



Klimautvalget 2050

Vår referanse: 21/02698-1
Arkivkode: 0
Saksbehandler: Jørn Inge Dørum
Deres referanse:
Dato: 24.11.2021

Innspill fra KS til Klimautvalget 2050

KS oppfatter kjernen i Klimautvalgets oppdrag som å finne fram til føringer og anbefalinger som både sikrer tilstrekkelige utslippskutt på kort sikt og mer langsiktig omstilling til et lavutslippsamfunn, på en kostnadseffektiv måte.

Gjennom en rekke tiltak de senere årene har norske kommuner og fylkeskommuner vist at de i sterk grad kan bidra til et slikt mål. Samtidig tilsier all erfaring at kommunesektoren kan yte mest som klimaaktør gjennom samarbeid med andre, slik det framheves i Klimakur.

Andre er her først og fremst statsapparatet, næringslivet, forskning og kunnskapsmiljøer og organisasjoner. Dermed blir det viktig å finne fram til virkemidler og tiltak som kan få på plass og/eller forsterke initiativer mellom noen av eller alle disse aktørene.

KS vil i det følgende vise til noen eksempler som kan illustrerer både hva som kan oppnås gjennom et slikt samarbeid og hvorfor felles innsats er nødvendig. Eksempelene vil være knyttet til kommunesektorens forskjellige roller som klimaaktør.

1. Arealforvalter

Først rollen som ansvarlig for arealplanlegging og arealbruk. Det omfattende samarbeidet mellom staten og storbyene om byvekstavtalene ble i høst trukket fram av OECD som et av ti gode eksempler på gode klimatiltak fra forskjellige land. OECDs beskrivelse finnes her:

<https://www.oecd.org/climate-action/ipac/practices/norway-s-zero-growth-goal-for-major-urban-areas-3cc592d3/>

En viktig premis for dette samarbeidet er at hver part bidrar der de kan bidra mest og best, ut fra egne forutsetninger. For kommunesektorens del betyr dette bidrag i form av arealbeslutninger, investeringer i utslippsfri transport og parkeringstiltak. Ved at dette gjøres gjennom et fastsatt avtaleverk, av OECD karakterisert som et «multilevel-governance tool» for involvering av stat, fylke og kommuner, er det lagt et godt grunnlag for et forutsigbart, langsiktig samarbeid. KS anbefaler at føringene for byvekstavtalene danner mønster for lignende, mindre omfattende avtaler med nye byområder som er aktuelle for byvekstavtalelignende ordninger.

For å kunne få mer presise beregninger av effekten av slike areal- og transporttiltak har KS, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Vegdirektoratet/Statens vegvesen siden 2015 samarbeidet om å utvikle et verktøy for dette. Senere sluttet Miljødirektoratet og Jernbanedirektoratet seg til arbeidet, som er blitt

gjennomført gjennom et utviklingsprogram hvor hver part har finansiert egne deloppdrag samtidig som partene har finansiert et sekretariat i fellesskap. Verktøyet, kalt ADV for arealdataverktøy, skal gi inndata til de regionale transportmodellene som brukes av staten og forskjellige konsultantselskaper. Parallelt med utviklingen av verktøyet er det utviklet organisatoriske føringer for samarbeidet mellom kommune, fylkeskommune og aktuelle statlige etater i byområdene.

Det vil også bli etablert en egen faggruppe for areal i NTP-sekretariatet i Vegdirektoratet ved siden av faggruppen for transportøkonomi.

