

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Vår referanse: 10/02618-7
Arkivkode: K00 &00
Saksbehandler: Ole Jørgen Grann
Deres referanse: 200804249
Dato: 5.4.2011

Høringsuttalelse om NOU 2010:10 tilpassing til et klima i endring

Rapporten fra Flæteutvalget om samfunnets sårbarhet og behov for tilpassing til konsekvenser av klimaendringene er en grundig og helhetlig gjennomgang av forventede konsekvenser av klimaendringer i Norge, med anbefalinger om tiltak innenfor ulike samfunnsområder. Utvalget slår også fast at klimatilpassing ikke er et nytt forvaltningsområde, og at ansvaret for klimatilpassing bør integreres i de forvaltningsstrukturene som eksisterer i dag. Rapporten er alt i alt et godt utgangspunkt for å skape en helhetlig og effektiv nasjonal politikk for klimatilpassing i Norge.

Innenfor sine geografiske områder har kommunene og fylkeskommunene et helhetlig ansvar i klimatilpassingsarbeidet som lokal og regional myndighet for samfunnsutvikling, planlegging, beredskap og tjenesteproduksjon. Klimaendringene vil derfor påvirke de fleste sektorer og tjenesteområder som kommunesektoren har ansvar for, slik at kommunene vil stå overfor mange utfordringer i å håndtere konsekvenser av klimaendringene.

Omfanget av klimatilpassingsbehovet er avhengig av hvordan verdenssamfunnet er i stand til å redusere klimagassutslippene i tråd med FNs klimapanel sine anbefalinger. Reduserte utslipp vil dermed være et av de viktigste virkemidlene for å redusere behovet for klimatilpassingstiltak. KS ser som utvalget at en forsterket innsats for raske og betydelige utslippskutt er nødvendig. Samtidig merker KS seg at utvalget i sine drøftinger av konsekvenser, sårbarhet og tilpassingsbehov legger til grunn at temperaturen kan komme til å øke betydelig mer (2,3 - 4,6 grader) enn det politiske uttalte målet om å stanse temperaturøkningen på to grader. Om klimagassutslippene ikke reduseres i nødvendig omfang vil kommunesektorens oppgaver knyttet til klimatilpassing dermed øke tilsvarende. Manglende resultater i arbeidet med å redusere klimagassutslipp som fører til økte klimatilpassingskostnader for kommunesektoren må kompenseres fullt ut.

Klimaet er i endring og vi må tilpasse oss disse endringene. Dette vil kreve stor arbeidsinnsats og betydelig ressursbehov for nødvendig klimatilpassing i lang tid framover. Klimaendringene vil skape betydelige konsekvenser for flere av kommunesektorens ansvarsområder. Klimaendringene vil kunne resultere i eksempelvis økt skredfare, mer flom og oversvømmelser, og dermed at noen utbygde arealer blir mer farlige, mens andre planlagte utbyggingsarealer blir ubebyggelige på grunn av den økte risikoen. Veger, jernbaner, havner, energiforsyning og vann og avløp er eksempler på infrastruktur som vil kunne rammes hardt. Kommunesektoren trenger klart økt kompetanse på disse feltene.

Selv om det fortsatt er usikkerhet i hvordan endringene vil arte seg både over tid og i den enkelte region, vet vi nok til å handle nå. Jo lenger vi venter med forebyggende og avbøtende tiltak, desto større vil kostnadene forventes å bli.

Utvalget har ikke hatt mandat til å gå inn i økonomiske konsekvenser av sine analyser. De fleste av anbefalingene dreier seg om å legge til rette for klimatilpasning, mens merkostnadene ved klimatiltak av framtidige klimaendringer, på de fleste sektorer og områder herunder kulturminner, ikke er beregnet. KS vil oppfordre staten til å gjennomføre en mer detaljert kartlegging av disse merkostnadene. Slike merkostnader må kompenseres fullt ut.

