

Til: Klimarisikoutvalget

Fra: KS

Dato: 6/3-2018

Klimarisiko i kommunesektoren

Kommunene og fylkeskommunene vil være utsatt for både fysisk risiko og overgangsrisiko i forbindelse med klimaendringene og omstillingene som må til for å nå Paris-avtalens mål. I dette notatet vil vi kort redegjøre for KS' vurderinger av disse risikofaktorene.

1. Samfunnskritiske oppgaver

For å sette disse vurderingene inn i en mer overordnet sammenheng, vil vi først orientere kort om kommunesektoren.

Med brutto driftsutgifter på over 460 milliarder kroner (2016) utgjør kommunesektoren en betydelig faktor i norsk økonomi. Av dette er rundt 200 milliarder innkjøp av varer og tjenester. Samlede inntekter utgjør 18 prosent av BNP og over 19 prosent av alle sysselsatte i Norge arbeider i kommunesektoren.

Som egne forvaltningsnivåer har kommunene og fylkeskommunene en hovedoppgave i å være demokratisk aktør for utforming og gjennomføring av lokale og regionale beslutninger. De er også offentlig myndighetsutøver, lokal og regional samfunnsutvikler, ansvarlig for all velferdsproduksjon bortsett fra spesialisthelsetjenesten, ansvarlig for en rekke nødvendige tekniske tjenester som vann og avløp, ansvarlig for kollektivtrafikk bortsett fra tog og ansvarlig for håndtering av husholdningsavfall.

Opgavene nevnt ovenfor må kunne karakteriseres som samfunnskritiske. Etter KS' oppfatning gjør dette kommunesektoren til et naturlig objekt for klimarisikoutvalgets arbeid.

2. Fysisk risiko

Kommunenes rolle i arbeidet med å håndtere de fysiske resultatene av klimaendringene og drive klimatilpasning ble vurdert i Meld. St. 33 (2012-2013). Der ble det slått fast at klimaendringenes lokale karakter gjør det «nødvendig at hensynet til et endret klima blir en integrert del av de kommunale ansvarsområdene».

I oktober 2017 ble det lagt fram forslag til «Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning i kommunene». I forslaget pekes det på at «klimatilpasning er et sektorovergrep som krever samordning og samarbeid på tvers av sektorer og mellom statlige, fylkeskommunale og kommunale organer.» Med andre ord er det bare gjennom et slikt samarbeid det kan oppnås nødvendige resultater.

For å være reelt risikoavlastende må et slikt samarbeid ha som mål å framskaffe tilstrekkelige ressurser til å drive reelt forebyggende klimatilpasning både gjennom planlegging og tilknyttede

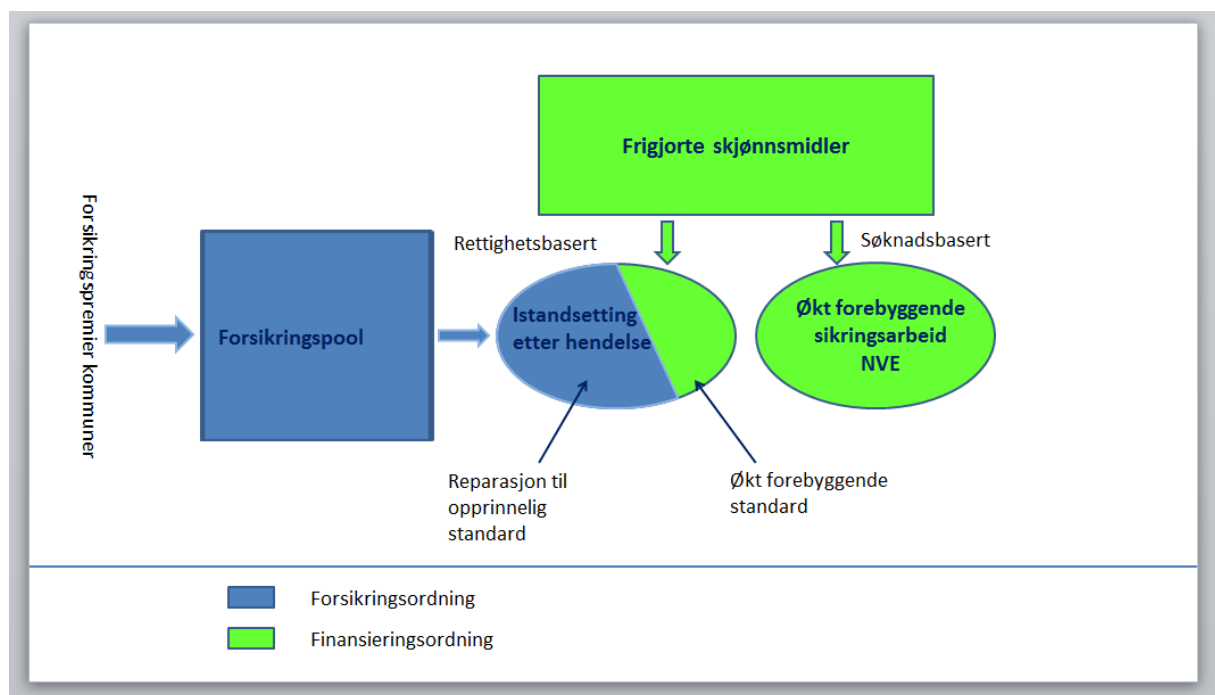
arealtiltak og gjennom fysiske sikringstiltak. Ressurser vil her omfatte både kunnskap, kompetanse og økonomiske midler.