Verktøyet er blitt utprøvd i flere byområder i 2021 og vil bli lansert i 2022. Ved siden av byvekstavtaler og byutredninger kan verktøyet også brukes til beregning av effekten av forskjellige valg i vanlige kommunale arealplaner. På denne måten kan det gi politiske bedre grunnlag for godt opplyste, demokratiske beslutninger. KMD har for øvrig fått gjennomført en utredning om et samlet klimaverktøy for kommunal planlegging, hvor det anbefales om å bruke ADV som basis for utvikling av et slikt verktøy, se https://www.regjeringen.no/contentassets/0408c08b89184a159284545a77a503a9/forprosjekt_klimaverktoy_kommunal_planlegging.pdf

Arbeidet med å utvikle ADV og føringer for hvordan det bør brukes, er et godt eksempel på hvordan «multilevel and cooperative action» (Glasgow Climate Pact, §9 i preamble) kan gi gode praktiske resultater.

Arealbruksendringer er et annet viktig tiltaksområde hvor kommunene kan spille en betydelig rolle gjennom å være planmyndighet og lokal samfunnsutvikler. Ifølge Nibios beregninger resulterer endret arealbruk, først og fremst gjennom omgjøring av skogsmark til annen bruk, i norske utslipp på nær tre millioner tonn årlig. Dette gjør det viktig å finne fram til løsninger som både ivaretar det kommunale selvstyret og behovet for lavere utslipp fra arealbruksendringer.

Flere kommuner og fylkeskommuner arbeider nå med å få på plass lokale og regionale arealregnskap. Slike regnskaper gir oversikt over hvor store arealer som planlegges utbygd framover og verdien av arealene, i form av for eksempel naturressurser, matjord og biologisk mangfold. Dermed legges det også et styrket grunnlag for godt belyste, demokratiske valg. Samtidig vil et arealregnskap kunne være et viktig hjelpemiddel i dialogen mellom kommunesektoren og utbygger og i dialogen mellom forvaltningsnivåene.

KS anbefaler derfor at det arbeides videre med å få innført et system for arealregnskap.

Effekten av verktøyet vil bli størst hvis det er enhetlig og felles for alle. Derfor er det naturlig at staten igangsetter innføringen av dette. Gjennom en rapport som Rambøll utførte for KMD i 2020, kalt «Kartlegging av praksis rundt bruk av arealregnskap i kommuneplan», er mye av utredningsarbeidet for innføring av arealregnskapet allerede gjennomført.

Mye tyder på at det nå blir et stadig sterkere behov for å se tiltak for utslippskutt, klimatilpasning, økt biologisk mangfold og naturbruk i sammenheng. KS har derfor fått laget en utredning om dette som kan gi føringer for det videre arbeidet med klimatiltak og ressursforvaltning: <https://www.ks.no/contentassets/13805bfa2b74404a85620b3c7ca7ba41/VF-Rapport-4-2021-Sampel.pdf>

Et sentralt budskap her er at arbeid for klimatilpasning og økt biologisk mangfold må integreres mye sterkere i klimapolitikken både i stat og kommunesektor og at dette vil kreve omlegging til mindre sektororganisering og mer samordning.

Også EUs taksonomi tilsier at vi må se tiltaksområdene sterkere i sammenheng, ved at tiltak både skal ha god effekt på ett eller flere områder og ikke ha negativ effekt på de øvrige tiltaksområdene.

KS vil for øvrig peke på at det er behov for å få på plass en nasjonal handlingsplan for klimatilpasning. Viktige avklaringer av ansvarsforhold mangler fortsatt og det må komme på plass føringer for hvordan kommunenes kapasitet og kompetanse til å gjennomføre tilpasningstiltak kan styrkes.

2. Samfunnsutvikler

Kommunesektoren driver samfunnsutvikling over et bredt felt. Dette innebærer at klima- og omstillingstiltak kan inngå i de fleste av en kommunes/fylkeskommunes arbeidsområder og i andre aktiviteter som en kommune eller fylkeskommune kan påvirke. Samtidig er det avgjørende at disse aktivitetene rettes mot felles mål og gjennomføres på en effektiv måte.

Dette krever et styringssystem som både legger til rette for initiativer nedenfra og samordning og rapportering. Etter KS' oppfatning er systemet for klimabudsjettering som er blitt utviklet av Oslo og nå tatt i bruk av rundt 170 norske kommuner, et slikt velegnet styringsverktøy.

