

Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep  
0030 OSLO

Deres ref  
11/951 JNH/NZM

Vår ref  
12/4450-

Dato  
15.01.2013

## Høring - NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser

Miljøverndepartementet viser til høringsbrev vedrørende NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser datert 03.10.2012. Under følger Miljøverndepartementets kommentarer til utvalgets anbefalinger.

Generelt mener Miljøverndepartementet at NOU 2012:16 er godt gjennomarbeidet. Vi anser utredningen som et viktig bidrag i utviklingen av samfunnsøkonomiske analyser. Anbefalingene vil bidra til et bedre informasjonsgrunnlag for beslutningstakere. Miljøverndepartementet vil fremheve fire punkter knyttet til utvalgets tilrådninger:

- Miljøverndepartementet er enig med utvalget i at *samfunnsøkonomiske analyser skal inngå i et beslutningsgrunnlag*, og at analysene ikke representerer en beslutningsregel. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet er ikke et mål på hva som er samfunnets beste i vid forstand, men et oppsummerende anslag for hva befolkningen til sammen netto er villig til å betale for et tiltak. Men mange viktige virkninger, ikke minst miljøvirkninger, vil ikke være prissatt. Vi slutter oss til utvalgets understreking av at slike virkninger også må bli kartlagt og tydelig beskrevet. Fordelingsvirkningene for særlige berørte grupper, herunder eventuelle interessekonflikter, bør kartlegges og omtales på en måte som gir beslutningstakeren et best mulig grunnlag for å ta hensyn til dette i vurderingen av tiltaket. For øvrig bør beslutningsgrunnlaget også inneha mulige internasjonale effekter av nasjonale valg, eksempelvis innen helse- og miljøstandarder.
- Miljøverndepartementet mener det vil være av stor verdi å få på plass *felles*

*retningslinjer for prising av klimagassutslipp* i samfunnsøkonomiske analyser. Utvalgets drøfting av mulige karbonprisbaner er sammensatt, og viser at ulike karbonprisbaner besvarer ulike spørsmål. Den viser at det ikke er slik at togradersmålet kan legges på is i samfunnsplanleggingen inntil en klimaavtale i tråd med dette målet er på plass. For det første er det et viktig politisk signal å vise at Norge tar togradersmålet på alvor i vår planlegging. For det andre er det ikke slik at vi har mulighet til å bygge samfunnet på nytt den dagen en slik avtale er på plass. Det er viktig at dagens valg av infrastruktur og langsiktige løsninger understøtter og ikke undergraver at togradersmålet kan bli en realitet, og dette må også gjenspeiles i samfunnsøkonomiske analyser. Miljøverndepartementet anser anbefalingene om prising av klimagasser som svært viktige, og vil bidra til konkretiseringen av karbonprisbaner.

- Utvalgets tilrådninger om endret *analyseperiode, diskonteringsrente samt realprisjustering av tid og av statistiske liv* vil bidra til at mange investeringsprosjekter fremstår som mer lønnsomme enn tidligere, ikke minst innenfor transportsektoren der prosjektenes levetid ofte er svært lang. Et eksempel som illustrerer dette er utbygging av hengebro fra Anda-Lote og til Ullaland på E39 mellom Skei og Valsøya, hvor resultatene har endret seg fra -2,2 mrd. kroner til +8,2 mrd. kroner. Miljøverndepartementet vil understreke at når mange prosjekter fremstår som mer lønnsomme enn tidligere, blir det viktigere å se det enkelte prosjekt i sammenheng med samlet budsjettrestriksjoner. Da vil *rangeringen av ulike alternativer i mange tilfeller bli viktigere enn den absolutte samfunnsøkonomiske nytteberegningen*. Vi vil også understreke at betydningen av langsiktige, oftest ikke prissatte miljøvirkninger må framheves og ikke drukne i beregningene. Dette vil for eksempel være viktig i (transport- og) energirelaterte prosjekter der det ofte viser seg umulig å verdsette tilhørende naturinngrep.
- NOU 2012:16 inneholder en god drøfting av *irreversibilitet og katastrofale virkninger*. På samme måte som risiko for irreversible skadevirkninger av et tiltak kan tilsi at en venter med tiltaket, *vil mulige irreversible skader også kunne begrunne tidlig handling når et tiltak kan redusere risikoen for at skadene oppstår*. Dette reflekteres i føre-var-prinsippet. Slike vurderinger er viktige på mange miljøområder. Ikke minst er de aktuelle for regulering av helse- og miljøfarlige kjemikalier, og det er viktig å ha dette momentet med når man drøfter verdsetting av liv, helse og miljø. Det er også særlig aktuelt for vurderinger rundt tiltak for å forhindre klimaendringer. Hvis sannsynligheten for et katastrofalt utfall ikke er neglisjerbar, eller man ikke kan fastslå at den er det, bør det legges betydelig vekt på å beskrive det en vet om muligheten for katastrofale utfall, og de kunnskapsmangler beslutningstakerne må være oppmerksomme på. Vi er enige med utvalget i at ambisjonsnivået da bør bestemmes som en "sikker minimumsstandard". Toggradersmålet kan tolkes som et uttrykk for en sikker minimumsstandard, i tråd med føre-var-prinsippet.

Miljøverndepartementet anser det som svært viktig at anbefalingene fra utvalget blir fulgt opp i en veileder. Videre vil det være viktig å sikre at analysene som utarbeides i praksis er konsistente, transparente og i tråd med de kravene som stilles til samfunnsøkonomiske analyser. Miljøverndepartementet mener at det bør vurderes å opprette en felles nettbasert database der nøkkeltall fra alle samfunnsøkonomiske analyser av transportprosjekter i forbindelse med KVV, KS1 og KS2 bør legges inn, nærmere beskrevet under.

For øvrig vil Miljøverndepartementet vise til ekspertutvalget for økosystemtjenester, som eksplisitt vil se på hvordan hensynet til økosystemer og økosystemtjenester bør integreres i offentlige beslutninger, inkludert spørsmålet om verdsetting og behandlingen av slike verdier i samfunnsøkonomiske analyser. Utvalget skal legge fram sin utredning i august 2013.

### **Nærmere om konkretisering av prisbaner for klimagassutslipp**

De praktiske konsekvensene av utvalgets tilrådninger om karbonprisbaner vil være svært forskjellige, avhengige av hvilke forutsetninger som blir lagt til grunn.

Dersom en legger til grunn et nasjonalt mål for utslippsreduksjoner, kan konsekvensen av det, i følge beregningene i Klimakur 2020, være en karbonpris på 1 100 – 1 500 kroner per tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter innen 2020. Dersom man på en annen siden legger til grunn at det er Norges bidrag til de globale utslippene som gjelder, og at norske utslipp er underlagt et internasjonalt kvotemarked, vil karbonprisen som man legger til grunn i samfunnsøkonomiske analyser starte på om lag 45 kroner per tonn, det vil si langt under dagens praksis i vegsektoren og under dagens virkemiddelnivå. Men prisen vil kunne øke til om lag 1 800 kroner per tonn i 2050, dersom man legger til grunn tabellen som presenteres på side 129 i NOU'en.

Miljøverndepartementet mener det vil være av stor verdi å få på plass felles retningslinjer for behandling av klimagassutslipp i alle samfunnsøkonomiske analyser. Klimameldingen som ble lagt fram 25. april i fjor slår fast at klimaproblemet bare kan løses gjennom en bred internasjonal samhandling, samtidig som det enkelte land har et ansvar for å føre en aktiv nasjonal politikk for å redusere utslippene av klimagasser. Globalt vil det være nødvendig med betydelige utslippskutt i alle land, både i-land og u-land, for å sikre uheldige konsekvenser av klimaendringer. Dette, sammen med det langsiktige målet om at hvert menneske på jorda skal tildeles samme rett til å slippe ut klimagasser, slik det er nedfelt i Soria Moria II, betyr at ikke alle land kan basere seg på å kjøpe kvoter for å redusere sine utslipp. Kvotekjøp vil selv med en global klimaavtale måtte være et supplement til nasjonale utslippskutt. Under Kyotoprotokollen er det spesifisert at kjøp av kvoter gjennom Den grønne utviklingsmekanismen (CDM) og Felles gjennomføringsmekanisme (JI) skal være et supplement til nasjonale tiltak. Slik utvalget presiserer, vil det ta lang tid før et globalt karbonmarked er utviklet, og dermed lang tid før prisene nasjonalt og internasjonalt utjevnes. Derfor vil det, selv om norske mål er knyttet til globale utslipp som Norge forårsaker, ikke være tilstrekkelig å se på kun forventninger om internasjonale karbonpriser.

Usikkerheten om hvilken karbonprisbane som er teoretisk sett riktig bør ikke forhindre at slike prisbaner blir utviklet. Miljøverndepartementet er enig med utvalget i at en "hovedprisbane" over tid bør være lik en togradersbane, men mener at denne prisbanen fra start bør ligge over forventet prisbane for EUs kvotepriser. Vi anbefaler derfor en tilnærming der en i beregning av prisbanen også tar med i betraktning dagens praksis, samt nivået på dagens CO<sub>2</sub>-avgifter og eksempler på karbonprisbaner fra andre land. Uansett, og særlig dersom hovedprisbanen starter på det lave EU-nivået, er det viktig at det legges opp til følsomhetsberegninger med en høyere karbonprisbane for tiltak med særlig store utslippsvirkninger.

### **Samfunnsøkonomiske analyser bør samles i en felles database**

Det foreligger per i dag ingen offentlig tilgjengelig oversikt over alle samfunnsøkonomisk analyser som er utført i forbindelse med KVVU er og KS1/KS2. Miljøverndepartementet mener at det bør opprettes en felles nettbasert database der nøkkeltall fra alle samfunnsøkonomiske analyser av transportprosjekter i forbindelse med KVVU, KS1 og KS2 bør legges inn. Det bør vurderes om en slik database bør utvides til å gjelde andre samfunnsområder enn transportområdet. En slik database bør tilrettelegges for enkle overordnede analyser, eksempelvis ved at man ved noen enkle grep kan endre enkelte beregningsforutsetninger for analysene som er lagt inn, maksimere nytte innenfor gitte forutsetninger og/eller bibetingelser som for eksempel budsjetttrammer og andre forutsetninger som grad av bundethet, fordelingspolitisk profil og/eller distriktsprofil. Miljøverndepartementet mener det vil være naturlig at mandatet for en slik oppgave eventuelt blir gitt til transportetatene, Direktoratet for økonomistyring, samt Klima- og forurensningsdirektoratet.

Med hilsen

Jon Rørvik (e.f.)  
Ekspedisjonssjef

Beate Ellingsen  
rådgiver

*Dokumentet er godkjent elektronisk, og har derfor ikke håndskrevet signatur.*