KS vil påpeke at det allerede med dagens klima er et stort investeringsbehov knyttet til arbeidet med klimatilpasning. Dette vil kunne øke betraktelig med endringer i klimaet. KS forventer at staten i dialog med kommunesektoren utvikler nye virkemidler for å få finansiert nye, store investeringer i lokale klimatilpasningstiltak, både for å ta igjen vedlikeholdsetterslepet i eksisterende infrastruktur og bygg, og for å iverksette nye tiltak bl.a. innen flom, skred og overvannshåndtering.

Rapporten fra utvalget omhandler en rekke samfunnsområder og det er derfor behov for en dialog mellom statlige myndigheter og kommunesektoren for å arbeide videre med og konkretisere oppgaver, ansvar, tiltak og virkemidler for å håndtere klimasårbarhet og tilpasning innenfor de ulike områdene.

KS anbefaler at klimatilpasning herunder de økonomiske konsekvensene drøftes i en ny stortingsmelding, slik at klimatilpasning blir skjøvet høyere opp på den nasjonale politiske dagsorden.

I den videre drøfting av ansvarsforhold, ressursoverføringer og tiltak vil KS legge til grunn den prinsipielle tilnærmingen utvalget har foreslått for klimaarbeidet, gjengitt på side 16 i utvalgets rapport. Kommentarene er organisert i tråd med dette, med vekt på økonomiske og administrative konsekvenser for kommunesektoren.

1. Plansystemet må styrkes

Som plan- og beredskapsmyndighet har kommunesektoren gjennom plan- og bygningsloven allerede i dag ansvaret for å gjennomføre kommunal og regional planlegging, lage risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) og gjennomføre beredskapstiltak, forebyggende tiltak og generell klimatilpasning.

Det er likevel behov for avklaring av formelle ansvarsforhold knyttet til klimatilpasning, særlig på områder som er mangelfullt ivaretatt i lov- og regelverket, som innen vann og avløp og på områder som ikke er ivaretatt, jf. manglende avklaring av ansvar for det nasjonale arbeidet med overvannshåndtering og havnivåstigning. Det etterlyses derfor et sterkere statlig engasjement i å klarlegge og samordne det nasjonale ansvaret på disse områdene.

KS har ikke merknader til at kommunenes ansvar for å ta hensyn til klimaendringene i arealplanleggingen blir innarbeidet i forskrift etter plan- og bygningsloven. Denne forskriften bør uttrykke tydelig de kommunale pliktene. Tydelige lovkrav gir grunnlag for effektiv oppfølging fra kommunenes side. Et lovkrav må følges opp med tilstrekkelige virkemidler som setter kommunene i stand til å følge opp lovkravet.

Samtidig er det behov for å styrke samarbeid og samhandling mellom kommuner, fylkeskommuner og det nasjonale nivået i planarbeidet. Det er også behov for å finne løsninger på tvers av kommune- og fylkesgrenser både når det gjelder planlegging og gjennomføring.

Gode og tilgjengelige planverktøy er en avgjørende forutsetning for god planlegging. Sandnes og Stavanger bruker for eksempel geografiske informasjonssystemer (GIS) som hjelpemiddel og de samarbeider nå med støtte fra Miljøverndepartementet om utvikling av et KLIMA-GIS for simulering av klimaendringer. Staten har en stor oppgave i å utvikle og tilrettelegge for bruk av slike relevante verktøy i nært samarbeid med kommunesektoren. Nyttige erfaringer og hjelpemidler som utvikles for eksempel i programmet Framtidens byer må tilrettelegges for bruk i kommunesektoren forøvrig.

2. Økt usikkerhet må håndteres

Vurdering av usikkerhet er en sentral faktor i analyser av sårbarhet for klimaendringer og i neste omgang for vurdering av tilpasning til denne sårbarheten.

