



Klima- og miljødepartementet - KLD

Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Vår referanse: 21/02698-3
Arkivkode: K00
Saksbehandler: Guro Bøe Wensaas
Deres referanse:
Dato: 30.09.2022

Innspill til Klimautvalgets delrapport

KS viser til den åpne invitasjonen til å komme med innspill til Klimautvalget og svare på spørsmål gitt i utvalgets delrapport.

Med delrapporten har utvalget gitt et solid grunnlag for en målrettet debatt om veivalgene som må tas i norsk klimapolitikk. KS vil med dette slutte seg til premissene utvalget legger for sitt arbeid:

- Skal Norge omstilles til et lavutslippssamfunn, må klimapolitikken forsterkes. Tiltak må ikke utsettes og lavutslippsutvikling må i større grad bli en del av den generelle samfunnsutviklingen.
- Klimapolitikken må favne bredere. Den må ses i sammenheng med naturkrisen og politikk for bærekraftig arealbruk.
- Klimapolitikken bør i større grad legge vekt på varig omstilling til lavutslipp.
- Klimapolitikken må være mer enn et sett med sektorplaner. Den må i større grad håndtere tverrgående problemstillinger.

I det følgende vil KS gå inn på de temaene – med tilknyttede spørsmål – som er viktigst for kommunesektoren og som i størst grad kan påvirkes av norske kommuner og fylkeskommuner.

1 B) Hvilke grep må gjøres nå for å sikre at vi blir et lavutslippssamfunn i 2050? For eksempel: Hvilke nye virkemidler og beslutningsverktøy må vi ta i bruk for å endre beslutningene som tas i dag?

I besvarelsen av dette spørsmålet er det viktig at vi tar utgangspunkt i det eksisterende grunnlaget for norsk klimapolitikk, klimasamarbeidet med EU for felles oppnåelse av forpliktelsene i Paris-avtalen fram til 2030. For kommunesektoren er det avgjørende at Innsatsfordelingsforordningen for tiltak i ikke-kvotepiktig sektor opprettholdes, slik som foreslått i «Fit for 55»-pakken. Dermed kan kommuner, fylkeskommuner og andre aktører ta i bruk hele rekken av verktøy for å kutte utslipp og drive omstilling i transport, bygg, avfall, landbruk og småindustri, i stedet for ensidige å lene seg på et prissignal, som opprinnelig foreslått. Utvalget er for øvrig tydelig i spørsmål om ensidig bruk av prising som virkemiddel: «Hverken prising av utslipp eller andre virkemidler vil være tilstrekkelig alene» (side 19). Det må tas i bruk flere virkemidler som «innføres på en måte hvor de utfyller hverandre».

Her vil KS legge til et ytterligere perspektiv: Tiltakene og virkemidlene vil ha best effekt hvis de kan involvere en hel rekke aktører, som stat, fylkeskommune, kommune, næringsliv, forskning, organisasjoner og andre. Dette er ikke minst tilfelle for tiltak i kommunesektoren, slik det framgår av Klimakur 2030. I slutterklæringen fra FNs klimatoppmøte i Glasgow påpekes det samme, med henvisning til «the urgent need for multilevel and cooperative action» (Preamble, para. 9). KS håper at spørsmål om hvordan det bedre kan legges til rette for et slikt tverrgående samarbeid kan inngå i utvalgets videre arbeid.

For alle norske kommuner og fylkeskommuner er Klimasats trolig det viktigste virkemidlet. Det har lagt til rette for en hel rekke nye, viktige initiativer i små og store kommuner over hele landet, som for eksempel utvikling av utslippsfrie hurtigbåter, utslippsfri anleggsdrift og klimabudsjettering. Skal potensialet for videre omstilling og utslippskutt i kommunesektoren kunne utnyttes fullt ut, vil det være en forutsetning at Klimasats-ordningen opprettholdes og forsterkes. Søknadene til Klimasats' egen ordning for hurtigbåter viser også stort behov for videreføring og forsterking av disse midlene. Omstilling av den utslippsintensive hurtigbåtflåten krever sterk satsing av fylkeskommunene i en periode. Da er det viktig at det finnes forutsigbare ordninger som muliggjør dette.

Innfasing av el-ferger er trolig det beste eksemplet vi har her i landet på rask omstilling. Staten gikk her foran med å utvikle den første el-fergen, mens fylkeskommunene fulgte opp med økonomisk og politisk dristige bestillinger av en kritisk masse av nye fartøyer. Staten fulgte videre opp med støtte til ladeinfrastruktur gjennom Enova. Industrien på sin side overoppfylte anbudskravene. Med alt dette ble det også lagt grunnlag for utvikling av nye konkurransekraftige produkter. Det er slik omstilling foregår.

For fylkeskommunenes del er det imidlertid fortsatt et problem at de som har gått foran og bidratt til omstillingen har store merkostnader som andre med tradisjonelle løsninger slipper. For den videre omstillingen av ferge- og hurtigbåtflåten er det derfor viktig at foregangsaktørene får dekket disse merkostnadene. Omstillingen må foregå nå, slik at vi ikke låses inne med gammel teknologi. Noe av den samme problemstillingen finner vi i anleggsbransjen, hvor kommunesektoren også har gått foran med å etterspørre utslippsfrie løsninger. Markedet er imidlertid lite til at bransjeaktørene tør å investere i større grad i utslippsfrie maskiner. Dermed trekker omstillingen ut i tid. Her er det viktig at kommunesektoren får lovhemmel til å stille krav i reguleringsplaner til utslippsfri drift og at staten stiller tilsvarende krav i egne prosjekter. Her er det et potensial for utslippskutt og omstilling som ikke er tatt i bruk.

