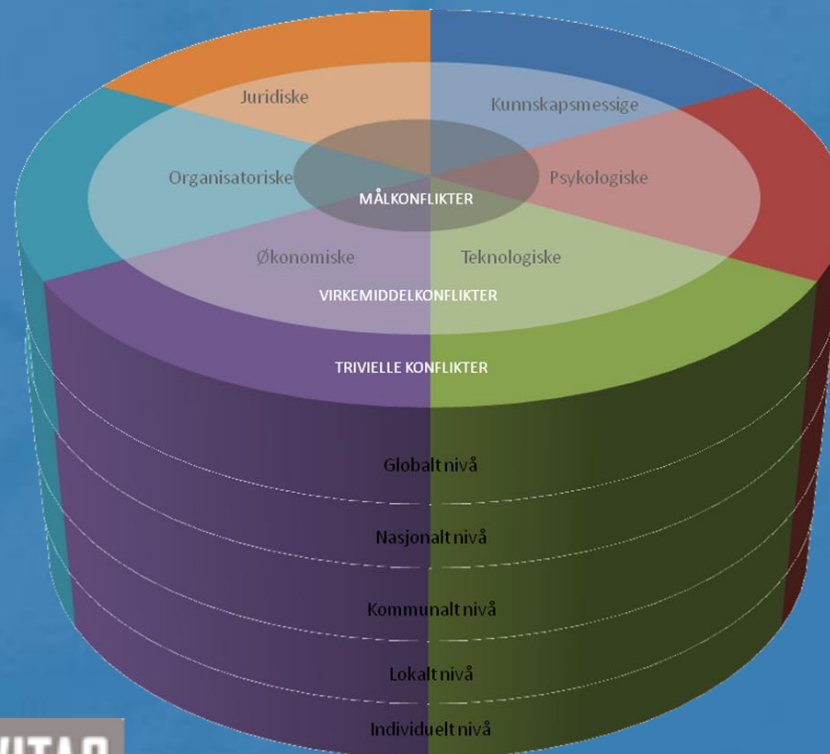


Barrierer for tverrsektorielle lokale klimaatiltak



Innhold

- **Bakgrunn og metode (lysark 3 – 9)**
- **Beskrivelse av casene (lysark 10 – 13)**
- **Hovedresultatene**
 - Fra Civitas sin studie (lysark 14– 23)
 - Fra Vestlandsforskning sin studie (lysark 24– 32)
 - Fra Vista sin studie (lysark 33– 41)
- **Behov for videre forskning (lysark 42)**

Formål og problemstillinger

- **Formål**

- Bidra med konkrete forslag til hvordan kommunene i sterkere grad kan fremme sektoroverskridende samordning, slik at flere lokale klimatiltak som omfatter flere sektorer blir utløst

- **Problemstillinger**

- Hvilke lokale tverrsektorielle klimatiltak er mest aktuelle å gjennomføre?
- Hvilket handlingsrom har kommunene i å bidra til tverrsektoriell samordning og samarbeid i klimapolitikken?
- Hvor stor utslippsreduksjon kan disse tiltakene føre til i de utvalgte casekommunene, og hva er de samfunnsøkonomiske ringvirkningene av å gjennomføre disse tiltakene?
- Hvilke overordnede institusjonelle drivkrefter kan fremme eller hemme kommunene sitt arbeid for å utløse flere tverrsektorielle klimatiltak, og hvilke konkrete løsninger og modeller kan være aktuelle for å fremme overordna samarbeid om planlegging og gjennomføring av slike tiltak?

Gjennomføring

- **Lage en liste over aktuelle tverrsektorielle lokale klimatiltak**
- **Valgt ut case (kommuner og klimatiltak)**
- **Gjøre tre typer caseanalyser:**
 - Civitas har beregnet potensialet for utslippsreduksjoner ved å gjennomføre tiltakene
 - Vestlandforskning har identifisert barrierer og drøftet måter å omgå disse
 - Vista Analyse har vurdert kostnader ved tiltakene og relevante ringvirkninger
- **Brukt casestudiene som grunnlag for å foreslå konkrete løsninger og modeller for samarbeid.**

Dokumentasjon

- **Tre dokumentasjonsrapporter**

- Sælensminde, I., Gjerald, O.I., Aall, C. (2012): Barrierer for tverrsektorielle lokale klimatiltak. Dokumentasjonsrapport. VF-rapport 9/2012. Sogndal: Vestlandsforskning
- Lea, R., Opheim, R. (2012): *Barrierar og hindringar for heilskaplegesektoroverskridande samarbeid - nye tiltak på klimaområdet. Underlagsnotat knytt til kommunane sitt handlingsrom og kvantifisering av tiltak.* Oslo: Civitas.
- Bruvoll, A., Grorud, C., Pedersen, S. (2012): *Samfunnsøkonomiske vurderinger av lokale tiltak med klimavirkninger – prinsipper og eksempler.* Oslo: Vista analyse.

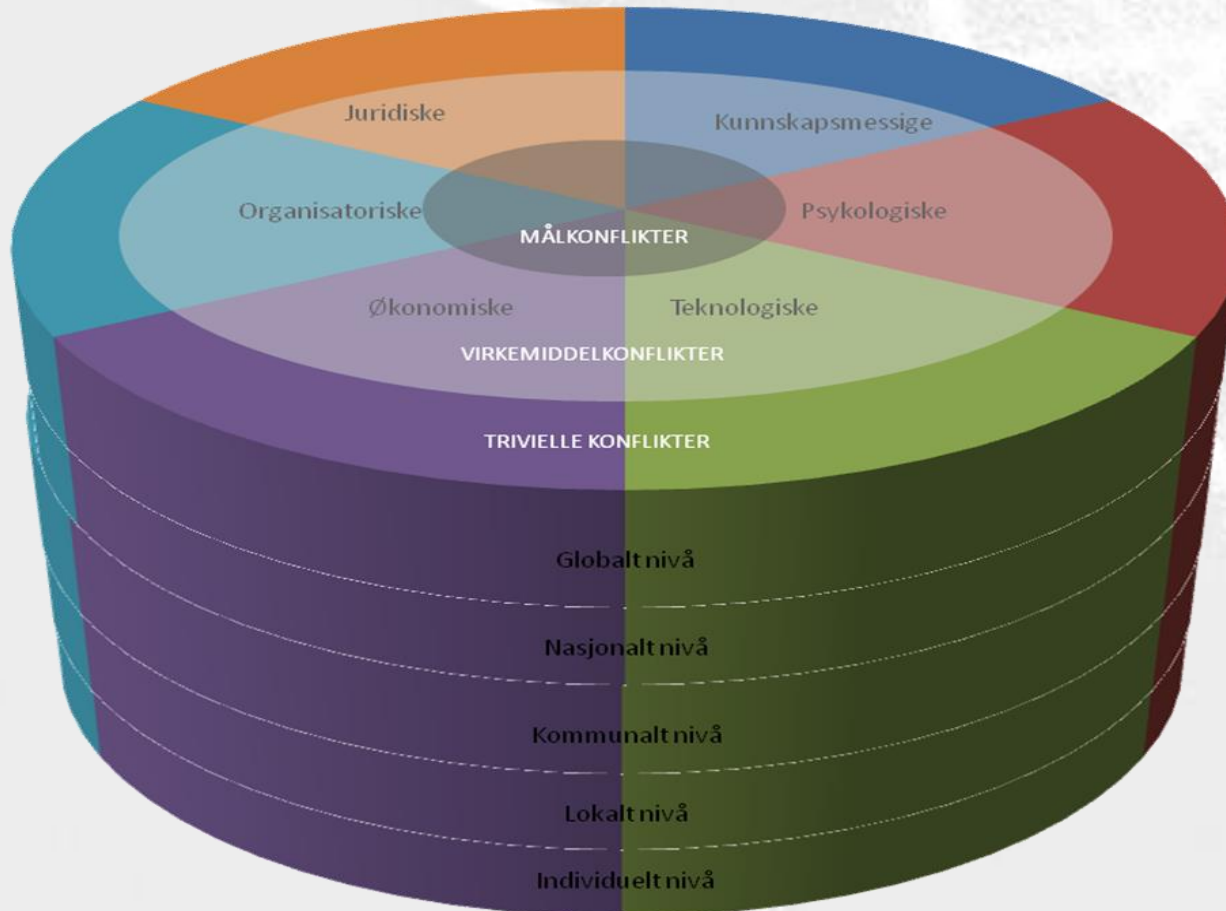
- **En sammendragsrapport**

- **Formidlingsprodukter**

Hva er "tverrsektoriell"?

		Iverksetter	
		Én sektor	Flere sektorer
Målgruppe	Én sektor	(1) <u>Den smale klimapolitikken</u> (eks "grønt kontor" iverksatt av og for kommuneorganisasjonen)	(2) <u>Den typisk kommunale klimapolitikken</u> (eks avfallshåndtering som omfatter én sektor – eks husholdninger – og forutsetter sektorsamarbeid)
	Flere sektorer	(3) <u>Den typisk statlige klimapolitikken</u> (eks drivstoffavgifter iverksatt av Finansdepartement)	(4) <u>Den brede klimapolitikken</u> (eks arealplanlegging, som omfatter mange sektorer og forutsetter sektorsamarbeid)

Hva er "barrierer"?



Kriterier for valg av case

- **Tiltak**

- Tiltak som retter seg inn mot kilder med direkte klimagassutslipp innen kommunegrensene
- Tiltak som kommunene har beslutningsmakt over
- Tiltak som har stor potensiell effekt med tanke på utslippsreduksjon

- **Kommuner**

- Ulike typer kommuner
- Ulike typer samarbeid
- Ulike stadier av planlegging (forslag, politiske vedtak, planlegging og gjennomføring)
- Samarbeid som har ført til at tiltaket blir gjennomført, og initiativ som har strandet

Tverrsektorielle klimatiltak med direkte og store utslipp der kommunen har stor innvirkning

- **Arealtiltak som regulerer transportomfang**
- **Tiltak direkte rettet mot transport (for eksempel kjøprising eller bygging av sykkelveier)**
- **Tiltak i avfallsbransjen (for eksempel utnyttning av avfallet til biogassproduksjon) og visse former for stasjonær energi.**

Valgte case:

Case 1: Interkommunal arealplan for Trondheimsregionen

- Omfatter kommunene Stjørdal, Malvik, Trondheim, Klæbu, Melhus, Skaun, Orkdal, Midtre Gauldal, Rissa, Leksvik og Sør Trøndelag fylkeskommune.
- Representerer arealplanlegging som klimatilak, et område som kommunene har gode virkemidler. Blir regnet som et tiltak med mulighet for store klimakutt.
- Dekker både små og store kommuner: den største er bykommunen Trondheim, mens noen av nabokommunene er små og ligger mer i utkanten.
- Et rent interkommunalt samarbeid, planen er gjennomført av Trondheimsregionen, som er et formelt samarbeid mellom ni kommuner.
- Planen er laget og vedtatt av alle kommunene.

Valgte case:

Case 2: Køprising i Bergen

- Representerer kommunenes muligheter til å regulere transportsektoren direkte.
- Dekker i utgangspunktet en stor bykommune, men samarbeid med fylkeskommunen og staten står sentralt. Påvirker også kommunene rundt Bergen.
- Caset fokuserer på samarbeid mellom en kommune, en fylkeskommune, staten og lokale næringslivsaktører.
- Tiltaket er bare foreslått, men ikke vedtatt i Bergen kommune.

Valgte case:

Case 3: Biogassanlegg i Vestfold

- Omfatter i prinsippet alle kommuner i fylket
- Representerer muligheten kommunene har til å bruke avfallshåndteringen som kilde til klimatiltak. Kommunene har også en rolle i å samordne andre sektorer som må være med på å levere råstoff, bygge og drive anlegget, og bruke sluttproduktet.
- Dekker en region med mange relativt store, tettbygde kommuner.
- Caset dekker samarbeid mellom kommuner, og samarbeid mellom det interkommunale samarbeidet og henholdsvis private utbyggere, landbruksnæringen, fylkeskommunen og andre interkommunale samarbeid utenfor Vestfold.
- Et biogassprosjekt er vedtatt, men gjennomføringen strandet under anbudskonkurransen. Modellen må tilbake til tegnebrettet.

