

Prosess for utvikling av handlingsprogram med budsjett 2025

Forslag til vedtak:

Styret slutter seg til forslag til prosess for handlingsprogram med budsjett for 2025.

Saksfremstilling:

Kommuneloven forutsetter at det er representantskapet som vedtar budsjett for interkommunale politiske råd, derfor vil representantskapet behandle saken på sitt møte den 18. desember.

Den 29. august d.å. vedtok representantskapet Osregionens strategiske føringer 2025-2028, som vil være førende for handlingsprogrammene i denne planperioden.

Arbeidet med utarbeidelse av Handlingsprogram 2025 er i gang og faggruppene har i uke 37 startet med å utarbeide tiltak og resultatmål.

I den anledning er det både startet en diskusjon i de administrative faggruppene og laget en arbeidsgruppe som skal komme med råd om fremtidig struktur og arbeidsform. Formålet er å lage en god og ressurseffektiv måte å jobbe på samtidig som målene i de strategiske føringene ivaretas på en best mulig måte.

Proessen for utarbeidelse av handlingsprogrammet med budsjett 2025 er lagt opp slik:

Dato	Aktivitet/oppgave
10. sept	Faggruppe areal & transport – 1. diskusjon
11. sept	Faggruppe miljø & klima – 1. diskusjon
12. sept	Faggruppe næring – 1. diskusjon
24. sept	Adm KG – 1. diskusjon
7. november	Felles faggruppesamling, Oslo rådhus

18. nov	Adm. koordineringsgruppe - ferdig utkast
21. nov	Interessepolitisk utvalg - innstille til styret
9. des	Styret - innstille til representantskapet
18. des	Representantskapet- behandle Handlingsprogram & budsjett 2025

1. Oppsummering av et utvalg kapitler fra utredningen NOU 2023:25

Del I Utgangspunktet for omstillingen - Kapittel 1 Utvalgets arbeid og hovedvurderinger

- Gjennomføring av klimapolitikken må styrkes for å oppnå troverdighet. Tiltakene bør ikke utsettes, og lavutslippsutvikling må integreres bedre i samfunnsutviklingen.
- Klimapolitikken må utvides, inkludert innsatsen for å redusere utslipp knyttet til norsk eksport, import, bistand og teknologiutvikling. Sammenhengen med naturkrisen og bærekraftig arealbruk må også vurderes.
- Mer vekt må legges på langsiktige hensyn, og norsk klimapolitikk bør fokusere på varig omstilling til nullutslipp. Alle tiltak bør vurderes med tanke på deres samlede virkninger over tid.
- Beslutningssystemet må tilpasses målet om en helhetlig samfunnsomstilling for å støtte opp under klimapolitikken.
- En målrettet overgang til et lavutslippssamfunn må starte umiddelbart, med fokus på å unngå feilbeslutninger og investeringer i feil retning.
- Politisk lederskap er avgjørende for å veie kryssende hensyn og interesser, sikre inkluderende prosesser og øke tempoet i omstillingen.

I utredningen legges det fram anbefalinger på tiltak ut fra hva som må til for å bli et lavutslippssamfunn. Utvalget (side 14-17) mener at:

- alle beslutninger som tas i dag må baseres på et mål om at så godt som alle klimagassutslipp i Norge må være fjernet for godt innen 2050
 - Utvalget anbefaler at Norges klimamål for 2050 tydeliggjøres med en reduksjon på 90–95 prosent sammenlignet med 1990, uten å inkludere skog- og arealbruk
 - det settes egne klimamål for utslipp, opptak og lagre av karbon i sektoren for skog- og arealbruk. Målene ses i sammenheng med nasjonale mål for naturmangfold og internasjonale forpliktelser for natur.
 - omstillingen til et lavutslippssamfunn bygges på at eksisterende utslipp skal fjernes eller reduseres kraftig gjennom redusert aktivitetsnivå, endret atferd og bruk av nullutslippsteknologi.
 - utvikling og implementering av teknologi for CO₂-fangst bør vurderes, men ikke som et alternativ til å redusere utslippene.
 - det utvikles politikk for omstilling i jordbrukssektoren utover dagens ambisjoner.
 - det utarbeides en strategi for sluttfasen av norsk petroleumsvirksomhet og at denne legges frem for Stortinget så raskt som mulig
- all politikk og alle beslutninger må ta utgangspunkt i at alle ressurser er knappe
 - her pekes det bl.a. på behovet for energieffektivisering og økt produksjon av fornybar energi og at transportbehovet må reduseres.
- arealpolitikken må begrense tap av natur og bidra til bevaring av naturens karbonlagre
 - her pekes det på tiltak om at nedbygging av naturlige arealer begrenses vesentlig og at det legges tydeligere og mer bindende nasjonale rammer for bruken av arealer.
- det må være en bred tilnærming til virkemiddelbruk hvor juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler benyttes.
 - Her pekes det bl.a. på juridiske virkemidler som krav, påbud og forbud og andre virkemidler offentlige anskaffelser og pedagogiske virkemidler
- planer og beslutningssystemer må ta utgangspunkt i at Norge skal være et lavutslippssamfunn i 2050. Bl.a. nevnes tiltak som

- alle sentrale styrings- og politikkdokumenter som de årlige budsjettdokumentene, Nasjonal transportplan og Perspektivmeldingen skal ta utgangspunkt i klimamålene.
- kommunene får et tydelig og lovfestet ansvar for å bidra i omstillingen til et lavutslippssamfunn, og staten må legge til rette for at kommuner kan føre en ambisiøs klimapolitikk.
- det på en mer systematisk måte må tas hensyn til hvordan norsk politikk virker på andre lands mulighet til omstilling.
- Norge er avhengig av fortsatt tett samarbeid med EU om klimapolitikken.

Del II En bred omstilling

Kapittel 6 Arealer og natur

Dette kapittelet fokuserer på betydningen av utslipp fra jordbruk, skogbruk og annen arealbruk, som utgjør rundt 22% av de globale klimagassutslippene. Arealbruken påvirker ikke bare utslippene fra områdene selv, men setter også standarder for fremtidige utslipp, spesielt i forhold til transport-, by- og tettstedsstruktur samt næringsstruktur. Arealpolitikken kan derfor føre til betydelig stivhengighet. Samtidig nødvendiggjør mange klimaløsninger, spesielt innen energiproduksjon, arealbruk, som kan øke presset på naturen og potensielt føre til utslipp fra karbonlagre. I Norge er avskoging, nedbygging og drenering av myr ansvarlig for betydelige utslipp. Videre påpekes nødvendigheten av å håndtere utslipp fra arealer for å oppnå målene i Parisavtalen, samtidig som man tar vare på naturlige karbonlagre. Det anbefales tiltak som restaurering av myr og reetablering av taeskog for å redusere utslipp.

Skogen produserer biomasse, har et stort lager og opptak av karbon, og dekker store arealer. I tillegg er skogen viktig for naturmangfold. Det bør innføres systematisk rapportering av lokalisering av utført hogst.

Fra 1990 til 2019 har det blitt bygget ned over 1500 km² med natur, beiteområder og dyrket mark, det vil si om lag 50 km² per år i gjennomsnitt. Nedbygging av natur og arealendringer utgjør trusler mot naturmangfoldet, og kapittelet argumenterer for behovet for en "planvask" for å revidere eldre arealplaner. Videre understrekes viktigheten av å ta hensyn til urfolks rettigheter i arealkonflikter. Det anbefales styrking av kommunenes kompetanse innen arealplanlegging for å redusere klimagassutslipp og bevare naturen.

For å oppnå en bærekraftig arealpolitikk anbefales klare nasjonale rammer, økt vern for alle økosystemer, systematisk kartlegging av natur, og oppdatering av lover og forskrifter. Det foreslås også etablering av systemer for oppfølging av arealbruksendringer, naturregnskap, og offentliggjøring av årlige statistikker over arealbruksendringer. Styrking av kompetanse innenfor kartlegging av økosystemer og klima, samt økt fokus på naturnøytralitet og bærekraft, avslutter anbefalingene.

Kapittel 8 Transport og mobilitet

Dette kapittelet handler om omstillingen av transportsystemet. Kapittelet løfter frem at hvordan etterspørsel etter transport skapes er en sentral del av omstillingen av transportsystemet, i tillegg til de ulike teknologiene for transport. Kapittelet viser også hvordan transport henger sammen med bruk av ressurser og arealer.

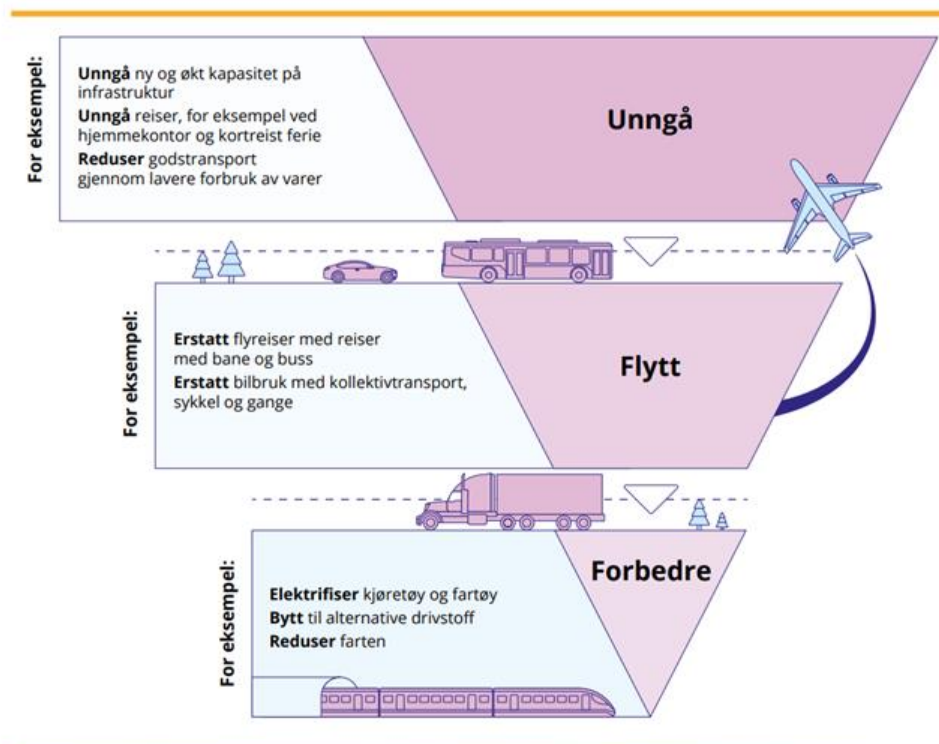
Dagens samfunn er basert på at både personer og gods kan og skal transporteres mellom ulike steder. I dag er samfunnet bygget opp rundt at man forflytter seg mellom hjem, jobb, skole og ulike aktiviteter for adspredelse og rekreasjon. Mange jobber innebærer reise, til møter, for å treffe kunder eller være på befaringer. Råvarer transporteres fra der de produseres til der de bearbeides, ofte i flere ledd og på ulike steder, før de fraktes til butikker

før de igjen fraktes av forbrukeren til der de konsumeres, før de til slutt transporteres som avfall. Transporten er ofte over lange avstander og gjennom flere land.

Transport er en av de største kildene til utslipp av klimagasser i Norge med et direkte utslipp på over 16 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2021. En tredjedel av de norske klimagassutslippene kommer fra transport. Det aller meste av dette er veitransport med over 8 millioner tonn CO₂-ekvivalenter, men det er også utslipp fra fiskebåter, motorredskaper, og innenriks luftfart og sjøfart. Utslippene fra transport er over 25 prosent høyere enn de var i 1990. Dette skyldes delvis økt godstransport, og delvis økte utslipp fra andre transportkilder, som innenriks, sjøfart og motorredskaper.

Det er også indirekte utslipp knyttet til transport. Dette kommer fra arealer som bygges ned til veier, parkeringsplasser, flyplasser, havner og annet, og fra materialene og energien som brukes både i konstruksjon og vedlikehold av infrastruktur som veier, flyplasser og jernbanelinjer, til drivstoffet og til selve transportmiddelet som biler og fly.

For omstillingen av transportsystemet til et lavutslippssamfunn vil det være sentralt å redusere behovet for transport så mye som mulig, flytte det som kan flyttes til transportmidler med lavere ressurs- og energiforbruk og utslipp, og endelig, forbedre teknologiene. Rammeverket unngå – flytte – forbedre (UFF) er et nyttig utgangspunkt også for transportsektoren, og er vist i figur nedenfor. Figuren viser ulike prioriteringer og eksempler på hvordan prioriteringene kan gi føringer for politiske beslutninger. Eksemplene er ikke uttømmende. Kilde: Klimautvalget 2050

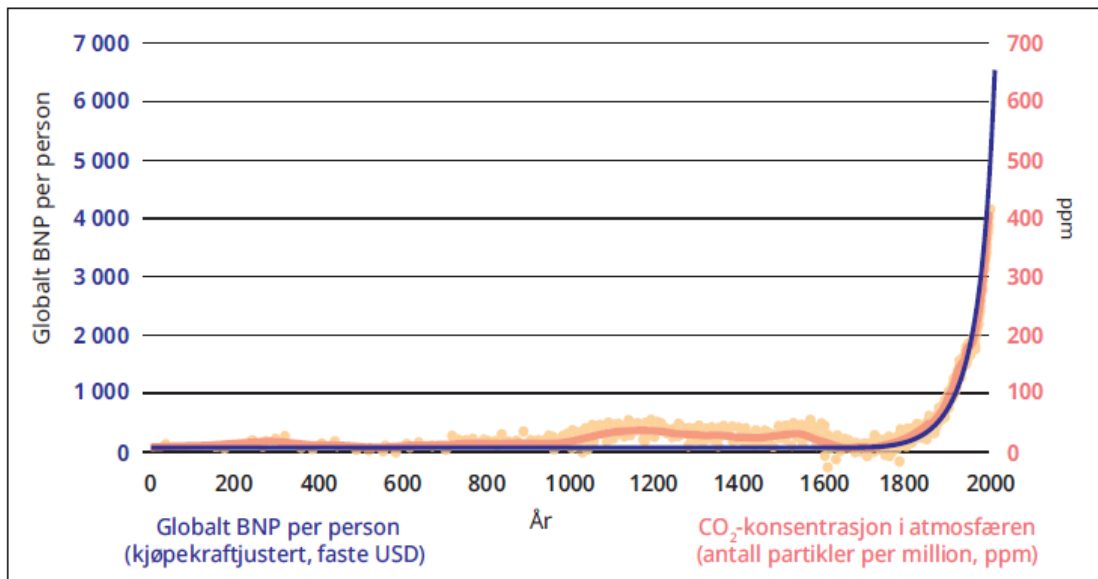


Det er høy grad av stivhengighet i transportsystemet både på samfunnsnivå og for enkeltpersoner. Stivhengighet skapes gjennom den infrastrukturen som eksisterer og fungerer. Dersom det blir bygget ut gode veier, og ikke jernbane, gjør dette at transporten i større grad blir basert på veisystemet. Også investeringer på individnivå kan gi stivhengighet.

Kapittel 9 Økonomisk aktivitet, velferd og sirkularitet

Dette kapittelet drøfter hvordan sammensetning og omfang av økonomisk aktivitet påvirker klimagassutslipp og veien til et lavutslippssamfunn. Energiomstilling og en mer sirkulær økonomi med effektiv bruk av alle ressurser, som energi, areal og mineraler, kan bryte koblingen mellom økonomisk vekst og klimagassutslipp. Utvalgets utgangspunkt er at all økonomisk aktivitet må skje innenfor planetens tåle grenser og baseres på effektiv bruk av ressurser og ikke utarming av naturen.

Som figuren nedenfor viser har økningen i BNP per person sammenheng med en stigning i konsentrasjonen av CO₂ i atmosfæren. Produksjonen av varer og tjenester har i stor grad vært basert på en ikke bærekraftig bruk av areal og andre naturressurser, som mange har vært billige eller gratis å bruke. Fremtidige generasjoner vil dermed overta et dårligere miljø og naturgrunnlag, med det det innebærer av tapte muligheter, kostnader og konsekvenser, for økonomisk aktivitet og felles velferd. Det er også forskjeller i forbruksmønstre som gir utslag i klimagassutslippene, hvor de rikeste (både segregert på land og personlig inntekt) står for vesentlig større utslipp enn de landene og personene med lavere inntekt (figur 9.2 i rapporten).



Figur 9.1 BNP per person og CO₂-konsentrasjon i atmosfæren.

Kilder: Statistics on World Population, GDP and Per Capita GDP. 1-2008. Angus Maddison, og IPCC, (2021)

På et overordnet nivå er det tre måter å løse den tette koblingen mellom økonomisk aktivitet og utslipp av karbon fra fossile energikilder på:

- å redusere bruken av fossile brensel til fordel for fornybar energi, dvs. energiomstilling.
- å øke energi- og materialeffektiviteten i økonomisk aktivitet.
- å dempe kjøpekraften (per person, for et gitt folketall).

Kapittel 10 Innovasjon, omstilling og næringsstruktur

Dette kapittelet beskriver et stort investeringsbehov i overgangen til et lavutslippssamfunn, og omtaler viktigheten av innovasjon og omstilling for å kutte klimagassutslipp. I tillegg drøftes konsekvenser for næringsstruktur, og rollen til næringspolitikken og handelspolitikken for å fremme en effektiv omstilling. En ambisiøs og troverdig klimapolitikk, som reduserer

usikkerhet og gir private aktører forutsigbarhet og insentiver til klimavennlige og lønnsomme investeringer, styrker evnen til innovasjon og omstilling.

Klimaendringene og overgangen til et lavutslippssamfunn øker behovet for både offentlige og private investeringer. Særlig gjelder det infrastruktur og andre investeringer med lang levetid. En stor del av investeringene knyttet til omstillingen til et lavutslippssamfunn vil være knyttet til energiomstillingen fra fossil energi til fornybar energi, og dette krever kapital, innovasjon og omstilling på tvers av offentlig og privat sektor.

Del IV Organisering for klimaomstilling

Kapittel 17 Et overordnet klimastyringssystem

Utvalget mener det er nødvendig med en ny systematikk for klima- og naturvern. Klimaomstillingen må planlegges med tanke på et begrenset utslippsbudsjett i 2050 og knappe ressurser, og unngå uønsket stivhengighet. Omstillingen til et lavutslippssamfunn bør være grunnlaget for alle relevante beslutninger. Dette krever styrket styringssystem og at klimalover anvendes som et styringsverktøy.

Utvalget legger frem at et system for klimaomstilling bør bestå av planlegging, gjennomføring og evaluering.

Kapittel 18 - Planlegge klimapolitikken

Dette kapitlet fokuserer på verktøyene som er nødvendige for å planlegge klimaomstillingen og kommunenes rolle i omstillingen til et lavutslippssamfunn. Utvalget understreker at kommunene har en betydelig påvirkningskraft på samfunnsutviklingen, og deres ansvar er sentralt for å nå nasjonale klimamål. Kommunene kan bruke ulike virkemidler, som arealplanlegging, avfallshåndtering, samferdsel og utdanning, for å bidra til klimaomstillingen. Utvalget anbefaler at staten gir klare krav til kommunene om å bidra, og at dette forankres i lov. Endringer i kommuneloven og plan- og bygningsloven, samt innføring av klimamål og klimabudsjett for kommunene, blir foreslått som konkrete tiltak.

