

## Notat

Fra: Klimaavdelingen, Miljødirektoratet  
Til: Transport- og lokalmiljøseksjonen, Klima- og miljødepartementet  
Dato: 11.10.2023  
Kopi til: [\[Klikk for å skrive\]](#)

### Hvor viktige er kommunene for å nå norske klimamål?

I dette notatet vurderer vi hvor viktige kommunene og fylkeskommunene er for å kutte utslipp i Norge og for å nå Norges klimamål, basert på en sammenstilling av eksisterende kunnskapsgrunnlag, inkludert tidligere leveranser fra Miljødirektoratet.

#### **Sammendrag: Økt innsats fra kommunesektoren er avgjørende for å nå klimamål**

Det er stor grad av frivillighet i kommunenes klimaarbeid. Det betyr at kommunene selv bestemmer ambisjonsnivået, setter mål og følger opp resultatene på klimaområdet. Med begrensede ressurser, få krav på klimaområdet og høye forventninger fra innbyggere og staten på mange andre samfunnsområder, har mange kommuner i liten grad utnyttet potensialet de har for å redusere klimagassutslipp og bidra til oppfyllelse av Norges klimamål.

Norge har meldt inn et forsterket mål under Parisavtalen om å redusere utslippene med minst 55 prosent i 2030. Både målet for 2030 og målet om at utslippene skal reduseres i størrelsesorden 90 til 95 prosent i 2050 er nedfelt i klimaloven. Norge samarbeider med EU om å nå klimamålet for 2030, og ønsker å samarbeide også om det forsterkede målet. EUs klimapolitikk er bygd opp rundt tre pilarer: Kvotepliktige utslipp (EU-ETS), ikke-kvotepliktige utslipp (ESR) og skog- og arealbrukssektoren (LULUCF). Avtalen inneholder ulike typer fleksibilitet som gjør at det ikke fastsatte rammer for hvor store utslippsreduksjoner som må tas i hvert enkelt land. Regjeringens omstillingsmål er en ambisjon om å redusere nasjonale utslipp fra hele økonomien med 55 prosent innen 2030.

Miljødirektoratets analyser viser at vi kan få til nasjonale utslippsreduksjoner nær 55 prosent i 2030 sammenlignet med 1990, men da må veldig mange klimatiltak på ulike områder gjennomføres parallelt og raskt. For å oppnå utslippsreduksjoner har kommunesektorens innsats stor betydning, særlig for ikke-kvotepliktige utslipp og i

skog- og arealbrukssektoren. Vår vurdering er at det, uten økt innsats fra kommuner og fylkeskommuner, vil bli svært vanskelig å oppnå nødvendige utslippsreduksjoner fram mot 2030 og nærmest umulig å nå målet for 2050, fordi:

- 1) Omstillingsmålet om 55 prosent kutt i nasjonale utslipp i 2030 kan nås ved å gjennomføre stort sett alt av identifiserte og gjennomførbare klimatiltak.<sup>1</sup> For å nå 2050-målet om å redusere utslippene med 90–95 prosent må nesten alle direkte utslipp være eliminert, og det er naturlig å legge til grunn at kommunesektoren har kuttet nær alle direkte utslipp fra egen drift.
- 2) Kommuner og fylkeskommuner har direkte og indirekte utslipp fra *egen virksomhet*. For eksempel gir utslipp fra kjøretøy- og maskinpark direkte utslipp, og innkjøp av varer og tjenester fører til utslipp lokalt, nasjonalt og internasjonalt. Mangel på handling i kommunesektoren vil være til hinder for nasjonal måloppnåelse.
- 3) Kommuner og fylkeskommuner kan gjennom virkemidler og tiltak i stor grad påvirke utslipp fra *andre aktører* i samfunnet, spesielt gjennom rollen som planmyndighet, og som samfunnsutvikler som koordinerer og tilrettelegger for klimagassreduksjon. Manglende tilrettelegging kan være en vesentlig barriere for at innbyggere og virksomheter kan kutte sine utslipp.

### *Utslipp fra kommunesektorens anskaffelser*

I 2021 kjøpte kommuner og fylkeskommuner varer og tjenester for 265 milliarder kroner, inkludert 60 milliarder til bygg- og anleggsvirksomhet.<sup>2</sup> En beregning gjort av Asplan Viak for Miljødirektoratet, estimerer det samlede klimafotavtrykket fra kommuners innkjøp i 2022 til 4,6 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter.<sup>3</sup> Tilsvarende tall for fylkeskommunene var i underkant av 2 millioner tonn. Av dette utgjør innenlandske utslipp henholdsvis 1,26 og 0,95 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Det betyr at kommunesektorens innkjøp gir utslipp på rundt 2,2 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i Norge, og 4,4 millioner tonn i andre land.

### *Tilrettelegging for at andre aktører kan kutte sine utslipp*

Kommunesektoren kan også *påvirke utslippene fra andre aktører i samfunnet*, i rollene som myndighet, samfunnsutvikler, tjenesteleverandør, eier og drifter, og innkøper av varer og tjenester:

<sup>1</sup> Klimatiltak i Norge mot 2030, Miljødirektoratet, 2023.

<sup>2</sup> <https://dfo.no/nokkeltall-og-statistikk/innkjop-i-offentlig-sektor/utgifter-til-offentlige-innkjop>

<sup>3</sup> Asplan Viak, 2023, oppdrag fra Miljødirektoratet, foreløpig ikke publisert.

- Som planmyndighet har kommunene avgjørende innflytelse på utslipp fra arealbruksendringer, som årlig utgjør om lag 1,9 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter.<sup>4</sup>
- Klimakur 2030<sup>5</sup> og Klimatiltak i Norge mot 2030<sup>6</sup> viser at kommunene i stor grad kan bidra til å redusere klimagassutslipp fra transport gjennom arealplanlegging og fysisk tilrettelegging. Transporteffektiv arealplanlegging reduserer behovet for transport og kan redusere både direkte og indirekte utslipp. Infrastruktur- og arealplanlegging som prioriterer transportmidler med et lavt klima- og energifotavtrykk, som gange, sykkel og kollektivtransport, gir også mindre arealbeslag og mindre lokal luftforurensning.
- Som havnemyndighet og tilrettelegger kan kommunen påvirke utslipp fra innenriks sjøfart.
- Kommunene kan i noen grad påvirke utslipp fra landbruk, utsortering av avfall og plast, og tiltak som bidrar til utbygging av strømnnett og elektrifisering.<sup>7</sup>
- I arbeidet for en mer sirkulær økonomi og effektiv ressursutnyttelse med stor betydning for klimagassutslippene, har kommunene viktige roller, som for eksempel håndtering av overskuddsmasser fra bygg- og anleggsprosjekter, ombruk, og avfallshåndtering.<sup>8</sup>
- Kommunene kan også påvirke graden av sirkularitet gjennom rollen som innkjøper. En rapport laget for Bergen kommune, peker på at kommunen har et stort potensial for å bidra til en mer sirkulær økonomi innen produksjon av varer og forbruk, i byggsektoren og i transportsektoren.<sup>9</sup>

### *Kommunesektorens rolle i klimatiltak mot 2030*

Miljødirektoratet har også analysert<sup>10</sup> betydningen av kommunesektorens innsats for å få realisert tiltakene i rapporten "Klimatiltak i Norge mot 2030". Rapporten beskriver 85 tiltak som samlet sett gjør det mulig å kutte over halvparten av norske klimagassutslipp. En analyse av tiltakene viser at det er nødvendig med handling fra kommunesektoren for å realisere en betydelig andel av disse tiltakene. Kommunene må bruke rollene som:

- planmyndighet for at 26 av tiltakene skal realiseres
- innkjøper for at 8 av tiltakene skal realiseres

<sup>4</sup> Tiltaksanalyse for skog- og arealbrukssektoren (LULUCF) - hvordan Norge kan redusere utslipp av klimagasser fra arealbruksendringer fram mot 2030, M2493, 2023.

<sup>5</sup> Klimakur 2030. Tiltak og virkemidler mot 2030. Miljødirektoratet m.fl., 2020.

<sup>6</sup> Se s. 23-31, og tiltaksark TP01, TP02, TP04 og TP05.

<sup>7</sup> Klimakur 2030. Tiltak og virkemidler mot 2030. Miljødirektoratet m.fl., 2020, tabell i kap 12

<sup>8</sup> <https://www.ks.no/fagomrader/samfunnsutvikling/miljo/sirkular-okonomi-og-avfallspolitik/slik-kan-kommunesektoren-bidra/>

<sup>9</sup> Sirkulære Bergen, PWC, 2021. <https://www.pwc.no/no/publikasjoner/sirkulaere-bergen-rapport.pdf>

<sup>10</sup> Kryssanalyse, Klimatiltak i Norge mot 2030 og Klimasats. Notat fra Miljødirektoratet til KLD, september 2023.

