



DET KONGELIGE  
MILJØVERNDEPARTEMENT

Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep  
0030 OSLO

Deres ref

Vår ref  
200903147-/GUF

Dato

## **NOU 2009:16 Globale miljøutfordringer - Norsk politikk. Synspunkter fra Miljøverndepartementet.**

Vi viser til oversendelse av ovennevnte NOU fra Finansdepartementet 16.09.2009 med forespørsel om merknader. Nedenfor gis kommentarer til utredningens ulike forslag, og vi har også noen merknader til komiteens tolkning av mandatet og de vurderinger som følger av denne tolkningen.

### **Til kap.1 Om utvalgets mandat og tolkningen av dette:**

I følge mandatet skal utvalget blant annet vurdere prosesser og metoder for å håndtere langsiktige hensyn i løpende beslutninger. Utvalget skal videre drøfte hvordan verdsettingsspørsmål knyttet til langsiktige bærekraftproblemstillinger skal tas hensyn til ved nytte-kostnadsanalyser i offentlig sektor. Det skal også vurderes hensiktsmessige metoder for å anslå framtidig utvikling i priser på utslipp av klimagasser og hvordan slik prisinformasjon bør brukes i samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser. I sin tolkning av mandatet sier utvalget at de har konsentrert seg om hvorvidt offentlige beslutningsprosesser er utformet på en måte som tilrettelegger for at norske myndigheters overordnede målsettinger med hensyn til klima, biologisk mangfold og miljøgifter blir ivaretatt. Etter vårt syn har utvalget imidlertid lagt for liten vekt på å studere beslutningsprosesser og fokusert for sterkt på virkemiddelbruk og økonomisk kostnadseffektivitet, særlig når det gjelder klimapolitiske problemstillinger.

Miljøverndepartementet merker seg at utvalget har unngått det store spørsmålet om hvilke krav som må oppfylles for at utviklingen skal bli bærekraftig. De sannsynlige samfunnsmessige konsekvensene globalt og nasjonalt av klimaendringer, tap av naturmangfold m.v., er i liten grad diskutert i utredningen. Uten en slik vurdering blir

analyser av kostnadene ved temperaturstigning målt i pst. av framtidig BNP nærmest frikoblet fra de sannsynlige konsekvensene av havnivåstigning, tørke, matmangel og hvordan dette kan påvirke velferd, sikkerhet og økonomi. Gitt nødvendigheten av store globale utslippsreduksjoner, kunne en diskusjon av behovet for å utvikle et lavkarbonsamfunn og kostnadene ved å utsette en slik overgang vært nyttig. Tilsvarende gjelder en grundigere vurdering av risikoen for samfunnet ved klimaendringer og ressursforringelse, vurdert opp mot kostnadene ved å begrense slik risiko.

Norge har vedtatt et mål om at klimaendringene må begrenses slik at den globale temperaturøkningen holdes under 2 °C og går inn for at dette skal være en ramme for nye forpliktelser under Klimakonvensjonen etter 2012. Videre har Stortinget vedtatt nasjonale mål om utslippsreduksjoner. I følge utvalgets tolkning av mandatet er det disse to målene som må være grunnlaget for utvalgets arbeid. Utvalget drøfter imidlertid hvordan innenlandske reduksjonsmål bør gjennomføres *"dersom myndighetene vurderer det som ønskelig å ha slike mål til tross for hensynet til global kostnadseffektivitet"*. Det er vanskelig å se at en slik drøfting er i tråd med utvalgets egen mandattolkning. Stortinget har bestemt at Norge skal ha innenlandske reduksjonsmål, og da burde utvalget forholdt seg til det.

Det sies i mandatfortolkningen at "internasjonale forhold er svært viktige for de tre miljøområdene", og at Norge her må forholde seg til internasjonalt regelverk. Det sies videre at utvalget har konsentrert seg om regler og retningslinjer som følger av internasjonalt regelverk, og dette regelverket vil og bør utvikle seg.

På side 22 heter det at *"det vil kunne være et gjensidig påvirkningsforhold mellom norsk lovverk og internasjonale avtaleforpliktelser. I noen tilfeller er det norske regelverket allerede på plass og har kanskje påvirket innretningen av avtalen. I andre tilfeller vil inngåelse av internasjonal avtale kreve endringer og tillem্পninger i norsk lovverk."*

Så langt vi kan se tas disse sammenhengene i liten grad med videre i beskrivelsen av de ulike miljøområdene, og det er heller ikke en del av drøftingen som fører fram til utredningens tilrådinger. Vi hadde sett det som ønskelig at utvalget hadde gått nærmere inn på forholdet mellom politikktutvikling på nasjonalt og internasjonalt nivå, for eksempel knyttet til kjemikalieområdet. For å kunne være pådriver på miljøgiftområdet internasjonalt har det vært viktig med et særnorsk regelverk, blant annet for å ha troverdighet i arbeidet for strengere internasjonale regler. Også på klimaområdet vil politikken påvirkes av våre langsiktige ambisjoner for en internasjonal avtale.

Utredningen inneholder en rekke gode beskrivelser og faktaomtaler, for eksempel når det gjelder naturmangfold og de verdier dette representerer. På den annen side kunne vi ønsket at sammenhengene mellom biologisk mangfold og klimautfordringene kom sterkere fram. Dette er viktig i og med at klima nå er et dominerende tema i miljøpolitikken, og vi må blant annet unngå at klimatiltak går på bekostning av biologisk

mangfold. Slike problemstillinger er særlig aktuelle i forbindelse med planene om økt produksjon av fornybar energi; både vind, vann og biomasse.

### **Til kap. 3 Beskrivelse av norske regler og beslutningsprosesser:**

Dette kapitlet har en bred omtale av norske regler og beslutningsprosesser, men flere av disse elementene behandles bare i begrenset grad i den videre drøftingen. Hovedfokuset i utredningen er på tilrådinger om generelle retningslinjer for samfunnsøkonomiske analyser (nytte-kostnadsanalyser) og forslag til videreutvikling av disse. Utredningen er i mindre grad en analyse av *beslutningsprosesser*, som mandatet etterspør.

### **Til kap.4 Klimautfordringen:**

Vi har merket oss at kostnadseffektivitet er det eneste prinsippet fra FNs klimakonvensjon som er framhevet i utredningen. Vi mener at også prinsippet om "common but differentiated responsibilities" samt føre var-prinsippet ("lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing such measures") som begge er slått fast i Klimakonvensjonens artikkel 3 burde vært nevnt, jf. også naturmangfoldloven.

Det heter på side 29 at det er kostbart å redusere utslippene i Norge, men at redusert avskoging er et billig klimatiltak. Denne omtalen burde vært nyansert. For det første finnes det en rekke billige tiltak også i Norge. For det andre burde det vært nevnt at billige tiltak som redusert avskoging er vanskelige og krevende på andre måter.

### **Til kap. 7 og 8 Nytte- kostnadsanalyser og økonomiske virkemidler:**

Vi ser det som positivt at utvalget har gått gjennom begrensninger/svakheter ved bruk av nytte- kostnadsanalyser. Disse svakhetene/begrensningene er blant annet knyttet til verdsetting av miljøgoder, problemer/analyser som strekker seg over flere generasjoner og hvordan hensynet til f.eks. fordelingsvirkninger gjør at nytte-kostnadsanalyser ikke alene bør utgjøre en begrunnelse for endelige beslutninger. Vi skulle likevel ønske at det var mer drøfting av hvordan disse begrensningene/svakheter ved bruk av samfunnsøkonomiske analyser kan løses i praksis. For eksempel kommer det i drøftingen av diskontering i kapittel 8 fram en del interessante problemstillinger, spesielt knyttet til hvordan diskonteringsrenten bør justeres for risiko og forsikringsaspektet.

### **Til kap. 9 Klimapolitikk og regulering av klimagassutslipp:**

Dette kapitlet svarer etter vår oppfatning ikke godt til utvalgets mandat. Kapitlet inneholder en drøfting av hvordan norsk klimapolitikk bør innrettes, delvis også en drøfting av hvilke nasjonale mål en burde ha, og dette på et snevert, fagøkonomisk grunnlag. Det er ingen drøfting av hvordan offentlige beslutningsprosesser bør innrettes, slik mandatet etterspør.

På side 90 står det som utvalget beskriver som to mulige tolkninger av det nasjonale klimamålet for 2020 (kutt på 15-17 mill. tonn):

*"En mulighet er at myndighetenes beste anslag for utslippsreduksjoner innenlands er 13-16 millioner tonn, gitt den virkemiddelbruken myndighetene ser for seg. I dette tilfellet blir realiserte innenlandske utslippsreduksjoner en følge av virkemiddelbruken, og målet har ikke direkte betydning for valg av virkemidler. En annen mulighet er at målet er bindende i den forstand at myndighetene vil tilpasse virkemiddelbruk for at innenlandske utslippsreduksjoner skal være innenfor intervallet".*

Det må ikke være noen tvil om tolkningen av dette målet. Målet er bindende, og som det står i klimameldingen skal derfor klimapolitikken og virkemiddelbruken vurderes hvert femte år, nå først i 2010. Mandatet til Klimakur 2020 er gitt av regjeringen. Der står det bl.a. *"Faggruppen skal vurdere i hvilken grad eksisterende virkemidler bidrar til å nå Norges mål for nasjonale utslippskutt og vurdere behovet for nye/endrede virkemidler."*

Utvalget anbefaler at en forventet karbonprisbane bør legges til grunn i offentlige nytte-kostnadsanalyser. Utvalget anbefaler videre at denne framtidige karbonprisbanen primært bør bestemmes ved hjelp av informasjon om framtidige priser i EU-markedet og at for prisanslag utover den perioden markedet gir anslag for, kan de observerte prisene framskrives med utgangspunkt i en realrente. Prisanslag fra EU-markedet bør imidlertid suppleres med modellbaserte analyser.

I parentes i anbefalingene på side 128 heter det: *"I tillegg må karbonprisbanen økes dersom myndighetene har innenlandske mål, [...]"*. Til det er det å bemerke at Stortinget allerede har vedtatt innenlandske mål, både nasjonalt klimamål for 2020 og et langsiktig mål om å bli et lavutslippssamfunn. I lys av dette burde utvalgets anbefaling vært helt eksplisitt: Karbonprisbanen må settes høyere enn prisanslag fra EU-markedet, siden Norge har innenlandske utslippsmål.

For øvrig savner Miljøverndepartementet en diskusjon av hvilken karbonpris som bør brukes i samfunnsøkonomiske analyser. Forslaget om å benytte forventet EU-kvotepreis blir ikke vurdert opp mot andre alternativer. Riktig karbonpris å legge til grunn i nytte-kostnadsanalyser vil være den karbonprisen som gjør at vi oppfyller våre klimamål. Det kan prinsipielt tas utgangspunkt i de globale skadeprikkene ved klimagass-utslipp, subsidiært kan det tas utgangspunkt i det overordnede målet om å begrense gjennomsnittlig temperaturstigning til 2 grader. Vi viser i denne forbindelse til vurdering av framtidige kvotepreiser gjort i forbindelse med Klimakur. Det er flere grunner til at framtidige priser i EU-markedet ikke gir et riktig bilde av framtidig karbonpris. EUs kvotemarked dekker kun noen sektorer og en kort tidshorisont. Framtidig kvotepreis gir dermed kun et anslag på hva markedsaktørene tror karbonprisen for noen sektorer under gitte betingelser vil være og gir dermed ikke et bilde av den karbonpris som kreves for å oppfylle klimamålene. Dagens kvotemarked er ikke tilstrekkelig for å oppfylle klimamålene. En framskrivning av framtidige kvotepreiser med realrente gir derfor heller ikke en riktig karbonpris.

Overgangen til et lavutslippssamfunn krever endringer i samfunnsplanleggingen nå. Svært mange av de tunge investeringsbeslutningene i dag, i både offentlig og privat sektor, har en svært lang levetid. Vår vurdering er at dette i for liten grad reflekteres i offentlige beslutningsprosesser og samfunnsplanlegging. Ved å unnlate å forberede seg på denne overgangen nå, risikerer vi mer kostnadskrevende omstillinger senere. Utvalget drøfter ikke disse problemstillingene, inkludert spørsmålet om bruk av forventet EU-kvotepriis som kalkulasjonspris vil fremme beslutninger om norsk infrastruktur som er optimale i et slikt perspektiv.

Utvalget har blant annet kommet med følgende tilråding (Side 103, punkt 5):  
*"Et innenlandsk mål for utslippsutvikling innebærer en løsning som ikke er kostnads-effektiv. For en gitt kostnad vil totale utslippsreduksjoner bli lavere enn uten et slikt mål."*

Etter vår oppfatning er en slik tilråding på siden av utvalgets mandat, som er å vurdere bedre offentlige beslutningsprosesser. Målene for klimapolitikken ligger fast.

#### **Til kap.10 Virkemidler knyttet til teknologiutvikling:**

Utredningen peker på flere interessante aspekter knyttet til utvikling av miljøteknologi. Miljøverndepartementet har det siste året samarbeidet med Nærings- og handelsdepartementet om en nasjonal strategi for miljøteknologi, og har også de siste årene hatt et prosjekt gjennomført av SFT hvor rammebetingelser for utvikling av miljøteknologi er analysert. ECON gjennomfører en utredning som ser spesielt på virkemidler knyttet til en aktiv teknologiutviklingspolitikk (technology push) rettet mot miljøteknologi, samt hvordan denne eventuelt bør koordineres med tiltak på etterspørselsiden. Utredningen skal være ferdig i januar 2010 og vil gi ytterligere grunnlag for å videreutvikle politikken på dette området.

Miljøverndepartementet ser at det kan være teoretisk interessant å skille mellom argumenter for aktiv teknologiutviklingspolitikk når miljøeksternalitetene er fullstendig internalisert og når de ikke er det. I praksis vil alle de globale miljøproblemene regjeringen arbeider med falle inn under kategorien miljøeksternaliteter som er ufullstendig internalisert. En aktiv teknologiutviklingspolitikk vil innebære muligheter til å internalisere miljøeksternaliteter både nasjonalt og internasjonalt.

Usikkerhet rundt framtidige miljøreguleringer av markedene kommer i tillegg til den teknologiske og markedsmessige usikkerheten/risiko ved all teknologiutvikling. Dette kan redusere investeringsviljen i miljøteknologi sammenlignet med annen teknologi og er et tilleggsargument for å støtte utvikling av miljøteknologi særskilt.

Miljøverndepartementet støtter utvalget i at det er viktig å bruke miljøhensyn som begrunnelse for offentlig støtte til utvikling av miljøteknologi. Miljøteknologi utviklet i Norge kan gi betydelige reduksjoner av miljøbelastninger globalt. Dette vil komme både Norge og andre land til nytte. Slik støtte også bidra til næringsutvikling.

Våre erfaringer er at det er i den tidlige kommersialiseringsfasen, herunder pilot- og demonstrasjonsfasen at bedrifter opplever barrierer og mangel på offentlig støtte til teknologiutvikling. Det bør vurderes hvordan slik støtte i denne fasen kan styrkes.

#### **Til kap.11 Virkemidler og tilrådinger for biologisk mangfold:**

Utvalget slår fast at verdien av å ivareta utvalgte naturtyper sjelden vil tilfalle kommunene fullt ut, mens kostnadene i større grad bæres av kommunene. Utvalget tilrår derfor at det utredes hvordan kommunene gjennom ulike økonomiske ordninger kan få bedre incentiver til å ta vare på arealer som er viktige for biologisk mangfold. Slike ordninger kan være knyttet til bruk av fylkesmannens skjønnsmidler eller egne tilskuddsordninger, som etter den nye naturmangfoldloven. Vi støtter utvalgets forslag her og vil arbeide videre med å vurdere også andre mulige støtteordninger.

Videre heter det at siden biologisk mangfold sjelden kan verdsettes fullt ut, mener utvalget at det bør arbeides videre med oppbygging av et bedre kunnskapsgrunnlag og systematiske beskrivelser av tilstand og utvikling for biologisk mangfold i Norge. Miljøverndepartementet støtter utvalgets forslag og viser særlig til samarbeidet mellom KS (LK-programmet) og SFT om å utvikle et brukervennlig verktøy for lokal miljøstatus som er harmonisert med de systemer som er etablert på regionalt og nasjonalt nivå.

#### **Til kap.12 Virkemidler og tilrådinger for miljøgifter:**

Departementet merker seg at utvalget mener at nåværende nasjonal regulering med forbud eller utslippsgrenser i hovedsak fungerer godt. Utvalget viser også til at det er nedsatt et eget utvalg (miljøgiftutvalget) som skal se på tiltak overfor miljøgifter, og at en derfor ikke har gått nærmere inn på slike spørsmål.

Utvalget tilrår at *”for områder der det innføres begrensinger utover det som følger av internasjonalt regelverk, bør den særskilte norske reguleringen begrunnes gjennom samfunnsøkonomiske analyser”*. Her vil vi påpeke at føre var-prinsippet, jf. bl.a. naturmangfoldloven, må tas i betraktning også ved vurdering av særnorske reguleringer av miljøgifter.

Det følger av forurensningsloven at forurensningsmyndigheten ved vurdering av søknader om utslippstillatelser og vilkår skal vurdere forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre. Ved opprydningstiltak skal tiltakene stå i rimelig forhold til de skader og ulemper som skal unngås. Konsekvensvurderinger gjøres også når det utarbeides forskrifter med hjemmel i produktkontrollloven. Virkninger av miljøgifter kan imidlertid i mange tilfeller ikke verdsettes økonomisk, og føre var-prinsippet må også legges til grunn.

Utvalget tilrår at det vurderes hvordan en mest effektivt kan stimulere grunneiere og kommuner til opprydding i forurenset grunn og sjøbunn, for eksempel gjennom økonomiske incentivordninger. Samfunnsøkonomiske analyser bør benyttes for å velge

ut de høyest prioriterte områdene og for å velge mellom ulike tiltak og metoder. Miljøverndepartementet støtter utvalgets forslag her.

### **Til kap. 13 Sentrale tilrådinger og implikasjoner for regelverk, m.v.:**

Utvalget slår fast at arbeidsdelingen mellom ulike forvaltningsnivåer og sektorer stiller særlige krav til beslutningssystemene i offentlig sektor. Når det gjelder naturmangfold viser utvalget til at det har pekt på at manglende samsvar mellom kostnadsansvar og nytte for kommunene gir argumenter for økonomiske ordninger for å bedre incentivene til å beskytte naturmangfoldet. Kommunale beslutninger har stor betydning her, samtidig som dette området til dels er komplisert å analysere. Å sikre naturmangfoldet bør derfor være et høyt prioritert område både i den enkelte kommune og i den statlige styring av kommunesektoren. Miljøverndepartementet støtter utvalgets vurdering og forslag og vil vurdere ulike støtteordninger på dette området.

På side 132 slås det fast at kommunene fatter en rekke beslutninger som påvirker klimaområdet, særlig knyttet til arealbruk, transportplanlegging, avfallshåndtering og offentlige bygg. Konsekvensene av dette diskuteres imidlertid ikke utover rent økonomiske betraktninger om at økte avgifter på utslipp vil påvirke kommunene på samme måte som private aktører. Det sies i stedet følgende: *”Dersom dette tas hensyn til, er det i prinsippet ikke nødvendig at kommunene tar ytterligere klimahensyn i sin planlegging. Skjer dette, kan det innebære dobbeltregulering”*. Dette er et uttrykk for økonomisk teoretisering som vi finner lite konstruktiv og basert på en forenklet oppfatning av økonomisk rasjonalitet hos samfunnsaktørene. Slike spørsmål drøftes ikke ei utredningen. Avgifter er viktige, men ikke tilstrekkelige virkemidler i en effektiv klimapolitikk. Av ulike og gode grunner består klimapolitikken av et bredt sett av virkemidler. For kommunene oppstår særlige utfordringer, så som hvordan en gitt CO<sub>2</sub>-avgift eller annen karbonpris skal påvirke veivalg i kommuneplanleggingen. Prismekanismen vil i første rekke påvirke beslutninger om løpende drift, men kommunene vil også stå overfor langsiktige investeringsbehov, planleggingsoppgaver og lignende som bør foretas på grunnlag av miljøpolitiske mål. I følge klimaforliket skal 2/3 av Norges klimakutt innen 2020 tas her hjemme.

Ifølge SFTs Klimatiltaksanalyse kan åtte millioner tonn av det nasjonale utslippsmålet på 15-17 millioner tonn oppnås gjennom kommunale virkemidler. Et slikt tiltakspotensial kan ikke overses og kan heller ikke uten videre forutsettes utløst gjennom statlige avgifter. Disse kuttene kan først og fremst oppnås gjennom kommunale tiltak for energisparing i bygg, samordnet arealplanlegging og nye transportløsninger, landbrukstiltak og effektiv avfallsbehandling – og ikke minst gjennom bedre samordning. Mange tiltak vil trolig være svært kostnadseffektive, jf. resultatene fra den svenske KLIMP-ordningen, der den gjennomsnittlige kostnaden lå på rundt 100 SEK pr. tonn, som nå ligger under gjeldende kvotepris på 14 euro pr. tonn.

Kommunene kan gjennom sine innkjøp stille miljøkrav til varer og tjenester. Med det store volum i offentlige innkjøp, kan slike krav påvirke markedet til å levere klimavennlige produkter. Kommunene kan gjennom miljøledelse og miljøsertifisering av egen virksomhet og drift bidra til reduksjon av klimagassutslipp. Det er for øvrig kommunene som i stor grad vil måtte bære kostnadene for klimatilpasningene. I tillegg har kommunene mulighet til å mobilisere befolkningen lokalt.

Med hilsen

Jon Rørvik (e.f.)  
Ekspedisjonssjef

Odd Frøyen