

Miljøverndepartementet
Postboks 8313 Dep.
0030 OSLO

Vår referanse: 200601901-4
Arkivkode: K20
Saksbehandler: Ole Jørgen Grann
Deres referanse:
Dato: 20.03.2007

Hørings svar NOU 2006:18 Et klimavennlig Norge

KS viser til brev fra Miljøverndepartementet datert 28. november 2006 om offentlig høring av Lavutslippsutvalgets innstilling i NOU:18 "Et klimavennlig Norge". KS viser også til vårt brev av 20. februar 2007 med anmodning om utsettelse av fristen til endelig vedtak i sentralstyret forelå.

KS er av den oppfatning at kommunesektoren som arena for den nasjonale klimapolitikken i liten grad er synliggjort i utredningen. KS ønsker i høringskommentaren derfor først og fremst å legge vekt på kommunesektorens rolle og relevans for det videre arbeidet knyttet opp mot en kommende Stortingsmelding om sektorvise klimahandlingsplaner, som er planlagt lagt fram i 2007.

./ KS har i sentralstyremøte den 13. mars 2007 behandlet høringsuttalelsen vedrørende NOU 2006:18 Et klimavennlig Norge (sak 27/2007). Høringsuttalelsen følger vedlagt. Sentralstyret har lagt følgende vedtak til grunn for høringsuttalelsen:

- KS mener Regjeringen snarlig bør sette et nasjonalt mål for utslippsreduksjon av klimagasser innen 2020, som forutsetning for sektorvise handlingsplaner, herunder kommunesektoren.
- KS mener staten må bli langt bedre i å samordne virkemiddelbruken og se de ulike statlige sektorer mer i sammenheng. I dag kan virkemidler og tiltak iverksatt i en sektor, bidra til å undergrave positive tiltak for utslippsreduksjoner i en annen sektor.
- KS mener at staten må legge sterkere vekt på sammenhengene mellom klima og energi i det nasjonale arbeidet for klimautslippsreduksjoner.
- KS ber Regjeringen ta initiativ til å inngå et forpliktende partnerskap mellom staten og kommunesektoren om å:
 - a) foreta en gjennomgang av virkemiddelbruken, bl.a. knyttet til lovhomekler og forskrifter, avgifts- og andre finansieringsordninger
 - b) igangsette et program, gjerne som delprogram under Livskraftige kommuner, som ser på hvordan endret virkemiddelbruk kan bidra til flere og mer effektive tiltak lokalt.

- c) sikre at offentlig sektor som helhet går foran når det gjelder klimavennlige løsninger i forhold til drift
- KS mener det bør utvikles en form for resultatbasert klimatiltaksfond eller andre økonomiske virkemidler som kan fange opp tiltak på tvers av ulike sektorer og som foreslås brukt til å gi investeringsstøtte eller lån som toppfinansiering til klimareducerende tiltak.

KS ser fram til en videre dialog med Miljøverndepartementet som grunnlag for et videre samarbeid om kommunesektorens rolle knyttet til reduksjon av utslipp av klimagasser.