Kommunesektoren har gjennom samfunnsplanleggingen tradisjon for å håndtere usikkerhet over tid. En erkjennelse av behov for å planlegge ut fra framtidige klimaendringer er i ferd med å vokse fram gjennom mange kommuners og fylkeskommuners klima- og energiplaner og gjennom å innarbeide klimatilpasning i risiko- og sårbarhetsanalyser. Flere kommuner har allerede iverksatt utredninger og utført tiltak for å kunne håndtere mer styrtregn, kraftigere vind, økt havnivå. Bergen, Stavanger, Fredrikstad og andre kommuner i Framtidens byer er godt i gang med klimatilpassningsarbeid på en rekke områder, men også andre kommuner er godt i gang.

Likevel er kommunesektoren samlet sett ikke kommet langt nok. Usikkerhet knyttet til hvordan klimaendringene vil slå ut helt konkret i eget område bidrar til at det er vanskelig å avgjøre hvilke tiltak som bør tas først og hvordan de enkelte tiltakene bør dimensjoneres.

Areal- og samfunnsplanleggingen er et viktig verktøy i arbeidet med klimatilpasning. Første steg i planlegging bør være å vurdere om tiltak og virkemiddel er nyttige å gjennomføre uansett klima, dvs. vinn-vinn-tiltak. Iverksetting av de mest presserende tiltakene nå vil kunne spare kommuner og samfunnet for øvrig for store utgifter i framtida. Tilsvarende vil det være viktig allerede i dag å legge relevant kunnskap til grunn for nye investeringer i infrastruktur med lang levetid.

Kommunesektorens hovedutfordring er å ta stilling til hva som er fornuftig ressursbruk i dag, dvs. hva som er faktisk nødvendig og tilstrekkelig ut fra mulige konsekvenser som ligger 30 til 100 år fram i tid. Mange kommuner etterlyser derfor bedre tilgang til eksterne fagmiljøer som kan hjelpe kommuner i arbeidet med å forstå de nye utfordringene – og tolke hvordan disse kan møtes lokalt.

3. Kunnskapsgrunnlaget må styrkes

Det er behov for systematiske målinger, kartlegging, overvåking og forskning om konsekvenser av klimaendringer på en rekke områder som påvirker natur og samfunn. All informasjon, rådgivning og verktøy som staten utvikler, må gis en slik form og detaljeringsgrad at dette kan brukes til praktiske formål av kommunesektoren, for eksempel i

kommuneplanleggingen, i sektorplaner og i arbeidet med reguleringsplaner og byggesaksbehandling. Samtidig oppfordrer KS statlige myndigheter til å vektlegge og videreutvikle langsiktige program for klimaforskning som retter seg mot regional og lokal forvaltning.

For å bidra til å kartlegge områder der det er viktig å iverksette tiltak allerede nå har KS nylig avsluttet et større FoU-arbeid om klimaendringenes konsekvenser for kommunal og fylkeskommunal infrastruktur og bygninger. Her er det gjort modellkjøringer og analyser på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Slik tilnærming også i andre analyser vil kunne gjøre innhentet kunnskap mer anvendbar for den enkelte kommune. FoU prosjektet legger også fram et forslag til en metodikk for prioritering av klimatilpasningstiltak.

FoU-prosjektet omfatter seks rapporter på til sammen 450 sider. To rapporter tar for seg status for eksisterende kunnskap, en analyserer klimasårbarhet (hvilke konsekvenser klimaendringene vil få for infrastrukturen), en vurderer hvilke tiltak som kan/bør gjennomføres og en drøfter hvilke hindringer som kan oppstå i klimatilpasningsarbeidet. I tillegg er det laget en oppsummerende sluttrapport.

4. Kompetansen må heves

Utvalget legger til grunn som en overordnet premis at det er behov for å støtte sektorenes eget arbeid med klimatilpasninger, slik at de kan få nødvendig grunnlag for å sette i verk tiltak. Integrering av klimatilpasningstiltak handler i stor grad om kunnskapsgrunnlag, kompetanse og kapasitet og ressurser, og at dette er en felles utfordring på tvers av sektorer og forvaltningsnivå.

