene er rettet mot. Andre klimavirkemidler er beskrevet i Vedlegg 1, se dette vedlegget for mer informasjon om disse.

4.3.1. Overlapp i utslipp fra transport

De prosjektene innenfor Klimasats som er rettet mot *vegtransport* er overlappende med **CO2-avgiften**. For utslipp fra vegtrafikk er den generelle CO2-avgiften på mineralolje cirka 450 kroner per tonn CO₂, se figur i

Vedlegg 1. Dette er et relativt høyt nivå sammenlignet med gjennomsnittet for norske utslipp (274 kroner per tonn CO₂) og for **kvotepliktig sektor** (50 kroner per tonn CO₂). Samme resonnementet gjelder for *anleggsmaskiner* og for *sjøtransport*. Både anleggsmaskiner og ferger har CO₂-avgift på nivå rundt 450 kroner per tonn CO₂.

På samme måte overlapper **støtteordningene til el-biler** både CO₂-avgiften og Klimasats-prosjekter, spesielt de som er rettet mot lade-tiltak. Elbiler er fritatt for merverdiavgift og engangsavgift ved anskaffelse, merverdiavgift ved leasing, parkeringsavgift offentlige p-plasser, avgifter på fleste bomstasjoner og flere fergesamband, de kan kjøre i kollektivfeltet, de har halvert firmabilbeskatning og redusert årsavgift/veiavgift, de kan lades kostnadsfritt på et gradvis mer omfattende nett av offentlig finansierte ladestasjoner.

Omsetningskravet for biodiesel til veitransport innebærer at de som selger drivstoff må sørge for at sju prosent av drivstoffet de omsetter er biodrivstoff. Dette er også et virkemiddel for å redusere utslippene fra fossile drivstoff som på samme måten som de andre virkemidlene nevnt ovenfor overlapper med CO₂-avgiften.

Dette gjelder også **belønningsordningen, bymiljøavtaler og byvekstavtaler**, som har nullvekst for persontransport med bil som overordnede mål. Dette er støtteordninger som bygger opp under reduserte utslipp fra vegtransport ved økt bruk av sykkel, gange og kollektivtransport, på samme måten som mange av prosjektene i Klimasats, se Tabell 2.1, samtidig som de overlapper med CO₂-avgiften på drivstoff. *Belønningsordningen* skal stimulere til bedre framkommelighet, miljø og helse i storbyområdene¹⁵ ved å dempe veksten i personbiltransport og øke antallet kollektivreiser på bekostning av reiser med personbil. Det er krav om at byområdene setter mål og dokumenterer en helhetlig virkemiddelbruk som kan sikre måloppnåelse i tråd med nullvekstmålet i avtaleperioden, som primært er fireårige avtaler. Belønningsordningen fases nå ut og videreføres i bymiljøavtalene og byvekstavtalene. Gjennom *bymiljøavtalene* bidrar staten blant annet til investeringer i kollektivløsninger i de fire største byområdene, samtidig som det forventes at lokale myndigheter fører en målrettet arealpolitikk som bygger opp under investeringene i transportsystemet i tråd med regional eller interkommunal areal- og transportplan. I *byvekstavtalene* støttes kollektiv-, sykkel- og gangetiltak langs riksveg, statlig delfinansiering av store kollektivprosjekter i de fire største byområdene og stasjons- og knutepunktutvikling langs jernbanen der det er aktuelt. Klimadirektoratet har sikret at det ikke er konflikt mellom Klimasats sine bevilgninger og områder som har bymiljøavtaler.

Jernbanesatsingen inngår som en del av satsingen i klimapolitikken (Klima- og miljødepartementet 2017).

Statens vegvesens **støtte til tiltak for økt sykling** er rettet mot kommuner og fylkeskommuner.¹⁶ Kommuner og fylkeskommuner som sammen med Statens vegvesen har undertegnet en avtale om trepartssamarbeid vil bli prioritert. Ordningen kan finansiere inntil 50 prosent av godkjente kommunale og fylkeskommunale tiltak/prosjekter, og det kreves en lokal egenandel på minst 50 prosent av tiltakets totale kostnad. Kontakt mellom forvaltere sikrer at Klimasats ikke gir tilskudd til tiltak som er statens ansvar å finansiere.

¹⁵ I dag er det 9 byområder som har slike avtaler om belønningsmidler: Tromsø/Troms fylkeskommune (2015-2018), Bergen/Hordaland fylkeskommune (2015-2018), Buskerudbyen (2014-2017), Grenlandsregionen (2013-2016), Trondheimsregionen (2013-2016), Oslo/Akershus (2013-2016), Kristiansandsregionen (2013-2016), Stavangerregionen (2013-2016), Nedre Glommaregionen (2014-2017)

¹⁶ Informasjon om ordningen er hentet fra vegvesen.no:

<https://www.vegvesen.no/fag/fokusomrader/Miljovennlig+transport/Sykeltrafikk/tilskuddsordning>

4.3.2. Andre utslippkilder

For støtten til bruk av *massivtre* som bygningsmateriale er hovedvekten lagt på å erstatte stål og betong. Utslipp fra norsk produksjon av stål og betong faller inn under **kvotepliktig sektor**. Bruk av massivtre binder også CO₂. Prinsipielt sett skal tilvekst av skog og varig binding av CO₂ belønnes med subsidier (negative avgifter) tilsvarende skyggeprisen på CO₂. Siden opptak av CO₂ ikke er priset, er ikke disse tiltakene overlappende med annen CO₂-prising.

Norsk elektrisitetsproduksjon er 100 prosent fornybar, og økt *energiproduksjon* som erstatter elektrisitet vil derfor ikke gi lavere utslipp innenlands, med mindre det kan sannsynliggjøres at lokalt produsert elektrisitet ikke kan mates inn på nettet og erstatter fossile brensler. Dette drøftes ikke videre, da det kun vil være aktuelt i sjeldne tilfeller og i lite omfang. Tiltakene kan ha utslippsvirkninger i andre land hvis de bidrar til et strammere kvotesystem eller annen tilstramming i politikken utenlands over tid, blant annet gjennom lavere tiltakskostnader som følge av uttesting og bruk av nye teknologier. Tiltakene knyttet til stasjonær produksjon av energi for stasjonære formål (deponigass til fjernvarme, bioenergi, solceller, utnyttelse av overskuddsvarme og vannbåren varme) overlapper ikke med norske klimaavgifter, men de overlapper med klimapolitikken i de landene vi har kraft- og varehandel med. **Elsertifikater** er også en overlappende støtteordning til fornybar kraftproduksjon som er finansiert gjennom et lovpålagt kjøp av elsertifikater.

Prosjektene under *annet* omfatter i stor grad tiltak for økt informasjon og kompetanse innenfor klimatiltak (informasjonstiltak, nettverksbygging, kompetanseheving, utslippskartlegging, arealplanlegging). Slike tiltak er gjerne begrunnet i positive eksterne effekter ved kunnskapsspredning, eller at det eksisterer barrierer for spredning av tilgjengelig informasjon. Selv om det allerede finnes mekanismer for informasjonsspredning, kan det være gevinster å hente i flere tiltak. Øvrige støttemidler under *annet* er knyttet til utvikling av klimavennlige menyer og tiltak for redusert matsvinn, og reduserte utslipp av lystgass og karbonopptak i jordbruket. Utslipp av lystgasser og opptak av karbon i jordbruket er ikke underlagt avgifter, og økonomiske virkemidler overlapper derfor ikke med disse tiltakene. Tilskudd til innkjøp av biobasert plast bidrar til reduserte CO₂-utslipp i produksjon og ved forbrenning av avfall. Utslipp fra produksjon av plast faller inn under kvotepliktig sektor, og deler av forbrenningsanleggene. Forbrenningsanlegg utenfor kvotepliktig sektor har heller ikke CO₂-avgift. Utslipp fra produksjon, distribusjon og salg i fiskerikjeden er også underlagt CO₂-avgifter, men CO₂-avgiften i fiske i nære farvann har redusert sats.

