



FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Deres ref.: 200804249	Deres dato: 16.12.2010	Vår ref.: 2011/19-3 M-FO	Saksbehandler: Simon Haraldsen	Dato: 17.03.2011
--------------------------	---------------------------	-----------------------------	-----------------------------------	---------------------

NOU 2010:10 TILPASSING TIL EIT KLIMA I ENDRING-HØRINGSUTTALELSE

NOU 2010:10 gir flere viktige anbefalinger på ulike samfunnsområder slik at en bedre kan tilpasse seg klimaendringer. Fylkesmannen mener at styrking av plansystemet blir det viktigste hovedgrepet for å tilpasse samfunnet til et klima i endring.

Vi mener følgende tiltak blir spesielt viktige å prioritere:

- **Styrking av kommunens kapasitet og kompetanse innen planlegging.**
 - **Utarbeidelse av en forskrift om klimatilpasning i plan- og bygningsloven**
 - **Raskt utpeke en nasjonal myndighet på overvannsområdet**
 - **Styrke Fylkesmannens tilsynsfunksjon og veiledningskapasitet innen klimatilpasning**
 - **Gjennomgang av landbrukets støtteordninger med hensyn på klimatilpasning**
 - **Økt kartlegging av naturområder i kystsonen**
-

Vi viser til Miljøverndepartementets høringsbrev av 16.12.2010 hvor det ønskes synspunkter på NOU 2010:10 Tilpassing til eit klima i endring. Fylkesmannen har gjennomført en intern høringsprosess på utredningen hvor uttalelser fra Beredskapsstaben, Miljøvernavdelingen og Landbruksavdelingen følger nedenfor.

Vi mener utvalget har levert en solid rapport med mange gode forslag til viktige tiltak for at Norge skal tilpasse seg klimaendringene. Våre merknader er i hovedsak knyttet til utvalgets konklusjoner og anbefalinger.

Generelt

Fylkesmannen ser det som viktig at klimautslippsreducerende tiltak får en forsterket innsats, men ser samtidig at det er nødvendig å sette i gang en rekke tiltak for tilpasning til et klima i endring.

Utredningen legger til grunn at hensynet til klimaendringer skal integreres i eksisterende forvaltningsstrukturer. For å kunne ha en bærekraftig forvaltning fremover, må

samfunnsplanleggingen ta hensyn til klimaendringene innfor alle sektorer og samfunnsområder. Fylkesmannen støtter dette. Klimatilpasning gjennom plansystemet må ta inn over seg landets ulike naturlige geografiske utfordringer og være kost-nyttevurdert. Arealplanlegging, naturforvaltning og forebyggende samfunnssikkerhet er forvaltningsområder som er særlig avhengig av å planlegge for andre og større klimabelastninger for å være bærekraftige.

Roller, kompetanse og kunnskap

Utvalget tilrår at *”På regionalt nivå bør Fylkesmannen styrkjast for å kunne vareta tilsynsfunksjonen og styrkje rettleiingskapasiteten”*.

NOUen følger med dette opp de overordnede styringssignaler fra departement og direktorat om at Fylkesmannen skal bidra til å intensivere arbeidet med klimatilpasning i regional – og lokal forvaltning. Formidling av statlig politikk og oppfølging av kommunene gjennom råd, veiledning og tilsyn på klimaområdet hører inn under Fylkesmannens oppgaver i dag. Styrking av Fylkesmannen sin kapasitet og kompetanse innen rettleidning og tilsyn vil være i tråd med våre funksjoner, men vil samtidig kreve oppbygging av kompetanse og omdisponering eller tilføring av ressurser.

NOUen legger betydelig vekt på å styrke kommunenes kapasitet og kompetanse innenfor planlegging. Det foreslås ulike informasjonstiltak og øremerkede midler til kommunene for å oppnå dette. Fylkesmannen støtter dette da det er kapasitetsunderskudd og kompetansemangel på bl.a plansiden i mange kommuner i dag.

Vi støtter forslaget om at klimatilpasning.no må styrkes som en portal for kunnskap, rettleidning og støtte til alle aktører som blir påvirket av klimaendringer.

Utvalget tilrår at forskning på klimaendringer, klimaeffekter og tilpasninger blir styrket. Det tilrås at eksisterende forskningsprogram blir styrket eller at det om nødvendig blir opprettet nye program. Fylkesmannen ser store kostnader i tiltaksarbeidet i kommunene. Det kan derfor være betydelig besparingspotensialet for samfunnet hvis det legges økt vekt på forskning og FOU-programmer fremover. Ny teknologi knyttet til mer robuste klimatiltak som er effektive for varierende klima vil bli spesielt viktige. Utvalget har i liten grad tatt opp dette i sin utredning.