Samtidig påpeker utvalget at det i dag ikke finnes tilstrekkelig kompetanse og/eller kapasitet til å håndtere alle problemstillinger knyttet til klimaendringer, og at det ofte er stor forskjell mellom store og små kommuner. Dette gjør det nødvendig å avsette midler til kommunesektoren for å styrke plankapasitet og plankompetanse som følge av klimaendringene. KS registrerer derfor med interesse at utvalget foreslår å opprette en øremerket ordning på 250 – 300 millioner kroner årlig for å dekke kommunenes behov for personell, kartressurser, kartlegging og innhenting av annet plangrunnlag. Med økte klimaendringer vil det være et stort behov for langsiktig planlegging, forebyggende tiltak og et tilsvarende behov for oppgradering av infrastruktur og bygninger i kommunesektoren. Det forutsettes at en eventuell øremerking til langsiktig oppgaveløsning avgrenses til en oppbyggingsperiode, for deretter å innlemmes i de frie inntektene.

5. Tilpassingsunderskuddet må dekkes inn

Etterslep i vedlikehold

Etterslep i vedlikehold av infrastruktur og bygninger og manglende ivaretagelse av naturmiljø gir økt sårbarhet ved klimaendringer. Ifølge Fløteutvalget utgjør dette et underskudd i forhold til tilpasningen som må rettes opp for å få et klimatilpasset samfunn. Det vises bl.a. til at det vil koste kommunesektoren over seks milliarder årlig i 20 år bare å innhente etterslepet i vedlikeholdet av bygninger og veier.

Dette gjør det til en hovedutfordring i klimatilpasningsarbeidet å ta igjen etterslep i vedlikehold av infrastruktur og bygninger. Godt vedlikehold vil kunne virke forebyggende

mot negative konsekvenser av dagens så vel som morgendagens klima. Økt satsing på vedlikehold må innebære en kombinasjon av at eierne, kommunene og fylkeskommunene, gjennomfører tiltak for å hente inn oppgraderingsbehovet og at staten øker de økonomiske rammene. Innhentning av vedlikeholdsetterslepet i den størrelsesorden utredningen beskriver vil ikke kunne realiseres uten en betydelig ressurstilførsel fra staten.

KS har overfor staten tidligere fremmet forslag om en økonomisk opptrappingsplan for styrket vedlikehold. Behovet for en slik opptrappingsplan er ytterligere forsterket gjennom utvalgets anbefalinger om å utvikle økonomiske intensiver for økt vedlikehold. Kommunenes respons på de ekstraordinære midlene som ble bevilget i forbindelse med regjeringens tiltakspakke i januar 2009 viser for øvrig at kommunene kan gjennomføre vedlikehold raskt og effektivt når forholdene legges til rette for det.

Skred- og flomsikring

I tillegg til vedlikehold av infrastruktur og bygg vil tiltak som flom- og skredsikring koste store beløp. Eksempelvis vil flomsikring av de tre flomutsatte rogalandskommunene, Gjesdal, Egersund og Sokndal kunne beløpe seg fra 50 til 100 millioner kroner per kommune, ifølge anslag fra NVE. Dette er penger som kommunene ikke har i dag. Samtidig vet vi at kommunesektorens gjeldsgrad er svært høy. Skal utvalgets målsetninger for klimatilpasning nås, må det derfor tas høyde for dette i det nasjonale budsjettarbeidet.

Støtteordningene til skred- og flomsikring bør styrkes. Avsatte midler som NVE disponerer til slike tiltak er ikke tilstrekkelig til å dekke behovet. Bedre kartlegging av områder utsatt for skred og flom antas dessuten å føre til at flere områder må sikres.

Vann, avløp og overvannshåndtering

Det vil også være behov for avklaringer i lovverket, særlig for vann- avløpssektoren herunder overvannshåndtering. Regelverket her er spredt rundt på mange forskjellige lover som håndheves av flere forskjellige myndighetsorganer. Vann og avløp er samfunnskritiske tjenester, slik at det er avgjørende at kommunene har et oversiktlig og klart regelverk å forholde seg til. Utvalgets drøfting av problemstillinger knyttet til overvannskapasitet, dimensjonering og ansvarsforhold på dette området taler for at det lages en egen VA-lov eller at VA-regelverket samordnes bedre. Det vil i den sammenheng også være behov for å styrke hjemmelsgrunnlaget for å kunne pålegge tiltak for lokal håndtering av overvann overfor private og fra eksisterende bebyggelse.

Havnivåstigning

Det er i dag ingen nasjonal myndighet med overordnet ansvar for klimatilpasning knyttet til havnivåstigning. Det finnes heller ingen retningslinjer for dette. Utvalget tilrår derfor at en slik nasjonal myndighet opprettes og at denne gis ansvar for å utarbeide og formidle retningslinjer for havnivåstigning. Utvalget mener også at myndigheten bør ha ansvar for å rettlede lokale myndigheter i planleggingsarbeidet.

KS vil påpeke at manglende ansvars plassering og klargjøring av retningslinjer kan bidra til usikkerhet om hvordan kommunesektoren bør forholde seg til mulig framtidig havnivåstigning i arealplanleggingen. Hordaland fylkeskommune har med bakgrunn i sin klimaplan fått utredet grunnlaget for en overordnet regional planretningslinje for byggehøyde over havnivå som tar hensyn til mulig framtidig havnivåstigning. Staten oppfordres derfor til å ta i bruk slik kunnskap og kompetanse fra fylkeskommuner og kommuner.

Naturmiljø

Ivaretagelse av naturmiljø er et viktig ledd i klimatilpassingsarbeidet. På dette området er det nødvendig med både god lokal kunnskap og god fagkunnskap for å kunne gjennomføre en god miljøpolitikk i tråd med intensjonene i naturmangfoldloven. Det vil derfor være viktig å få styrket fagkompetansen på dette området i alle forvaltningsledd, på grunnlag av en felles, gjensidig forståelse av bærekraftig forvaltning av våre felles naturressurser. Plan- og bygningsloven og naturmangfoldlovens bestemmelser om bærekraftig bruk er sentrale verktøy for å skape en helhetlig arealpolitikk.

For å bedre naturmiljøets tilpassningskapasitet har utvalget lagt prinsippet om en økosystembasert tilnærming til grunn. Prinsippet for en slik forvaltning er i tråd med formålet om forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteressene innenfor rammen av det nasjonale felleskapet med sikte på en bærekraftig utvikling som nedfelt i Kommunelovens § 1.

Et grunnelement i prinsippet om økosystembasert tilnærming er at forvaltningen av naturmiljøet skal forene menneskelig aktivitet og naturens økosystemer på en bærekraftig måte. Dette prinsippet kan likevel ikke utelukkende forstås som et prinsipp som bare tar hensyn til naturen gjennom ensidig vern. Tiltak etter naturmangfoldloven og andre lover skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser. Dette ligger som en grunnleggende forutsetning for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre.

Store kunnskapshull om hva som er riktig økosystembasert forvaltning gjør det samtidig påkrevet med mer forskning på dette området, der ny viten blir tilrettelagt for praktisk bruk i kommuner og fylkeskommuner, også ut fra prinsippet om samlet belastning.

6. Koordineringen må styrkes

Utvalget vektlegger at det nasjonale koordineringsarbeidet gjennom Miljøverndepartementet videreføres og at dagens prosjektorganiserte sekretariatsfunksjon styrkes og gjøres permanent. KS støtter en sterkere samordning og koordinering innad i staten. Dette er helt nødvendig for å sikre tydelige og forutsigbare rammebetingelser for det lokale klimatilpassingsarbeidet. Samtidig er det viktig at det gis faglige og økonomiske rammebetingelser som sikrer en samtidig kompetanse- og kapasitetsoppbygging på alle forvaltningsnivåer.