4.4. Lover og overordnede føringer

I tillegg til de konkrete virkemidlene drøftet ovenfor kommer de overordnede lover og statlige retningslinjer som underbygger klimapolitikken sentralt og regionalt.

Forurensningsloven er den viktigste norske loven for å kontrollere forurensende utslipp inkludert klimagasser. Forbudet mot bruk av mineralolje til oppvarming av bygninger som trer i kraft i 2020 er hjemlet i Forurensningsloven, og den har vært anvendt som virkemiddel for å redusere enkelte klimagasser i industrien og metan fra avfallsbehandling. Med hjemmel i **plan- og bygningsloven** er det fastsatt statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Retningslinjene framhever at arealplanleggingen bør bidra til begrenning av klimagassutslipp, bl.a. ved føringer om at det bør legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon rundt kollektivknutepunkter, at nye utbyggingsområder bør styres mot sentrumsnære områder, og at planleggingen skal bidra til å styrke kollektiv, sykkel og gange som transportform. Med hjemmel i plan- og bygningsloven er det fastsatt en statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene som pålegger kommunene å innarbeide tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser og sikre mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging. I følge **Statlige planretningslinjer for**

Samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging bør utbyggingsmønster og transportsystem fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer. Det heter også at utbyggingsmønster og transportsystem må samordnes for å oppnå effektive løsninger, og slik at transportbehovet kan begrenses og det legges til rette for klima- og miljøvennlige transportformer. Kommunenes **klima- og energiplaner** er et strategisk dokument for å fremme hensyn til klima, energi og miljø i kommunens anskaffelsesvirksomhet. Gjennom **forskrift om offentlige anskaffelser** kan kommunenes klima- og energiplaner kan brukes som verktøy for forankring av klima- og miljøkrav i anskaffelser. Kommunene skal fremme klimahensyn i anskaffelser der det er relevant, og kan stille miljøkrav i alle trinn av anskaffelsen. Der miljø brukes som tildelingskriterium, bør det som hovedregel vekt minimum 30 prosent. De kan for eksempel sette krav til utslipp fra transportmidler, til vurderinger av livsyklus kostnader knyttet til anskaffelser av forbruksmateriell, vedlikehold og drift, og krav til vegetariske valgmuligheter innenfor catering, krav om redusert bruk av strøm og vann.

Disse overordnede føringene angir retningen for politikken, men konkretiserer altså ikke virkemidler. Vi kan derfor ikke vurdere den direkte overlappen med Klimasats som følger av disse føringene. Overlapp vil altså avhenge av hvilke lover og planer som konkretiseres.

4.5. Drøfting

Vi finner ikke intern overlapp mellom prosjektene innenfor Klimasats.

Vi finner heller ikke at Klimasats gir støtte til samme prosjekter som andre ordninger i områdegjennomgangen (se avsnitt 4.2), selv om ordningene overlapper *forvaltningsmessig*. Klimasats dekker et mye større mangfold av prosjekter enn de enkelte andre støtteordningene, og forvalterne legger stor vekt på koordinering mellom Miljødirektoratet og de andre tilskuddsordningene. Denne koordineringen indikerer at det kan være forvaltningsmessige effektivitetsgevinster ved å samordne ordninger.

Når det gjelder andre virkemidler, finner vi at Klimasats overlapper med klimaavgiften for prosjektene som er rettet mot utslipp fra. Transportsektoren har allerede høye CO₂-avgifter, som stimulerer til bruk av ikke-fossile drivstoff og til redusert transport. I tillegg kommer andre virkemidler mot utslipp i transportsektoren som også overlapper med CO₂-avgiften (støtteordningene for elbiler, omsetningskravet for biodiesel, støtte til sykling, storbyby-avtalene). Klimasats' bidrag til utslippsreduksjoner i transportsektoren er likevel addisjonelle, men den doble virkemiddelbruken tilsier at det er potensiale for å oppnå samme utslippsreduksjonen til lavere kostnader med endret innretning av klimapolitikken. Dette ligger imidlertid utenfor mandatet for Klimasats, som skal redusere utslippene av klimagasser gjennom tiltak i kommunene og fylkeskommunene, og uten å påvirke øvrig klimapolitikk.

Klimasats overlapper med flere andre ordninger, spesielt innenfor Enova, men overlapp unngås ved innsats fra forvalterne. Det kan likevel være potensialer for å redusere forvaltingskostnadene ved økt samordning av støtteordningene.

5. Evaluering av tilskuddsforvaltningen

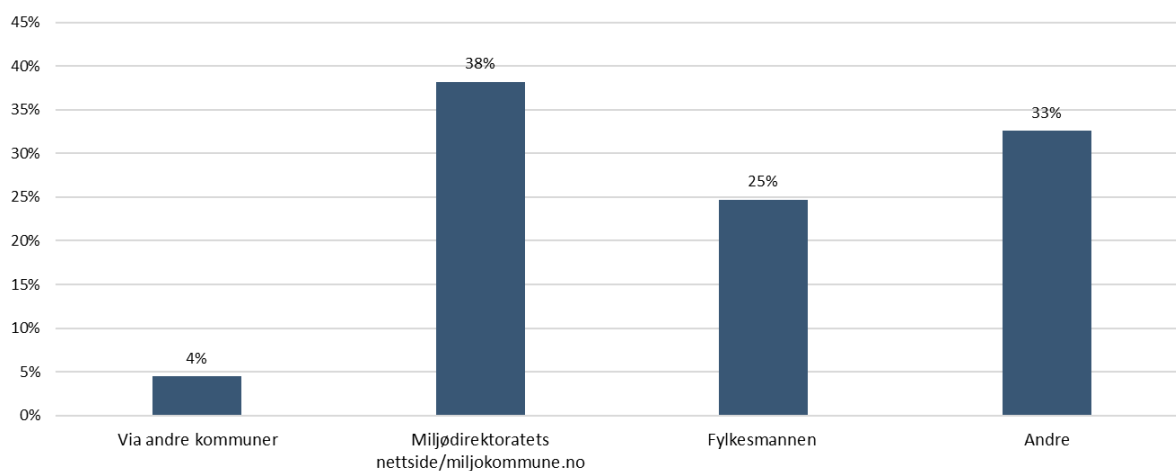
En vurdering av forvaltningen av tilskuddsordningen fokuserer her på i hvilken grad tilskuddet er kjent blant de som er i målgruppen, prioritering av prosjekter og størrelsen på tildelt tilskuddsbeløp, og hvordan brukerne oppfatter søknadsprosessen og krav til rapportering og ressurser knyttet til denne. I tillegg vurderer vi om tilskuddet blir anvendt i samsvar med formålet og hvordan dette eventuelt kan dokumenteres.

5.1. Tilskuddsordningens tilgjengelighet og målgruppe

Klimasats var en ny i ordning i 2016, og Miljødirektoratet hadde relativt kort tid til å få opprettet ordningen og innretningen på denne før det var klart for første søknadsutlysning. Det ble hovedsakelig informert om ordningen gjennom Miljødirektoratets nettside og nettsiden miljøkommune.no. I tillegg informerte fylkesmennene og KS om ordningen, og Miljødirektoratet besøkte flere fylker og orienterte om ordningen før søknadsfristen. Forskrift om høringen er også sendt på høring til alle kommuner, og har bidratt til å gjøre ordningen kjent.

I spørreundersøkelsen kartla vi hvordan brukerne (kommunene og fylkeskommunene) fikk vite om tilskuddsordningen, se Figur 5.1. Her oppga 38 prosent av respondentene at de fikk kjennskap til ordningen gjennom ulike nettsider, og 25 prosent fikk informasjon fra fylkesmannen. Om lag en tredjedel av respondentene fikk kjennskap til ordningen via andre kilder. Blant disse var særlig fylkeskommunen godt representert, samt at flere fikk informasjon fra kollegaer internt i kommunen og KS.