Gjennom C40 er også noen av verdens mest kjente storbyer i ferd med å ta i bruk klimabudsjettering. Med midler fra Klimasats har Oslo og noen andre norske byer utviklet en veileder som legger til rette for at den øvrige kommunesektoren kan ta i bruk verktøyet. Veilederen ligger på KS' nettsider og det har vært stor interesse for disse sidene. Bare på lanseringsseminaret for veilederen var det 550 deltakere.

Veilederen finnes her: <https://www.ks.no/fagomrader/samfunnsutvikling/klima/klimabudsjett/>

For å framskaffe råd om hvordan kommuner og fylkeskommuner bør gå i gang med omstillingen til et lavutslippssamfunn fikk KS i 2016 utarbeidet rapporten «Kortreist kvalitet». Den inneholder blant annet råd om hvilke tiltaksområder som innsatsen bør rettes mot og råd om hva slags tiltak det bør legges vekt på. Ett eksempel på en slik anbefaling er finne fram til tiltak hvor det kan oppnås flere samfunns mål samtidig og samtidig som det utvikles lokale kvaliteter. Andre eksempler er råd om å velge tiltak som baseres på lokale fortrinn og styrker og råd for aktiv involvering av lokale aktører og lokal kompetanse. Sterk etterspørsel etter møte- og seminarinnlegg om rapporten tyder på den at vakte interesse blant politiske og administrative ledere. Rapporten finnes her:

https://www.ks.no/contentassets/04ce3365418f46cfbef9a9055e9463b6/ks-lavutslippssamfunn-rapport-med-vedlegg_fou2016.pdf

11 kommuner og fylkeskommuner deltar nå i et nettverk for å teste ut rapportens føringer i praksis, delvis finansiert med midler fra Klimasats-ordningen. Forskningsrådets Include-prosjekt arbeider delvis med samme problemstillinger i samarbeid med nettverket.

Hvordan trappe opp arbeidet med sirkulær økonomi, er en annen sentral problemstilling for kommunesektorens omstillingsarbeid. Skal vi få et lavutslippssamfunn, må ressursforbruket ned gjennom sirkulære løsninger i bredt omfang tilpasset lokale forhold og forutsetninger. For kommunesektoren betyr dette at det må legges vekt på samfunnsutviklerrollen også her, blant annet gjennom bevisst bruk av kommunesektorens plan- og arealmyndighet. I tillegg må sirkulære løsninger bli en del av så å si alle tjenesteområder samtidig som kommunen/fylkeskommunen initierer og koordinerer tiltak utenfor egen organisasjon.

For oppnå dette, trengs det også her «multilevel action» og et slikt samarbeid er i gang. Med midler fra KLD har KS igangsatt et arbeid med å få på plass et kunnskapsgrunnlag for en veileder om sirkulær økonomi i kommunesektoren. Selve veilederen skal være på plass i 2022.

For kommunesektoren vil det også være viktig at staten kan bidra til at det kommer på plass et reelt produsentansvar for flere produktgrupper, blant annet plastprodukter. Samtidig er det bare statlige beslutninger som kan sikre et marked for sekundære råvarer. For kommunesektoren vil det også være

viktig å få tilgang til ordninger for støtte til investeringer i automatiserte avfallsbehandlingsanlegg, på linje med private selskaper.

Et nytt tema for samarbeid mellom stat og kommunesektoren for nye sirkulære løsninger er matsvinn. KS og KLD er nå i dialog om å få på plass en egen matsvinn-avtale for kommunesektoren, hvor enkeltkommuner påtar seg om å nå egne, avtalte mål innen en bestemt tidsperiode.

I arbeidet med samfunnsutvikling er det flere kommuner som bruker FNs bærekraftsmål som grunnlag både for arbeidet med utslippskutt og omstilling og for utviklingsarbeidet på andre områder. KS samarbeider nå med KMD om hvordan målene best kan gjennomføres lokalt i Norge. Blant annet er det satt i gang et arbeid for å finne fram til en modell for utvikling av indikatorer for lokal gjennomføring av bærekraftmålene.

