



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Vår referanse: 19/00613-2
Arkivkode: 0
Saksbehandler: Jørn Inge Dørum
Deres referanse:
Dato: 11.03.2019

Høringsvar – Om NOU 2018:17 Klimarisiko og norsk økonomi

KS viser til høringsbrev fra Finansdepartementet av 12. desember 2018 der det inviteres til å gi høringsuttalelse til NOU 2018:19 Klimarisiko og norsk økonomi.

1. Innledning

NOU 2018:17 Klimarisiko og norsk økonomi er en viktig rapport som bør nå et bredt publikum i både privat og offentlig sektor. Rapporten gir god oversikt over klimautfordringen og hvordan forskjellige tilknyttede risikofaktorer kan påvirke det norske samfunnet og norsk økonomi. Vi vil også berømme utvalget for god pedagogisk oppbygging og presentasjonsform.

Beskrivelsene og analysene gis hovedsakelig på et overordnet, generelt nivå. Dette kan være nyttig som en innføring i en problematikk og et tenkesett som ikke er kjent stoff for de fleste. Etter KS' oppfatning ville imidlertid større grad av konkretisering og eksemplifisering gitt enda bedre utbytte av utvalgets arbeid.

De makroøkonomiske, klimafaglige og risikofaglige analysene er svært solide. Flere av vurderingene i kapitlet om klimarisikohåndtering i offentlig sektor, kapittel 8, er imidlertid etter KS' mening mindre godt underbygget.

KS etterlyser dessuten en mer omfattende analyse av den overgangsrisikoen mange aktører vil kunne være utsatt for i omstillingen til et lavutslippssamfunn og karbonfrie løsninger.

Vi vil i det følgende komme nærmere inn på disse og andre problemstillinger i rapporten. Vi vil først ta for oss spørsmål knyttet til prinsipper for håndtering av klimarisiko, deretter håndtering av fysisk klimarisiko i kommunesektoren og så håndtering av overgangsrisiko og annen tilknyttet risiko.

2. Prinsipper for håndtering av klimarisiko

Utvalget slår fast at det ikke er et skarpt skille mellom klimarisiko i privat og offentlig sektor, slik at det bør benyttes felles prinsipper og metoder for håndtering av klimarisiko selv om aktørene kan stå overfor ulik risiko. Alle må ha evne til å omstille seg og bygge opp robuste løsninger.

KS er derfor enig i utvalgets råd om at rammeverket som er utviklet for håndtering av klimarisiko i privat sektor, gjennom det såkalte TCFD-initiativet, også egner seg for bruk i offentlig virksomhet.

En annen sentral anbefaling i rapporten er at det bør gjennomføres scenarioanalyser (der flere parametere endrer seg samtidig) og stresstesting av aktuelle løsninger både i statlig, privat og kommunal/fylkeskommunal virksomhet. Utvalget peker også på at slikt arbeid i større grad bør innarbeides i formaliserte prosesser. Under forutsetning av at arbeidet tilpasses lokale behov og forhold og at det gis tilgang til rådgivning, slutter KS seg også til denne anbefalingen.

Del av regulære styringssystemer

KS er samtidig enig i anbefalingen om at klimarisiko bør håndteres innenfor samme rammeverk som annen risiko. Klimarisiko og annen risiko henger ofte tett sammen. Dermed er det viktig at den samlede risikoen vurderes under ett og at håndteringen av den inngår i de regulære styringssystemene. Systemene for planlegging, hvor kommunesektoren er ansvarlig myndighet, er her viktige ledd.

«Det er et sentralt spørsmål om hensynet til klimaendringer og klimarelatert risiko har en tilstrekkelig plass i offentlig planlegging», spør utvalget og svarer indirekte nei på det. I den forbindelse peker utvalget blant annet på behovet for økt kunnskapsgrunnlag og anbefaler at det lages en temaveileder om hvordan klimarisiko bør integreres i samfunnsøkonomiske analyser og at det opprettes et nettbasert kompetansebibliotek, med informasjon fordelt på geografiske områder og enkelt næringer. Slike informasjonstiltak kan være nyttige. KS vil likevel påpeke at det for kommunesektorens del nå først og fremst er behov for bistand til å omsette det naturvitenskapelige faktagrunnlaget til konkrete, praktiske løsninger.

Et tilknyttet problem her er at det utdannes for få planleggere. KS har tatt opp dette flere ganger med statlige myndigheter. På Stortingets oppfordring har regjeringen nå igangsatt en utredning om behovet for å styrke planutdannelsen, og KS vil her igjen be om at det settes fortgang i dette arbeidet.

3. Fysisk risiko i kommunesektoren

Utvalget foretar i kapittel 8 en forholdsvis inngående analyse av kommunal planlegging og håndtering av naturskade. For KS framstår denne framstillingen likevel som mangelfull. Blant annet skriver utvalget at solidaritetsprinsippet i den eksisterende naturskadeordningen ikke gir forsikringstakerne insentiver til å investere i skadeforebyggende tiltak og at dette vil føre til at tilpasningen til mer ekstremvær blir mer samfunnsøkonomisk kostbar enn nødvendig.

Ved å fjerne en slik grunnleggende premisse for naturskadeordningen vil en betydelig større del av kostnadene bli lagt på aktører i de områdene som er mest utsatt. I de senere årene har vi også sett en utvikling med kraftig styrtregn over tilfeldige, begrensede områder. KS er derfor uenig i utvalgets forslag om å skifte ut solidaritetsprinsippet med risikoprinsippet.

Utvalget skriver videre at dagens naturskadeordning gir dårlige insentiver til å ta hensyn til naturskaderisiko i arealplanleggingen, og fortsetter: «I dag sitter kommunene med mye av oppsiden av risikabel arealplanlegging i form av næringsutvikling og skatteinntekter, mens nedsiden i form av utgifter til naturskadeerstatningsutbetalinger ligger hos forsikringsforetakene og deres kunder».

Det kan vanskelig forstås på annen måte enn at klimarisikoutvalget her snakker om dagens planlegging, gjennomført ut fra dagens kunnskapsgrunnlag. KS vil minne om at slik risikabel planlegging kan innebære juridisk og økonomisk straffeansvar. Vi kan for øvrig ikke se at det finnes empirisk belegg for en slik

generalisering ut fra de senere års praksis. Som utvalget påpeker er dessuten «denne skjevheten likevel redusert gjennom muligheten for forsikringsforetakene til å søke regress hos kommunene».

Mangler midler til nødvendige sikringstiltak

Derimot er det ingen tvil om at et stort antall eksisterende boliger og andre bygg og mye offentlig infrastruktur ligger svært utsatt til for flom, skred og andre farer for naturskade, hovedsakelig plassert på disse stedene i en tid med et annet kunnskapsgrunnlag og et annet lovverk enn vi har nå.

Sikring av disse områdene er en vesentlig samfunnsoppgave, som etter KS' oppfatning ikke blir tilstrekkelig analysert i rapporten. NVE anslår for eksempel at over 160 000 boliger ligger i flom- og skredutsatte områder. NVE har også lagt fram en liste med oversikt over nødvendige sikringstiltak i kommuner med størst risiko. Bare for enkelttiltak over fem millioner kroner summerer tiltakene seg til 2,5 milliarder kroner.

Ifølge NVE vil statlig støtte til tiltakene på listen kunne ha en gjennomsnittlig økonomisk samfunnsnytte på tre ganger investert beløp. Selv om utvalget ifølge mandatet ikke har som oppgave å foreslå spesifikke tiltak for tilpasning til et endret klima, ville det ha vært nyttig om utvalget hadde gitt en prinsipiell vurdering av hvordan slike utsatte områder bebygget ut fra foreldet kunnskap best kan sikres.

Hvordan sikre infrastruktur?

Et annet viktig spørsmål er hvordan verdier som ikke dekkes av naturskadeforsikringsordningen, som kommunal og fylkeskommunal infrastruktur, best kan sikres og eventuelt gjenoppbygges til en ny og mer robust standard. KS mener det er beklagelig at dette ikke realitetsbehandles av utvalget og forutsetter at dette spørsmålet blir ivaretatt i oppfølgingen av rapporten.

Kommunene og fylkeskommunene har ikke tilgang til tilstrekkelige finansierings- og forsikringsordninger for sikring av slik infrastruktur, som veier, bruer og avløpsanlegg. Blant annet må eventuell utbygging til ny, nødvendig robust standard etter skade dekkes av egne driftsbudsjetter, i konkurranse med andre budsjettposter. Enkelte infrastrukturinvesteringer kan det være vanskelig å forsikre. Det er derfor beklagelig at utvalget ikke har gått inn på hvordan slike felles samfunnsverdier, som også er viktige for privat økonomisk aktivitet, best kan sikres og forvaltes.

KS inviterte i 2017 staten til å være med og utrede en ny forsikrings- og finansieringsordning for kommunal infrastruktur ved naturskade. Invitasjonen var basert på en utredning ført i pennen av blant andre professor Hans Jacob Bull ved Universitetet i Oslo, som ledet utvalget som i februar overleverte NOU 2019:4, Organisering av norsk naturskadeforsikring. Ved den politiske oppfølgingen av Klimarisikoutvalgets arbeid bør utredningen innarbeides i saksgrunnlaget.

Ansvarsforhold må avklares

KS vil også påpeke at utvalget ikke har gått inn på noen av de mest grunnleggende spørsmålene knyttet til kommunesektorens håndtering av fysisk klimarisiko: Er ansvarsfordelingen på statlig side for håndtering av overvann og havnivåstigning tilstrekkelig avklart? Er ansvaret mellom forvaltningsnivåene tilstrekkelig avklart? Gir nåværende politikk med hovedvekt på lovendringer, forskrifter og planlegging tilstrekkelig grunnlag for god risikohåndtering? Gir nåværende ordninger og systemer for ressursallokering til kommunesektoren tilstrekkelig risikoavlastning for samfunnet totalt sett?

Etter KS' oppfatning er dette spørsmål som må være sentrale i den videre politiske oppfølgingen av fysisk klimarisiko.

4. Overgangsrisiko og annen tilknyttet risiko

Utvalget fastslår at det på kortere sikt vil være betydelig overgangsrisiko. Slik risiko defineres i rapporten som «risiko knyttet til konsekvenser av klimapolitikk og teknologisk utvikling i overgangen til et lavutslippssamfunn». Der viser utvalget også til at «alle vil mer eller mindre være utsatt for overgangsrisiko knyttet til endringer i klima- og energipolitikk, priser og teknologigjennombrudd i energimarkedene».

Dette gjør det viktig at myndighetene har en effektiv og forutsigbar klimapolitikk med klare mål. I seg selv vil dette redusere klimarisikoen ved at offentlige og private virksomheter får et bedre grunnlag for langsiktige beslutninger.

I drøftingen av overgangsrisiko peker utvalget på at vi nå ser «en stadig raskere teknologisk utvikling som endrer rammebetingelsene for norsk næringsliv». KS vil påpeke at dette i like stor grad gjelder offentlig virksomhet. Det samme kan sies om analysene av risikoen for finansiell ustabilitet, som «avhenger blant annet av når, og hvor brått omstillingen til en lavutslippøkonomi skjer».

Mangler analyse av «lock-in»-effekt

Etter KS' oppfatning burde utvalgets gode, grunnleggende analyse av overgangsrisiko blitt fulgt opp med drøftinger og råd om praktisk håndtering av slik risiko. Først og fremst savner vi en analyse av faren for «lock-in» av utslippssintensive og dermed kanskje også økonomisk ugunstige løsninger på lang sikt.

Dette gir dilemmaer som mange beslutningstagere, ikke minst kommunale, nå må finne ut av. Et slikt dilemma sto Hordaland fylkesting i da det skulle legge ut anbud for alle sine 17 fergesamband, med de første anbudene i 2016. Skulle de velge «trygge» fossilbaserte løsninger eller gå for mer dristige utslippsfrie løsninger? Ved at de bestemte seg for de mest miljø- og energieffektive løsningene bidro de sterkt til et av de beste eksemplene vi har på grønt skifte i norsk økonomi, med nye verftsoppdrag, teknologiutvikling og etablering av ny industri. Hadde de valgt den «trygge» løsningen, ville resultatet blitt ferger med fossilbasert framdrift i flere tiår framover. Dette ville også gitt mindre markedsgrunnlag for ny næringsutvikling.

Trenger metodikk for risikodeling ved anbud

Mesteparten av infrastrukturen som det investeres i nå skal også være i bruk i 2050 da Norge skal være et lavutslippssamfunn. Dermed blir det viktig å komme fram til en metodikk for hvordan risikoen ved slike beslutninger kan reduseres. Et eksempel på slik metodikk kan være prinsipper for balansert risikodeling mellom kontraktspartene ved offentlige anbud. Et annet kan være oppdeling i av anbud i kortere kontraktperioder, tilpasset antatte teknologiendringer, slik Ruter nå praktiserer. Slik metodikk vil kunne gjøre det lettere å ta i bruk nye løsninger.

Flere risikofaktorer må utredes videre

Flere samfunnskritiske områder er utsatt for både fysisk klimarisiko og overgangsrisiko. Kraftforsyning, matforsyning og digital infrastruktur er eksempler på tre av de mest utsatte områdene. Når det gjelder kraftforsyning gir utvalget gode eksempler på forskjellige risikofaktorer. I tillegg gir det til dels svært konkrete råd om hvilke tiltak som bør igangsettes for å øke verdipotensialet i vannkraften. I denne

drøftingen burde det også vært tatt med hensyn som er fastsatt i vassdragsreguleringsloven og generelle miljøhensyn.

Drøftingen av sikkerhet for tilstrekkelig matforsyning er mer kortfattet og holdt på et overordnet nivå. Etter KS mening er det behov for ytterligere analyse av hvordan klimarisiko påvirker den norske befolkningens matsikkerhet. Samtidig gis det bare indirekte, kortfattede henvisninger til hvordan klimarisiko kan påvirke digitale installasjoner og løsninger. Også her er det behov for mer analyse og rådgivning for sikring av samfunnskritisk infrastruktur.

Mandatet begrenser

Som nevnt innledningsvis gir utvalget en god makroøkonomisk drøfting av hvordan offentlige finanser kan være utsatt for klimarisiko. KS slutter seg til hovedpunktene i denne gjennomgangen og i konklusjonen om at statens klimarisiko bør synliggjøres bedre. Samtidig vil vi påpeke at utvalgets mandat, hvor det klart slås fast at retningslinjer for finanspolitikken ikke skal drøftes, hindrer en fullstendig analyse. For eksempel ville det vært interessant å få en drøfting av risikoen ved å legge seg på et budsjettunderskudd tett opp til 3-prosentbanen i normale tider uten å ha en buffer for å håndtere permanente eller midlertidige påkjenninger. Nyttig ville det også vært å få en klimarisikovurdering av investeringsstrategien til Statens pensjonsfond utland, som også faller utenfor mandatet.

Til slutt i rapporten skriver utvalget at det er behov for at andre arbeider videre med å utvikle forståelsen for klimarisiko og å vurdere klimarisiko i forskjellige sektorer. KS forventer at regjeringen og fagmiljøene følger denne oppfordringen.

Med vennlig hilsen

Lasse Hansen

Helge Eide