May-Britt Nordli
Direktør

—
Ole Jørgen Grann
Rådgiver

Kopi: KRD



SAK

Saksnr.: 200601901-3
Arkivnr.:
Saksb.: Ole Jørgen Grann
Dato: 26.02.2007

Til: Sentralstyret

SAK NR. **Kommunesektorens rolle i norsk klimaarbeid**

Behandles av	Møtedato	Sak nr.
Sentralstyret	13.03.2007	

Forslag til vedtak

- KS mener Regjeringen snarlig bør sette et nasjonalt mål for utslippsreduksjon av klimagasser innen 2020, som forutsetning for sektorvise handlingsplaner, herunder kommunesektoren.
- KS mener staten må bli langt bedre i å samordne virkemiddelbruken og se de ulike statlige sektorer mer i sammenheng. I dag kan virkemidler og tiltak iverksatt i en sektor, bidra til å undergrave positive tiltak for utslippsreduksjoner i en annen sektor.
- KS mener at staten må legge sterkere vekt på sammenhengene mellom klima og energi i det nasjonale arbeidet for klimautslippsreduksjoner.
- KS ber Regjeringen ta initiativ til å inngå et forpliktende partnerskap mellom staten og kommunesektoren om å:
 - a) foreta en gjennomgang av virkemiddelbruken, bl.a. knyttet til lovhemler og forskrifter, avgifts- og andre finansieringsordninger
 - b) igangsette et program, gjerne som delprogram under Livskraftige kommuner, som ser på hvordan endret virkemiddelbruk kan bidra til flere og mer effektive tiltak lokalt.
 - c) sikre at offentlig sektor som helhet går foran når det gjelder klimavennlige løsninger i forhold til drift
- KS mener det bør utvikles en form for resultatbasert klimatiltaksfond eller andre økonomiske virkemidler som kan fange opp tiltak på tvers av ulike sektorer og som foreslås brukt til å gi investeringsstøtte eller lån som toppfinansiering til klimareducerende tiltak.

Endelig vedtak bekreftet i møtet:

- KS mener Regjeringen snarlig bør sette et nasjonalt mål for utslippsreduksjon av klimagasser innen 2020, som forutsetning for sektorvise handlingsplaner, herunder kommunesektoren. Vedtatt mot 2 stemmer, Frp.

- KS mener staten må bli langt bedre i å samordne virkemiddelbruken og se de ulike statlige sektorer mer i sammenheng. I dag kan virkemidler og tiltak iverksatt i en sektor, bidra til å undergrave positive tiltak for utslippsreduksjoner i en annen sektor.
- KS mener at staten må legge sterkere vekt på sammenhengene mellom klima og energi i det nasjonale arbeidet for klimautslippsreduksjoner
- KS ber Regjeringen ta initiativ til å inngå et forpliktende partnerskap mellom staten og kommunesektoren om å:
 - a) foreta en gjennomgang av virkemiddelbruken, bl.a. knyttet til lovhjemler og forskrifter, avgifts- og andre finansieringsordninger
 - b) igangsette et program, gjerne som delprogram under Livskraftige kommuner, som ser på hvordan endret virkemiddelbruk kan bidra til flere og mer effektive tiltak lokalt.
 - c) sikre at offentlig sektor som helhet går foran når det gjelder klimavennlige løsninger i forhold til drift
Punkt c vedtatt mot 2 stemmer. Frp.
- KS mener det bør utvikles en form for resultatbasert klimatiltaksfond eller andre økonomiske virkemidler som kan fange opp tiltak på tvers av ulike sektorer og som foreslås brukt til å gi investeringsstøtte eller lån som toppfinansiering til klimaforbedrende tiltak
Vedtatt mot 2 stemmer, Frp.

Hvorfor fremmes saken?

Miljøverndepartementet oppnevnte i 2005 et utvalg (lavutslippsutvalget) for å utrede hva som må gjøres for at Norges utslipp av klimagasser skal reduseres med 50-80 prosent innen 2050. Lavutslippsutvalget la 4. oktober 2006 fram sin innstilling i NOU:18 "Et klimavennlig Norge". KS har mottatt NOU'en med høringsfrist 27. februar 2007. Det er bedt om utsettelse av fristen slik at svaret kan bli styrebehandlet.

Sakens fakta

Lavutslippsutvalgets anbefalinger

Utvalgets anbefaling er at Norge etablerer en formell målsetting om å redusere klimagassutslippene med to tredjedeler innen 2050, og at denne målsettingen vurderes på ny i 2020. Utvalget konkluderer med at dette er "nødvendig, gjørbart og ikke umulig dyrt".

Utvalget har lagt vekt på at tiltakene bl.a. skal være få og store, basert på relativt kjent teknologi, være politisk realiserbare og kostnadseffektive. Utvalgets helhetsløsning består av i alt 15 tiltak, deriblant å utvikle en langsiktig klimainformasjon og å satse på utvikling av klimateknologier. Utvalget skisserer også 11 forslag til de nødvendige første skritt, deriblant å utvikle sektorvise klimahandlingsplaner.