Figur 5.1 Hvordan brukerne fikk kjennskap til Klimasats¹⁷



Klimasats mottok søknader fra totalt 117 ulike søknadskommuner. I tillegg var flere kommuner representert blant annet gjennom ulike nettverkssøknader. Alle fylker, med unntak av Finnmark, var representert både blant søkerne og blant de som fikk innvilget prosjekter.

Gjennom dybdeintervjuene kartla vi hvor lang tid søkerne brukte både på å finne fram til ordningen og på å bestemme om det var relevant å søke. I gjennomsnitt brukte kommunene en halv time på å finne fram til ordningen. Dette indikerer at Miljødirektoratet i stor grad har fått spredd informasjon om ordningen i relevante

¹⁷ Resultatene viser kun svarene for de som fikk innvilget sin søknad, men dette er svært likt for de som fikk innvilget tilskudd og for de som fikk avslag. N=89.

fora. Det er også et viktig poeng at Miljødirektoratet mottok svært få søknader fra brukere som ikke var berettiget til å søke (altså for eksempel private bedrifter), noe som indikerer at det har vært relativt klart hvem som var målgruppen.

Kommunene oppgir at de i gjennomsnitt brukte 6,5 timer på å avgjøre om de skulle søke på ordningen. Dette indikerer at det tok noe tid å avgjøre hvilke prosjekter som var aktuelle for kommunene og som ville være omfattet av ordningen. Miljødirektoratet har uttalt at de var usikre både i forhold til hvilke klimaprojekter som eksisterte i kommunene og hvor modne disse prosjektene var. Det var derfor en bevisst handling å ikke avgrense utlysningen til å gjelde spesifikke sektorer, tiltak eller type prosjekter. Dette førte til en åpen ordning og stor bredde i søknadsporteføljen, noe som også medførte en større arbeidsmengde med saksbehandling for Miljødirektoratet.

Denne målte ressursbruken er basert på svar fra de som faktisk har benyttet seg av ordningen. Det er ikke kartlagt hvorfor andre kommuner ikke har søkt. Mulige årsaker kan være at de ikke kjente til ordningen eller at det var uklart om de hadde prosjekter som var omfattet av ordningen. Andre årsaker kan være at de ikke hadde relevante prosjekter eller begrensede ressurser til å kunne prioritere en prosjektsøknad.

5.2. Prioritering av søknader og størrelsen på tilskuddsbeløpet

Miljødirektoratet har en årlig ramme for tildeling av tilskudd som skal fordeles etter formålet med ordningen. I 2016 mottok Miljødirektoratet langt flere kvalifiserte søknader enn rammen kunne finansiere, og måtte prioritere strengt ved tildeling av tilskudd. Av 332 søknader ble 191 avslått. En stor andel av søknadene var eksempelvis knyttet til prosjekter relatert til ladeinfrastruktur for elbiler, der Miljødirektoratet valgte å prioritere ladeinfrastruktur for kommunenes tjenestebiler.¹⁸ Dermed ble mange søknader som omhandlet ladeinfrastruktur generelt avslått, uten at det var begrunnet i at de var utenfor målgruppen.¹⁹

Blant de søknadene som ble innvilget fikk 76 tildelt det beløpet de søkte om. Dette var en andel på 54 prosent og omfattet 42 mill. kroner av total bevilgning. De resterende 65 søknadene (46 prosent) ble delvis innvilget. Gjennomsnittlig avkorting i tilskuddsbeløp var på 837 000 kroner (47 prosent av omsøkte beløp). Dette kommer av at flere høye søknadsbeløp er avkortet relativt kraftig.²⁰

5.3. Kommunenes (brukernes) erfaringer

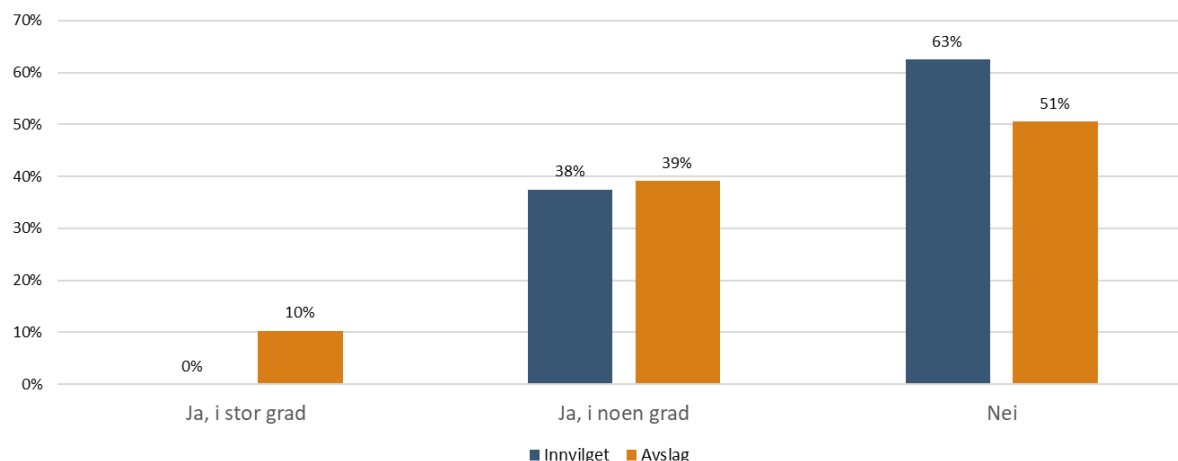
Brukerne og deres erfaringer og ressursbruk knyttet til søknadsprosessen og rapportering er viktig både for å forbedre innretningen av ordningen og det man ønsker å oppnå, men også for å redusere både brukernes og forvalters kostnader knyttet til ordningen. I spørreundersøkelsen kartla vi hvordan brukerne opplevde søknadsskjemaet og om det var muligheter for forenklinger. Figur 5.2 viser svarene både fra de som fikk innvilget sin søknad og de som fikk avslag. Rundt 40 prosent av respondentene mener det er muligheter for å gjøre forenklinger i søknadsprosessen. Tilbakemeldingene inkluderer blant annet at ble stilt krav om for mye dokumentasjon, at man ønsket konkrete eksempler på hvilken type prosjekter som støttes og at det kunne vært tydeligere hva som ble vektlagt ved prioritering av søknader.

¹⁸ Enova støtter hurtigladere til allment bruk, og dette er derfor ikke et tiltak som Klimasats trengte å omfatte.

¹⁹ I søknadsutlysningen for 2017 presiserte Miljødirektoratet at de ikke kom til å støtte generell ladeinfrastruktur. Dette bidro til en dramatisk nedgang i denne typen søknader.

²⁰ 7 søknader er avkortet med over 2 mill. kroner. Av disse er 3 søknader avkortet med over 4 mill. kroner.

Figur 5.2 Kunne søknadsprosessen og søknadsskjemaene vært forenklet?²¹



Gjennom dybdeintervjuene kartla vi ressursbruk knyttet til å fylle ut søknadsskjemaet. De fleste kommunene brukte mellom 2 og 4 timer på å fylle ut søknadsskjemaet. Denne forskjellen kan være et uttrykk for at enkelte prosjekter er mer kompliserte og krever mer dokumentasjon enn andre. Det kan også indikere at man tolker kravene til innhold i søknadene ulikt. Det kan også variere hva respondentene inkluderer i dette spørsmålet. Noen av respondentene kan ha inkludert noe av den tiden som har gått med til å planlegge selve klimatiltaket og ikke kun fylle ut søknadsskjemaet.

