

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Høring - NOU 2018: 17 Klimarisiko og norsk økonomi - anmodning om uttalelse

Innledning

Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) gir her sitt svar på høringen på Klimarisikoutvalgets NOU 2018:17 *Klimarisiko og norsk økonomi*. Rapporten har på flere områder relevans både for DSBs rolle som fagmyndighet, for DSBs samfunnsoppdrag med å ha oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet og for rollen med å bistå Justis- og beredskapsdepartementet med samordning av arbeidet med samfunnssikkerhet.

Utvalget har tatt fram følgende temaer som spesielt sentrale i rapporten:

1. Kartlegging av klimarisiko
2. Rammeverk for løpende overvåking av klimarisiko
3. Prinsipper for klimarisikohåndtering
4. Gode beslutningsprosesser som integrerer klimarisiko
5. Egnede insentiver

Vi bruker disse temaene som utgangspunkt for DSBs høringssvar.

Kartlegging av klimarisiko

Utvalget bidrar til å strukturere begrepet klimarisiko

Utvalget beskriver klimaproblemet, og belyser viktige sammenhenger og usikkerheten i kunnskapsgrunnlaget om klimaendringer.

I vårt arbeid rundt naturfarer og klimarisiko opplever DSB at det er mange innganger til fagområdet, og samme begreper kan ha ulik betydning for ulike aktører. Vi mener utvalget gir et nyttig bidrag til å strukturere begrepet klimarisiko. Det er viktig å skille mellom fysisk risiko og overgangsrisiko. Tradisjonelt sett har det vært mye fokus på fysisk risiko, men for DSB som fagmyndighet er også overgangsrisiko viktig med hensyn til for eksempel el-sikkerhet, produksikkerhet og sikkerhet knyttet til bruk av ulike farlige stoffer som nye energikilder.

Utvalget foreslår et rammeverk for kartlegging og rapportering av klimarisiko som gjør et hovedskille mellom spørsmålet "*hvordan kan beslutningen påvirke klimaet*" og spørsmålet "*hvordan kan endringer i klimaet og klimapolitikk påvirke lønnsomheten ved beslutningen*". DSB mener det er viktig å være tydelig på dette skillet i beslutningsprosessene rundt vurdering av tiltak i offentlig og privat sektor.

Samtidig er det et viktig skille å ha med seg når arbeidet med klimarisiko skal koordineres på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

DSB støtter også utvalgets anbefaling om å integrere klimarisiko i virksomhetens ordinære rammeverk for risikostyring, og at utvalget bruker begreper som følger allmenn praksis innen risikostyring. Dette er i samsvar med hvordan for eksempel kommuner og fylkesmenn arbeider med naturfarer, og dermed klimarisiko, i sin overordnede risikostyring.

Nyttig med bruk av fremtidsscenarioer

DSB ser det som nyttig at utredningen gir ulike beskrivelser av hvordan verden kan se ut i fremtiden. De tre fremtidsbildene som er presentert sier noe om bredden i mulige utfall og får fram betydningen av både følsomhet i klimasystemet og endringer i klimatilstand og utvikling av teknologi. Dette gir et bredere perspektiv enn bare å snakke om forventningsverdier.

Nyttig oversikt, men ikke dekkende for alle konsekvenstyper

Rapporten presenterer en nyttig oversikt over viktige faktorer for klimarisiko i Norge. Oversikten tar med seg både faktorer med direkte virkning og indirekte virkning. Flere av disse har også relevans for arbeidet med samfunnssikkerhet. Samtidig må man se oversikten i riktig sammenheng, at utvalget har sett på faktorer for norsk økonomi. Den er dermed ikke nødvendigvis dekkende for andre konsekvenstyper.

Rammeverk for løpende overvåking av klimarisiko

DSB støtter utvalgets anbefaling om et rammeverk for kartlegging og rapportering av klimarisiko dersom dette kan bidra til mer informerte beslutninger. Mer informerte beslutninger og vurderinger i private virksomheter og hos aksjonærene vil i hovedsak også støtte opp om privat sektors bidrag til håndtering av klimarisiko i en større "nasjonal" sammenheng. Vi mener rammeverket inneholder viktige elementer som også kan brukes på flere områder, ikke bare for økonomi. For eksempel gjelder dette oversikt og beskrivelse av klimarelatert risiko på lengre sikt og hvilke tiltak virksomheten/ sektoren ser for seg. Den praktiske innretningen for kartlegging og rapportering bør sees i sammenheng med hvilke eksisterende rapporteringer som allerede dekker deler av behovet og om rapporteringene eventuelt kan utvikles videre. Spesielt gjelder dette for kommunesektoren som allerede er omfattet av omfattende krav til rapportering.