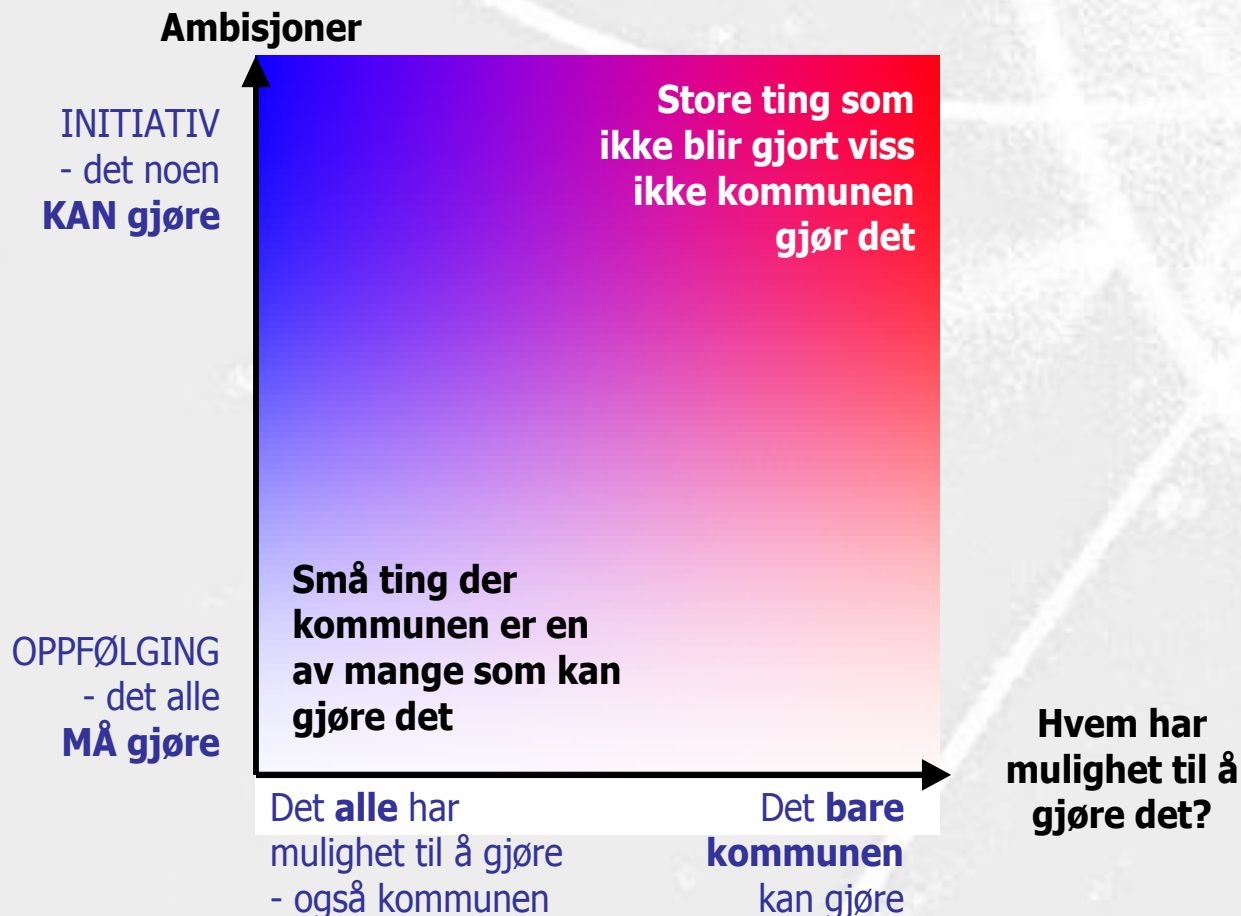
Valgte case:

Case 4: Biogassanlegg i Steigen kommune

- Representerer mulighetene kommunen har til å gjøre klimatiltak innenfor avfallssektoren. Dette er også et eksempel på hvordan en kommune kan legge til rette for klimatiltak i det private næringslivet.
- Representerer små, spredtbygde kommuner.
- Et eksempel på samarbeid mellom en kommune og privat næringsliv.
- Tiltaket er bare foreslått, og er ikke konkretisert.

- Bakgrunn og metode (lysark 3 – 9)
- Beskrivelse av casene (lysark 10 – 13)
- **Hovedresultatene**
 - **Fra Civitas sin studie (lysark 14– 23)**
 - Fra Vestlandsforsking sin studie (lysark 24– 32)
 - Fra Vista sin studie (lysark 33– 41)
- Behov for videre forskning (lysark 42)

Kommunesektorens handlingsrom



Tiltak med store utslippskutt der gjennomføringen er avhengig av kommunene er av størst interesse.

Tiltak som også andre enn kommunene kan gjennomføre (typisk i egen virksomhet) vil uansett kunne initieres gjennom statlige avgifter, lovverk mm

Liste over aktuelle klimatiltak

Beskrevet 75 typer lokale tverrsektorielle klimatiltak, og vurdert potensial for reduserte klimagassutslipp:

- Restriksjoner på parkering
- Tiltak for å få større andel gående og syklende
- Sentrumsutvikling
- Tiltak rettet mot ansatte på arbeidsplasser
- Tiltak knyttet til drift av kollektivtrafikk
- Store investeringstiltak, samordnet med areal- og transportplanlegging
- Tiltak primært er knyttet til godstransport, varelevering, flåtekjøretøyer mm
- Tiltak knyttet til forsyning og bruk av energi til stasjonære formål
- Avfall
- Biogass
- Landbruk

Størst potensial knyttet til restriksjoner på bilbruk og store investeringstiltak der arealbruk og transport sees i sammenheng.

Lokale klimatiltak er ikke som andre klimatiltak...

- **Få eksempler på tiltak som kun har til formål å redusere klimagassutslipp – sammensatt motivasjon**
- **Relativt få tiltak basert på bruk av teknologi – planlegging og annen lokal myndighetsutøvelse viktigst**
- **Vanskelig å kople en konkret kostnad/utgift til et bestemt utslippskutt. Til tider meningsløst å regne på tiltakskostnad**
- **Tilsynelatende lønnsomme tiltak gjennomføres ikke grunnet høy lokalpolitisk kostnad**
- **Tradisjonelle tiltaksanalyser (type Klimakur 2020) fanger i liten grad opp lokale klimatiltak**

Viktig å kvantifisere lokale utslippskutt

- **Klimagassutslipp er vanskelige å sanse eller å måle direkte. Ingen direkte kopling mellom et bestemt utslipp og utslippets virkning** (samme virkning for alle på jorden, uansett hvor utslippet skjer). **Lang tid før dagens tiltak vil gi effekt**
- **Blir derfor lett en «abstrakt» størrelse som kan være vanskelig å forstå/akseptere. Utfordrer folks tradisjonelle oppfatning av forurensning**
- **Vanskelig for folk å forstå forskjellen på klimagassutslipp (forurensning) og energi (ressurs for menneskene)**
- **Krevende, men en absolutt nødvendighet å etablere en standard for kvantifisering med høy tillit**

KVIKKT (verktøy for kvantifisering av kommunale klimatiltak)

- Utviklet for KS av Civitas, Jorforsk, Norsas/Cowi, Urbanet Analyse, Siv.ing. Kjell Gurigard m.fl.
- Standardisert, nettbasert metodikk for kommunenes egen effektberegning av lokale klimatiltak. Beregninger vil kunne verifiseres av uavhengig tredjepart
- Prøveversjon med beregningsmetodikk (sjekklister) for 20 typer lokale klimatiltak foreligger. I 2011-12 testet ut på 127 tiltak i 35 kommuner. Finansiert av KS, KRD, MD mfl.
- Antatt behov; ca. 200 sjekklister samt tjeneste for veiledning, oppdatering, videreutvikling mm
- Bør helst videreutvikles som inter-/overnasjonal standard

