

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

(Referanse må oppgis)
Vår referanse: 10/00370-7
Arkivkode: S00
Saksbehandler: Jørn Inge Dørum
/Kjetil Bjørklund
Deres referanse:
Dato: 19.5.2010

HØRINGSUTTALELSE FRA KS OM KLIMAKUR 2020s RAPPORT "TILTAK OG VIRKEMIDLER FOR Å NÅ NORSKE KLIMAMÅL MOT 2020"

1. Innledning/konklusjoner

Etatsgruppen Klimakur 2020 har gjort et omfattende og betydelig arbeid gjennom å kartlegge over 160 nye klimatiltak med tilhørende kostnader. KS finner mange av de kartlagte tiltakene svært relevante. Tross dette, vil KS påpeke at det er nødvendig å forsterke og utvide den konkrete virkemiddel- og tiltaksanalysen.

Det framgår også av Klimakur 2020s rapport at virkemiddel- og tiltaksanalysen ikke er fullstendig: "Til tross for at det er utredet om lag 160 tiltak... vil det finnes ytterligere tiltak og tilpasninger som ikke er inkludert" (s. 16). Utsagnet vil ikke minst være dekkende for tiltak på de lokale og regionale forvaltningsnivåene. Dette gjør det viktig for KS å bidra til at det gis et utfyllende bilde av hvilke virkemidler og tiltak som best kan bidra til at norske klimamål kan nå styrings- og kostnadseffektivt innen gitte tidsfrister.

Pris- og avgiftstiltak tillegges sterk vekt i etatsgruppens tiltaksanalyser. Enkelte av disse forslagene om nye pris- og avgiftstiltak vil det være svært krevende å gjennomføre, uavhengig av beregnet kostnadseffektivitet. Det er stor risiko for at tiltakene som både er tallfestet i Klimakur-rapporten og politisk og økonomisk akseptable, vil resultere i for små utslippskutt. Den nye Klimameldingen som skal leveres høsten 2011 vil derfor måtte omfatte flere virkemidler og tiltak enn dem som er analysert og kostnadsberegnet av Klimakur 2020.

2. Premisser for drøftingen

Følgende premisser ligger til grunn for KS' drøfting av Klimakur 2020s hovedrapport:

Grunnleggende premisser

- Staten har påtatt seg en internasjonal forpliktelse om å kutte klimagassutslippene med 30 % innen 2020 i forhold til de norske utslippene i 1990.

- Gjennom Klimaforliket har staten forpliktet seg til å kutte utslippene i Norge med 12-14 millioner tonn innen 2020 i forhold til referansebanen i nasjonalbudsjettet for 2007, etter at skogtiltak er trukket fra
- Nåværende virkemidler vil ikke gi tilstrekkelige kutt til at målsettingene om innenlandske utslippsreduksjoner kan nås (s. 8).

Premisser for Klimakur 2020s arbeid med virkemiddel- og tiltaksanalysene, slik KS oppfatter Klimakur 2020s mandat

- Virkemidlene skal være styrings- og kostnadseffektive på lengre sikt, samtidig som de bidrar til måloppnåelse innen 2020
- Virkemidler som kan bidra til kutt i de store utslippssektorene skal vektlegges
- Alle sektorer omtalt i Klimameldingen skal analyseres
- Virkemidler som kan bidra til implementering av ny, utslippseffektiv teknologi og strukturelle omlegginger skal vektlegges
- Vurderinger av aktuelle endringer i rammebetingelsene, inkludert eksisterende infrastruktur, bør beskrives i den grad dette er relevant

Andre premisser

- Transportsektoren utgjør både den største og den sterkest økende utslippskilden
- Nesten 50 % av utslippene i Norge vil ikke være omfattet av kvotesystemet. Dette omfatter blant annet utslipp fra transport på land, landbruk, avfall og energibruk i mindre energianlegg.
- Mangelen på en streng internasjonal klimaavtale gir økt behov for supplerende virkemidler utover kvotesystemet (4.4.1)

3. Generelle betraktninger

I sektoranalysene har etatsgruppen hovedsakelig vurdert tre sett med virkemidler:

- Økonomiske virkemidler
- Regulatoriske virkemidler
- Informasjon, kompetanse og FoU

Det er lagt sterkest vekt på de økonomiske virkemidlene. I rapporten er det samtidig i begrenset grad sett på hvilke aktører og forvaltningsnivåer som faktisk har handlingsrom til å gjennomføre tiltak under de enkelte virkemidler – og hva som må til for å utløse handling hos disse aktørene. En slik analyse vil være nødvendig for å kunne operasjonalisere flere av de foreslåtte tiltakene.

Dessuten er det viktig er å understreke usikkerheten i mange av tallberegningene, slik det gjøres flere steder i sektoranalysene og ikke minst i underrapportene som ligger til grunn for hovedrapporten. I TØIs rapport om transportberegninger (TØI rapport 1056/2010) heter det for eksempel om de benyttede transportmodellene: ”Modellene pålegges i Klimakur oppgaver som er helt i ytterkant av det de egentlig kan ta på seg, for ikke å si rett ut at de blir brukt utenfor sine gyldighetsområder”.

I sektorrapporten "Virkemidler tilpasset lokalforvaltningen", utgitt i april 2010, slås det blant annet fast at "det må presiseres at utslippsestimatene viser et anslag på størrelsesnivå, og har store usikkerheter".

Dette er bare to av mange eksempler på slike forbehold om usikkerheter i anslagene. Etter KS' mening er det viktig, ikke minst for politiske beslutningsfattere, å ta med seg disse forbeholdene i vurderingen av etatsgruppens forslag. Som det også påpekes flere steder i Klimakur-rapporten: forholdsvis små endringer i forutsetningene som legges inn i beregningene, kan gi betydelige endringer i resultatene. Det vil derfor være viktigere å ha et overordnet blick på tiltakslistene – og på hvem som faktisk kan utløse nye klimakutt – enn å se på enkeltberegninger. Klimakur-rapporten er en veileder for beslutningsvalg, ikke en fasit.

De store usikkerhetene i tallmaterialet som det redegjøres for i rapporten, bør for øvrig også åpne for mer inngående vurdering av flere av alternativene som bare er perifert berørt i analysene. Selv om et tiltak ikke fullt ut kan kostnadsberegnes ut fra eksisterende regnemodeller, gjør ikke dette nødvendigvis tiltaket lite aktuelt. Ikke minst gjelder dette tiltak 10.7.1 "Mer klimavennlig arealbruk" og andre tiltak innenfor kommunesektorens handlingsrom.

Et annet viktig moment å merke seg er sammensetningen av referansebanen som Klimakur 2020 forholder seg til. Endres den, endres også behovet for tiltak. I pkt. 7.1.3 understrekes dette: "Skulle tiltak som ligger inne i referansebanen vise seg å ikke bli gjennomført likevel, vil dette ha betydning for utslippsprognosen". På samme sted vises det til: "Et viktig eksempel er fangst og lagring av CO₂ fra kraftvarmeverket på Mongstad". Med regjeringens utsettelse av oppstartstidspunkt for slik fangst og lagring, blir det dermed nå ekstra viktig å få på plass nye tiltak for vesentlige utslippskutt innenlands.

4. Stort potensial for billige og lønnsomme tiltak

Som det framgår av rapportens kostnadskurve over alle ikke-overlappende tiltak (s.7), finnes det ikke-gjennomførte tiltak for minst fire millioner tonn CO₂-ekvivalenter som enten er direkte samfunnsøkonomisk lønnsomme eller ikke har noen samfunnsøkonomiske kostnader. I tillegg viser kurven at det foreligger et tilsvarende potensial for billige kutt (rundt antatt kvotepris i 2020). Dermed eksisterer det et potensial for svært lønnsomme eller billige kutt på rundt åtte millioner tonn som ikke blir utløst med dagens virkemidler.

Hvorfor er ikke de lønnsomme tiltakene allerede gjennomført? I Klimakur-rapporten besvares spørsmålet slik: "At disse tiltakene ikke allerede er gjennomført kan på den ene siden skyldes at kostnadene er galt anslått. En annen forklaring kan være at de privat- eller bedriftsøkonomiske kostnadene er høyere enn de samfunnsøkonomiske kostnadene. Det kan også være at tiltakshaver ikke får hele gevinsten av tiltaket".

Utover dette analyseres ikke disse problemstillingene i Klimakur-rapporten, tross det store potensialet for lønnsomme tiltak. KS vil derfor sterkt anbefale at det gjøres en slik vurdering i arbeidet med den nye klimameldingen. Spørsmål som da kan avklares, vil for eksempel kunne omfatte: Er det politiske belastninger ved tiltakene som er årsaken til at de ikke blir utløst? Vil tiltakene kunne realiseres gjennom nye økonomiske virkemidler? Hvilke fellestrekk er det ved barrierene? Har aktører med handlingsrom for gjennomføring også midler til å utløse tiltaket?

Sektoranalysene viser at flere av de mest lønnsomme tiltakene kan knyttes til kommunesektorens arbeidsområder. Eksempler på slike tiltak er blant annet forbedret kollektivtilbud i de seks største byene (økt frekvens, reduserte takster og endret vognstørrelse) og doubling av sykkelandelen gjennom utbygging av sykkelveier.

Dette er tiltak som ikke vil utløses av generelle sektorovergripende virkemidler som kvoter og avgifter. For å få utløst tiltakene må det i stedet benyttes virkemidler som virker direkte overfor dem som har handlingsrom til å gjennomføre de nødvendige investeringer og å drifte disse.

KS vil i denne sammenheng også peke på Klimakurs egen drøfting av "Virkemidler – hensyn, typer og effekter" i pkt. 6.2. I drøftingen av alternativet "Økonomiske støtteordninger" pekes det der blant annet på følgende: "Ved å gi aktørene betaling for å redusere utslippene uavhengig av hvordan dette gjøres, kan en i prinsippet oppnå samme kostnadseffektivitet som ved avgifter og omsettelige kvoter".

Senere i drøftingen av økonomisk støtte som virkemiddel følges argumentasjonen opp slik: "Styringseffektiviteten ved virkemiddelet er relativt svak, og antakelig svakere enn for avgifter. Det kan være vanskelig å utforme støtteordninger som er rettet mest mulig direkte mot å redusere utslippene, og det kan derfor være vanskelig å vurdere hva utslippsreduksjonen vil bli".

Etter KS' oppfatning vil dette ikke være tilfelle for ordninger som er rettet inn mot offentlige aktører i kjeden av myndighetsutøvelse og som samtidig er "rettet mest mulig direkte mot å redusere utslippene" og som bare skal dekke allerede definerte og målsatte utslippsreduksjoner. Mer styringseffektive tiltak kan det være vanskelig å finne.

Eksemplet her med svært lønnsomme tiltak som ikke allerede er utløst, er for øvrig ett av mange eksempler på at generelle pristiltak må kombineres med andre virkemidler for å gi ønsket måloppnåelse.

5. Transportutfordringen må løses

Klimaforlikets mål kan vanskelig nås uten et trendbrudd i utslippene fra transportsektoren. Med en utslippsandel på 32 prosent og en utslippsvekst på 28 prosent fra 1990 til 2008, er det transportsektoren som utgjør den største utfordringen i norsk klimapolitikk. Aller størst er utfordringen i veitrafikken, som har økt med to prosent pr år i denne perioden.

I de store byområdene har veksten vært enda sterkere på grunn av økt tilflytting, med tilhørende utfordringer for lokale og regionale myndigheter. Med samme transportmiddelfordeling som i dag og med samme reiseaktivitet, vil det i 2020 være 300 000 flere biler på veiene daglig i Oslo og Akershus enn i 2008, slås det for eksempel fast i Klimakur 2020s arbeidsnotat "Sektoranalyse transport". Dermed er det avgjørende å få plass nye tiltak raskt.

Hovedbolken av Klimakur 2020s forslag til kutt i utslippene fra veitrafikken omfatter avgiftstiltak, tiltak for innblanding av biodrivstoff og tiltak for effektivisering av bilparken. Ifølge rapporten er det slike tiltak som kan gi de største utslippsreduksjonene.

Samtidig framgår det at tiltakene må skaleres kraftig opp for at de skal ha ønsket effekt, med blant annet doblet/tredoblet bensinpris og doble takster i bomringene og andre tiltak. Disse tiltakene vil kunne møte betydelig politisk motstand, slik at det er behov for å finne fram til alternative virkemidler

KS vil i denne forbindelse henvide til Klimameldingen, (St.meld. nr. 34 (2006-2007)), hvor redusert transportomfang og overgang til mer miljøvennlige transportformer vurderes som forutsetninger for reduksjon av klimagassutslippene.

Dette innebærer at behovet for utslippskrevende transport må reduseres, og at dette det må vektlegges i politikktutformingene..

KS synes dette momentet er blitt undervektet i sektoranalysen. Utredningen av et bedre lokalt kollektivtilbud omfatter for eksempel bare tiltak i de seks største byene og bare tiltakene økt frekvens, redusert takst og endret vognstørrelse. Investeringer i infrastruktur er ikke tatt med, til tross for at det allerede foreligger et betydelig antall planer/forslag om slike investeringer i byer, regioner og lokalsamfunn over store deler av landet. De store samfunnsøkonomiske gevinstene av de vurderte kollektivtiltakene skulle også tilsi en slik økt vektlegging av tiltak for økte kollektivandeler.

Enda viktigere vil det være å utvide virkemiddelmenyen med tiltak knyttet til arealplanlegging. I Klimakur-rapporten blir tiltaket ”Mer klimavennlig arealbruk” bare kort omtalt og plassert i sekkeposten ”Tiltak hvor utslippspotensial og kostnad ikke er beregnet”. Med de antatt store utslippskuttene som kan oppnås gjennom samordnede areal- og transporttiltak, finner KS dette sterkt beklagelig.

KS slutter seg imidlertid helt til Klimakur 2020s generelle beskrivelse av samordnede areal- og transporttiltak (10.7.1): ”For å redusere det totale transportvolumet og andelen av reiser som gjennomføres ved hjelp av bil, kan kommunene gjennom arealplanleggingen blant annet tilrettelegge for:

- transportreduserende lokalisering av arbeidsplasser og servicefunksjoner
- et konsentrert utbyggingsmønster i byer og tettsteder som bygger opp rundt kollektivknutepunkter, slik at kollektivtransportens konkurransekraft og markedsandeler styrkes”

KS vil for øvrig peke på behovet for sterkere samordning av forskjellige transportformer i godstrafikken, inkludert overgang fra land- til sjøtransport gjennom å legge til rette for gode havneløsninger.

For bedre å kunne kvantifisere klimaeffekten av areal- og transporttiltak, med tilknyttede kostnader, har KS igangsatt et større FoU-prosjekt for å utvikle et slikt kvantifiseringssystem. Interessante beregninger om betydningen av byggs plassering er blant annet også å finne på Statsbyggs internettside www.klimagassregnskap.no. Det er for eksempel også gjort slike totalberegninger for Oslopakke 3. Dette og annet materiale, som eksisterende reisevaneundersøkelser, vil kunne gi grunnlag for å arbeide videre med å få på plass mer spesifikk tallfesting av samordnede areal- og transporttiltak. Manglende tallfesting i Klimakur-rapporten bør derfor ikke være noe argument for ikke å inkludere slike tiltak sterkere i norsk klimapolitikk.

En annen motforestilling i Klimakur-rapporten mot arealtiltak er at ”slike endringer vil ha effekt først mot 2030” (10.10.2). Dette er ikke nødvendigvis korrekt. For eksempel har Trondheim kommune på få år oppnådd imponerende resultater gjennom en målbevisst areal- og transportpolitikk, med vekt på fortetting, kollektivutbygging og parkeringstiltak. Som et ledd i denne politikken gjennomførte kommunen i 2005 en samlokalisering av egne virksomheter og flyttet arbeidsplassene til 1000 ansatte to kilometer inn mot sentrum, hvor det ikke finnes noen gratis parkeringsplasser. Dette resulterte i 150 000 færre årlige bilreiser og dermed halverte utslipp fra transport. Spørreundersøkelser viser samtidig at de ansatte er godt fornøyd med endringene. ”Vårt flyttprosjekt dokumenterer at riktig lokalisering av virksomheter og god mobilitetsplanlegging fører til reduserte klimagassutslipp”, skriver rådmannen i kommunens nye energi- og klimahandlingsplan.

På bakgrunn av dette og andre norske og internasjonale eksempler vil KS sterkt anbefale at Klimakur-rapporten følges opp med en grundig vurdering av arealplanleggingens plass i klimapolitikken.

6. Lokal og regional forvaltning kan bidra til store kutt

I Klimameldingen, St.meld. nr. 34 (2006-2007), ble potensialet for utslippskutt som er omfattet av kommunale virkemidler grovt anslått til å være på åtte millioner tonn, basert på SFTs klimatiltaksanalyse fra 2005.

Tilsvarende samlet overslag gis ikke i Klimakur 2020s hovedrapport. Der er det bare sektortilknyttede tiltak som er beregnet og vurdert. Innenfor kommunesektorens handlingsrom utgjør dette først og fremst tiltak innenfor sektorene bygg, transport, jordbruk, kraftproduksjon og avfall.

Reduksjonspotensialet i disse sektorene ”knyttet til tiltak hvor kommunen har andel av virkemidler” er derimot beregnet i sektorrapporten ”Virkemidler tilpasset lokalforvaltningen”. Basert på beregningene i hovedrapportens forskjellige sektortiltak antas det der at kommunesektoren i dag har ”virkemidler som alene eller sammen med andre virkemidler kan redusere klimagassutslippene med rundt 3-4 millioner tonn mot 2020”. Samtidig legges det til: ”Kommunen har i større grad virkemidler som gir effekt på lengre sikt”, og at dette ikke gjenspeiles i tallene. ”Det er særlig innenfor transport og arealplanlegging at effektene blir større på lengre sikt, men også byggesak, hvor kommunen kan påvirke nybygging og større ombygginger”.

Sitatene her bekrefter at kutt gjennom kommunale tiltak vil være langsiktige og i stor grad varige kutt. Dette er kutt som i stor grad vil være basert på strukturelle omlegginger. Som vårt refererte eksempel fra Trondheim viser, er det imidlertid ikke nødvendigvis riktig at disse tiltakene ikke kan gi betydelig kutt innen 2020. Erfaringene fra de svenske lokale klimaprogrammene LIP og Klimp underbygger også dette. Det femårige Klimp-programmet har gitt en beregnet utslippsreduksjon på 1,1 millioner tonn årlig. Beregnet støttebeløp i dette programmet er 100 tonn SEK pr tonn CO₂-ekvivalenter.

I denne sammenheng vil KS dessuten peke på de mange initiativene som tas internasjonalt for raskt å realisere det store potensialet for utslippskutt i lokal og regional sektor, slik som EUs Covenant of Mayors. Dette tiltaket er satt i gang av EU-Kommisjonen nettopp for å operasjonalisere EUs 20-20-20-målsetting.

Etter KS' oppfatning er betydningen av kommunesektorens rolle som lokal og regional planmyndighet undervurdert i sektorrapportens tallmateriale. Det samme gjelder kommunesektorens rolle som koordinator på tvers av sektorer. Effekten av enkelttiltak, for eksempel innen sektorene avfall, landbruk, energi og industri, kan forsterkes kraftig hvis de samordnes, og ofte vil ingen være bedre posisjonert til å foreta en slik samordning enn kommunene. Det fulle potensialet for utslippsreduksjoner i kommunesektoren framgår derfor ikke av Klimakur 2020s hovedrapport og den tilknyttede sektorrapporten. KS merker seg likevel med tilfredshet at Klimakur 2020 utvetydig slår fast at kommunene kan bidra betydelig til å redusere klimagassutslippene.