Dette er ressurser kommunesektoren ikke har tilstrekkelig tilgang til. Samtidig er de statlige allokeringene over statsbudsjettet langt fra tilstrekkelige. For eksempel er det ifølge NVE behov for ekstrabevilgninger til sikringsarbeider på to milliarder kroner over en tiårsperiode. (Store satsingsforslag for perioden 2018-2021 fra NVE, 19/12-2016)

Forslår ny forsikrings- og finansieringsordning

For å få fortgang i sikringsarbeidet har KS lagt fram forslag til en ny forsikrings- og finansieringsordning for kommunal infrastruktur.

Ordningsen vil kunne gjøre den enkelte kommune og fylkeskommune mer økonomisk robust mot følger av flom, skred og andre naturskader. Samtidig vil ordningen kunne øke det forebyggende arbeidet. Ved skade vil infrastrukturen kunne gjenoppbygges til nødvendig, mer motstandsdyktig standard og ikke bare til opprinnelig standard, slik som i dagens skjønnsmiddelordning.



Som det framgår av skissen her består den foreslåtte ordningen av to hovedelementer, en forsikringsordning og en finansieringsordning. Forsikringsordningen opprettes som en solidarisk ordning der alle kommuner og fylkeskommuner betaler inn et årlig forsikringsbeløp. Den enkelte kommune/fylkeskommune vil der kunne få et forsikringsoppgjør som dekker kostnadene ved å istandsette infrastrukturen til opprinnelig standard, slik som vist i det blå feltet.

For å gjenoppbygge til nødvendig, forebyggende standard, vil kommunen/fylkeskommunen i tillegg få midler fra den foreslåtte finansieringsordningen, som det framgår av det grønne feltet på figuren. Dette vil være et rettighetsbasert tillegg.

Finansieringsordningen skal bestå av midler fra dagens statlige skjønnsmiddelordning, som «frigjøres» i og med at kommunesektoren oppretter den nevnte forsikringsordningen.

Kommunesektoren vil dermed få en rettighetsbasert ordning for gjenoppbygging til ny, forsterket standard.

I tillegg vil finansieringsordningen omfatte en søknadsbasert del, basert på de resterende skjønnsmidlene, der den enkelte/kommune fylkeskommune kan søke om statlige midler til forebyggende sikringsarbeid. Det foreslås at denne delen av ordningen administreres av NVE.

KS' landsstyre har sluttet seg til forslaget og invitert staten til å være med på det videre utredningsarbeidet. KS er i dialog med flere departementer om dette.

Risiko- og sårbarhetsanalyser

På møtet mellom Klimarisikoutvalget og KS 12/12-2017 ble kommunenes arbeid med risiko- og sårbarhetsanalyser drøftet som ett av flere temaer. Her følger litt utfyllende informasjon om dette:

Alle kommuner skal gjennomføres risiko- og sårbarhetsanalyser som ledd i planprosessen. Dette arbeidet er hjemlet i plan- og bygningsloven og sivilbeskyttelsesloven. Bestemmelsen i plan- og bygningsloven er rett mot arealbruk og inngår bestemmelsen i sivilbeskyttelsesloven.

