

Miljøverndepartementet

Postboks 8013 Dep  
0030 OSLO

## Høringsuttalelse fra DSB om NOU 2010:10 Tilpassing til eit klima i endring

**DSB viser til brev 17.12.2010 om høring av NOU 2010:10 "Tilpassing til eit klima i endring". Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har et samordningsansvar for forebygging og beredskap, og understøtter Justisdepartementet i ivaretagelsen av departementets samordningsrolle overfor de andre departementene. Direktoratet har ansvar for å se til at samfunnssikkerhet og beredskap er ivaretatt i plansaker etter plan- og bygningsloven. Fra 2007 har DSB hatt sekretariatet for regjeringens satsing på klimatilpassing (klimatilpassingssekretariatet).**

DSB ser det som positivt at NOU 2010:10 har bidratt til å sette klimatilpassing på dagsorden. DSB slutter seg i hovedsak til de anbefalingene utredningen trekker fram for å styrke Norges tilpassingsevne. Utredningen framhever at den samordnings- og koordineringsfunksjonen som klimatilpassingssekretariatet har hatt, bør styrkes. DSB slutter seg til denne vurderingen, og ser det som en naturlig videreføring av arbeidet at klimatilpassing integreres som en naturlig del av DSBs fagportefølje og organisasjon.

DSB vil i denne høringsuttalelsen legge vekt på følgende:

- NOU 2010:10 bør følges opp av en analyse/vurdering av hvilke sektorer og geografiske områder som vil være mest sårbare for klimaendringene, som utgangspunkt for en nasjonal klimatilpassingspolitikk.
- DSB er beredt til å ta den videre nasjonale koordineringen, som en permanent del av direktoratets oppgaveportefølje og organisering.
- Nærhets-, likhets- og ansvarsprinsippet bør ligge til grunn for arbeid med klimatilpassing, slik at alle sektorer og forvaltningsnivåer, næringslivet inkludert, tar et selvstendig ansvar for klimatilpassing.
- Den lokale forankringen av arbeidet må følges opp ved at staten selv tar ansvar. Alle departement og deres underliggende etater må ta inn klimatilpassing som et overordnet hensyn i sitt arbeid der det er relevant.
- DSB vil også trekke fram sivilforsvarets rolle som statens forsterkningsressurs ved hendelser og behovet for å styrke denne for å møte framtidige klimautfordringer.
- Plan- og lovverk som ligger til grunn for kommunal planlegging bør ta inn hensyn til klimaendringer; eksempelvis plan- og bygningsloven for å forebygge mot uønskede virkninger av klimaendringene ved utvikling av nye områder, og Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) for å sikre beredskap for hendelser i eksisterende bebyggelse.

- Klimatilpasning bør tas inn som en del av fagutdanningen innen relevante sektorer, og det bør bygges ut et etter- og videreutdanningstilbud for å heve kompetansen i forvaltningen og innen ulike næringer.
- Fylkesmannens rolle bør styrkes med sikte på å støtte opp om kommunenes arbeid med å ta inn klimatilpasning som et overordnet hensyn i sin planlegging, gjennom å legge til rette for kompetanseutvikling, veiledning og andre tilgjengelige virkemidler.
- DSB slutter seg til at forvaltningsansvaret for havnivåstigning og flom i tettbygde strøk bør plasseres til én etat, og ser fordelene ved at dette knyttes til NVEs øvrige ansvar for flom.