Med utgangspunkt i dybdeintervjuene kan vi imidlertid si at brukerne er ganske fornøyd med forvaltningen av Klimasats. Intervjuobjektene ble bedt om å vurdere forståelighet og tilgjengelighet ved ordningen og søknadsprosessen og forvaltningen på en skala fra 1 til 6 der 6 var beste score. På forståelighet og tilgjengelighet ble gjennomsnittsscoren på 4,8, og på søknadsprosess og forvaltning 4,6. Ingen ga score under 4 på de to kategoriene.

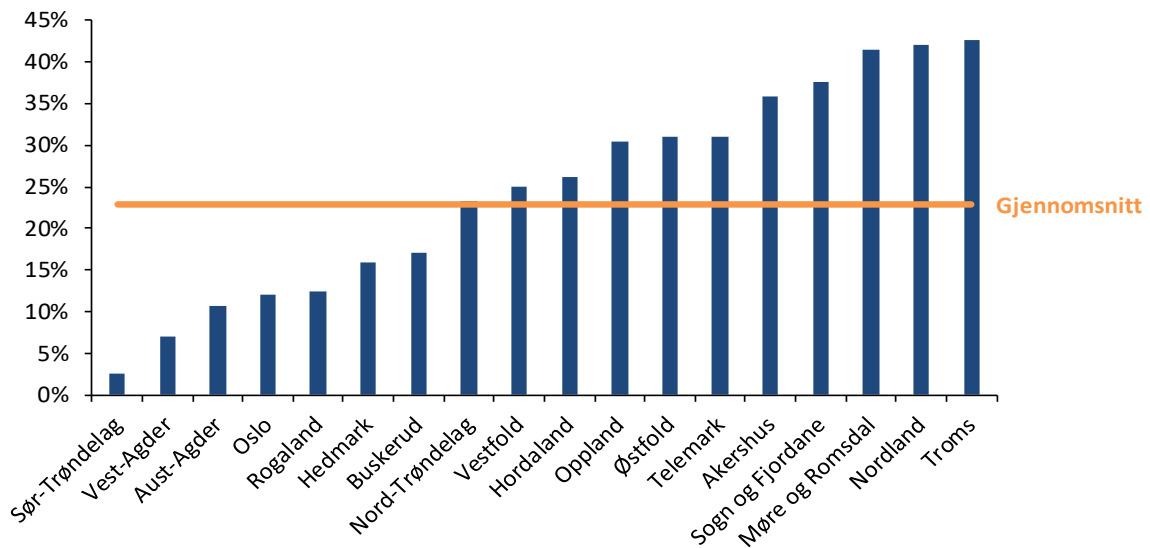
5.4. Søkeprosessen

Forvaltningen av tilskuddsordningen får i utgangspunktet tildelt 2 mill. kroner av rammen. I 2016 utgjorde dette 2 prosent.

Basert på analyse av søknads- og tilskuddsdata ser det ut som det er et potensial for å redusere kostnadene for søkerne, se Figur 5.3. Av midlene som det søkes om innvilges bare 23 prosent av søkesummen, og målt som andel av antallet søknader innvilges 42 prosent.

²¹ N=88 for tilsagn og N=97 for avslag.

Figur 5.3 Andel av innvilget søknadsbeløp av omsøkte midler fordelt på fylke i 2016. Kilde: Miljødirektoratet

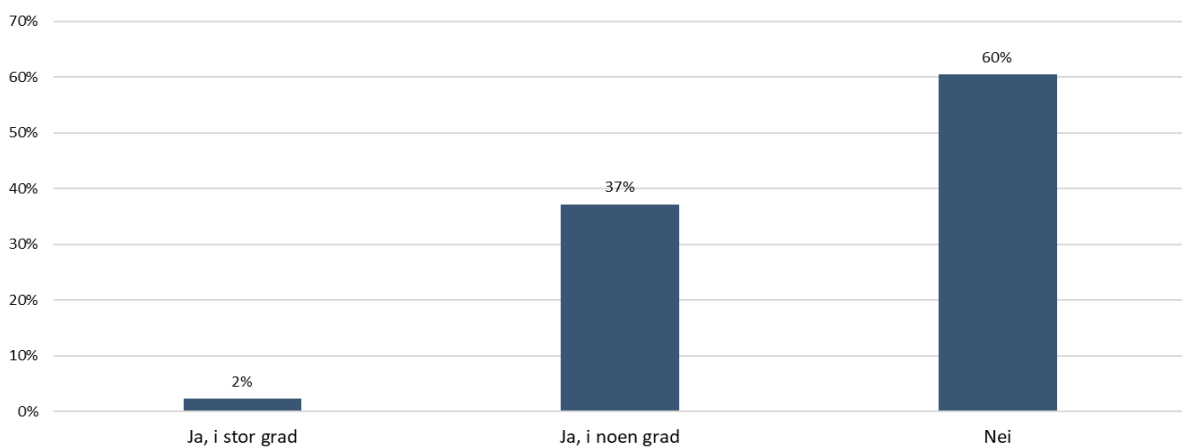


I dybdeintervjuene fant vi at de fleste kommunene brukte 2-4 timer på å fylle ut søknadsskjemaet. Dersom vi antar 3 timer per avslått søknad resulterer dette samlet i overkant av 15 ukesverk (et tredels årsverk) brukt på å skrive disse søknadene. Dette er å forstå som et konservativt estimat. Da er ikke tidsbruk knyttet til å finne informasjon om ordningen og å avgjøre om man faktisk skal søke på ordningen tatt hensyn til. I tillegg kommer Miljødirektoratets kostnader ved saksbehandling.

5.5. Anvendelse av tilskuddet

Tilskuddet skal benyttes til det som er beskrevet i søknaden. For å kunne kontrollere om dette skjer er en avhengig av å få en rapportering fra kommunen i etterkant av gjennomført prosjekt. I rapporteringen er en også opptatt av å kunne dokumentere hvilke klimaeffekter prosjektet har hatt og vil ha på lang sikt for å kunne si noe om effektene av ordningen og dermed måloppnåelse. Gjennom spørreundersøkelsen har vi kartlagt hvordan brukerne vurderer rapporteringen og de krav som stilles, se Figur 5.4.

Figur 5.4 Kunne rapporteringen vært forenklet?²²



²² N=86.

Svarene er relativt like oppfatningene om søknadsprosessen, se Figur 5.2. Nesten 40 prosent mener at det kunne vært gjort noen forenklinger. Relativt få hadde gjennomført sluttrapportering på tidspunktet for dybdeintervjuene. Basert på dybdeintervjuene bruker kommunene i gjennomsnitt 4 timer på rapportering. I rapporteringen bes kommunene om å oppgi klimagassreduksjoner både i dag, de neste tre årene og på lang sikt fram mot 2030.

Utfordringer knyttet til beregninger av disse klimagassreduksjonene trekkes fram av flere kommuner. Flere etterspør en enklere måte å beregne disse klimagassutslippene, eksempelvis knyttet opp til en standard rapportering, noe Miljødirektoratet arbeider med å få på plass til rapporteringen i 2018.

6. Drøftinger av ordningens utforming og forvaltning

I 2016 sto Miljødirektoratet overfor et søknadsbeløp som er fire ganger høyere enn rammen for ordningen. Dette innebærer et omfattende arbeid med følgende prioriteringer om 1) hvilke søknader som skal innvilges, og 2) hvor stor andel av søkesummen som skal innvilges. Her drøfter vi mulige endringer som kan øke effektiviteten i forvaltningen.

6.1. Flere målsettinger

Situasjonsbeskrivelse: Målet for Klimasats er både å bidra til reduserte klimagassutslipp, og til omstilling til lavutslippssamfunnet (eller begge deler). Dette innebærer målsettinger om å redusere utslippene på kort sikt, gjennom dagens tilgjengelige teknologier og samfunnsstrukturer, og på lenger sikt, gjennom valg av infrastruktur, arealbruk, forbruksmønster, teknologi og andre langsiktige endringer.