1. Behov for større nasjonal forståelse for kommunesektorens rolle i norsk klimaarbeid

KS er av den oppfatning at kommunesektoren som arena for den nasjonale klimapolitikken i liten grad er synliggjort i utredningen. KS ønsker i høringskommentaren derfor først og fremst å legge vekt på kommunesektorens rolle og relevans for det videre arbeidet knyttet opp mot en kommende Stortingsmelding om sektorvise klimahandlingsplaner, som er planlagt lagt fram i 2007.

KS mener at Regjeringen i sitt arbeid med å redusere klimautslipp i større grad enn tidligere må vektlegge virkemidler nasjonalt og lokalt og ikke ensidig fokusere på de globale mekanismene. Stadig flere kommuner setter entydige mål og tidsfrister for reduksjon i klimautslipp. Mer enn 650 kommuner deltar i dag i en verdensomspennende kampanje for lokal reduksjon i klimagassutslipp i regi av organisasjonen "ICLEI local governments for sustainability" (kommunesektorens internasjonale organisasjon for miljø og bærekraftig utvikling). Erfaringene viser at kommuner (særlig store byer) både vedtar og gjennomfører tiltak for klimagassreduksjoner. Erfaringer viser også at kommunesektoren i land som samarbeider med nasjonale myndigheter ofte langt raskere oppnår større volum i klimareduksjoner enn der hvor kommunesektoren og nasjonale myndigheter arbeider hver for seg. Imidlertid finnes det også eksempler på en rekke byer verden over som har oppnådd betydelige reduksjoner på egenhånd, jf. Växjö i Sverige, Hannover i Tyskland og Toronto i Canada for å nevne noen.

Allerede i 1996 tok KS gjennom et landstingsvedtak til orde for at alle kommuner i arbeidet med bærekraftig utvikling skulle utvikle kommunale klimahandlingsplaner. Ved en tilrettelegging fra Miljøverndepartementet (og SFT) i 1999, der det ble mulig å søke på midler til å utarbeide energi- og klimaplaner, skjøt arbeidet fart. Om lag 60 kommuner viste interesse for tiltaket til en samlet søknadssum på om lag 20 millioner (7 mill ble stilt til rådighet). Den store interessen til tross, opphørte ordningen allerede året etter samtidig som kompetanseoverføringen gradvis ble tonet ned i de påfølgende årene. Eksemplet viser viljen og potensialet som var til stede i kommunene samtidig som den avslører en statlig kortsiktighet og manglende evne til å utvikle et forpliktende og langsiktig samarbeid med kommunesektoren.

I sitt innspill til nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling (2003) fremmet KS i sin høringsuttalelse "Nye partnerskap for en bærekraftig utvikling"¹ anbefalinger til 26 tiltak innen 8 temaområder. Ett av temaene var energi og klima hvor det bl.a. ble tatt til orde for at Norge fastsetter nasjonale resultatmål (nasjonale tiltak) som en del av klimapolitikken og for å sikre legitimitet og motivasjon for handling lokalt. Det ble her også påpekt et behov for at staten utvikler ordninger hvor kommuner og fylkeskommuner gis økonomiske incitament for å bidra til reduserte klimagassutslipp.

Lavutslippsutvalget understreker i sin innstilling behovet for å komme i gang bl.a. for å vinne erfaringer og sikre kostnadseffektivitet. Nylig har FNs ekspertpanel på klima lagt fram en omfattende rapport som i klare ordelag konkluderer med at det er "svært sannsynlig" at klimaendringene er menneskeskapte. Hovedkonklusjonen er at vi kan vente oss 1,5 – 5,8 grader økning i temperaturen i løpet av dette århundre. En slik temperaturøkning får store konsekvenser for mange arters mulighet til å overleve, den rammer jordbruk og tilgang til ferskvann for mange millioner mennesker og gir økt hyppighet av ekstremvær, bl.a. tørke i Sør-Europa.