Etter KS' oppfatning må det imidlertid være opp til hver enkelt kommune å velge hvilket rammeverk som brukes for klima- og omstillingsarbeidet, enten det er klimabudsjettering, sirkulær økonomi, Kortreist kvalitet, bærekraftmålene eller noe annet. Det viktige må være resultatene som oppnås.

3. Innovasjons- og påvirknerrollen

Gjennom denne rollen, som også er tett forbundet med rollen som innkjøper, kan kommunesektoren bidra til både store utslippskutt og grønn næringsutvikling. Samtidig er det viktig at staten og andre aktører er med som samarbeidspartnere i dette arbeidet.

KS mener følgende eksempler illustrerer dette:

- El-fergene: Her tok staten utviklerrisikoen ved å få på plass verdens første batteriferge «Ampere» i 2015. Daværende Hordaland fylkeskommune fulgte opp dette med et dristig politisk vedtak om å bestille lavutslippsferger på alle sine samband. Industrien fulgte også opp med å overoppfylle fylkets anbudskrav. Dermed ble det også lagt et grunnlag for en norsk maritim industri. Støtte fra Nox-fondet og Enova var også utløsende for satsingen. Ved å gå foran har Hordaland, nå Viken, og andre fylkeskommuner som bestilte el-ferger pådratt seg store merkostnader som fortsatt ikke er kompensert. Dette virker hindrende på den videre omstillingen av fylkeskommunenes drift av ferger og hurtigbåter.
- Hurtigbåter: For å kunne nå egne, politisk vedtatte klimamål ville det være nødvendig for Trøndelag fylkeskommune å omstille fylkets hurtigbåtflåte til nullutslipp. Slike båter eksisterte ikke på markedet da målet ble vedtatt. For å komme i gang søkte Trøndelag og noen samarbeidende fylkeskommuner da Klimasats om 7,5 millioner kroner til et forprosjekt, og fikk dette. På basis av dette forprosjektet er det gjennomført flere utviklingsprosjekter i samarbeid med industrien og med støtte fra forskjellige offentlige ordninger, slik at det nå finnes ferdige konsepter for en utslippsfri hurtigbåt.

Med grunnlag i disse konseptene og tilsagn om støtte fra Enova utlyser Viken fylkeskommune nå det første anbudet på et utslippsfritt hurtigbåtsamband. Med et betydelig marked for hurtigbåter i flere verdensdeler vil dette kunne gi grunnlag for videre grønn næringsutvikling.

- Fritidsbåter: I Norge finnes det 600 000 fritidsbåter (anslag fra Norboat) som til sammen slipper ut rundt 280 000 (anslag gjort av Arendal kommune på basis av utslippsfaktor i Klimakur). Det hevdes også at fritidsbåter er den utslippskilden som har størst utslipp pr personkilometer. Likevel

har dette i stor grad vært en oversett utslippskilde. Med delstøtte fra Klimakur har Arendal gått foran og gjennomført en rekke tiltak for å skape et marked for el-fritidsbåter, som en mulighetsstudie, workshops med forskere, andre myndigheter, lokale båtprodusenter og andre bedrifter, laget en ladeplan for hele strekningen fra Arendal til Indre Oslofjord sammen med andre fylkeskommuner, laget en el-båtfestival med støtte fra fylkeskommunens regionale utviklingsmidler og fått på plass Norges første flytende mobile ladestasjon.

Med en lokal båtprodusent som allerede har utviklet en el-fritidsbåt vil tiltakene nevnt ovenfor kunne legge et nytt grunnlag både for betydelige utslippskutt og omstilling av en bransje med flere bedrifter i nærområdet.