Problem: For støtteordninger med en gitt ramme for tildeling som har ett mål er det grunnleggende prinsippet for prioriteringer å velge de prosjektene som gir størst måloppnåelse per krone. Et todelt mål er vanskeligere å styre etter enn ett entydig mål, da det må prioriteres mellom de to målene. Ordningens to mål overlapper delvis, ved at reduserte klimagassutslipp også generelt bidrar til omstilling til lavutslippssamfunnet. Å velge enten det ene eller det andre av de to nåværende delmålene vil derfor være ulogisk.

En avgrensning til prosjekter som gir utslippsreduksjoner på kort og mellomlang sikt og nedprioritering av prosjekter som bidrar til en omstilling til lavutslippssamfunnet kan være operasjonelt. Hvis en i stedet vil prioritere omstillingsmålet, vil det være hensiktsmessig å presentere utslippsmålet som et underordnet delmål.

Forslag til løsning: Forenkle til ett mål, for eksempel «bidra til reduserte klimagassutslipp over tid».

Vi oppfattet ut fra praksis og samtaler med Miljødirektoratet at det bak målformuleringen ligger en målsetting om å redusere samlede utslipp av klimagasser over tid. I så fall holder det med én målsetting framfor to.

Administrative, økonomiske og miljømessige konsekvenser: Vår vurdering er at endringen gjør det enklere å rapportere og evaluere måloppnåelsen av ordningen når denne går langs én dimensjon. Det kan også argumenteres for at endringen gir Miljødirektoratet større faglig frihet til å prioritere de beste prosjektene. Vi kan samtidig ikke se at endringen fører til noen ulemper.

6.2. Maksimal søknadssum

Situasjonsbeskrivelse: På miljokommune.no er det satt en maksimal søknadssum. Søkesummen varierer mellom søknadskategorier (omtalt i avsnitt 2.1).

Problem: En maksimal søknadssum som begrenser hvor mye midler det søkes om per prosjekt innebærer at små prosjekter favoriseres i forhold til de store prosjektene. Det er imidlertid mulig at noen av de store prosjektene som i dag faller utenfor ordningen på grunn av beløpsbegrensningen kunne ha gitt større samlede utslippsreduksjoner enn om de bevilgede beløpene ble fordelt på flere og mindre prosjekter. I så fall svekkes måloppnåelsen og kostnadseffektiviteten i Klimasats.

Forslag til løsning: Fjerne maksimal søkesum.

Administrative, økonomiske og miljømessige konsekvenser: Ved å fjerne maksimal søkesum åpner man opp for at forvalter av ordningen får flere søknader å velge mellom, og potensialet for å støtte prosjekter med høy måloppnåelse øker. Endringen vil kunne gi en større samlet effekt av støttemidlene. På den andre siden kan endringen føre til behandling av flere søknader. Konsekvensen av dette er at det trengs mer ressurser til å behandle søknadene, eventuelt reduseres kvaliteten på søknadsbehandlingen. Videre kan større og færre prosjekter gi mindre spredning av læring og informasjon.

En variant av dette forslaget kan være at det samtidig innføres et høyere minimumsbeløp. Dette vil redusere antall saker totalt, og særlig saker med høye administrasjonskostnader per omsøkt krone.

6.3. Krav til egenandel

Situasjonsbeskrivelse: På miljokommune.no er det opplyst at søkesummen bare kan utgjøre en andel av totalkostnaden (denne varierer etter søknadskategori).

Problem: Krav til egenandel favoriserer de større kommunene, siden disse har mer egenkapital enn de små. For eksempel vil det være vanskeligere å stille med egenkapital for større prosjekter i de mindre kommunene.

Forslag til løsning: *Redusere kravet til egenandel.*

Hvor langt man skal gå i å redusere kravet til egenandel må holde seg innenfor regelverk for utforming av tilskudd i staten, og sees opp mot de positive og negative konsekvensene.

Administrative, økonomiske og miljømessige konsekvenser: Endringen vil sannsynligvis bidra til at forvalter får flere søknader å velge mellom, og potensialet for å støtte prosjekter med høy måloppnåelse øker. Dermed vil en kunne få en større samlet effekt av støttemidlene. Det kan samtidig bli flere søknader å behandle. Det trengs mer ressurser til å behandle søknadene, eventuelt reduseres kvaliteten på søknadsbehandlingen.

Referanser

Direktoratet for økonomistyring (tidligere Statlig senter for økonomistyring) (2007): Veileder: Evaluering av statlige tilskuddsordninger.

Finansdepartementet (2017): Skatter, avgifter og toll 2018, Prop.1 LS.

Klima- og miljødepartementet (2017): Lov om klimamål (klimaloven), Prop. 77 L, (2016 – 2017).

Menon Economics (2018): Områdegjennomgang av støtteordninger i klimapolitikken, rapport 1.

NOU 2015:15: Sett pris på miljøet. Rapport fra grønn skattekommisjon.

Oxford Research (2016): Mer innovasjon for pengene, Innovasjon Norges kundeeffektundersøkelse 2012 – Etterundersøkelsen.

Pigou, A. C. (1920): The Economics of Welfare, London, Macmillian.

Vedlegg 1: Oversikt over klimapolitiske virkemidler

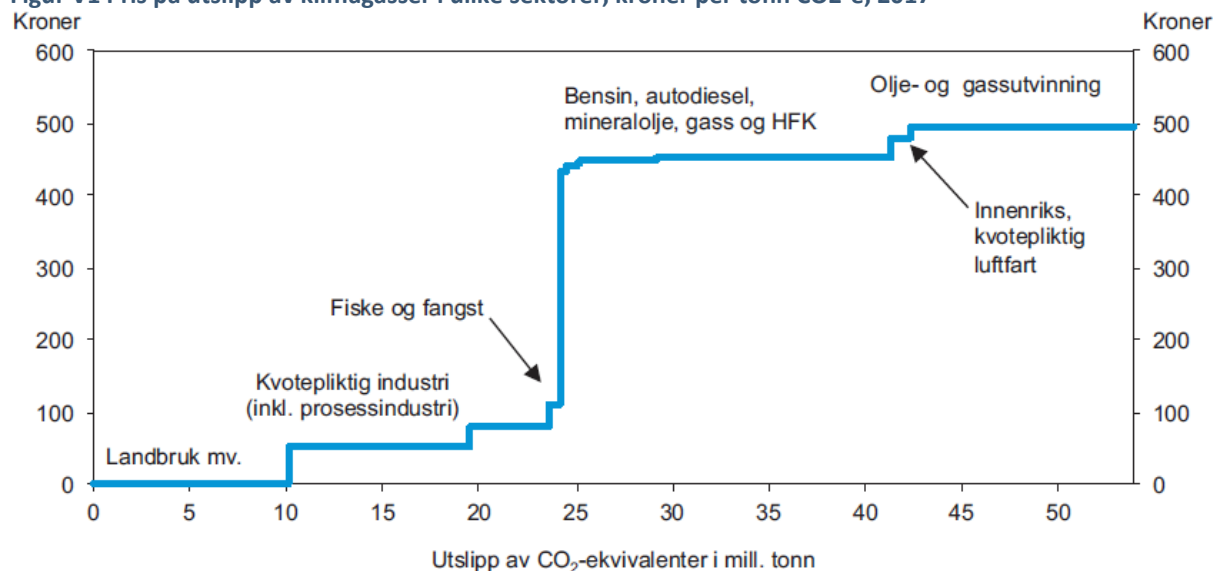
Dette kapittelet oppsummerer dagens klimavirkemidler, som grunnlag for drøftingen i kapittel 4 av i hvilken grad Klimasats overlapper med andre virkemidler i klimapolitikken. Virkemiddelbruken i dag består hovedsakelig av CO₂-avgifter, deltakelse i det europeiske kvotemarkedet, samt reguleringer, standarder, avtaler og subsidier og støtteordninger for reduserte utslipp av klimagasser, her under Klimasats.

