



for a living planet

WWF Norge

Kristian Augusts gt. 7A
Postboks 6784
St. Olavs Plass
0130 Oslo

Tel: 22 03 65 00
Fax: 22 20 06 66
info@wwf.no
www.wwf.no

Finansdepartementet
postmottak@fin.dep.no

Oslo, 18. desember 2009

WWFs høringssvar NOU 2009:16 "Globale miljøutfordringer – norsk politikk"

WWF er svært skuffet over utvalgets arbeid, spesielt på et så viktig område og med et så offensivt mandat. WWF mener at utredningen ikke svarer på mandatet, og foreslår derfor nye utredninger med bredere kapasitet.

På mange måter kan NOUen leses som en samfunnsøkonomisk fallitterklæring stilt ovenfor ambisjonen: "Det er Regjeringens syn at Norge skal bli et foregangsland i arbeidet for en bærekraftig utvikling. Økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn må ses i sammenheng på tvers av sektorer og beslutningsnivåer. Hensynet til bærekraftig utvikling må ivaretas på alle politikkområder" (fra utvalgets mandat). Utvalget makter ikke å inkorporere dette overordnede hensynet i sitt arbeid, og bruker tvert imot store deler av utredningen på å argumentere i mot rasjonale for og nødvendigheten av foregangsland. Basis for dette kan man finne i vedlegget "Vedlegg 1 Klimapolitikk for en liten økonomi" som i diskusjonen av et scenario hvor Norge har et høy ambisjonsnivå i klimapolitikken, argumenter i mot det, istedenfor å bruke det som et premiss. Denne analysen ignorerer at et høyt ambisjonsnivå i klimapolitikken kan (og bør) basere seg på mer enn et kvotesystem (selv med forutsetningene for kvotehandel som effektivt klimapolitikk tilstede - bare effektivt med globalt kvotetak etc) og at det er potensielt store samfunnsøkonomiske gevinster ved å være et foregangsland i form av; teknologiforsprang, utvikling av løsningsleverandører til morgendagens bærekraftige løsninger, lengre tid til å omstille energibruk, infrastruktur og industri, effektivitetsgevinster og direkte gevinster i potensielt overoppfylte internasjonale utslippsforpliktelser. I stedet for å bruke samfunnsøkonomisk metode på å undersøke slike komparative fortrinn (med basis i Norges naturgitte og kompetansemessige forutsetninger) og angi virkemidler for å gjøre dette på en kostnadseffektiv måte, så polemiserer analysen med begrunnelsen for å ha en nasjonal strategi om å være et foregangsland. Argumentene for dette reduseres til å være uklare og moralske.

Som en konsekvens bortdefinerer utvalget det vesentlige i sitt eget mandat:

"Utvalget har konsentrert seg om analyser som er direkte innrettet mot styringsformål. Det innebærer bl.a. at utvalget ikke har anbefalinger knyttet til den årlige framstillingen av bærekraftig utvikling i nasjonalbudsjettet, som etter utvalgets oppfatning er av mer overordnet karakter. Utvalget har heller ikke vurdert hvilke krav som må stilles til en bærekraftig utvikling med bl.a. vekt på å redusere utslipp av klimagasser, tilpasse samfunnet til klimaendringer og ivareta biologisk mangfold, eller hvordan en slik utvikling over tid vil påvirke økonomi og samfunnsutvikling." (s 125) WWF mener at bærekraft er et politisk styringsmål og det blir absurd



for a living planet®

når utvalget ikke forholder seg til det. Når alle miljøeksternaliteter forutsettes riktig prissatt vil en triviell samfunnsøkonomisk analyse gi den optimale løsning.

Det er jo nettopp å bedre samfunnsøkonomiske beslutningsprosesser i en situasjon hvor man ikke har gode nok krav til og virkemidler for en bærekraftig utvikling, som utvalget burde ha gitt tilrådninger til. Men, ved å definere seg bort i fra overordnede målsetninger som for eksempel målet om maks 2 graders global oppvarming; målet om å stoppe tapet av biologisk mangfold og at Norge skal være et foregangsland, unngår utvalget å forholde seg til at den internasjonale reguleringen av globale miljøspørsmål på langt nær er tilstrekkelig. Resultatet er at utvalget i realiteten argumenterer for at Norge skal ha et lavt ambisjonsnivå – stikk i strid med gjeldende politikk. Utvalget ender dermed opp med å gi et inntrykk av at dagens kvotesystem og system for miljøavgifter er tilstrekkelig for å inkorporere eksternaliteter, ivareta føre-var prinsippet og stimulere til en bærekraftig utvikling.

For eksempel sier utvalget "Når eksterne virkninger er tilstrekkelig regulert gjennom miljøavgifter eller kvotesystemer, skal avgift eller kvotepris inngå i verdsettingen i nytte-kostnadsanalysen. Da skal det ikke i tillegg gjøres en separat verdsetting av den eksterne virkningen i nytte-kostnadsanalysen (virkningen dobbelttelles)." (s 127). Her er det faktiske problemet at de eksterne virkninger av klimaendringer og tap av biologisk mangfold ikke er tilstrekkelig regulert eller priset inn – og at det savnes analyse og råd til hvordan den situasjonen skal håndteres i en nytte-kostnadsanalyse, slik at virkningene ikke undertelles. Dette er en så sentral svakhet at WWF anbefaler at det settes ned et nytt utvalg som skal utrede dette for bedre å svare på de viktige utfordringene i mandatet. Der må utgangspunktet være å bruke samfunnsøkonomisk analyse primært for å vurdere kostnads effektivitet i forhold til politiske mål, ikke argumentere teoretisk imot disse målene.

Grønn skattekommisjon (NOU 1996:9) utredet effektivitetsfremmende skatter og avgifter med utgangspunkt i markedssvikt. På samme måte burde utvalget utredet effektivitetsfremmende samfunnsøkonomiske virkemidler for bærekraft med utgangspunkt i en global reguleringssvikt. Grønn skattekommisjon utredet videre muligheten for doble gevinster forbundet med miljøavgifter og reguleringer. Slike doble gevinster er knyttet til effektivitetsmessige gevinster som følge av styringsvirkemidler, selv når en ser bort fra miljøvirkningen. Slike samfunnsøkonomiske vinn-vinn situasjoner som følge av å være et foregangsland burde ha vært utredet og utvalget burde ha foreslått virkemidler for å utløse disse.

Føre-var prinsippet ble knesatt av Rio-konferansen i 1992 ("Ved fare for alvorlig eller uopprettelig skade bør ikke mangel på vitenskapelig sikkerhet brukes som grunn til å gjennomføre et naturinngrep eller utsette miljøvernpolitiske tiltak"). Et sentralt tema er hvilke konsekvenser dette prinsippet bør få for et av kjernespoørsmålene i mandatet: "Hvordan kan en på en metodisk og forsvarlig måte veie framtidige, usikre og dels ukjente og kanskje irreversible skadevirkninger på miljø, helse og naturens mangfold, produktivitet og vitale økosystemtjenester for samfunnet, mot kjente og økonomisk kvantifiserbare kostnader og gevinster?" Utvalget ser ikke ut til å ha problematisert dette og gir ingen anbefalinger i sin diskusjon av håndtering av tid og usikkerhet i samfunnsøkonomiske analyser (Kapittel 8 Usikkerhet og diskontering). Imidlertid konkluderer utvalget med at miljøgoder bør ivaretas i inntekts- og kostnadsstrømmene (s 87) og at prosjekter med forsikringskarakter bør ha et negativt risikotillegg og dermed en lavere diskonteringsrente enn dersom det ikke tas hensyn til risiko (s 87). Et nærliggende spørsmål da er hvorfor utvalget ikke har tilsvarende anbefalinger for håndtering av vitenskaplig usikkerhet med utgangspunkt i føre var prinsippet. Et mulig prinsipp ville være at prosjekter med vitenskaplig usikkerhet om fare for alvorlig eller uopprettelig skade fikk



for a living planet®

et risikotillegg og dermed en høyere diskonteringsrate enn dersom det ikke tas hensyn til usikkerhet. WWF anbefaler at det utredes videre. Videre vil vi understreke at med politiske mål i miljøpolitikken hvor tidsperspektivet og/eller moralske hensyn tilsier at kost-nytte analyser blir meningsløse, men at det vi trenger er analyse av kostnadseffektivitet mot mål.

Utvalget har i sitt mandat blitt bedt om å utrede "verdsettingsspørsmål knyttet til langsiktige bærekraftproblemstillinger, særlig knyttet til bl.a. klimaendring, tap av naturens mangfold og global spredning av miljøgifter, skal tas hensyn til ved nytte-kostnadsanalyser i offentlig sektor." Utredningen er detaljert i å beskrive utfordringen ved tap av biomangfold, men gir ingen konkrete forslag til ny politikkutforming og virkemiddelbruk med utgangspunkt i samfunnsøkonomisk analyse. Siden det er vanskelig å vurdere økonomiske konsekvenser av tap av biomangfold, er det viktig å understreke at det må utredes videre og at det må sikres at tiltak iverksettes uten at man er i stand til å verdsette konsekvensene økonomisk med utgangspunkt i føre-var prinsippet og internasjonale forpliktelser. Klimaaspektet er derimot behandlet motsatt av utvalget med en svak beskrivelse av problemet og en rekke bastante, konkrete og problematiske anbefalinger. Vi går derfor nærmere inn på det utvalget skriver om klima.

Klima

Utvalget anbefaler at "diskonteringsrenten i nytte-kostnadsanalyser bør være en realrente som er beregnet før skatt og med en løpetid som er tilpasset prosjektlengden (s 127). Dette framstår som et teoretisk premiss og forholder seg ikke til hvordan man skal beregne usikkerhet i nytteeffektene av klimatiltak og hvordan prosjektlengden skal defineres gitt at formålet med klimatiltak er langsiktig og at mange vil ha en uendelig tidshorisont. Det savnes derfor en operasjonalisering av hvordan lønnsomheten til klimatiltak skal beregnes som inkluderer nytteeffektene av gjøre tiltak så raskt som mulig for å unngå akselererende kostnader som følge av klimaendringer. Det er ikke slik at en realrente inneholder tillegg for dette og dermed gir utvalgets anbefalte diskonteringsrente feil grunnlag for å beregne hvilke klimatiltak som er lønnsomme. Dessverre blir utvalgets anbefaling her et eksempel på hindringer de er satt til å identifisere i mandatet ("Hvilke hindringer eksisterer for en effektiv innføring av ny og mer bærekraftig og miljøvennlig teknologi?").

Utvalget anbefaler at "for prosjekter der inntekter eller utgifter i stor grad er avhengige av kvotepriser eller avgifter på klimagassutslipp, kan risikotillegget på 2 pst. for et normalt offentlig tiltak benyttes, jf. R109/2005." (s 129). Hvis dette ikke kvalifiseres nærmere betyr det at et klimavennlig prosjekt får samme risikotillegg som et klimafiendtlig prosjekt – det er i så fall svært uheldig – både ut ifra motivet om å stimulere de positive tiltakene fremfor de negative og fordi den faktiske risikoen for et klimafiendtlig prosjekt er nødvendigvis større (ref nasjonale og globale målsetninger, potensielle doble gevinster og kostnadsberegninger av konsekvensene av klimaendringer). WWF mener at man heller burde utrede risikotillegg som forutsetter klimaregimer som tilsier et klimanøytralt Norge i 2050. Utvalget har ikke beregnet et faktisk risikotillegg for klimafiendtlige prosjekter, men anbefaler sjablongmessig Finansdepartementets rundskriv R-109/2005 som bl.a. fastsetter risikotillegg for offentlige prosjekter, jf. Det burde gjøres i en videre utredning. Utvalget påpeker selv at "for svært langvarige eller store prosjekter kan det likevel vurderes å benytte andre framgangsmåter, jf. drøftingen i avsnitt 8.5."

WWF mener å finne holdepunkter i utredningen for at klimatiltak må vurderes ut i fra en lavere rente enn realrenten og at risikotillegg må beregnes spesifikt og anvendes motsatt for klimavennlige og klimafiendtlige prosjekter i en annen av utvalgets anbefalinger: "Vurderingen av store prosjekter kan ikke bygge direkte på



for a living planet®

eksisterende priser, men krever separate analyser, herunder analyser av fordelingsvirkninger og virkningene av usikkerhet. Koordinerte tiltak for å redusere globale klimagassutslipp er et eksempel på et slikt stort prosjekt. Det kan etter utvalgets syn argumenteres med at prosjektet har forsikringskarakter og derfor bør ha et negativt risikotillegg (og dermed en lavere diskonteringsrente enn dersom det ikke tas hensyn til risiko)." (s 127). Positive og negative risikotillegg for henholdsvis klimafiendtlige og klimavennlige prosjekter bør dermed utredes videre med konkrete anbefalinger til anvendelse i nytte-kostnadsanalyser. Dette prinsippet bør også legges til grunn i retningslinjer for hvordan Norge investerer internasjonalt, både direkte gjennom bistanden og Statens Pensjonsfond og indirekte gjennom eierskap i statlige selskaper og virkemiddelapparatet for norske private investeringer i utlandet.

Argumentet for at tiltak for å redusere globale klimagassutslipp bør ha et negativt risikotillegg er imidlertid ikke anvendt av utvalget når det gjelder overordnet virkemiddelbruk på klima: "En kostnadseffektiv tilpasning innebærer dermed i utgangspunktet at alle klimagassutslipp innenlands bør stå overfor en utslippspris som er lik den internasjonale kvoteprisen" (s 128)

Hovedproblemet er at denne tilnærmingen utløser klimatiltak i tur og orden, mens det er dokumentert at skal man nå 2 gradersmålet må klimatiltak skje parallelt og akselereres. Som analyse for å gi samfunnsøkonomiske virkemidler for 2 gradersmålet er derfor utvalgets arbeid verdiløst. Utvalget burde reflektert debatten om at prinsippet med karbonprising alene (selv høye priser) ikke er nok og at det trengs en parallell utvikling av lavkarbonteknologier. Karbonprising fører i svært liten grad til parallell teknologiutvikling og markedsintroduksjon, noe som igjen fører til at viktige effektiviseringsgevinster og skalaeffekter tar lengre tid samtidig som kostnadene ved klimaendringene øker. For eksempel viser Climate Risk Pty Ltd's rapport"

Climate Solutions 2: Low-Carbon Re-Industrialisation - A report to WWF International based on the Climate Risk Industry Sector Technology Allocation (CRISTAL) Model"

(http://assets.panda.org/downloads/climate_solutions_2_full_report_for_publication.pdf) at raske finansielle incentiver for å utløse skalaeffekter vil gi langsiktige besparelser sammenlignet med et fossilt business as usual scenario. Denne typen analyser gir gode argumenter for både å investere i lavkarbonteknologier fra et strategisk ståsted og for nødvendigheten for et foregangsland å basere sin klimapolitikk på mer enn karbonprising. Når det i tillegg kan demonstreres at selv om karbonprising er en effektiv og verdifull måte å oppnå utslippsreduksjoner, så er det utilstrekkelig for å implementere nok lavutslippsteknologi for å nå målet om maks 2 graders global temperaturøkning, så burde utvalget utredet samfunnsøkonomiske virkemidler og retningslinjer som baserer seg på dette. Det burde også beregnes hvordan massiv støtte til parallell investeringer i ren energiteknologi kan skape bærekraftig utvikling og generere avkastning, gitt besparelser på kostnadssiden av klimaendringene, effektivitetsgevinster og skalaeffekter. Det er beregnet (op. cit.) at på grunn av skalaeffekter at i perioden 2013 til 2049 så vil den gjennomsnittlige produksjonskostnaden for fornybar energiteknologi globalt være lavere enn energi produsert fra konkurrerende fossile kilder.

Utvalget påstand om at "et innenlandsk mål for utslippsutvikling innebærer en løsning som ikke er kostnadseffektiv. For en gitt kostnad vil totale utslippsreduksjoner bli lavere enn uten et slikt mål," (s 103) er derfor svært bombastisk i forhold til at de ikke har utredet resonnementer som det ovenfor. WWF mener det er basert på sviktende forutsetninger. Utvalget legger til grunn at prissettingen i et karbonmarked vil være en korrekt pris på utslipp, og at karbonmarkedet ikke har markedssvikt i forhold til behovet for rask og parallell endring. Uansett bør det, på grunn av imperfeksjoner i kvotesystemene og for lite ambisiøse mål i forhold til å nå de politiske målsetningene er legges til grunn er betydelig høyere modellbasert utslippspris for innenlandske tiltak. Utvalget sier selv at "Prisanslag fra EU-markedet bør imidlertid suppleres med



for a living planet

modellbaserte analyser.” (s 128) De gir imidlertid ikke noen anbefalinger for kriteriene for modellene og WWF mener det bør etableres prissettingskriterier som baserer seg på 2 gradersmålet og analyser av gjennomføringseffektivitet som stimulerer til teknologivalg og teknologiutvikling nødvendig for måloppnåelse. Denne tilnærmingen må også benyttes for standarder utformet på grunnlag av samfunnsøkonomiske analyser basert på anslag for framtidige karbon- og energipriser. jf. pkt.13.3.2 og 3. WWF støtter derfor at det lages en ”karbonprisbane som skal benyttes i statlige nyttekostnadsanalyser og være retningsgivende for reguleringen av klimagassutslipp” som foreslått i 13.4.1 og omtalt i kapittel 9 og avsnitt 13.3.2. Men, WWF understreker at denne prisbanen må etableres basert på utslippspriser beregnet med hensyn på måloppnåelse og ikke framskrivninger av EUs kvotepris alene. Anslag for framtidige kraftpriser bør følge karbonprisbanen og inkludere økende energiavgifter for å gi forutsigbarhet og stimulere til effektivisering og teknologiutvikling.

Videre er det dokumentert at karbonpris alene ikke vil bidra til rask nok måloppnåelse (2 gradersmålet) og tilsvarende kostnader forbundet med klimaendringer. Det er derfor en fundamental svakhet ved utvalgets analyse at de ikke gir råd om hva som er kostnadseffektivt på et globalt nivå og deretter definerer hvordan Norge kan bidra til dette. I en slik analyse vil nødvendigvis reelle nasjonale utslippskutt og stimuleringstiltak og prisstøtte til fornybar energiteknologi framstå som nødvendig. Gitt at man antar at kostnadene på fossil energi vokser årlig og at stimuleringstiltak og prisstøtte til fornybar energiteknologi vil utløse skalaeffekter vil det gi et krysningspunkt hvor fossil energi blir dyrere i gjennomsnitt. Det bør derfor vurderes virkemidler for å framskynde dette punktet i tid og lages en strategi for å posisjonere Norge som konkurransedyktig energinasjon globalt.

Utvalget har ikke tatt med dette perspektivet sier tvert imot at ”subsidier til alternative energikilder kan gi økt total energibruk. Avgifter på klimagassutslipp eller kvoteplikt er å foretrekke framfor subsidier.” (s 128) Dette er alt for spinkelt grunnlag å vurdere bruk av subsidier til utvikling og utrulling av alternative energikilder og gitt utvalgets mandat ville det være mer interessant å få forslag til hvordan subsidier til alternative energikilder kan unngå økt totalt energibruk. Det er nivået på det samlede kostnadsnivået på energibruk sammen med innovasjon, reguleringer og samfunnsplanlegging som er sentralt for hvorvidt energibruken øker eller reduseres. Videre er det de relative prisforskjellene mellom energikilder og tilgjengeligheten i markedet som definerer fordelingen mellom dem og hvorvidt vi får et mer miljøvennlig energisystem eller ikke. Sett i en slik sammenheng kan subsidier til alternative energikilder være meget sentrale virkemidler for å endre energisystemet både med hensyn på å effektivisere energibruk, bruke riktig energitype og redusere klimautslipp. WWF understreker at det trengs samvirkende og økende avgifter på fossil energi for å bidra til utfasing. Dette er desto mer viktig når klimagassutslipp ikke er prissatt med utgangspunkt i politiske mål.

Utvalget har med sine premisser (å ikke å forholde seg til at eksternalitetene ved klimautslipp er underpriset og ikke å forholde seg til at kvotesystem og kostnadseffektivitet gir for sakte resultater i forhold til klimamålene) endt opp med å anbefale at prisen for norske klimagassutslipp bør ta utgangspunkt i kvoteprisen i EU. Som diskutert ovenfor er dette feil. Det medfører også en lavere pris og en lavere stimulering til private investeringer i FoU på miljøområdet. Investeringsbehovet i ny teknologi (utvikling og implementering) er så stort at verden er helt avhengig av at det skjer ved hjelp av massive private investeringer som på sikt vil skape lønnsomme og bærekraftige markeder. Svaret er dermed ikke varige subsidier, men en høyere kvotepris og subsidier av merkostnadene i en overgangsperiode. Dette må samvirke med utvalgets anbefaling om at ”Klimarelatert FoU bør i stedet støttes via offentlig FoU-produksjon og subsidier til privat FoU på samme måte som annen forskningsaktivitet.” (s 129)



for a living planet®

Det er interessant at utvalget konkluderer at "Lave globale priser på klimagassutslipp er et argument for særlig global satsing på klimarelatert FoU før en ev. ambisiøs klimaavtale er på plass" (s 129). Et slikt resonnement er jo nettopp det som mangler når utvalget legger EU sin kvotepris til grunn. Imidlertid så har jo utvalget bortdefinert å forholde seg til hva en ambisiøs klimaavtale er for noe ("Utvalget har heller ikke vurdert hvilke krav som må stilles til en bærekraftig utvikling med bl.a. vekt på å redusere utslipp av klimagasser" (s 125) så det framstår som et lite operasjonalisert råd.

Vennlig hilsen

Rasmus Hansson
Generalsekretær WWF-Norge