

Høring Klimakur
2010

Merknader til "Klimakur 2020"

Etter NPs mening er det et imponerende arbeid som er blitt lagt ned i Klimakur 2020. Vi synes det er ryddig at man søker å få en samlet oversikt over kostnadene, ikke minst at man søker å etablere et felles metodegrunnlag slik at kostnadene på tvers av sektorer kan sammenlignes. Vi har nedenfor tatt med det våre prinsipielle kommentarer til hovedrapporten.

Del A: Generelle kommentarer

1. Nye kostnader bør påvirke målet

I det inngåtte klimaforliket heter det:

"Basert på SFTs tiltaksanalyse, de sektorvise klimahandlingsplanene, samt eksisterende virkemiddelbruk, anslo Regjeringen i klimameldingen at det var realistisk å ha et mål om å redusere utslippene i Norge med 13 - 16 mill. tonn CO₂ ekvivalenter ift referansebanen slik den er presentert i nasjonalbudsjettet for 2007, når skog er inkludert.

.....

Basert på en skjønnsmessig vurdering mener partene at de nye tiltakene gjør det realistisk å anta ytterligere utslippsreduksjoner i Norge. Partene mener derfor at intervallet fra Regjeringens klimamelding kan utvides til 15 -17 mill. tonn CO₂ ekvivalenter ift referansebanen slik den er presentert i nasjonalbudsjettet for 2007, når skog er inkludert."

Slik vi tolker så vel Regjeringens anslag som teksten i forliket, er reduksjonen på 15 – 17 millioner tonn anslått med utgangspunkt til SFTs tiltaksanalyse fra 2007. Holder vi utenfor skogtiltak er det altså snakk om 12 – 14 millioner tonn. Når er ikke akkurat opplagt hvordan man sammenligner de to kostnadskurvene bl.a. fordi forutsetningene er noe forskjellige. Blant annet skiller tiltaksanalysen fra 2007 tiltakene i tre kategorier etter gjennomførbarhet. Et slikt skille er ikke innført i Klimakur 2020. Vi kan ikke huske å ha lest at tiltak der ikke er inkludert fordi de har lav gjennomførbarhet. Vi antar derfor at tiltakene inkluderer alle de tre kategoriene tiltak i tiltaksanalysen i 2007 (høy, middels og lav gjennomførbarhet). Med dette som utgangspunkt er det mulig å redusere utslippene i 2020 med 14,4 tonn til en marginalkostnad på under 600 kroner per tonn. I Klimakur 2020 er denne kostnaden i størrelsesorden 1300 – 1400 kroner per tonn, altså dobbelt så mye. Etter vår mening bør det nye kostnadsanslaget resultere i en revisjon av målet dersom man ønsker å ha et nasjonalt mål. Det logiske vil i så fall være å justere målet slik at marginalkostnaden for det dyreste tiltaket var det samme i begge tilfeller. Det vil i så fall si at de nasjonale utslippene burde reduseres med 7 – 8 millioner tonn istedenfor 12 – 14 millioner tonn som i dag. Det kan imidlertid tenkes at noen av forutsetningene er forskjellige i de to beregningene bl.a.

hvilke tiltak som er inkludert i referansebanen. Vårt generelle poeng er imidlertid uforandret: dersom målet er basert på en kostnadsanalyse og denne viser seg å måtte justeres, burde dette etter vår mening tilsi at målet for nasjonale utslippereduksjoner også burde endres.

