

Statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene fastsatt i medhold av lov 26.juni 2008 nr.71 plan- og bygningsloven (plandelen) § 6-2 første ledd.

1. Nasjonale mål for klima- og energiplanlegging i kommunene

Kommunene, herunder fylkeskommunene, skal gjennom planlegging, øvrig myndighets- og virksomhetsutøvelse stimulere og bidra til reduksjon av klimagassutslipp, samt økt miljøvennlig energiomlegging. Som det fremgår av St.meld. nr. 34 (2006-2007) har kommunene ulike roller og besitter virkemidler i sektorer som er ansvarlige for store klimagassutslipp i Norge. Kommunene er både politiske aktører, tjenesteytere, myndighetsutøvere, innkjøpere, eiendomsbesittere og har ansvar for planlegging og tilrettelegging for gode levesteder for befolkningen. Kommunene kan derfor bidra til å redusere Norges utslipp av klimagasser og til å gjennomføre energieffektivisering og omlegging til miljøvennlige energiformer.

Formålet med disse statlige planretningslinjene er å:

- a) sikre at kommunene går foran i arbeidet med å redusere klimagassutslipp.
- b) sikre mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging i kommunene.
- c) sikre at kommunene bruker et bredt spekter av sine roller og virkemidler i arbeidet med å redusere klimagassutslipp.

2. Virkning

Denne statlige planretningslinjen skal legges til grunn ved (jf. plan- og bygningsloven § 6-2):

- a) Statlig, regional og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven
- b) Enkeltvedtak som statlige, regionale og kommunale organer treffer etter plan- og bygningsloven eller annen lovgivning

3. Krav til klima- og energiplanlegging

Kommunene skal i sin kommuneplan eller i egen kommunedelplan innarbeide tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser og sikre miljøvennlig energiomlegging i tråd med denne retningslinjen.

Fylkeskommunen skal påse at denne retningslinjen blir lagt til grunn i sin regionale planlegging innenfor eget ansvars- og påvirkningsfelt.

Planer som behandler klima- og energispørsmål, skal følges opp i planens handlingsdel og legges til grunn og gi føringer for kommunens mer detaljerte planlegging, og myndighets- og virksomhetsutøvelse.

Revisjon av planer som behandler klima- og energispørsmål, bør vurderes regelmessig og minst hvert fjerde år, jf. bestemmelsen om revisjon av kommunal planstrategi (plan- og bygningsloven § 10-1).

4. Innholdet i plan som behandler klima- og energispørsmål

Planen skal inneholde:

- a) Informasjon om utslipp i kommunen fordelt på kilder/sektorer. Alle kilder som innebærer direkte utslipp av klimagasser innenfor kommunens grenser, skal inkluderes.
- b) Informasjon om energisystem, energiforsyning og forbruk av energi i kommunen, herunder tilgang på miljøvennlige energiressurser.
- c) Fremskrivning av utslippene i kommunen om det ikke gjennomføres nye tiltak, forventet etterspørsel etter energi og forventet ny energiproduksjon. Fremskrivningsperioden skal være minst ti år.
- d) Ambisiøse mål for utslippsreduksjoner i forhold til fremskrivningene.
- e) Tiltak og virkemidler for reduksjon av klimagassutslipp og miljøvennlig energiomlegging. Tiltakene/virkemidlene skal i størst mulig grad være koplet til oppnåelse av de målene som er satt av kommunen.
- f) Utredning av virkemidler som tenkes benyttet for å nå målsettingene.
- g) Handlingsprogram med en tydelig ansvarsfordeling for oppfølging av klima- og energiplanene.

Kommunen skal vurdere om klima- og energiplanleggingen skal inkludere andre elementer enn dem som fremgår av bokstavene a)-g).

5. Endringer

Mindre endringer i statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene kan foretas av Miljøverndepartementet.

6. Ikrafttredelse

Statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene trer i kraft etter kunngjøring.

Utfyllende kommentar til statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene

1. Nasjonale mål for klima- og energiplanlegging i kommunene

Kloden er i ferd med å varmes opp, og det er menneskeskapt utslipp av klimagasser som er hovedårsaken til klimaendringene de siste 50 årene. Dette er en av hovedkonklusjonene i FN's klimapanel's fjerde hovedrapport som ble lagt frem i 2007. Denne rapporten består av fire delrapporter. Ifølge den første delrapporten om det vitenskapelige grunnlaget ligger konsentrasjonene av CO₂ og metan i atmosfæren nå på et nivå langt over den naturlige variasjonen de siste 650 000 årene. I perioden fra den industrielle revolusjonen har temperaturen på jorda økt med om lag 0,8 grader Celsius globalt. Temperaturen har økt mer over landområder enn over hav, og vi ser den største økningen i Arktis. Global oppvarming har mange alvorlige konsekvenser.

Klimaproblemet er globalt. Utslipp av klimagasser har samme miljøskadeeffekt uavhengig av utslippsskilde og beliggenhet. Samtidig er det viktig at industriland, herunder Norge som et rikt industriland, demonstrerer tydelig vilje til å gå foran og redusere sine egne utslipp. Sektorovergripende økonomiske virkemidler er sentralt i norsk klimapolitikk, men også kommuner og fylkeskommuner i Norge (heretter bare kalt "kommuner" der noe annet ikke fremgår av sammenhengen) må se videre på sine muligheter til å påvirke utslipp av klimagasser. Kommunene har ulike roller og besitter virkemidler som har betydning for store klimagassutslipp i Norge. Kommunene er både politiske aktører, tjenesteytere, myndighetsutøvere, innkjøpere, eiendomsbesittere og ansvarlige for planlegging og tilrettelegging for gode levesteder for befolkningen. Kommunene kan derfor bidra betydelig til å redusere Norges utslipp av klimagasser, både i egen drift og gjennom å stimulere andre aktører til å redusere sine utslipp. Særlig kan kommunene påvirke utslipp fra transport, avfallsfyllinger, stasjonær energibruk og landbruk.

2. Virkning

Den statlige planretningslinjen skal legges til grunn for statlig, regional og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven.

Den skal også legges til grunn når ulike statlige, regionale og kommunale organer treffer enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven. Dette innebærer at den statlige retningslinjen også kan gi grunnlag for innsigelse fra fylkesmennene, som fagmyndighet på miljøområdet, der arealplaner anses å være i strid med retningslinjen.

3. Krav til klima- og energiplanlegging

Bakgrunn

Plan- og bygningsloven er et av de viktigste eksisterende virkemidlene rettet inn mot kommunesektoren på området for klima og miljøvennlig energiomlegging. Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner, jf. plan- og bygningsloven § 1. Gitt de klimautfordringene verden står

overfor, jf. pkt. 1, er det viktig å fremme lokal og regional handling på området for klima og miljøvennlig energiomlegging.

Etter denne planretningslinjen skal kommunene gjøre helhetlig og langsiktig klima- og energiplanlegging som omfatter alle deler av kommunens virksomhet og ansvarsområde. Dette kravet har sin bakgrunn blant annet i arbeidet med ny plandel i plan- og bygningsloven, som er blitt et mer effektivt redskap for klimaplanlegging, og Olje- og energidepartementets Strategi for økt utbygging av bioenergi av 1. april 2008 hvor det fremgår at alle kommuner skal ha en energi- og klimaplan innen 1. januar 2010, se <http://www.regjeringen.no/upload/OED/Bioenergistrategien2008w.pdf>.

Målsettingen med denne statlige planretningslinjen er at kommunene i sin kommuneplan eller som egen kommunedelplan skal behandle klima- og energispørsmål. Kommunene har ulikt utgangspunkt for å oppfylle dette. Enkelte kommuner er allerede godt i gang med klima- og energiplanlegging, mens andre kommuner ikke har kommet like langt. Det forventes at alle kommuner innen 1. juli 2010 skal gjøre første generasjons klima- og energiplanlegging (i sin kommuneplan eller i egen kommunedelplan, jf. ovenfor). Blant annet skal kommunen presentere hvordan den skal ivareta hensynet til klima, energieffektivisering og miljøvennlig energiomlegging under de løpende planprosessene under plan- og bygningsloven. På lengre sikt forventes det at alle kommuner gjør en mer detaljert klima- og energiplanlegging.

Det vises i denne forbindelse også til det omfattende veiledningsmaterialet Enova har utarbeidet for energi- og klimaplanlegging i kommunene. Dette er utarbeidet i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund og Statens forurensningstilsyn (SFT). For Enovas veileder, se www.enova.no.

Planene som behandler klima- og energispørsmål, bør revideres regelmessig, og minst hvert fjerde år.

Interkommunalt samarbeid og fylkeskommunal innsats

Av plan- og bygningsloven § 9-1 fremgår det at to eller flere kommuner bør samarbeide om planlegging (etter plan- og bygningsloven) når det er hensiktsmessig å samordne planlegging over kommunegrensene. På lik linje kan det være aktuelt at kommuner samarbeider om sin energi- og klimaplanlegging. Selv om man samarbeider, er det viktig at hver kommune integrerer planleggingen i sitt eget planverk. Det bør klart fremgå av vedkommende plan hvor klima- og energispørsmålene behandles slik at innbyggere og offentligheten i den enkelte kommune kan bidra med kommentarer og innspill. Det er viktig å trekke på lokal kompetanse.

Fylkeskommunene skal også legge retningslinjene til grunn i sin regionale planlegging. Det kan også være hensiktsmessig med samarbeid mellom kommunale og fylkeskommunale myndigheter for å sikre en mest mulig målrettet og koordinert innsats.

Involvering

Når kommunene skal drive klima- og energiplanlegging, er det viktig å sørge for at relevante organisasjoner, brukergrupper og enkeltpersoner får anledning til å involveres i planprosessen slik at kunnskap og erfaring kommer frem. Involvering er viktig også med tanke på å få frem eventuelle utilsiktede konsekvenser.

Planen som behandler klima- og energispørsmål skal være et offentlig dokument og kan med fordel legges på kommunens hjemmeside både under høringsprosessen og etter fastsettelse.

4. Innholdet i en plan som behandler klima- og energispørsmål

Situasjon vedrørende klimagassutslipp og forbruk av energi

Det er viktig at planer som behandler klima- og energispørsmål, viser klimagassutslippet i kommunene, med fordeling på kilder. Planene skal også nevne historisk utslippsutvikling. Historiske utslipp for alle kommuner for 1991, 1995, 2000, 2005 osv. kan lastes ned fra Statistisk sentralbyrås websider (<http://www.ssb.no/klimagassr/>).

Kommunene skal også gi en oversikt over forbruket av energi i kommunen. Her skal det også redegjøres for historisk utvikling av energibruk samlet og fordelt på ulike energibærere som elektrisitet, fyringsolje, biobrensel med videre i tråd med den informasjonen som finnes i Statistisk sentralbyrås oversikter for kommunene, se <http://www.ssb.no/emner/01/03/10/energikomm/>.

Fremskrivninger

Kommunene skal gjøre en fremskrivning av hvordan utslipp blir i fremtiden dersom det ikke gjennomføres nye tiltak. Disse fremskrivningene baseres på punktene over og på informasjon om utviklingen i innbyggertall, effekter av allerede vedtatte kommuneplanlegging mv. Se for øvrig SFTs veileder (http://www.sft.no/artikkel_40817.aspx).

Fremskrivningene skal også inneholde forventet etterspørsel etter energi og forventet ny energiproduksjon.

Mål

Det skal settes mål for utslippsreduksjoner i forhold til fremskrivningene. Dette betyr at alle kommuner skal vedta politiske mål for utslippsreduksjoner og for tiltak som skal iverksettes. Det skal også settes mål for energieffektivisering og miljøvennlig energiomlegging i kommunen.

Kildene til klimagassutslipp i kommunene vil variere fra kommune til kommune, og er blant annet avhengig av næringsstruktur og befolkningsmønster. Hver kommune

oppfordres til å sette ambisiøse mål. Kommunen skal som et minimum sette seg mål som inkluderer de sektorene kommunene har særlige virkemidler innenfor.

Kommunene oppfordres også til å sette seg egne tiltaksmål. Dette kan være for eksempel mål om at alle kommunens biler skal ha utslipp mindre enn 120 g CO₂/km innen 2012, at kommunen skal ha faset ut oljefyring (uten overgang til strøm) innen 2010 mv.

Tiltak og virkemidler

I tilknytning til at kommunene redegjør for sine framtidige utslipp gitt dagens virkemidler, og at de setter seg mål for hva slags utslipp de vil oppnå i framtiden, må kommunene gjøre en analyse som viser hvilke tiltak og virkemidler som må til for å innfri målet. Dette kan være alt fra energieffektivisering, omlegging til bruk av fornybar energi, utbygging av vannbåren varme, kompakt utbyggingsmønster og øvrig arealplanlegging for redusert energibruk, forbedret avfallshåndtering, tiltak i landbruket, klimariktige kommunale innkjøp osv. Flere av disse tiltakene/virkemidlene står sentralt i krav til kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven.

En studie SFT fikk gjennomført i forkant av Klimameldingen (Stortingsmelding nr. 34 (2006-2007)) viste et reduksjonspotensial på over 8 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2020 i kommunal sektor, noe som tilsvarer 14 prosent av 2020-utslippene i Norge. Reduksjonspotensialet omfatter alt fra tiltak som kommunen i liten eller middels grad har virkemidler for, til tiltak som kommunen har stor grad av virkemidler til å utløse. Av de 8 millionene nevnt over har kommunene stor grad av virkemidler for tiltak som kan gi 2,8 millioner tonn i reduksjon. Drøyt halve reduksjonspotensialet er knyttet til stasjonær energibruk.

Planen som behandler klima- og energispørsmål, skal angi hvilke deler av kommunal virksomhet eller hvilke aktører som er ansvarlig for å iverksette virkemidlene. Det bør også sies noe om hvordan man eventuelt tenker seg et samarbeid med andre forvaltningsnivåer eller private aktører i kommunen.

Areal- og transporttiltak

Kommunene kan gjennomføre en rekke tiltak knyttet til arealplanlegging som har konsekvenser på lengre sikt. Det vises i den forbindelse til Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging av 20. august 1993, se <http://www.lovdatab.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-19930820-0817.html>. Stortingsmelding nr. 23 (2001-2002) *Bedre miljø i byer og tettsteder* gir nærmere veiledning, se www.md.dep.no.

Veiledning til klimavennlig transportplanlegging vil finnes i den til enhver tid gjeldende Nasjonal Transportplan, se www.sd.dep.no. Denne vil også være relevant for den delen av transportplanleggingen som ikke er arealplanlegging.

Tiltak for stasjonær energibruk

Omlegging fra bruk av fossile energikilder til fornybare energikilder til oppvarming og energieffektiviseringstiltak i bygg vil kunne bidra betydelig til en mer miljøvennlig energibruk. Blant annet vil det bidra til reduserte klimagassutslipp.

Kommunen kan bidra til økt bruk av fornybare energikilder til oppvarming gjennom å tilrettelegge for fjernvarme. For kommunens egne bygg eller bygg som blir oppført på kommunens områder, kan kommunen sikre at byggene blir installert med vannbårne systemer gjennom henholdsvis pålegg og utbyggingsavtaler. For bygg som faller utenfor ovennevnte kategorier, har kommunen mulighet til å sikre at byggene blir installert med vannbårne systemer gjennom at tilknytningsplikt blir lagt inn i reguleringsplan, jf. ny plan- og bygningslov § 12-7 nr. 2 og 8 (plandelen) og § 27-5 (byggesaksdelen). For å kunne legge bestemmelse om tilknytningsplikt inn i plan må det imidlertid foreligge fjernvarmekonsesjon etter energiloven for det aktuelle området. Når fjernvarmekonsesjon er gitt og tilknytningsplikt er lagt inn i plan, følger tilknytningsplikten direkte av § 27-5 i plan- og bygningsloven, jf. også § 8-23 i byggeforskriftene. Etter overgangsbestemmelsene i § 34 -2 (9) i ny plandel til plan- og bygningsloven gjelder kommunale vedtekter inntil de erstattes av nye planbestemmelser mv. Inntil tilknytningsplikt er lagt inn i plan vil kommunens vedtekter etter § 66 a i plan- og bygningsloven av 1985 gjelde. Tilknytningsplikten vil da måtte forankres der og i § 8-23 i byggeforskriftene. I tillegg til dette har kommunen gjennom plandelen mulighet for å kreve at det skal legges til rette for forsyning av vannbåren varme til ny bebyggelse gjennom hensynssoner og reguleringsplaner i plandelen.

Enova forvalter midlene fra Energifondet og skal bidra til en miljøvennlig energiomlegging. Enova har støtteordninger som skal bidra til økt bruk av miljøvennlige energiressurser til oppvarming, herunder fjernvarme og lokale energisentraler, og mer effektiv energibruk i industri, boliger, næringsbygg og anlegg.

Landbrukstiltak

Tiltakene vil i all hovedsak bestå i reduserte utslipp av klimagassene metan og lystgass. I tillegg kommer energieffektiviserende tiltak og tiltak for energiomlegging i landbrukssektoren. Det er i Norge et stort potensial for produksjon av biogass basert på behandling av husdyrgjødsel og våtorganisk avfall i anaerobe anlegg med dannelselse av biogass og gjødselprodukter. Biogass kan produseres ved alt fra gårdsanlegg til større enheter. De store anleggene vil kunne samle husdyrgjødsel fra flere kommuner med gjødseloverskudd, og en fordel vil være at disse anleggene kan levere sertifiserte gjødselprodukter fra en definert gjødselrest til erstatning for mineralgjødsel. Andre tiltak kan bestå i utnyttelse av biologisk avfall til varmeproduksjon (halm og liknende), bedret gjødselplanlegging for reduserte lystgassutslipp fra gjødsel eller endret foringsregime for reduserte metanutslipp fra husdyr. Gjennomføring av tiltak kan kreve bruk av virkemidler på både kommunalt, regionalt og statlig nivå. Energieffektiviseringstiltak og overgang til fornybar energi bør vurderes innen alle sektorer av landbruket. Alt fra oppvarming av driftsbygninger til tiltak innen

veksthusbransjen bør utredes, men også overgang til landbruksmaskiner/-utstyr som går på biobrensel eller elektrisitet, kan inngå i planene.

Ettersom usikkerheten rundt tiltak knyttet til opptak av karbon i skog og jord er svært store, vil det ikke være tilrådelig om disse tas med i utslippsregnskapet eller utredes som tiltak på det nåværende tidspunkt. En vurdering av kommunens potensial for karbonbinding kan imidlertid med fordel omtales i planen.

Tiltak i avfallssektoren

Behandling av nedbrytbart avfall (kompostering, biogassproduksjon og forbrenning) vil på sikt være det mest betydelige klimatiltaket i avfallssektoren, men også avfallsminimering, tilrettelegging for gjenbruk og materialgjenvinning av råstoff fra ikke-fornybare råvarer kan være viktige elementer i tiltak innen avfallssektoren. Tiltak i avfallssektoren vil med fordel kunne sees i sammenheng med tiltak i landbruket.

Eksisterende hjelpemidler og verktøy

Kilder til informasjon og veiledning ved utarbeidelse av klima- og energiplaner generelt er:

- SFTs klimaveileder (www.sft.no/klimaplaner)
- Miljøstatus (<http://www.miljostatus.no/>)
- SFTs nettsted for Klimakur (<http://www.klimakur2020.no/>)
- SSBs utslippsstatistikk og energistatistikk (<http://www.ssb.no>)

For stasjonær energibruk er følgende kilder relevante:

- Enovas veileder (www.enova.no)
- Nettselskapenes energiutredning (www.nve.no)

For klimatiltak i jordbruket:

- Bioforskrappport om klimagasser fra landbruket på Statens landbruksforvaltnings hjemmeside (<http://www.slf.dep.no>)

I tillegg kan kommuneplaner som allerede er utarbeidet, være en kilde til ideer og inspirasjon. Enova har i dag en støtteordning for utarbeidelse av klima- og energiplaner.