### **Sårbarhetsvurdering som grunnlag for nasjonal politikk**

Utredningen prioriterer ikke mellom de sektorene den gjennomgår, og inneholder heller ingen vurderinger av hvilke sektorer som vil være mest utsatt for klimaendringer, eller hvilken betydning den enkelte sektor har for landets klimasårbarhet. I den videre oppfølgingen av NOU 2010:10 bør dette være et fokus, samt hvordan arbeidet kan samordnes og koordineres på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

DSB ser det som en naturlig del av sin rolle og ansvar å delta i en slik prosess. Arbeidet kan bygge på erfaringene som er gjort gjennom klimatilpasningssekretariatets arbeid. I tillegg vil DSB kunne bruke erfaringer fra risiko- og sårbarhetsanalyser, annet analysearbeid, forebyggende arbeid, beredskap og krisehåndtering, samt samordning og koordinering på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

Som fagetat for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge, arbeider DSB ut fra et risikoperspektiv, hvor risiko er et produkt av naturfare (eller i dette tilfelle virkningene av klimaendringer) og samfunnets sårbarhet. For eksempel kan det være stor sannsynlighet for skred, flom eller skogbrann i et område, men sårbarheten og konsekvensene vurderes som små dersom området er tynt befolket. Omvendt kan sårbarheten være større hvis et tett befolket område blir rammet selv om sannsynligheten er liten. I så måte vil det være relevant å trekke fram noen problemstillinger knyttet til økt urbanisering og press i byene og i de tettest befolkede regionene i landet, og om hvordan utbygginger i slike områder bidrar til økt sårbarhet. Videre vil sårbarheten være avhengig av vår evne til å håndtere naturfarene, m.a.o. samfunnets tilpasningsevne. Dette kan omfatte både forebyggende tiltak og kriseberedskap/-håndtering og vil være en vesentlig del av det samlede risikobildet.

NOU 2010:10 vurderer ikke om enkelte områder eller sektorer vil være mer risikoutsatt enn andre med hensyn til klimaendringer på den ene siden og samfunnets sårbarhet og tilpasningsevne på den andre siden. En slik analyse vil være viktig for å kunne utforme en overordnet klimatilpasningspolitikk for Norge, hvor det kan bli nødvendig å prioritere mellom ulike sektorer, eller mellom ulike geografiske områder. Det vil også være viktig å få fram hvilke prioriteringer som må gjøres for å håndtere de mer gradvise, langsiktige virkningene av klimaendringene, som f. eks. endringer i biologisk mangfold, havnivåstigning og havforsuring. Dette er endringer som på sikt kan få store konsekvenser for samfunnslivet, både når det gjelder næringsutvikling, ressursgrunnlag og sårbarhet for hendelser.

Det vil være viktig med solid politisk forankring av en nasjonal klimatilpasningspolitikk. Samtidig er det viktig at det videre arbeidet tar hensyn til at klimatilpasning er et ansvar som går på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer og bør gis en bredest mulig tilnærming.

## Lokal forankring – nasjonalt ansvar

Effektene av klimaendringer rammer lokalt. Det er derfor positivt at utredningen legger stor vekt på lokal tilpasning til klimaendringene. Nærhets-, likhets- og ansvarsprinsippet, som er grunnleggende prinsipp innen samfunnssikkerhet og beredskap, er også viktige grunnprinsipper for klimatilpasning. Vi slutter oss til at klimatilpasning er et ansvar som må ivaretas av alle forvaltningsnivåer og sektorer. Kommunene spiller en viktig rolle i klimatilpassningsarbeidet og har viktige virkemidler gjennom arealplanlegging og annen samfunnsplanlegging på lokalt nivå. Fra 2010 har dessuten kommunene en beredskapsplikt som er lovfestet i Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven). DSB er i gang med å utvikle forskrifter og veiledningsmateriale til loven og hensynet til klima og klimaendringer integreres.

