



Klima- og miljødepartementet - KLD

Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Vår referanse: 23/04966-3
Arkivkode: 033
Saksbehandler: Guro Bøe Wensaas
Deres referanse:
Dato: 26.02.2024

Høringssvar fra KS til NOU 2023:25 Omstilling til lavutslipp - veivalg for klimapolitikken mot 2050

KS viser til høring à 31.10.2023 av NOU 2023:25 Omstilling til lavutslipp – veivalg for klimapolitikken mot 2050.

Klimautvalgets rapport er et svært viktig grunnlag for utarbeidelse av norsk klimapolitikk fremover. Samarbeid mellom forvaltningsnivåene er vesentlig for å lykkes i omstillingen. Kommuner og fylkeskommuner vil ta medansvar for å bidra til at Norge når målene om 50-55 prosent kutt i klimautslippene innen 2030 og et lavutslippssamfunn innen 2050. Videre ønsker kommuner og fylkeskommuner å føre en arealpolitikk som søker å utvikle gode lokalsamfunn i hele landet, og samtidig forene dette med hensynene til å bremse klimaendringene, tilpasse til et endret klima, og stanse tap av naturmangfold.

KS hovedbudskap:

1. KS anerkjenner at omstillingen til lavutslippssamfunnet vil kreve betydelig innsats på alle nivåer og et bredt samarbeid mellom alle relevante aktører
2. Staten og kommunesektoren må sammen finne mål og virkemidler for å gjennomføre omstillingen til et naturnøytralt lavutslippssamfunn. Det forventes et tett samarbeid med kommunesektoren gjennom KS om stortingsmeldingene om natur og klima
3. Staten må stille til rådighet langsiktige og forutsigbare virkemidler for lokal omstilling som setter kommunesektoren i stand til å gjennomføre en ambisiøs klimapolitikk i samarbeid med andre aktører
4. KS mener at plan- og bygningslovens rammer med kommunestyret som planmyndighet, og vektlegging av det lokale selvstyret må være premiss også for eventuelle fremtidige regelverksendringer i arealpolitikken. Øvrig sektorlovgivning som påvirker arealbruk, må koordineres med plan- og bygningsloven.
5. Det må legges vekt på å utvikle kunnskapsverktøy som understøtter arbeidet med de lokale avveiningene i arbeidet med å lage planer og gjennomføre tiltak på klimaområdet og i arealforvaltningen. I tillegg må det legges vekt på kompetansebygging og veiledning knyttet til omstillingen. Fylkeskommunens rolle som kunnskapsutvikler og veileder bør styrkes i omstillingsarbeidet.
6. Omstillingen til en sirkulærøkonomi må favne alle sektorer og det bør gjennomføres en bred utredning av virkemidler for en mer sirkulær økonomi

7. Det må utredes hvilke konsekvenser omstilling til lavutslipp og veivalg for klimapolitikken fram mot 2050 vil få for effektive kommunikasjonsårer, distriktsutvikling, bosetting og utvikling av fornybar energi.
8. KS mener fornybar kraft må prioriteres høyere enn andre arealkrevende formål

Utdypende kommentarer

1. VARIG OMSTILLING KREVER ØKT INNSATS OG BREDT SAMARBEID

Virkelighetsbeskrivelsen som utvalget tegner er godt gjennomarbeidet og gir et helhetlig bilde av hva som er nødvendig for å nå de langsiktige klimamålene. Det er som utvalget skriver slik at målene i klimapolitikken må oppnås parallelt med en rekke andre samfunns mål, og at der målkonflikter ikke kan unngås, må det gjøres tydelige avveininger og valg for å oppnå nødvendig aksept. Som utvalget skriver «For å kunne se ulike mål i sammenheng på denne måten, bør klimapolitikken utformes gjennom en helhetlig tilnærming der tiltak og virkemidler vurderes samlet, ikke enkeltvis.» En omfattende omstilling er avhengig av klare mål, verktøy og virkemidler, men også lokal aksept for endring. Kommunene har høy grad av legitimitet i forhold til å utvikle sine lokalsamfunn, derfor er det nødvendig med en koordinert innsats i omstillingen.

KS anerkjenner at omstillingen til lavutslippssamfunnet vil kreve betydelig innsats på alle nivåer og et bredt samarbeid mellom alle relevante aktører

2. SAMARBEID OM MÅL OG VIRKEMIDLER I KLIMA OG NATURPOLITIKKEN

KS mener at drøftingen av kommunenes rolle burde vært viet mer plass i utvalgets rapport. Blant annet er behovet for samarbeid mellom kommunesektoren og staten og andre aktører ikke omtalt bortsett fra en setning om at «samspillet mellom offentlige og private aktører blir viktigere når tverrsektorielle løsninger skal etableres.» Hvis kommunesektoren er en så viktig aktør som angitt, bør kommunesektorens bidrag ha vært drøftet mer inngående. KS ser det som en stor svakhet at utvalget så å si ikke diskuterer flernivåstyring og samarbeid mellom aktører.

Innfasingen av el-ferger, utviklingen av utslippsfrie hurtigbåter og omstillingen til utslippsfri anleggsdrift er bare noen eksempler på behovet for slikt samarbeid. Behovet for å få på plass slike samarbeidsløsninger fastslås for eksempel i Klimapanelets sjette hovedrapport (E.3) og i slutterklæringene fra klimatoppmøtet i Glasgow og i Dubai.

Kommuner og fylkeskommuner er nøkkelaktører for å nå klimamålene, og er godt i gang med omstillingsarbeidet. Uten økt innsats fra kommuner og fylkeskommuner vil det bli svært vanskelig å oppnå nødvendige utslippsreduksjoner fram mot 2030 og nærmest umulig å nå målet for 2050. Staten må derfor legge til rette for at kommuner kan føre en ambisiøs klimapolitikk. Utvidelse av byvekstavtalene, langsiktige ordninger for innføring av utslippsfrie løsninger, og en langsiktig ordning for Klimasats er eksempler på slik tilrettelegging. Utvalget anbefaler selv en styrking av Klimasats som tiltak i gjennomføringen av politikken for å bli et lavutslippssamfunn.

Kommunesektorens handlingsrom må ivaretas i de kommende stortingsmeldingene om klima og natur, og det må legges til rette virkemidler for omstilling i kommunene. Det er derfor viktig at kommunesektoren trekkes inn i arbeidet med å utvikle mål og virkemidler. KS er enig i at staten bør legge til rette for at kommuner kan føre en ambisiøs klimapolitikk og bryte ned barrierer som kan begrense kommunenes klimaarbeid.

KS har ikke vesentlige innvendinger til det konkrete forslaget om å gjøre det lovpålagt for kommunene å utarbeide og vedta klimamål med tilhørende plan og tiltak. Men, som det framgår av Klimakur 2030, har et stort antall kommuner mer ambisiøse mål og tiltak for kutt i klimarelaterte utslipp enn staten selv og statlige etater.

Staten og kommunesektoren må sammen finne mål og virkemidler for å gjennomføre omstillingen til et naturnøytralt lavutslippssamfunn. Det forventes et tett samarbeid med kommunesektoren gjennom KS, om stortingsmeldingene om natur og klima.

3. VIRKEMIDLER FOR LOKAL OMSTILLING

For å nå klimamålene må det legges vekt på nye innenlandske tiltak. Det gjennomføres svært mye positivt omstillings- og innovasjonsarbeid i kommunesektoren, men for å få reell kraft og skalering, er det behov for kraftfulle virkemidler som tar ned risiko og støtter omstillingsarbeidet. Flere eksisterende virkemidler som er evaluert og har dokumentert effekt, prioriteres ned i statsbudsjettene. Dette gjelder både regionale Forskningsfond og virkemiddelet Innovasjonspartnerskap. Klimasats er kun videreført hvert år de senere år gjennom forlik i Stortinget. KS er enig med utvalget i at støtteordningen Klimasats må styrkes.

KS peker også på at problemet med feil i klimaregnskapet ved publisering i desember viste at det trengs en storsatsing på forbedring av Miljødirektoratets klimaregnskap for kommunene.

Staten må stille til rådighet langsiktige og forutsigbare virkemidler for lokal omstilling som setter kommunesektoren i stand til å gjennomføre en ambisiøs klimapolitikk i samarbeid med andre aktører.

4. KOMMUNENE SOM PLANMYNDIGHET

Kommunesektoren har ansvar for forvaltning av 80 % av landets arealer. Plan- og bygningsloven, med kommunen som primær arealmyndighet, er det viktigste redskapet for å ivareta ulike hensyn i planlegging. Utvalgets tidligere nevnte forslag om å gjøre det lovpålagt for kommunene å utarbeide og vedta klimamål med tilhørende plan og tiltak, hører naturlig hjemme i kommunenes planarbeid. Et lovfestet ansvar er det naturlig å se i sammenheng med revisjonen av plan- og bygningsloven, der også øvrige virkemidler som styrker kommunenes handlingsrom må vurderes.

Arealpolitikken skal både ivareta ulike overordnede nasjonale hensyn, respektere de vanskelige arealbruksavveiningene som norske kommuner står ovenfor og samtidig gi rom for lokal samfunnsutvikling. Skal målene om kraftige klimautslippsreduksjoner og omstilling til lavutslippssamfunnet nås, vil det nødvendigvis også måtte få tydelige konsekvenser for kommunale arealbeslutninger. Fra KS side må plan- og bygningslovens rammer med kommunestyret som planmyndighet og vektlegging av det lokale selvstyret være en grunnleggende premisse for nasjonal politikktutvikling. Summen av klimautvalgets forslag vil i realiteten innebære betydelig sterkere statlig styring over kommunale arealbeslutninger. Staten og kommunesektoren må sammen utvikle både mål og nye virkemidler i arealpolitikken som sørger for at mulighetene til lokal samfunnsutvikling og parallell oppnåelse av klima- og naturmål kan realiseres gjennom lokale beslutninger uten mer detaljert statlig styring.

KS er særlig kritisk til utvalgets beskrivelse i teksten om at mer aktiv bruk av innsigelse kan gi bedre rettleiding og tydeligere føringer til kommunene om hvordan deres planer skal bidra til oppnåelse av de nasjonale målene for klima og natur. KS kan heller ikke se at utvalget begrunner godt sin vurdering av at de siste årene er innsigelsesinstituttet, som skal sikre at nasjonale klima- og miljøhensyn ivaretas i lokal arealplanlegging, svekket slik at det ikke lenger fungerer etter intensjonen i plan- og bygningsloven. KS vil påpeke at innsigelser skal brukes som en sikkerhetsmekanisme der nasjonale og regionale hensyn ikke ivaretas. Praktiseringen av ordningen må reflektere de faktiske nasjonale og regionale interessene slik

disse kommer til uttrykk i lov og bestemmelser og ikke gjennom signaler om mer aktiv bruk av innsigelsesinstituttet.

Plan- og bygningslovens rammer med kommunestyret som planmyndighet, og vektlegging av det lokale selvstyret må være premiss også for eventuelle fremtidige regelverksendringer i arealpolitikken. Øvrig sektorlovgivning som påvirker arealbruk må koordineres med plan- og bygningsloven.

5. BEHOV FOR KAPASITET OG KOMPETANSE

KS opplever at utvalget i større grad framhever styringsløsninger enn å legge til rette for nye initiativer og samarbeidsløsninger. For eksempel foreslås det at statsforvalteren i større grad bør samordne ulike planer og prioriteringer innenfor hver region. KS vil understreke at fylkeskommunene gjennom sin rolle som regional planmyndighet har denne rollen, og den må videreutvikles fremfor å flytte ansvaret til Statsforvalter.

Like viktig som styringsdimensjonen er arbeidet med kunnskapsverktøy som understøtter arbeidet med de lokale avveiningene i arbeidet med å lage planer og gjennomføre tiltak på klimaområdet og i arealforvaltningen. Det er videre behov for styrking av kompetanse og kapasitet i plan- og omstillingsarbeidet. Kommunene etterspør kunnskapsverktøy som eksempelvis ulike typer regnskap og budsjett knyttet til klima, arealbruk og natur og samarbeidsarenaer for utvikling av kompetanse og deling av erfaringer på tvers av forvaltningsnivåene. Kommunene etterspør også løsninger som bedre samler og visualiserer data fra ulike kilder, og som muliggjør samhandling mellom involverte parter i omstillingsarbeidet. Det er behov for et styrket samarbeid om utvikling av digitale løsninger som understøtter slike arbeidsprosesser. Det er også betydelige utfordringer med å få tak i nok fagfolk innenfor mange fagdisipliner som er sentrale i den grønne omstillingen.

Mangel på omstillingskompetanse fremheves av mange kommuner som en særskilt utfordring. Kommuner med rekrutteringsutfordringer og små fagmiljøer vil ha behov for veiledning og støtte. For disse kommunene vil fylkeskommunene også ha en viktig rolle som kunnskapsutvikler, veileder og støttespiller.

Det må legges vekt på å utvikle kunnskapsverktøy som understøtter arbeidet med de lokale avveiningene i arbeidet med å lage planer og gjennomføre tiltak på klimaområdet og i arealforvaltningen. I tillegg må det legges vekt på kompetansebygging og veiledning knyttet til omstillingen. Fylkeskommunens rolle som kunnskapsutvikler og veileder bør styrkes i omstillingsarbeidet.

6. SIRKULÆRØKONOMIEN MÅ OMFATTE HELE ØKONOMIEN - OGSÅ NATURRESSURSENE

Perspektivet på den sirkulære økonomien må omfatte hele livsløpet til materialer i alle sektorer- fra beslutning om uttak av naturressurser til gjenvinning. Dette innebærer en utvidelse i bredde fra et fokus på gjenvinning av materialer og energi til også å omfatte forebygging av ressursforbruk og lavere forbruk av ikke-fornybare ressurser gjennom verdikjedene.

Det må bygges et bredere kunnskapsgrunnlag for de regulatoriske virkemidlene som fremmer sirkulær omstilling. For å sikre rask og helhetlig omstilling, bør det tas utgangspunkt i utredede barrierer som grunnlag for å vurdere og foreslå nye eller endrede virkemidler, eller styrking av eksisterende virkemidler som for eksempel Klimasats.

Overgang til sirkulærøkonomi omfatter de fleste departementer og politikkområder. Mål og virkemidler må samordnes på tvers av departementene, og i tråd med forpliktelsene i EØS-samarbeidet.

Omstillingen til en sirkulærøkonomi må favne alle sektorer og det bør gjennomføres en bred utredning av virkemidler for en mer sirkulær økonomi

7. BEHOV FOR UTREDNING

KS er opptatt av at hele landet tar del i omstillingen til et naturnøytralt lavutslippssamfunn. For å få en bedre forståelse av hvordan omstillingen vil arte seg, er det fortsatt et utredningsbehov.

Det må utredes hvilke konsekvenser omstilling til lavutslipp og veivalg for klimapolitikken fram mot 2050 vil få for effektive kommunikasjonsårer, distriktsutvikling, bosetting og utvikling av fornybar energi.

8. TILGANG PÅ FORNYBAR KRAFT

I arealavklaringene som kommunene har ansvar gjennom plan og bygningsloven, skal ulike hensyn avveies opp mot lokale hensyn, nasjonale føringer og globale mål. Areal er en begrenset ressurs.

For å nå målene er det behov for å sikre tilstrekkelig tilgang på fornybar energi. Hvor stort behovet er avhenger av en rekke faktorer. Dette gjelder for eksempel avveininger knyttet til ulike hensyn som skal ivaretas i arealpolitikken, om vi klarer å omstille oss til en sirkulær økonomi med mindre forbruk av naturressurser, men også ambisjonsnivået for utvikling av en konkurransedyktig innenlandsk industri.

KS mener fornybar kraft må prioriteres høyere enn andre arealkrevende formål

Helge Eide
Fungerende administrerende direktør

Mari Trommald
Fung områdedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur