

# Nasjonalt fond for lokale klimatiltak

Skisse til modell

Juni 2009



## Innhold:

<b>Sammendrag</b> .....	<b>2</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>3</b>
1.1 Klimagassutslippene må reduseres .....	3
1.2 Mye gjøres, men ikke nok.....	3
1.3 Kommunene kan gjøre en ekstrainnsats .....	4
<b>2 Alternative modeller</b> .....	<b>5</b>
2.1 Forutsetninger .....	5
2.2 Mulighetsrom.....	5
2.3 Prosjektilskuddsmodellen .....	6
2.4 Regionale klimapartnerskap.....	6
2.5 Informasjons- og opplysningsfond .....	6
<b>3 Anbefalt løsning: Lokale klimaprogrammer</b> .....	<b>7</b>
3.1 Kommunene kan best se lokale tiltak i sammenheng .....	7
3.2 Staten kan få tilgang til rimelige utslippsreduksjoner.....	7
3.3 Enkel administrasjon, og stor sikkerhet for effekten .....	8
3.4 Forutsigbarhet og frihet til å disponere overskudd .....	9
3.5 Et ”vinn-vinn” alternativ.....	9

## Sammendrag

KS utreder et forslag til organisering og gjennomføring av et nasjonalt fond for lokale klimatiltak med hele kommunesektoren i en sentral rolle. Målet er å *redusere klimagassutslipp*, men effekter på andre energi- og miljøparametre skal være mest mulig positive.

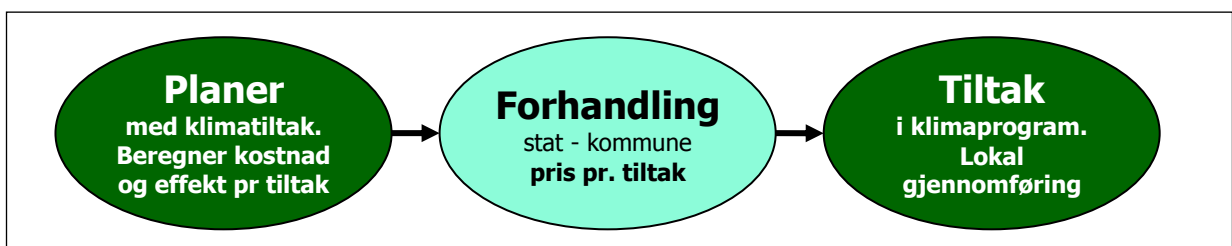
Kommune-Norge kan vise til betydelig ærgjerrighet og aktiviteter for å redusere klimagassutslipp. Men det trengs flere *innenlands* klimatiltak om Norge skal oppfylle internasjonale forpliktelser om utslippsreduksjoner og nå egne klimamål. Arbeidet i KS-FoU prosjektet *Nasjonalt fond for lokale klimatiltak* så langt indikerer at kommunene vil kunne bidra med betydelige utslippsreduksjoner til en relativt lav kostnad, særlig dersom *risikoen* for kommunene reduseres og/eller kompenseres. Mange tiltak kan uansett *ikke* gjennomføres uten kommunesektorens medvirkning.

Med de forutsetninger som er lagt i prosjektet, er mulighetsrommet for et klimafond illustrert ved hjelp av fire forskjellige modeller:

1. Tradisjonelle prosjekttilskudd
2. Lokale klimaprogrammer på grunnlag av planer og forhandlinger
3. Regional partnerskapsmodell med frittstående fond
4. Informasjons- og opplysningsfond med hovedvekt på kunnskaps-spredning og holdningsskapende arbeid. Slike påvirkningstiltak kan evt. integreres i de tre andre modellene.

Etter en samlet vurdering anbefales *lokale klimaprogrammer*, inspirert av svensk modell. Dette alternativet er nærmere utredet. Drøfting av de andre modellene viser at også disse har positive sider, men etter vår vurdering større ulemper og/eller liten mulighet for å bli vedtatt og realisert.

Lokale klimaprogrammer er bygd på tiltak som er politisk behandlet i kommunale planer, særlig klima- og energiplaner. For hvert tiltak beregnes kostnader og klimaeffekt. Tiltak fra flere kommuner samles i lister som danner grunnlag for forhandlinger mellom kommunesektoren (KS) og et statlig sekretariat som opprettes. Her avtales pris for gjennomføring av utslippsreduksjonene. Staten utbetaler beløpet når *tiltakene* er gjennomført. Kommunene disponerer selv evt. overskudd dersom faktisk tiltakskostnad er lavere enn avtalt pris.



Hovedprinsipp for lokale klimaprogrammer

Planer og tiltak kan omfatte en eller flere kommuner, regioner eller fylkeskommuner. KS forhandler på vegne av grupper av kommuner. Staten oppretter et sekretariat som i forhandlingene disponerer avkastningen fra klimafondet. Tiltak planlegges og gjennomføres i samarbeid med næringsliv, frivillige organisasjoner og andre aktører i lokalsamfunnet. Forslaget rokker ikke ved eksisterende virkemidler og tilskuddsordninger, men vil styrke dem ved at tilfanget av tiltak øker og incentivene forsterkes.

# 1 Innledning

KS ønsker å utrede og fremme et realistisk og gjennomførbart forslag til organisering og gjennomføring av et nasjonalt fond for lokale klimatiltak. I denne delrapporten oppsummeres rammer for arbeidet (aktører, virkemidler m.m.) og mulige modeller. Det gis en begrunnet anbefaling til hovedstyret i KS sitt møte 22.06.09.

Etter hovedstyrebehandlingen vil valgt modell bli belyst nærmere og presentert i en fullstendig rapport fra Civitas i oktober 2009. Underliggende analyser i prosjektet gjennomføres av Møreforskning og presenteres i to delrapporter som utkommer i juni og oktober.

## 1.1 Klimagassutslippene må reduseres

**Målsetning for arbeidet er redusert utslipp av klimagasser.**

Videre arbeid, bl.a. i FOU-prosjekter KS' regi vil kunne vise *hvor mye* utslippene kan reduseres, og til hvilken kostnad. For å nå nasjonale mål og oppfylle internasjonale forpliktelser må utslippene reduseres vesentlig.

En rekke *andre* viktige samfunns mål blir gjerne sett i sammenheng med reduserte utslipp av klimagasser, bl.a.:

- Tilpasning til klimaendringer
- Andre miljøparametre (støy, støv, vannforurensning m.m.)
- Husholdning med energiressursene (sparing, fornybare kilder)
- Næringsutvikling og miljøteknologi

Det er vanskelig å lage gode virkemidler som treffer flere hensyn samtidig. Vi vil anbefale at et fond for lokale klimatiltak primært skal bidra til *reduserte utslipp* av klimagasser. Samtidig må en alltid være på jakt etter *synergier*, slik at positive *tilleggseffekter* kan oppnås. Det er ellers viktig å sikre at *negative* effekter unngås.

## 1.2 Mye gjøres, men ikke nok

I prosjektet er det foretatt en grundig gjennomgang av eksisterende aktører og virkemidler. Hovedtrekkene er at:

- ENOVA dekker det meste på stasjonær energi
- Innen avfall og landbruk finnes en lang rekke virkemidler, der reduserte klimagassutslipp er delmål og/eller en sideeffekt.
- Forurensningsloven dekker de fleste utslipp fra industri m.m.
- TRANSNOVA vil dekke teknologitiltak i transport
- CO<sub>2</sub>-avgift på drivstoff m.m. dekker en rekke områder.
- Kollektivtiltak i storbyene og tiltak for redusert bilbruk får bidrag gjennom Samferdselsdepartementets belønningsordning.

Bare et fåtall virkemidler er eksklusivt rettet mot kommunesektoren, i de fleste tilfeller er kommunene én blant flere målgrupper. Men kommunene er aktive *brukere* av bl.a. ENOVA sine virkemidler, og de har stor aktivitet innen forvaltning av virkemidler innen avfall, landbruk m.m. KS-FoU-prosjektet "Klimamål i et kommuneperspektiv", samarbeidet Framtidens Byer, Grønne energikommuner, Livskraftige kommuner og flere andre aktiviteter har vist at norske kommuner allerede har betydelig ærgjerrighet og aktivitet, og relativt høye mål for reduksjon i klimagassutslipp. Gjennom denne aktiviteten og et raskt økende antall klima- og energipla-

ner er kommunesektoren nå godt *beredt* til ekstra innsats. Samtidig er hovedtendensen at de nasjonale utslippene fortsatt øker, også på områder der kommunene kan ha en viktig rolle.

