

Finansdepartementet

Postboks 8008 Dep  
0030 Oslo

## **HØRINGSSVAR VEDR NOU 2012:16 SAMFUNNSØKONOMISKE ANALYSER FRA ENERGI NORGE**

### **GENERELT**

Energi Norge viser til invitasjon til høring vedrørende NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser med frist 15. 1 2013 og oversender med dette våre kommentarer og innspill.

Energi Norges generelle vurdering er at NOU 2012:16 er et grundig og godt dokument som på et overordnet nivå klargjør prinsippene for samfunnsøkonomiske analyser. Flere av de tilrådninger som gjøres, styrker etter vår vurdering grunnlaget for å gjennomføre relevante og treffsikre samfunnsøkonomiske analyser, ikke minst innenfor energi- og klimaområdet.

Utredningens konklusjoner og anbefalinger synes å være basert på innsiktsfulle og nyanserte vurderinger.. Energi Norge slutter seg i hovedtrekk til utredningens hovedkonklusjoner og anbefalinger.

Samtidig er Energi Norge av den oppfatning at utredningen på enkelte punkter kunne vært enda mer tydelig og konkret i sine anbefalinger. Dette utdypes nedenfor. Energi Norge ber om at disse momentene følges opp i den praktiske implementeringen av utvalgets anbefalinger, spesielt gjennom generelle og sektorspesifikke veiledere for samfunnsøkonomiske analyser.

Energi Norges kommentarer i denne høringsuttalelsen er i første rekke knyttet til kapittel 4, 5, 6, 8 og 9.

### **KAPITTEL 4**

Energi Norge finner gjennomgangen og analysen av grunnlaget for realprisjustering i samfunnsøkonomiske analyser både interessant og relevant, ikke minst i forbindelse med verdsettelse av miljøkostnader. Utvalget understreker at det kan forventes at knappheten på miljøgoder vil øke over tid, noe som tilsier at det kan være relevant å foreta realprisjustering av miljøkostnader, der en har et godt empirisk grunnlag for hva som er kalkulasjonsprisen. Energi Norge noterer i denne forbindelse at utvalget ikke finner et tilstrekkelig grunnlag for å foreslå generelle regler for realprisjustering av miljøgoder i de tilfellene hvor kalkulasjonspriser er basert på individuell betalingsvilje. Betalingsvilje for uberørt natur er et eksempel på slik individuell betalingsvilje. Energi Norge slutter seg til utvalgets konklusjon og anbefaler at denne legges til grunn også for Ekspertutvalget for beregning av verdier av økosystemtjenester nedsatt av Miljøverndepartementet 28.10.2011, i stedet for å følge utsagnet i siste setning i kapittel 2.6

Et område der realprisjustering er særlig relevant er kalkulasjonspriser for klimautslipp, som drøftes i kapittel 9.

Utvalget har noen betraktninger i kapittel 4 når det gjelder realprisjustering av kalkulasjonspriser som er avledet av politiske vedtak og forpliktelser. Utvalget synspunkt er her at en skal legge til grunn dagens politikk og kunnskap om fremtidige mål og forpliktelser, og at det ikke skal gjøres justeringer for antagelser om politikikutvikling. Argumentasjonen bygger på at det ofte er de samme beslutningstagerne som kan påvirke de politiske miljøforpliktelsene og som skal vurdere om et tiltak skal gjennomføres. Energi Norge mener det kan være grunn til å nyansere mellom nasjonal politikk, som norske myndigheter kontrollerer, og internasjonal politikk som Norge må forholde seg til. Etter vårt syn er denne problemstillingen særlig av interesse i forbindelse med vurdering av kalkulasjonspris for klimautslipp. Energi Norge mener det er nødvendig å basere vurderingen av fremtidig kalkulasjonspris for klimautslipp på ulike antagelser om fremtidig internasjonal klimapolitikk. Slik vi forstår vurderingene i kapittel 9, er det nettopp det utvalget legger opp til.

## KAPITTEL 5 OG 6

Kapittel 5 og 6 kommenteres samlet, ettersom valg av kalkulasjonsrente, levetid, analyseperiode og restverdi henger sammen. Det er Energi Norges overordnede syn at drøftingen av kalkulasjonsrente og levetid er grundig og at utvalgets anbefalinger er fornuftige. Det gjelder både anbefalingene med hensyn til kalkulasjonsrenter og restverdier. Energi Norge vurderer det som positivt at utvalget anbefaler en rente for diskontering av langsiktige nyttevirkninger som er fallende over tid, og at restverdier som hovedregel skal beregnes på grunnlag av netto nyttestrøm ved slutten av analyseperioden.

Fra Energi Norges ståsted er det særlig konsekvensen av utvalgets anbefalinger for verdien av klimatiltak som er viktige. Omfattende tiltak i energisystemet vil være avgjørende dersom den globale oppvarmingen skal begrenses til 2 grader mot midten av dette århundret. Tiltakene omfatter konvertering fra fossil til fornybar energi og bruk av CO<sub>2</sub>-nøytrale energibærere, der elektrisitet basert på utslippsfrie energikilder vil spille en nøkkelrolle. Tiltakene må omfatte produksjon, forbruk og infrastruktur for overføring av energi. Både EU-kommisjonen, den danske Klimakommisjonen og norske analyser viser entydig at forbruket av elektrisitet må øke vesentlig både absolutt og relativt for at de langsiktige klimamålene skal nås.

Mange av de aktuelle tiltakene i energisystemet har svært lang levetid, som for eksempel vannkraftproduksjon og overføringsnett for elektrisitet. Infrastrukturvalg vi gjør i dag, vil ha stor betydning for energibruken og klimagassutslippene i flere tiår fremover. Det er derfor viktig at det tas hensyn til nyttevirkninger langt frem i tid i samfunnsøkonomiske analyser. Kalkulasjonsrente for langsiktige nyttevirkninger og realistiske estimater på nyttevirkninger på tvers av sektorer og etter utløpet av analyseperioden vil bidra til å synliggjøre den høye samfunnsøkonomiske verdien av klimatiltak generelt og tiltak i energisystemet spesielt.

Energi Norge vil likevel peke på enkelte utfordringer som må adresseres i implementeringen av utvalgets anbefalinger vedrørende kalkulasjonsrenten. Utvalget konkluderer med "for offentlig forretningsdrift i direkte konkurranse med private aktører vil det være naturlig å benytte en kalkulasjonsrente som tilsvarer den som private bedrifter står overfor". Mange av klimatiltakene i energisektoren vil bli gjennomført av kommersielle aktører, som kraftprodusenter, nettselskaper og store forbrukere. Selv om mange av disse aktørene er offentlig eid, drives de (med et visst unntak for Statnett) i henhold til rene bedriftsøkonomiske kriterier. Tiltak som skal gjennomføres av kommersielle aktører, og som må oppfylle bedriftsøkonomiske krav til avkastning, omfatter blant annet utbygging av fornybar kraft, elektrifisering av petroleumsvirksomhet, nettutbygging, anlegg for fangst og lagring av CO<sub>2</sub> og ulike former for energieffektivisering. Det vil også komme nye løsninger som vi ikke kjenner i dag. Avkastningskravene til kommersielle aktører avviker generelt fra de samfunnsøkonomiske diskonteringsrentene, og er til dels betydelig høyere. Det er derfor en risiko for at den samfunnsøkonomiske verdien av tiltak undervurderes dersom utvalgets anbefaling om private kalkulasjonsrenter legges til grunn uten nærmere vurderinger.

Det er videre viktig at offentlig virkemiddelbruk baseres på aktørenes reelle kapitalkostnader og ikke samfunnsøkonomiske diskonteringsrenter. Dette gjelder særlig i den grad det er snakk om virkemiddelbruk overfor kommersielle aktører i energisektoren. Aktuelle spørsmål er blant annet NVEs referanserente som ligger til grunn for nettselskapenes inntektsrammer og normrentene i kraftverksbeskatningen. Enovas investeringsstøtteprogrammer kan også nevnes. Historisk har det ikke vært noen kobling mellom anbefalte samfunnsøkonomiske kalkulasjonsrenter og ulike typer normrenter i det offentlige virkemiddelapparatet. Av grunnene vi har pekt på ovenfor, bør det heller ikke være noen slik kobling i fremtiden.

Kommersielle aktører kan heller ikke uten videre legge til grunn de samme levetidene som i en samfunnsøkonomisk analyse, for eksempel som følge av begrensninger på konsesjonsperioder.

## KAPITTEL 8

I kapittel 8 gjør utvalget etter Energi Norges syn interessante vurderinger av hvordan samfunnsøkonomiske analyser skal behandle katastrofale virkninger som har liten, men ikke neglisjerbar sannsynlighet for å inntreffe. En av hovedkonklusjonene til utvalget er at "samfunnsøkonomiske analyser bør brukes til å synliggjøre hvor store ressurser som, eksplisitt eller implisitt, brukes til risikoreduksjon i ulike sektorer, for å bedre grunnlaget for beslutninger om en fornuftig ressursallokering".

Energi Norge mener at dette er en betydningsfull konklusjon som det er viktig å implementere i praktisk politikk. En oppdatert veileder for samfunnsøkonomiske analyser bør være et virkemiddel til å få alle departementer og direktorater til å gjennomføre slike analyser for at samfunnets ressursbruk på sikkerhet mot katastrofer skal benyttes mer optimalt. Energi Norge har erfaring fra flere forslag til endringer i forskrifter de seinere årene hvor vi oppfatter at slike analyser ikke er tilstrekkelig gjennomført. Den såkalte Damsikkerhetsforskriften av 2010 (FOR 2009-12-18 nr 1600 Damforskriften) kan være et eksempel på manglende analyse, ref Siri Melings spørsmål til Olje- og energiministeren 17.1.2012 (Dok 15:761 2011-2012). Et annet eksempel er det første utkastet fra NVEs høring på Beredskapsforskriften i 2012 (FOR 2012-12-07-1157) der mange av endringsforslagene kom i kjølvannet av ekstremværet Dagmar julen 2011. NVE hadde i sine forarbeider ikke synliggjort verken kostnadene eller gevinstene endringsforslagene medførte, men i høringssvar fra bransjen og den påfølgende dialogen ble problemstillingen behandlet.

Kapittel 8 drøfter også bruk av opsjonsteori for å anslå samfunnskostnad og gevinst ved å utsette tiltak. Som et eksempel på de utfordringene som oppstår ved store forskjeller mellom bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske avkastningskrav kan det vises til Stortingets behandling av PUD for Edvard Griegfeltet våren 2012 (Prop 88S 2011/2012 fra OED) Her ble det blant annet drøftet utsettelse av utbygging av feltet til elektrisk kraft fra land var tilgjengelig. Med grunnlag i metodikken som foreslått i NOU 2012:16 ville "utsettelseskostnaden" fått en vesentlig lavere verdi og dermed også påvirket de totale kostnadene for aktørene ved en samlet elektrifisering for hele Utsirahøyden.

## KAPITTEL 9

Energi Norge slutter seg til utvalgets tilrådninger som er oppsummert i avsnitt 9.8.

Energi Norge er enige i at en felles karbonprisbane bør legges til grunn for samfunnsøkonomiske analyser, ikke dagens differensierte kvote- og avgiftsstruktur.

Når det gjelder hvilken felles karbonprisbane som skal benyttes, noterer vi oss at utvalget skiller mellom ulike situasjoner når det gjelder norsk og internasjonal klimapolitikk. Utvalget mener for det første at dersom Norge har et bindende nasjonalt mål, bør kalkulasjonsprisene avledes fra beskrankningene som følger av disse målene. Det vises til Klimakur 2020 (2010) som har beregnet ulike slike baner fram til 2020. Her kunne utvalget vært mer eksplisitt og også kommentert hvilken bane som da bør legges til

grunn både før og etter 2020. Å gi retningslinjer for kalkulasjonspriser etter 2020 er viktig siden mange tiltak som påvirker klimautslipp ofte er svært langsiktige.


Dersom Norges utslippsmål er knyttet til de globale utslipp Norge forårsaker, bør kalkulasjonsprisen ifølge utvalget baseres på forventninger om den internasjonale kvoteprisen, på kort sikt EUs kvotepris og på lang sikt en prisbane som nærmer seg en antatt togradersbane basert på anerkjente modellberegninger. Energi Norge mener at dette er en god tilnærming, men synes at utvalgets argumentasjon som fører opp til dette resultatet på enkelte punkter er uklar. Utvalget sier for eksempel på side 138 i underkapittel 9.7: "Utvalget mener at det vil ikke være riktig å benytte prisbaner avledet av togradersmålet i dagens situasjon som hovedalternativ". Utvalget sier ingenting om hva som da bør være hovedalternativet. Lenger nede i underkapittelet sier utvalget videre at "Selv om det fortsatt mangler internasjonale bindende avtaler knyttet til dette målet mener utvalget at et realistisk scenario vil være at prisen på EU-kvoter over tid vil nærme seg togradersbanen. Utvalget anbefaler at om en internasjonal kvoteprisbane legges til grunn, baseres denne på EUs kvotepris for de årene futuresprisene noteres, før den gradvis nærmer seg en bane som reflekterer togradersmålet, jfr. tabell 9.2". Her er det en uklarhet, som i verste fall kan tolkes som en selvmotsigelse, noe som kan bidra til å svekke hovedkonklusjonen på dette punktet.

Utvalget sier også at hva som er rett kalkulasjonspris for klimautslipp, avhenger av hvilket spørsmål som stilles. Det er uklart hva utvalget egentlig mener her, siden de ikke definerer eller gir noen eksempler på hva som kan være ulike relevante spørsmål og hvordan kalkulasjonsprisen i så fall endrer seg med endringer i spørsmålsstillingen.

Energi Norge har forståelse for at utvalget holder det litt åpent hva som er rett kalkulasjonspris siden både nasjonal og internasjonal klimapolitikk kan endre seg over tid. Slike endringer vil ifølge utvalgets resonnement påvirke hva som er den riktige felles prisbanen å bruke i samfunnsøkonomiske analyser. Det savnes likevel en vurdering av hvordan dagens nasjonale og internasjonale klimapolitikk skal tolkes i forhold til de to hovedsituasjonene som utvalget skisserer. Utvalget kunne på dette punktet hatt et klarere syn på om Norge for tiden faktisk har et bindende nasjonalt utslippsmål eller ikke, eller i det minste drøfte kriterier for når et slikt nasjonalt utslippsmål foreligger. Blir dette for utydelig, må den enkelte prosjektanalytiker tolke om det er nasjonale eller internasjonale bindende mål som gjelder. Da vil en lett komme opp i en situasjon der ulike instanser gjør bruk av ulike prisbaner fordi de vurderer dette spørsmålet ulikt, noe som ifølge utvalget ikke er forenlig med en kostnadseffektiv klimapolitikk.

Energi Norge støtter hovedanbefalingene i utredningen, men det gjenstår en del avklaringer og presiseringer før anbefalingene kan konkretiseres i faktiske retningslinjer for hvilke prisbaner som skal brukes. Ensartet praksis for departementene vil sikre konsistens i gjennomføring av tiltak og politikk. Energi Norge mener at 2-gradersmålet må legges til grunn for prisbanene.

Med vennlig hilsen  
Energi Norge

  
Sigrid Hjørnegård

  
Hans Erik Horn