

Innspill fra Samfunnsbedriftene til Ekspertutvalget om klimatilpasning

Samfunnsbedriftene er en arbeidsgiver- og interesseorganisasjon som organiserer nær 600 kommunale og interkommunale selskaper. En betydelig andel av medlemmene har ansvar for samfunnskritisk infrastruktur og funksjoner, blant annet innen energiforsyning, vannforsyning, brann- og redningstjenester, avfallshåndtering og havner. Disse funksjonene er helt avgjørende for samfunnssikkerhet og beredskap – og virksomhetene står i førstelinjen når klimaendringene forsterkes.

Innspillet er strukturert etter spørsmålene i invitasjonen til innspillsmøte fra Klima- og miljødepartementet.

1. Hvordan vil framtidige klimaendringer påvirke vårt ansvars- og interesseområde?

Klimaendringene gir mer og kraftigere ekstremnedbør, økt flom- og skredfare, hyppigere episoder med sterk vind og storm, havnivåstigning, lengre tørkeperioder og økt skogbrannfare. For Samfunnsbedriftenes medlemsbedrifter betyr dette:

Energiforsyning

Energiforsyningen er den mest samfunnskritiske infrastrukturen, fordi den understøtter alle andre kritiske tjenester. Klimaendringer gjør strømmettet mer sårbart, mens elektrifisering og digitalisering øker konsekvensene av strømbrudd for både innbyggere, næringsliv og beredskap. Kraftnett og damanlegg er dimensjonert etter dagens regelverk og historiske klimadata, men vil i økende grad utsettes for sterkere vind, mer nedbør, flere lynhendelser, skred, flom og større temperatursvingninger.

Vann og avløp

Store vedlikeholdsetterslep og gamle ledningsnett gjør mange kommuner sårbare for styrtregn, flom og økende overvannsmengder. Flere hendelser med oversvømmelser, forurenset overvann og overbelastede ledningsnett må forventes dersom det ikke investeres betydelig mer i klimatilpasning.

Avfall og ressursforvaltning

Avfallssektoren er sårbar for ekstremvær. Eksempler er containere som blåser på havet, stengte veier som hindrer innsamling og «just in time»-systemer som raskt gir hygiene- og helseutfordringer når logistikken bryter sammen. Økt nedbør og flom kan også påvirke deponier, mellomlager og behandlingsanlegg, og øke risikoen for forurensning og uønskede utslipp. Det er også viktig å ha tilstrekkelig kapasitet til å kunne ta imot og behandle store mengder masser ved akutte hendelser.

Havner og transport

Havner er et viktig knutepunkt mellom sjø, vei og bane. 80 prosent av importen og 90 prosent av eksporten går over kai i Norge. Havnivåstigning og sterkere stormer påvirker havner og farleder, noe som øker behovet for mudring og vedlikehold. Dermed kan endringer i én del av transportsystemet skape ringvirkninger. Samtidig kan havner og

sjøtransport være et viktig transportalternativ når det går ras på vei – og baneinfrastruktur.

Brann- og redningstjenester

Brann- og redningstjenesten får flere og mer komplekse oppdrag knyttet til flom, skred, skogbrann, ekstremnedbør og kraftig vind. Klimaendringer øker sannsynligheten for store og samtidige hendelser – noe dagens struktur med mange små brann- og redningsenheter i liten grad er dimensjonert for. Tjenesten er samtidig helt sentral både i akutt fase og i oppfølgingen av hendelser, og må ses som en kjerneaktør i Norges praktiske klimatilpasning.

Samlet sett gjør dette at klimaendringene ikke bare påvirker enkeltsektorer, men selve fundamentet for samfunnskritiske funksjoner – energi, vann, avfall, transport og beredskap.

2. Hvorfor oppstår disse konsekvensene, og hvilke hindringer finnes for klimatilpasning?

Konsekvensene forsterkes av flere strukturelle forhold:

a) Underfinansiert og aldrende infrastruktur. Store vedlikeholdsetterslep, særlig i vann- og avløpssektoren, gjør at infrastrukturen allerede er sårbar før klimaendringene slår inn for fullt. Investeringsbehovene er svært store og vanskelige å løse innenfor dagens rammer og gebyrmodeller, spesielt i små og økonomisk svake kommuner.

b) Finansierings- og insentivstrukturer. Dagens finansieringssystemer (bl.a. gebyrmodeller) gir svake insentiver til å ta store, langsiktige klimatilpasningsinvesteringer, fordi kostnadene må bæres direkte av innbyggerne lokalt. Mangelen på øremerkede, stabile ordninger for klimatilpasning i kommunale infrastrukturer gjør at tiltak ofte skyves ut i tid. Rammevilkårene til kraftsektoren er rigget for en annen tid og reflekterer ikke dagens situasjon.

c) Begrenset kapasitet, kompetanse og analyseverktøy. Kommunale virksomheter er førstelinjen i klimatilpasning, men mangler ofte både fagkompetanse, kapasitet og verktøy til å gjøre gode klima- og risikoanalyser. De færreste har tilstrekkelig metodikk og ressurser til å oversette klimaframskrivninger til konkrete investeringsbeslutninger og samfunnsøkonomiske vurderinger.

d) Brann- og redning: fragmentert ansvar og svak samordning. Brann- og redningstjenesten består i dag av mange, ofte små enheter. Det gir sårbarhet ved store og samtidige klima-relaterte hendelser. Det mangler nasjonale og regionale styrings- og støttestrukturer som sikrer rask ressursprioritering og ledelse ved store kriser, samt en tydelig og forskriftsfestet oppgaveportefølje som klargjør hva som skal løses lokalt, regionalt og nasjonalt.

e) For svakt og for ujevnt interkommunalt samarbeid

Med dagens generalistkommunesystem er utgangspunktet at hver kommune skal løse «alt», inkludert krevende beredskaps- og klimatilpasningsoppgaver. Samtidig peker

både Generalistkommuneutvalget, Totalberedskapskommisjonen, Normannutvalget og brannutredningen til JD på at kommunene i praksis må samarbeide for å løse mange av disse oppgavene på en forsvarlig måte.

En FoU-rapport fra KS påpeker paradokset: Det er de minste og mest perifere kommunene som trenger samarbeid mest, men samarbeider minst – og siden klimaendringer og ekstremvær ikke følger kommunegrenser, blir det verken økonomisk eller arealmessig bærekraftig at hver kommune planlegger og bygger sine egne løsninger uavhengig av nabokommunene.

3. Hvilke tiltak og endringer er viktigst for å tilpasse vårt område til framtidige klimaendringer?

a) Styrket kapasitet og finansiering i kommunale virksomheter

Etablere nasjonale finansieringsløsninger for klimatilpasning av kommunal infrastruktur, utover dagens gebyrmodeller. Sikre ordninger som gjør det mulig å gjennomføre store investeringer i vann- og avløpssystemer, energianlegg, avfallsinfrastruktur og havner uten at kostnadene blir uforholdsmessig tunge for enkeltkommuner, næringsliv og innbyggere. Et oppgradert, utbygd og sikkert kraftsystem vil samtidig gjøre at hele samfunnet er mer rustet til å takle klimaendringer.

b) Systematisk oppgradering av kritisk infrastruktur

- Energi: Trenger en nasjonal energiplan for å sikre tilstrekkelig ny produksjonskapasitet, kraftnett og damanlegg, som tar høyde for økt ekstremvær og nye risikoer. I tillegg trengs tydelige planer for prioritering av kraftforsyning i krisesituasjoner – hvem skal sikres strøm først når det ikke er nok til alle?
- Vann og avløp: Forsterket satsing på ledningsnett, overvannsløsninger og naturbaserte tiltak dimensjonert for framtidens klima, ikke gårsdagens.
- Avfall: Bygge mer robust innsamling, lagring og behandlingskapasitet, inkludert beredskapsløsninger for strømbrudd, stengte veier og brudd i internasjonale behandlingsskjeder.
- Havner og farleder: Sikre ressurser til mudring, vedlikehold og klimatilpasning av havneanlegg og farleder, samt samordning med vei- og jernbanetransport.