Fylkesmennene har en sentral rolle i å følge opp nasjonal politikk. Fylkesmannens samlede ansvar og virkemidler i klimatilpassningsarbeidet er nærmere beskrevet i DSBs temarapport "Fylkesmannens klimaarbeid", utgitt i samarbeid med NVE, DN, SFT og Fylkesmannen i Østfold. Vi støtter utredningens forslag om at fylkesmennene får verktøy og ressurser som gjør dem bedre i stand til å ivareta sine oppgaver på dette området. Fylkesmennene spiller en viktig rolle både i forhold til å være en kontrollinstans for kommunenes arbeid, men også som en ressurs som kan bidra med opplæring, råd og veiledning. Vi ser det som hensiktsmessig å styrke denne delen av fylkesmennenes arbeid heller enn å opprette desentraliserte kompetansesentre som vil gå på tvers av fylkesstrukturen, slik utredningen foreslår. Ved å bruke fylkesmennene unngår man å lage nye strukturer i tillegg til de som allerede finnes, dessuten sikrer man da at arbeidet forankres på et myndighetsnivå som allerede har godt etablerte rutiner for samarbeid med kommunene.

NOU 2010:10 trekker fram behovet for å styrke utdanningen innen ulike sektorer. DSB er enig i at klimatilpasning bør tas inn som en del av fagutdanningen på flere områder der det er relevant. Det bør også bygges ut et bredt etter- og videreutdanningstilbud. Dette vil være et viktig element i kompetanseutviklingen i ulike deler av forvaltningen og i ulike næringer og dermed et viktig virkemiddel for at ulike forvaltningsnivåer og sektorer skal ta et selvstendig ansvar for klimatilpasning.

Den nasjonale koordineringen av klimatilpassningsarbeidet må skje innenfor rammene av en nasjonal politikk som gir en tydelig retning og klare forventninger til kommunene og andre aktører. Sammen med den nasjonale politikken bør det utformes virkemidler og økonomiske incentiver for å støtte opp om det lokale arbeidet. Her gir utredningen viktige innspill til støtteordninger og andre typer tiltak, men som nevnt uten noen form for prioritering. For at det lokale arbeidet i kommunene skal fungere, må staten også ta ansvar og være tydelig og konsekvent på hvilken retning arbeidet skal følge.

Det er viktig at staten kan stille med forsterkningsressurser som støtter opp om det lokale arbeidet for håndtering av kriser. I den forbindelse vil DSB understreke Sivilforsvarets sentrale rolle som statens forsterkningsressurs. Dette er lite omtalt i NOU-rapporten, til tross for at mange av de utfordringene utredningen trekker fram, som skogbrann, flom, skred, havnivåstigning og ekstremvær, er en del av oppgaveporteføljen til Sivilforsvaret. En opprusting av Sivilforsvaret vil være et viktig element for å ivareta statens eget ansvar for å håndtere konsekvensene av et endret klima. Sivilforsvaret har en landsdekkende tilstedeværelse og har ved flere større hendelser de senere årene ivaretatt sentrale deler av de utførende oppgavene. Sivilforsvaret vil også i framtiden være en premissleverandør for samfunnets evne til å håndtere klimarelaterte hendelser gjennom ressurser og kompetanse. DSB er for øvrig i gang med et arbeid for klimatilpasning innen egne virksomheter, hvor blant annet sivilforsvarsdistriktene er bedt om å vurdere hvilke konsekvenser de ser av et endret klima innenfor sine ansvarsfelt.

## Kriseberedskap og forebygging

Det er tette koblinger mellom klimatilpasning på den ene siden og samfunnssikkerhet og beredskap på den andre. Dette skyldes at samfunnssikkerheten i Norge for en stor del er knyttet til vær og klima. Dette gjelder både risikoen for alvorlige hendelser som skred, flom, skogbrann og ekstremvær, men også mer gradvise endringer som på sikt kan få store konsekvenser for vår sårbarhet og tilpasningsevne. Når utredningen legger til grunn at temperaturen i Norge vil øke med 2,3-4,6 grader mot slutten av dette århundret, og med en økt årsnedbør på 5-30%, innebærer dette at vi vil stå overfor store utfordringer for å sikre et trygt og robust samfunn. Samfunnssikkerhetsarbeidet vil derfor være avgjørende for at Norge skal være rustet for de utfordringene som klimaendringene fører med seg.

Klimaendringer vil stille krav til brann- og redningsvesenet og sivilforsvaret, som i henhold til lov blant annet skal være innsatsstyrke ved brann, utføre beredskapsmessige oppgaver i krisesituasjoner og være innsatsstyrke ved andre akutte ulykker. Spesialisering og samarbeid i en større skala enn i dag kan være nødvendig for raskt å kunne håndtere innsatser ved omfattende værhendelser. Dette er særlig relevant fordi NOU 2010:10 bemerker at manglende personell og utstyr vil kunne bli en utfordring for redningstjenesten.

Regjeringen har nylig oppnevnt et utvalg som skal gjennomgå et samlet utdanningsbehov i brann- og redningsvesenet. Det kan være relevant å se på beredskapsutfordringer som følge av klimaendringer i den helhetlige vurderingen som skal gjøres.

Den frivillige sektoren har en viktig rolle i forbindelse med større hendelser, i tråd med samvirkeprinsippet. Lokale beredskapsmyndigheter kan benytte seg av et vidt spekter av beredskapsressurser i lokalmiljøet, enten det er gjennom Sivilforsvaret eller frivillige organisasjoner. Som overordnet fagmyndighet på området og ansvarlig for den samlede beredskapen i Norge, ser DSB det som avgjørende at denne beredskapsformen kan videreføres og videreutvikles i takt med de utfordringene klimaendringene vil gi for samfunnet.

Internasjonalt er det stort fokus på den tette koblingen mellom samfunnssikkerhet og beredskap på den ene side og klimatilpasning på den andre. FNs generalsekretær uttalte i 2007 at "Disaster risk reduction is our first line of defense against the impacts of climate change." Begge er temaer som må håndteres på samme måte; ved å integreres i samfunnsplanleggingen på alle nivåer i tråd med nærhets-, likhets- og ansvarsprinsippet. DSB har ansvaret for den nasjonale oppfølgingen av Hyogo Framework for Action (2005) som legger føringer for det internasjonale samarbeidet for kriseforebygging gjennom FNs International Strategy for Disaster Reduction (ISDR). Her har Norges erfaringer med å koble sammen disse temaene blitt lagt merke til, og DSB har bidratt til å knytte klimatilpasning tettere sammen med samfunnssikkerhetsarbeid også internasjonalt, blant annet gjennom deltakelse i European Forum for Disaster Risk Reduction (EFDRR). Tilsvarende har klimatilpasningssekretariatet i DSB trukket inn erfaringer og prinsipper fra disse foraene i sitt arbeid på klimatilpasning. Tydeligst vises dette i veilederen for klimatilpasning som klimatilpasningssekretariatet lanserte høsten 2010 på nettportalen klimatilpasning.no. Denne framhever at arbeid med klimatilpasning lokalt bør følge de samme prioriteringene som arbeid med kriseforebygging og som er nedfelt i Hyogo Framework for Action.

## Klimatilpasningssekretariatets arbeid i dag

NOU 2010:10 peker på behovet for at den nasjonale koordineringen av klimatilpasning må styrkes. Dette ansvaret ivaretas i dag av klimatilpasningssekretariatet som er plassert i DSB. Klimatilpasningssekretariatet ble etablert ved DSB i 2007 som et prosjekt finansiert av

Miljøverndepartementet. Arbeidet til sekretariatet følger de prioriteringene som kom fram av Regjeringens redegjørelse om klimatilpasning fra 2008. Sekretariatet har arbeidet ut fra en målsetning om at alle sektorer og forvaltningsnivåer, næringslivet inkludert, skal ta et selvstendig ansvar for klimatilpasning. Dette innebærer å kartlegge egen klimasårbarhet, vurdere eventuelle tiltak og iverksette disse tiltakene. En styrking av denne funksjonen vil innebære at den nasjonale koordineringen kan framstå sterkere og med en tydeligere rolle, forutsatt en tydelig politisk forankring. Det vil også gjøre det mulig å utvide fokus til flere målgrupper enn kommunene, for eksempel til næringslivet.