- eier og drifter for at 20 av tiltakene skal realiseres
- samfunnsutvikler for at to av tiltakene skal realiseres

For enkelte tiltak er det nødvendig at kommunene utøver flere roller, slik at det for omtrent halvparten av tiltakene er slik at kommunen må gjøre noe i en eller flere av sine roller – ellers er kommunen en barriere for gjennomføring av tiltaket.

Mange av tiltakene i "Klimatiltak i Norge mot 2030" forutsetter at kommunene vedtar egnet arealbruk etter plan- og bygningsloven. Tiltakene som forutsetter vedtak i arealplaner kan til sammen kutte utslipp tilsvarende 5,2 millioner tonn CO<sub>2</sub> i 2030. For mange av de andre tiltakene i rapporten vil handling fra kommunesektoren være en vesentlig *fordel* for gjennomføring.

#### *Produksjons- eller forbruksbasert tilnærming gir ulikt potensial for påvirkning*

Rapporten Potensial og barrierer for kommunale klimatiltak<sup>11</sup> vurderte kommunenes mulighet til å påvirke klimagassutslipp. Med en *produksjonsbasert*<sup>12</sup> tilnærming fant forskerne at kommunene kan bidra til utslippskutt på 1,9 – 2,5 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter årlig. Med en *forbruksbasert* tilnærming fant forskerne et potensial på 13-26 millioner tonn. Utslppsreduksjonene vil dels komme i Norge og dels i andre land. Tallene inkluderer ikke kommunenes mulighet til å påvirke utslipp fra arealbruksendringer. Det er betydelig usikkerhet knyttet til beregningene, men de underbygger at kommunene kan bidra til store utslippsreduksjoner nasjonalt og i andre land.

#### *Kommunene kan fremme og hindre klimatiltak*

Kommunene har ofte begrenset handlingsrom alene, og er avhengig av samspill med andre myndigheter og samfunnsaktører for å utløse potensialet for utslippskutt og omstilling. Kommunene har uansett en nøkkelrolle i mange tiltak fordi de kan være pådrivere eller bremseklosser for utviklingen.

<sup>11</sup> Potensial og barrierer for kommunale klimatiltak, Cicero, Civitas og Vestlandsforskning, 2018

<sup>12</sup> Rapporten definerer et produksjonsbasert klimagassregnskap som det utslippet som skjer direkte i forbindelse med produksjonen av en vare eller tjeneste, innenfor et gitt geografisk område (Norge). Et forbruksbasert regnskap tar utgangspunkt i forbruk av alle innsatsfaktorer som en virksomhet eller person anvender innenfor et tidsrom, og hvilke utslipp som skjer i framstilling, bruk, vedlikehold og avhending. Begge tilnærmingene inkluderer utslippene fra kommunen som virksomhet og utslipp i kommunesamfunnet for øvrig. Det forbruksbaserte regnskapet inkluderer både de produksjonsbaserte utslippene samt utslipp som oppstår i andre land, og utslippsreduksjonene vil dels komme i Norge og dels i andre land.

I forvaltningen av Klimasats-ordningen har vi sett hvor viktig det er at ambisiøse kommuner tester nye løsninger og utfordrer markedet, viser hva som er mulig, bidrar til innovasjon og etterspørsel etter ny teknologi, øker aksept for nye tiltak og slik baner vei for utrulling av nye løsninger. Det er verdt å merke seg at kommuner som går foran i å ta i bruk klimavennlige løsninger, også gjør det lettere å innføre nasjonale krav som sørger for at løsningene rulles ut i hele landet. Ett eksempel er forbudet mot å bruke mineralolje til oppvarming på bygge- og anleggsplasser fra 2022. Det hadde stor betydning for vedtaket at flere kommuner i årene før hadde testet og tatt i bruk mer klimavennlige teknologier, som elektriske varmepumper, fjernvarme og bioenergi – og demonstrerte at de klimavennlige alternativene fungerte godt i praksis.

De fleste av faktorene som er nevnt over har stor betydning for kutt i ikke-kvotepliktig sektor og oppfyllelse av målet om å redusere norske klimagassutslipp med 55 prosent fra 1990 til 2030. Det vil bli svært krevende å få gjennomført alle tiltak som er nødvendige for å nå dette målet, og det kan få avgjørende betydning om kommunesektoren bidrar med vesentlig styrket innsats eller ikke. Uten forsterket innsats fra kommunesektoren de nærmeste årene, forsinkes også nødvendig omstilling som gir utslippskutt i perioden etter 2030.

#### *Kommunene er avgjørende for å redusere utslipp fra arealbruksendringer*

For å nå netto null-forpliktelsen i skog- og arealbrukssektoren fram mot 2030, er kommunesektoren helt avgjørende. Nedbygging av natur gir utslipp av rundt 1,9 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter årlig, mye på grunn av ny bebyggelse og veier, og kommunenes arealplanlegging spiller derfor en nøkkelrolle for om Norge kan redusere utslippene i arealbrukssektoren fram mot 2030.

#### *Kommunene må/kan bidra til helhetlige løsninger og aksept*

Manglende involvering av kommunene og lokalsamfunn i lokalt klimaarbeid kan gjøre det vanskelig å sikre oppslutning om tiltak og virkemidler, både før og etter 2030. For å få gjennomført nødvendige klimatiltak på måter som ikke forsterker eksisterende problemer eller skaper nye, og som får tilstrekkelig aksept i befolkningen, trengs helhetlig planlegging og involvering av samfunnsaktører og innbyggere. I arbeidet med å samordne ulike samfunns mål og legge til rette for en utvikling som er både miljømessig, sosialt og økonomisk bærekraftig, er kommunene helt sentrale.

På miljøområdet er det også tette koblinger og flere målkonflikter i arbeidet med utslippsreduksjoner, klimatilpasning, arealbruk, energiforsyning og ressursbruk. Kommunesektoren har ansvar og oppgaver som gjør at de kan se utfordringer og

løsninger i sammenheng, og planlegge og gjennomføre tiltak som reduserer målkonflikter og gir mest mulig vinn-vinn.

### *Dagens klimaarbeid har betydning for 2050-målet*

Når det gjelder 2050-målet om å kutte utslipp med 90-95 prosent, mener vi at kommunesektoren er avgjørende. De må ha kuttet alle utslipp det er mulig å kutte fra egen virksomhet, og de må fullt ut utnytte mulighetene de har som planmyndighet, innkjøper av varer og tjenester og samfunnsutvikler for å bidra til et lavutslippssamfunn. Fordi det vil ta lang tid å legge til rette for og gjennomføre tiltak som utløser 90-95 prosent kutt i utslippene, og fordi det er viktig å unngå at det lages kommuneplaner og investeres i infrastruktur de nærmeste årene som vil gjøre det enda vanskeligere å klare dette, er det viktig at 2050-målet er førende for all planlegging og investeringer i kommunesektoren framover.

### *Videre utvikling av det lokale klimaarbeidet krever virkemidler*

Miljødirektoratets vurdering er at kommunesektorens innsats i klimaarbeidet vil fortsette å utvikle seg gradvis, men ujevnt, rundt omkring i landet med dagens virkemidler og rammebetingelser. Det innebærer at vi fram mot 2030, og årene etterpå, vil ha stor strekk i laget og mange kommuner som ikke utnytter det mulighetsrommet de har.

Vår vurdering er at det fortsatt er behov for ulike virkemidler for å få til innovasjon, utvikling og økt innsats i det lokale klimaarbeidet. For å utløse potensialet kommunene har, raskest mulig, er det behov for å stille strengere krav til kommunesektorens prioritering av klimaarbeidet. Videre forutsetter dette at de har ressursene og kompetansen som trengs for å følge opp i praksis, slik at innsatsen blir effektiv i et klimaperspektiv samtidig som den bidrar til en helhetlig bærekraftig samfunnsutvikling. For å stimulere til videre innovasjon i det lokale klimaarbeidet vurderer vi at økonomisk støtte fortsatt vil være et nyttig virkemiddel. For mange modne teknologier/tiltak vil det også være nødvendig med virkemidler for at de skal bli tatt i bruk i stor skala. Støtte eller andre, ofte regulatoriske, virkemidler som sikrer økt bruk av kommunenes store handlingsrom, kan være aktuelle.