Vi støtter viktigheten av å få frem gode fremskrivninger på klimaendringer i vurderinger av påvirkninger og belastninger.

Utvalget tilrår at det etableres et klimaservicesenter som skal arbeide for kontinuerlig oppdateringer av modellgrunnlaget og tilrettelegging av klima- og hydrologiske data for forvaltningen. Det foreslås Norsk klimasenter. Fylkesmannen støtter viktigheten av et klimaservicesenter, men mener at dette kan gå inn i etablerte institutt som Meteorologisk Institutt, NVE eller andre som dekker de relevante fagområder (hydrologi og urbanhydrologi).

Plansystemet

Utvalget har pekt ut styrking av plansystemet som det viktigste grepet for å tilpasse samfunnet i et klima i endring.

Utvalget uttaler: *”Det er viktig at det blir gitt sterke insentiv til ei samfunnsplanlegging som sikrer bærekraftig og klimatilpasset arealbruk. Plan- og bygningsloven har fleire føresegner*

som gir ei retning for kommunane si planlegging. Den slår fast mellom anna at bærekraftig utvikling er eit overordna omsyn i planlegginga som planstyresmakta plikter å ta vare på. Lova seier og at planlegginga skal fremje samfunnstryggleik gjennom å førebyggje risiko. Og gjennom andre føresegner, mellom anna teknisk forskrift til lova, er det stilt konkrete krav til at det under plan- og bygningslova må gjerast ei forskriftsfesting som gjer klimatilpassing tydeleg som eit overordna planomsyn. Det er viktig at ei forskriftsfesting blir følgd opp gjennom både støtte og tilsyn.”

Fylkesmannen er enig med utvalget at plan- og bygningsloven er en av de viktigste arenaene for å møte klimaendringene. Den nye plan- og bygningsloven har fått flere nye virkemidler som kan brukes.

Vi mener at det er viktig at en forskrift til plan- og bygningsloven må gjøres mest mulig konkret. En slik forskrift bør stilles konkrete krav til utarbeidelsen av planer og at tilpasninger til et endret klima vises gjennom hele planprosessen, men også i det endelige plandokumentet. Fylkesmannen mener at det bør stilles krav om at områder som kan være spesielt utsatt for klimaendringer kartfestes og at det synliggjøres i kommuneplanens arealdel som en hensynssone.

Fylkesmannen mener at den praktiske planleggingen må skje i kommunene, men vil peke på at dette vil være en stor utfordring for kommunene. Etter vår mening er det viktig å styrke det regionale nivået slik at kommunen har tilgang til et fagmiljø som kjenner regionen for å få råd og veiledning. Fylkesmannen vil også peke på at klimatilpassing vil være et formål som vil konkurrere med andre gode formål i planleggingen og at det er en viktig oppgave for regionale og statlige myndigheter å følge med på kommunenes arbeid.

Vi vil også peke på den kommunale planstrategien, som kan være arena der kommunen kan prioritere hvilke områder som vil være viktige. Dette vil være et viktig styringsdokument for kommunene og vil være avgjørende for å forankre klimatilpassing politisk i kommunene.

Utvalget uttaler ” *Det vanlege tidspektivet for kommuneplanar er 10-12 år. Klimaendringane forsterker behovet for å auke tidsperspektivet i kommunal planlegging.* ” Fylkesmannen mener at dette kan bli krevende. Det er nødvendig å planlegge for endringer som kan komme til å skje betraktelig lengre fram i tid. Det er en vanskelig øvelse og stiller store krav til kunnskapsgrunnlaget. Det er derfor avgjørende at det settes av ressurser til kartlegging av hvilke endringer man kan forvente seg, og hvordan disse endringene påvirker arealbruken. Planhorisonten må sees opp mot sannsynlighet og kost-nyttevurderinger.

Samfunnssikkerhet og beredskap

Fylkesmannen støtter utvalgets anbefalinger om å styrke tilpassing til klimaendringer innen samfunnssikkerhet og beredskap. Kommunenes arbeid med ROS-analyser på et overordnet nivå (Sivilbeskyttelsesloven § 14) og kommunenes arbeid med ROS- analyser knyttet til arealplanleggingen må innarbeide klimaendringer og følgene av disse. Det er derfor behov for at arbeidet med en forskrift til § 4-3 *samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse* utarbeides så snart som mulig.