Prising av utslipp

CO₂-avgiften omfatter mineralolje, bensin, innenlands bruk av gass og forbrenning av olje og gass på kontinentalsokkelen. I tillegg kommer avgift på utslipp fra klimagassene PFK og HFK²³. Det som omtales som den **generelle CO₂-avgiften** på mineralolje (herunder autodiesel og bensin) ligger på om lag 450 kroner per tonn CO₂ (Finansdepartementet 2017), se det nest høyeste hovedtrinnet i Figur V. Kvotepliktig innenriks luftfart og petroleumsvirksomheten, har CO₂-avgifter på henholdsvis 431 og 444 kroner. Med dagens kvotepris gir det en samlet karbonpris for på i 494 kroner per tonn CO₂ i petroleumssektoren. Den gjennomsnittlige prisen for alle norske utslipp, inkludert priser lik null, ligger da på 274 kroner per tonn CO₂.

Figur V1 sorterer alle norske utslipp av klimagasser etter kvotepris og/eller CO₂-avgift. Om lag 10 mill. tonn CO₂-e er unntatt både fra avgifter og kvotepris (utslipp av lystgass, metan, prosessutslipp fra industrien, og stasjonær forbrenning fra industri og bergverk). De neste 15 mill. tonn CO₂-e har en utslippspris mellom 29 og 109 kroner per tonn CO₂-e (blant annet fiske og fangst i nære farvann). Øvrige 30 mill. tonn CO₂-e har en utslippspris på mellom 383 og 494 kroner per ton CO₂-e. Luftfart og utslipp fra gass ved olje- og gassutvinning har de høyeste prisene, med kombinerte CO₂-avgifter og kvoteplikt, på over 481 kroner per tonn.

Figur V1 Pris på utslipp av klimagasser i ulike sektorer, kroner per tonn CO₂-e, 2017



Kilde: Finansdepartementet (2017)

²³ HFK: hydrofluorkarboner. PFK: perfluorkarboner

Støtteordninger

Klimasats er én av mange støtteordninger som skal bygge opp under de norske klimamålene. Det finnes en lang rekke tilleggsordninger som er opprettet for å stimulere til reduserte utslipp av klimagasser. Samtidig har de fleste av disse ordningene andre hensikter, som forsyningsikkerhet, støtte til næringslivet og reduksjon av lokale forurensninger. Finansdepartementet og Klima- og miljødepartementet igangsatte i 2017 en områdegjennomgang av støtteordningene i klimapolitikken, se Menon (2018). Her inngår ordninger forvaltet av Enova, Innovasjon Norge, Gassnova, Kystverket, Klima- og miljødepartementet, Kystverket og Landbruksdirektoratet. I gjennomgangen nedenfor omtaler disse samlet, før vi går inn på andre støtteordninger som er mer spesifikt rettet mot modne enkeltteknologier eller utviklingstrekk.

Støtteordninger i områdegjennomgangen

De viktigste kanalene for støtteordninger er Enova og Innovasjon Norge. *Enova* gir støtte til forprosjekt, demonstrasjon, pilotering til utvikling av energi- og klimateknologi i industrien, energi- og klimatiltak i landtransport, skipsfart og i bygg. *Innovasjon Norges* ordninger er rettet mot skipsfart, bioenergi, og generelle pilot- og demonstrasjonsprosjekter. I tillegg finnes mer sektorspesifikke ordninger kanalisert gjennom *Gassnova* (CO₂-håndtering), *Kystverket* (overføring fra veg til sjø), *Klima- og miljødepartementet* (ferger, engangsstøtte i 2016) og *Landbruksdirektoratet* (lystgass, karbonopptak i skog). Se Menon (2018) for en fullstendig gjennomgang av disse støtteordningene.

Støtte til el-biler

El-biler er fritatt for merverdiavgift og engangsavgift ved anskaffelse, avgifter på fleste bomstasjoner og flere fergesamband, de kan kjøre i kollektivfeltet, de har nedsatt parkeringsavgift på offentlige p-plasser i de fleste kommuner, de har halvert firmabilbeskatning og redusert årsavgift/veavgift, de kan lades kostnadsfritt på offentlig finansierte ladestasjoner. Parkeringsforskriften pålegger at det tilbys lademuligheter på parkeringsplasser som et virkemiddel som fremmer utbygging av ladestasjoner.

Påbud om biodiesel

I produktforskriften (forskrift 1. juni 2004 nr. 922) kap. 3 er det fastsatt at de som omsetter drivstoff skal sørge for at minimum 7,0 volumprosent av totalt omsatt mengde drivstoff til veitrafikk per år består av biodrivstoff.

Belønningsordningen, bymiljøavtaler og byvekstavtaler

Dette er ordninger som har nullvekst for persontransport med bil som overordnede mål.²⁴ I Nasjonal transportplan 2018-2029 er det satt av om lag 66,4 milliarder kroner til bymiljøavtaler, byvekstavtaler og Belønningsordningen.

Belønningsordningen skal stimulere til bedre framkommelighet, miljø og helse i storbyområdene²⁵ ved å dempe veksten i personbiltransport og øke antallet kollektivreiser på bekostning av reiser med personbil.

²⁴ Informasjon om disse ordningene er hentet fra regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/kollektivtransport/belonningsordningen-bymiljoavtaler-og-byvekstavtaler/id2571977/>

²⁵ I dag er det 9 byområder som har slike avtaler om belønningsmidler: Tromsø/Troms fylkeskommune (2015-2018), Bergen/Hordaland fylkeskommune (2015-2018), Buskerudbyen (2014-2017), Grenlandsregionen (2013-2016),

Belønningsmidlene utbetales fra Samferdselsdepartementet. Ansvarlig myndighet for lokal kollektivtransport i de ni største byområdene som kan søke om belønningsavtaler. Det er krav om at byområdene setter mål og dokumenterer en helhetlig virkemiddelbruk som kan sikre måloppnåelse i tråd med nullvekstmålet i avtaleperioden, som primært er fireårige avtaler. Belønningsordningen fases nå ut og videreføres i bymiljøavtalene og byvekstavtalene.

Bymiljøavtalene ble introdusert i 2012. Det overordnede målet er nullvekst i persontransport med bil, der veksten i persontransporten i byområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Målet er lagt til grunn i Nasjonal transportplan. Staten bidrar blant annet til investeringer i kollektivløsninger i de fire største byområdene. Samtidig forventes det at lokale myndigheter fører en målrettet arealpolitikk som bygger opp under investeringene i transportsystemet i tråd med regional eller interkommunal areal- og transportplan. Staten har inngått bymiljøavtaler med Trondheim kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune (2016-2023) og Oslo kommune og Akershus fylkeskommune (2017-2023).

Byutviklingsavtalene ble introdusert i 2015. Formålet med avtalene var å konkretisere arealforpliktelsene i bymiljøavtalene gjennom et forpliktende samarbeid mellom staten, fylkeskommune og kommune om arealbruken i tråd med regionale eller interkommunale areal- og transportplaner. Oslo kommune og Akershus fylkeskommune forhandlet fram en byutviklingsavtale med staten som skal sikre klimavennlig vekst i byregionen, og det er inngått/skal inngås alle de fire største byområdene som tenkes utvidet til øvrige byområder.

Byvekstavtalene støtter kollektiv-, sykkel- og gangetiltak langs riksveg, statlig delfinansiering av store kollektivprosjekter i de fire største byområdene og stasjons- og knutepunktutvikling langs jernbanen der det er aktuelt. Staten stiller krav om byutredninger før det blir inngått nye byvekstavtaler.