I delrapporten viser utvalget til at byvekstavgiftene og forsøk med bygdevekstavgifter som eksempler på politikkpakker som gir synlige gevinster i tillegg til byrder, slik at det kan skapes aksept for til dels upopulære tiltak. OECD trakk på sin side i fjor fram byvekstavgiftene som ett av ti internasjonale eksempler på gode klima- og omstillingstiltak. Dette bør tilsi at også andre byområder enn de aller største bør kunne ta del i byvekstavgiftelignende ordninger. Omstillingen må omfatte hele landet.

Et annet tiltaksområde hvor Norge kan skape et internasjonalt eksempel, er markedet for fritidsbåter. Dette er det transportmidlet som regnes for å ha størst utslipp pr personkilometer. Med 600 000 fritidsbåter her i landet, er dette derfor en betydelig utslippskilde. Flere norske kommuner og fylkeskommuner, med Arendal i spissen, har nå igangsatt forskjellige tiltak for å skape et marked for el-fritidsbåter. Kommersiell produksjon av slike båter er også i gang. Det bør derfor komme på plass en ordning som setter ytterligere fart på denne omstillingen.

Med Oslo i føringen har et betydelig antall kommuner og fylkeskommuner nå innført klimabudsjettering som styringsverktøy. Dermed får de bedre oversikt over hva som må til for å nå egne klimamål og hvordan de ligger an for å nå målene. Klimabudsjetteringen bidrar også til å få fram nye initiativer nedenfra i organisasjonen. Dette er et nytt, innovativt verktøy som også bør kunne brukes i staten og i private bedrifter.

Vi vil drøfte andre virkemidler, verktøy og tiltak i de mer spesifikke temaområdene nedenfor.

2 B) Hva er de viktigste elementene i en helhetlig strategi for omstilling, og hvordan bør arbeidet med sektorvise omstillingsplaner videreutvikles, slik at hensynet til helheten blir bedre ivaretatt enn i dag?

Som utvalget fastslår, bør tiltak og virkemidler vurderes samlet, ikke enkeltvis. Samtidig må det framlegges troverdige anslag for finansieringen av en slik strategi. På den annen side må strategien gi betydelig rom for initiativer fra hele rekken av aktuelle aktører. Strategien må dermed både kanalisere innsats mot felles mål og samtidig legge til rette for initiativer som kanskje ikke inngikk i tiltakene under den opprinnelige strategien.

Som utvalget påpeker, er likevel det viktigste elementet i en slik strategi at den gir et troverdig grunnlag som de forskjellige samfunnsaktører kan navigere ut fra. Dette vil kreve at det oppnås politisk enighet mellom posisjon og opposisjon om de viktigste føringene for klimapolitikken, føringene som opprettholdes langsiktig uansett hvilke partikonstellasjoner som er i posisjon eller opposisjon.

En parallell til handlingsregelen kan her kanskje bli for snever, selv om føringene her også bør begrenses i antall. Det viktigste er å få på plass en politisk, langsiktig avtale om hovedtrekkene ved omstillingen. Enigheten må være politisk, slik at strategien ikke må kontrolleres av et «vismannsråd» eller lignende, slik vi har sett tendenser til i noen land. Slik enighet bør oppnås nasjonalt, regionalt og lokalt.

I spørsmålet om hvordan arbeidet med sektorvise omstillingsplaner bør videreutvikles kan det være lønnsomt å ha et regionalt perspektiv i første omgang. Et eksempel her kan være vekstplanen Grønn region Vestland, hvor de enkelte lokalsamfunns fortrinn og styrker danner basis for forskjellige satsinger som gjensidig kan forsterke hverandre. Planen er utarbeidet av Vestland fylkeskommune, Innovasjon Norge og forskjellige næringsaktører i samarbeid. Den er for øvrig også et eksempel på hvorfor vi må basere klimaarbeidet og omstillingen på et utvidet samarbeid mellom hele rekken av aktører, slik vi vektlegger i omtalen av spørsmål 1 B.

2 C) På hvilke måter kan klimapolitikken understøtte andre samfunns mål, og hvordan bør politikken organiseres for å sikre at andre mål støtter opp under omstillingen til et lavutslippssamfunn?

God klimapolitikk kan i stor grad bidra til næringsutvikling, sysselsetting og regional utvikling. Omstillingen av fergeflåten er et godt eksempel på dette gjennom utvikling av ny teknologi og nye, konkurransekraftige maritime løsninger og etablering av batterifabrikker. Det er verdt å merke seg at dette er en utvikling igangsatt gjennom politiske initiativer både på nasjonalt og regionalt nivå.

En samlende, felles, politisk avklart strategi for omstilling til nullutslipp, slik som drøftet under 2 B, vil kunne bidra til at arbeidet med å nå andre mål også påskynder omstillingen. Det vil da bli vanskeligere å igangsette tiltak som er i strid med felles politiske målsettinger.