Klimatilpasningssekretariatet har en samordnings- og koordineringsfunksjon som innebærer å formidle kunnskap, erfaringer og arbeidsmetoder mellom stat, fylke og kommune, og på tvers av sektorer. På grunn av kommunenes sentrale rolle i klimatilpasningsarbeidet, har fokus først og fremst vært på kunnskapsformidling og samarbeid som gjør kommunene i stand til å ta sitt ansvar.

I dette arbeidet har sekretariatet lagt vekt på noen nøkkelaktiviteter som utgjør et samlet tilbud om kunnskaps- og kompetanseutvikling for kommunene:

- Nettportalen klimatilpasning.no presenterer forskningsresultater, erfaringer fra kommunene, andre etaters arbeid og ulike typer råd og veiledning.
- Kurset "Klimatilpasning i samfunnsplanleggingen" ved Nasjonalt utdanningscenter for samfunnssikkerhet og beredskap (NUSB) er rettet mot lokale planleggere og beslutningstakere. I tillegg til dette kurset er klimatilpasning tatt inn i andre kurs ved NUSB.
- Veileder i klimatilpasning, lansert høsten 2010 på klimatilpasning.no. Veilederen samler informasjon som kan være nyttig i arbeidet med klimatilpasning for en kommunal planlegger.
- Framtidens byer: Klimatilpasningssekretariatet i DSB har ansvar for fagområdet klimatilpasning i Framtidens byer, og bruker de 13 bykommunene som piloter for andre kommuner i Norge.
- Samarbeid med forskningsmiljøer: Klimatilpasningssekretariatet tilrettelegger forskningsinformasjon som kan være nyttig for brukerne. Tett samarbeid med en rekke forskningsmiljøer er derfor viktig.
- Utadrettet virksomhet: Sekretariatet deltar og bidrar på en rekke arrangementer, både lokalt, regionalt/fylkesvis, nasjonalt og internasjonalt.
- Internasjonalt arbeid: Sekretariatet har bidratt til å etablere et nordisk nettverk, og deltar også i EU-programmer. Fra 2011 vil DSB være programpartner for EØS-finansieringsordningene innenfor programområde 7 Adaptation to Climate Change. Videre vil sekretariatet fortsette sitt arbeid i tilknytning til FNs internasjonale strategi for kriseforebygging (ISDR) nevnt ovenfor.

### **Erfaringer fra arbeidet så langt**

Sekretariatets erfaringer så langt viser at lokal forankring av arbeidet er viktig. Kommunene spiller en nøkkelrolle i klimatilpasningen, enten det er innenfor kommunens egne ansvarsområder eller som tilrettelegger for lokalt næringsliv eller andre aktører. Det er også kommunene som sitter med de viktigste verktøyene for klimatilpasning, først og fremst gjennom de virkemidlene som finnes i plan- og bygningsloven når det gjelder det forebyggende arbeidet og i sivilbeskyttelsesloven når det gjelder beredskap og krisehåndtering.

Den viktigste utfordringen for å komme i gang med arbeidet ser ut til å være å få klimatilpasning inn som en integrert del av det samlede planverket i en kommune. Her har arbeidet i Framtidens byer vært viktig for å teste ut hvordan dette kan gjøres i praksis. Flere av byene har tatt inn klimatilpasning i klima- og energiplaner og i revisjon av kommuneplanene. Arealplanlegging har vist seg å være det viktigste verktøyet vi har i dag for å tilpasse samfunnet til virkningene av klimaendringene, slik NOU 2010:10 også påpeker.

Kommunene ønsker både bedre kunnskapsgrunnlag i form av klimaprojeksjoner og kjennskap til erfaringer/arbeidsmetoder fra andre kommuner. Det har derfor vært en stor fordel at prosjektet Framtidens byer har vært knyttet til klimatilpasningssekretariatets arbeid, slik at man har noen kommuner som kan gå foran og gi eksempler som de andre kommunene kan følge. Tilsvarende har veilederen i klimatilpasning gitt brukerne nye metoder og verktøy som kan gjøre det enklere å komme i gang med arbeidet, og ikke minst har nettportalen *klimatilpasning.no* og kursene ved NUSB vært viktige for å bygge kompetanse samt formidle både forskningsresultater og erfaringer.

### **Veien videre: Sektorovergripende arbeid**

DSB ser som en av de viktigste utfordringene å ta tak i det sektorovergripende – dvs. at mange av effektene av klimaendringene ikke bare berører én, men mange sektorer, og at endringer i én sektor kan gi virkninger for mange andre. I arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er denne typen gjensidig avhengighet en viktig faktor som har stor betydning for vår sårbarhet. Dette gjenspeiles blant annet i Nasjonalt risikobilde, som DSB lanserer i mars 2011. Nasjonalt risikobilde setter opp scenarier for noen av de mest aktuelle hendelsene som Norge kan bli utsatt for, og er et planleggingsverktøy for en samlet beredskapsplanlegging på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Klimarelaterte hendelser er en del av Nasjonalt risikobilde.

I tilknytning til dette bør det nevnes at DSB har fått i oppdrag fra Justis- og politidepartementet å etablere *samvirkeområde natur*. Dette vil være et myndighetsnettverk bestående av etater som på ulike måter har befatning med ulike typer naturhendelser, avgrenset til værrelaterte hendelser. Hensikten er å koordinere arbeid knyttet til forebygging, beredskap og krisehåndtering. Klimatilpasning vil være en naturlig del av dette arbeidet. Etableringen av samvirkeområdet natur er samtidig en oppfylld av Norges forpliktelser gjennom Hyogo Framework for Action, nevnt ovenfor.

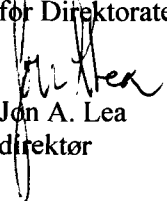
Stortinget ga gjennom St.prp.nr.30 (2006-2007) tilslutning til å igangsette utbyggingen av et landsdekkende felles sambandsnett for nødeter og andre tilleggsbrukere (Nødnett). Nødnett vil gi et felles avlyttingssikkert tale og datasamband for brukerne. Klimaendringene gir nye utfordringer for håndteringsevnen til brann- og redningsetatene, men også til samvirke mellom nødeter og andre beredskapsaktører. Innføringen av et felles tale- og datasamband vil på dette området ha en sentral rolle for evnen til å håndtere en hendelse, og tilsvarende være et tiltak for å møte fremtidens utfordringer. Kjennetegnet for klimarelaterte hendelse er gjerne at de griper godt inn i det som tradisjonelt håndteres av andre etater enn nødetatene og at de stiller krav til tett og god dialog mellom nødeter og andre aktører med et beredskapsansvar. Hendelsene er gjerne flom, skogbrann, jord/fjellskred med mer og hvor kommuner, regionale statsetater og frivillige organisasjoner har behov for å delta tett integrert med redningstjenesten og/eller nødetatene.

Som en del av vår samordnings- og koordineringsrolle er DSB i gang med å utvikle en kriseportal. Dette vil være myndighetenes samlede informasjonskanal til befolkningen i kriser, og vil bli tatt i bruk ved større hendelser – inkludert de som kan knyttes til vær og klima.

Avslutningsvis vil vi igjen understreke den positive betydningen NOU 2010:10 har hatt for å sette klimatilpasning på dagsorden og gi et grunnlag for en framtidig nasjonal politikk. Vi håper det videre

arbeidet vil bidra ytterligere til å sette fokus på de utfordringene Norge står overfor i å planlegge for og tilpasse oss til dagens og morgendagens klima.

Med hilsen  
for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

  
Jon A. Lea  
direktør

  
Per Kristen Brekke  
avdelingsdirektør

Kopi til:  
Justis- og politidepartementet

Postboks 8005 Dep

0030

Oslo