I rapporten påpekes det at koordineringsarbeidet også innebærer en særlig veiledning mot kommunene, som er tiltenkt mye av det operative tilpassingsarbeidet. KS oppfordrer i denne forbindelse staten til også å ta i bruk lokal kompetanse og kunnskap i egen kapasitetsbygging.

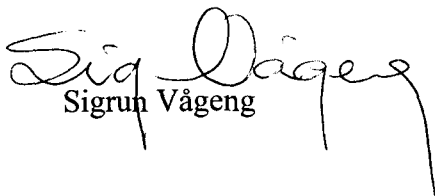
Det er samtidig behov for å tydeliggjøre de forskjellige forvaltningsnivåenes roller. Utvalget legger i liten grad vekt på fylkeskommunenes ansvar og funksjoner ut over det å være regional planmyndighet og eier av bygg og infrastruktur/vei. Som regional utviklingsaktør, ansvarlig for kollektivtrafikk, vannregion- og kulturminnemyndighet m.m. har fylkeskommunen også betydelige oppgaver knyttet til råd og veiledning overfor kommunene. Fylkeskommunene må styrkes for å håndtere nye og utvidete oppgaver innenfor klimatilpassing. Fylkeskommunene bør også gis en rolle som kunnskapsformidlere og rådgivere sammen med kommunene. Økt ansvar må følges av styrkede økonomiske rammebetingelser for fylkeskommunenes framtidige arbeid med klimatilpassing.

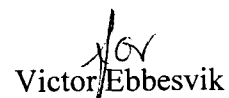
KS vil i denne sammenheng peke på at fylkeskommunene har en veilednings- og pådriverrolle på tre sentrale områder:

- Fylkeskommunene har ansvaret for regionalt planforum, og er gjennom denne arenaen veileder og pådriver ovenfor kommunene i forbindelse med drøfting av kommuneplanene.
- Fylkeskommunene skal gjennom regional planstrategi avklare det regionale planbehovet, herunder behovet for interkommunale planer og regionale planer. For mange kommuner kan nettopp samarbeid med nabokommuner eller fylkeskommunen være den beste løsningen. For enkelte kommuner kan utarbeidingen av den regionale planstrategien bety et bidrag til, eller erstatning for deler av kommuneplanarbeidet.
- Fylkeskommunene har selv gjennom ny plan- og bygningslov fått større ansvar/myndighet for regionale planer for arealbruk med retningslinjer og eventuelt også bestemmelser. Dette ansvaret henger tett sammen med veiledningsrollen.

Oppsummering

- Kommunene og fylkeskommunene har et helhetlig ansvar i klimatilpasningsarbeidet som lokal og regional myndighet for samfunnsutvikling, planlegging, beredskap og tjenesteproduksjon. Klimaendringene vil derfor påvirke de fleste sektorer og tjenesteområder som kommunesektoren har ansvar for, slik at kommunene vil stå overfor mange utfordringer i å håndtere konsekvenser av klimaendringene.
- Manglende resultater i arbeidet med å redusere klimagassutslipp kan føre til økte tilpasningskostnader for kommunesektoren. Slike merkostnader må kompenseres fullt ut.
- Allerede med dagens klima er det et stort investeringsbehov knyttet til klimatilpasning
- KS forventer at staten i dialog med kommunesektoren utvikler nye virkemidler for finansiering av store lokale tilpasningstiltak.
- KS anbefaler at klimatilpasning drøftes i en ny stortingsmelding slik at klimatilpasning kan bli skjøvet høyere opp på den politiske dagsorden
- Det er behov for tydeligere avklaring av formelle ansvarsforhold for klimatilpasning og for å tydeliggjøre de forskjellige forvaltningsnivåenes roller
- Det må avsettes midler for å styrke kommunesektorens plankapasitet og plankompetanse for arbeid med klimatilpasning
- Fylkeskommunene må styrkes for å håndtere nye og utvidede oppgaver innenfor klimatilpasning


Sigrun Vågeng


Victor Ebbesvik

