

Sammendrag og konklusjoner

Bakgrunn og formål med prosjektet

Kommunenes rolle er delt mellom å være samfunnsplanlegger, tilrettelegger og forvaltningsmyndighet, tjenesteprodusent og virksomhetseier. Kommunene er derfor en sentral aktør i arbeidet med å redusere Norges klimagassutslipp og tilpasse samfunnet til de forventede klimaendringene. Prosjektet "Klimamål i et kommuneperspektiv" har to deler: Del 1 er en spørreundersøkelse til samtlige av landets kommuner og fylkeskommuner, og del 2 er en uttesting av alternative metoder for å aggregere enkeltkommunenes mål og tiltakspotensial for utslippsreduksjoner til hele kommunesektoren.

Klimagassutslipp i kommunene – status og utvikling

Kommunerelevante utslipp summerte seg opp til om lag 21 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2007, noe som er om lag halvparten av de landbaserte utslippene i Norge. Vegtrafikk står for om lag 49 prosent av utslippene. Alle transportkilder (mobile kilder) til sammen utgjør en andel på om lag 60 prosent hvis vi inkluderer arbeidsmaskiner, traktorer, med videre. Landbruksutslipp (prosessutslipp) utgjør om lag 20 prosent, utslipp fra stasjonær energibruk og produksjon utgjør om lag 13 prosent, og avfallsdeponier utgjør om lag 6 prosent. Utenfor kommunesektoren er det utslipp fra prosessindustri, sjø- og lufttransport samt fra oljevirkosomhet.

40 prosent av kommunenes utslipp stammer fra kommunene med folketall større enn 20.000 (11 prosent av landets kommuner), 37 prosent av utslippet fra de 34 prosent med folketall mellom 5.000 og 20.000, og 23 prosent av utslippet fra de 55 prosent med folketall under 5.000.

Kommune-Norges utslipp har i perioden 1991 til 2007 økt med 11 prosent. I framskrivningen av klimagassutslipp antas ikke utslippene samlet sett å øke fram til 2030. Utvikling er riktignok svært forskjellig for de ulike kildene. Utslipp fra mobile kilder vokser sterkt gjennom hele perioden, mens utslipp fra de andre kildene enten går ned eller holder seg omtrent på 1990-nivået.

Utviklingen i den enkelte kommunes fra 1990 til 2030 er også svært ulik. Noen kommuner vil fortsatt ha fraflytting og redusert aktivitet, og klimagassutslippene vil bli redusert. Andre kommuner vil få en sterk befolkningsvekst, økt aktivitet og trolig økte samlede klimagassutslipp.

Status og framdrift av klimaarbeidet i kommunene

Det er en betydelig aktivitet og relativt rask utvikling i klimaarbeidet i kommunene, men det vil fortsatt ta mange år før hovedtyngden av norske kommuner har fått utarbeidet og politisk vedtatt klimaplaner.

3 av 4 kommuner har klimaspørsmålet som en del av kommunens arbeid. I ulik grad har disse kommunene satt seg mål, utarbeidet planer og tiltaksutredninger, eller i det minste gjort vedtak om å starte opp dette arbeidet.

Det har vært en sterk økning i antall politisk vedtatte planer de siste årene, om lag en dobling fra 2007 til 2009. Veksten i antallet kommuner med klimaspørsmålet som del av sitt arbeid har hatt en enda sterkere vekst med om lag en firedobling i samme periode.

De mest folkerike kommunene, med innbyggertall over 20.000, har kommet lengst. Alle disse har enten startet opp arbeidet eller er i ferd med å starte opp. Arbeidet har kommet kortest i kommunene med et folketall på 5.000 eller mindre.

Til nå har det å lage klimaplaner vært helt opp til kommunene. Det har kommet oppfordringer både fra staten og KS, samt at først Statens forurensingstilsyn (SFT) og senere Enova har gitt støtte til planarbeidet. I september 2009 ble det i medhold av plan og bygningsloven fastsatt statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging i kommunene. Dermed har kommunene fått pålegg om å lage klimaplaner og revidere disse minimum hvert fjerde år. Regjeringen forventer at alle kommunene skal ha vedtatt en slik plan i løpet av et knapt år.

Vi mener at det er usikkert om det nye pålegget vil ha noen særlig innvirkning på den videre framdriften i forhold til om klimaplaner hadde fortsatt å være frivillig for kommunene. Vi har laget to utviklingsbaner ("prognoser") for den videre framdriften som eksempel på at pålegget henholdsvis virker ("øvre utviklingsbane") og ikke virker ("nedre utviklingsbane").

I den øvre utviklingsbanen er prognosen at 50 prosent av kommunene vil ha vedtatt klimaplan innen 2011, majoriteten (85 prosent) innen 2024 og alle kommunene innen 2022. I den nedre utviklingsbanen er prognosen 50 prosent innen 2014, majoriteten innen 2019 og alle innen 2027.

Mål og tiltak i klimaarbeidet i kommuner og fylkeskommuner

Av de om lag 75-80 prosent aktive kommunene har om lag 33 prosent vedtatt *klimamål*.

Målformuleringene spenner vidt fra spesifikke tallfestede reduksjonsmål og aktivitetsmål, til mer vage visjonære mål. Noen har lagt vekt på prosessuelle og strategiske mål. Mål som er knyttet til stasjonær energi dominerer, mens avfall, landbruk, transport og anskaffelser er klart mindre framtreddende.

Halvparten av kommunene som har vedtatt klimamål har tallfestet dem. Et gjennomgående trekk er 10 prosents reduksjon innen 2012 og 20-30 prosents reduksjon fram til 2020, sett i forhold til et basisår i perioden 1991 til 2008. Halvparten av kommunene har også formulert mål om klimatilpasning.

De fleste *tiltakene* som de aktive kommunene har satt i gang (eller vedtatt å sette i gang), er knyttet til stasjonær energibruk med utfasing av oljekjeler til oppvarming og utvidelse av fjernvarmesystem som de hyppigst forekommende. Dernest følger tiltak knyttet til avfallshåndtering i form av kildesortering og gjenbruk. Det er langt færre kommuner som har iverksatt tiltak innen landbrukssektoren, og da hovedsakelig i form av gjødselsplaner. Det samme gjelder for areal- og transportutvikling der det er langsiktig tiltak som konsentrert utbygging og fortetting rundt knutepunkter som går igjen.

Om lag 60 prosent av fylkeskommunene har vedtatt klimamål. Dette er 5 av 7 fylkeskommuner på Østlandet, 2 av 6 på Sørlandet-Vestlandet og 2 av 5 i det nordenfjeldske.

"Aktive" fylkeskommuner har flest "aktive" kommuner. I fylker der fylkeskommunene har vedtatt klimamål har 37 prosent av kommunene også gjort slike vedtak, mens bare 27 prosent av kommunene har gjort det i fylker der fylkeskommunene ikke har vedtatt klimamål. Dette kan tyde på at klimaaktivitet i fylkeskommunen kan påvirke kommunene, blant annet gjennom samarbeid og veiledning.

Det kan være aktuelt for KS å følge opp spørreundersøkelsen med jevnlig repetisjoner som vil kunne gi oppdatert informasjon om status og mål i kommunenes klimaarbeid. På bakgrunn av våre erfaringer med undersøkelsen, har vi foreslått en del forenklinger og endringer i en spørreundersøkelse som vi anbefaler gjennomført hvert annet år. Noen av spørsmålene kan dekkes ved kommunenes KOSTRA-rapportering.

Kommunalt klimaarbeid i Sverige vs. Norge

I Sverige er det fastsatt både nasjonale mål og regionale mål (länsnivå). Kommunene bruker de regionale målene som utgangspunkt for sitt videre arbeid og fastsetting av egne mål.

En rekke kommuner har politisk vedtatte klimamål/utslippsmål og/eller formelle klima- og energistrategier. Strategiene inkluderer ofte oppfølgingsplaner, resultatoppfølging og revisjoner/evaluering.

De institusjonelle og økonomiske betingelsene for lokalt klimaarbeid i Sverige er klart bedre enn dem man finner i Norge. I Sverige ble klimaarbeidet også initiert annerledes enn det til nå har blitt i Norge. Statlige myndigheter påla kommunene å ha en klima- og energiplan og innførte samtidig et nasjonalt klimafond (LIP og deretter Klimp) der kommunene ble oppfordret til å søke investeringsstøtte til klimagassreduserende tiltak.

Kommune-vedtatte klimamål – aggregert

Det drøftes tre alternative metoder for aggregering av kommunenes/fylkeskommunenes egne klimamål til et nasjonalt nivå. Utvalget som beregningene er bygget på, representerer mer eller mindre presist kvantifiserte mål fra 51 kommuner. I metodeutviklingen er det blant annet lagt vekt på enkelhet og anvendbarhet for kommunene selv, KS og statlig myndighet.

De ulike alternative metodene gir ganske store forskjeller i hva som kan tolkes til å være kommune-Norges samlede mål. Beregningsalternativene som i størst grad tar hensyn til årsakene til variasjonene i kommunenes utslipp, er de mest troverdige og de med minst innbyrdes forskjell.

Beregningene viser at potensialet for utslippsreduksjoner er i størrelsesorden 2,7 til 3,5 millioner tonn i forhold til 1991-nivå, 5,5 til 6,3 millioner tonn i forhold til 2007-nivå og om lag 6 til 7 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i forhold til framskrevet utslipp til 2020. En forutsetning for disse resultatene er at klimamålene i kommuner som har kvantifisert mål er representative for hele kommune-Norge.

Kommune-vedtatte klimatiltak – aggregert

Det belyses hvilke klimatiltak kommunene planlegger eller har gjennomført, og hvor store reduksjoner i klimagassutslippene disse kan summere seg opp til på nasjonalt nivå. Selv om en i utgangspunktet må basere seg på opplysninger fra et meget begrenset antall kommuner som har angitt planlagte tiltak og kvantifisert utslippsreduksjonene, er de kommunale tiltakene innen de ulike sektorer såpass ensartet at det kan la seg gjøre å aggregere opp effekten av dette til en samlet effekt på nasjonalt nivå.

Tiltakene er delt i to grupper. Tiltak innen landbruk utgjør den ene gruppen, tiltak innen alle øvrige sektorer, som omfatter stasjonær forbrenning, avfall og mobile kilder, utgjør den andre gruppen. Grunnen til at de tre sistnevnte sektorene er sett på samlet er at de har det til felles at utslippenes størrelse i stor grad er direkte avhengig av menneskers aktivitet. Utslipp i landbrukssektoren er i mye større grad avhengig av størrelsesforholdet ved landsbruksaktiviteten, det vil si antallet dekar dyrket mark og antallet husdyr.

Beregningene viser at gitt at de planlagte tiltakene i kommunene vi har studert, er representative for hele kommune-Norge, vil potensialet for utslippsreduksjoner være i størrelsesorden 2,4 millioner tonn CO₂-ekvivalenter fram mot 2020. Det tilsvarer en reduksjon i sektorenes utslipp på om lag 12 prosent.

Klimamål i kommuneperspektiv – en drøfting

Resultatene fra vår undersøkelse viser stor variasjon i mål- og tiltaksformuleringer. Det kan tyde på at faktagrunnlag kommunene har bygget målfastsettelsen på er svært usikkert. I mange tilfeller må derfor målene betraktes mest som visjoner som man vil strekke seg etter.

Det er avvik mellom mål og tiltak i de kommunale klimaplanene, men avviket er ikke urimelig stort og kan ha sine forklaringer. Målene spenner fra det visjonære, strategiske til det mer realistiske. Innbakt i flere av målformuleringene ligger det trolig forventninger om effekter av generelle statlige virkemidler (avgifter, mv.) og internasjonal teknologisk utvikling. Tiltak der effekten er kvantifisert er i hovedsak der kommunene har egne virkemidler og sterk påvirkningskraft. Til slutt kan det også være for lite kunnskap til å kvantifisere effekten av en rekke av de aktuelle tiltakene.

Det er sannsynlig at kommunene har en reell påvirkningskraft (styringsmulighet) til å redusere klimagassutslippene i størrelsesorden 2,5 – 7 millioner tonn CO₂-ekvivalenter. Ytterpunktene i dette

intervallet skriver seg fra henholdsvis estimert aggregert effekt av vedtatte tiltak og vedtatte mål aggregert til nasjonalt nivå.

Kommunene kan ivareta oppgaver i klimapolitikken, men ansvaret faller på staten. Stat, fylkekommuner og kommuner må ses som et samlet system, der kommunene trenger både krav og støtte. Idealisme er ikke tilstrekkelig til oppnå resultater i den størrelsesorden som kreves.