Som indikert av det refererte gjennomsnittlige støttebeløpet i Klimp-ordningen, og av tall i flere Klimakur-analyser, vil kommunesektorens tiltak i stor grad være kostnadseffektive tiltak. Kostnadseffektiviteten underbygges også av analyser i OECDs omfattende rapport "Competitive Cities and Climate Change" fra desember 2009. Der slås det for eksempel fast at "overall abatement costs of meeting Kyoto emissions reduction objectives, generally observed at the macroeconomic level, can be reduced over time by complementing a global climate policy (e.g., a carbon tax) with urban densification policies and congestion charges." Det behøver altså ikke være noen motsetning mellom bruk av generelle sektorovergipende virkemidler og bruk av direkte målrettede virkemidler i kommunesektoren.

KS lanserte høsten 2009 forslag til et virkemiddel som kan utløse store kutt i lokal sektor, gjennom å anbefale staten å opprette en finansieringsordning for statlige kjøp av lokale klimakutt. Vi i KS er tilfreds med at dette forslaget refereres i Klimakur-rapporten som et nytt aktuelt virkemiddel i klimapolitikken. Forslaget må nå realitetsbehandles politisk på linje med de øvrige forslagene i rapporten.

Den foreslåtte finansieringsmodellen har allerede vakt betydelig interesse både nasjonalt og internasjonalt, blant annet i EU-kommisjonen, Eurocities, organisasjonen av europeiske storbyer, og i Europarådets kongress for kommuner og regioner. I Finland er et tilpasset forslag basert på KS' modell nå til vurdering hos de statlige miljømyndighetene.

Både sentrale og lokale myndigheter i mange land er på leting etter mekanismer som kan utløse de mange tiltakene som nå begynner å ta form i lokale og regionale klimaplaner, og det norske forslaget vurderes av mange å gi et godt svar på hvordan en slik mekanisme kan legges opp.

I en kommenterende setning i Klimakur-rapportens gjengivelse av hovedtrekkene i finansieringsmodellen hevdes det for øvrig at "det vil være en utfordring å skille ut tiltak som allerede eksisterende støtteordninger kan utløse helt eller delvis." KS deler ikke denne oppfatningen. Brukes det midler fra Enova eller andre kilder til tiltak som inngår i ordningen, vil dette bli trukket fra i den prisen staten er villig til å betale for de lokale klimakuttene. Som forutsatt i modellen skal alle ledd i prosessen kontrolleres av en akkreditert tredjepart.

KS vil også påpeke at det mangler et svært viktig moment i oversikten i 20.2.3 over statlige virkemidler som kan "legge til rette for at kommunal sektor vektlegger klimahensyn i sin planlegging". Uten et godt statistikkgrunnlag er det vanskelig både å planlegge og å følge opp egne klimatiltak. Det er et nasjonalt ansvar å skaffe til veie slik statistikk. Utarbeidelse av forbedret kommunefordelt klimastatistikk bør derfor bli en del av SSBs statsoppdrag. KS vil i

denne sammenheng også vise til tilrådningsrapporten fra en arbeidsgruppe med representanter fra Klif, KS, SSB NVE og MD. Her vil det kunne oppnås mye med små midler.

7. Oppsummering

- Klimakur 2020 har gjennomført en grundig kartlegging av utslippsreducerende tiltak. Det vil være nødvendig å gjennomføre mange av disse tiltakene.
- Det er stor risiko for at tiltakene som både er tallfestet i Klimakur og politisk og økonomisk gjennomførbare vil resultere i for små utslippskutt
- For å sikre måloppnåelse i klimapolitikken, bør den nye klimameldingen omfatte flere virkemidler og tiltak enn dem som er kostnadsberegnet av Klimakur
- Det er viktig også å analysere hvilke aktører som har handlingsrom til å gjennomføre tiltakene – og hva som må til for å utløse handling hos disse aktørene
- Mange svært lønnsomme tiltak kan ikke utløses av sektorovergripende virkemidler
- Arealtiltak må til for å få snudd trenden i transportutslippene
- Gjennom arealtiltak kan lokal og regional forvaltning bidra til større og raskere kutt enn anslått i Klimakur
- En ny finansieringsmekanisme må til for å få realisert det store potensialet for utslippskutt i kommuner og fylkeskommuner

Sigrun Vågeng

Administrerende direktør

Victor Ebbesvik

Områdedirektør