

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

(Referanse må oppgis)
Vår referanse: 09/01406-3
Arkivkode: K00
Saksbehandler: Kjetil Bjørklund
Deres referanse:
Dato: 27.7.2009

Høring - utkast til statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene

Kommunesektorens rolle som samfunnsutvikler, tjenesteyter, innkjøper, eiendomsbesitter og myndighetsutøver med ansvar for planlegging, gir en unik mulighet til å tilrettelegge for det gode og klimavennlige liv i lokalsamfunnet.

Dersom Norge skal oppfylle internasjonale forpliktelser om utslippsreduksjoner og nå egne klimamål, må det gjennomføres flere klimatiltak innenlands. I klimameldingen blir det anslått at omlag 20 prosent av nasjonale utslipp er knyttet til kommunale virkemidler og tiltak. I klimatiltaksanalysen fra 2007 anslår SFT at en ved bruk av kommunale virkemidler kan redusere utslippene med over 8 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2020, dvs. 50 % av nasjonalt utslippsmål.

Kommunesektoren tar allerede i dag et selvstendig ansvar i klimapolitikken. Klimaspørsmålet er satt på agendaen i 80 % av landets kommuner ved at de har laget eller startet arbeidet med klima og energiplan. En av fire kommuner har allerede forankret klimagassreducerende tiltak og aktiviteter gjennom forpliktende budsjettvedtak

Bare et fåtall virkemidler er eksklusivt rettet mot kommunesektoren. I de fleste tilfeller er kommunene én blant flere målgrupper. Men kommunene er aktive *brukere* av bl.a. ENOVA sine virkemidler, og de har stor aktivitet innen forvaltning av virkemidler innen avfall, landbruk m.m. KS-FoU- prosjektet ”Klimamål i et kommuneperspektiv”, samarbeidet Framtidens Byer, Grønne energikommuner, Livskraftige kommuner og flere andre aktiviteter har vist at norske kommuner allerede har betydelig ærgjerrighet og aktivitet, og relativt høye mål for reduksjon i klimagassutslipp.

Gjennom denne aktiviteten og et raskt økende antall klima- og energiplaner er kommunesektoren nå godt *beredt* til ekstra innsats. Samtidig er hovedtendensen at de nasjonale utslippene fortsatt øker

I forbindelse med behandlingen med revidert nasjonalbudsjett (RNB) og kommuneproposisjon 2009, uttalte Landsstyret i KS m.a:

*Kommunene og fylkeskommunene har i tillegg behov for ressurser til å investere i for eksempel skolebygg, bedre veier og infrastruktur for en bedre klimapolitikk, for bl.a å følge opp Stortingets klimaforlik. **Landsstyret i KS** mener imidlertid at det ikke er noen grunn til å lage rikspolitiske retningslinjer for kommunalt klimaarbeid – kommunesektoren tar ansvaret selv!*

Generelle kommentarer til utkastet

KS deler oppfatningen i høringsbrevet om at det er et mål at alle kommuner gjennomfører klima- og energiplanlegging, og integrerer den i sin ordinære planlegging etter plan- og bygningsloven, og at det er viktig at klima- og energiplanleggingen er spisset og relevant i forhold til klimautfordringene vi står overfor.

I høringsbrevet går det fram at en viktig hensikt med en statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging er å konkretisere statlige forventninger til planleggingen i kommunene (herunder fylkeskommunene). KS ser ikke hensiktsmessigheten av en statlig planretningslinje for klima og energiplanlegging for å oppnå målet om at alle kommuner gjennomfører klima- og energiplanlegging, og integrerer den i sin ordinære planlegging etter plan- og bygningsloven. Mulighetene for å gjennomføre dette hjemles i dag gjennom ny plandel i Plan- og bygningsloven, slik det mellom anna er presisert i regjeringens notat til konsultasjonsmøtet med KS om klima 09.10.2008:

- at det i kommunens planer skal tas hensyn til hvordan energibruk og transportbehov kan reduseres,
- pålegg om risiko- og sårbarhetsanalyser også i forhold til forventede klimaendringer ved planer for utbygging
- at det når nye områder skal bygges ut, kan stilles krav om at det skal legges til rette for at bygninger og anlegg skal forsynes med vannbåren varme
- at ordningen med tilknytningsplikt videreføres, samtidig som det åpnes for at kommunene kan gjøre unntak fra tilknytningsplikten der det dokumenteres at alternativ til tilknytning til fjernvarmeanlegg vil være miljømessig bedre.
- at loven gir hjemmel til å gi bestemmelser om trafikkregulerende tiltak og begrensninger på parkering.