2 E) Hvilke eksempler finnes på endringer vi kan gjøre som vil være fornuftige uavhengig av hvordan verden rundt oss utvikler seg?

Noen eksempler: Sirkulære løsninger, med mindre eller null nye ressursuttak til følge. Utfasing av fossil energibruk. Energieffektivisering. Bedre arealbruk med færre arealendringer og bevaring av biologisk mangfold.

3 D) *Hva slags politikk er aktuell for å bidra til å redusere utslipp som skjer andre steder, men som er knyttet til Norge gjennom for eksempel forbruk eller eksport?*

Politiske beslutninger kan legge forholdene til rette for at vi utnytter økonomiske, teknologiske, naturgitte og andre fortrinn til å utvikle nye løsninger og produkter som kan bidra til store utslippskutt i andre land, eller til å teste ut slike løsninger. Arbeidet med nye utslippsfrie, maritime løsninger, elbil-politikken, tiltak for utslippsfri anleggsdrift, etablering av ladeinfrastruktur for tungtransport og utvikling av systemer for klimabudsjettering eller gode byplanløsninger er eksempler på dette hvor kommunesektoren spiller en rolle på en eller flere måter.

Et annet eksempel er selvsagt krav som kan stilles ved innkjøp av importerte produkter.

4 A) *Hvordan brukes arealene i Norge i et lavutslippssamfunn?*

Arealbruken innrettes slik at det blir balanse i opptak og utslipp av karbon ved arealbruksendringer samtidig som naturmangfoldet ivaretas. Arealbruken bidrar også til klimatilpasning og redusert transportbehov.

4 B) *Hvordan kan vi sikre en bedre samlet oversikt over naturkvaliteter og biologisk mangfold på land og til havs?*

Å få et godt svar på dette spørsmålet vil være helt avgjørende for å nå målene om bærekraftig arealbruk. Dagens kunnskapsgrunnlag om natur- og miljødata er for fragmentert til å kunne sikre godt funderte analyser og beslutninger om areal- og naturbruk. I et notat utarbeidet for KS, «Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre», av NINA, Holth & Winge AS og NIBR pekes det på at kunnskapsgrunnlaget nå først og fremst er innrettet mot å ivareta spesiell natur, mens det mangler tilstrekkelig kunnskap om økosystemenes nytteverdier og tilstand, særlig i «hverdagsnaturen».

Derfor må det satses på heldekkende naturkartlegging med nye natur- og miljødata som gir et faglig grunnlag for å vurdere samspillseffektene mellom arealbruk og klimatiltak, forvaltning av naturmangfold og klimatilpasning. Dette vil blant annet kreve at det lages kart over viktige økosystemer, innbefattet også beskrivelse av økologiske sammenhenger og prosesser.

Slik kunnskap som viser samspillseffekter anses av de nevnte fagmiljøene som en forutsetning for å få en bedre arealpolitikk som både kan ivareta klima- og naturhensyn. Mye av denne kunnskapen kan skaffes til veie gjennom fjernmåling, ifølge disse fagmiljøene. Samtidig er det viktig at faktagrunnlaget bringes på en form som kan brukes både administrativt og politisk i kommunene og fylkeskommunene.

KS slutter seg til denne analysen. Vi vil i tillegg påpeke at kunnskapsgrunnlaget må være på en enhetlig form. Slik heldekkende naturkartlegging bør derfor være en statlig oppgave.

På den annen side er det viktig å få på plass et bedre beslutningsgrunnlag raskt. Flere kommuner og fylkeskommuner er derfor nå i gang med å lage lokale arealregnskap, som viser hva arealene brukes til og endringer i arealbruken. Disse kan inngå i mer omfattende naturregnskap som også viser økosystemenes tilstand og deres økosystemtjenester. Dette er gode verktøy som det vil være i kommunesektorens og nasjonens interesse å få på plass, ved at de gir grunnlag for godt opplyste demokratiske beslutninger.

4 C) *Er arealnøytralitet/naturnøytralitet et nyttig mål for styringen av arealpolitikken i overgangen til et lavutslippssamfunn? Hvordan bør det i så fall fungere i praksis, og på hvilket styringsnivå (kommune, fylke, nasjonalt) bør målet ligge?*

I tillegg til et godt kunnskapsgrunnlag i form av natur-, miljø- og utslippsdata og arealregnskap/naturregnskap, kan mål om arealnøytralitet/naturnøytralitet være et aktuelt virkemiddel for å oppnå færre arealbruksendringer. Slike mål må trolig formuleres både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Samtidig må målene kunne gjennomføres i praksis på en måte som både ivaretar det kommunale selvstyret og nasjonale omstillingsmål, og gir mulighet til å se arealer på tvers av kommunegrenser i sammenheng.

I notatet «Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre, referert til under spørsmål 4 B, tas det til orde for en ordning hvor fylkeskommunen forvalter en «arealbank» for kommunene, der kommuner med mål om arealnøytralitet kan operasjonalisere dette gjennom «arealtransaksjoner» kommunene imellom. Dette kan være viktig for eksempel for kommuner som må avstå arealer til infrastrukturiltak som er ønsket ut fra nasjonale hensyn (samferdsel, fornybare energi etc). Dette vil kunne tilsi at målene i størst grad bør operasjonaliseres på et kommuneoverskridende nivå, fortrinnsvis fylkeskommunalt nivå. KS deltar gjerne i en videre diskusjon om dette.