Vann- og avløp

Utvalget har i kapittel 9.2 understreket viktigheten av vann og avløp (VA) slik: ”*Klimaendringar vil auke risikoen for svikt i vass- og avløpstenesten(VA). Svikt i vassforsyninga vil ramme innbyggjarar og næringsliv raskt, og svikt i avløpshandteringa kan*

få alvorlege konsekvenser for helse og miljø. Det er derfor viktig for heile samfunnet at vass- og avløpssektoren tilpassar seg eit endra klima. Vass- og avløpssektoren har i dag et betydeleg vedlikehaldsetterslep som skaper eit tilpassingsunderskot. Fragmenterte ansvarsforhold, manglar på ressursar og prioritering gjer denne sektoren til den infrastruktursektoren som er vurdert som særleg sårbar for klimaendringar.”

På denne bakgrunn har utvalget gått grundig gjennom sektoren og i kap.9.2 satt opp en liste over sine anbefalinger om tiltak for å tilpasse sektoren et klima i endring. Fylkesmannen stiller seg bak forslagene og vil kommentere noen av forslagene nærmere og vil også komme med enkelte forslag til tiltak/virkemidler som ikke er nevnt.

Fylkesmannen støtter utvalget i viktigheten av ”å peke ut ei myndighet på nasjonalt nivå med ansvar for overvatn. Etter utvalet si oppfatning er handteringa av overvatn i dag fragmentert og spreidd mellom ulike sektorar og private og offentlege aktører”.

Overvannsproblematikken er svært viktig i arbeidet med klimatilpasninger, og det er uklare ansvarsforhold knyttet til hvem som kan pålegge tiltak på dette området. Det blir viktig at en overvannsmyndighet også kan gripe inn i kommunale flomplaner for byområder som vil få økende fokus. I dag har flere myndigheter roller som grenser inn mot overvannsproblematikken. Fylkesmannen opplever at kommunene på dette området er usikre på hvordan de skal arbeide på overvannsområdet, og uavklarte ansvarsforhold kan være et hinder for kommunene til å iverksette nødvendige klimatilpasningstiltak på området.

Fylkesmannen mener at å få på plass en nasjonal overvannsmyndighet bør ha høy prioritet. En myndighet som kommunene kan forholde seg til. De øvrige tiltakene som utvalget har foreslått på dette området som dimensjoneringsretningslinjer og juridiske og økonomiske rammebetingelser m.m. forutsetter at det overordnede ansvaret på overvannsområdet er bestemt.

Utvalget har uttalt at ” *Det bør spesielt vurderast om ansvaret skal leggjast til NVE.* ”. Fylkesmannen mener NVE har gode forutsetninger for å kunne påta seg en slik oppgave og det gir også muligheter for raskt å få på plass en overvannsmyndighet.

Fylkesmannen mener det blir viktig at kommunene får god veiledning i arbeidet med å ivareta realistiske klimatilpasningshensyn i plan- og byggesaker. Veiledning om flomveier som hensynssoner i arealplanen vil være viktig.

Utvalget uttaler i punkt 9.2 ” *I tillegg har sektoren utfordringar knytte til låg fornyingstakt og etterslep på vedlikehald på infrastruktur. Utskiftingstakten for avløpsleidningar i Noreg var i 2008 på 0,45 prosent årleg (SSB2008). Dette inneber at det vil ta over 200 år å fornye alle avløpsleidningane. Samtidig er mange ledningar av ein slik kvalitet at dei bør skiftast ut raskere, nokre allereie etter 20-30 år (RIF 2010)*

Vi deler utvalgets bekymring i forhold til manglende fornyelse av ledningsnett. Kun 6 av 22 Akershuskommuner har i perioden 2003- 2009 ligget over 0,5 % årlig fornyelse på avløpsledninger i gjennomsnitt. Vi oppfordrer kommunene til en bærekraftig fornyelse av VA-ledninger, men mange kommuner ønsker å holde VA-gebyrene nede på et lavets mulig nivå. Dette har resultert i et stort etterslep i fornyelse i flere Akershuskommuner. En kombinasjon av klimaendringer og sterk befolkningsvekst i regionen vil øke faren for alvorlige konsekvenser for helse og miljø når VA-ledninger svikter.

Det er en del juridiske problemstillinger og utfordringer som utvalget har tatt opp innenfor VA. Vi mener det bør vurderes en egen sektorlov på dette området. Tilsvarende lovverk har eksistert i Sverige og Finland i flere år hvor det kan innhentes erfaringer fra. Vi kan ikke se at utvalget har foreslått dette, men mener departementet bør vurdere hensiktsmessigheten av et slikt lovverk i lys av utvalgets anbefalinger på juridiske utfordringer.

Naturmiljø

NOUen gir en god innføring i problemstillinger knyttet til klimaendringer og naturmiljøets sårbarhet. I anbefalingene fra utvalget står det blant annet under forvaltningsregimene: *”Styrkje den tverrsektorielle koordineringa av klimatilpassingsarbeidet for å sikre ei heilskapleg tilnærming.”* Fylkesmannen støtter dette. Vi ser allerede klare sektorvise problemstillinger i forhold til bevaring av biologisk mangfold og ivaretagelse av naturmiljø, og det vil være en stor fordel om for eksempel en ny forskrift om klimatilpassing ble utviklet i tett samarbeid med sektorforvaltningen. Det vil også kunne være behov for endringer i sektorloven slik som skogloven og havressursloven for å sikre at klimatilpassing kommer inn som et hensyn under målet om bærekraftig forvaltning.

Videre står det i anbefalingene fra utvalget at: *”Verneområde må prioriterast og utformast slik at dei medverkar til å gi arter høve til flytting og motverkar genetisk utarming”.* Vi fremhever viktigheten av dette i fremtidig vernearbeid. I tettbefolkede områder som Oslo og Akershus er det en stor utfordring å sikre at verneområder er store nok til å bevare naturverdiene. Fremover blir det enda viktigere å se verneområder i sammenheng, også som en del av klimatilpassingsarbeidet for å gi dyr og planter en reell mulighet til å endre utbredelse over lengre tid og tilpasse seg et klima i endring.

Et annen viktig anbefaling fra utvalget er: *”Ein meir effektiv kamp mot uønskte framande arter”.* Vi er glad for at NOUen på en god måte løfter problemstillingen med fremmede arter. I Oslo og Akershus opplever vi at mange av våre sårbare og truede plantearter i stor grad trues av fremmede arter. Vi ser også at nye arter dukker opp, og at vår region er særlig utsatt på grunn av tetthet i befolkning, mye trafikk over landegrensene og i tillegg er klimaet i Osloregionen gunstig for arter som ikke naturlig hører til her. Fylkesmannen i Oslo og Akershus vil anbefale utarbeidelse av regionvise handlingsplaner mot fremmede arter, som et ledd også i klimatilpassingsarbeid.

Under Kartlegging og overvåking anbefaler utvalget blant annet: *Gjennomgang av dagens kartlegging og overvåking av økosystem og klimaeffektar for å avklare behov for endringar eller supplerande program.* Dette støtter vi, og samtidig vil vi peke på det akutte behovet for bedre kartlegging av det kystnære, marine miljø. Tang, tare, ålegras og andre marine naturtyper er viktige for biologisk mangfold i sjø, men er mange steder dårlig kartlagt. Klimaendringer vil ytterligere legge press på fiskebestander, sjøfugler og andre marine arter. Det er viktig å sikre god kartlegging av marine naturtyper slik at dette integreres i den kommunale og regionale planleggingen.

Landbruk

Landbruket (jord-og skogbruk) vil påvirkes av klimaendringer direkte og indirekte. Direkte gjennom endrede klimatiske betingelser for biologisk produksjon. Effektene kan være positive og negative. Potensielle positive effekter trenger tilpasninger basert på kunnskapsutvikling, kunnskapsformidling, institusjonelle og forvaltningsmessige grep for å

kunne realiseres. Mulige negative effekter knyttet til endret årsnedbør og nedbørsmønstre, tørke og endret smitte- og sykdomspress trenger effektiv forebygging.

Klimaendringene vil påvirke indirekte gjennom påvirkninger på samfunnets infrastruktur (transportsystemer, elforsyning m.m) som igjen endrer betingelsene for tilgang på nødvendige innsatsfaktorer i landbruksproduksjonen og distribusjon av råvarer og ferdige produkter.