Det finnes flere tilsvarende eksempler fra forskjellige tiltaksområder, for eksempel fra anleggsbransjen hvor kommunene har gått foran med krav om fossilfri drift og senere om utslippsfri drift. Skal det skapes et større marked for slike løsninger må det komme på plass flere regulatoriske endringer (for eksempel for framføring av el til anleggsplass og regulatorisk adgang til å kreve utslippsfri drift i reguleringsplaner) og anbud fra andre aktører enn kommunesektoren, slik at bransjen får et bedre grunnlag for å investere i ny maskinpark.

Felles for alle eksemplene nevnt ovenfor er at de er basert på et aktivt samarbeid mellom kommunesektoren og staten og flere andre aktører. Her er det også god grunn til å trekke fram innsatsen til flere NGOer. Ofte har deres informasjons- og påvirkningsarbeid vært viktig for å få et tiltak på plass

4. Nødvendige forutsetninger

Eksemplene nevnt ovenfor har til felles at statlige finansieringsordninger har bidratt til å utløse tiltaket. Midler fra Klimasats har vært avgjørende i flere av disse eksemplene. Skal kommunesektoren kunne bidra tilstrekkelig med nye kutt for vesentlig økte bidrag til at Norge kan følge en tiltaksbane for kutt på 55 prosent fram til 2030 og omstilling til netto-null i 2050, vil det være en avgjørende premis at Klimasats videreføres og forsterkes, i første omgang med en dobling til 400 millioner kroner årlig.

Viktig vil det også være at byvekstavgiftene gjennomføres i alle de ni byområdene som inngår i ordningen og at de fem byområdene som står på vent for lignende ordninger får avtaler for dette på plass. Skal transportbruken og arealbruk knyttet til denne være omstilt innen 2050, må tiltak for dette igangsettes nå og over store deler av landet.

Samtidig må oppkapitaliseringen av Enova fortsette. I tråd med dette bør Enovas mandat vurderes, slik at det ikke bare legges vekt på senfase produktutvikling og tidlig markedsintroduksjon i Enovas programmer. Ett utslag av nåværende mandat er at støtten til fylkeskommunenes investeringer i ladestruktur for el-ferger ble avsluttet 1.oktober i år med begrunnelse om at teknologien for slike anlegg allerede var markedsintrodusert. Dette gir dermed ytterligere en økonomisk hindring for økt satsing på el-ferger. De nåværende tiltakene for reduserte ferge-priser har for øvrig ingen innvirkning på fylkeskommunenes økonomi, de innebærer bare at billettinntekter blir byttet ut med statlige tilskudd, altså et nullsumspill for fylkeskommunene.

Hvis Stortingets mål om energisparing på 10 Twh skal oppnås, må det også komme på plass nye Enova-ordninger for dette.

For det videre utviklings- og innovasjonsarbeidet er det viktig at samarbeidet i Leverandørutviklingsprogrammet fortsettes. Det vil dessuten bety mye hvis reduksjonen i de regionale utviklingsmidlene stanses. Vestland fylkeskommunene har for eksempel vedtatt at alle deres regionale utviklingsmidler skal brukes til prosjekter for grønn næringsutvikling og et grønt skifte. Eksemplet fra

Arendal nevnt over, er et annet eksempel på hvordan slike midler kan brukes til å skape et marked for lokale bedrifter i omstilling.

For kommunesektorens klima- og omstillingsarbeid vil det også være viktig å få på plass regulatoriske endringer som gir nye verktøy for dette. Blant annet bør det sikres lovhjemmel for at kommunene kan stille klimakrav i kommune- og reguleringsplaner. Det bør også åpnes for at flere byer enn Oslo og Bergen kan innføre nullutslippssoner, i dialog med lokalt næringsliv, innbygger og statlige myndigheter.

KS står gjerne til rådighet for møter med utvalget om temaer nevnt ovenfor eller andre spørsmål knyttet til utvalgets mandat.

Med vennlig hilsen

Helge Eide
Områdedirektør

Torild Fagerbekk
Avd. direktør