En av anbefalingene til utvalget er å utvikle et nettbasert kompetansebibliotek for å bedre informasjonstilgang om klimarisiko. DSB støtter grunntanken om dette og er samtidig opptatt av et slikt bibliotek i utgangspunktet bør knyttes til de portalene for slik informasjon som allerede finnes.

Prinsipper og beslutningsprosesser for håndtering av klimarisiko

Positivt med rammeverk dersom det kompletterer eksisterende rapporteringer

Utvalget foreslår et sett med overordnede prinsipper for håndtering av klimarisiko, BRARISK:

Bredde, Rammeverk, Appetitt, Robusthet, Insentiver, Standardisering, Kommunikasjon.

DSB støtter en slik tilnærming og mener at et systematisk arbeid med disse prinsippene som grunnlag kan potensielt bidra til en bedre håndtering av klimarisiko – både med hensyn til forebygging, håndtering av hendelser og konsekvenser av omstilling. Samtidig ser vi utfordringer med å implementere disse prinsippene og skape en felles forståelse for dem i et mangfold av aktører – både private og offentlige, og på alle forvaltningsnivåer.

Vi mener det også er viktig og nødvendig at risikohåndteringen bygger på samarbeid, deling av informasjon og åpenhet. Å dele informasjon kan være en utfordring i privat sektor som følge av konkurransehensyn og annen sensitiv informasjon. Det offentlige har da en viktig rolle for å "generalisere" denne informasjonen slik at den kan deles på en trygg måte mellom aktørene.

Gode insentiver

Utredningen legger vekt på betydningen av riktige insentiver og korrigerer der markedet ikke tar tilstrekkelig hensyn til klimarisiko når beslutninger fattes. DSB ser disse utfordringene på flere områder. For eksempel innen kan det være ulike syn mellom aktørene på arealbruk og risiko knyttet til kommunal planlegging – ikke minst på grunn av ulike tidsperspektiver hos aktørene. Dette kan medføre at risiko i et mer langsiktig perspektiv ikke nødvendigvis "prises" inn i beslutningene. Dette kan også være en utfordring knyttet til omstillingsrisiko med overgang til nye energiformer som kan bidra positivt i klimapolitikken, men som kan gi utfordringer knyttet til sikkerhet ved lagring og bruk.

Forsikring og naturskadeordningen er et viktig virkemiddel for å gi riktige insentiver. Dette gjelder både selve ordningen som kan gi sterkere insentiver til å investere i skadeforebyggende tiltak, men også legge til rette for å øke delingen av informasjon mellom skadeforsikringsforetakene og offentlige myndigheter. DSB støtter at det arbeides videre med å endre naturskadeforsikringen og er også involvert i praktisk arbeid for å legge til rette for at finansnæringen kan dele informasjon om skadeomfang av naturhendelser med offentlige myndigheter.

Kommunenes rolle

DSB støtter utvalgets vurdering om at kommunene har en viktig rolle for å sikre et samfunn som er tilpasset klimaendringene, og at kommunene bør styrkes på dette området. Dette er blant annet synliggjort i DSB arbeid med fylkesmennene på samfunnssikkerhetsområdet og i kommunenes håndtering av naturhendelser. Klimaendringer og vurdering av klimarisiko påvirker mange av kommunenes oppgaver, både som samfunnsplanlegger, som leverandør av tjenester til innbyggerne og som eier av infrastruktur.

Utvalget peker på kommunenes ansvar for et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag i planprosessene og at dette stiller krav til egnede konsekvensutredninger og risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS). Skal kommunenes arbeid styrkes på dette området mener DSB at dette kan kreve både økt kapasitet og kompetanse i kommunene. I flere kommuner er det relativt små fagmiljøer som arbeider med planlegging, og det er heller ikke gitt at samfunnssikkerhet og klimarisiko blir lagt spesielt lagt vekt på i disse prosessene. Private utbyggere og kommunene kjøper også tjenester hos konsulentfirmaer for å gjennomføre slike utredninger og ROS-analyser. Det er også viktig at disse firmaene har god nok kompetanse og at kommunen stiller krav til kvaliteten på utredningene.

Administrasjonen i kommunen legger fram et beslutningsgrunnlag for politisk nivå i planprosessene. Det politiske beslutningsnivået er i sin natur preget av et mangfold av interesser og prioriteringer. Dette vil også påvirke hvilken vektlegging håndteringen av klimarisiko får. Her kan utvalgets prinsipper være et nyttig verktøy for å støtte opp om at det tas mer informerte beslutninger, og at det er mer åpenhet om hvilke avveininger som blir gjort.

Deling av informasjon om skaderisiko

Utvalget omtaler behovet for deling av informasjon om skaderisiko og peker på at forsikringsnæringens skadedata kan ha stor verdi. Samtidig er det noen utfordringer knyttet til ulik rapportering og til at dataene er av konkurransemessig sensitiv karakter.