KS etterlyser en begrunnelse for hva en statlig planretningslinje gir av merverdi i forhold til eksisterende ”hardere” og ”mykere” virkemidler:

- Hvilke deler av utkast til statlig planretningslinje gir en merverdi ift eksisterende lover og forskrifter?
- Hvilke deler av utkast til statlig planretningslinje gir en merverdi ift eksisterende veiledere fra eksempelvis Enova og SFT?

KS mener det flere steder mangler konsistens mellom høringsbrev, utkast til statlig planretningslinje og kommentarer til utkastet til statlig planretningslinje.

KS mener utkast til statlig planretningslinje inklusive kommentarer ikke i stor nok grad er tilpasset kommunen som selvstendig lokalpolitisk institusjon med stor frihet til å organisere sin virksomhet innenfor rammen av blant annet ny plandel i plan og bygningsloven.

Nærmere om klimatilpasning:

Utkastet til retningslinje konsentrerer seg om den delen av klimaarbeidet som dreier seg om å redusere utslippene av klimagasser og gjennomføre tiltak for miljøvennlig energiomlegging.

Klimaendringene vil medføre store behov for å etablere strategier for tilpasning til et endret klima i landets kommuner. Dette vil berøre både kommunens arealplanlegging, utbygging og vedlikehold av infrastruktur, osv. For mange kommuner vil dette være en helt naturlig del av klimaplanleggingen, og sidestilles med den delen av klima og energiarbeidet som utkastet til retningslinje tar opp. Dersom det skal etableres en slik retningslinje, bør føringer for arbeidet med klimatilpasning integreres.

Fylkesmannen i Hedmark mener eksempelvis at en klima- og energiplan bør inneholde (v/høringsuttalelser til kommunene i Sør-Østerdalen, ved deres utarbeidelse av energi- og klimaplaner):

- Flomsikring /flomforebygging
- Bevaring av våtmarks- og myrområder
- Valg av materiale i bygninger
- Sikringstiltak i forhold til eksisterende bygningsmasse (inklusive kulturminner)
- Flom-, skred- og rasfare ved byggeprosjekter
- Bedre håndtering av overflatevannet
- Dimensjonering av vann- og avløpsnett
- Tilpasning av kulturlandskapet
- Sikring av infrastruktur (for eksempel rassikring av veier)

Andre temaer som bør tas opp til vurdering i en klima- og energiplan kan være:

- Havnivåøkning
- Endrede vindhastigheter og vindretninger
- Innvandring av nye arter, som kan true menneske-, dyre- og plantehelse
- Håndtering av intense varmeperioder og skiftende kulde og mildvær

Denne oppstillingen er ikke naturlig å ha med i en evt. planretningslinje, men kan formuleres som et punkt d) i 1. kapittel i retningslinjen:

- d) sikre at kommunene planlegger med nødvendige tilpasninger til de endrete klimaforhold som forventes framover

I 1. setning i kapittel 3 bør det tilføyes etter ”klimagasser” ”tilpasse seg endrete klimaforhold”, og i kapittel 4 kan det tilføyes et nytt punkt d) Hvordan endringer i klimaet krever endringer i arealplanlegging og krav til byggearbeider i forhold til endret havnivå, nedbør, ras, flom og vind, og hvordan en må ta hensyn på alle samfunnsområder.

Nærmere om de enkelte punktene i utkastet:

Pkt 1: Nasjonale mål

- KS merker seg at de nasjonale målene er knyttet til reduksjon av klimagassutslipp, mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging, men stiller spørsmål ved om hvorfor energisparing ikke tatt med som et nasjonalt mål.