2. Virkemiddelanalyse mangler

Den store mangelen med denne tiltaksanalysen er at det ikke er gjort en virkemiddelanalyse. Det er rett nok drøftet en del valg av virkemidler, men det er ikke konkludert med hvilke virkemidler som bør velges og om disse faktisk vil kunne sikre at tiltakene som er analysert kan gjennomføres. I tidligere tiltaksanalyser har det vært en rekke tiltak som ikke har blitt realisert til tross for at mange av dem både har vært samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk lønnsomme. Vi tror at det samme er tilfelle her. Vi vet ikke grunnen til at disse tiltakene ikke er blitt utløst. Én grunn kan være at det er kostnader som er undervurdert eller ikke i tilstrekkelig grad er tatt med. Eksempelvis sammenligner analysen bensin-/dieslbiler med plug-in hybrid og elbiler med noenlunde samme basisegenskaper. Det er imidlertid likevel grunn til å tro at disse ikke er å betrakte som likeverdige for en forbruker. For en elbil er dette opplagt siden bl.a. kjørelengde er begrenset, men også for en plug-in-hybrid kostnader knyttet til risikoaversjon og manglende produktspekter ikke inkludert. Vi har for så vidt forståelse for at Klimakur 2020 ikke har tatt med disse kostnadene siden det er en stor utfordring å beregne dem. Men da er det desto viktigere å gjøre en analyse av virkemidlene som er nødvendige for å utløse de ulike tiltakene. En slik analyse mangler dessverre. Det betyr at tiltakskostnadene slik Klimakur 2020 beregner den, ikke representerer den riktige samfunnsøkonomiske kostnaden ved tiltakene, se neste punkt.

NP mener en slik analyse også burde konkludere med hvilke virkemidler som er å foretrekke på hvilke områder. Dermed ville politikere kunne ta stilling til et konkret forslag. Vi mener da det vil være nødvendig å ta med andre hensyn enn bare klimaeffekten slik at det skjer en total avveining mellom ulike hensyn. Som eksempler på andre hensyn som bør tas hensyn til kan nevnes forsyningssikkerhet for strøm som vil være viktig i forbindelse med utfasting av fyringsolje. Tilsvarende bør fordelingshensyn tas i betraktning dersom det vurderes en differensiering av årsavgiften for bil etter miljøegenskaper.

3. Virkemiddelkostnaden må inkluderes i tiltakskostnaden

Et annet problem knyttet til manglende virkemiddelanalyse er at tiltakskostnaden lett vil undervurderes. Dersom tiltakene som er angitt i analysen forutsetter en virkemiddelbruk som er sterkere enn den tekniske tiltakskostnaden som er beregnet i Klimakur 2020, må disse ekstra kostnadene legges til tiltakskostnaden. I Klimakur 2020 er det beregnet en elektrifisering av bilparken vil ha en tiltakskostnad på rundt 1180 kroner per tonn i 2020. Det sies imidlertid ikke noe om hvilke forutsetninger som ligger til grunn for denne analysen, altså hvilken virkemiddelbruk som er nødvendig for å utløse tiltaket. ECON har i vedlagte rapport beregnet at dagens virkemidler medfører et subsidium av elbiler sammenlignet med bensin- og dieslbiler på i overkant av 20 000 kroner per tonn. For plug-in hybrid er kostnaden noe mindre, anslagsvis 7000 kroner per tonn. Dersom det eksempelvis forutsettes at dagens virkemiddelbruk er nødvendig for å utløse tiltaket, vil riktig tiltakskostnad være i størrelsesorden 15 000 kroner per tonn og ikke rundt 1176 kr per tonn er beregnet i Klimakur 2020.

Vi mener derfor at det snarest må gjennomføres en virkemiddelanalyse slik at de samfunnsøkonomiske tiltakskostnadene blir beregnet og ikke bare de tekniske kostnadene som i dag. Som eksemplet over illustrerer kan dette ha stor betydning.

4. Valg av virkemidler

Hvilke virkemidler som er mest hensiktsmessige kommer an på situasjonen. Generelt bør man bruke virkemidler som er både styrings- og kostnadseffektive og som kan justeres slik at karbonlekkasje kan unngås. En bør også i størst mulig grad unngå dobbel virkemiddelbruk da dette ofte leder til mange uforutsette effekter.

Overfor mange små kilder vil normalt et kvotesystem eller avgifter være å foretrekke. Etter vår mening burde kvotesystemet utvides til å inkludere alle utslippskilder slik NOU 2000: 1 "Et kvotesystem for klimagasser" i sin tid foreslo. Vi innser imidlertid at dette er en beslutning som må gjøres av EU. Inntil det er på plass mener vi at avgifter normalt vil det være det mest hensiktsmessige virkemidlet iallfall når det er snakk om mange små punktutslipp eksempelvis fra husholdninger. På den måten sikrer en at de billigste tiltakene gjennomføres. Ved å sette avgiften lik kvoteprisen vil kostnadseffektivitet kunne oppnås.

