

Som fanden leser bibelen: Når SSB-økonomer leser Lavutslipps- utvalgets rapport

I en aktuell kommentar i Økonomisk forum nr. 2 2007 tar Bruvoll, Bye og Greaker for seg Lavutslippsutvalgets rapport NOU 2006:18 Et klimavennlig Norge. «Utvalgets rapport er viktig, men anbefalingene kan bli en sovepute mot effektive, globale og nasjonale tiltak overfor tidenes miljøproblem» hevder de. Vi vil argumentere for at Lavutslippsutvalgets forslag er et godt utgangspunkt for videre studier og debatt, og at grunnlaget for kritikken som blir framført for en del er svakt faglig fundert.

KNUT H. ALFSEN

Forsknings sjef i Statistisk sentralbyrå og tidligere sekretariatsleder for Lavutslippsutvalget

JØRGEN RANDERS

Professor ved Handelshøyskolen BI og tidligere leder av Lavutslippsutvalget

Kritikken fra Bruvoll m.fl. griper fatt i mange momenter fra Lavutslippsutvalgets rapport og bidrar i sum til å fremstille utvalgets rapport som dårlig håndverk. Men så vidt vi kan se, er den saklige delen av kritikken begrenset til en generell anklage om at utvalget foreslår for dyre løsninger. Utvalget har ikke valgt de billigste løsningene, og forslaget er ikke kostnadseffektivt, sier kritikerne, «Det virker underlig at utvalget setter hensynet til best mulig global klimautvikling til side til fordel for norsk næringsutvikling som i totalsammenheng kan synes tvilsom, og i hvert fall udokumentert». Vårt svar er at behovet for akselerert teknologiutvikling på klimaområdet gjør det ønskelig å satse på en del dyre tiltak nå, for å få fordelene av billigere løsninger på sikt. Men la oss ta

kritikken i den rekkefølge den fremkommer hos Bruvoll m.fl.

MANDATKRITIKK

Vi begynner med begynnelsen og det går på utvalgets mandat. Mandatet var i korte trekk å redegjøre for hvordan norske utslipp kan reduseres med mellom 50 og 80 prosent innen 2050 i forhold til dagens nivå. Dette er ikke kostnadseffektivt, sier økonomene, og representerer derfor dårlig klimapolitikk.

Til dette er det for det første å si at mandatet ble gitt utvalget av regjeringen, og er således ikke noe utvalget kan kritiseres for. (Å rette baker for smed er en gammel øvelse). Debatten om tiltak hjemme eller ute er likevel viktig. Da er det imidlertid sentralt å forstå at klima-

problemet ikke er så enkelt som fremstilt av Bruvoll m.fl. De synes å hevde at det bare er å ta de billigste utslippsreduksjonene først uansett hvor i verden disse måtte finnes, og dermed er kostnadseffektiviteten sikret. Årsaken til at dette blir feil er at vi for å kunne møte klimautfordringen trenger å utvikle, utprøve og kommersialisere ny teknologi, og dette tar tid, tildels lang tid. Bruvoll og medarbeidere synes å tro at bare man «klatrer langs den eksisterende marginale kostnadskurven» vil aktørene av seg selv foreta nødvendige investeringer i teknologiutvikling til rett tid. Dette er etter vårt syn et faglig svakt fundert ståsted. Vi vil anføre tre argumenter for dette.

For det første vil en med dagens internasjonale klimaregime, dvs. Kyoto-

protokollen, vanskelig kunne se for seg at landene vil påta seg forpliktelser som vil bringe oss særlig langt oppover kostnadskurven. Dette burde være velkjent siden det er demonstrert i praksis. Når tiden for avtalte utslippsreduksjoner nærmer seg, vil de land som har de relativt største forpliktelsene tendere til å trekke seg fra avtalen, jf. at USA og Australia trakk seg fra Kyoto-avtalen rundt årtusenskiftet. Internasjonale avtaler uten reelle sanksjonsmuligheter vil derfor aldri føre til de dype utslippsreduksjoner vi trenger for å møte klimatrusselen.

Selv land som hardnakket holder fast ved forsøket på å oppnå internasjonalt avtaler om utslippsreduksjoner vil oppleve at ambisjonsnivået for avtalene farges av hva som er mulig å oppnå med dagens teknologi til «akseptable» kostnader. Så selv i disse landene vil vi ikke få signaler

Investeringer i teknologiutvikling vil kunne være mer kostnadseffektivt enn å følge økonomenes nærsynte råd om bare å realisere de til enhver tid billigste tiltak mot utslippsreduksjoner i dag.

om store nok reduksjoner til å utløse nødvendig teknologiutvikling i tide.

Til dette kommer et tredje moment som har å gjøre med en tidsinkonsistens i incentivene til teknologiutvikling. Det oppstår fordi det til syvende og sist er myndighetene som bestemmer framtidig pris på klimagassutslipp. I og med at det er billigere å implementere allerede utviklede klimavennlige teknologiske løsninger enn det er å utvikle dem, vil private investorer ikke kunne regne med å få betalt tilbake sine investeringer i teknologiutvikling hvis myndighetene opptrer rasjonelt.

Dette er alle grunner som taler for at nødvendige teknologiinvesteringer ikke

vil finne sted av seg selv og til rett tid. Det er med andre ord gode grunner for at myndighetene i et land skal gjøre tilsynelatende dyre investeringer i teknologiutvikling i dag (for derved å senke den marginale kostnadskurven på sikt) selv om det finnes billige reduksjonstiltak i f.eks. u-land. Investeringer i teknologiutvikling vil kunne være mer kostnadseffektivt enn å følge økonomenes nærsynte råd om bare å realisere de til enhver tid billigste tiltak mot utslippsreduksjoner i dag. En sammenlikning av investeringskostnader i dag med marginale rensekostnader i u-land, slik Bruvold og medforfattere bygger en stor del av sin kritikk på, blir derfor feilaktig.

DYRE TILTAK, MEN BILLIG NASJONALØKONOMISK

Kritikerne er enige med Lavutslippsutvalget i at det vanskelig kan sies å være dyrt nasjonaløkonomisk sett å redusere utslippene i Norge i henhold til Lavutslippsutvalgets anbefalinger. I tråd med mange andre studier, blant annet The Stern Review og nå nylig rapporten fra tredje arbeidsgruppe til FNs klimapanel, er det snakk om kostnader som vil kunne redusere BNP på lang sikt med maksimalt «noen prosent». Kostnadene vil likevel ikke fordele seg jevnt, og det vil være sektorer og aktiviteter som vil kunne få vesentlige større kostnader enn andre som følge av utvalgets forslag til tiltak. Dette var selvfølgelig utvalget oppmerksom på og sier da også at den største utfordringen blir å fatte de nødvendige politiske beslutninger mot små men vokale interessegrupper. Det er likevel interessant å merke seg at industriinteressene i stor grad synes villige til å ta de nødvendige kostnadene bare disse er langsiktig forutsigbare og i noen grad harmonisert mellom våre nærmeste handelspartnere.

GRATIS LUNSJ?

En del av utvalgets tiltak går på å realisere effektiviseringstiltak som er lønnsomme allerede i dag. Dette gjelder først

og fremst innen transport og bygningssektoren. Bruvold m.fl. etterlyser en forklaring på hvorfor slike tiltak ikke gjennomføres i referansebanen til utvalget. Dette er en gammel debatt og mye har vært skrevet om barrierer og «skjul-

På tross av at det er lønnsomt å gå med genser inne og skru ned termostaten, velger ikke folk å gjøre dette, og politikerne ønsker ikke et «genser-påbud».

te kostnader» som hindrer at tilsynelatende lønnsomme tiltak blir utløst. Det ville være merkelig om referansebanen plutselig skulle ta ut disse gevinstene når det påviselig ikke har skjedd hittil. På tross av at det er lønnsomt å gå med genser inne og skru ned termostaten, velger ikke folk å gjøre dette, og politikerne ønsker ikke et «genser-påbud». Ei heller kan man nå målet gjennom økt energipris, på grunn av den lave etterspørsels-elasticitet på «innendørs tynnkledhet».

Utvalget var for øvrig av den mening at der slike muligheter for innsparinger foreligger, er det viktig at myndighetene informerer og/eller innfører systemer som sikrer at informasjon om innsparingsmuligheter kommer befolkningen til del. Det kan for eksempel gjøres gjennom pliktig merking av biler og boliger der det fremgår hvor mye energi og hvor store utslipp «normal» drift av utstyret vil medføre. I tillegg vil det være relevant å innføre minimumsstandarder for energi- og klimaeffektivitet gjennom for eksempel byggstandarder. Ved slike tiltak kan relativt store utslippsreduksjoner sikres til nær null kostnad.

UTVALGETS KRITERIER FOR TILTAK

Det er riktig at Lavutslippsutvalget ikke la ensidig kostnadseffektivitet til grunn for sine valg av tiltak. Spesielt valgte

utvalget *ikke* bare å ta de billigste av de flere hundre kostnadssatte tiltakene i SFTs tiltaksliste for klimagassreduksjoner, hvilket man ville gjort om kostnadseffektivitet var eneste mål. I stedet gjorde utvalget et politisk valg av i alt 15 tiltak, basert på en avveining av en rekke kriterier. Kriteriene ble oppsummert slik i utvalgets rapport:

- * «Få og store: Utvalget har valgt ut et fåtall store tiltak i stedet for mange små, slik at beslutningsinnsatsen kan fokuseres.
- * Basert på relativt kjent teknologi: I dette ligger det at utvalget har valgt tiltak som i stor grad bygger på kjent eller gjenkjennbar teknologi. Vi har med hensikt ikke valgt hva man kan kalle «visjonær» teknologi, dvs. løsninger som i dag bare er på idé-stadiet, siden det synes fullt mulig å få til nødvendige reduksjoner med relativt kjent teknologi. Vi vil imidlertid understreke at vi også ser det som viktig at «visjonær» teknologi utvikles.
- * Politisk realiserbare: Utvalget har fokusert på tiltak som bedømmes å være lettere å få politisk aksept for. En rekke tiltak som krever store holdningsendringer er derfor utelatt.
- * Gi bidrag til internasjonal teknolog utvikling: Tiltakene skal gi Norge muligheter til å yte bidrag til en ønsket internasjonal teknolog utvikling og samtidig gi grunnlag for ny næringsutvikling i Norge.
- * Kostnadseffektive: Utvalget har lagt vekt på at tiltakene ikke skal være urimelig dyre sett i forhold til de utslippsreduksjoner de kan levere, samt andre positive eller negative samfunnsmessige effekter de kan ha.
- * Robuste: Det vil si at de forslåtte tiltakene i størst mulig grad skal være fornuftige under ulike antakelser om framtidig utvikling av økonomi, handel, energipriser, klimaavtaler, og lignende.»

Bruvoll m. fl. kritiserer utvalgets kriterier for ikke å sikre like kostnader per utslippsenhet redusert. Et slikt teoretisk optimum (i deres øyne) er imidlertid

politisk uoppnåelig, på samme måte som det optimale skattesystemet har vist seg vanskelig å innføre. Likevel må Norge ha et skattesystem, og på samme vis - hevder Lavutslippsutvalget - må Norge kutte utslippene dramatisk gjennom et valg av et knippe tiltak. Dermed blir det en politisk avveining hva man kan få til i spenningen mellom kostnadseffektivitet (slik det enkelt forstås av Bruvoll m.fl.) og de andre kriteriene. Det er denne balansen utvalget har forsøkt å treffe og som begrunner satsingen på «få og store» tiltak. Innvendinger om at dette ikke er first-best løsningen opplever vi som lite konstruktivt, og faktisk også lite relevant for debatten om hva som må gjøres.

TEKNOLOGIOPTIMISME

Kritikerne bruker også mye plass på å kritisere utvalget for sin teknologioptimisme, særlig innen transportsektoren. Det vil føre for langt å gå gjennom tek-

Utvalgets løsning innebærer satsning på mer energi-effektive biler (hybrider, lavdiesel, og elbiler) og mer bruk av biodrivstoff (i alt vesentlig annengenerasjons biodrivstoff).

nologigrunnlaget for hvert av utvalgets forslag. Vi vil likevel hevde at utvalget har godtgjort at det er mulig å redusere utslippene fra transportsektoren mye, uten å forutsette gjennombrudd i forskningen på batteriteknologier eller bruk hydrogen som energibærer. Utvalgets løsning innebærer satsning på mer energieffektive biler (hybrider, lavdiesel, og elbiler) og mer bruk av biodrivstoff (i alt vesentlig annengenerasjons biodrivstoff). Følgelig er utvalgets anslag over mulige utslippsreduksjoner innen transport realistiske uten stor grad av teknologioptimisme. Det er likevel liten tvil om at fremtidens bilpark vil være

preget av helt andre og nye teknologier enn dem utvalget har lagt til grunn i sine konservative beregninger.

Kritikerne bommer også når det gjelder utvalget tiltak mot utlipp fra kraftkre-

Innen 2050 vil store deler av de fabrikkannlegg som i dag er i drift, være nedlagt eller omplassert.

vende og utslippsintensiv industri. Det er riktig at utvalget foreslår å fange og lagre CO₂ fra denne type industri. Når kritikerne hevder at denne industrien er spredt plassert og at dette vil vanskeliggjøre effektiv innsamling av CO₂, så har de ikke tatt innover seg tidsperspektivet for Lavutslippsutvalgets arbeid. Innen 2050 vil store deler av de fabrikkannlegg som i dag er i drift, være nedlagt eller omplassert. Med klare signaler i dag om at framtidig produksjon må skje uten vesentlige klimagassutslipp, og med en tidlig planlegging og utbygging av infrastruktur for innsamling og lagring av CO₂, vil framtidige fabrikkannlegg bli lokalisert på egnede steder for innsamling, hevder utvalget.

KONKLUSJON

Klimaproblemet er alvorlig og det er selvfølgelig viktig at vi prøver å få gjort mest mulig for å løse problemet med de tilgjengelige ressurser. Blant de mange oppgaver som må løses er utvikling av ny teknologi, og da spesielt for storstilt CO₂-fangst og -lagring fra kraftverk og industri, fordi verdenssamfunnet vil være avhengig av fossilt brennstoff i minst 50 år til. CO₂-fangst og geologisk lagring er da også et av Lavutslippsutvalgets nøkkeltiltak. Ikke utelukkende for å bidra til utslippskutt i Norge, men for å hjelpe verdenssamfunnet løse sitt kollektive problem. Investeringer i slike tiltak vil fortone seg dyre i dag sammenliknet med å redusere utlipp i u-land, men er ikke desto mindre nødvendige for å sikre at den totale kostnaden vi kommer til å måtte betale for å møte kli-

mautfordringen over tid blir så liten som mulig. Ved ikke å se behovet for denne type investeringer har Bruvoll m.fl. overforenklet klimaproblemet.

I bunn og grunn står vi ovenfor to oppgaver i klimapolitikken. For det første må vi sikre nødvendig utvikling av teknologi slik at det blir mulig å redusere utslippene uten for store kostnader. For det andre, og det er viktig å være klar over at dette er en separat oppgave, må vi sikre at den beste eksisterende teknologien blir implementert.

Økonomiske virkemidler som kvotehandel og klimagassavgifter og avtaler bygget på disse vil ikke på lede til nødvendige teknologiinvesteringer av grunner som vi angav ovenfor. Det er bare direkte støtte fra myndighetene og

eventuelt internasjonale avtaler bygget på dette (såkalte teknologibaserte avtaler) som kan sikre dette.

Når det gjelder å sikre implementering av klimaeffektiv teknologi er imidlertid økonomiske virkemidler klart å foretrekke. Der kritikerne av Lavutslippsutvalget trår feil er å ikke erkjenne at vi står overfor to oppgaver – utvikling og implementering - ikke bare sistnevnte.

Lavutslippsutvalget sammenfattet sin konklusjon med at «det er nødvendig, gjørbart og ikke umulig dyrt å redusere Norges utslipp med fra 50 til 80 prosent innen 2050». Bruvoll, Bye og Greaker synes å mene at det ikke er nødvendig at Norge reduserer sine utslipp (det er billigere å redusere andre steder), at man må være en teknologioptimist

for å tro at det er gjørbart (det er kun i u-landene hvor det finnes billige tiltak), og at det blir veldig dyrt for noen sektorer (noen må flytte fra landet). Utvalget er altså helt uenig med Bruvoll m. fl.; utvalget ser en vei fremover, og har angitt denne. Samtidig var utvalget klar på at det ikke vil bli enkelt å få fattet de politiske beslutninger som vil være nødvendige for å sikre et klimavennlig Norge. Det er derfor viktig å bygge forståelse for utfordringer og muligheter vi står overfor i møte med klimautfordringen. I denne sammenheng må selvfølgelig utvalgets forslag til tiltak også diskuteres og analyser videre og derigjennom forbedres. Vi mener at forslagene danner et godt utgangspunkt for en slik debatt og at de ikke fortjener å bli avfeid på det grunnlag Bruvoll m.fl. framfører.