Pkt 2: Virkning

- Det første avsnittet gir nødvendig rom for at kommunene kan drive klima- og energiplanlegging på den måten som egner seg best i gjeldende kommune, så lenge det er knyttet til pbl (i motsetning til pkt 3, se nedenfor)
- KS er av den oppfatning at det ikke er ønskelig at kommunale planer kan bli gjenstand for statlig overprøving gjennom innsigelse fra fylkesmennenes side. Formuleringene i det andre avsnittet i de utfyllende kommentarene som omhandler fylkesmennene bør fjernes. ”Den skal også legges til grunn når ulike statlige, regionale og kommunale organer treffer enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven. Dette innebærer at den statlige retningslinjen også kan gi grunnlag for innsigelse fra fylkesmennene, som fagmyndighet på miljøområdet, der arealplaner anses å være i strid med retningslinjen.”

Pkt 3: Krav til klima- og energiplanlegging

- I første avsnitt avgrenses klima- og energiplanen til kommuneplan eller kommunedelplan. Det henger ikke sammen med formuleringene i pkt 2 Virkning i planretningslinjene. KS slutter opp om formuleringen i pkt 2 Virkning og ber om at det gjenspeiles i øvrige deler av planretningslinjen.
- I første avsnitt konkretiseres at tiltak og virkemidler skal inn i kommuneplan/kommunedelplan.
Hva med målene kommunen setter seg?
Er det hensiktsmessig at alle tiltak og virkemidler skal inn i kommuneplan og kommunedelplan, som har en mer overordnet og strategisk karakter? Det bør være opp til kommunene på hvilket nivå ihht plan og bygningsloven de fastsetter mål, virkemidler og tiltak.
- I andre avsnitt skal fylkeskommunen påse at en evt. retningslinje legges til grunn i regional planlegging. Er ikke dette allerede ivaretatt i plan og bygningsloven?
Setningen er uansett bedre enn første avsnittet om kommunene, og bør erstatte første avsnitt, f eks slik: ”Fylkeskommunen og kommunene skal påse at denne retningslinjen blir lagt til grunn i sin planlegging innenfor eget ansvars- og påvirkningsfelt”.
- I tredje avsnitt bes det om oppfølging i handlingsplan og videre detaljplanlegging. KS viser til kommentarene ovenfor om at kommunene selv må avgjøre hvilke deler av pbl som er mest hensiktsmessig å bruke til mål, virkemidler og tiltak.
- I fjerde avsnitt bes det om revisjon i tråd med planstrategiene, dette er allerede ivaretatt i plan og bygningsloven.

Pkt 4: Innholdet i plan som behandler klima- og energispørsmål

- Pkt a) sier at *alle* kilder som innebærer direkte utslipp av klimagasser innenfor kommunens grenser, skal inkluderes. Hvordan henger det sammen med høringsbrevets formulering om at klima- og energiplanleggingen er *spisset og relevant* i forhold til klimautfordringene vi står overfor?
- Pkt b) krever informasjon om energi i kommunen, men det er uklart om det gjelder kommunen som territorium (slik som pkt a) eller kommunen som virksomhet. Her må teksten kobles til det som finnes av data. Pr i dag er det ikke mulig å isolere kommunal virksomhet fra annen tjenesteytende virksomhet i kommunen som territorium.
- Pkt c) krever framskrivning i minst ti år hvis tiltak ikke skjer. Hva er begrunnelsen for at 10 år er valgt som minimumsramme for framskrivningene?
- Pkt d) krever *ambisiøse* mål i forhold til *framskrivningene*. Hva legger man i *ambisiøse*, og hvor kan det hentes legitimitet for å kreve at kommunene skal ha

ambisiøse mål? Hvorfor kreve at mål fastsettes i forhold til framskrivninger og ikke ut fra dagens situasjon eller tidligere år?

I kommentarene står det forklart at ”Det skal settes mål for utslippsreduksjoner i forhold til fremskrivningene. Dette betyr at alle kommuner skal vedta politiske mål for utslippsreduksjoner og for tiltak som skal iverksettes. Og videre: ”Det skal også settes mål for energieffektivisering og miljøvennlig energiomlegging i kommunen.” Hva er begrunnelsen for å kreve politisk vedtak av tiltak som skal iverksettes?

KS vil presisere at det må være opp til kommunene selv hvordan virksomheten organiseres og forholdet mellom politikk og administrasjon fastsettes.

Utkastet legger særlig vekt på energisystem, energiforsyning og forbruk av energi, samt energiomlegging i kommunen, samtidig som man i høringsbrevet er opptatt av at planene skal omfatte relevante politikkområder.

I forbindelse med det pågående KS FoU prosjektet om Nasjonalt fond for lokale klimatiltak er det eksisterende virkemiddelapparatet og områdene der kommunene og fylkeskommunene har muligheter til å bidra til reduserte utslipp av klimagasser gjennomgått og vurdert. I utredningen er det lagt vekt på at fondet skal bidra til kostnadseffektive klimatiltak og gjerne bidra til synergier med andre deler av virkemiddelapparatet og i forhold til lokal næringsutvikling.

Arbeidet i dette prosjektet indikerer at kommunene vil kunne bidra med betydelige utslippsreduksjoner til en relativt lav kostnad, særlig dersom *risikoen* for kommunene reduseres og/eller kompenseres. Relativt små statlige bidrag til lokale tiltak kan utløse reduksjoner som *ellers ikke ville ha blitt gjennomført*.

Flest slike tiltak finnes innen areal- og transportplanlegging, der det er mulig å få til konsentrert utbyggingsmønster, redusert transportomfang, bedre grunnlag for kollektiv-, sykkel- og gangtransport, og bedre vilkår for bruk av fjernvarme. Alt dette gir reduserte klimagassutslipp. I tillegg finnes slike tiltak knyttet til avfall, landbruk og energibruk i bygg, herunder tiltak i regi av kommunale og interkommunale selskaper.

KS vil anbefale at en evt. planretningslinje tar opp i seg at kommunene har mulighet for å bidra til reduserte klimautslipp på mange områder og vektlegge dette sterkere.

- Pkt e) krever tiltak og virkemidler for klimagassreduksjon og miljøvennlig energiomlegging. Hva er begrunnelsen for at det er valgt å kun ta med miljøvennlig energiomlegging og ikke effektiv energibruk, som det også står i pkt 1 om formålet med retningslinjene?
- Pkt f) krever at planene skal inneholde utredning om virkemidler som er nødvendig for å nå målene. Hva er begrunnelsen for å kreve at utredningen står i planene? Noen kommuner gjennomfører utredninger i *forkant*, slik at planene blir korte og konsise med mål og tiltak.
- Pkt g) krever at planen skal inneholde handlingsprogram. For de fleste kommuner utgjør økonomiplan og budsjett kommunens handlingsprogram, og det må da være et relevant poeng å sørge for å integrere klima og energi i disse dokumentene, jfr for øvrig høringsbrevets ordlyd om mål og integrering. Det må være opp til hver enkelt kommune om de først vil behandle planen, og dernest et handlingsprogram. Hva er begrunnelsen for at planen som behandler klima- og energispørsmål, skal angi hvilke deler av kommunal virksomhet eller hvilke aktører som er ansvarlig for å iverksette virkemidlene” (jf utfyllende kommentarer)? Det bør være opp til kommunen å håndtere disse spørsmålene etter egen plan- og styringsprosess. Det finnes flere

eksempler på kommuner som benytter metoder der man politisk vedtar målene i planen, med en påfølgende egen politisk prosess som prioriterer mellom målene. Til slutt gjennomføres en politisk eller administrativ prosess som avklarer hvilke deler av virksomheten som har ansvaret.

Det er prinsipielle og gode grunner til at staten ikke bør kreve politisk vedtak om hvilke deler av kommunal virksomhet som skal følge opp de ulike delene av planen, dette er det opp til administrasjonssjefen/rådmannen å avgjøre.

Mer om de utfyllende kommentarene:

- De utfyllende kommentarene må være konsistente i forhold til høringsbrevet og retningslinjene
- Oppramsingen på politikkområdene om mulige tiltak er i og for seg grei, men det kan være mer hensiktsmessig å etablere lenker til nettsteder som til enhver tid kan gi oppdatert informasjon.
- Staten fraråder å ta med karbonbinding i skog og jord, hva er begrunnelsene for dette?
- Under eksisterende hjelpemidler og verktøy henvises det m.a. til statistikkilder på SSB. Her kan det med fordel også henvises til miljø- og samfunnsutviklingsindikatorene som er lagt ut på www.bedrekommune.no, samt oversikt over kommunenes arbeid med klima- og energiplaner som finnes på www.norskeklimakommuner.no

Med vennlig hilsen

Arvid Weber Skjærpe
Adm. dir.

May-Britt Nordli
Dir. Samfunnsutvikling