c) Brann- og redningstjenesten som robust klimaaktør

- Etablere nasjonale og regionale strukturer for ledelse, styring og ressursprioritering ved store og samtidige hendelser, på tvers av kommuner og regioner.
- Klargjøre ansvar og oppgaver gjennom regelverk og nasjonale føringer, slik at det er tydelig hva som forventes lokalt, regionalt og nasjonalt.
- Sikre at brann- og redningstjenesten har utstyr, kompetanse og kapasitet til å håndtere flere flommer, skred og skogbranner – og at dette ses i sammenheng med øvrige klimatilpasningstiltak i regionen.

d) Avfallsselskaper bør være en del av totalberedskapen

Avfallssektoren er i dag for svakt integrert i beredskapsarbeidet, selv om kommunalt eide avfallsselskaper sitter på kritiske ressurser (industriern, maskiner, transport, kompetanse) og stadig mer sentraliserte og digitaliserte systemer der driftsavbrudd

raskt kan få alvorlige konsekvenser for miljø og folkehelse, og bør derfor tydeligere inn i kommunale beredskapsråd og beredskapsplanverk.

e) Stimulere til mer interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid er forutsetning for forsvarlig klimatilpasning i et generalist-kommunesystem. Klimatilpasning må planlegges regionalt, ikke kommune for kommune. Klimaendringer forsterker behovet for robuste, interkommunale løsninger:

- Formelle samarbeidsmodeller: Det bør stimuleres sterkere til formelle interkommunale samarbeid – som interkommunale selskaper (IKS) og vertskommunesamarbeid – på områder som vann og avløp, avfall, energiforsyning, havner, brann- og redning og 110-sentraler.
- Statlig «gulrot og pisk»: Kommunal- og distriktsdepartementet må ta en tydeligere rolle i å legge til rette for – og ved behov forvente – interkommunale løsninger der enkeltkommuner ikke kan bygge tilstrekkelig robusthet alene. Det handler både om økonomiske virkemidler (gulrot) og tydelige forventninger og krav (pisk).
- Regional tilnærming til klimarisiko: Klima- og sårbarhetsanalyser bør i større grad gjøres på tvers av kommunegrenser, slik at investeringer i f.eks. flomvern, skogbrannforebygging, reservevannsløsninger og kritisk digital infrastruktur kan planlegges og prioriteres regionalt.
- Læring fra NKS110 IKS: Dette interkommunale selskapet viser hvordan man kan samle kommuners ansvar for kritiske funksjoner og levere robuste, standardiserte løsninger for beredskap og økonomi. Slike modeller bør vurderes på andre klimautsatte områder også.

Interkommunalt samarbeid om infrastruktur innebærer at man kan etablere færre, men mer effektive og klimarobuste anlegg, fordi man ser større geografiske områder under ett. Det gir bedre utnyttelse av eksisterende infrastruktur – man unngår å bygge nytt der det ikke er nødvendig – og gjør det mulig å håndtere større volum og utvikle lønnsomme sirkulære verdikjeder. Slike synergier gir høyere kostnadseffektivitet, mer forsvarlig arealbruk og mindre press på sårbar natur, samtidig som kommunene står bedre rustet til å håndtere flom, ekstremnedbør og andre klimaendringer. Større fagmiljøer gjør det dessuten lettere å bygge opp og beholde nødvendig kompetanse lokalt og regionalt.

f) Håndtering av usikkerhet – fleksible og robuste løsninger

Klimaframskrivningene er usikre, spesielt på lokalt nivå. Dette øker behovet for fleksible løsninger som kan tilpasses nye data og erfaringer. Staten bør bidra med retningslinjer og støtte til å utvikle løsninger som kombinerer robusthet (tåler mange mulige framtider) med fleksibilitet (kan justeres underveis).

4. Har sektoren tilstrekkelig data, insentiver, kunnskap og metoder for å vurdere økonomiske konsekvenser?

Kort svar: Nei, ikke godt nok.