Støtte til tiltak for økt sykling

Statens vegvesens *støtte til tiltak for økt sykling* er rettet mot kommuner og fylkeskommuner.²⁶ Kommuner og fylkeskommuner som sammen med Statens vegvesen har undertegnet en avtale om trepartssamarbeid vil bli prioritert. I en definert periode skal de satse ekstra på økt tilrettelegging for sykkel. Ordningen kan finansiere inntil 50 prosent av godkjente kommunale og fylkeskommunale tiltak/prosjekter, og det kreves en lokal egenandel på minst 50 prosent av tiltakets totale kostnad. Det gis ikke tilskudd til tiltak som er statens ansvar å finansiere. Det skal være vedtatt reguleringsplan for prosjektet på søknadstidspunktet.

Jernbanesatsing

Jernbanesatsingen inngår som en del av satsingen i klimapolitikken (Klima- og miljødepartementet 2017).

Støtte til fornybar kraftproduksjon

Elsertifikater er en støtteordning for fornybar kraftproduksjon som er finansiert gjennom et lovpålagt kjøp av elsertifikater. Grønn skattekommisjon (NOU 2015:15) omtaler dette som en avgift hvor inntektene øremerkes til

Trondheimsregionen (2013-2016), Oslo/Akershus (2013-2016), Kristiansandsregionen (2013-2016), Stavangerregionen (2013-2016), Nedre Glommaregionen (2014-2017)

²⁶ Informasjon om ordningen er hentet fra vegvesen.no:

<https://www.vegvesen.no/fag/fokusomrader/Miljovennlig+transport/Sykeltrafikk/tilskuddsordning>

et bestemt formål. Avgiften pålegges sluttbrukere av strøm gjennom et påslag i strømrregningen. Ordningen varer til og med 2021.

Satsing på forskning og utvikling

Klimavennlige løsninger inngår i satsingene på kunnskap, forskning og utvikling, teknologi og innovasjon i norsk næringsliv. Satsningen omfatter blant annet ordninger gjennom Forskningsrådet, Innovasjon Norge og Enova.

Lover og overordnede føringer

Forurensningsloven

Forurensningsloven er den viktigste norske loven for å kontrollere forurensende utslipp inkludert klimagasser (Klima- og miljødepartementet 2017). Forbudet mot bruk av mineralolje til oppvarming av bygninger trer i kraft i 2020, og formålet er å redusere utslipp av klimagasser fra oppvarming av bygninger. Forskriften er hjemlet i forurensningsloven og avfallsloven. Forurensningsloven har også vært anvendt som virkemiddel for å redusere enkelte klimagasser i industrien og metan fra avfallsbehandling (Klima- og miljødepartementet 2017).

Plan- og bygningsloven

Med hjemmel i plan- og bygningsloven er det fastsatt statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.²⁷ Retningslinjene gjelder for alle forvaltningsnivåer. Retningslinjene fremhever at arealplanleggingen bør bidra til begrensning av klimagassutslipp, bl.a. ved føringer om at det bør legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon rundt kollektivknutepunkter, at nye utbyggingsområder bør styres mot sentrumsnære områder, og at planleggingen skal bidra til å styrke kollektiv, sykkel og gange som transportform. Med hjemmel i plan- og bygningsloven er det fastsatt en statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene som pålegger kommunene å innarbeide tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser og sikre mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging.

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging

Ifølge Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging bør utbyggingsmønster og transportsystem fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer. Det heter også at utbyggingsmønster og transportsystem må samordnes for å oppnå effektive løsninger, og slik at transportbehovet kan begrenses og det legges til rette for klima- og miljøvennlige transportformer. Dette er imidlertid overordnede retningslinjer, og ikke spesifiseringer av virkemidler.

Klima- og energiplaner

Kommunenes klima- og energiplaner er et strategisk dokument for å fremme hensyn til klima, energi og miljø i kommunens anskaffelsesvirksomhet.

²⁷ Informasjon om disse ordningene er hentet fra Klima- og miljødepartementet (2017)

Forskrift om offentlige anskaffelser

Kommunenes klima- og energiplaner kan brukes som verktøy for forankring av klima- og miljøkrav i anskaffelser (miljokommune.no). Kommunene skal fremme klimahensyn i anskaffelser der det er relevant, og kan stille miljøkrav i alle trinn av anskaffelsen. Der miljø brukes som tildelingskriterium, bør det som hovedregel vektles minimum 30 prosent. De kan for eksempel sette krav til utslipp fra transportmidler, til vurderinger av livsykluskostnader knyttet til anskaffelser av forbruksmateriell, vedlikehold og drift, og krav til vegetariske valgmuligheter innenfor catering, krav om redusert bruk av strøm og vann.

Vedlegg: 2: Evalueringsmetode

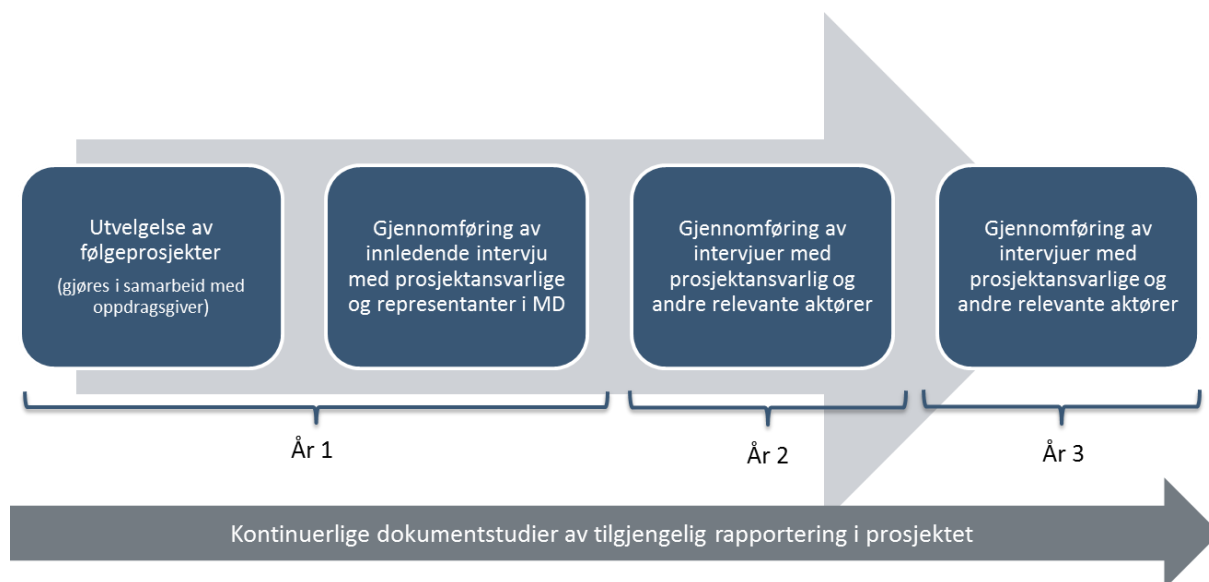
Evalueringen er gjennomført ved en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder. Vi har delt prosjektporteføljen i tre, og analysert prosjektene ved hjelp av både dokumentstudier, følgescase og dybdeintervjuer og gjennom en spørreundersøkelse. De første gruppen består av noen utvalgte prosjekter som skal følges opp i hele evalueringsperioden (følgescase). Den andre gruppen består av 12 prosjekter der vi har gjennomført dybdeintervjuer med prosjektansvarlig. I den tredje gruppen, bestående av de resterende prosjektene, har vi dokumentert resultater og effekter gjennom en spørreundersøkelse. For alle prosjektene har vi gått gjennom all tilgjengelig skriftlig dokumentasjon.

Dokumentstudie

Vi har gått gjennom all relevant dokumentasjon knyttet til opprettelsen og utformingen av ordningen. Dette inkluderer også søknads- og rapporteringsskjemaer, og veiledning til søknadsskjemaer. For alle prosjektene som har fått tilsagn har vi gått gjennom både søknad og tilsagnsbrev. I tillegg har vi gått gjennom søknad og avslagsbrev for utvalgte avslåtte søknader. Informasjonen fra denne dokumentasjonen er systematisert, og har dannet grunnlaget for utvelgelse av prosjekter til dybdeintervjuer og følgescase, og analyse av resultater og effekter.