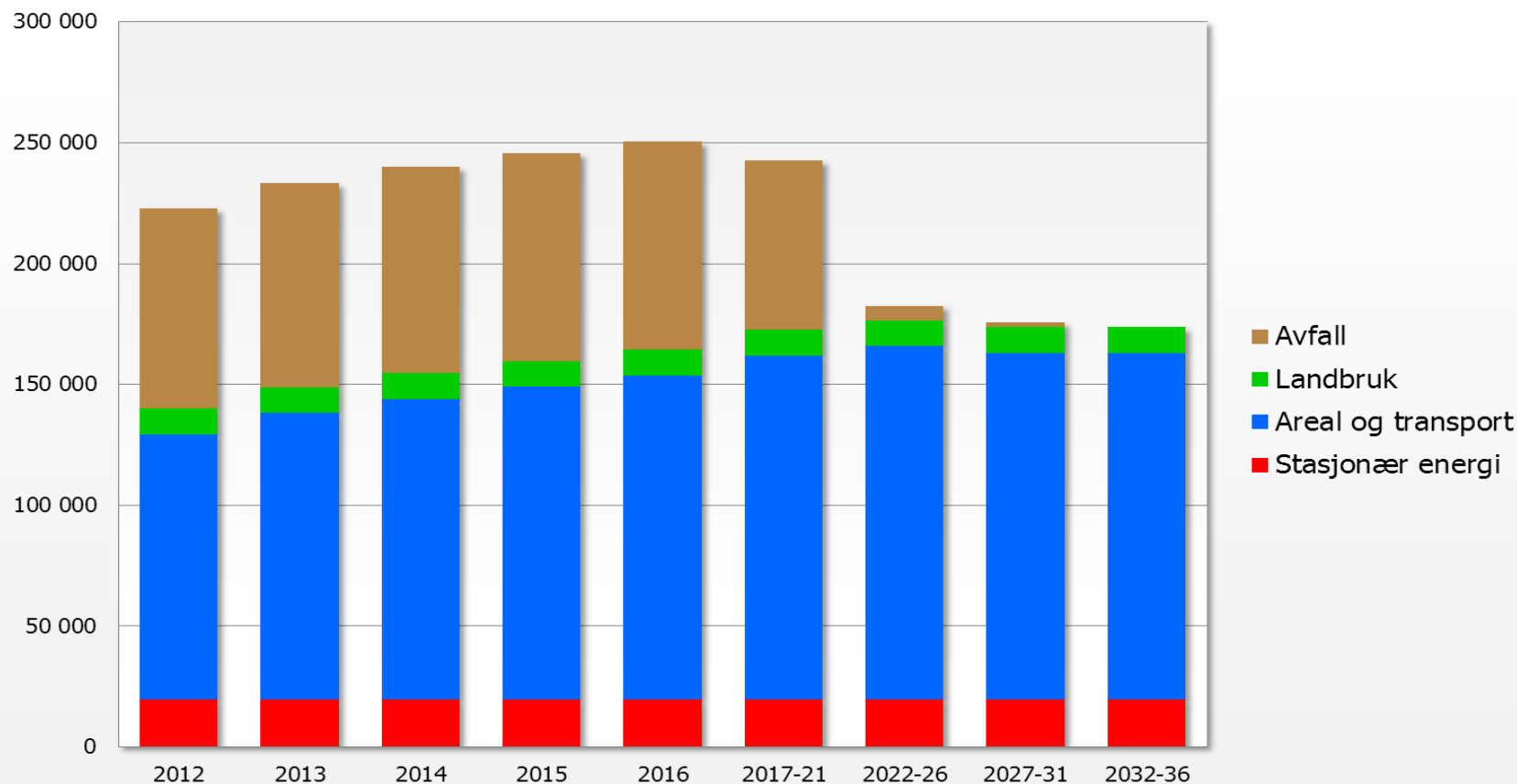
Resultater fra utprøving av KVIKKT

Effekt av 127 kvantifiserte klimatiltak fordelt på 20 tiltakstyper
tonn CO₂-ekvivalenter



Areal og transporttiltak dominerer (jf. KVIKKT)

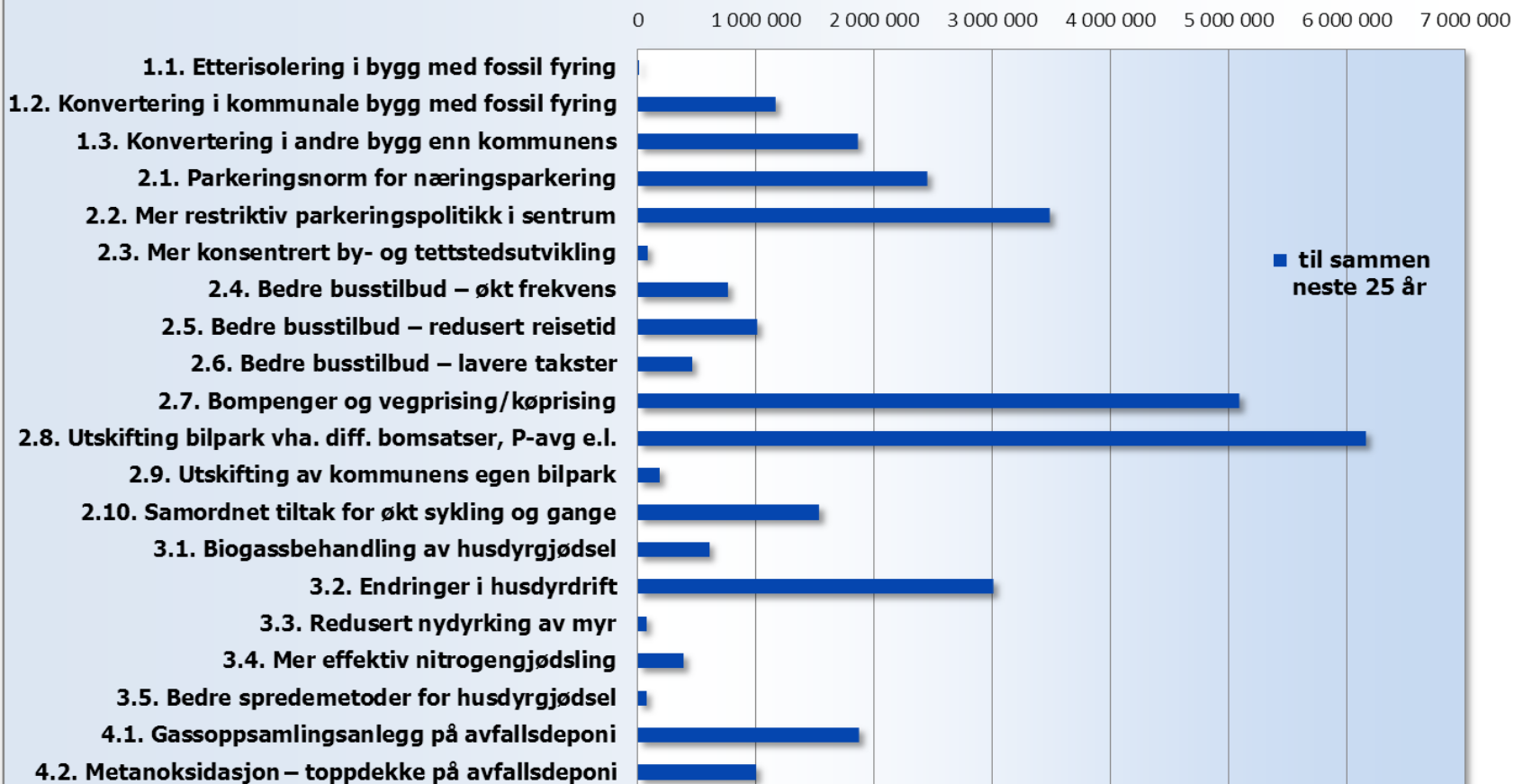
Årlige utslippskutt (tonn CO₂-ekv.), fordelt på tiltaksområder



Stort antatt tiltakspotensial i kommunesektoren

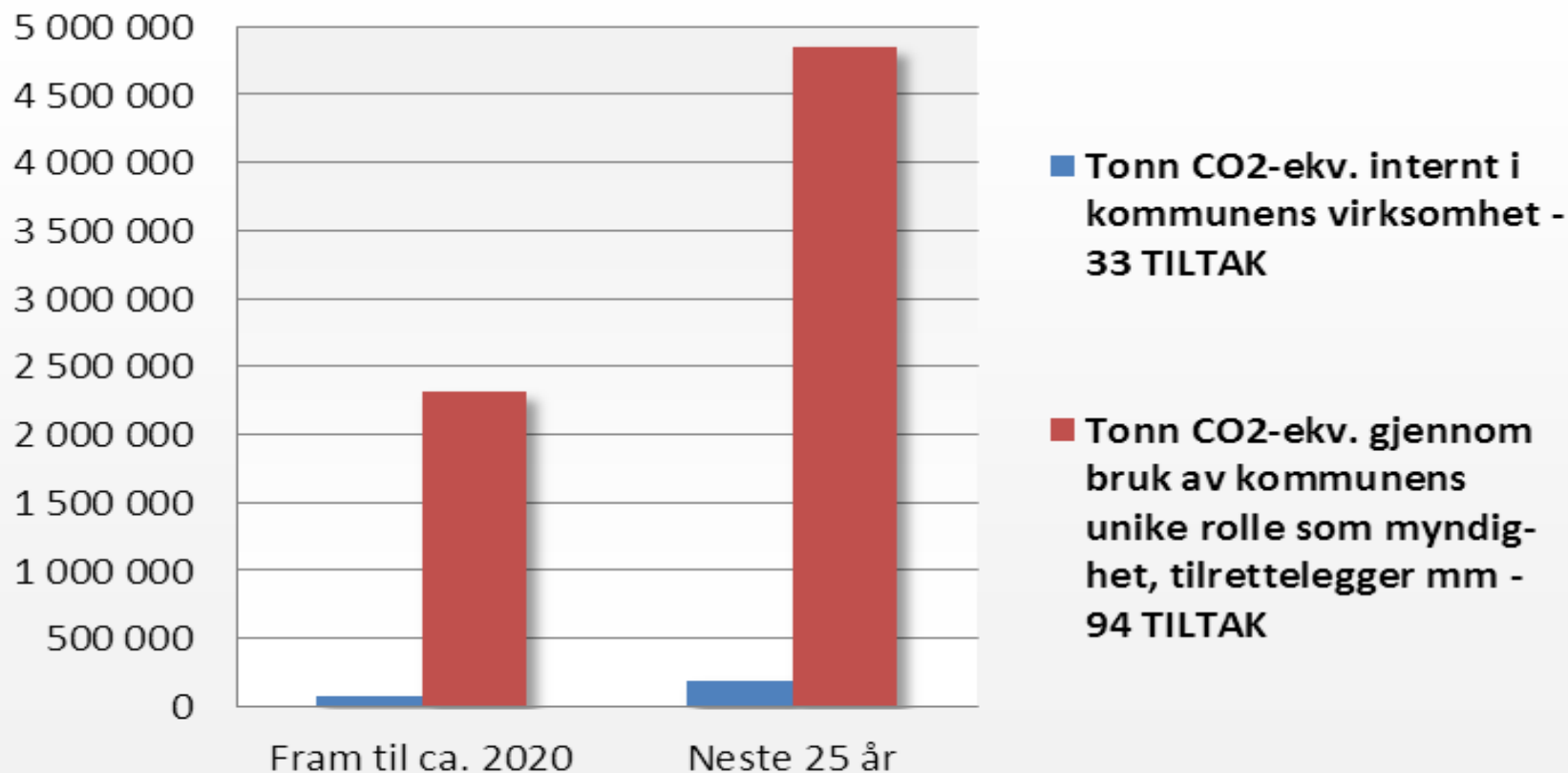
Antatt potensial for klimakutt i norske kommuner

samlet utslippskutt neste 25 år, tonn CO₂-ekvivalenter



Myndighetsrollen viktigst (jf. utprøving KVIKKT)

Fordeling mellom egen virksomhet og kommunen som myndighet, tilrettelegger mm



- Bakgrunn og metode (lysark 3 – 9)
- Beskrivelse av casene (lysark 10 – 13)
- **Hovedresultatene**
 - Fra Civitas sin studie (lysark 14– 23)
 - **Fra Vestlandsforskning sin studie (lysark 24– 32)**
 - Fra Vista sin studie (lysark 33– 41)
- Behov for videre forskning (lysark 42)

De viktigste barrierene

- **Fravær av drivere vel så viktig forklaring som tilstedeværelse av barrierer når det gjelder å forklare manglende gjennomføring av de tverrsektorielle klimatiltak vi har studert.**
- **Viktige drivere**
 - Tilstedeværelsen av klare og konsistente statlige styringssignaler
- **Mindre viktige drivere**
 - Oppfatninger om lokal klimasårbarhet
- **Viktige barrierer**
 - Frykt for tap av velgeroppslutning
 - Konflikter mellom klima og andre lokalpolitiske hensyn
 - Manglende kompetanse og kapasitet på klimaområdet i kommunene
 - Økonomisk risiko
- **Mindre viktige barrierer**
 - Usikkerhet om tiltakene vil ha klimagevinst
 - Teknologisk risiko
 - Kommunestruktur

Barrierer henger sammen

- Samarbeid er ofte ikke kjernen i problemet
- Lokale ideologiske konflikter kan hindre gjennomføring, selv om lokale aktører og statlige myndigheter er enige om både mål og virkemidler
- Lokale interesser kan hindre gjennomføring, selv om det er oppnådd enighet om både mål og virkemidler i interkommunale samarbeid
- Manglende statlig samordning av styringssignaler kan hindre gjennomføring lokalt, selv om kommunen og lokale aktører er enige om både mål og virkemidler

Barrierereduserende faktorer (1)

- **Forankring**
 - Fokus på å skape politisk og administrativ bevissthet, gjensidig tillit og forståelse for overordnet planverk, samarbeid og konkrete klimatiltak.
- **Forpliktelse**
 - Etablering av felles målsettinger gjennom kommunale vedtak og etablering av felles effektive sanksjonsmuligheter ved inngåelser av interkommunalt samarbeid
- **Fordeling**
 - Fokus på hvordan byrder og goder fordeles i prosjektet: fra planleggingsfasen, via implementeringsfasen til driftsfasen

Barrierereduserende faktorer (2)

- **Forventning**
 - Statlige styringssignal og handlingsforventninger er tydelige, og avklares overfor kommunene
- **Forsakelse**
 - Offensive klimatiltak krever ofte lokalpolitiske holdninger til at man må gjøre utfordrende prioriteringer
- **Foredling**
 - Legg forholdene til rette for at nye ideer tas vare på og foredles videre til nye tiltak
- **Forvaltning**
 - Etablering av formålstjenlige forvaltningsenheter krever fokus på juridisk kompetanse og organisasjonskunnskap

Råd som KS kan gi til kommunene




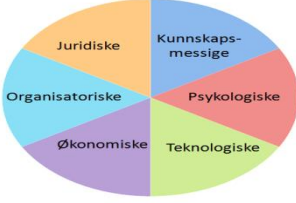











- Inkluder klimaplanene og handlingsprogrammet i det ordinære plan- og budsjettarbeidet.
- Før samarbeidstiltak blir forsøkt satt ut i livet, sjekk at alle er med og har samme virkelighetsforståelse.
- Sjekk om det er gode grunner til å velge én samarbeidsmodell fremfor en annen.
- Ved offentlig-privat samarbeid, ta høyde for næringslivets logikk.
- Ved offentlig-privat samarbeid, velg en samarbeidsmodell som gir de private gode nok rammevilkår.
- Tenk tidlig igjennom hva som er realistisk størrelse og omfang på prosjektet, og hvem som kan finansiere det.
- Ta i bruk råd om hvordan interkommunale samarbeid kan fungere best mulig.
- Vær modige, gå foran.

Råd som KS kan gi til staten

- Hvordan kan staten generelle styrke kommunene i å fylle dagens handlingsrom?
- Hvordan legge til rette for at flere kommuner følger opp sine klimaplaner?
- Regionale tiltak – regionale beslutninger?
- Behov for tydeligere signaler fra staten om kommunenes rolle i klimapolitikken
- Behov for tydeligere signaler fra staten om hvordan kommunene skal prioritere mellom ulike interesser
- Behov for økt kompetanse og kapasitet i kommunene

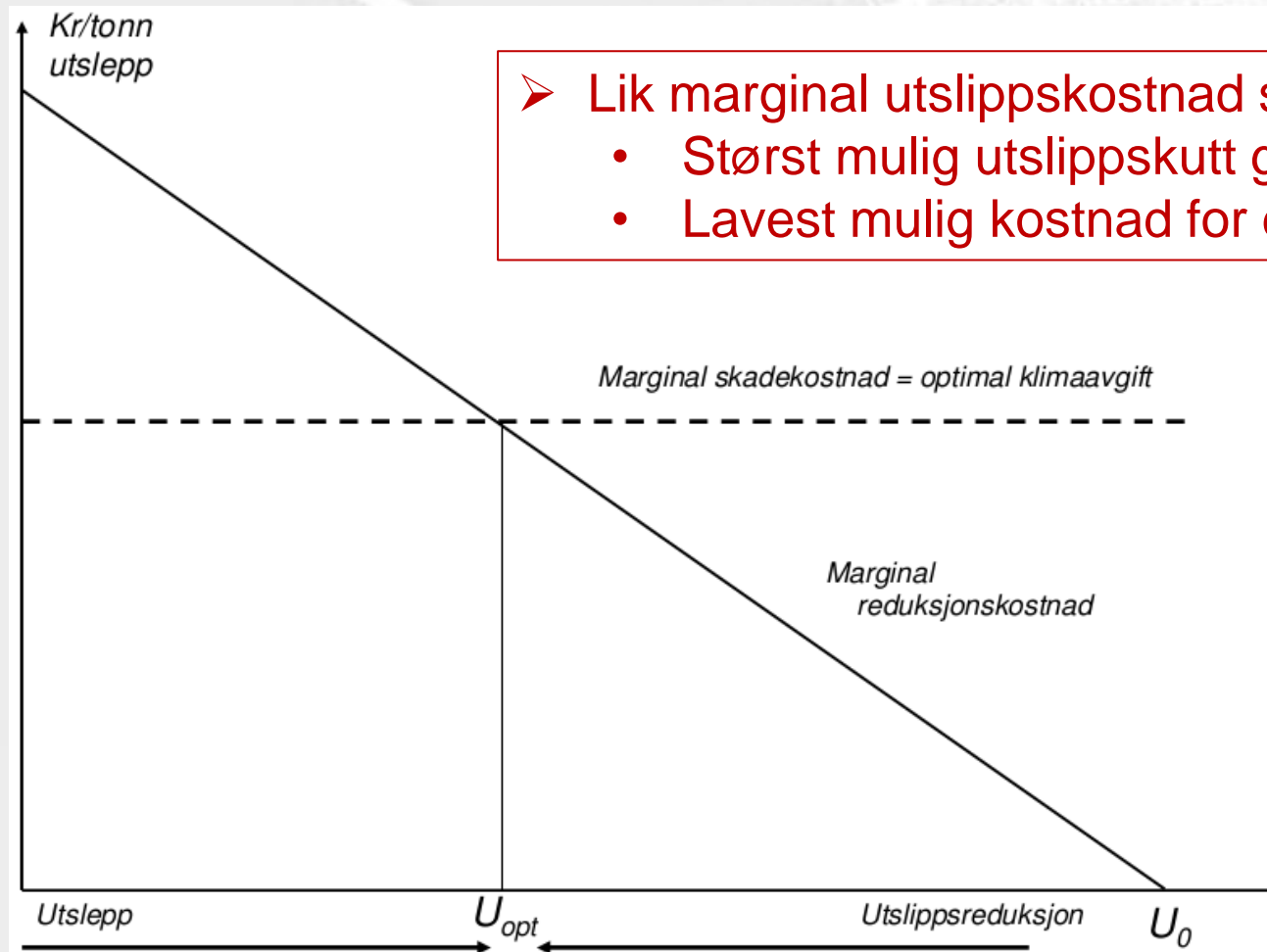
Råd om en metode for kartlegging av barrierer

- **Hva gjelder barrierene?**
 - Uklare mål, uklare virkemidler, trivielle barrierer?
- **Hvilke aktører kan barrierene knyttes til?**
 - Individ, lokale aktører, kommune, nasjonalt, internasjonalt?
- **Hvor opptrer barrierene?**
 - Juridiske, økonomiske, organisatoriske, kunnskapsmessige, teknologiske, psykologiske?
- **Opptrer barrierene enkeltvis eller koblet til andre barrierer?**

Aktører	Hva gjelder barrierene?		
	Mål	Virkemidler	Trivielle forhold
Individuelt nivå			
Lokalt nivå			
Kommunalt nivå			
Nasjonalt nivå			
Globalt nivå			

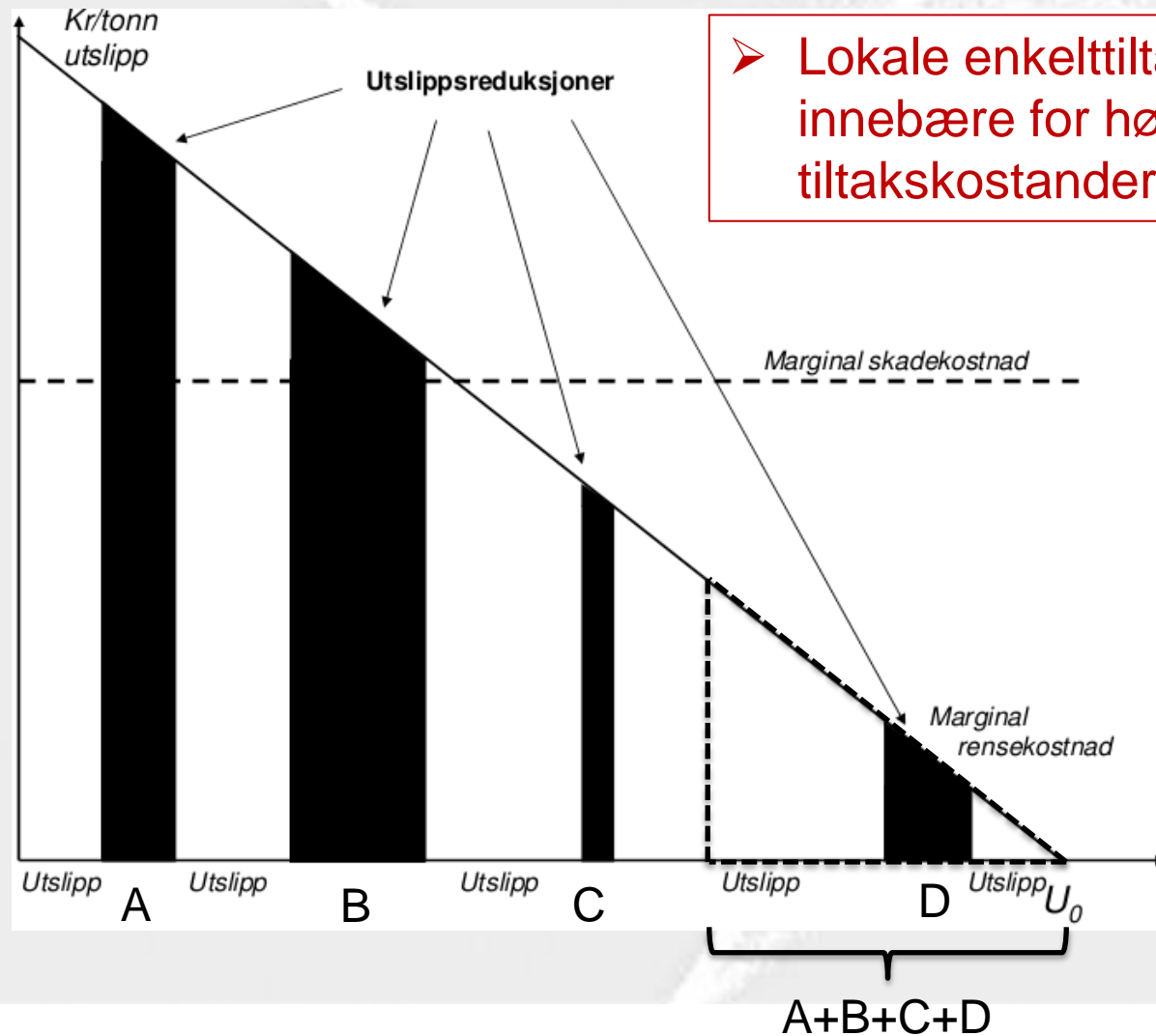
- Bakgrunn og metode (lysark 3 – 9)
- Beskrivelse av casene (lysark 10 – 13)
- **Hovedresultatene**
 - Fra Civitas sin studie (lysark 14– 23)
 - Fra Vestlandsforskning sin studie (lysark 24– 32)
 - **Fra Vista sin studie (lysark 33– 41)**
- Behov for videre forskning (lysark 42)

Sammenhengen mellom klimakostnader og tiltakskostnader



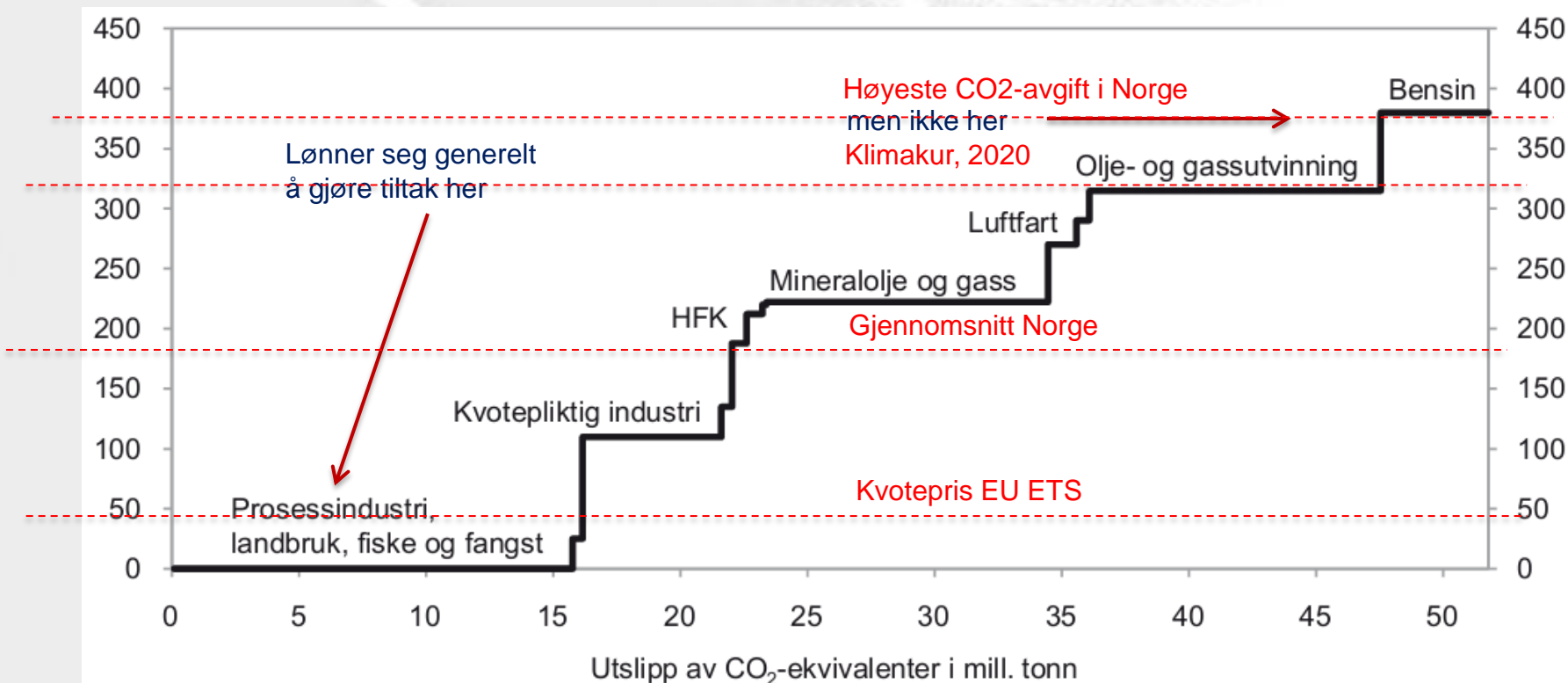
- Lik marginal utslippskostnad sikrer
 - Størst mulig utslippskutt gitt kostnaden
 - Lavest mulig kostnad for et visst kutt

Dyrt med differensierte kostnader



- Lokale enkelttiltak kan lett innebære for høye samlede tiltakskostander

Svært ulike kostnader



- Lønnsomheten i tiltakene avhenger av
- verdsetningen
 - hvor de settes inn

Aktuelle områder?

- Avfall
 - Svært dyrt; allerede dobbelt regulert
- EI-forbruk
 - Kraftsektoren en del av kvotesystemet; ingen effekt på klimautslipp
- Transport
 - Gir faktiske kutt
 - Er regulert gjennom høy CO2-avgift
- Oljefyring
 - Gir faktiske kutt
 - Er regulert gjennom CO2-avgift, men lavere enn for bensin

Mulige begrunnelser for lokale tiltak

1) Manglende reguleringer
i den nasjonale politikken

2) Annen marknadssvikt

manglende info

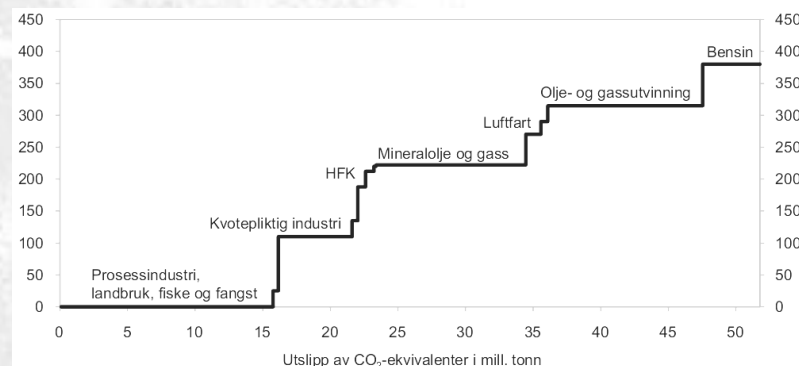
offentlige inngrep (for eksempel laveenergipriser)

usikkerhet

3) Barrierer i kommunale beslutningsprosesser

om prosessene hindrer at private kostnader blir tatt hensyn til fullt ut, kan utslippene bli for høye

4) Økonomiske insentiver – støtte fra staten



Hva finner vi?

- **Unntak fra riktig prising (1) gir for høye utslipp i enkelte sektorer.**
- **Lite tegn til andre typer markedssvikt som påkaller kommunale, framfor nasjonale, tiltak (2)**
- **Tegn til barrierer i de kommunale beslutningsprosessene kan være til hinder for utslippsreduksjoner (3)**

Kva kan kommunane gjøre?

1) Sikre at de tilpasser seg de virkemidlene som eksisterer på en effektiv måte

Gjennom avgifter på bensin og diesel vil det gis insentiver til energieffektivitet i kollektivtrafikken og bruk av biogass blir relativt mer lønnsomt. Tilsvarende vil el-prisene øke gjennom kvotesystemet, noe gir insentiver til energieffektivisering i offentlige bygg. Disse signalene skal ivaretas ved at kommunene tar hensyn til innbyggernes transportutgifter i sin planlegging.

2) Sikre tilstrekkelig beslutningsgrunnlag

Casene gir klare signaler om at utredningsarbeid i kommunesektoren kan være tilstrekkelig som beslutningsgrunnlag, både mht bredde i utvalget av konsepter som vurderes, og mht anslag på tiltakskostnader per tonn klimautslipp.

3) Om kommunene skal gjøre egne tiltak bør de rettes mot de utslippene som er for lavt priset

Dette gjelder for eksempel for utslipp fra jordbrukssektoren og CO₂-opptak i skog og jordsmonn.

4) Unngå doble reguleringer

Når virkemidler allerede eksisterer, for eksempel i form av avgifter, vil det gi de nødvendige signaler til markedet og utslippsreduksjoner som forklart ovenfor. Da vil rene klimatiltak i kommunesektoren medføre kostnader i tillegg til avgiftene. Dette innebærer at kostnadene ved utslippsreduksjoner er høyere enn nytteverdien. I praksis vil da kommunene prioritere bort andre oppgaver, som helse og skole, evt overføre kostnader på innbyggerne, for å oppnå utslippsreduksjoner som kan oppnås billigere i andre sektorer i økonomien.

Samlet perspektiv på forskningsbehov på området

- **Hva bør være kommunenes framtidige plass i klimapolitikken?**
 - En rendyrket samfunnsøkonomisk tilnærming kan i prinsippet lede til at kommunene endrer rolle fra aktiv lokal utøver til utlukkende det å tilpasse seg statlig klimapolitikk. Samtidig; kommunene er "førstelinjetjenesten" også i klimapolitikken – det er kommunen som møter innbyggerne ansikt til ansikt. Bør de ikke da ha en stor rolle i klimapolitikken?
- **Hva er muligheter og begrensninger ved bruk av lokal kvantifisering av klimagassutslipp som styringsverktøy?**
 - Prosjektet har avdekket grunnleggende kunnskapsbehov mhp grunnlagsdata så vel som uklarheter når det gjelder praktisk anvendelse
- **Bredestudie som oppfølging av foreliggende caseundersøkelse**
 - En spørreskjembasert undersøkelse til alle kommuner som spesifikt dreier seg om hvilke drivere og hvilke barrierer kommunene opplever er avgjørende i det lokale klimaarbeidet