En viktig milepæl i nær framtid vil være kommunenes og fylkeskommunenes arbeid med å lage nye planstrategier. De skal ferdigstilles minst en gang hver valgperiode, senest innen ett år etter konstituering, og skal være førende for all videre areal- og samfunnsplanlegging. Lokal og regional innsats i denne fireårsperioden kan få avgjørende betydning for oppnåelse av klimamålene for 2030 og senere.

## 1. Utfordringene fram mot 2030 og 2050

Kommunene har liten direkte innflytelse på utslippene i kvotepliktig sektor. Men som vist i Klimakur 2030, Klimatiltak i Norge mot 2030 og andre analyser som nevnes i dette notatet, kan kommunesektoren gjøre mye for å påvirke utslipp i ikke-kvotepliktig sektor og arealbrukssektoren. Kommunene har ikke bare muligheter og potensial for å bidra – de har i mange tilfeller helt avgjørende roller. I dette notatet forsøker vi å beskrive hvorfor og hvordan *kommunesektoren er viktig* for å redusere norske klimagassutslipp og oppnåelse av klimamålene fram mot 2030 og 2050 i disse to utslippssektorene. Vi baserer oss på kunnskap fra tidligere publiserte rapporter og andre leveranser fra Miljødirektoratet til KLD.

Det er viktig å presisere at kommunene ikke er de eneste aktørene som kan påvirke disse utslippene. Statlige virkemidler har svært stor betydning, og påvirker handlingsrommet og valgene til alle aktører i samfunnet, inkludert kommunene. Privat næringsliv og enkeltpersoner er også viktige, og det er ikke skarpe grenser for hvor stort handlingsrom hver av disse aktørene har. Derfor er det heller ikke mulig å si at én av disse aktørene – slik som kommunesektoren – må bidra med utslippskutt av en gitt størrelse for at Norge skal oppfylle nasjonale klimamål. Men hvis vi tar utgangspunkt i at Norge skal jobbe effektiv og målrettet med omstilling fram mot 2030, og at 90-95 prosent av utslippene skal være borte innen 2050, så innebærer det at alle aktører med vesentlig betydning for utslippene må bidra så langt det lar seg gjøre.

Vi ser også på de tette koblingene mellom klima og arealbruk. Kommunene er svært viktige for at det lages planer som gir mest mulig vinn-vinn. Kommunene skal samordne mål på miljøområdet med andre samfunns mål, og har en særlig viktig rolle i å finne helhetlige løsninger som får aksept og blir gjennomført, samtidig som de bidrar til utslippskutt og omstilling til lavutslippssamfunnet.

Vi har sammenstilt kunnskap om kommunenes muligheter for å redusere utslipp med kunnskap om behovene for utslippskutt, behov for samarbeid mellom samfunnsaktører og behov for helhetlige løsninger. Da finner vi at kommunesektoren kan få avgjørende betydning for måloppnåelsen. Når vi vet hvor krevende det vil bli å nå klimamålene, og at potensialet i kommunesektoren utnyttes i begrenset grad i dag, er vår vurdering at kommunesektorens innsats må styrkes for å redusere risikoen for at klimamålene ikke nås.

Rapporten Klimatiltak i Norge mot 2030 viser at utslippene kan reduseres med 53-55 prosent innen 2030 hvis alle de 85 utredede tiltakene i rapporten blir gjennomført.

Dersom alle tiltakene gjennomføres, vil etterspørselen etter kraft øke med opp mot 34 TWh i 2030 sammenlignet med 2021. Det vil kreve omfattende utbygging av ny fornybar energi som vil ha betydning for arealbruk, samt energieffektivisering.

Norge må samtidig redusere klimagassutslipp fra arealbrukssektoren, et område hvor kommunene som planmyndighet er helt avgjørende for måloppnåelse. Klimaavtalen med EU gir Norge en forpliktelse om netto null utslipp av klimagasser fra skog- og arealbrukssektoren for periodene 2021-2025 og 2026-2030. Etter at denne avtalen ble inngått har EU forsterket sitt klimarammeverk. Foreløpige beregninger gjort av Miljødirektoratet viser at Norge har behov for å kutte utslippene fra sektoren både på kort og lang sikt.<sup>13</sup> Vi skriver mer om dette i avsnittet om arealbrukssektoren.

Innen 2050 har Norge som mål å være et lavutslippssamfunn, og utslippene skal reduseres med 90–95 prosent sammenlignet med utslippsnivået i 1990. Dette krever at nesten alle direkte utslipp er eliminert. Kun utslippene som er tilnærmet umulig å fjerne hvis aktivitetene skal videreføres, som en del utslipp fra landbruket, vil ha en plass i lavutslippssamfunnet. Det er derfor naturlig å legge til grunn at kommunesektoren har kuttet nær alle direkte utslipp fra egen drift. Det vil også være avgjørende at kommunesektoren bidrar til utslippskutt og omstilling i alle andre sektorer om Norge skal lykkes med å bli et lavutslippssamfunn.

## **2. Kommunene kan påvirke utslipp i mange sektorer**

Det er ikke mulig å tallfeste hvor store utslippskutt som *kun* kan utløses av kommunesektoren, fordi mange utslippskilder påvirkes av både nasjonale og kommunale virkemidler. Dette gjelder både utslipp fra kommunens egen virksomhet, og andre utslipp som kommunen kan påvirke i de ulike rollene sine.

For å vurdere kommunesektorens betydning for å redusere utslipp, må vi derfor ta utgangspunkt i hva kommunene er i stand til å utrette, alene eller i samspill med andre aktører. Kommunene kan ta initiativ og ta ansvar for framdriften, eller det kan være andre aktører som er i førersetet mens kommunene er med og bidrar.

I tillegg kan vi, så langt som mulig, kvantifisere utslipp som er svært vanskelige å redusere uten aktive handlinger fra kommunene, som direkte utslipp fra kommunal virksomhet og klimafotavtrykket fra varer og tjenester kommunene kjøper inn.

---

<sup>13</sup> Tiltaksanalyse for skog- og arealbrukssektoren (LULUCF) - hvordan Norge kan redusere utslipp av klimagasser fra arealbruksendringer fram mot 2030, M2493, 2023.

For å kartlegge potensialet for kommunenes bidrag til utslippskutt kan vi ta utgangspunkt i kommunesektorens roller. I Klimakur 2030 beskrev vi hvordan kommunene kan bidra til utslippskutt og omstilling som samfunnsutvikler, myndighetsutøver, tjenesteleverandør, eier og drifter, og innkjøper av varer og tjenester. Kommunen ofte ikke er den eneste, eller viktigste, aktøren for de fleste tiltakene, men i mange tilfeller likevel en nødvendig, eller på annen måte medvirkende aktør, for gjennomføringen av tiltak. Vi vurderte hvordan kommunal klimapolitikk kan utløse ytterligere utslippskutt i ikke-kvotepliktige utslipp og i arealbrukssektoren, og fant at kommunene *i stor grad, men sjelden alene*, kan påvirke klimagassutslipp fra arealbruksendringer, veitransport, sjøfart, fiske og havbruk, annen transport og avfallsdeponi. Kommunene kan også påvirke utslipp fra landbruk, tekstilforbruk, avfallsbehandling og tiltak som bidrar til utbygging av strømnnett og elektrifisering. Når vi skriver "sjelden alene" er det fordi effekten av kommunesektorens bidrag ofte er avhengig av at ulike aktører, som næringsliv og innbyggere, bidrar med innsats på sitt område.

Miljødirektoratet har analysert<sup>14</sup> betydningen av kommunesektorens innsats for å få realisert tiltakene i rapporten "Klimatiltak i Norge mot 2030". Rapporten beskriver 85 tiltak som samlet sett gjør det mulig å nå Norges klimamål for 2030. En analyse av tiltakene viser at det er nødvendig med handling fra kommunesektoren for å realisere en betydelig andel av tiltakene.

- Kommunene må bruke rollen som *planmyndighet* for at 26 av tiltakene skal realiseres. Dette gjelder bl.a. de fleste transporttiltak, arealbrukstiltak og tiltak for karbonfangst og lagring (mellomlagringsarealer og utskipning). Tiltakene hvor rollen som planmyndighet er avgjørende kan til sammen kutte utslipp tilsvarende 5,2 millioner tonn CO<sub>2</sub>.
- Kommunene må agere som *innkjøper* for at 8 av tiltakene skal realiseres. Det vil redusere utslipp gjennom transport-, mat-, biogass- og biokulltiltak.
- Kommunene er avgjørende som *eier og drifter* for at 20 av tiltakene skal realiseres. Her vil kommunen ha betydning for utslipp fra alle kjøretøy og maskiner i kommunens byggeaktiviteter, drift og undervisning, samt tiltak som gjelder matsvinn, kjøttforbruk, biokull, oppvarming, deponigass og økt utsortering av avfall. Manglende handling i kommunen vil hindre kutt i utslipp fra kommunens egen aktivitet.
- Kommunene må også bruke rollen som *samfunnsutvikler* for at to av tiltakene i rapporten skal kunne realiseres (transportmiddelskifte fra bil til sykkel og gange og elektrifisering av personbiler i byer). Aktiv bruk av denne rollen vil også

<sup>14</sup> Kryssanalyse, Klimatiltak i Norge mot 2030 og Klimasats. Notat fra Miljødirektoratet til KLD, september 2023.

være en fordel for mange av tiltakene som gjelder transport, arealbruksendringer, landbruk, avfall og småindustri.

Merk at det er noe overlapp i disse tallene – for enkelte tiltak er det nødvendig at kommunene utøver flere roller. Ser vi bort fra dette, er det i 42 av 85 tiltak at kommunen må gjøre noe i en eller flere av sine roller – ellers er kommunen en barriere for gjennomføring av tiltaket. I 26 av tiltakene er rollen som arealplanmyndighet vesentlig. Manglende arealvedtak kan være barriere for store deler av utslippsreduksjonen knyttet til tiltaket.

Kommunal innsats øker måloppnåelsen for til sammen 26 av tiltakene. Særlig i rollen som samfunnsutvikler – som kan være pådriver, koordinator og tilrettelegger av prosesser og fysiske løsninger som gjør at innbyggere og næringsliv kan kutte utslipp – kan kommunen bidra til å utløse effekten av tiltakene i Klimatiltak i Norge mot 2030. Men også i de andre rollene kan kommunene bidra til å utløse effekten av mange tiltak. Det er kun noen få tiltak, hovedsakelig industri-tiltak samt fôrtiltak, avl og produksjonsstyring i husdyrhold, nullutslippsløsninger for jernbane og biodrivstoff i sjøfart og luftfart, der kommunene ikke har en rolle.

Summen av utslippskutt i 2030 for alle tiltakene der kommunene har en viktig rolle (kommunene må gjøre noe) er 8,6 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Kutt på 5,2 millioner tonn kan være avhengige av at kommunene vedtar arealbruk som tilrettelegger for nødvendige klimatiltak.

### *Klimafotavtrykk fra innkjøp*

Kommunesektoren har stor betydning for klimagassutslipp fra innkjøp av varer og tjenester – både utslipp i Norge og i andre land. I 2021 kjøpte kommuner og fylkeskommuner inn varer og tjenester for 265 milliarder kroner, inkluderer 60 milliarder i bygg- og anleggsvirksomhet.<sup>15</sup> En beregning gjort av Asplan Viak for Miljødirektoratet, estimerer klimafotavtrykket fra kommuners innkjøp til 4,6 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter og 1,96 millioner tonn fra fylkeskommuner i 2022. Av dette utgjør innenlandske utslipp hhv. 1,26 og 0,95 millioner tonn CO<sub>2</sub>e.<sup>16</sup>

Rapporten Potensial og barrierer for kommunale klimatiltak<sup>17</sup> vurderte kommunenes mulighet til å påvirke direkte og indirekte klimagassutslipp. Rapporten skilte mellom en produksjonsbasert tilnærming og en forbruksbasert tilnærming. Avgrensningene i

<sup>15</sup> <https://dfo.no/nokkeltall-og-statistikk/innkjop-i-offentlig-sektor/utgifter-til-offentlige-innkjop>

<sup>16</sup> Asplan Viak, 2023, oppdrag fra Miljødirektoratet, foreløpig ikke publisert.

<sup>17</sup> Potensial og barrierer for kommunale klimatiltak, Cicero, Civitas og Vestlandsforskning, 2018

rapporten er ikke direkte knyttet opp til Norges klimamål eller EU tre pilarer: Kvotesystemet (ETS), innsatsfordelingsforordningen (ESR) og regelverket om bokføring av utslipp og opptak i arealbrukssektoren (LULUCF).

Rapporten beskriver produksjonsbasert klimagassregnskap som det utslippet som skjer direkte i forbindelse med produksjonen av en vare eller tjeneste. Alt utslipp som skjer fysisk innenfor denne grensen tilordnes så denne regionen, uavhengig av hvem som forårsaker utslippet. Rapporten vurderte potensialet for utslippsreduksjoner innenfor kommunens egne grenser i sektorer hvor kommunene har "sterk påvirkning" gjennom virkemidler, som transport og arealplanlegging, bygg og stasjonær forbrenning. Den konkluderte med at kommunenes potensial for utslippskutt med en produksjonsbasert tilnærming er på 1,9 – 2,5 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter årlig i Norge, for kommunene samlet. Det var vesentlig lavere enn tidligere estimer (2001, 2005, 2009) som indikerte 6-7 millioner tonn<sup>18</sup>. Det lavere estimatet forklares ved at mange av de kommunale tiltakene som lå til grunn for de tidligere estimatene er gjennomført og nye statlige virkemidler er innført.

Med en forbruksbasert tilnærming fant forskerne et potensial for kutt på 13-26 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter årlig, tilsvarende 15-30 prosent av de samlede norske forbruksrelaterte utslippet av klimagasser. Et forbruksbasert regnskap tar utgangspunkt i forbruk av alle innsatsfaktorer som en virksomhet eller person anvender innenfor et tidsrom (for eksempel per år), og hvilke utslipp som skjer i framstilling, bruk, vedlikehold og avhending. Utslippsberegningen tar ikke hensyn til hvor utslippet skjer, men knytter det til personen, husholdningen eller den virksomheten som forbruker produktet eller tjenesten. Rapporten vurderte kommunenes potensial for å påvirke utslipp gjennom endringer i forbruket hos virksomheter og husholdninger i kommunen (inkludert kommuneorganisasjonens egen virksomhet), uavhengig av hvor utslippet fysisk skjer. Det forbruksbaserte regnskapet inkluderer de produksjonsbaserte utslippene samt utslipp som oppstår i andre land, og utslippsreduksjonene vil dels komme i Norge og dels i andre land. Rapporten spesifiserer ikke hvor stor andel av reduksjonene som kan oppnås i Norge og i andre land.

Potensialet for å få til endringer i forbruket hos innbyggere og virksomheter kan altså være vesentlig større enn potensialet for utslippskutt avgrenset til kommunen som geografisk område. Forskerne skriver at et hovedpoeng med å anvende en forbruksbasert tilnærming er at det øker potensialet for reduksjoner, og åpner nye muligheter for hvor og hvordan man kan innrette tiltak og virkemidler i kommunene. De konkluderte med at kommunene i enda sterkere grad enn i dag må utnytte rollen som

---

<sup>18</sup> Potensial og barrierer for kommunale klimatiltak, Cicero, Civitas og Vestlandsforskning, 2018

samfunnsaktør for å utløse større utslippskutt og bidra vesentlig til omstillingen til et lavutslippssamfunn, i tillegg til å «feie for egen dør» ved å redusere utslipp fra egen virksomhet og tjenesteproduksjon.

Oppsummering av dette kapittelet i tabellform:

Utslipp i Norge, fra kommuneorganisasjonenes virksomhet i 2022, basert på innkjøp av varer og tjenester:	2,1 millioner tonn CO <sub>2</sub> -ekvivalenter <sup>19</sup>
Utslipp i andre land, fra kommuneorganisasjonenes virksomhet i 2022, basert på innkjøp av varer og tjenester:	2,5 millioner tonn CO <sub>2</sub> -ekvivalenter <sup>20</sup>
Kommunenes potensial for å påvirke utslipp i Norge og utlandet gjennom endringer i forbruket hos virksomheter og husholdninger i kommunen:	15-30 prosent av det samlede norske forbruksrelaterte utslippet av klimagasser <sup>21</sup>
Årlig utslipp i Norge fra arealbruksendringer:	Om lag 2 millioner tonn CO <sub>2</sub> -ekvivalenter <sup>22</sup>

I kapitlene under sier vi litt mer om betydningen av kommunesektoren i de ulike rollene har.

### **3. Avgjørende rolle som planmyndighet, særlig i arealbrukssektoren**

Kommunene forvalter 83 prosent av Norges arealer, og vedtar planer for arealbruk på land og i kystnære sjøområder med hjemmel i plan- og bygningsloven. Klimavennlig arealplanlegging kan særlig legge til rette for redusert transportbehov og aktive, delte og kollektive reiser, og bidra til å kutte utslipp og øke opptak fra karbonrike arealer. Planene påvirker utviklingen i lang tid framover, og beslutningene om hva ulike områder skal brukes til kan gi svært langvarige og ofte irreversible effekter.

Fylkeskommunene er viktige som regional planmyndighet. De regionale planene legger føringer for kommunale arealplaner, og er spesielt viktige for helhetlig planlegging av transport- og bosettingsmønstre. Fylkeskommunene kan fremme innsigelser til kommunale planer som er i strid med regionale planer, eller som er i strid med

<sup>19</sup> Asplan Viak, 2023, oppdrag fra Miljødirektoratet, foreløpig ikke publisert

<sup>20</sup> Asplan Viak, 2023, oppdrag fra Miljødirektoratet, foreløpig ikke publisert

<sup>21</sup> Potensial og barrierer for kommunale klimatiltak, Cicero, Civitas og Vestlandsforskning, 2018

<sup>22</sup> Tiltaksanalyse for skog- og arealbrukssektoren (LULUCF) - hvordan Norge kan redusere utslipp av klimagasser fra arealbruksendringer fram mot 2030, M2493, 2023.

nasjonale føringer, herunder planer som ikke i tilstrekkelig grad ivaretar klimahensyn i bolig-, areal- og transportplanlegging.

Kommunenes arealplanlegging er avgjørende for at Norge skal kunne redusere utslippene i arealbrukssektoren mot 2030. Arealbruksendringer er en betydelig kilde til utslipp av klimagasser, og er den viktigste årsaken til tap av naturmangfold. Årlige utslipp fra arealbruksendringer i Norge er rundt 2 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. *Nedbygging* er den arealbruksendringen som gir størst utslipp av klimagasser, og det er nedbygging av skog (særlig på organisk jord) og myr som gir størst utslipp per arealenhet. De to viktigste driverne bak nedbyggingen er bebyggelse og veier. I perioden 1990-2019 sto ulike former for bebyggelse for om lag 43 prosent av den totale nedbyggingen, mens veibygging sto for om lag 26 prosent.<sup>23</sup>

Klimaavtalen med EU gir Norge en forpliktelse om netto null utslipp av klimagasser fra skog- og arealbrukssektoren for periodene 2021-2025 og 2026-2030. Netto-null-målet innebærer at de samlede utslippene av klimagasser fra landarealene ikke skal være større enn det samlede opptaket, gitt regnereglene i EU-regelverket. Med dagens virkemiddelbruk ligger Norge an til å få et bokført utslipp på 3,2 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i året mot 2030 (16 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter for den første forpliktelsesperioden 2021-2025), mye på grunn av store årlige utslipp fra arealbruksendringer.

Etter at avtalen med EU ble inngått, har EU forsterket sitt klimarammeverk for å nå målet om å redusere klimagassutslippene i 2030 med minst 55 prosent sammenlignet med 1990. Foreløpige beregninger basert på endret beregningsmetodikk i nytt regelverk fra EU, viser at Norge ligger bedre an til å oppfylle forpliktelsene for perioden 2026-2030.<sup>24</sup> Men usikkerhet knyttet til beregningene og det at framskrivingene viser en nedadgående trend i årlig opptak mot 2050, tilsier at det likevel er viktig å gjennomføre tiltak raskt for å øke opptak og redusere utslipp og snu den forventede nedadgående trenden på lengre sikt.

Fordi skog vokser sakte i boreale områder, er det lite man kan gjøre av tiltak i skogforvaltningen for å øke opptak eller redusere utslipp av klimagasser som har effekt på kort sikt (frem mot 2030). For å redusere utslipp på kort sikt, vil det være viktig å redusere nedbygging og annen arealbruksendring som gir utslipp. Dette er tiltak som gir

<sup>23</sup> Tiltaksanalyse for skog- og arealbrukssektoren (LULUCF) - hvordan Norge kan redusere utslipp av klimagasser fra arealbruksendringer fram mot 2030, M2493, 2023.

<sup>24</sup> Tiltaksanalyse for skog- og arealbrukssektoren (LULUCF) - hvordan Norge kan redusere utslipp av klimagasser fra arealbruksendringer fram mot 2030, M2493, 2023.

umiddelbar effekt i klimagassregnskapet for sektoren skog og arealbruk, og kommunenes arealplanlegging er helt avgjørende for dette.

#### **4. Påvirker innovasjon, utslipp og omstilling gjennom innkjøp**

I 2021 kjøpte kommuner og fylkeskommuner inn varer og tjenester for 265 milliarder kroner, inkluderer 60 milliarder i bygg- og anleggsvirksomhet.<sup>25</sup> Vilkår som stilles i offentlige anskaffelser kan bidra til utvikling av teknologi, og til at klimavennlige løsninger som allerede finnes, tas i bruk i større omfang. Den forholdsvis raske utviklingen av utslippsfrie maskiner i bygg og anlegg i Norge skyldes blant annet klimakrav i offentlige tjenestekjøp. Et annet eksempel er fylkeskommunenes etterspørsel etter utslippsfrie hurtigbåter, som har bidratt til utvikling i dette markedet. Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser viser likevel at offentlig sektor ikke bruker sitt handlingsrom godt nok.<sup>26</sup>

Ifølge rapporten Gevinstanalyser av grønne anskaffelser (2018) forårsaket Norges samlede forbruk av varer og tjenester et klimafotavtrykk på nærmere 86 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter i 2013.<sup>27</sup> Av dette var rundt 12 millioner tonn knyttet til offentlig forbruk og kapitalinvesteringer. Mesteparten av dette oppstår gjennom offentlige anskaffelser. I rapporten analyserte forskerne ti forskjellige anskaffelser hvor det var stilt klimakrav. Basert på funnene konkluderte rapporten med at det er mulig å redusere klimafotavtrykket til kommunene med 70 prosent gjennom klimasmarte krav i anskaffelser.

#### **5. Kommunesektoren som eier, drifter og tjenesteyter**

Kommuner og fylkeskommuner utfører en rekke tjenester for innbyggerne, de eier og drifter eiendom og kommunale foretak, og de har et stort handlingsrom for å kutte utslipp i disse rollene. Eksempler er klimatiltak i bygg og på egne bygge- og anleggsplasser, elektrifisering av tjenestekjøretøy og kollektivtransport, matsvinntiltak og tiltak knyttet til vann- og avløpstjenester og avfallsdeponier.

I denne rollen er kommunene mindre avhengig av andre aktører for å få til store utslippsreduksjoner – her kan de bestemme mye selv, men det ligger begrensninger i økonomisk spillerom og politisk oppslutning lokalt. Klimatiltak i kommunens egen drift viser andre aktører hva som er mulig: Et eksempel er kommunale prosjekter som

<sup>25</sup> <https://dfo.no/nokkeltall-og-statistikk/innkjop-i-offentlig-sektor/utgifter-til-offentlige-innkjop>

<sup>26</sup> Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser, dokument 3:5, 2021-2022.

<sup>27</sup> Gevinstanalyser av grønne anskaffelser. Utredning for Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Miljødirektoratet. Oslo Economics, Cicero og Inventura. M960. 2018.

demonstrerer for private utbyggere at både helt og delvis fossilfrie eller utslippsfrie anleggsplasser er realiserbart. Går vi noen år tilbake, bidro kommuner som byttet ut fossilbiler med elektriske biler til å vise ansatte og innbyggere at elbiler fungerer godt i praksis.

Gjennom Klimasats-ordningen har vi sett mange eksempler på at kommunene kan ta grep som kutter utslipp i egen drift<sup>28</sup>. Overgang fra fossilbasert transport til nullutslipps personbiler, varebiler, busser og andre større kjøretøy, små og store maskiner, busser, byferger og hurtigbåter, er eksempler. Matsvinntiltak er et annet eksempel. Å redusere matsvinnet og velge klimavennlige matvarer krever innsats utover primæroppgavene i helse og omsorg, barnehage og kantine. Personalet må skoles, og nye rutiner innarbeides og vedlikeholdes. Dette arbeidet krever ressurser, men kan på sikt gi uttelling i sparte utgifter til mat. Resultatene fra Klimasatsprosjektene viser at tiltakene typisk reduserer matsvinnet med 25-30 prosent. Erfaringer viser også at arbeidet krever kontinuerlig oppfølging, også etter prosjektperioden. Det er utfordrende å holde gode rutiner for matsvinn og matvalg ved like i travel hverdag og med mange (nye) ansatte. En rapport fra Civitas gjort på oppdrag fra Miljødirektoratet anslår at dersom alle kommunale institusjonstjenester reduserer matsvinnet med 25 prosent, kan dette redusere klimafotavtrykket med 4500-60 000 tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter årlig.<sup>29</sup>

Kommunesektoren har også vært tidlig ute med å ta i bruk massivtre og lavkarbonbetong som byggemateriale, og enkelte har tatt i bruk solceller og ulike løsninger for grunnvarme og energilagring, som både kutter utslipp av klimagasser og reduserer energiforbruket. Strømsparingen reduserer behovet for økt kapasitet i strømforsyningen og tilhørende arealinngrep. Men selv om mange i kommuner og fylkeskommuner gjør ulike klima- og energitiltak i egen drift, er det fortsatt et stort potensial for å gjøre mer i alle kommuner og fylkeskommuner.

## **6. Viktig som samfunnsutvikler**

Rollen som samfunnsutvikler innebærer at kommunene igangsetter og/eller bidrar til prosesser i lokalsamfunnet, for eksempel omstilling av næringsliv og endring av innbyggernes forbruk. Kommuner har kunnskap om lokalmiljøet og nærhet til innbyggere og bedrifter som gjør dem egnet som pådriver og koordinator for ulike klimatiltak. Mange klimatiltak forutsetter at ulike aktører handler koordinert, og kommuner og fylkeskommuner kan ta en aktiv rolle som samfunnsutvikler ved å peke ut strategisk retning, mobilisere aktører og samordne innsats og virkemidler.

<sup>28</sup> [Effektivurdering av Klimasats: Støtte skreddersydd for kommunenes klimaarbeid - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](#)

<sup>29</sup> [Hvordan dokumentere effektene av Klimasats? Civitas m.fl., 2020.](#)

Et eksempel på dette kan være utslippskutt i tungtransporten. I tre Klimasats-prosjekter arbeider kommuner og fylkeskommuner i Oslofjord-regionen sammen for å etablere ladeplasser for tunge kjøretøy. Disse krever mye strøm og stor fysisk oppstillingsplass. Her har kommunene en avgjørende rolle for å regulere arealer, samtidig som andre aktører må handle på sine ansvarsområder for å etablere hele verdikjeden for utslippsfri tungtransport. Nettleverandørene må sørge for strøm, ladeleverandørene etablere lademulighetene, transportørene må skaffe kjøretøyene, finansnæringen bidra til å finansiere dyrere og mindre gjennomprøvd teknologi, verkstedene må kunne reparere, fylkeskommunene må utdanne bilteknikere, og det offentlige bør bruke innkjøpsmakten for å skape et minimum av etterspørsel for å dra i gang markedet. Alle disse aktørene og aktivitetene bør koordineres for å elektrifisere tungtransporten raskt, i stor skala og med redusert risiko for hver enkelt aktør. Det er ikke nødvendigvis kommunesektoren som må samkjøre dette, men den er godt egnet til å gjøre det.

## **7. Kommunesektoren kan være pådriver eller bremsekloss**

Et poeng i beskrivelsen av kommunesektoren i Klimakur 2030, er at hver enkelt kommune og fylkeskommune kan være en *pådriver* for utslippsreduksjon og omstilling til lavutslippssamfunnet, eller de kan være en *bremsekloss*. Kommunene kan være pådrivere ved å tilrettelegge og bidra til større volum og raskere gjennomføring av tiltak, for eksempel ved å stille krav i offentlige anskaffelser som gir økt marked for klimavennlige produkter og tjenester fra næringslivet, eller ta en rolle som samordner for aktiv tilrettelegging av arealer og aktiviteter, sette i gang pilotprosjekter, eller be om ytterligere virkemidler og handlingsrom.

Motsatt kan kommuner hindre gjennomføringen av klimatiltak og bremse utviklingen, eksempelvis ved å forsinke næringslivets skifte til nullutslippskjøretøy ved å ikke legge til rette for tilstrekkelig ladeinfrastruktur. Hvordan kommunene utnytter det samlede potensialet i de ulike rollene sine, har dermed svært stor betydning for norske klimagassutslipp på kort og lang sikt. I analysen<sup>30</sup> av Klimasats-ordningens og kommunenes betydning for gjennomføring av tiltakene i Klimatiltak i Norge mot 2030 er det en rekke eksempler på at manglende handling fra kommunene vil hindre realisering av mange tiltak. Se kapittel 2 for mer om denne analysen.

## **8. Stor forskjell på hvordan kommunene bruker mulighetene de har**

---

<sup>30</sup> Kryssanalyse, Klimatiltak i Norge mot 2030 og Klimasats. Notat fra Miljødirektoratet til KLD, september 2023.

Per i dag er det store forskjeller i hvor aktive kommunene er for å bidra til utslippskutt og langsiktig omstilling. En del kommuner og fylkeskommuner har høye politiske ambisjoner, en systematisk tilnærming, gjennomfører mange tiltak og bidrar til å utvikle mulighetsrommet for å redusere klimagassutslipp. Samtidig er Miljødirektoratets erfaring, basert på Klimasats-forvaltningen og utstrakt kontakt med bl.a. kommuner, fylkeskommuner og statsforvaltere, at det fortsatt er en betydelig andel av kommunene som har gjennomført få klimatiltak og/eller mangler en systematisk tilnærming til klimaarbeidet.

En gjennomgang av statsforvalternes årsrapporter for 2022 viser at kommunene over tid er blitt bedre til å integrere klima i planarbeid.<sup>31</sup> I flere fylker sier statsforvalterne at klimaendringer og klimatilpasning er tema kommunene er opptatt av, men at det fortsatt er store forskjeller og betydelig strekk i laget. Flere statsforvaltere skriver at selv om utviklingen går i positiv retning, går ikke arbeidet med å redusere utslippene og omstille Norge til et lavutslippssamfunn raskt nok i kommunene. Tall fra Kommunalbanken viser at 137 ulike kommuner har fått innvilget søknad om grønne lån siden 2010 og fram til september 2023.<sup>32</sup>

En studie av klimatiltak gjort i forbindelse med byggingen av nye Vestsiden ungdomsskole i Kongsberg kommune, indikerer også at en sterk satsing på én tiltakstype eller én sektor i en kommune kan gå på bekostning av andre typer tiltak og/eller tiltak i andre sektorer, og muligens også gjøre det vanskeligere å jobbe tverrsektorielt med klimatiltak.<sup>33</sup>

For å utløse kommunenes potensial i klimaarbeidet er det viktig at de institusjonaliserer klimaarbeidet – dvs. integrerer klimahensyn på en systematisk måte i alle sine aktiviteter og oppgaver. Styringssystemer, som klima- og energiplan med handlingsplan, klimabudsjett, klimakonsekvenser som fast punkt i saksframlegg, faste møtepunkter om klimagassreduksjon på tvers av sektorer og nivåer, kan være viktig for å få til dette. Hvis arbeidet med å redusere utslipp overlates til noen få ansatte, og ikke er en integrert del av arbeidet på relevante fagområder i kommunen, vil ikke arbeidet føre til en systematisk og helhetlig innsats. Vår erfaring er at det store flertallet av kommunene fortsatt er avhengige av de enkelte "ildsjelene". Da utnytter kommunene bare en brøkdel av potensialet sitt, samt at klimaarbeidet blir sårbart ved at godt arbeid kan stoppe opp og mye kompetanse forsvinner når enkeltpersoner slutter, tar permisjon eller får nye oppgaver.

---

<sup>31</sup> <https://styringsportalen.statsforvalteren.no/2022/arsrapporter/>

<sup>32</sup> E-post fra Kommunalbanken til Miljødirektoratet, 15. september 2023.

<sup>33</sup> <https://www.sum.uio.no/include/publikasjoner-media/resultater-og-anbefalinger/2021/include-resultater-og-anbefalinger-2021-01-kommunen-som.pdf>

## **9. Klima, arealbruk, ressursbruk og andre samfunnshensyn må planlegges i sammenheng**

Det er tette koblinger og en del målkonflikter i arbeidet med utslippsreduksjoner, klimatilpasning, arealbruk, energiforsyning og -sparing og ressursbruk. For eksempel er arealbruksendringer på grunn av nedbygging både en betydelig kilde til utslipp av klimagasser og den viktigste årsaken til tap av naturmangfold. Tap av karbonrike arealer fører til utslipp og reduserer muligheten for opptak av CO<sub>2</sub> i framtida. Natur og naturbaserte løsninger kan beskytte mot flom, skred og overvann, for eksempel ved at grønne arealer brukes som buffer mellom vassdrag og sårbar infrastruktur. Det er også viktig å vurdere arealbruk i et regionalt perspektiv for å sikre levedyktige habitater og økosystemer som strekker seg på tvers av kommunegrenser, og dette må vurderes i sammenheng med andre planer for utbygging, naturrestaurering og arealtiltak for økt opptak og lagring av karbon.

Nylig har Energikommisjonen pekt på et stort behov for utbygging av fornybar kraft og energieffektivisering som forutsetninger for å nå klimamålene, noe som vil påvirke arealbruk og potensielt også klimagassutslipp fra arealbruksendringer.<sup>34</sup> Her har kommuner og fylkeskommuner viktige roller. Plan- og bygningsloven (pbl) sier at all kommunal, regional og statlig planlegging skal ta klimahensyn gjennom reduksjon av klimagassutslipp og tilpasning til forventede klimaendringer, herunder gjennom løsninger for energiforsyning, areal og transport.<sup>35</sup>

Altså kan og skal kommuner og fylkeskommuner, sammen med andre myndigheter og private aktører, være med å påvirke valg av energiløsninger og plassering av infrastruktur, som har betydning for tilgangen på fornybar energi, arealbruk, natur, klimagassutslipp og klimatilpasning. Et eksempel på dette er Vestland fylkeskommunes "Regional plan for fornybar energi for 2023-2025", som skal fastsette mål om ambisjonsnivå og utbygging av fornybar energi.<sup>36</sup> I høringsutkastet skriver fylkeskommunen at det er et mål å ha produksjon og distribusjon av kraft fra fornybare energikilder som tar hensyn til miljø, naturmangfold, friluftslivsområder og landskaps- og kulturverdier.

---

<sup>34</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-3/id2961311/>

<sup>35</sup> <https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/S3-1>

<sup>36</sup> <https://www.vestlandfylke.no/globalassets/innovasjon-og-naringsutvikling/gron-vekst-og-klima/hoyringsutkast-regional-plan-for-fornybar-energi.pdf>

Sommeren 2023 ble det vedtatt endringer i plan- og bygningsloven og energiloven knyttet til vindkraftutbygging på land. Endringene forutsetter et kommunalt samtykke og en områderegulering etter plan- og bygningsloven før en konsesjonssøknad kan behandles av energimyndighetene. Samtidig har Stortinget bedt regjeringen etablere en tilsvarende ordning for bakkemontert solkraft. Kommunene vil med disse endringene få en sentral rolle i å styre om og hvor ny vind- og solenergi kan produseres.

Som vist over kan også kommunene og fylkeskommunene bidra til å redusere energibruk både i egen virksomhet, tjenester de er ansvarlig for, og i lokalsamfunnet ellers gjennom bolig-, areal- og transportplanlegging og i samfunnsutviklerrollen, og dermed begrense behovet for nye arealinngrep knyttet til energiproduksjon og distribusjon.

Også i arbeidet for en mer sirkulær økonomi med stor betydning for klimagassutslippene, har kommunene viktige oppgaver, knyttet til for eksempel håndtering av overskuddsmasser fra bygg- og anleggsprosjekter, ombruk og avfallshåndtering.<sup>37</sup> Kommunene kan påvirke graden av sirkularitet gjennom rollen som innkjøper. En rapport laget for Bergen kommune peker på at kommunen har et stort potensial for å bidra til en mer sirkulær økonomi innen produksjonen av varer og forbruk, i byggsektoren og i transportsektoren.<sup>38</sup>

Kommunesektoren har dermed en helt avgjørende rolle i å se utfordringer knyttet til klima, arealbruk, energi og andre miljøraker i sammenheng og bidra til helhetlige løsninger.

## **10. Grønt skifte i næringslivet og rettferdig omstilling blir bedre med aktive kommuner**

I rollen som samfunnsutvikler kan kommuner og fylkeskommuner påvirke utviklingen av det lokale næringslivet og bidra til å sikre en utvikling i tråd med det grønne skiftet. Det grønne skiftet vil påvirke mange arbeidsplasser gjennom endret etterspørsel og nye krav og forventninger til bedriftene. Kommuner og fylkeskommuner kan blant annet bidra ved å legge til rette for etablering av grønt næringsliv gjennom arealdisponering og en aktiv næringspolitikk med en grønn profil, og tilrettelegging for omstilling i arbeidslivet gjennom utdanning og etterutdanning.<sup>39</sup> En aktiv holdning til det grønne skiftet kan

<sup>37</sup> <https://www.ks.no/fagomrader/samfunnsutvikling/miljo/sirkular-okonomi-og-avfallspolitikk/slik-kan-kommunesektoren-bidra/>

<sup>38</sup> Sirkulære Bergen, PWC, 2021. <https://www.pwc.no/no/publikasjoner/sirkulaere-bergen-rapport.pdf>

<sup>39</sup> Opplæringsloven § 13-3 fastslår at "fylkeskommunene skal planlegge og bygge ut opplæringstilbudet med hensyn til nasjonale mål, søkerens ønsker og behov i samfunnet, og at fag- og yrkesopplæring er en integrert del av videregående opplæring.

være med å forhindre brå endringer i det lokale næringslivet og plutselig tap av mange arbeidsplasser.

Kommunen kan påvirke atferden til innbyggere og næringsliv ved å legge til rette slik at det er enkelt å ta mer klimavennlige valg i hverdagen. For eksempel kan kommunesektoren gjennom ulike tiltak gjøre det lettere å reise kollektivt, gå eller sykle. Kommuner kan også legge til rette for bildeleordninger som gjør at husholdninger og virksomheter blir mindre avhengige av å eie egne biler, men likevel får dekket transportbehovet. Dette er tiltak som kan være med å utjevne sosiale ulikheter i tillegg til å redusere klimagassutslipp, areal- og energibehov.

### **11. Kommunenes unike rolle som samordner av ulike samfunns mål**

Klimautfordringen lar seg ikke løse ved kun å gjennomføre en serie av utslippsreduserende tiltak. For å få gjennomført tiltakene på måter som ikke forsterker eksisterende problemer eller skaper nye, og har nødvendig aksept i befolkningen, trengs helhetlig planlegging og involvering av samfunnsaktører og innbyggere. Kommunenes posisjon i samfunnet gjør dem spesielt egnet til å kunne gjøre dette, og plan- og bygningsloven gir kommunene klare plikter mht. bl.a. samordning, saksbehandling og medvirkning.

Samtidig må klimamålene nås på en måte som er i tråd med bærekraftsmålene. Regjeringens nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for 2019-2023 understreket at fylkeskommuner og kommuner er nøkkelaktører for å realisere en bærekraftig samfunnsutvikling og realisering av bærekraftsmålene i Norge: "De er nærmest befolkningen, lokale bedrifter og organisasjoner. Samtidig er de ansvarlig for mye av den sosiale og fysiske infrastrukturen som påvirker befolkningens levekår og utviklingsmuligheter."<sup>40</sup> I nye nasjonale forventninger for perioden 2023-2027, sier regjeringen at "som samfunnsutviklere, tjenesteytere og planmyndigheter, er fylkeskommunene og kommunene avgjørende for at vi skal lykkes med å realisere en bærekraftig samfunnsutvikling i hele landet. De nasjonale klima- og miljømålene gir rammer for planleggingen og er sentrale for at bærekraftsmålene kan nås."<sup>41</sup> Videre sier de nasjonale forventningene at Norge har "utfordringer med å nå målene om reduserte klimagassutslipp, ansvarlig forbruk, ressursbruk, bevaring av naturmangfold og mindre ulikhet. Dette er utfordringer som fylkeskommunene og kommunene må bidra til å løse gjennom planleggingen."

<sup>40</sup> [Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023, Kommunal- og distriktsdepartementet \(2019\)](#)

<sup>41</sup> [Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027, Kommunal- og distriktsdepartementet \(2023\)](#)

Det er også verdt å merke seg behovet for å jobbe på nye måter for å nå klima- og bærekraftsmålene. Klimautfordringen kan beskrives som en samfunnsflope. Ofte er årsakssammenhengene og løsningene sammensatte og ikke kartlagt fullt ut. Felles for flere av samfunnsflokene er at de sprer seg over flere sektorer, og at mulige tiltak gjerne går på tvers av både sektorer og forvaltningsnivåer. Slike problemer lar seg ofte ikke løse ved at man fortsetter med å gjøre mer av det man allerede gjør. FNs klimapanel har også vært tydelige på at klimaarbeidet er mest effektivt når det går på tvers av flere politikkområder, og kobler nasjonale, regionale og lokale myndighetsnivåer.<sup>42</sup> Kommuner og byer vil være viktige for å tilrettelegge for og/eller delta i slike prosesser.

Det er også en utfordring at en del klimaplaner og tiltak fører til stor misnøye og protester lokalt. Noen ganger forhindrer det gjennomføring av tiltak, og gjentatte tilfeller kan svekke oppslutningen om klimaarbeid. Gode medvirkningsprosesser, som tar hensyn til både miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft, være det som sikrer tilstrekkelig forankring og oppslutning om klimaarbeidet. Men gode prosesser gjør også at planlegging og gjennomføring tar lengre tid og krever mer ressurser og kompetanse i kommunene. God medvirkning kan også skape et positivt engasjement i lokalsamfunnet som øker omstillingstakten på sikt, for eksempel ved at kommunen lykkes med å bygge en identitet som grønn og framtidsrettet, og ved å utnytte lokale fortrinn i kompetanse, næringsliv og naturressurser som springbrett for en mer bærekraftig utvikling.

Lokal og regional forvaltning er nødvendig for å samordne ulike mål og avveie ulike hensyn, finne bærekraftige løsninger og sørge for nødvendig forankring i samfunnet. Å sikre forankring og aksept for tiltak og virkemidler vil være helt avgjørende for om klima-, natur- og bærekraftsmålene vil nås. For at kommunene skal bli en effektiv bidragsyter til dette, kan det kreve mer av dem i form av kompetanse og ressurser.

## **12. Aktive kommuner viser hva som er mulig, og øker aksept for tiltak**

Vi har også sett flere eksempler på at kommuner gjør nybrottsarbeid som inspirerer og viser hva som er mulig å gjøre. Satsingen på fossilfrie, og deretter utslippsfrie, byggeplasser i bl.a. Oslo og Trondheim er ett eksempel. Innen klimaledelse kan vi nevne klimabudsjett som styringsverktøy, hvor Oslo var først ute. I november 2021 viste en spørreundersøkelse gjort av Kommunal rapport at om lag hver tredje kommune skulle legge fram klimabudsjett i 2022. Hamar kommune var tidlig ute med storstilt utskifting fra fossilbiler til elbiler, og demonstrerte at dette både var en praktisk og økonomisk god løsning. Noen kommuner var tidlig ute med å bruke massivtre og lavutslippsbetong i nye bygg, materialer som raskt ble vanligere i både offentlig og privat sektor. Enkelte

<sup>42</sup> [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGIII\\_SummaryForPolicymakers.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_SummaryForPolicymakers.pdf), se seksjon E3.

kommuner har utviklet gode løsninger for økt ombruk av møbler, byggematerialer og masser fra anleggsprosjekter. Ved å demonstrere at nye løsninger fungerer, bidrar kommunene til økt aksept og økt etterspørsel etter ny teknologi og nye metoder.

Kommunene er også rollemodeller for innbyggere og andre samfunnsaktører. Kommuner som gjennomfører klimatiltak og demonstrerer positiv effekt – enten det er å skifte ut fossile kjøretøy og maskiner, redusere matsvinn eller storskala ombruk av møbler og inventar – kan bidra til å øke den allmenne oppslutningen om klimatiltak. På den måten kan tiltak i egen virksomhet påvirke utslipp ellers i kommunen og/eller i andre kommuner.

Kommuner som går foran i å ta i bruk klimavennlige løsninger gjør det også lettere å innføre nasjonale krav som sørger for at løsningene rulles ut i hele landet. Ett eksempel er forbudet mot å bruke mineralolje til oppvarming på bygge- og anleggsplasser fra 2022. Det hadde stor betydning for vedtaket at flere kommuner i årene før hadde testet og tatt i bruk mer klimavennlige teknologier, som elektriske varmepumper, fjernvarme og bioenergi – og demonstrerte at de klimavennlige alternativene fungerte godt i praksis.

### **13. Oppsummert: Kommunesektoren avgjørende for om, og hvordan, Norge når vedtatte klimamål**

I notatet har vi pekt på flere gap mellom behov for utslippskutt og behov for tiltak hvor kommunene har stor betydning.

Vår samlede vurdering er at det, uten økt innsats fra kommuner og fylkeskommuner, vil bli svært vanskelig å oppnå nødvendige utslippsreduksjoner for 2030 og nærmest umulig å nå målet for 2050. Det innebærer blant annet at kommunesektoren i langt større grad utnytter potensialet de har i rollene som samfunnsutvikler, myndighetsutøver, tjenesteleverandør, eier og drifter, og innkjøper av varer og tjenester. For å gjennomføre tiltakene som er beskrevet i "Klimatiltak i Norge mot 2030", må kommunene bidra i en eller flere av rollene sine i 42 av 85 tiltak – ellers er kommunen en barriere for gjennomføring av tiltaket. I 26 av tiltakene er rollen som arealplanmyndighet vesentlig, og for å redusere utslipp fra skog- og arealbrukssektoren framstår kommunene som planmyndighet helt avgjørende.

Kommunesektoren har også svært stor betydning for *hvordan* vi når målene fram mot 2030. Det er fordi kommunene har et stort handlingsrom og et stort ansvar for å vurdere ulike samfunns mål opp mot hverandre, og de må lage helhetlige planer som gir

en økonomisk, sosial og miljømessig bærekraftig utvikling, og sikre lokal forankring og tilstrekkelig oppslutning om tiltakene.

Når det gjelder 2050-målet om å kutte utslipp med 90-95 prosent, mener vi det er umulig å klare dette uten at kommunesektoren har kuttet mer eller mindre alle utslipp fra egen virksomhet og fullt ut utnytter mulighetene de har som planmyndighet, innkjøper av varer og tjenester og samfunnsutvikler for å bidra til et lavutslippssamfunn.

#### **14. Framover: Uten endrede rammebetingelser, utløses bare en del av kommunesektorens potensial**

Den samlede kunnskapen om kommunenes betydning for å nå klimamål, forteller oss at kommunesektorens innsats på dette området må styrkes. Så er spørsmålet om kommunene vil gjøre dette uten endrede rammebetingelser og føringer fra staten.

Målene for 2030 og 2050 må være førende for all planlegging og investeringer i kommunesektoren framover, både fordi det vil ta lang tid å forberede og gjennomføre tiltak, og fordi det er viktig å unngå å lage planer og gjøre investeringer de nærmeste årene som vil gjøre det enda vanskeligere å nå målene.

En viktig milepæl i nær framtid vil være kommunenes og fylkeskommunenes arbeid med å lage nye planstrategier. De skal ferdigstilles minst en gang hver valgperiode, senest innen ett år etter konstituering, og skal være førende for all videre areal- og samfunnsplanlegging. Lokal og regional innsats i denne fireårsperioden kan få avgjørende betydning for oppnåelse av klimamålene for 2030 og senere.

Mange kommuner har bidratt betydelig til å utvikle det lokale klimaarbeidet og vise hva som er mulig å få til. Klimasats-ordningen har vært et effektivt bidrag til dette.<sup>43</sup> En del kommuner har selv vedtatt høye ambisjoner, og bruker betydelig med egne ressurser. Vi er likevel ikke der at det lokale klimaarbeidet nødvendigvis vil fortsette å utvikle seg uten en rekke ulike virkemidler.

Miljødirektoratets vurdering er at kommunesektorens innsats i klimaarbeidet vil fortsette å utvikle seg gradvis, men ujevnt, rundt omkring i landet med dagens virkemidler og rammebetingelser. Det innebærer at vi fram mot 2030, og sannsynligvis i årene etterpå, vil ha stor strekk i laget og mange kommuner som ikke utnytter det mulighetsrommet de har.

---

<sup>43</sup> Effektevaluering av Klimasats, Miljødirektoratet, M-2536, 2023

Vår vurdering er at det fortsatt er behov for ulike virkemidler for å få til innovasjon, utvikling og økt innsats i det lokale klimaarbeidet. For å utløse potensialet kommunene har, på kortere tid, er det behov for å stille strengere krav til kommunesektorens prioritering av klimaarbeidet, og sørge for at de har ressursene og kompetansen som trengs for å følge opp i praksis, slik at innsatsen blir effektiv i et klimaperspektiv samtidig som den bidrar til en helhetlig bærekraftig samfunnsutvikling. For mange modne teknologier vurderer vi at det vil være nødvendig med virkemidler for at de skal bli tatt i bruk i stor skala. Støtte eller andre, ofte regulatoriske, virkemidler som sikrer økt bruk av kommunenes store handlingsrom, kan være aktuelle. For å stimulere til videre innovasjon i det lokale klimaarbeidet vurderer vi at økonomisk støtte fortsatt vil være et viktig virkemiddel.