Følgescase og dybdeintervju

For å få nyansert og detaljert kunnskap knyttet til addisjonalitet, resultater og effekter ved prosjektene har vi gjennomført dybdeintervjuer med utvalgte prosjekter. Tre av de prosjektene der vi har gjennomført dybdeintervjuer har vi kalt følgescase. Disse prosjektene vil vi følge opp i hele perioden som følgeevalueringen pågår. En illustrasjon av hvordan vi har jobbet med følgescasene er vist i figuren under:



Etter utvelgelse av aktuelle prosjekter har evalueringsteamet kartlagt tilgjengelig informasjon om prosjektet, og diskutert casene med representanter i Miljødirektoratet. Deretter har vi gjennomført et dybdeintervju med prosjektansvarlig. I disse intervjuene fokuserte vi på å dokumentere forventninger, addisjonalitet, status og innledende resultater. I år 2 vil vi gjennomføre nye intervjuer med prosjektansvarlig, men også med eventuelt andre relevante aktører som eksempelvis brukere, leverandører, naboer/berørte og politikere. I disse

intervjuene vil vi fokusere på resultater, effekter på kort sikt og atferdsendringer (der dette er relevant). I år 3 vil vi repetere kartleggingen fra år 2, men fokusere spesielt på effekter på lengre sikt.

Hensikten med følgecasene er å kunne følge casene over en lengre tidsperiode, og se hvordan prosjektet utvikler seg med hensyn til resultater og effekter. Det trenger ikke nødvendigvis være slik at følgecasene kun gir effekter på lang sikt, men det gjør det lettere å se hvor lang tid det tar før prosjektet fører til effekter fordi vi kan følge opp prosjektet over flere år. Hensikten er både å kartlegge addisjonalitet, hvor lang tid det tar å realisere prosjektet og effekter.

Ved gjennomføring av dybdeintervjuene har vi vært interessert i å både kartlegge addisjonalitet, resultater og effekter av prosjektene. Det er imidlertid også viktig å kunne dokumentere de ulike typene prosjekter som Klimasats gir tilskudd til og se på erfaringer med søknadsprosessen, ressursbruk, og spredning av erfaringer til andre kommuner.

Seleksjon av følgecase og dybdeintervju

Det er gjort en nøye selektering av prosjekter til følgecase og dybdeintervjuer. Vi har lagt særlig vekt på at prosjektene skal gi informasjon om størst mulig bredde av tiltakene i prosjektporteføljen. Dette kriteriet støtter opp under at informasjon fra de valgte prosjektene i størst mulig grad kan generaliseres til alle prosjektene som har fått tilslag. Som del av dette har vi lagt vekt på en spredning av tiltak med direkte klimaeffekter (reduert bilbruk, utskifting fra fossilbiler til elbiler) og langsiktige endringer (kompetanseheving, planlegging).

Videre har vi lagt vekt på størrelsen på prosjektene. Store prosjekt dekker større deler av den totale porteføljen, og vi la til grunn at Miljødirektoratet har vurdert at de største prosjektene har tilsvarende høy forventet klimaeffekt. Samtidig har vi valgt ut noen mindre prosjekt som er representative for mange små som i sum er forventet å ha stor klimaeffekt. Vi har også lagt vekt på å inkludere innovative prosjekt og prosjekt med stort utslippspotensiale og potensiale for kunnskapsspredning.

Følgecase og dybdeintervju er altså valgt ut på bakgrunn av følgende kriterier:

- Vise bredden i prosjektporteføljen
- Avveining mellom tiltak med realiserbar klimaeffekt på kort sikt og tiltak som bidrar til omstilling til lavutslippssamfunnet
- Størrelsen på prosjektene
- Innovative prosjekter/løsninger
- Potensialet for kunnskapsspredning

På bakgrunn av disse kriteriene ble følgende prosjekter valgt ut til følgecase og dybdeintervjuer:

Følgecase				
Søker	Tittel	Tiltak	Kategori	1000 kr
Bø kommune (Bø i Telemark)	Forprosjekt Bygdepakke Bø	Strategier og plangrep for redusert bilbruk i Bø sentrum.	Areal og transport	700
Bergen	Kollektive ladeløsninger	Ladeinfrastruktur, borettslag og tilgrensede næring- og kommunal aktivitet	Transport	3000
Eid kommune	Klimavenlege omsorgsbustader Eid kommune	Massivtre og lavt energibruk i nye omsorgsbustader. Kompetanse på passivhus.	Andre sektorer	3000

Dybdeintervju				
Søker	Tittel	Tiltak	Kategori	100 0 kr
Prosjekter som har fått tilsagn:				
Vestby kommune	Sykkelhotell med solcellelading av elsykkel	Legge til rette for syklende og erstatte bilbruk med sykkel. Innovativ lading av el-sykkelbatterier med solcellepanel.	Transport Sykkel	800
Meldal kommune	Ladepunkter for elbiler i Meldal kommune	Lading til ansatte, pilotprosjekt.	Transport Lading	365
Skedsmo Kommune	Elvarebiler til Geodataavdeling	Anskaffe utslippsfri varebil	Transport Elbil	100
Troms fylkeskommune	Forberede bruk av elbusser i Tromsø	Få erfaring med elbusser i arktiske/topografiske forhold.	Transport Elbuss	4000
Levanger kommune	Reis smart hver dag i Levanger	Reisevaner, flere tiltak i kombinasjon, sykkel og buss	Transport Kombi	1400
Gran Kommune	Klimapositivt hytteliv på Lygna	90 tomter med klimapositive plussytter på Lygna.	Forprosjekt Bygg/mm	250
Kongsberg	Klimaeffekt av fortetting i Kongsberg	Klimaeffekt av fortetting i sentrumsnære områder, anbefalinger om utnyttelsesgrader, boligtyper, transportløsninger, utbyggingsvolum	Areal- og transport-planlegging	200
Sandnes kommune	Klimagassreduksjon fra gamle avfallsdeponi	kartlegge metanutslipp fra avfallsdeponier og undersøke effekten av ulike typer biofiltre for å redusere utslipp	Deponigass, forprosjekt	250
Stavanger kommune	Lokal produksjon og anvendelse av biokull	Biokull som er anvendt som jordforbedringsmiddel og som er gravd ned i bakken, har den egenskapen at karbonet blir brutt ned langsomt, over mange hundre år. Produksjon og anvendelse av biokull er et meget effektivt klimagassreducerende tiltak.	Landbruk	250
Nittedal kommune	Klimanøytrale bygg	Utarbeidelse av veileder for nye utbyggingsprosjekter i Nittedal. Skal gi føringer for framtidig sentrumsutvikling.	Bygg, forprosjekt	250
Møre og Romsdal fylkeskommune	Teknisk miljøkompetanse i administrasjonen	Øke særlig teknisk miljøkompetanse innen transportplanlegging/-gjennomføring. Hjelp til innkjøp av lavutslippsferger som skal erstatte fossilferger.	Innkjøps-kompetanse samferdsel	1000
Prosjekt som har fått avslag:				
Nittedal kommune	Klimavennlig sentrumsutvikling			

Spørreundersøkelse

På bakgrunn av den tilgjengelige dokumentasjonen og dialog med saksbehandlere i Miljødirektoratet utformet vi to spørreundersøkelser som ble sendt til alle som hadde fått tilsagn og alle som hadde fått avslag. Responsraten er vist i tabellen under.

Oppsummerende statistikk spørreundersøkelsen			
	Antall respondenter	Antall svar	Respondensrate
Tilsagn	141	91	65 %
Avslag	191	99	52 %