



Finansdepartementet
Boks 8008 dep
0030 Oslo

Klima- og forurensningsdirektoratet
Postboks 8100 Dep, 0032 Oslo
Besøksadresse: Strømsveien 96

Telefon: 22 57 34 00
Telefaks: 22 67 67 06
E-post: postmottak@klif.no
Internett: www.klif.no

Dato: 03.01.2013
Vår ref.: 2012/1476
Deres ref.:
Saksbehandler: Hans Aasen, telefon: 22573734

Klif's høringsuttalelse NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser

Klif mener NOU 2012: 16 er et viktig bidrag i utviklingen av metode for samfunnsøkonomiske analyser på flere områder og vil føre til et bedre informasjonsgrunnlag for beslutningstagere.

Klif vil spesielt trekke fram forslaget om å sette kroneverdi på utslipp av klimagasser i samfunnsøkonomiske analyser som svært viktig. Klif mener at det er avgjørende at det settes én felles karbonprisbane og at denne benyttes i alle vurderinger på tvers av samfunnssektorene.

Den viktigste konsekvensen av dette er at klimahensyn blir en tydelig del av den samfunnsøkonomiske analysen når offentlige investeringer og regelendringer skal vurderes. Særlig viktig er dette i langsiktige investeringer som ved utbygging av infrastruktur, for eksempel ved større veiprojekter, utbygging av bane eller energisystemer. Slike investeringer kan, hvis klimaet ikke ivaretas i beslutningsgrunnlaget, medføre at vi bygger oss inn i dårlige klimamessige løsninger som vi må leve lenge med, eller bruke ressurser på å endre. En felles karbonprisbane gjør det også enklere å gi råd om hva som er kostnadseffektive tiltak, noe som bidrar til mye nytte både for offentlige og private penger.

I mange analyser gjøres ikke vurderinger av endrede utslipp av klimagasser i det hele tatt. En forutsetning for bedre analyser og bruk av karbonprisbaner er at det beregnes endring i utslipp av klimagasser i mer utstrakt grad enn i dag.

Vi viser til høringsbrevet vedrørende NOU: 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser med refnr.11/951 JNH/NZM slik det er publisert på Finansdepartementets nettsider den 03.10.2012. Under følger Klif's vurderinger av utvalgets anbefalinger.

Karbonpriser

Klif mener utvalgets tilrådning om å innføre en karbonprisbane for verdsetting av klimagassutslipp er den viktigste enkelttilrådingen i utredningen. Det er avgjørende at det i den kommende veilederen anbefales én konkret karbonprisbane som skal brukes i analyser på tvers av alle sektorer. Dette er helt nødvendig for at framtidige analyser skal ivareta hensynet til klima på samme måte som andre goder og kostnader vi kan finne pris for i markedene. Dette bør gjelde ved forslag om tiltak og virkemidler, men også i transportplaner, større arealdisponeringer og konseptvalgutredninger for større offentlige investeringer.

Selv om det teoretisk kan argumenteres for ulike karbonpriser til ulike mål, bør det i anbefalinger som skal lede til gjennomføring av tiltak velges én bestemt karbonprisbane. Dette vil gjøre at klima vektlegges likt på tvers av sektorene, noe som gir et bedre grunnlag for beslutningstagerne enn dagens praksis der CO₂-utslipp prises ulikt i forskjellige sektorer. Karbonprisbanen vil også gjøre rangeringen av tiltak riktigere og mer konsistent i forhold til rangering med kostnadseffektivitetsanalyser som benyttes i dag.

Klif ønsker å påpeke behovet for god oppfølging av anbefalingene utover oppdateringen av veilederen for samfunnsøkonomiske analyser. Det bør utformes krav og innarbeides praksis fra sentrale myndigheter for å sikre at klimahensyn ivaretas i samfunnsplanleggingen. I mange analyser gjøres ikke vurderinger av endrede utslipp av klimagasser i det hele tatt. En forutsetning for bedre analyser og bruk av karbonprisbaner er at det beregnes endring i utslipp av klimagasser i mer utstrakt grad enn i dag.

Hvis dette ikke gjøres kan det føre til både høyere utslipp av klimagasser og feilinvesteringer, som er sløsing med samfunnets ressurser. Aller mest kritisk er dette for beslutninger om langsiktige investeringer som binder handlingsrommet i framtiden. Eksempler på dette er investeringer i infrastruktur innen samferdsel som vegsystemer i byene, jernbane, havner og flyplasser. Utbygging av energisystemer og omfattende arealdisponeringer er andre eksempler. Konsekvensene av feilinvesteringer på disse områdene vil være alvorlige, spesielt på lang sikt. Selv om tapet er størst ved feilinvesteringer når disse er langsiktige, er det også viktig å tilstrebe at klimahensyn ivaretas i tilrådning om kortsiktige investeringer og prinsipielt også i løpende forbruk.

Verdsetting av liv og helse

Klif mener det er positivt at utvalget har kommet fram til en sektorovergripende konkret og oppdatert verdi av et statistisk liv og at verdien skal realprisjusteres. Dette kan bidra til at konsekvenser av utslipp av miljøgifter eller alvorlige konsekvenser av luftforurensning og støy blir bedre belyst.

Klif mener likevel at det hadde vært en fordel om utvalget hadde kommet med tilsvarende tilrådninger for verdien av tapte leveår. Verdien av et statistisk liv er godt egnet i kostnuttanalyse for ulykkesreducerende tiltak. Et slikt gjennomsnittsmål er særlig gunstig i analyser av denne typen fordi ulykker typisk rammer tilfeldig. For miljøtiltak med

helseeffekter er derimot tapte leveår i utgangspunktet et bedre mål fordi helseproblemene som oftest rammer forventet levealder (altså korter ned de siste årene av livet) og den generelle helsetilstanden i større grad enn de medfører akutte tilfeldige dødsfall.

Realprisjustering

Gjennomføring av realprisjusteringer vil gjøre den relative prisingen av nytte- og kostnadselementer riktigere og medfører derfor en potensielt betydelig forbedring av analysene. Det er etter Klifs mening viktig at tilrådingene etterfølges med konkrete anbefalinger i veiledningsmaterialet som skal lages. Det er spesielt viktig at det kommer tydelig fram hvilke elementer som skal realprisjusteres og hvordan dette skal gjøres i tråd med det utvalget konkret tilråder. Det må også tydeliggjøres hvilke kriterier som må være oppfylt for realprisjustering av elementer det ikke finnes generelle retningslinjer for. Dette er viktig for å oppnå en enhetlig praksis på tvers av sektorene.

Klif er enig i at mange miljøgoder vil kunne være svært forskjellige og at det derfor kan være vanskelig å finne generelle regler for realprisjustering av miljøgoder. Vi synes det er positivt at utvalget har vurdert lokal luft- og støyforurensning spesielt og kommet fram til at disse kalkulasjonsprisene bør realprisjusteres etter inntektsutviklingen. Derimot er det synd at man knytter realprisjusteringen opp mot metoden som er anvendt for å avlede prisene. Dersom man mener det er riktig å realprisjustere miljøgodene lokal luftforurensning og støy bør dette gjøres uavhengig av metoden som er anvendt for fastsette prisen.

Kalkulasjonsrente og analyseperiode

Innføringen av en lavere kalkulasjonsrente som er fallende over tid medfører, i kombinasjon med tilrådingen om lengre analyseperioder, en større vektning av langsiktige effekter. Dette mener vi er en svært positiv utvikling spesielt i forhold til investeringsbeslutninger som kan påvirke klima- og miljø i lang tid fremover.

Utvalget anbefaler at det for offentlig forretningsdrift som er i direkte konkurranse med private aktører benyttes en kalkulasjonsrente som tilsvarer den som private bedrifter står ovenfor. Tiltaks- og virkemiddelanalyser i miljøsektoren innebærer ofte beregninger av tiltak både i offentlig og privat sektor (som for eksempel Klimakur 2020). Selv om det som regel ikke dreier seg om konkurrerende forretningsdrift vil tiltakene sammenstilles og vurderes opp mot hverandre og rangeres etter kostnadseffektivitet. Slik disse analysene gjøres i dag, benyttes samme rente, vurdert ved samfunnets alternativkostnad og risikopåslag, for tiltak i både privat og offentlig sektor. I praksis observeres det i mange tilfeller at private bedrifter ofte opererer med en høyere kalkulasjonsrente /avkastningskrav enn den anbefalte kalkulasjonsrenten for offentlig tiltak. Dette vil medføre at prosjekter som beregnes til å være lønnsomme, ikke blir gjennomført av private aktører. Vi ser derfor gjerne at det kommende veiledningsmaterialet kommer med anbefaling til hvilke kalkulasjonsrenter som skal benyttes for offentlig og privat sektor i denne type analyser.

Oppsummering

Tilrådingene som følger av NOU 2012: 16 vil medføre bedre samfunnsøkonomiske analyser og dermed gi bedre informasjonsgrunnlag for beslutninger. Lengre analyseperioder, spesielt for samferdselsprosjekter, vil være mer i overenstemmelse med realitetene. Realprisjustering av elementer som forventes å utvikle seg annerledes enn generell prisvekst vil gi en riktigere vektning av disse i beregningene. Innføringen av fallende kalkulasjonsrenter imøtekommer flere problemstillinger spesielt knyttet til miljøtiltak, der det i mange tilfeller er slik at kostnadene kommer tidlig, og nytteeffektene kommer sent i tiltakets tidsprofil. Kombinert med stigende karbonpriser vil fallende kalkulasjonsrenter medføre at klimatiltak kan bli mer lønnsomme enn tidligere. En slik vektning av nytten ved klimagassreduksjoner over tid vil være mer i samsvar med hvordan klimaproblemet utarter seg, siden det i hovedsak er kommende generasjoner som vil merke de største negative effektene av problemet. Nye og oppjusterte verdier for et statistisk liv, som skal gjelde på tvers av alle sektorene er bra. For miljøtiltak ville det imidlertid vært av større betydning dersom liknende tilrådninger ble gjort for verdien av leveår. Grunnen til dette er at denne tilnærmingen er mer egnet til å verdsette helseeffekter av miljøtiltak, mens verdien av statistiske liv i større grad egner seg til verdsetting av ulykkesreducerende tiltak. Vi anser det som positivt at utvalget behandler temaet om katastrofer og irreversible endringer og at det anbefales bruk av sikre minimumsstandarder.

Med hilsen

Elektronisk dokumentert godkjenning, uten underskrift

Audun Rosland
avdelingsdirektør

Hans Aasen
seksjonssjef

Kopi til:

Miljøverndepartementet