Det finnes i dag en del data og utredninger, men de er fragmenterte, vanskelig tilgjengelige og lite tilpasset behovene i kommunale virksomheter. De viktigste svakhetene er:

- Manglende sammenstilling av klimadata med faktisk kritisk infrastruktur på lokalt og regionalt nivå.
- Svake verktøy og kapasitetsutfordringer knyttet til å omsette klimascenarier til samfunnsøkonomiske analyser og konkrete investeringsbeslutninger.
- Samfunnsøkonomiske nytte- og kostnadsanalyser fanger i liten grad opp gevinster av robusthet, beredskap og reduserte «følgefeil» i andre sektorer når en kritisk tjeneste svikter.
- Analysene fanger i liten grad opp gevinster av interkommunale og regionale løsninger, der investeringer i én kommune gir betydelig nytte også i nabokommuner.

5. Hvis ikke – hva skal til?

Nasjonale verktøy for samfunnsøkonomiske analyser av klimatilpasning i kommunal infrastruktur

- Standardiserte metoder og veiledere for å beregne kostnader ved «business as usual» vs. kostnader og nytte ved klimatilpassede løsninger.
- Verktøy som gjør det mulig å synliggjøre ringvirkninger og samfunnssikkerhetsgevinster på tvers av sektorer og kommuner – ikke bare innenfor kommunegrenser.

Bedre og mer tilgjengelige data

- Samordnede, brukervennlige dataressurser som kombinerer klimaframskrivninger med kart over kritisk infrastruktur og sårbarhet.
- Systematisk innsamling og deling av erfaringstall fra hendelser (skader, kostnader og avbrudd) som grunnlag for forbedrede analyser.

Kompetanseheving og støtte til lokale og regionale analyser

- Ordninger for å styrke kapasitet og kompetanse i kommunale selskaper og eierkommuner, både faglig og analytisk – lokalt og regionalt.
- Mulighet for å få faglig støtte til å gjennomføre klima- og risikovurderinger samt samfunnsøkonomiske analyser i konkrete prosjekter – gjerne som felles prosjekter på tvers av kommunegrenser.

Finansielle insentiver og ordninger

- Statlige tilskudd, låneordninger eller fondsløsninger som belønner tidlig og forebyggende klimatilpasning, ikke bare reparasjon etter skade.
- Insentiver til formelle interkommunale samarbeid og prosjekter som gir robuste løsninger for flere kommuner samtidig.

6. Andre innspill direkte knyttet til utvalgets mandat

Klimasårbarhet henger tett sammen med samfunnssikkerhet, beredskap, helse og økonomi. Ekspertutvalgets arbeid bør derfor knyttes opp mot pågående prosesser innen beredskap og samfunnssikkerhet, spesielt i energi- og brannsektoren. Flere offentlige utredninger, som Generalistkommuneutvalget og

Totalberedskapskommisjonen, understreker at mange oppgaver må løses i fellesskap – spesielt når det gjelder beredskap og klimatilpasning.

Det er behov for en langsiktig plan for hvordan investeringer i kommunal infrastruktur skal fases inn over tid, i tråd med statlige analyser og kommende stortingsmeldinger om klimatilpasning.

Utvalget bør løfte fram betydningen av kommunale og interkommunale virksomheter som nøkkelaktører i den praktiske gjennomføringen av klimatilpasning – og understreke at uten gode rammevilkår og sterke samarbeidsløsninger mellom kommunene, vil heller ikke nasjonale mål om et klimarobust samfunn nås.

Oppsummering

Kort oppsummert trengs bedre finansiering, mer interkommunalt samarbeid og et styrket kunnskapsgrunnlag, koblet til samfunnssikkerhet og beredskap. Konkret trengs:

- styrket kapasitet, kompetanse og finansiering i kommunesektoren
- mer samarbeid på tvers av kommuner, flere interkommunale selskaper og andre formelle samarbeidsløsninger – for å møte klimarisiko
- målrettet oppgradering av vann- og avløp, energi, avfall, havner og brann- og redningstjenester
- bedre samordning og tydeligere ansvar på tvers av nivåer og sektorer
- bedre kunnskapsgrunnlag for samfunnsøkonomiske vurderinger, som synliggjør gevinster av robuste, interkommunale løsninger.

Samfunnsbedriftene bidrar gjerne i det videre arbeidet med å utvikle balanserte løsninger som både styrker samfunnssikkerheten, ivaretar naturen og gir et mer klimarobust Norge.