I Sverige har kommune så smått begynt å tilpasse seg til de stormer, oversvømmelser og høyere vannstand som klimaendringene ventes å føre til. Forbygninger og voller i og rundt byer og tettsteder planlegges. Men de fleste kommuner har enda ikke forberedt seg til å møte klimaendringer. Selv om noen kommuner i Norge har begynt å integrere klimatilpasning i sin planlegging, er hovedbildet også i Norge at de fleste ikke har tatt høyde for dette i sin planlegging.

Lavutslippsutvalget kommer i utredningen inn på positive og negative effekter som følge av endringer i klima (jf. kap.3.6, s.27). Oppsummert slås det fast at Norge som nasjon er relativt robust for klimaendringer så lenge ikke Atlanterhavsstrømmen svekkes for mye. Enkelte lokalsamfunn kan imidlertid bli hardt rammet. Utredningen slår også fast at nesten uansett hva vi i dag gjør med utslippene

¹ Nye partnerskap for en bærekraftig utvikling. Kommunesektorens forslag til tiltak i Nasjonal Agenda 21, 2003, 40 s.

vil jorden, pga. treghet i klimasystemet, oppleve fortsatt temperaturøkning og klimaøkning i tiårene framover.

Dagens kommuner må til enhver tid være operative i forhold til nåsituasjonen. Dette medfører at forvaltning, beredskapsmessige forhold og avbøtende tiltak i en del kommuner kan komme til å stå like sentralt som utslippsreducerende tiltak. For mange lokalsamfunn vil disse tingene henge tett sammen. KS vil understreke betydningen av at lokal klimasårbarhet og klimatilpasning tas inn i den kommende stortingsmeldingen om sektorvise handlingsplaner og at det legges vekt på tilrettelegging i form av forskning og kunnskapsformidling, kompetanseutvikling og tilrettelegging gjennom Plan- og bygningsloven. Dette vil bidra til å skape en offensiv kommunesektor som står bedre rustet til å møte utfordringer i de kommende tiår.

2. Program for klimatiltak i kommunesektoren – forpliktende partnerskap mellom stat og kommunesektor

Lavutslippsutvalget har som følge av sine prioriteringer, i liten grad kommet inn på kommunesektorens rolle i forhold til å utvikle et klimavennlig Norge. Utvalget viser under økonomiske og administrative konsekvenser (kapittel 9.2, s. 109) til at utvalget har fått innspill som tilsier at kommunenes kompetanse mht. å utarbeide og implementere energi- og klimaplaner heller er blitt svekket enn styrket de senere årene. For å avhjelpe dette foreslår utvalget at ”et sentralt eller regionalt statlig organ får i oppdrag å bistå kommunene med planene og bidra til kompetanseoverføring”. Utvalget foreslår at det satses på tiltak innen bl.a. transport, energieffektiviseringstiltak og miljøsertifiseringsordninger.

KS og kommunesektoren vil gjerne bidra til at Norge blir ”et mer lønnsomt lavutslipps-samfunn fram mot 2050”. KS vil imidlertid minne om at en del kommuner og fylkeskommuner i Norge går foran og allerede har satt krav til utslippsreduksjoner i egen kommune eller region, jf. Fredrikstad, Stavanger, Lillehammer, Osloregionen og Oppland fylkeskommune for å nevne noen.

KS vil samtidig understreke at det vil kreve bedre samordning, omstillingsevne og fornyelse av både lokale og nasjonale virkemidler om lavutslippsutvalgets reduksjonsmål skal oppnås innen 2050. Det vil også være behov for forberedende tiltak som kan virke motiverende for kommunesektoren.

Kommunene er som kjent av varierende størrelse og karakter og har følgelig ulike forutsetninger for hva som kan oppnås mht klimautslippsreduksjoner. Det vil derfor være av stor betydning at kommunene som utarbeider handlingsplaner, kan sette seg mål ut i fra egne forutsetninger og ikke ut i fra nasjonale overordnede målsetninger og internasjonale forpliktelser alene.