4 D) Trengs det en tydeligere formulert statlig arealpolitikk for å gi rammer for beslutningstakere på lokalt nivå, slik at beslutningene i arealpolitikken tar hensyn til de samlede konsekvensene for klima og natur på nasjonalt og globalt nivå?

KS vil påpeke at den bakenforliggende problemstillingen her burde vært formulert på en mer dekkende måte. Det er riktig at de mange «bit-for-bit-utbygginger» med basis i lokalpolitiske vedtak summerer seg til betydelige arealbruksendringer med globale og lokale konsekvenser på utslipp og natur. Samtidig kan det ikke unnlås at beslutninger av statlige aktører også har slike konsekvenser. Lokalisering av store og små statlige institusjoner, vei- og jernbaneutbygging, utbygging av vindkraftanlegg og kraftlinjer er bare noen stikkord her. Dette er med andre ord problemstillinger som en rekke aktører, kommunale, statlige og også private (gjennom utbyggingsplaner og utredninger) må forholde seg til.

Vi har i mange år hatt statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, hvor også hensyn til naturmangfold inngår. Likevel har vi fortsatt utslipp fra arealbruksendringer på over 2,5 millioner tonn CO₂-ekvivalenter årlig. Tydeligere statlige føringer vil derfor trolig ikke være det mest effektive tiltaket.

Viktigere vil være økt bevissthet om selve problemstillingen, en bevissthet som kan skapes blant annet gjennom bruk av verktøy som areal- og naturregnskap og diskusjoner knyttet til disse. Det er også nødvendig at arealbruk i sterkere grad blir et nasjonalt diskusjonstema, 2,5 millioner tonn årlig er mye. Derfor er det prisverdig at utvalget legger vekt på disse problemstillingene i delrapporten. For KS' del har vi fått gjennomført flere utredninger som kunnskapsgrunnlag for en debatt i kommunesektoren om arealbruk.

Flere kommuner er for øvrig nå i gang med forsøksprosjekter for sterkere integrering av hensyn til naturmangfold i ordinære planprosesser, med støtte fra Klimasats. Dette er et arbeid som bør forsterkes. For kommunesektorens del vil det samtidig bety mye å få tilgang til økt kunnskap og kompetanse om virkningene av forskjellige arealbruksendringer. Viktig vil det også være at statlige aktører tar konsekvensen av statens egne krav og retningslinjer.

For kommunesektoren vil det også være avgjørende at plan- og bygningsloven sikres status som overordnet lovverk med forrang foran sektorlover særlig når det gjelder arealbruk, som for eksempel energiloven. Samtidig bør klima- og naturhensyn synliggjøres tydeligere i plan- og bygningsloven og annet lovverk.

5 A) Hvordan styrker vi best aksept for klimapolitikk og omstillingsevne og -vilje i samfunnet?

Som utvalget peker på, er det i stor grad i lokalsamfunn og byer omstillingen skjer. En god rettesnor kan da være at det legges vekt på strategier og tiltak som både styrker lokalsamfunnet og har en global effekt. Samtidig bør det tas utgangspunkt i lokale fortrinn og styrker. Det bør også forsøkes å få et aktivt samarbeid med lokale selskaper, kunnskapsmiljøer, organisasjoner og andre, med mål om å få til samarbeidsdrevet innovasjon. Viktig vil det også være å arbeide med tiltak på flere nivåer samtidig, fra de helt enkle, som tiltak mot matsvinn, til mer omfattende omstillingstiltak som nye planløsninger. Dette er råd som framkommer i en rapport utarbeidet for KS i 2016, kalt «Kortreist kvalitet» om hvordan kommunesektoren kan drive omstilling til et lavutslippssamfunn.

Vi bør ikke lete lenge for å finne mange slik eksempler på aktiv involvering av lokale aktører. Dette er samarbeidstiltak som både styrker omstillingsevnen og viljen til å gå inn på nye tiltak. En naturlig konklusjon på dette, som utvalget også trekker, er at det er langt fra tilstrekkelig å bare satse på prising av utslipp, kvotekjøp eller andre makrotiltak.

Som utvalget peker på, er de samlede erfaringene fra byvekstavtalene og lignende ordninger gode. Derfor bør slike ordninger både forsterkes og utvides til flere områder.

Dette vil ikke minst være viktig for å få på plass infrastruktur som legger til rette for et lavutslippssamfunn. Et eksempel her kan være hvordan utbyggingen av bybanen i Bergen har bidratt til store investeringer langs et utslippsfritt transportnett.

KS mener at synspunktene ovenfor også har relevans for spørsmålene 5 D og 5 E, ved at det bør tas utgangspunkt i lokale fortrinn og styrker og legges opp til samarbeid med lokale aktører.

6 A) Hvordan kan vi legge til rette for å utløse potensialet for energieffektivisering, både i næringer og husholdninger?

Dette er en svært viktig problemstilling som må få større oppmerksomhet både i den offentlige debatten og i praktisk politikk. Som markedsdirektøren i Enova, Øivind Leistad, påpeker i en artikkel på Energi og Klima, vil energieffektivisering, i motsetning til ny kraftproduksjon, kunne gi fallende og varig kostnadsreduksjon. Denne besparelsen blir høyere desto høyere kraftkostnaden blir. Samtidig oppnås mindre ressursforbruk og mindre påvirkning på naturverdier.

Et annet viktig moment, som Leistad også påpeker, er at mulighetene for innovasjon og utvikling er betydelig større for en kraftbruker enn for en kraftprodusent. Ved å være mye mer opptatt av økt kraftproduksjon enn energieffektivisering kan vi gå glipp av viktige innovasjoner og muligheter for omstilling.

Dette gjør det påfallende at Stortingets mål fra 2017 om effektiviseringstiltak på 10 TWh ikke er blitt omsatt til praktisk politikk. Dessuten tilsier nye anslag at effektiviseringspotensialet er større enn dette. NVEs anslag på 13 TWh bare i bygningsmassen nesten dobles i en Sintef-analyse, mens Veritas operer med rundt 30 TWh i bygninger og industri (Energy transitions in Norway).

Vi har en del kunnskap om hvordan slike tiltak kan komme i gang. For eksempel har 68 kommuner og fylkeskommuner til sammen redusert energiforbruket i egen bygningsmasse med over 30 prosent gjennom energisparekontrakter, EPC. Støtte fra Enova til kartleggingstiltak og rådgivning har vært avgjørende for dette resultatet. Manglende interesse for slike kontrakter i installasjonsbransjen har gjort

at dette arbeidet nå ligger nede. Det bør derfor finnes løsninger som gjør at det igjen kan arbeides med slike kontrakter både i kommunesektoren og i det øvrige markedet.

Samtidig vil det utvilsomt være behov for nye økonomiske virkemidler, både overfor husholdninger og næringsaktører og offentlige aktører. Disse nye virkemidlene bør administreres gjennom det eksisterende virkemiddelapparatet. Enovas mandat bør derfor forsterkes med nye styringssignaler om økt satsing på energieffektivisering. I tillegg må Enova tilføres økte midler for dette. Enovas grunnprinsipp om å støtte senfase teknologiutvikling og tidlig markedsintroduksjon bør også fravikes i denne sammenheng. Her vil det snarere være mest aktuelt med storskala utrulling av kjent teknologi, med næringsbygg som viktigste tiltaksgruppe.

Flere regulatoriske bestemmelser må også endres. Blant annet hindrer slike bestemmelser energiutveksling mellom bygg med forskjellige eiere.

Nidarvollprosjektene i Trondheim hvor energi og varme deles mellom byggene ved hjelp av en felles energisentral, i et forsøksprosjekt med dispensasjon til dette, gir et godt eksempel på hvor mye som kan spares med en slik løsning. Slike bestemmelser gjør det også vanskelig å danne lokale energisamfunn hvor det framskaffes ny fornybar energi til lokal bruk, for eksempel i et øysamfunn. Cicero og NVE deltar i et EU-finansiert forskningsprosjekt, COME RES, som tar opp juridiske, økonomiske og miljøtilknyttede spørsmål knyttet til lokale energisamfunn. Resultatene herfra bør også ha relevans for norsk politikktutforming.

For å få fram nye løsninger bør kommunene dessuten kunne stille krav til bygg i reguleringsplaner utover gjeldende byggeteknisk forskrift. Dette gir behov for tydeligere hjemler i plan- og bygningsloven for å gjennomføre tiltak ut fra energi- og klimahensyn.

6 D) I hvilken grad kan energiomstillingen gi mulighet for ny lønnsom næringsvirksomhet, for eksempel knyttet til grønt og blått hydrogen, batteriproduksjon og annen ny industrivirksomhet, og hvilke veivalg bør vi ta?

På side 1 i utvalgets delrapport slås det fast at «de aller fleste utslipp av klimagasser må fjernes for godt». Skal dette oppnås, må også industriproduksjonen avkarboniseres. Derfor må det legges til rette for ny, utslippsfri og lønnsom næringsvirksomhet. Denne bør ikke bare være rettet mot, store tunge investeringer. Hele økonomien må omstilles.

Den tidligere refererte omstillingen av fergeflåten, hvor industrien overoppfylte politisk satte anbudskrav, og skapte en ny, konkurransekraftig næring, er et godt eksempel på hvilke veivalg vi bør ta. Tydelige offentlige anbudskrav utløste her mye innovasjon.

Dette eksemplet viser også at resultatet blir best hvis hele rekken av aktører - stat, kommunesektor, små og store bedrifter, forskning, organisasjoner og andre – samarbeider om felles mål. For eksempel vil det være vanskelig å starte hydrogen- eller biogassproduksjon hvis ikke hele verdikjeden er på plass mer eller mindre samtidig.

6 F) Hvordan kan vi best håndtere målkonflikter mellom økt etterspørsel etter fornybar energi og andre interesser som næringsaktivitet, miljø og naturmangfold i et lavutslippssamfunn?

Slike målkonflikter må håndteres i våre eksisterende demokratisk valgte fora. På lokalt og regionalt nivå vil det si by- og kommunestyre og fylkesting. Gode beslutningsprosesser forutsetter både gode saksgrunnlag, på grunnlag av kunnskap og riktige verktøy, og at reell beslutningsmyndighet tillegges de

folkevalgte institusjonene. På lokalt og regionalt nivå må derfor saksbehandling etter plan- og bygningsloven ha forrang foran saksbehandling etter sektorlover, som energiloven.

7 A) Hvilke teknologier er det Norge spesielt bør bidra til å utvikle, og hvordan kan vi best legge til rette for teknologiutviklingen og at den bidrar til lønnsom næringsutvikling og sysselsetting i Norge?

Første del av dette spørsmålet er et tema som KS vil være forsiktig med å uttale seg om. Det er imidlertid ett teknologiområde hvor Norge har tydelig fortrinn, og hvor kommunesektoren er aktivt involvert, ny grønn maritim teknologi. Denne teknologien kan norske myndigheter bidra til at utvikles videre, først og fremst ved å stille klare utslippskrav og klare anbudskrav.

Andre slike teknologiområder hvor kommunesektoren er involvert, kan for eksempel være sirkulær avfallsbehandling, CCS fra avfallsbehandling og energieffektivisering av bygg.

Spørsmålet om hvordan best legge til rette for teknologiutvikling, vil vi besvare med et konkret eksempel: Trøndelag fylkeskommune satte seg et mål om 50 prosents utslippskutt i eget område. Analyser viste da at målet ikke kunne nås uten at utslippene fra fylkets hurtigbåter ble kuttet helt. Utslippsfrie hurtigbåter var imidlertid ikke å oppdrive på verdensmarkedet.

Med 7,5 millioner kroner i støtte fra Klimasats fikk fylket igangsatt et utredningsprosjekt for en slik båt og med faglig bistand fra flere ekspertmiljøer er det blitt gjennomført konkurranser og utredningsoppdrag for industrien. Dette har utløst en rekke nye innovasjoner, for eksempel for skrogdesign, framdriftsmaskineri og lading over lange avstander.

Tilrettelegging for teknologiutvikling vil altså ofte kreve offentlig støtte i en startfase, ekspertbistand, tett samarbeid med leverandører gjennom utviklingskontrakter og målrettet prosjektledelse over flere år. Samtidig må sluttbrukermarkedet selvsagt være i stand til å etterspørre produktet. Det er verdt å merke seg at utgangspunktet for innovasjonene både av utslippsfrie ferger og utslippsfrie hurtigbåter er dristige politiske beslutninger.

7 D) Hvordan kan man få opp tempoet i teknologispredningen, hva bør ulike aktører gjøre?

Det vil være viktig at offentlige og private aktører stiller tydelige krav til utslippsreduksjoner og energieffektivitet ved nye anbud og innkjøp. Der kjøp av ny teknologi med stort potensial for utslippskutt, energieffektivisering og næringsutvikling innebærer store merkostnader bør staten dekke deler av merkostnadene i en overgangsperiode.

7 E) Er de administrative og regulatoriske systemene rundt teknologien forberedt på omstillingen og i stand til å ta i bruk den nye teknologien som trengs?

Eksemplene vi tidligere har gjengitt om regelverket for energiutveksling mellom bygg, for utbygging av lokale energisamfunn og for adgangen til å stille krav utover gjeldende TEK viser at det er behov for å gå igjennom flere regelverk med henblikk på å unngå unødvendige barrierer for bruk av ny teknologi.

7G) Hvordan kan ønsket effekt av norsk politikk for utvikling og implementering av nullutslippsteknologi formuleres som et meningsfylt mål?

Forslag: «Det skal utvikles og innføres ny teknologi som gir grunnlag for utvikling av et velfundert velferdssamfunn med konkurransedyktig næringsliv, tilnærmet nullutslipp av klimagasser, sirkulær økonomi med bærekraftig ressursforbruk, god klimatilpasning og et sterkt naturmangfold».

8 A) Klimapolitikken i EU går i retning av å bli stadig mer sektorovergripende. Hvordan kan Norge dra nytte av denne utviklingen på best mulig måte?

Klimapolitikken i Norge bør også bli mer sektorovergripende. Norge bør derfor dra nytte av EU-landenes erfaringer i utformingen av mer sektorovergripende virkemidler og tiltak. Dette er erfaringer norske aktører kan skaffe seg blant annet ved å delta i EU-prosjekter.

8 C) Hvilke konsekvenser kan forslagene fra EU i Fit for 55-pakken få for Norge?

KS støtter målene for EUs grønne giv og dermed også målsettingene for «Fit for 55». Dette er verdens hittil mest omfattende operasjonalisering av gitte klimamål, med både overlapp og samvirke mellom mange tiltak og virkemidler. Samtidig er alle rettet mot et felles mål. Dette gjør at pakken bør behandles på en sektorovergripende måte også i det norske statsapparatet.

For kommunesektoren er det viktigste elementet i «Fit for 55» at innsatsfordelingsforordningen opprettholdes og at målet for forordningen forsterkes. Den gir et godt fundament for bred virkemiddelbruk og bred tiltaksgjennomføring, slik at det kan legges vekt på lokale forutsetninger og fortrinn i klima- og omstillingsarbeidet.