Direkte og indirekte virkninger på landbrukets produksjonsbetingelser, samt tiltak for å utnytte nye muligheter og forebygge potensielle problemer, er godt beskrevet av utvalget. Presiseringer kan likevel være på sin plass. De viktigste oppsummeres i følgende punkter:

- Det må legges til grunn som en viktig premiss at norsk landbruk og våre arealressurser må forventes å få en vesentlig større betydning for nasjonal og global matproduksjon og mattrygghet i en framtid med endrede klimatiske betingelser. Dette understreker betydningen av at Norge som nasjon forbereder norsk landbruk på nye muligheter og utfordringer, jf. utvalgets gjennomgang av viktigste fokusområder.
- Større årsnedbør og endrede nedbørsmønstre vil forsterke presset på allerede underdimensjonerte og vedlikeholdstrengende hydrotekniske anlegg i Akershus, anlagt i sammenheng med utstrakt bakkeplanering på 1960- og 70-tallet. Et potensial for større matproduksjon, som først og fremst vil oppstå i slike områder, vil ikke kunne realiseres dersom hydrotekniske anlegg havarerer. Samtidig vil forurensning av sårbare vassdrag gjennom erosjon og næringsstoffavrenning kunne bli katastrofalt forverret.
- Gjennom ulike forvaltningsformer har kommunene og deres landbrukspersonell fått førstelinjeansvar på mange viktige områder. Krav til kapasitet og kompetanse på landbruksområdet har økt betydelig, både i forhold til forvaltnings- og utviklingsoppgaver. Fra Fylkesmannens ståsted ser det ut til at slike krav i flere kommuner på langt nær er oppfylt. Vi vil derfor understreke utvalgets påpeking av at antall tilsatte med landbrukskompetanse i kommunal forvaltning synes å ha nådd et kritisk nivå, selv i dagens situasjon. Dette vil åpenbart kunne svekke tilpassingskapasitet til et endret klima på en kritisk måte sett i forhold til behovet for ny og bredere kunnskap og kompetanse.
- Utvikling av ny kunnskap på relevante områder, og formidling av denne gjennom hele verdikjeden, slik at den også når landbrukets yrkesutøvere er en helt sentral oppgave. En gjennomgang av støtteordninger med sikte på best mulig tilpassinger i praksis er sentralt.
- Driftsteknisk forskning og utvikling av tilpasset maskinelt utstyr til mer ustabile og sårbare jordbunnsforhold preget av større årsnedbør er viktig, både i jord- og skogbruk.

Avfall og forurensning

Fylkesmannen støtter utvalgets anbefaling om å styrke forskning på effekter av klimaendringer på spredning av forurensning. Fylkesmannen mener imidlertid at øvrige anbefalinger fra utvalget under kapittelet ” avfall og forurensning ” bærer preg av at det ikke er gjort en overordnet og grundig vurdering av hvilke utfordringer man vil ha med i hensynet til økt fare for forurensning. Vi mener derfor NOUen må følges opp en mer omfattende vurdering som medfører flere konkrete forslag til tiltak som må iverksettes.

Det er nevnt spesielt i rapporten et forslag om å formulere rettleidende krav til sigevann i deponiene. Fylkesmannen er enig med utvalget i at effekter av klimaendringer vil kunne

innvirke på avfallsdeponiene, for eksempel ved hyppigere og kraftigere nedbør, men det er flere forhold som kan gi økt forurensning enn sigevann. Vi har gitt krav i de nye utslippstillatelsene til de deponiene som skulle drive videre etter 2009 om at deponiene må gjøre vurderinger av hvordan mulige effekter av klimaendringer vil innvirke på deponiet. Eksempelvis hvordan dette påvirker sigevannrensing, gassanlegg og eventuelt endring i geologisk stabilitet i ravineområder.

Generelt bør alle virksomheter i sine risikovurderinger se på hva effektene av klimaendringer vil medføre av risiko for ytre miljø. Dette kan følges opp gjennom tilsyn fra forurensningsmyndigheten.

Fylkesmannen er usikker på hvor hensiktsmessig det vil være å foreta en ny gjennomgang av Grunnforurensningsdatabasen for å gjøre en ny risikovurdering. Dette vil være tid- og ressurskrevende. Vi ser det som hensiktsmessig at klimaendringer tas med i tiltaksvurderingen ved fremtidige saker som omhandler forurenset grunn.

Avslutning:

NOU 2010:10 gir en god beskrivelse av utfordringer på klimatilpasninger og har foreslått en rekke gode tiltak. Vi har i høringsuttalelsene valgt å konsentrere oss i hovedsak om noen viktige temaer.

Vi støtter utvalget på at styrking av plansystemet blir det viktigste hovedgrepet for å tilpasse samfunnet til et klima i endring.

Med hilsen

Anne-Marie Vikla
fylkesmiljøvernssjef

Simon Haraldsen
Senioringeniør

Dokumentet er elektronisk godkjent.