Kommunesektoren ønsker å utnytte sitt handlingsrom, men kompleksiteten i arbeidet med klima- og energitiltak fordrer også av den grunn en forenkling og bedre tilrettelegging fra nasjonale myndigheter sin side.

I en rapport fra CICERO² fra 2005 anslås det at om lag 20 % av de nasjonale klimagassutslippene er knyttet til kommunale virkemidler og tiltak. Rapporten slår imidlertid også fast at tallet er beheftet med stor grad av usikkerhet, og formålet har i første rekke vært å gi en indikasjon på størrelsen på det utslippet som er knyttet til kommunale tiltak og virkemidler. Usikkerheten begrunnes bl.a. i at det i dag er vanskelig å fastslå hvor stor andel av utslipp som kan knyttes til rene kommunale tiltak og virkemidler og utslipp som er berørt av statlige virkemidler.

² Vevatne, J., Westskog, H. og Hauge, K. (2005). Betydningen av kommunal klimapolitikk. Virkemidler, potensial og barrierer. CICERO Senter for klimaforskning, Rapport 2005:06, 59 s.

KS mener det derfor vil være behov for en langt mer grundig gjennomgang av kommunesektorens mulige rolle som bidragsyter til reduksjon av klimagassutslipp i Norge. Imidlertid krever det at staten ikke bare evner å sette fokus på kommunesektorens forpliktelser til å bidra til utslippsreduksjoner, men at den også evner å gå inn i en dialog om et gjensidig partnerskap som sikrer en målrettet og langsiktig satsing på kommunesektoren.

For å få fart på arbeidet særlig i mindre kommuner med liten kompetanse har for eksempel svenske myndigheter nå ansatt egne klimarådgivere (klimacoacher) som sammen med større mentorkommuner, skal hjelpe 20 mindre kommuner til å få drahjelp i klimaarbeidet. Det er bevilget 3 millioner kroner til arbeidet.

Som del av gjennomgangen vil det også være behov for se på dagens rammebetingelser for kommunesektoren i forhold til en rekke sektorer, for eksempel transport, oppvarming og avfallshåndtering som grunnlag for å videreutvikle virkemidler som kan styrke kommunesektorens mulighet og evne til å iverksette klimatiltak. Det vil også være naturlig å sette sektorvise delmål for utslippsreduksjoner, da det vil være stor variasjon i hvor mye reduksjoner som er realistisk å oppnå i den enkelte sektor.

Videre må Regjeringen ta hensyn til at kommunene har ulike virkemidler knyttet til ulike roller de har eller kan ta i arbeidet med å redusere energibruk og klimagassutslipp. KS er opptatt av at dette kommer fram i regjeringens arbeid med å utarbeide sektorvise handlingsplaner. Nedenfor er det kort skissert noen roller delvis knyttet til temaer (ikke uttømmende) som kommunesektoren anser som del av sitt virkemiddelbruk og handlingsrom. Eksemplet er hentet fra Fredrikstad kommune som nylig (2006) har revidert sin klima- og energiplan³:

Kommunen som planlegger:

Plan og bygningsloven hjemler kommunenes arealplanlegging. Gjennom sin arealplanlegging har kommunene muligheter til å påvirke utslipp av klimagasser. Utbyggingsmønstre, transport og energiløsninger er viktige områder som påvirker utslippsmengden fra klimagasser. På lokalt nivå vil kanskje de viktigste virkemidlene være knyttet til en integrasjon av energi- og klimaproblematikken i arealdelen i kommuneplanen, energiplanleggingen og avfallsplanleggingen.

Kommunen som eier og driftsorganisasjon:

Både som eier av kommunale tomter og bygg kan kommunen sette krav og betingelser knyttet til energi- og klimaproblematikken. Dette kan skje både i form av salg av tomter og gjennom drift av egne bygg. ("Feie for egen dør"). Siden forrige klima- og energiplan i Fredrikstad er energiledelse satt i fokus i Teknisk drift, noe som har ført til redusert energibruk og dermed mindre utslipp av klimagasser.

Kommunen som forvalter av lovverk:

Dette er det område hvor kommunen til nå har minst virkemidler. Kommunen kan ikke sette krav ut over det som ligger nedfelt i plan- og bygningsloven og i forurensningsloven. Det forventes sterkere virkemidler i den nye plan- og bygningsloven som blir vedtatt i 2007.

Kommunen som kunnskapsformidler:

Kommunen kan ved oppbygging av egen kompetanse innenfor energi- og klima-problematikk informere på ulike måter og nivå til næringsliv og befolkning om tiltak som reduserer bruk av energi og utslipp av klimagasser. En aktiv kunnskapsformidling fra kommunens side vil lettere legitimere sentrale lovendringer og føringer innenfor klimapolitikken.

³ Klima- og energiplan 2006 for Fredrikstad kommune

Kommunen som pådriver:

Kommunen kan gjennom organisasjonsmessige tiltak initiere samarbeid mellom næringsliv, befolkning og kommunen. Et eksempel er å gjøre gjensidige frivillige avtaler mellom ulike parter, den såkalte partnerskapsmodellen. Dette kan for eksempel være avtale mellom kommune og industri, mellom kommune og organisasjoner eller mellom organisasjoner og industri.

Med bakgrunn i det ovenstående anser KS nå tiden å være langt mer moden for å se på nye muligheter til forpliktende samarbeid mellom stat og kommunesektor. KS vil derfor rette fokus på mulighetene som ligger i samarbeidsprogrammet mellom Regjeringen og KS om Livskraftige kommuner – kommunenettverk for miljø- og samfunnsutvikling. Regjeringen bør vurdere å støtte ytterligere opp rundt nettverk som arbeider med klima og energi. Det kan for eksempel være knyttet til ulike sider av virkemiddelbruken i kommunesektoren som grunnlag for å få til flere og mer effektive tiltak lokalt.

3. Klimatiltaksfond eller andre økonomiske virkemiddel for å få fortgang i gjennomføring av klimatiltak i kommunesektoren

KS har i ovennevnte innspill til nasjonal handlingsplan for en bærekraftig utvikling (2003) og nå sist ved revisjon av den nasjonale strategien for bærekraftig utvikling (2007)⁴ oppfordret Regjeringen til å finne fram til nye finansieringsmekanismer som stimulerer til og gir frihet lokalt og regionalt til å finne gode helhetsløsninger som en bærekraftig utfordring fordrer.

KS viser til at økonomiske virkemidler vil virke motiverende og stimulerende til innsats, samtidig som det kan sette fortgang til omstilling til en bærekraftig utvikling, der et lavutslippssamfunn vil være en nødvendig forutsetning. Regjeringen kan trekke på de erfaringer fra Sverige med lokale investeringsprogrammer (LiP) på 7.2 milliarder svenske kroner til kommunesektoren i perioden 1998-2003 samt lokalt klimainvesteringsprogram (KLIMP) med 0,9 milliarder i perioden 2002-2004. Et nasjonalt klimafond eller en utvidelse av Enovas mandat til også å gjelde klimatiltak i vid forstand kan være interessante løsninger, men bruk av øremerking bør unngås.

I forbindelse med høringsuttalelse ”NOU 2000:1 Et kvotesystem for klimagasser” tok KS til orde for at kommunesektoren måtte innlemmes i et framtidig kvotesystem med vekt på utprøving og frivillighet⁵. Det bør fortsatt vurderes hvilken rolle kommunesektoren kan ha i et framtidig system for omsetning av klimakvoter.

Olav Ullern

May-Britt Nordli

⁴ KS innspill til Finansdepartementets høring (peer review) av Norges arbeid med bærekraftig utvikling

⁵ KS høringsuttalelse til NOU 2000:1 Et kvotesystem for klimagasser (styresak 00/058).