Sverige har lenge hatt virkemidler på området der kommunene står i fokus. I perioden 2003-08 er det gjennom klimainvesteringsprogrammet (KLIMP) innvilget over 1,8 mrd svenske kroner til 126 programmer for lokale klimatiltak med underliggende prosjekter. Til sammen vil de redusere utslippene med 1,1 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter pr. år. Hovedkriterium for tildeling er kostnadseffektivitet målt i tonn CO<sub>2</sub>-ekv pr. statlig krone. Norge har ingen tilsvarende ordning.

### 1.3 Kommunene kan gjøre en ekstrainsats

Norske kommuner *gjør* allerede mye på klima finansiert gjennom eksisterende inntektssystem og virkemidler. Ambisjonene er økende, men innsatsen er stort sett på det nivå en kan forvente med dagens rammevilkår.

Større innenlands utslippsreduksjoner må til hvis Norge skal oppfylle internasjonale forpliktelser og nå egne klimamål. Relativt små statlige bidrag kan utløse reduksjoner som *ellers ikke ville ha blitt gjennomført*. Blant annet i følgende tilfeller kan kommunene gjøre en ekstra innsats:

- Eksisterende statlige virkemidler
  - dekker ikke aktuelle tiltak eller er for ”snevert” innrettet
  - gir ikke tilstrekkelige økonomiske incentiver alene
  - er for vanskelige å bruke for mange tiltakshavere alene
  - krever så store tiltak at mange små blir utelatt
  - har ikke god nok evne til å mobilisere søkere i hele landet
- Staten klarer ikke alene å utløse tiltak gjennom sin egen virkemiddelbruk fordi myndighet, kompetanse, nettverk, lokalkunnskap, gjennomføringsevne m.m. ligger i kommuner og fylkeskommuner.
- Planlegging og gjennomføring av tiltak krever samarbeid mellom ulike lokale aktører (næringsliv, frivillige organisasjoner m.fl.) som i dag mangler incentiver / arenaer til å samarbeide.
- Tiltakene er billige, men for upopulære til at de er mulig å få vedtatt lokalt uten økonomisk kompensasjon.
- Risikoen ved tiltakene (økonomisk, politisk) oppleves for høy, og det er behov for reduksjon av- eller kompensasjon for risiko.

Flest slike tiltak finnes innen areal- og transportplanlegging, der det er mulig å få til konsentrert utbyggingsmønster, redusert transportomfang, bedre grunnlag for kollektiv-, sykkel- og gangtransport, og bedre vilkår for bruk av fjernvarme. Alt dette gir reduserte klimagassutslipp. I tillegg finnes slike tiltak knyttet til avfall, landbruk og energibruk i bygg, herunder tiltak i regi av kommunale og interkommunale selskaper.

Det er for tiden igangsatt en rekke utredninger, både fra KS og fra statlige organer, som vil gi utfyllende gjennomgang av aktuelle tiltaksområder og anslag for potensielle utslippsreduksjoner. Så lenge effekten kan dokumenteres, kan et vidt spekter av tiltak være aktuelle. I tillegg er kommunesektoren et viktig et laboratorium for nyskaping og innovasjon, og således viktig for å øke tilfanget av tiltak.

## 2 Alternative modeller

### 2.1 Forutsetninger

På bakgrunn av vedtak i KS' landsting er det lagt til grunn at det skal utredes et statlig fond, der avkastningen finansierer klimatiltak i kommunesektoren. Ellers er følgende forutsetninger lagt inn i arbeidet:

- Alle kommuner og fylkeskommuner må ha *reell mulighet* til å delta, enten alene eller i samarbeid på regionnivå etc. Ordningen må kunne benyttes uten uakseptabel risiko for kommunen. Terskelen for å ta i bruk ordningen skal gjøres lavest mulig, også for små kommuner.
- Kommunene må kunne påvirke utslippene i kraft av sin *rolle* som myndighetsutøver, tjenesteyter, samfunnsutvikler og demokratisk institusjon. I noen tilfeller kan kommunen også ha en rolle som ”motivator” (gode eksempler) og koordinator i forhold til innbyggere og aktører i lokalsamfunnet.
- Fondet må gi tilstrekkelige incentiver til at nok tiltak blir gjennomført, og ønsket utslippskutt oppnådd.
- Fondet bør bidra til samarbeid mellom kommuner og på fylkesnivå. Fylkeskommunen bør kunne ha en aktiv rolle. I konkurranse med nabokommuner om befolkning, arbeidsplasser og servicetilbud bør det ikke være en ulempe for en kommune å ta klimavennlige valg.
- Fondet må bidra til at de mest kostnadseffektive klimatiltakene blir gjennomført. Tiltak med langsiktig/varig virkning bør tilgodeses. For å få dette til, trengs det *også* planlegging og kompetanseheving i kommunene, og lokalt holdningsskapende arbeid som gir grunnlag for at nødvendige vedtak fattes.
- Staten må akseptere forslaget. Derfor må administrative kostnader minimeres og dobbeltreguleringer unngås. Sammenhengen mellom virkemiddel og mål må være entydig. Forslaget bør være forberedt for konsekvensutredning i henhold til statlig regelverk.

### 2.2 Mulighetsrom

Med handlingsrom og forutsetninger beskrevet ovenfor avgrenses tilfanget av mulige modeller. I tillegg vil vi anbefale at en finner en *ledig plass* i virkemiddelapparatet, og ikke utfordrer etablerte ordninger, noe som sterkt vil redusere sannsynligheten for realisering av en nyordning. Samtidig bør fondet *utfylle og fungere sammen med* eksisterende ordninger.

For å komme fram til den anbefalte modellen (se kapittel 3) har vi benyttet en pragmatisk tilnærming med vekt på gjennomførbarhet og reelle incentiver for alle parter. Vi har forsøkt å unngå klare ulemper og politiske eller praktiske hindre for vedtak og realisering. Men også en mer prinsipiell tilnærming ville etter vårt syn ha ledet til samme resultat.

Det kan tenkes en lang rekke andre muligheter, og et utall varianter. Mulighetsrommet illustreres med de tre modellene skissert nedenfor. Omtalen blir her svært summarisk og vi har lagt vekt på begrunnelse for hvorfor vi *ikke* har anbefalt disse modellene. Alle modellene her klart positive sider, men de har det til felles at vi *ikke* anser det som sannsynlig at de vil bli satt ut i live, og at det dermed ikke er formålstjenlig med en videre ut-

redning. Vurderingene her anses *lite* følsomme for politiske svingninger, motargumentene antas å ha bred tilslutning. En bredere sammenlikning av positive og negative sider er gjort i underliggende rapporter.

### **2.3 Prosjekttilskuddsmodellen**

I denne, ”tradisjonelle” modellen tildeles midler til konkrete, tids- og temaavgrensede prosjekter etter standardiserte søknader. ENOVA sine ordninger er et av mange eksempler på projekttilskuddsmodell.

Denne typen ordninger er velkjent og velprøvd. Ingen vil overraskes om KS sitt forslag innebærer en slik modell. Men modellen gir lite rom for samarbeid mellom aktører i lokalsamfunnet, og for å se ulike prosjekter i sammenheng. Krav om søknadsbehandling i henhold til forvaltningsloven m.m. vil gjøre de administrative kostnadene høye, særlig hvis en skal åpne for mange små prosjekter. Det største problemet er likevel at det mangler ledig plass i virkemiddelapparatet. Enten vil en nyordning måtte overlape eksisterende, eller så må noen eksisterende endres/fjernes.

### **2.4 Regionale klimapartnerskap**

Her blir en avgift etc. som innkreves i et geografisk område redistribuert til klimatiltak i samme område. Hvis avgiftene ”straffer” klimaskadelig atferd, kan man få en pisk og gulrot effekt. Eventuelt kan pengene komme rett fra statskassen, men da bortfaller ”pisk-effekten”. Det kan etableres et frittstående fond der KS, fylkeskommunene, et offentlig-privat partnerskap eller en stiftelse forvalter avkastningen etter bestemte kriterier.

Det finnes lite erfaringsgrunnlag for denne typen løsninger, og de erfaringene som eksisterer er blandete. Skal ordningen være desentralisert må mye parallell kompetanse bygges opp, og administrative kostnader blir høye. Bortsett fra CO<sub>2</sub>-avgiften har vi ikke funnet spesielt egnede eksisterende eller nye avgifter etc. som kan danne grunnlag for en slik ordning. Det største problemet er likevel at staten neppe er villig til å gi fra seg styringen over store midler eller gi andre mulighet til å innkreve avgifter.

### **2.5 Informasjons- og opplysningsfond**

I mangel av ”ledige plasser” i virkemiddelapparatet kan kommunene få en rolle knyttet til ”myke” informasjons-, opplysnings- og kompetansetiltak, med mindre vekt på målbar effekt. Lave adm. kostnader kan oppnås ved å tildele midler etter enkle kriterier, f.eks. folketall eller utslippsdata.

Modellen gir kommunen få incentiver til utslippreduksjon, og fordrer en sterk tro på at holdningsendringer gir utslippsreduksjoner. Staten kan vanskelig måle hva de får igjen for pengene. Det er langt fram til at utslippsstatistikk vil være tilstrekkelig grunnlag for tildeling av midler. Mange utslipp i den kommunale statistikken faller utenfor kommunens kontroll. Det er også vanskelig å argumentere for at kommunen skal ha en spesiell rolle ut over det som må forventes finansiert som del av kommunens ordinære virksomhet. Noen vil også mene at andre kanaler enn kommunen kan være vel så effektive for denne typen formidling.

### 3 Anbefalt løsning: Lokale klimaprogrammer

På bakgrunn av utredningsarbeidet så langt anbefales en løsning med *lokale klimaprogrammer*, inspirert fra svenske KLIMP, og tilpasset norske forhold. Klimaprogrammene kan omfatte en eller flere kommuner, og vil være resultat av en kontrakt om tildeling av midler fra klimafondet.

#### 3.1 Kommunene kan best se lokale tiltak i sammenheng

Kommunalt planarbeid er en unik arena for samordning og avveining av hensyn gjennom en demokratisk prosess. Her kan en få tverretattlig deltaking i kommunen og involvering av aktører i lokalsamfunnet, bl.a. næringsliv, frivillige organisasjoner og andre offentlige organer. Særlig gjelder dette planer som utarbeides og behandles etter plan- og bygningsloven (pbl.). Ny pbl. som trer i kraft 1. juli 2009, har innført ”klimahensyn gjennom energiforsyning og transport” som en av oppgavene og hensynene i den kommunale planleggingen (§ 3-1).

Den delen av kommunenes planer som omfatter reduksjon i klimagassutslipp kan benyttes som grunnlag for et lokalt klimaprogram. Ved å stille krav om politisk behandling i plan sikres bred forankring og involvering. Samtidig sikrer en at arbeidet som investeres i planene utnyttes effektivt. Mest aktuelle plantype er klima- og energiplan, som de fleste kommuner har, eller er i ferd med å utarbeide. Plantypen kan bli gjort obligatorisk.

Planene kan bl.a. omfatte tiltak i kommunens egen virksomhet, tiltak hos andre i lokalsamfunnet, samarbeidstiltak og tiltak i form av kommunal planlegging og øvrig myndighetsutøvelse. Ved beregning av tiltakskostnader kan en *inkludere* effekten av eksisterende tilskuddsordninger og andre virkemidler. Dermed påvirker ikke klimafondet de øvrige virkemidlene, men *utfyller* dem. Planene oppsummeres i en liste med kostnader (inkl. statstilskudd etc.) og beregnet utslippsreduksjon for hvert tiltak.

Gjennom ENOVA bidrar Staten allerede til arbeid med kommunale klima- og energiplaner. Denne typen støtte bør opprettholdes og styrkes. Slik sikrer en bl.a. gode tiltak til eksisterende tilskuddsordninger, og til de nye klimaprogrammene. Det er viktig at staten sammen med kommunene får utarbeidet gode veiledninger og maler. For at arbeidet med lokale klimatiltak skal bli mer målrettet og effektivt, trengs det uansett et bedre system (standarder) for å beregne klimaeffekten og den langsiktige samfunnsøkonomiske nytten av utslippsreducerende tiltak. Slike standarder vil i seg selv bidra til å få fram de mest effektive klimatiltakene.

#### 3.2 Staten kan få tilgang til rimelige utslippsreduksjoner

På grunnlag av vedtatte planer kan tiltakslistene med kostnader og utslippsreducerende effekt kan utarbeides for en eller flere kommuner, regioner eller for et fylke. Listene vil vise hvor store utslippsreduksjoner Staten har tilgang til å få realisert *ut over* det som allerede gjøres lokalt.

Det gjenstår da å bli enige om en pris for å få realisert hele- eller deler av tiltakslisten. Dette kan gjøres i form av et *klimaprogram*:

- Kommunene forplikter seg her til å gjennomføre fastsatte tiltak med en beregnet utslippsreducerende effekt.
- For hvert tiltak utbetaler staten avtalt beløp direkte til kommunen(e) straks tiltaket er gjennomført.

For staten blir pris pr redusert tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter det viktigste. I prinsippet bør det være likegyldig for staten *hvordan* utslippsreduksjonene skjer, så lenge effekten kan dokumenteres. Det bør være opp til kommunene å gjøre den samfunnsøkonomiske vurderingen av tiltakene, som allerede er utredet og kostnadsregnet i klimaplan etc.

I en slik forhandling vil staten søke utslippsreduksjoner til lavest mulig pris, men får ikke lavere pris enn det kommunene er villig til å gå med på. For tiltak som staten antar at uansett blir gjennomført eller dekket gjennom andre virkemidler vil betalingsvilligheten være lav, med tilsvarende høyere betalingsvillighet for klart *addisjonale* tiltak. Kommunene får bidrag til tiltaksfinansiering, og staten får tilgang til innenlands utslippsreduksjoner som alternativ til kvotekjøp i utlandet.

Det forhandles for et hensiktsmessig antall kommuner samtidig. Kommunene organiserer forhandlingene gjennom KS. Staten etablerer et forhandlingsorgan med eget sekretariat og budsjett tilsvarende avkastningen i klimafondet. Resultat av forhandlingen vil være et klimaprogram som omfatter en kombinasjon av tiltak i enkeltkommuner og tiltak som gjennomføres av flere kommuner i fellesskap. For å unngå at nye tiltak stopper opp, bør det årlig være mulig å melde inn tiltak til forhandlinger.

Avtaler inngås med forhold om uttelling på søknader som inngår, men som på avtaletidspunktet ikke er behandlet. Når avtale først er inngått, må kommunene fraskrive seg muligheten til å søke ytterligere statlig finansiering av tiltakene som er omfattet.

Noe opplæring, holdningsskapende arbeid og andre ”myke” tiltak (informasjon, opplysning, forebyggende tiltak) uten direkte dokumenterbar effekt bør kunne inngå i avtalene, og finansieres etter egne regler. Særlig viktig er ”såkornmidler” til utredning av nye tiltak og til ideer som må utredes nærmere (effekt, kostnader, gjennomførbarhet) før de kan inngå i et klimaprogram. Slik unngår en at lovende tiltak stopper opp i en tidlig fase fordi usikkerheten er for stor og/eller kommunens risiko for høy.

### **3.3 Enkel administrasjon, og stor sikkerhet for effekten**

Klimaprogrammer vil omfatte en liste med tiltak og tilhørende pris og utslippsreduksjon. Siden reduksjon av CO<sub>2</sub>-utslipp i svært liten grad kan måles, knyttes videre oppfølging til gjennomføring av selve *tiltakene*.

Tiltakene gjennomføres lokalt i samarbeid med de parter som i planprosessen ble tildelt roller og oppgaver. Det er derfor viktig at kommunen i planfasen inngår avtaler som sikrer at aktuelle parter stiller opp i gjennomføringsfasen. Avtalt beløp utbetales når tiltak er gjennomført, evt. med et mindre forskudd. I praksis vil programmene også omfatte tiltak som av ulike grunner ikke lar seg gjennomføre, og der det ikke vil bli utbetaling. For å redusere kommunenes risiko bør det i slike tilfeller være mulighet for å få dekket dokumenterte utgifter innen rammer som avtales.

For å lette saksbehandlingen kan en uavhengig instans verifisere utslippsreduksjon fra hvert tiltak i forkant av forhandlingene. Tilsvarende instans kan verifisere at tiltakene er gjennomført. Slike tredjepartsløsninger benyttes i stadig flere sammenhenger, og kan gi reduserte saksbehandlingskostnader, raskere behandling, færre konflikter og økt legitimitet for ordningen siden miljøeffekten i mindre grad kan trekkes i tvil.



### 3.4 Forutsigbarhet og frihet til å disponere overskudd

Mange klimatiltak vil ta lang tid å gjennomføre. Avtalene bør derfor ha en tidshorisont, på minst 4 år, og reforhandles hvert 2.-4. år. Når kommunene forplikter seg til å gjennomføre tiltak over flere år, er det en selvsagt forutsetning at staten stiller sikkerhet for at utbetaling vil finne sted. Svenske erfaringer tilsier at usikkerhet for at kommunen blir sittende igjen med utgifter uten dekning vil være det største hinderet for gjennomføring av tiltak. Flerårig oppbinding av statlige midler gjennom fondsavsetning er derfor en forutsetning for at ordningen skal fungere. Hvis ordningen gjøres avhengig av årlige bevilgninger på statsbudsjettet er den neppe realiserbar, og uansett lite attraktiv for kommunene.

For å sikre optimal samfunnsøkonomisk lønnsomhet og incentiver som virker, er det viktig at kommunene *står fritt til å disponere eventuelt overskudd* etter at avtalene er oppfylt. Uavhengig av lokal idealisme gir dette kommunene et klart incentiv til både å få fram utslippsreducerende tiltak og til å gjennomføre tiltakene mest mulig effektivt. Dette viktige incentivet forsvinner dersom evt. overskudd skulle være bundet opp/øremerket til f.eks. andre miljøtiltak. Det er heller ikke nødvendigvis miljøtiltak etc. som gir størst samfunnsøkonomisk nytte når et evt. overskudd skal disponeres. Motivasjonen for å få inn øremerkede penger vil være også langt svakere. Med sterke føringer på bruken kan dette i verste fall bli ”inntekt til *utgifts* ervervelse” for kommunen. En mild styring med bruken av overskuddet kan være krav om klimaregnskap for å sikre at bruk av midlene ikke fører til nye utslipp (rebound-effekt).

### 3.5 Et ”vinn-vinn” alternativ

Lokale klimaprogrammer gir alle parter klare incentiver til effektivt å bidra til utslippsreduksjoner. Kommunene får mulighet til inntjening, og til å realisere tiltak som ellers ikke ville ha blitt gjennomført. Staten oppnår stor sikkerhet for innenlands utslippsreduksjoner til en forutsigbar pris.

Riktig nok risikerer Staten å betale kommunene *mer enn* det enkelte av klimatiltakene faktisk koster, men vi må forutsette en såpass pragmatisk tilnærming at *prisen* tross alt blir det viktigste. At kommunene disponerer et overskudd innen sine rammer betyr ellers pr. definisjon maksimering av samfunnsøkonomisk nytte på kommunenivå – også for overskuddspengene.

Med effektiv organisering kan lokale klimaprogrammer gi langt lavere administrative kostnader enn f.eks. ordninger basert på tildeling etter søknad. Staten slipper å gjennomføre økonomisk kontroll med disponering av midler, og unngår en søknadsbehandling som må oppfylle krav i forvaltningsloven. Begge deler vil være relativt ressurskrevende.

Søkerne (herunder kommunene) slipper å bruke ressurser på å utforme søknader som ikke innvilges. I stedet utnyttes en planprosess som kommunene uansett må gjennom, og der kvalitetssikring gjøres som del av planprosessen. Ved tredjepartsvurdering av klimaeffekt vil kun tiltaks-kostnad være tema for forhandlingene.