LULUCF-bestemmelsene angir samtidig retningen for arealbrukspolitikken, med strammere krav. Energieffektivitetsdirektivet og fornybardirektivet vil også høre til de initiativene som har størst betydning for kommunesektoren. Noen av forslagene i disse direktivene innebærer detaljerte krav til kommunene som KS ikke finner hensiktsmessige, slik vi har påpekt i en høringsuttalelse til KLD. Norske myndigheter bør derfor legge vekt på å få bestemmelser i direktivene som gir rom for lokale tilpasninger.

9 C) Hvilke virkemidler kan bidra til mer sirkulære forretningsmodeller i ulike sektorer og i ulike bransjer?

KS vil her tolke begrepet «forretningsmodeller» i vid forstand. Offentlige aktører kan i stor grad bidra til mer sirkulær økonomi. Dette gjelder ikke minst innen avfallsbehandling, hvor det er viktig at målene i EUs avfallsdirektiv oppnås også i Norge.

Disse målene innebærer blant annet betydelig økt materialgjenvinning. Skal dette oppnås, må det komme på plass nye og strengere bestemmelser for produsentansvar, ikke minst for plast. Samtidig må det investeres i nye, automatiserte anlegg for avfallsbehandling. Her må kommunesektoren få tilgang til samme økonomiske virkemidler som private aktører. Det må også investeres i helt nye systemer for håndtering av tekstiler. Økt produsentansvar vil også være viktig her.

Samtidig må det innføres statlige/overstatlige krav om at produkter skal designes og produseres på en måte som gjør at de kan materialgjenvinnes. Gjennom offentlige tiltak og reguleringer må det også skapes et marked for sekundære råvarer.

Regjeringen innførte i sommer nytt regelverk for gjenbruk av byggematerialer. Dette er et godt tiltak som vil kunne bidra til nye sirkulære løsninger i byggebransjen.

Flere analyser viser at det kan lages og brukes mer biogass i Norge, blant annet gjennom å ta i bruk nye substrater som fiskeslo, gjødsel og annet landbruksavfall. Dette vil kreve nye økonomiske virkemidler i en periode for å få på plass samlede verdikjeder fra innsatsfaktorer til sluttbruk av biogassen og restprodukter.

I en sirkulær økonomi er det viktig at en bedrifts restprodukter kan bli en annen bedrifts innsatsfaktor. Dette kan kommuner og fylkeskommuner bidra til å gjennom å tilrettelegge tomter og infrastruktur, legge til rette for sambruk av bygninger og ta initiativ til, og koordinere lokale nettverk. Overhalla er en mindre kommune som har satset bevisst på dette som vekststrategi.

Skal hele økonomien omstilles, må det gjennomføres tunge investeringstiltak og mindre punkttiltak samtidig. Eksempler på slike punkttiltak er reparasjonsverksteder, gjenbruksbutikker og utlånsordninger som finnes i en del norske kommuner.

Formidling av gode, eksisterende eksempler på sirkulære løsninger kan bidra til økt satsing på bedre ressursutnyttelse. Med støtte fra KLD vil KS nå lage en slik eksempelsamling i tilknytning til en veileder om omlegging til sirkulær økonomi i kommunesektoren.

10 A) Politiske prioriteringer i ulike sektorer kan stå i motstrid til hverandre, er det gode grep man kan ta for i større grad sikre samsvar og koordinering, på kommunalt, fylkeskommunalt og nasjonalt nivå?

Et godt grep kan være å involvere kommunesektoren tidligere og sterkere i utredninger, arbeid med strategier og planer og beslutninger som har betydning for kommunesektorens omstillingsarbeid.

10 B) Hvilken rolle kan kommuner og fylkeskommuner spille i omstillingen gjennom de ansvarsområdene de har (for eksempel avfallshåndtering og kollektivtransport)?

At kommunesektoren kan spille en vesentlig klima- og omstillingsrolle går tydelig fram av Parisavtalen (Preamble § 15), hvor nasjonalstatene trekker fram regionale og lokale myndighetsnivåer særskilt gjennom «Recognizing the importance of the engagements of all levels of government and various actors». Dette ble videreført i slutterklæringen fra klimatoppmøtet i Glasgow i 2021 (Preamble § 9), der partene understreket behovet for «highlighting the urgent need for multilevel and cooperative action». Multilevel er her et uttrykk for forskjellige forvaltningsnivåer.

De viktigste ansvarsområdene for kommunesektoren i denne sammenheng er å være plan- og arealmyndighet, ansvarlig for all kollektivtrafikk unntatt tog og langdistansebuss, ansvarlig for håndtering av alt husholdningsavfall, eier og bruker av 30 millioner kvadratmeter bygningsflate, eier av kraftverk og overføringsnett, lokal samfunnsutvikler og betydelig innkjøper.

Som plan- og arealmyndighet kan kommunesektoren for eksempel legge til rette for god by- og tettstedsutvikling gjennom fortetting, knutepunkter og andre samordnede areal- og transportløsninger. Dette kan være løsninger med stor internasjonal overføringsverdi. Som nevnt tidligere vil beslutninger for færre arealbruksendringer og økt bevaring av naturmangfold også ha stor betydning.