Derimot mener vi at direkte regulering normalt er lite hensiktsmessig noe som kan illustreres med forslagene knyttet til ulike grader av forbud mot fyringsolje. NP er enig i at det er ønskelig å få til en overgang fra olje til fornybar energi. Men dette vil ta tid og mulighetene for å få til en slik overgang varierer fra sted til sted. Noen steder kan det være fornuftig å skifte ut oljefyren med fornybart, mens det andre steder vil kunne være svært kostbart og uheldig for forsyningssikkerheten. Et absolutt forbud vil dermed samfunnsøkonomisk påføre svært store kostnader. En kan alternativt innføre ulike unntaksklausuler, men da blir det til gjengjeld store administrative kostnader knyttet til disse unntaksklausulene. Særlig uheldig blir et forbud når en knytter det til infrastrukturen (oljekjelen). Det vil bety at også bruk av bruk av bioolje rammes siden det er de samme kjelene som benyttes både til vanlig fyringsolje og biofyringsolje. I tillegg vil et slikt forbud ha uheldige konsekvenser for energieffektiviteten siden mange vil beholde de gamle og ineffektive kjelene lenger enn nødvendig. Det kan i den sammenheng nevnes at Sveriges utfasing av fyringsolje har skjedd helt uten bruk av forbud.

Normalt vil det mest hensiktsmessige være å legge avgiften direkte på utslippet. I praksis vil det si at bruken av oljeprodukter som benyttes skattlegges. Dette skulle isolert sett tilsi at når drivstoff er ilagt en CO₂-avgift burde det ikke være nødvendig å differensiere de ikke-bruksavhengige avgiftene i tillegg. Det har imidlertid vært innvendt at forbrukerne ikke i tilstrekkelig grad tar innover seg kostnaden knyttet til bruk når de kjøper bil. NP har i noen grad sans for dette argumentet, men mener man burde undersøke om slik myopisk adferd faktisk stemmer for kjøp av bil. Dersom denne myopiske adferden skyldes mangel på informasjon vil det være logisk å stille krav om at selgeren av bilen burde legge frem livsløpsregnestykker i forbindelse med kjøpet. Hvis den myopiske adferden skyldes at forbrukeren ikke tar inn over seg de fremtidige avgiftsøkningene, burde dette vært løst ved at myndighetene gir klare signaler om virkemiddelbruken lenger frem i tid.

Dersom det er ønskelig å utløse tiltak i de kvotepliktige sektorene utover det kvotesystemet utløser¹ har vi sans for en fondsløsning slik Klimakur nevner. Den vil kunne utløse de billigste tiltakene samtidig som kostnaden for konkurranseutsatt næringsliv begrenses. Utformingen av en slik fondsløsning må skje i nært samarbeid med næringslivet.

5. Utslipp utenfor Norges grenser

Å ta hensyn til hvordan tiltakene i Klimakur påvirker utslippene utenfor Norge er ingen lett oppgave. Vi har derfor forståelse for at dette ikke eksplisitt er tatt hensyn til analysen, men kun påpekt der det er særlig aktuelt. Vi vil derfor nøye oss med påpeke noen punkter der det er særlig viktig å være oppmerksom på disse problemstillingene.

Det ville nærmest være en umulig oppgave dersom en på en fullstendig måte skulle ta hensyn til hvordan tiltak i Norge påvirker utslipp utenfor Norge. Ikke minst er dette tilfelle dersom det er snakk om tiltak som påvirker det norske forbruksmønsteret. Særlig for produkter som benytter innsatsfaktorer fra mange ulike land, ville det være en nærmest umulig oppgave. Vi tror derfor at det er fornuftig i hovedsak å se bort fra hvilken effekt det norske forbruksmønsteret vil ha på internasjonale utslipp. På den annen side bør en prøve å være konsekvent. Det virker for oss ulogisk at det legges så mye vekt på bærekraftighetskriterer for biodrivstoff mens man helt ser bort fra slike forhold for en del andre forbruksvarer.

På den annen side er det viktig å påpeke tilfeller der nasjonale tiltak ikke har noen effekt på internasjonale utslipp. Et slikt tilfelle er tiltak i kvotepliktig sektor. Ifølge rapporten vil kvotesystemet være det viktigste virkemiddelet overfor industrien. Samtidig sies det at forventet kvotepris bare vil realisere en liten del av potensialet. Det blir derfor nødvendig med tilleggsvirkemidler som avgifter, reguleringer eller frivillige avtaler.

Etter vårt skjønn vil slike kombinasjoner av virkemidler gi industrien betydelig høyere kostnadene enn konkurrentene, noe som er uheldig. Til tross for at kostnadene øker betraktelig, vil en sannsynligvis ikke oppnå globale reduksjoner: Økte reduksjoner i Norge vil føre til tilsvarende mindre reduksjoner i EU, ref drøftingen i 4.4.1.

I drøftingen påpekes at særnorske pålegg, uansett virkemiddelpakke, bare vil føre til at andre bedrifter innen kvotesystemet kjøper disse kvotene i stedet for å redusere egne utslipp. Kvoteprisen vil gå litt ned fordi tilbudet på kvoter øker. Men det sies ikke klart at effekten av en slik politikk gir norsk industri høyere kostnader og i realiteten subsidierer øvrige deltakere i kvotesystemet ved å redusere deres kostnader.

Som det påpekes i rapporten, kan regjeringen kjøpe opp og makulere et antall kvoter tilsvarende det som blir solgt av norske bedrifter pga særnorske krav. Da vil de særnorske kravene gi utslippsreduksjoner i Europa. Men det sies ikke at effekten på de globale utslippene bare vil tilsvare antall kjøpte kvoter. Samme globale utslippseffekt vil en få ved ikke å ha særnorske krav, men bare kjøpe like mange kvoter i markedet – og da til en langt lavere kostnad. Effekten av politiske valg må etter vår mening gå klart fram for beslutningstakerne.

¹ Se punkt 6 for en diskusjon av om dette er ønskelig.

Det finnes også to andre muligheter som ikke er vurdert. Den første muligheten er at Norge melder seg ut av kvotesystemet til EU og regulerer industrien etter nasjonale mål. Da kan det norske målet bli oppfylt uten at dette øker utslippene i Europa tilsvarende. Vi regner med at denne tilpasningen ikke er politisk mulig.

Den andre muligheten er å tildele norske bedrifter en mindre del av de kvotene de skulle ha hatt i henhold til EUs direktiver. Da må norske bedrifter redusere utslippene mer eller kjøpe flere kvoter i systemet. Dette vil presse kvoteprisen litt opp. Ønsket reduksjon kan oppnås på denne måten, men reduksjonene vil komme der kostnadene er minst. Utslippsmålet globalt sett nås til lavest mulig kostnad, men mye av reduksjonene vil komme i andre land.

Etter vårt skjønn blir kostnadskurven, der betydelige ekstratiltak i kvotepliktige sektorer er medregnet, bare riktig dersom en ikke kjøper kvoter eller på annen måte kompenserer for at norske reduksjoner blir oppveid av økninger i andre land. Dersom det kompenseres for økte utslipp i andre land ved kjøp av kvoter i EU-systemet, bør kostnaden ved tiltakene økes med kvoteprisen.

Vi mener at rapporten viser hvor lite effektivt det er å gjennomføre betydelige nasjonale tiltak innen kvotepliktig sektor. Betydelige ressurser brukes uten å oppnå miljøgevinst. Rapporten gir ingen tilfredsstillende begrunnelse for hvorfor en slik politikk bør føres.

Det er imidlertid ikke bare innenfor kvotepliktig sektor at nasjonale tiltak vil bli motsvart av reduserte tiltak internasjonalt. Som det påpekes i *NOU 2009: 16 Globale miljøutfordringer – norsk politikk* vil det samme kunne være tilfelle også med utslipp utenfor kvotepliktig sektor. Norge har i 2020 et mål om at de samlede klimagassutslipp skal reduseres med 30 pst sammenlignet med 1990 inkludert kvotekjøp. Slik vi har forstått det vil hoveddelen av kvotekjøpet være CER-kvoter. Det betyr i så fall at økte nasjonale tiltak vil bli motsvart av redusert kjøp av CER-kvoter. Den globale effekten nasjonale tiltak vil dermed raskt bli tilnærmet lik siden reduserte norske utslipp vil bli motsvart av økte utslipp i andre land som følge av mindre kjøp av CER-kvoter. Dette illustrerer problemet med at man skal ha et nasjonalt kvantumsmål for nasjonale reduksjoner tillegg til et mål for samlede nasjonale utslipp.

Vi mener at disse dilemmaene illustrerer hvor viktig virkemiddelanalysen er. Resultater og kostnader er helt avhengig av virkemiddelbruken. De tekniske potensialene sier bare noe om tekniske muligheter, ikke noe om hva som i praksis vil kunne la seg realisere.

6. Handelslekkasje

I kapittel 10.10.1 drøftes økonomiske virkemidler overfor transport. Her vil vi bare påpeke at en ikke har drøftet hvilke effekter høye drivstoffavgifter i Norge vil ha på handelslekkasjen. Høye avgifter vil medføre at det blir lønnsomt å tanke i utlandet. Omfanget vil kunne bli betydelig. Ekstra transport for å tanke i utlandet gir i seg selv utslipp av klimagasser. Noen momenter i denne sammenheng er:

Skipsfart: Erfaringsmessig har vi sett at høye avgifter i Norge gir incitament til å bunkre i utlandet. Dessuten har vi sett tilløp til at bunkringsskip ligger rett utenfor avgiftsgrensen for

å forsyne båter som er på norsk sokkel. Slik virksomhet øker for øvrig faren for oljespill i åpen sjø.

Godstransport: Også her har vi erfart at godsbiler i internasjonal transport monterer ekstra tanker på sine biler for å kunne kjøre billigst mulig i Norge.

Persontransport: Lavere priser i Sverige enn i Norge ga på 80 og 90-tallet betydelig - handelslekkasje. Våre beregninger tyder på at en tredel av reduksjonen som en avgiftsøkning i Norge gir, blir kompensert ved økt grensehandel. De siste årene har oljeselskapene redusert prisen i grenseområdene for å demme opp for grensehandelen.

Flytransport: Flyselskapene vil åpenbart tilpasse sine ruter slik at flyene i størst mulig grad kan bunkre i utlandet. En høy CO2-avgift vil derfor sannsynligvis være mindre effektiv enn høy landingsavgift. Men en landingsavgift vil gi incentiv til å reise til nærmeste flyplass i Sverige og fly derfra.

Del B: Spesifikke kommentarer til de ulike delene

7. Transport: for rask teknologisk framgang – markedet avgjør

Det er forutsatt i rapporten en betydelig teknisk utviking. Vi tror den er for rask. Som for alle potensialer, er det avgjørende at markedet er interessert i å kjøpe teknologien. Det er ca 2,2 millioner biler i Norge. Det selges ca 100-140.000 nye biler i året. I 2009 ble det solgt 1000 Toyota Prius (ca 1 % av nybilsalget). Det norske bilmarkedet utgjør 1 % av det europeiske og driver ikke teknologiutviklingen. Imidlertid kan det norske avgiftssystemet lages slik ta det blir attraktivt å selge de første modellene hit. Forbrenningsmotoren vil trolig dominere nybilsalget helt frem til 2020

Det er et langt sprang fra at noe er teknisk mulig til at markedet ønsker å ta teknologien i bruk. Det er ca 2000 elbiler på veiene i dag. Begynnende produksjon forventes i 2015, men serieproduksjon først fra 2030 (Møller). Testflåter fra 2011 (Volvo). Målsetningen om 200.000 elbiler i Norge i 2020 er lite trolig. Det er ikke stor nok produksjonskapasitet til å dekke dette volumet. Klimakurs vurdering av at hybridisering vil være viktigste faktor for å få ned forbruket frem mot 2020 virker fornuftig.

Når det gjelder biodrivstoff antar Klimakur 10 % (E10, B7 og 3 % andre generasjon biodiesel) i alle transportformer i 2020 og 20 % i 2030. Høyalternativet forutsetter 40 % i 2030. Dette er nivåer som forutsetter at andre/tredje generasjon biodrivstoff er på plass. Det virker for ambisiøst å tro at dette er tilfelle i 2020.

E85-biler antas å utgjøre 20 % av markedet i 2020 og 90 % i 2030. Dette vil bety en eksplosiv utvikling fra dagens situasjon med bare noen få biler. Vår forståelse av diskusjonen i bilbransjen er at det nesten er bare i Sverige man tenker E85 som utviklingsbanen. Uansett er dette en svært ambisiøs fremskrivning hvis man tar utgangspunkt i dagens situasjon.

8. Overgang til andre energibærere

Utfasing av olje til oppvarming sies å ha små effekter på etterspørselen etter elektrisitet, mens etterspørselen etter bioenergi øker kraftig (6 TWh flis, pellets og ved, 2-3 TWh halm i jordbruket og 1 TWh biogass). Vi har liten tro på denne framskrivningen fordi:

- Erfaringsmessig har det vist seg at overgang til bioenergi har vært mye tyngre å få til enn det teknisk/økonomiske potensialet skulle tilsi.
- Det er mye ekstrakostnader med bruk av bio, som vedlikehold, lager og jevnlige oppgaver ved driften, som forbrukeren unngår ved bruk av strøm. Denne type kostnader er det erfaringsmessig stor betalingsvillighet for å slippe.
- Strømprisene vil sannsynligvis gå ned fordi tilbudet øker. Dette skyldes både økt fornybar produksjon (Fornybardirektivet) og nedleggelse i industrien (høye kvotekostnader). Det er ikke gitt at hele økningen i tilbudet vil kunne eksporteres/benyttes på sokkelen. Vi tror derfor ikke prisen på gasskraft med fulle kvotekostnader gir et godt bilde av forventet gjennomsnittlig strømpris.

Vi mener derfor at mye av overgangen fra fossile brensler vil gå til elektrisitet, ref Econ-rapport 2007 – 083: Energibærere i Norge.

Om oljeforbruket erstattes av strøm eller bio spiller ingen rolle for de nasjonale utslippene av klimagasser, men effekten på kraftbalansen av kommende politikk er viktig å få analysert da de nasjonaløkonomiske konsekvensene kan være store.

9. Energibruk i bygg

Som nevnt ønsker vi å komme tilbake med synspunkter på de konkrete beregningene, men vi tenkte å påpeke et par generelle punkter ift beregningene som er gjort i rapporten *Tiltak og virkemidler for redusert utslipp av klimagasser fra norske bygninger*

1. I tabell 7-3 er det lagt på 5 øre/ kWh for drift og vedlikehold på noen kjeler, men ikke flis, ved og pellets. Erfaringsmessig øker driftskostnadene eksponentielt med kompleksiteten til anleggene. Dette tilsier at gass og olje er billigere å drifte enn anlegg for fast brensel. 5 øre/kWh i påslag på olje og gass anlegg er erfaringsmessig veldig høyt i næringsbygg.
2. Samfunnsøkonomiske kostnader kommer gunstig ut for fjernvarme (fig. 7.3 og 7.4). Dette begrunnes med at fjernvarmeleverandøren betaler for tilførselsrør og kundesentralen og at energiprisen i skal være lik eller lavere enn el i samme område. Dette virker litt søkt all den tid kostnadene skal dekkes inn og andre løsninger kan gi lavere energipris enn el. Fjernvarme blir sjelden koblet til boliger i småhus på grunn av installasjonskostnadene blir for store i forhold til energibruken.
3. Oppgitte varmfaktorer for VP stemmer ikke overens med NS 3031

10. Skog

Norsk skog fanger opp store mengder CO₂, tilsvarende 60 % av de norske utslippene. Det er mange rimelige tiltak som kan øke opptaket i årene framover i forhold til referansebanen. Samtidig kan forvaltningen av skogen også svekke framtidig opptak. Vi mener at det må være den samlede effekten av norsk virksomhet som må ligge til grunn for politikktutforming. Ellers kan vi gjennomføre tiltak som faktisk sett øker nettoutslippene fra Norge. I denne forbindelse vil vi reise to problemstillinger.

For det første mener vi at Stortingets forutsetning om bare å kreditere tiltak som godkjennes innen Kyotoprotokollen er midlertidig. Ny informasjon vil kunne endre dette vedtaket. Vedtaket virker statisk sett i lys av at det forventes nye regler i neste avtale, som kan gi betydelig større muligheter til å kreditere skogtiltak. Begrensningen virker heller ikke logisk innenfor mandatet for Klimakur. Her ser en jo på tiltak utover det en forplikter seg til i internasjonale avtaler, og også tiltak som i praksis bare flytter utslipp fra Norge til andre land. Den logiske konsekvensen er at all karbonlagring i skog bør være vesentlig. Dersom en ikke har et helhetlig syn på skogpolitikken i klimasammenheng, kan vi miste gode muligheter både til å redusere egne nettoutslipp og påvirke internasjonalt med god forvaltning. Vi mener derfor at Stortinget må få seg forelagt en fullstendig analyse av skogens muligheter til å ta opp CO₂ – med tilhørende virkemidler og kostnader – uten at analysen begrenses av Stortingets foreløpige vedtak.

Den andre problemstillingen er om økt uttak av skog til bruk som bioenergi faktisk gir redusert utslipp av CO₂. Vi viser her til artikkel av Holtmark, Goksøyr og Refsdal (<http://www.forskning.no/artikler/2010/mars/245627>) som, ut fra Klimakurs egne tall, dokumenterer at økt skoguttak medfører større reduksjoner i opptaket av CO₂ enn det en sparer ved å erstatte bruken av fossil energi med bioenergi. Denne innvendingen er svært alvorlig og stiller spørsmålsteget ved hele satsningen på bioenergi. Slik vi ser det, er ikke Klimakurs analyse fullstendig på dette punktet. Spørsmålet krever en mer dyptpløyende analyse for å kunne utforme en effektiv politikk.

Del C: Kommentarer til den videre politiske prosessen

11. Virkemidler bør besluttes før mål

I prosessen hvor Klimakur inngår et det lagt til grunn at man først fastsetter mål, så beregner kostnader og til slutt beregner virkemidler. Etter vår mening vil det være mer hensiktsmessig at prosessen kjøres i motsatt rekkefølge, dvs at man begynner med å utrede og beslutte virkemidler inkludert doseringen, deretter søke å beregne kostnadene og til slutt eventuelt søke å anslå hvor store innenlandske reduksjoner som vil bli resultatet. Det bør legges opp til at vi først konsentrerer oss om å innføre alle tiltak som er billigere enn EUs kvotepris. Her kan man godt legge seg på analysene av hva denne prisen vil være i 2020, eventuelt i det minste gi klare signaler om at innenlandske virkemidler vil bli innført slik at tiltak lavere enn denne kostnaden vil bli utløst. Ut fra et strengt

kostnadseffektivitetssynspunkt burde det ikke være nødvendig å gjennomføre tiltak som er høyere enn denne kvoteprisen. Dersom det skal gjøres tiltak med høyere kostnad, bør dette gis en eksplisitt begrunnelse og en utredning være gjort på forhånd. På bakgrunn av denne analysen bør man så beregne kostnaden for Norge ved å gjennomføre tiltakene og hvor store reduksjoner det vil utløse. Derimot ser vi ikke noen grunn til at man skal ha et eksplisitt kvantitativt mål på hvor mye som bør gjøres innenlands. Det sentrale etter vår mening er det målet om at Norge reduserer sine utslipp 30 pst reduksjon sammenlignet med 1990. En slik tilnærming vil være i tråd med anbefalingene i NOU 2009: 16 Globale miljøutfordringer – norsk politikk. Det er flere grunner til at vi tror en slik tilnærming vil være mer hensiktsmessig.

Fordelen med denne tilnærmingen er at den vil ha en politisk forankring. Det er ikke vanskelig å vedta erklæringer om nasjonale reduksjoner. Det vanskelige er å innføre virkemidler. Tilnærmingen vi foreslår vil også i større grad sikre en kontroll med kostnadene. Klimaproblemet er viktig, men det vi er villig til å bruke må vurderes opp mot andre viktige sektorer som utdanning og helse. Blir kostnadene på et område dyrere enn det man forutså, bør det etter vår mening få konsekvenser for hvor mye man ønsker å gjennomføre, og slik, fungerer det også i praktisk politikk. Blir kostnadene høyere på et område enn det som var tenkt, vil det få konsekvenser for hvor mange tiltak som blir gjennomført. Det er også vesentlig lettere å få gjennomslag for et tiltak dersom vi ser at andre land må gjennomføre omtrent like dyre tiltak.

Dersom Norge isteden fastsetter et tilfeldig kvantitativt mål som ikke er knyttet til kostnadene og der virkemidlene hverken er utredet eller besluttet, tror vi raskt at Klimamålet vil få samme skjebne som en Nasjonal transportplan. Når politikerne ser at de er nødt til å pålegge folk betydelig kostnader blir det politisk vanskelig og de vil trekke seg. Det blir et svarteperspill om hvem som har ansvaret for at målet ikke blir nådd. Vi tror en slik prosess vil bidra til å undergrave tilliten til klimapolitikken

Del D: Konklusjoner

Etter NPs mening er Klimakur et nyttig verktøy for å vurdere hvordan Norge skal redusere sine utslipp. Skal tilnærmingen fungere etter planen bør det gjøres en del modifiseringer. De viktigste er:

1. *Dersom kostnadskurven i Klimakur i 2020 er vesentlig forskjellig fra beslutningsgrunnlaget ved inngåelse av klimaforliket, bør mål for nasjonale utslipp justeres i takt med den nye informasjonen.*
2. *Klimakur 2020 sier noe om det tekniske potensialet for utslippsreduksjoner. Skal det være et nyttig verktøy må den suppleres med en analyse av hvilke virkemidler som må innføres for å utløse de ulike tiltakene.*
3. *Dersom det kreves sterkere virkemidler enn den teknisk beregnede tiltakskostnaden for å utløse tiltakene må denne virkemiddelkostnaden inkluderes for at den samfunnsøkonomiske kostnaden skal bli riktig beregnet. Dersom eksempelvis overgangen til elbil og plug-in hybrid bygger på dagens virkemiddelbruk, vil riktig tiltakskostnad være opp mot ti ganger høyere enn det som er beregnet i Klimakur 2020.*
4. *Det sentrale klimapolitiske målet bør være samlede norske utslipp inkludert kvotekjøp. Tiltak som ikke medfører utslippsreduksjoner globalt bør ikke inkluderes. Skal*

eksempelvis tiltak innenfor kvotepliktig sektor utover det som utløses av kvotesystemet gjennomføres, må det suppleres med norske kvotekjøp. Også for sektorer utenfor kvotesystemet vil den globale effekten av norske tiltak kunne være begrenset siden reduserte nasjonale utslipp kan bli motsvart av redusert norske kjøp av CER-kvoter.

5. *Skogens rolle i klimasammenheng bør analyseres nærmere:*
 - a. *Vil økt uttak av skog redusere skogens karbonlager mer enn gevinsten ved økt bruk av bioenergi?*
 - b. *Nye klimaavtaler vil sannsynligvis øke skogens betydning. Innenfor en nasjonal politikk bør skogtiltak utover det som fremgår av Kyoto-avtalen vurderes.*