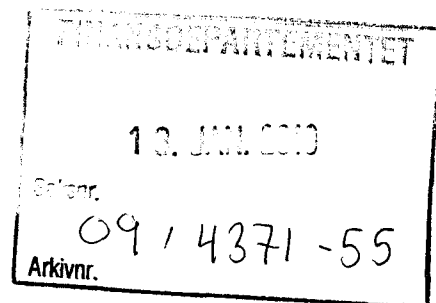


Finansdepartementet
Akersgt. 40
Postboks 8008 Dep.
0030 Oslo



Vår ref.: 10413 Pål Prestrud/IMS
Finansdepart.

Deres ref.:

Dato: 11.01.10

Høringsuttalelse NOU 2009:16 Globale miljøutfordringer – norsk politikk

Vedlagt er CICEROs høringsuttalelse til NOU 2009:16 Globale miljøutfordringer – norsk politikk.

Vi er klar over at høringsfristen var 18. desember. Som følge av en intern misforståelse ble ikke høringsuttalelsen sendt innen fristen. Vi håper den kan komme til nytte selv om den blir sendt 3 uker etter firsten.

Vennlig hilsen
CICERO Senter for klimaforskning

Pål Prestrud
direktør

Høringsuttalelse

NOU 2009:16

Globale miljøutfordringer – norsk politikk

Hvordan kan bærekraftig utvikling og klima bedre ivaretas i offentlige beslutningsprosesser

I INNLEDNING

Utvalget fokuserer på klimapolitikk, biologisk mangfold og miljøgifter og bygger blant annet på følgende tidligere utredninger:

- Miljøavgiftsutvalget, NOU 1992:2;
- Grønn skattekommisjon, NOU 1996:9,
- To NOUer om kostnadsnytteanalyse, 1997:27 og 1998:16;
- Kvoteutvalget, NOU 2000:1;
- Lavslippsutvalget, NOU 2006:18;
- Særavgiftsutvalget, NOU 2007:8.

De teoretiske prinsippene for en god miljø- og klimapolitikk er i stor grad nedfelt i disse utredningene, men de har bare i liten grad fått praktisk betydning for den utøvende politikken. Det må bety at rådene, som innenfor teoretisk vel definerte rammer som regel er gode, oppfattes som lite treffesikre i praktisk politikk. På bakgrunn av tidligere erfaring kan vi ikke se at utredningen bringer inn vesentlig nye momenter som vil kunne endre dette i særlig grad. Et viktig spørsmål som burde vært drøftet av utvalget er derfor: hvorfor det er slik?

Utvalget har valgt å betrakte bærekraftig utvikling og klima som et hvilket som helst annet 'dagligdags' politikkområde der virkemiddelbruk skal vurderes på marginen, helst ved nytte-, kostnadsanalyser, dvs. som partielle økonomiske problemer med veldefinerte tidshorisonter, som kan løses innenfor sektorspesifikke rammer. Men det er bare ved å erkjenne at hensynet til klima, biodiversitet og miljø, og det som mer generisk betegnes som bærekraftig utvikling, setter rammer for *alle* typer politikk, at man kan sikre at disse hensynene bedre ivaretas i offentlige beslutningsprosesser. Det er synd og nedslående at utvalget ikke vektlegger problemområdenes rammesettende karakter i særlig grad og vurderer hvordan dette vil måtte påvirke de offentlige beslutningsprosessene, budsjettprosessene i særdeleshet.

II FORSLAG SOM I HOVEDSAK STØTTES

Innenfor en relativt snever økonomisk fortolkningsramme, støtter CICERO i hovedsak de forslag som fremmes i kapitlene 9, 10, 11 og 12 - og som oppsummeres i kapittel 13. Det forutsettes at dette suppleres med naturvitenskapelig/tekniske vurderinger om hva som er praktisk gjennomførbart. Forslagene er imidlertid ikke tilstrekkelig vidtrekkende og er i stor grad en oppsummering og systematisering av tidligere forslag. Det kan i denne sammenheng reises spørsmål om en bør insistere på større grad av "first-best" politikk på miljø- og klimaområdet enn på andre politikkområder, slik utvalget synes å legge til grunn. Det er neppe realistisk å tro, særlig etter resultatet i København, at vi skal få en høy nok global pris på alle karbonutslipp. Det vil derfor bli nødvendig med utstrakt bruk av andre virkemidler også. Utredningen er for svak på dette området og har et for ensidig perspektiv på økonomiske virkemidler. En viser i denne forbindelse til den nylig utgitte bok av Nicholas

Stern: "A Blueprint for a Safer Planet" (London 2009) hvor følgende prinsipper for klimapolitikk fremheves: "The central economic criteria in forming policy must be:

- Effectiveness in reducing emissions on the scale required;
- Efficiency, to keep the costs down;
- And equity, in recognizing differences in incomes, technologies and historical responsibilities", ibid side 99.

CICERO vil i denne forbindelse understreke at en finner vedleggene 1 og 2 til NOU 2009:16 nyttige som grunnlag for en nyansering og presisering av prinsippene for god politikk. I vedlegg 1 drøftes på en klar og logisk måte tre ulike ambisjonsnivåer for klimapolitikk i en liten, åpen økonomi. Drøftingen av høyt ambisjonsnivå, som vel er nær det norske politikere i prinsippet ønsker, kan tolkes i retning av å trekke inn fordelingsaspektet slik som Stern foreslår. Drøftingen i dette vedlegget av hva som er "riktig" utslippspris (avsnitt 9) er også nyttig. Vedlegg 2 er også god og klargjørende for teknologipolitikken, og understreker at "getting the prices right" er et viktig og nødvendig element i miljø- og klimapolitikken, men langt fra en tilstrekkelig betingelse for en framtidig klimapolitikk med høyt ambisjonsnivå.

III MANGLER VED UTREDNINGEN

NOU 2009:16 går gjennom mye relevant lov- og regelverk, men går lite inn på den kanskje viktigste politikkprosessen i staten: budsjettprosessen. Grønn skattekommisjon (NOU 1996:9) hadde en rekke forslag til hvordan miljø- og klimapolitikken bør integreres i denne prosessen. Lite har imidlertid skjedd på dette området, noe som kanskje er en del av forklaringen på spriket mellom mål og iverksatte tiltak i norsk miljø- og klimapolitikk. Raffinering av prinsipper for kostnadsnytteanalyser er i og for seg bra. Det egentlige problemet er imidlertid at slike analyser nesten ikke benyttes i staten i dag.

Skal de langsiktige målene i klimapolitikken om å begrense temperaturøkningene til om lag 2 grader C, kan mye tyde på at norske CO₂ utslipp per innbygger, som i dag er om lag 10 tonn per hode per år, må reduseres til i størrelsesorden 2 tonn per innbygger mot 2050. Dette vil i tilfelle ha meget store betydning for endringer i økonomiske strukturer, noe som ikke fanges opp i langsiktige likevektmodeller som benyttes for å analysere økonomiske kostnader i denne forbindelse. En bør derfor snarest mulig, kanskje gjennom en ny utredning, starte arbeidet med å analysere politikk - kanskje særlig former for strukturpolitikk - som skal forene hensynet til verdiskapning ("grønn vekst") og fortsatt høy sysselsetting på den ene side, og beskrankningene om for eksempel 2 tonn CO₂ per innbygger spesielt og bærekraftig utvikling mer generelt fram til 2050.

Omtalen av temaet bærekraftig utvikling i kapittel 2 er bare en skissemessig oppsummering av Den norske nasjonale strategien for bærekraftig utvikling uten noen kritisk analyse eller forslag til videreutvikling. CICERO vil her begrense seg til å vise til Stiglitzkomisjonens utredning: "Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress" (2009) som på flere punkter peker klart i retning av behovet for en analytisk gjennomgang og opprydding i Den norske bærekraftsstrategien.

Utredningen drøfter bare i begrenset grad problemstillinger som et lite land som Norge møter ved å gjennomføre en politikk med et globalt formål. Flere steder kan man tolke utvalget dit hen at de stiller seg avvisende til denne problemstillingen ved å peke på at Norge ikke har noen global innflytelse. Måten man kan møte globale utfordringer på er derfor å innrette seg etter allerede inngåtte avtaler på best mulig måte. Det står imidlertid i mandatet, om bakgrunnen for utredningen, at Norge skal være et foregangsland i arbeidet for bærekraftig

utvikling. Det vanskelig å se hvordan man skal få det til med et utgangspunkt som valgt av utvalget. Det levnes tvil om hvorfor viktige områder for norsk politikk med betydelige finansielle konsekvenser, som satsingen på REDD-tiltak, ikke er behandlet. Tvilen styrkes ved at utvalget heller ikke er konsekvente med å behandle globale miljøproblemer i hovedsak som et internt norsk forvaltningsproblem på linje med nasjonale miljøproblemer. Blant annet drøftes nytte-kostandsvurderinger av klimapolitikk i lys av globale endringer, og relativt stor plass er viet problematikken omkring diskontering med referanse til klimaproblemet. Det hadde ikke vært nødvendig dersom man skal nøye seg med å innrette politikken etter allerede inngåtte avtaler.

Virkningene av endringer i biomangfoldet er gitt en forholdsvis fyldig behandling, men det er lite diskusjon om politikktutforming og virkemiddelbruk, og det gis ingen konkrete anbefalinger. For klima er det motsatt. Her er beskrivelsen av problemet overflatisk, unøyaktig og til en viss grad misvisende, men det forligger klare og sterke anbefalinger, særlig om virkemiddelbruk.

Københavnforhandlingene har vist hvor vanskelig det er å bli enige om nasjonale utslippstak. Spørsmålet blir jo da hva slags politikk man føre dersom an ikke kommer fram til en slik enighet og en global pris på utslippene? Man finner ingen svar i denne utredningen, utover kanskje at det da vil være dumt å gjøre noe for å løse klimaproblemet. Man kan i så fall konkludere med at utvalget har lagt ned et stort og unyttig arbeid i denne utredningen.

Mangelen på forståelse av klimaproblemet, kombinert med iveren etter å definere klimaproblemet som et hvilket som helst annet miljøproblem fører til at viktige problemstillinger er oversett eller direkte misvisende framstilt. Som eksempler kan vi nevne:

- Bruken av "global warming potentials" (GWP) for å sammenlikne utslipp av ulike klimagasser stiller oss overfor et betydelig problem ved gjennomføring av effektive tiltak på global skala. Årsaken er at gassene har ulike levetider i atmosfæren. De kortlevde gassene, som metan, forsvinner "fort" – dvs etter 30 til 40 år, mens effekten av andre gasser, som CO₂, varer i hundrevis av år. Hvis det er virkninger av klimaendringer om 50 til 100 år vi først og fremst er opptatte av, så vil altså ikke reduksjon i utslipp av metan i dag ha noen betydning, mens CO₂ kuttene vil ha det. Hvis målet skal være å gjennomføre tiltak for å nå et utslippstak satt i GWP på billigst mulig måte – slik utvalget foreslår – så kan en med andre ord gjennomføre en mengde tiltak for å redusere utslipp av metan, uten at det har noen betydning for den langsiktige løsningen av klimaproblemet. I utredningen er denne problemstillingen redusert til en fotnote som opplyser om at GWPe foranderer seg avhengig av hvilken tidshorisont man legger på beregning av GWP.
- Uvalget har viet mye oppmerksomhet mot diskonteringsproblematikken. Med bakgrunn i det valget har gjort med å se på Norges rolle først og fremst som et land som må innrette seg etter allerede inngåtte avtaler, er det uklart hvorfor man behandler diskontering og usikkerhet knyttet til anslag på virkninger av klimaendringer så inngående, særlig når man knapt omtaler hvilke endringer det er snakk om. Vi tolker utvalget slik at de på tross av den innfallsvinkelen de har valgt mener at det likevel er relevant også å vurdere virkninger av klimaendringer i lys av offentlige beslutningsprosesser. Kort sagt anbefaler utvalget å holde seg til politikk som gir forventninger om positiv diskontert netto nåverdi, men understreker den store usikkerheten i anslag på nytten av tiltak som sikter mot å redusere klimaproblemet. Det understrekes også at tiltakene må vurderes med en løpetid som er tilpasset prosjektlengden. Det står imidlertid ingenting om hvordan man skal få det til, tatt i betraktning at de fleste klimatiltak vil ha effekter med en uendelig lang tidshorisont

(se punktet ovenfor). Siden det ikke lar seg gjøre å velge en løpetid som er tilpasset prosjektenes lengde, er det derfor grunn til å tro at anbefalingen om å holde seg til politikk med positiv netto nåverdi i beste fall er misvisende, og i verste fall feilaktig. Det er betydelig svakhet at diskusjonen internasjonalt omkring disse spørsmålene ikke omtales.

- Delvis som et resultat av dette blir det også uklart hva man mener om lønnsomheten av å gjennomføre klimatiltak. Det er gjort noen studier om dette, og det er uenighet om strenge tiltak er nødvendig nå eller ikke. Det er kanskje greit at ikke utvalget har noen sterk mening om dette, men de skylder en utlegning av den debatten som har vært ført. I stedet velger utvalget å referere studier som brukes til å begrunne kraftige tiltak nå, først og fremst Stern-rapporten, når de snakker om virkninger av klimaendringer, men støtter seg til andre vurderinger, som de Nordhaus har stått som talsmann for, når man kommer til valg av diskonteringsrate. Man skulle tro at økonomer var de første til å peke på at man ikke kan få både i pose og sekk, men her gis det altså feilaktig inntrykk av at man kan gjennomføre lønnsomme tiltak nå med positiv netto nåverdi selv om man støtter seg på en "vanlig" diskonteringsrate.

Som utvalget selv påpeker, må alle miljøproblemer løses gjennom avveininger mellom kostnadene ved å redusere problemet og ulempene med å tilpasse seg. Dersom man ikke greier å bli enige om å regulere utslippene av klimagasser globalt, blir kostnadene ved klimaendringer veltet over på å tilpasse seg klimaendringer. I flere land ses derfor utslippskutt og tilpasning i sammenheng, og tilpasning spiller nå en helt sentral rolle i klimaforhandlingene. Det er også påvist at det knytter seg store utfordringer til å få til tilpasning til klimaendringer på en kostnadseffektiv måte. Dette er ikke behandlet i utredningen. Vi kan forstå at utvalget ønsker å avgrense seg fra denne problematikken, men igjen savner vi en begrunnelse, fordi det hadde vært nyttig å se hvordan utvalget ser på og vurderer disse sammenhengene.