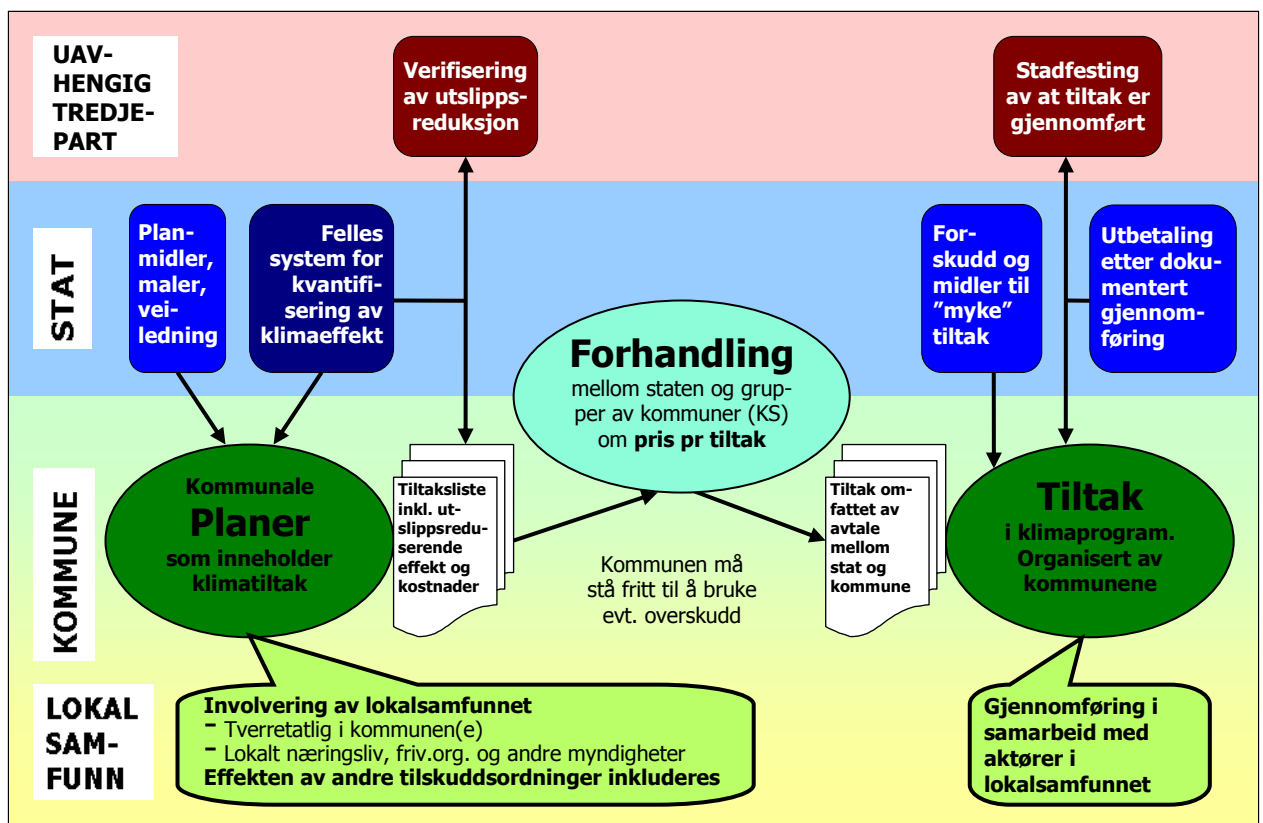
Forhandlingsmekanismen sikrer at kommunene ikke ”missbraker” fondsmidlene til å finansiere tiltak de uansett ville ha gjennomført. At kommunene vil lete med lys og lykte etter tiltak og klimaeffekt av tiltak, er bare et positivt bidrag i jakten på utslippreduksjoner. Det kan vurderes

kompensasjonsordninger for kommuner som allerede har gjennomført mange klimatiltak, og som dermed kan ha redusert sitt potensial for nye tiltak sett i forhold kommuner som har gjort lite fra før.

For mange kan det oppleves som negativt at ordningen ikke åpner for å behandle enkeltprosjekter uten å gå vegen om klimaplan. Tanken om å ”søke tilskudd ett sted” stikker dypt, og det ligger en pedagogisk utfordring i å formidle muligheten for realisering av enkeltprosjekter gjennom klimaplan. Men det er nettopp planmekanismen, og muligheten til å bruke lokalkunnskap til å se tiltak i sammenheng som rettferdiggjør fondsløsningen. Hvis det finnes en ”lettvinnt snarveg” vil det også bli vanskelig å motivere tiltakshavere til å delta i planprosessen, der deres tiltak vil bli veid mot- og sett i sammenheng med andre lokale initiativer. For enkelt-søknader vil det uansett være muligheter i eksisterende statlig virkemiddelapparat, også for tiltak innen kommunens egen virksomhet.

En skjematisk framstilling av ordningen er vist nedenfor. Modellen og grunnlaget for den er nærmere beskrevet i arbeidsnotater der innholdet vil bli publisert i prosjektets sluttrapport. Etter hovedstyrebehandling i KS vil valgt modell bli videre utredet i dialog med berørte parter.

Ut over behov for et statlig forhandlingsorgan er det ikke tatt stilling til *statlig* organisering, lokalisering, finansieringskilde m.m. Fondsstørrelse og varighet vil bli nærmere utredet. Det er ønskelig at forslaget behandles i forbindelse med klimameldingen som er planlagt oversendt Stortinget i 2010. Ordningen kan tidligst startes opp i tilknytning til statsbudsjettet for 2011. Parallelt med budsjettprosessen bør det være tilstrekkelig med tid til å gjennomføre nødvendige forberedelser.



Lokale klimaprogrammer: Samlet framstilling inkludert tredjepartsløsning. Plan og tiltakslistene kan omfatte én eller flere kommuner.



© Rådgivergruppen AS Civitas, 2009  
Prosjekt 09-010 – KS: Nasjonalt fond for lokale klimatiltak  
Delrapport 1A, Versjon 2.1  
Sist datert 04.06.09  
Rune Opheim

Civitas  
Grubbegata 14  
0179 Oslo  
sentralbord 22 94 24 20  
faks 22 94 24 21  
[www.civitas.no](http://www.civitas.no)