Staten må legge til rette for at kommunene kan gjennomføre en ambisiøs klimapolitikk ved å oppdatere plan- og bygningsloven og styrke rollen til Statsforvalteren. Klimaavtaler mellom staten og kommunene kan fremme klimaomstilling i kommunene, men er krevende å få til i praksis.

Utvalget foreslår også en klimalov som kan ha en tilsvarende funksjon som naturmangfoldsloven, og som binder forvaltningen på alle nivåer. Dette innebærer en betydelig endring i klimalovens rettslige status. Utvalget anbefaler også en gjennomgang av relevante lover for å styrke klimahensynets rettslige stilling. Videre diskuteres behovet for å endre perspektivet i fremtidsprognoser fra historisk utvikling til ønsket tilstand i 2050. Utvalget understreker at samfunnsmålene må baseres på utslippsbudsjettet for 2050. I tillegg legger utvalget vekt på at utredninger av statlige tiltak må inkludere klimavurderinger, og det bør utvikles metoder for å vektlegge ikke-prissatte konsekvenser. Alle statlige organer og etater bør ha klimamål og handlingsplaner for å bidra til omstillingen, og det bør rapporteres på dette.

Til slutt fremhever utvalget betydningen av involvering av allmennheten i beslutningsprosesser knyttet til klimatiltak, og at miljøinformasjonsloven skal sikre offentligheten tilgang til relevant informasjon og deltakelse i klimaomstillingen.

Kapittel 19 - Gjennomføre klimapolitikken

Over halvparten av norske kommuner har færre enn 5000 innbyggere, men dekker 55 prosent av landarealet med bare 7 prosent av befolkningen. Dette resulterer i begrensede

midler, da støtten til kommunene baseres på befolkningsstørrelse, ikke areal. Slike begrensninger kan skape konflikter mellom lokale klimamål og overordnede mål om å levere tjenester til befolkningen. Med dagens trange budsjetter blir arbeidet med klimaomstilling ofte nedprioritert, spesielt når det ikke er lovpålagt for kommunene. Utvalget anbefaler økt ressurstilførsel til små kommuner med store arealer for å styrke deres bidrag til lavutslippssamfunnet. Økonomiske insentiver, som bygdevekstavtaler og programmet Klimasats, foreslås.

Utvalget understreker behovet for å styrke kommunenes kapasitet og kompetanse gjennom etablering av kompetansesentre. Videre anbefales et enhetlig måle- og rapporteringssystem for å sikre lovfestet omstilling og bedre oppfølging av kommuners klimaarbeid. Økt kunnskap om effekter av kommunale beslutninger, særlig innen avfall, transport og arealbruk, bør integreres i dette systemet. Til slutt vektlegger utvalget tilgjengelig informasjon, åpenhet og eksperimentell læring som sentrale elementer, i tråd med OECDs gjennomgang av norsk klima- og miljøpolitikk i 2022.

Kapittel 20 - Evaluere klimapolitikken

Utvalget anbefaler forbedringer i den årlige klimarapporteringen, inkludert et eget kapittel for evaluering av gjennomføringen av den helhetlige klima- og energiplanen. Det understrekes viktigheten av å tydeliggjøre Norges framgang mot klimamålene og belyse virkemidlenes effekter på kort, mellomlang, og lang sikt. På kommunenivå anbefaler utvalget innføringen av et enhetlig måle- og rapporteringssystem for klimaarbeid, med fokus på å lovfeste kommunenes rolle i omstillingen. Økt kunnskap om effekter og konsekvenser av kommunale beslutninger, spesielt innen avfall, transport, og arealbruk, bør innlemmes i dette systemet for å gi staten en helhetlig forståelse av overgangen til et lavutslippssamfunn. Utvalget vektlegger også behovet for enkel tilgjengelighet av informasjon om kommunenes klimaarbeid for å sikre åpenhet og etterprøvbarehet. Eksperimentering og gradvis innføring av virkemidler i ulike områder anbefales, med nødvendig oppfølging av effektevaluering for å vurdere virkemidlenes faktiske påvirkning.

Kapittel 21 - Utvalgets anbefalinger til del IV Organisering for klimaomstilling

Klimaomstillingen må organiseres med utgangspunkt i et svært begrenset utslippsbudsjett i 2050, knappe ressurser, og unngåelse av uønsket stivhengighet. Utvalget anbefaler derfor:

- Et styrket klimastyringssystem, der Norge tar inspirasjon fra andre land som bruker klimalover som styringsverktøy.
- Fastsetting av femårige utslippsbudsjetter til 2050
- Ansvarliggjøring av hvert departement med krav til dokumentasjon av innsats og tiltak.
- Fremleggelse av helhetlige klima- og energiplaner i form av Stortingsmeldinger hvert andre år, der disse blir sett i sammenheng med andre politiske dokumenter. Planene skal inkludere:
 - Hvordan sektorer bidrar til utslippskutt, med konkrete planer for videre utslippsreduksjoner
 - Analyse av når og hvordan utslippene kan fases ut.
 - Overordnet vurdering av samlet tilgang og etterspørsel etter ulike ressurser
- Klimapolitikk skal baseres på kunnskap.
 - Det bør lovfestes at Miljødirektoratet årlig legger frem faktagrunnlag for tiltak og virkemidler i klimapolitikken, i samarbeid med andre fagetater.
 - Etablering av uavhengig klimapanel som veileder og bidrar med å fremskaffe nye perspektiver og kunnskap.
- Kommune får et tydelig og lovfestet ansvar for å bidra til omstilling. Staten tar ansvar for å legge til rette for kommuner kan føre en ambisiøs klimapolitikk, og bryter ned barrierer som kan begrense kommunes klimaarbeid.

- Unngå stivhengighet ved å klimavaske eksisterende lovverk og sørge for at sentrale beslutningsverktøy (Planleggingsdokumenter i ulike sektorer, NTP, jordbruksavtalen, osv) er i tråd med at Norge skal bli et lavutslippssamfunn innen 2050.
- Underliggende etater får fellesføring om å bidra til Norges omstilling til et lavutslippssamfunn og må presentere konkrete bidrag.
- Offentlig sektor sikrer at egne aktiviteter støtter opp om lavutslippsomstillingen, med krav om klimamål og handlingsplaner for statlige organer og etater.

For å styrke gjennomføringen av lavutslippspolitikken anbefales følgende:

- Departementer og fagetater bør samarbeide systematisk på tvers av saksfelt ved å etablere tverrsektorielle prosjektgrupper og øke mobilitet mellom sektorer.
- Kommunenes klima- og miljøforvaltning bør styrkes med kapasitets- og kompetanseøkning, inkludert egne klimarådgivere og kompetansesentre.
- Klimasats bør styrkes som kompetansebygger for kommunene.
- EUs regelverk for omstilling må implementeres raskere med økt kapasitet, kunnskap og kompetanse.
- Bedre rutiner for offentlig deltakelse sikrer bred debatt og forankring av EU-klimapolitikk tidlig.
- Kunnskapsløft og veiledning om EU-klimapolitikk er nødvendig for forvaltningen, bedrifter og offentligheten.

For systematisk evaluering av klimapolitikkens fremgang anbefales følgende:

- Årlig rapportering etter klimaloven bør bidra til åpenhet, offentlig debatt og tydelig informasjon om Norges fremgang mot klimamålene.
- Inkludere et eget kapittel om evaluering av den helhetlige klima- og energiplanen, med fokus på gjennomført politikk og effekten av virkemidler.
- Forbedre modeller og verktøy for å vurdere fremgang mot klimamålene, med en rolle for et klimapanel basert på teknisk beregningsutvalg for klima.
- Innføre et enhetlig måle- og rapporteringssystem for kommuners klimaarbeid, knyttet til lovfestede krav om kommunalt bidrag i omstillingen.
- Statlige organer og etater må måle og rapportere sin innsats mot de langsiktige klimamålene, egne klimamål og handlingsplaner.
- Legge til rette for eksperimentering, med påfølgende effektevaluering.