



WWF *for a living planet*

WWF-Norge

Kristian Augusts gate 7a
Pb 6784 St. Olavs plass
0130 OSLO
Norge

Tlf: 22 03 65 00

info@wwf.no

www.wwf.no

facebook.com/WWFNorge

Finansdepartementet
postmottak@fin.dep.no

Oslo, 14. januar 2013

WWFs hørings svar NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser

Oppsummering av WWFs kommentarer og anbefalinger

WWF satte pris på utvalgets klare mandat i forhold til å utvikle metode og parametere for samfunnsøkonomisk analyser slik at disse blir relevante i forhold til utfordringen knyttet til globale klimaendringer. Vi kritiserte NOU 2009:16 «Globale miljøutfordringer - norsk politikk» for ikke å oppfylle mandatet i forhold til å anbefale en metode som ivaretar bærekraftig utvikling i offentlige beslutningsprosesser, og anser deler av mandatet til utvalget for NOU 2012:16 som en oppfølging og svar på denne mangelen i forhold til globale klimautfordringer.

- ***WWF mener flere av endringene utvalget foreslår er prinsipielt riktige og viktige forbedringer av metode og parametere som vil bidra til en riktigere vurdering av virkninger av klimagassutslipp og utslippsreduksjoner, herunder redusert kalkulasjons-/diskonteringsrente, fallende rente over tid, og spesielt anbefalingene om en bruk av en felles karbonprisbane for samfunnsøkonomiske analyser.***

Anbefalingen om bruk av felles karbonpriser i alle samfunnsøkonomiske analyser er riktig og viktig og vi ønsker anbefalingen om bruk av en felles karbonprisbane velkommen.

- ***WWF mener kombinasjonen av internasjonal enighet om klimamål, og mangel på internasjonalt karbonmarked og koordinerte rammevilkår tilsier at det må benyttes en karbonprisbane som reflekterer kostnadene ved nasjonale utslippsreduksjoner. Kostnadsberegningene må baseres på det internasjonale klimapanelets anbefalinger om nødvendige utslippsreduksjoner for å holde den globale oppvarmingen under 2 grader.***

Utvalgets anbefalinger i forhold til redusert diskonteringsrente, og trinnvis nedjustering etter 40 år vil trolig ha begrenset praktisk betydning. WWF mener for eksempel Sterns anbefalinger i større grad reflekterer de etiske og økonomiske utfordringene vi står overfor og ville gitt riktigere grunnlag for vurderingen av klimaeffekten av tiltak.

- ***WWF mener derfor det må legges en vesentlig lavere kalkulasjonsrente til grunn for klimaberegninger gjennom hele analyseperioden.***

WWF finner anbefalingene knyttet til «katastrofer og irreversible virkninger» mangelfulle. Utvalgets diskusjon av virkningene av klimaendringer som hypotetiske katastrofer som kan opptre med potensielt ikke-neglisjerbar sannsynlighet reflekter etter vårt syn ikke at vi i dag har relativt god kunnskap om både årsak til og konsekvenser av klimaendringer. Anbefalingene reflekter heller ikke at dagens høye og økende utslippsnivå med stor sannsynlighet vil ha katastrofale konsekvenser for mennesker og natur



inkludert irreversible miljøvirkninger. Da konsekvensene i stor grad er direkte avhengig av utslippsmengde og dermed i begrenset grad varierer med prosjektspesifikke forhold, virker det også lite rasjonelt med prosjektspesifikke kvalitative kunnskapsgjennomganger slik utvalget synes å anbefale.

- ***WWF mener det må gis generelle og konkrete retningslinjer for hvordan utslipp av klimagasser skal behandles som et lite bidrag til forutsigbare katastrofer, inkludert mulig irreversible virkninger. En lavere diskonteringsrente enn utvalget anbefaler for klimaberegninger bør være en del av svaret. Utvalgets anbefaling om at «...fordelene ved å vente med gjennomføring bør uansett beskrives og vurderes» bør også gis betydelig vekt og omsettes til konkrete retningslinjer.***

Bakgrunn

Langsiktige, irreversible og ofte globale konsekvenser av direkte miljøbelastninger og utslipp av klimagasser gir metodiske utfordringer for samfunnsøkonomiske analyser som tradisjonelt har vært utviklet som et verktøy for politiske beslutningsprosesser med en tidsmessig og geografisk avgrensning som er liten i forhold til fremtidige globale virkninger av klimaendringer.

Miljø- og klimautfordringene vi står overfor er i stor grad erkjent av politiske ledere både nasjonalt og internasjonalt. Dette kommer blant annet til uttrykk i målet om å redusere tapet av biologisk mangfold (CBD 2010, MDG 7b) og forpliktelsen til å holde den globale oppvarmingen under 2 grader C (UNFCCC 2010).

De nasjonale implikasjonene er imidlertid i vesentlig mindre grad nedfelt i nasjonal politikk og i enda mindre grad implementert på nasjonalt nivå. Dette er en bred og generell politisk utfordring som er ytterligere vanskeliggjort av et stort men uforløst behov for overordnet internasjonal koordinering. Internasjonale bestrebelser for å bedre koordineringen pågår i en rekke fora (CBC, UNFCCC m.fl.), men utfordringene og kostnadene ved å løse dem øker raskt uten at det i dag er indikasjoner på at vi er nær internasjonale «regimer» som gjør det mulig å møte utfordringene på hverken samfunnsmessig, miljømessig eller økonomisk mest effektive måte.

På denne bakgrunn og med god kunnskap om både utfordringer og løsninger er det rimelig og nødvendig at enkeltnasjoner selv utvikler en politikk og et beslutningsapparat som legger forutsetningen i miljø- og klimamålene til grunn for langsiktig bærekraftige nasjonale utviklingsbaner.

En slik tekning synes å ligge til grunn for Regjeringens Stoltberg 1 sin beslutning om å oppnevne et utvalg for å «...vurdere hvordan bærekraftig utvikling bedre kan ivaretas i offentlige beslutningsprosesser.». I mandatet til NOU 2009:16 «Globale miljøutfordringer - norsk politikk» het det blant annet:

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.



En systematisk ivaretagelse av bærekraftig utvikling i offentlige beslutningsprosesser reiser en rekke krevende spørsmål:

- *Hvilke prosesser og metoder kan brukes eller må utvikles for å håndtere langsiktige hensyn i løpende beslutninger?*
- *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?*
- *Relatert til foregående punkt, er det mest relevant å innordne data om miljø og klima inn i eksisterende metoder for beslutningsprosesser eller må eksisterende metoder endres?*
- ...

WWF med flere kritiserte i ettertid utvalget for ikke å svare på utfordringene i mandatet. Vi skrev blant annet: *På mange måter kan NOUen leses som en samfunnsøkonomisk fallitterklæring stilt ovenfor ambisjonen [i mandatet].*

Og videre: *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.*

På denne bakgrunn har WWF med glede lest deler av mandatet for NOU 2012:16 som en oppfølging av NOU 2009:16, men denne gangen med en mer konkret og spesifikk utfordring om å foreslå endringer i forutsetningene for samfunnsøkonomiske analyse slik at disse blir relevante i forhold til globale miljø- og klimautfordringer. Mandats referanser til Stern-rapporten, klimaforhandlingene, karbonprisbaner, 2-gradersmålet, katastrofale og irreversible virkninger mm burde være tilstrekkelig bekræftelse på at dette er en rimelig tolkning av mandatet.

Kommentarer til utvalgets anbefalinger

WWF mener utvalget i stor grad har diskutert de klimarelaterte problemstillingene gitt i mandatet og behandlet sentrale problemstillinger knyttet til katastrofale og irreversible miljøvirkninger langt frem i tid. Flere av endringene utvalget foreslår innebærer en forbedring av metode og parametere som vil bidra til en riktigere vurdering av konsekvenser klimagassutslipp og utslippsreduksjoner, herunder redusert kalkulasjonsrente, fallende rente over tid, og spesielt anbefalingene om en bruk av en felles karbonprisbane.



WWF mener utvalget foreslår prinsipielt viktige endringer, men vi mener også at utvalget har landet på anbefalinger som er svært konservative gitt den kunnskapen vi i dag har om konsekvensene av klimautfordringene og hvordan utslipp av klimagasser må reduseres for å unngå katastrofale og irreversible virkninger. Etter vår lesning av utvalgets diskusjoner og anbefalinger har dette gitt seg utslag i en behandling av katastrofale og irreversible virkninger av klimaendringer som for «hypotetiske», med den konsekvens at insentivene for å unngå katastrofale og irreversible virkninger forblir for små.

Kalkulasjons-/diskonteringsrente

Anbefalt reduksjon i diskonteringsrente fra 4,5 til 4 prosent vil ha begrenset praktisk betydning. Det samme gjelder for «nedjustert» diskonteringsrente som først slår inn etter 40 år. Vi registrer at utvalget gjengir bredden i diskusjonen rundt dette tema, men er overrasket over at utvalget ikke i større grad vektlegger at vi med stor sannsynlighet vil oppleve dramatiske og irreversible klimaendringer som følge av utslipp av klimagasser. Argumenter om at det er rimelig at verdier i fremtiden verdsettes lavere enn i dag er kanskje rimelig i forhold til forbruksvarer i en voksende økonomi, men synes irrelevante i forhold til livsnødvendige miljøgoder i kollapsende økonomi, et ikke usannsynlig scenario mot slutten av århundret. Argumenter om at en lav rente vil føre til at det investeres for mye for tidlige i klimatiltak (Nordhaus) bør avfeies som teoretisk tøv i møtet med en svært reell global utfordring som skriker om snarlig handling. Å utsette klimatiltak øker også risikoen for store/irreversible miljøkonsekvenser med relatert kostnad.

WWF mener for eksempel Sterns anbefalinger i større grad reflekterer både de etiske og økonomiske utfordringene vi står overfor i forhold til svært langsiktige, globale og sannsynligvis irreversible virkninger.

Karbonprisbaner

Anbefalingen om bruk av felles karbonpriser i alle samfunnsøkonomiske analyser er en viktig anbefaling. WWF mener kombinasjonen av internasjonal enighet om mål og mangel på internasjonalt karbonmarked og koordinerte rammevilkår tilsier at det bør benyttes en karbonprisbane som er konsistent med at nasjonale utslipp skal reduseres i tråd med det internasjonale klimapanelets anbefalinger for industrialiserte land for å holde den globale oppvarmingen under 2 grader. Et slikt prinsipp kan legges til grunn for karbonprisberegninger uavhengig av den til enhver tid gjeldende politikk for hvor store klimatiltak som faktisk gjøres nasjonalt i forhold til internasjonale bidrag.

Vi advarer mot å bruke forventede kvotepriser i EU-ETS som grunnlag for en nasjonal karbonprisbane til bruk i samfunnsøkonomiske analyser. Dette dels på grunn av stor usikkerhet og følsomhet for økonomiske og politiske svingninger, men også fordi det er lite sannsynlig at denne karbonprisen alene vil gi europeiske utslippsreduksjoner i overensstemmelse med 2-graders målet (EU-ETS er heller ikke ment å være et tilstrekkelig virkemiddel for å oppnå dette).



Katastrofer og irreversible virkninger

Utvalget diskuterer sentrale utfordringer knyttet til katastrofer og irreversible konsekvenser langt frem i tid, men synes å behandle dette svært hypotetiske og lander på praktiske anbefalinger som etter vårt skjønn ikke gjenspeiler dagens kunnskapsnivå om klimaendringene. Klimaendringene representerer et spesialtilfelle hvor katastrofer og irreversible virkninger er et svært sannsynlig utfall dersom dagens høye og økende utslippsnivå opprettholdes. Både sammenhengen mellom utslipp av klimagasser og global temperaturøkning, og konsekvensene av en gitt temperaturøkning er relativt godt kjent, med gode estimater på usikkerhet. Å diskutere dette som hypotetiske katastrofer med potensielt ikke-neglisjerbar sannsynlighet synes unødig teoretisk, og vi er overrasket over at utvalget nøyer seg med å anbefale kvalitativer beskrivelser: «...legge betydelig vekt på å beskrive både det en vet om muligheten for katastrofale utfall, og de kunnskapsmangler beslutningstakerne må være oppmerksomme på at samfunnet utsettes for en ukjent grad av katastroferisiko.»

Siden årsakene til klimaendringene og relaterte naturkonsekvenser ofte henger direkte sammen med utslippsmengde og liten grad er prosjektavhengig virker det lite effektivt med kunnskapsgjennomgang og vurderinger i enkeltanalyser, slik vi forstår utvalgets anbefalinger. Her mener vi utvalget burde gjort analysen på prinsipielt nivå og lagt frem konkrete anbefalinger. Dette kunne vært plukket opp i diskusjonene om diskonteringsrente eller andre forslag til effektive kostnadskiler og/eller generelle retningslinjer.

Globale effekter av nasjonale beslutninger

Et interessant perspektiv er hvordan fremtidige miljøvirkninger av utslipp av klimagasser fra enkeltkilder/nasjoner avhenger av i hvilken grad andre aktører /nasjoner øker eller reduserer sine utslipp. Utvalgets anbefaling om at «... fordelene ved å vente med gjennomføring bør uansett beskrives og vurderes», vil være relevante da utsatt tiltak/prosjekter vil gi mer informasjon om andre aktørers utslipp i forhold til felles målsetninger. I denne sammenheng ville det også vært interessant med en spillteoretisk vurdering av hvordan tempo for norske utslippsreduksjoner vil virke inn på og gi et mest mulig effektivt bidrag til internasjonale utslippsreduksjoner. Det for eksempel ikke opplagt at norsk petroleumssektor skal holdes på maksimalt produksjonsnivå, selv om deler av produksjonen har en marginalt lavere karbonintensitet enn enkelte andre produsenter.

Med vennlig hilsen

WWF

Arild Skedsmo, Fagsjef