Utvalget foreslår at; *"..dersom ikke næringen selv enes om en enhetlig standard for skaderapportering, bør myndighetene arbeide for å finne løsninger for deling av data som ivaretar konkurransen mellom*

forsikringsforetakene og kundenes personvern, og samtidig lar kommuner og myndigheter benytte seg av standardiserte data på en hensiktsmessig måte, slik også Finans Norge har tatt orde for."

DSB er enig med utvalget i at skadedata fra forsikring vil være nyttig kilde til informasjon for å identifisere risiko og sårbarhet knyttet til naturhendelser, og at myndighetene kan spille en viktig rolle i å gjøre dataene tilgjengelige for kommuner. Som utvalget nevner samarbeider allerede DSB og Finans Norge om muligheten for å gjøre tilgjengelig data fra forsikring om natur- og vannskader.

Dette arbeidet inngår i prosjekt *Kunnskapsbanken*. Prosjektet består i å utvikle en permanent teknisk løsning for sammenstilling, tilgjengeliggjøring og publisering av data, samt støtte analyseprosesser på samfunnssikkerhetsområdet. Prosjektet vil ha særlig fokus på data om naturhendelser. Dette skal bidra til å styrke kunnskapen om naturhendelser og konsekvenser av disse, og videre til styrket forebyggende samfunnssikkerhetsarbeid lokalt, regionalt og nasjonalt.

DSB ønsker å motta stedfestede skadedata fra forsikring via Finans Norge slik at dette kan gjøres tilgjengelig for kommuner og andre med et tjenstlig behov. For å lykkes med dette er det flere som må bidra. DSB skal sørge for at løsningen er tilstrekkelig sikker og at data som ikke kan ligge åpent tilgjengelig for allmennheten beskyttes ved krav til innlogging for brukergrupper med tjenstlig behov. Dersom det blir behov for endringer i lov og forskrift som regulerer foretakenes anledning til å dele informasjon eller myndighetenes anledning til å motta og gjøre tilgjengelig informasjon bør forsikringsforetakene og myndighetene samarbeide om å oppnå hensiktsmessige løsninger.

Når det gjelder utfordringene utvalget peker på knyttet til standard for rapportering og datakvalitet må forsikringsselskapene også gjøre nødvendige tilpasninger.

Dersom skadedata fra forsikring skal brukes som kunnskapsgrunnlag og inkluderes i DSBs kunnskapsbank må altså ansvaret for å sikre datakvalitet og sikkerhet deles mellom næringen og myndighetene.

Veien videre – oppfølging av utvalgets arbeid

Utvalget har lagt vekt på å skape en felles forståelse av klimarisiko på et overordnet plan og legge til rette for kunnskapsdeling og kunnskapsbygging. Dette mener DSB utvalget har lykkes med. Selv om utredningen handler om klimarisiko knyttet til norsk økonomi legger den et grunnlag som kan brukes i et bredere perspektiv.

Utfordringene knyttet til klimaendringer og klimarisiko går på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer og skiller ikke mellom offentlig og privat virksomhet. Håndteringen av klimarisiko møter dermed flere av utfordringene knyttet til denne type komplekse ("wicked") problemer. I risikohåndteringen gir dette seg utslag i for eksempel at beslutningstakere ikke bærer alle konsekvenser av beslutningene og kortsiktige vurderinger kan skape problemer på lengre sikt. Dette forsterkes av at aktørene også kan ha ulik oppfatning av risikoen.

Mer systematisk tenkning rundt klimarisiko i privat og offentlig sektor kan bidra til å bedre evnen til å håndtere denne kompleksiteten. Ideelt sett ville det være ønskelig om utvalget kunne gått mer inn i de tverrsektorielle problemstillingene i håndteringen og kommentert noen av utfordringene dette gir. Samtidig ser vi at dette er et stort tema som bør arbeides videre med i oppfølgingen av NOU'en.

DSB mener det er viktig at utvalgets arbeid følges opp med å legge strategier for håndtering av de tverrsektorielle problemstillingene knyttet til arbeidet med naturfarer og klimarisiko. I den sammenheng ønsker vi å ta fram arbeidet med totalforsvaret. DSB har gode erfaringer med hvordan arbeidet med

totalforsvaret er organisert, og mener dette kan ha overføringsverdi til arbeid med naturfarer og klimarisiko. Etableringen av et "program" for arbeidet med totalforsvaret har bidratt til nødvendig forankring på departementsnivå og har ført til arenaer og mekanismer for samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Samarbeidet med privat sektor er også viktig i dette arbeidet.

Med hilsen
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Cecilie Daae
direktør

Elisabeth Longva
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk.