

Miljøverndepartementet

Postboks 8013 Dep

0030 OSLO

**Vår ref.: 10556 Pål Prestud/IMS
Høring****Deres ref.: Lene Lyngby****Dato: 20.05.10****Klimakur 2020: Høringsnotat fra CICERO**

CICERO Senter for klimaforskning takker for invitasjonen til å gi en høringsuttalelse til Klimakur 2020, jf brev fra Miljøverndepartementet av 19.februar 2010.

Klimakur 2020 gir en godt fundert og solid analyse av potensielle tiltak som vil redusere utslippene av klimagasser i Norge innen 2020. Den inneholder bare i mindre grad en analyse av virkemidler og politikk som kan utløse tiltak. Som et spesielt positivt element vil vi trekke fram at Klimakur kombinerer sektorvise analyser med generell likevektsmodellering. Dette sikrer at analysene utfyller hverandre og i noen grad kompensere for hverandres svakheter (omstillingskostnader knyttet til endringer i nærings- og bosettingsstruktur fanges likevel ikke opp). Det arbeidet som er gjort framstår i all hovedsak som kompetent og grundig gjennomført.

Det er imidlertid flere svakheter ved rapporten som følger av avgrensninger i mandatet eller i tolkningen av mandatet:

1. Rapporten tar lite hensyn til effekt av tiltak i Norge på globale utslipp.
2. Rapporten tar i begrenset grad hensyn til tiltak som kan bidra til betydelige utslippsreduksjoner ut over år 2020
3. Rapporten vurderer i for liten grad realistiske virkemiddelpakker som kan bidra til å nå Regjeringens mål.

Mandatet for rapporten var å utrede tiltak og virkemidler for utslippskutt i Norge innen 2020. Samtidig er partene i klimaforliket "enige om at klimapolitikken må innrettes slik at den gir betydelige utslippsreduksjoner både i Norge og i utlandet". Effekten på globale utslipp av tiltak i Norge burde i langt større grad vært vurdert i sammenheng med tiltakene for å nå målene i klimaforliket for Norge isolert sett. Grunnen er at dette kunne ha endret vurderingene av kostnadseffektivitet i betydelig grad, for eksempel for biodrivstoff og energieffektivisering (strøm). Rapporten inneholder noen betraktninger omkring globale utslippseffekter, blant annet knyttet til karbonlekkasje, men dette er ufullstendig. Klimaforliket viser at det er en politisk vilje til å ta på seg høyere kostnader enn det som strengt tatt er nødvendig for å oppfylle Norges forpliktelser.

Det er da naturlig å stille spørsmålet om hvordan det er mulig å oppnå størst mulig effekt på globale utslipp gjennom den ekstra kostnaden Norge er villig til å ta på seg. Kjøp av kvoter og kreditter fra andre land er åpenbart en mulighet.

Klimaforliket legger også opp til at en stor del av målet skal nås gjennom nettopp kjøp av kvoter og kreditter. Samtidig er det et mål at betydelige utslippskutt skal gjennomføres innenlands, men også at "tiltak som er kostnadseffektive i lys av en forventet stigende karbonpris over investeringsenes levetid, og som ikke nødvendigvis utløses av dagens virkemiddelbruk, spesielt bør vurderes." Klimaforliket nevner spesielt tiltak som bidrar til teknologiutvikling og tiltak som kan mobilisere befolkningen til en tidligere omstilling i forbruksmønstre enn det en forventet stigende karbonpris vil utløse alene. Klimakur gir imidlertid ingen vurderinger av hvilke tiltak som har potensial til å hjelpe Norge og resten av verden til større utslippskutt på sikt. Dette kan for eksempel være utvikling av ny eller umoden teknologi, utprøving av innovative virkemidler, og tiltak som involverer befolkningen og skaper grunnlag for omlegging av forbruksmønstre. Med slike vurderinger hadde det vært mulig å si hvilke "ekstra" tiltak (utover de som er kostnadseffektive i den forstand at de har lavere kostnad enn internasjonal kvotepris) Norge burde velge å satse på, med tanke på å oppnå størst mulig utslippsreduksjoner globalt og på sikt.

På dette grunnlag vil vi anta at det er sannsynlig at kostnadseffektivitet, politisk gjennomførbarhet og liknende ville ha fortont seg ganske annerledes dersom de hadde vært vurdert i et langsiktig perspektiv på opptil 40-50 år med mål om kutt på inntil 80 prosent og at tiltak i Norge skal ha effekter på globale utslipp.

Klimakur har også lagt langt større vekt på tiltaksanalysen enn på virkemiddelanalysen. For hver sektor har man riktignok gitt eksempler på virkemiddelpakker og effekten av disse. Det vises også til ulike virkemiddelmenyer for å vurdere ytterligheten i virkemiddelbruken og effekten av den – fra avgifter til reguleringer. Det er derimot ingen samlet vurdering av realistiske og politisk gjennomførbare sammensetninger av virkemidler som kan bidra til å nå det målet man har satt seg. Den store utfordringen er nettopp å finne fram til mulige virkemiddelsammensetninger som kan gi måloppnåelse og dette er også slik vi forstår noe av det mandatet spør etter.

Vi er klar over at en årsak til manglende vekt på virkemiddelanalyse kan være manglende kunnskap. Derfor vil vi anbefale at kunnskapsgenerering om virkemidler og politisk gjennomførbarhet prioriteres i framtida. En lang rekke nasjonale og internasjonale utredninger som Klimakur viser at det er mange tiltak som kan gjennomføres og at potensialet for å utvikle nye gjennom forskning og utvikling er stort. Det som er utfordringen er å få implementert tiltakene og å skape innovasjon for å frambringe nye.

Det hadde også vært ønskelig med mer dokumentasjon om enkelte virkemidler – som for eksempel informasjon. Internasjonale studier har for eksempel vist at informasjonsintervensjoner kan redusere antall bilturer med 4-18%, og redusere strømforbruk i husholdninger i størrelsesorden 10%. Disse resultatene antyder dermed et potensial for utslippsreduksjoner innenfor blant annet transport og energibruk i bygg i samme størrelsesorden som effekten av de avgiftsøkningene som blir analysert i rapporten.

Et annet viktig moment som nevnes, men som ikke blir utdypet i noen særlig grad, er at aksept i befolkningen for klimaproblemet og vilje til klimavennlig handling er en viktig drivkraft for Norges evne til å nå sine klimamål.

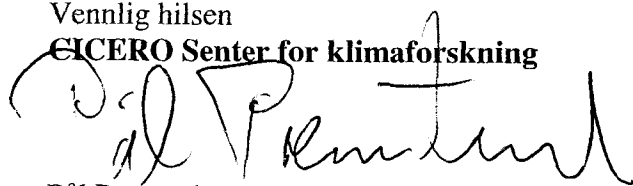
Det er viktig å se dette i sammenheng med valg av virkemiddelbruk, da tilslutningen til ulike virkemidler varierer sterkt, og evnen til å gjennomføre en så vidt ambisiøs klimapolitikk som klimaforliket legger opp til, avhenger av en i hvert fall nokså sterk oppslutning i folket.

Klimakur legger til grunn at det vil eksistere en global klimaavtale med kvotehandel, og at EU vil gjennomføre sine klimamål og implementere sitt kvotesystem som planlagt i dag. Dette en avgjørende og usikker forutsetning som burde vært drøftet i langt større grad. Utsiktene for en juridisk bindende internasjonal klimaavtale i løpet av 2010 er i hvert fall ikke gode, og uten en global avtale er det krefter internt i EU som ønsker – i det minste – en utvanning av de nåværende ambisjonene. I de internasjonale forhandlingene diskuteres det også andre tilnærminger enn kvotehandel, for eksempel en sektorvis tilnærming. En drøfting av hva endringer i disse forutsetningene ville innebære for Norges klimapolitikk, spesielt mulighetene for å kjøpe kvoter eller kreditter, ville vært på sin plass.

Samlet sett gir Klimakur et bilde som er for statisk. Den kan fungere rimelig godt som et grunnlag for å ta beslutninger om hvilke tiltak som vil sikre at målene i Klimaforliket blir oppfylt i år 2020, gitt at det er et internasjonalt klimaregime og kvotehandel i EU, men er mangelfull med tanke på at målene for 2020 ikke er viktig i seg selv, men som et steg på veien mot et mer langsiktig mål (som togradersmålet). Da er et avgjørende spørsmål i hvilken grad tiltak iverksatt de neste årene kan bidra til at Norge på sikt blir et lavutslippssamfunn, og i hvilken grad satsing på klimavennlige løsninger i Norge har overføringsverdi til andre land. Det spørsmålet gir ikke Klimakur 2020 et fullgodt svar på.

Vennlig hilsen

CICERO Senter for klimaforskning



Pål Prestrud
Direktør