Plan- og bygningsloven:

§ 4-3. Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse

Ved utarbeidelse av planer for utbygging skal planmyndigheten påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for planområdet, eller selv foreta slik analyse. Analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbyggingsformål, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging. Område med fare, risiko eller sårbarhet avmerkes i planen som hensynssone, jf. §§ 11-8 og 12-6. Planmyndigheten skal i arealplaner vedta slike bestemmelser om utbyggingen i sonen, herunder forbud, som er nødvendig for å avverge skade og tap.

Kongen kan gi forskrift om risiko- og sårbarhetsanalyser.

Sivilbeskyttelsesloven

§ 14. Kommunal beredskapsplikt - risiko- og sårbarhetsanalyse

Kommunen plikter å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse.

Risiko- og sårbarhetsanalysen skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder ved utarbeidning av planer etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, jf. lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 11-4 første ledd, og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.

Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalysen.

Over 90 % har gjennomført analyser

DSB foretar årlig undersøkelser om kommunene oppfyller kravene i sivilbeskyttelseslovens forskrifter (Kommuneundersøkelsen). Ved undersøkelsen i 2016 oppga 93 prosent av kommunene at de har gjennomført en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. 94 prosent oppga samtidig at de hadde en overordnet beredskapsplan. DSB peker likevel på at resultatene blir svakere når det kontrolleres for utvalgte krav til beredskapsplikt. Alt i alt konkluderer DSB med at 58 prosent av kommunene «arbeider godt med samfunnsikkerhet og beredskap.»

Ifølge en undersøkelse som KS gjennomførte blant over 100 kommuner i 2017 svarte 18 prosent at deres arbeid med risiko- og sårbarhetsanalyse var integrert i kommunens styringssystem i meget stor grad, 52 prosent svarte i «stor grad» og 25 prosent «i noen grad».

3. Overgangsrisiko

De nasjonale bidragene som hittil er innmeldt til Paris-avtalen dekker bare 1/3 av det som må til for å nå avtalens mål, slik det framgår blant annet av UN Environments «Emissions Gap Report 2017». Med dynamikken som er innbakt i Paris-avtalen gjør dette det sannsynlig at det vil måtte gjennomføres nye og mer dyptgripende klimatiltak også i Norge. Den planlagte felles måloppnåelsen med EU og Stortingets mål om omstilling til et lavutslippssamfunn forsterker en slik vurdering.

Den teknologiske utviklingen og ikke minst farten i markedsintroduksjonen av nye utslippsfrie løsninger gir samtidig grunnlag for å si at det er systemskifter på gang i mange av kommunesektorens arbeidsfelt. Eksempler på dette finner vi i el-fergene, el-busser, produksjon og bruk av biogass, anleggsdrift, avfallsbehandling, utvikling av hydrogen-løsninger for hurtigbåter, nye energiløsninger for bygg og på flere andre områder.

I tillegg kan nye politisk bestemte regelverk, mål og føringer endre kommunenes arbeidsbetingelser. Eksempler på slike regler, mål og føringer kan være nye EU-krav til materialgjenvinning og målene i Nasjonal transplan for utslippsfri kollektivtrafikk.

Samtidig som slike politiske føringer og teknologiske systemskifter påskynder ønskede endringer, gir de også risiko for feilinvesteringer og «innelåsing» av foreldet teknologi.

Denne risikoen kan være like stor i en kommune som i en privat eller offentlig eid bedrift. Et eksempel på dette kan være, som Kommunalbankens adm. direktør viser til i et intervju med Energi og Klima, investeringer i anlegg for å forbrenne avfall som med nye regler må gjenvinnes som materialer. – «Stranded assets», kan bli en realitet for kommunene også, sier direktøren.

Et annet eksempel kan finnes i ferge-trafikken. Med driftstid på 30-40 år kan valg av fossile løsninger for nye ferger nå innebære risiko for at en unødvendig stor del av fylkeskommunens budsjett båndlegges til energikostnader.

Vurderinger av overgangsrisiko bør derfor være like selvfølgelige i en kommune eller fylkeskommune som i en bedrift. Med kommunesektorens samfunns- og økonomiske betydning bør dette være et

spørsmål som vekker interesse utenfor kommunenes egne rekker. I mange kommuner er kommunen selv både største arbeidsgiver og største bedrift.

Gjennom den såkalte Bloomberg-rapporten fra G20-landenes Financial Stability Board er det laget en håndbok for hvordan bedrifter kan vurdere forskjellige former for klimarisiko. Flere av rådene og anbefalingene der kan være like aktuelle for en kommune eller fylkeskommune.