I kollektivtrafikken har kommunesektoren bidratt med avgjørende bestillinger for utviklingen av et marked for utslippsfrie ferger, og nå for hurtigbåter. Enova karakteriserer selv støtten det har gitt til ladeinfrastruktur for fergene som sitt beste omstillingsprosjekt. I Oslo, Bergen, Trondheim og flere andre byer er det nå store flåter av el-busser.

Kommunesektorens utnyttning av ressursene i husholdningsavfallet vil ha stor betydning for oppnåelse av nasjonale mål. Oslos utviklingsarbeid for bruk av CCS i avfallsbehandlingen kan ha betydelig

overføringsverdi for utslippsreduksjoner ved andre avfallsanlegg både i Europa og i Norge. Bestillinger på automatiserte, avanserte anlegg for avfallsbehandling er også viktig for norsk industri.

Mange norske kommuner har gitt vesentlige bidrag til utvikling av nye, energieffektive løsninger for nye og eksisterende bygg. Kommunesektoren, med Oslo i spissen, leder an i arbeidet med utslippsfri anleggsdrift.

Dette er bare noen eksempler roller kommunesektoren har i omstillingen til et lavutslippssamfunn. For mer informasjon om disse rollene og effektene av dem vil vi vise til kapittelet om dette i Klimakur 2030.

10 C) Hvordan kan man sikre at nasjonale mål i klimapolitikken nås samtidig som kommunal selvråderett ivaretas, for eksempel knyttet til en bærekraftig arealpolitikk?

KS vil legge til rette for at kommunesektoren tar aktivt lederskap i overgangen til et klima- og miljøvennlig samfunn, slik det framgår av KS' langtidsstrategi for 2020-2023. Dette innebærer at kommunesektoren er innstilt på å ta sin del av tiltaksgjennomføringen.

For å sikre at utslippskutt og omstillingstiltak oppnås i tilstrekkelige volumer, må kommunene og fylkeskommunene imidlertid få et klart forsterket ressursgrunnlag. Dette vil innebære både økt statlig medfinansiering, endringer i regelverk som nå hindrer lokal tiltaksgjennomføring og et mer tydelig og aktivt samarbeid mellom statlige myndigheter og kommunesektoren.

Når det gjelder arealpolitikken, har KS fått gjennomført flere utredninger, blant annet om sammenhengen mellom arealbruk, utslippskutt, klimatilpasning, energibruk, bruk av naturressurser og biologisk mangfold. En særlig utfordring ligger i å vurdere konsekvenser av de ulike politikkområdene samtidig i forkant før tiltak iverksettes. Ut fra dette har vi også fått utredet spørsmål knyttet til bærekraftig arealbruk med basis i lokalt selvstyre. Disse temaene er nå oppe til politisk drøfting i KS' forskjellige organer.

KS vil derfor ikke trekke noen endelig konklusjon på dette spørsmålet her. Det er likevel ikke tvil om at kommunene trenger et bedre beslutningsgrunnlag for arealbruken, blant annet i form av kart med oversikt over arealenes karboninnhold og potensial for CO₂-opptak. Anslag over hvor utslipp og hvilke virkninger for biologisk mangfold og klimatilpasning en arealbruksendring vil medføre, må også framskaffes. Dette er en spesialistoppgave som det er naturlig at staten tar seg av.

10 D) Hvordan kan det bli lettere for politikere å binde seg til masten i klimapolitikken? Kan en form for «handlingsregel» for klimapolitikken være nyttig, og hvordan kunne den i så fall utformes?

Som KS påpekte i et lignende spørsmål, bør det oppnås et politisk forlik mellom posisjon og opposisjon om føringer for klimapolitikken som følges opp langsiktig uavhengig av hvem som til enhver tid har politisk flertall. Dette bør gjøres også på regionalt og lokalt nivå. I Oslopakke 3 er det for eksempel gjort et vedtak om fritak for bompenger for tunge kjøretøyer med drift på el, hydrogen eller biogass til utgangen av 2027, for å gi forutsigbarhet for næringslivets investeringer.

En «handlingsregel» vil måtte være mye mer overordnet, for eksempel om å trappe opp CO₂-avgiften, slik at utvalget av tiltak under regelen vil måtte være begrenset. Da vil det være bedre å få enighet om pakker av tiltak og føringer.

10 E) Vi bør styrke befolkningens mulighet til å følge opp myndighetenes klimastrategier. Ville etableringen av et klimaråd fungere i norsk kontekst?

KS vil advare mot å opprette et slikt politisert ikke-folkevalgt organ. Fagfolk bør komme med in-put til politikken og selvsagt bidra med åpen kritikk eller andre kommentarer. Innflytelse på den måten det er snakk om i dette spørsmålet, må imidlertid være forbeholdt demokratisk valgte organer.

Klimautvalget 2050 skal som kjent utrede hvilke veivalg Norge står overfor for å nå målet om å bli et lavutslippssamfunn innen 2050. Våre medlemmer er og vil være sentrale i å identifisere, utvikle og gjennomføre aktuelle tiltak, som bidrar til faktisk omstilling. KS stiller gjerne opp og bidrar ytterligere inn til utvalgets arbeid dersom det er ønskelig og/eller behov.

Med vennlig hilsen

Helge Eide
Områdedirektør

Torild Fagerbekk
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent.