

Oslo, 16. august 2018

Kommentarer til Menons rapport: Områdegjennomgang av støtteordninger i klimapolitikken

Menon har på oppdrag fra Finansdepartementet og Klima- og miljødepartementet vurdert støtteordningene i klimapolitikken¹. Områdegjennomgangen kartlegger i hvilken grad ulike klimabegrunnede støtteordninger er hensiktsmessig innrettet, om det er overlapp mellom ordningene, og om ordningene bidrar til kostnadseffektiv oppnåelse av Norges klimamål.

Totalt er 41 støtteordninger vurdert. Det er et betydelig antall virkemidler i klima- og miljøpolitikken. FFM har i lengre tid tatt til orde for en gjennomgang og samordning av virkemidlene. Menons gjennomgang er et godt bidrag. Mange av vurderingene er gode, men det er også flere mangler i gjennomgangen.

Menons mandat er å vurdere om virkemidlene bidrar til å nå Norges klimamål. Det er viktig i seg selv og et godt bidrag til vurderingen av virkemidlene. Men få av ordningene har oppnåelse av Norges klimamål som eneste formål. Rapporten blir dermed kun en partiell analyse som ikke kan stå alene i en vurdering av virkemidlene. Vi vil her nevne fire hensyn som analysen ikke tar hensyn til:

1. Menon tar ikke hensyn til tiltakenes fulle bidrag til å nå Norges klimamål. Det er kun førsteordenseffektene som er hensyntatt, det vil si hvilke klimaeffekter tiltaket eller investeringen har isolert sett. Mange, og et økende antall, virkemidler er rettet mot utvikling av ny teknologi. 2030- og 2050-målene kan ikke nås uten ny teknologi og en effektiv spredning av denne. Effekten av virkemidlene kan dermed ikke måles kun som førsteordenseffekter.
2. Rapporten tar ikke hensyn til andre miljømål enn klima. Flere av virkemidlene har et videre miljøformål enn klima. Det gjelder blant annet Miljøteknologiordningen, men også Enovas ordninger (klima og energi). Det er også sammenhenger mellom klimahensyn og andre miljøhensyn, både positive og negative. Reduserte klimagassutslipp kan bidra til å øke andre utslipp. I andre sammenhenger vil tiltak kunne redusere både klimagassutslipp og utslipp av andre gasser (svovel, NOx mv). Ved kun å se på klimaeffektene vil man kunne kraftig undervurdere den totale miljøeffekten (positivt eller negativt).
3. Rapporten tar ikke hensyn til klimaeffekter utover Norges klimamål. Klimautfordringen er global, ikke nasjonal. Selv om norske virkemidler selvsagt skal måles mot norske mål, vil det være en altfor snever analyse å kun se på norske klimautslipp. For eksempel vil ny teknologi innen industriproduksjon eller skipsfart ha gjennombruddseffekter med store globale virkninger.

¹ Menon-publikasjon nr. 1/2018 (februar 2018)

4. Rapporten tar ikke hensyn til at flere av virkemidlene også har ikke-miljømessige formål. Det gjelder blant annet virkemidlene under Innovasjon Norge, hvor verdiskaping og næringsutvikling er viktige formål. Klimateknologiske gjennombrudd vil ha verdiskapingsmessig potensial og globale klimaeffekter som gjør at virkemidlene har effekter langt utover de norske klimamålene.

Det er behov for en bredere analyse av virkemidlene som tar hensyn til virkemidlenes totale effektivitet.

Menon argumenterer for at hvert av virkemidlene bør være rettet mot én enkelt markedssvikt. Med andre ord bør hvert virkemiddel etter Menons oppfatning være rettet mot og måles mot én markedssvikt. Skrivebordsteoretisk kan det finnes argumenter for dette. Men i praksis og samlet sett vil ikke det fungere fordi det er positive (og negative) sammenhenger mellom ulike markedssvikter, ref. foran. Markedssvikt innenfor ulike miljøområder og innen teknologiutvikling henger sammen. Tilsvarende er det sammenhenger mot næringsutvikling og kunnskaps- og nettverksmessige eksternaliteter. Det er viktig og riktig med en god måling av virkemidlenes effekt. Men effekten av virkemidlene vil måles feil om de kun måles mot én markedssvikt per virkemiddel. Det bør utformes gode målemetoder som tar hensyn til flere målsettinger per virkemiddel.

Menon mener virkemidlene bør orienteres mot ikke-kvotepliktig sektor. Det argumenteres for at kvotemarkedet skal gi den nødvendige pull-effekt i kvotepliktig sektor. Samtidig vil utslippsreduksjoner i kvotepliktig sektor (utløst av andre virkemidler) frigjøre kvoter slik at samlede utslipp ikke går ned. For det første stemmer ikke dette fullt ut med EUs ETS system. Det er lagt inn reguleringsmekanismer, og EU har vist evne og vilje til å stramme inn når overskuddet av kvoter blir for stort. Videre er resonnetet for snevert sett i lys av behovet for ny teknologi og teknologiske gjennombrudd for å nå klimamålene globalt. For det første er det behov for virkemidler som støtter utvikling av ny teknologi som gir store og varige utslippskutt i en lengre perspektiv (2030- og 2050-målene). Dette er for en stor del tatt vare på i Enovas virkemiddelsett. I tillegg er det behov på kort sikt for overgang til ny, men tilgjengelig, teknologi i mange sektorer. Kvotesystemet er langt fra tilstrekkelig til å sikre slik overgang slik systemet er utformet og fungerer i dag. I denne sammenheng er det viktig å presisere det viktige tidsperspektivet i klimautfordringen. Umiddelbare utslippsreduksjoner har varige effekter og reduserer den langsiktige risikoen. Man bør ikke avvike virkemidler som gir utslippsreduksjoner og faktisk måloppnåelse raskt av hensyn til et langsiktig system som foreløpig ikke gir de nødvendige resultater. Det må også nevnes at andre land opererer med doble virkemidler og støtte også i kvotepliktig sektor.

Menons effektberegninger kan også inneholde feil i denne forbindelse. Enovas ordninger for endringer i industri og eiendom mv har historisk først og fremst hatt en energibegrunnelse. Totalt sett finner Menon lave klimaeffekter. Men ved å anbefale at slike ordninger legges ned, kan man gå glipp av viktige umiddelbare klimaeffekter. Menon ser på gjennomsnittlig klimaeffekt i ordninger som har en energibegrunnelse. Menon foreslår å legge ned ordningen Energi- og klimatiltak i industri og anlegg på grunn av liten klimaeffekt. Man burde antakelig heller justere ordningen slik at den er rettet mot klima og ikke energi (og igjen åpne for kvotepliktig sektor).

Menon anbefaler en konsolidering av virkemidlene av flere årsaker. Dagens fragmenterte virkemiddelsett gir høye forvaltningskostnader, både ved at det koster å drive mange virkemidler og fordi virkemiddelaktørene må bruke tid på å håndtere det overlappet som er mellom mange av ordningene. Også for brukerne medfører mange virkemidler kostnader. Menon argumenterer for at man bør gå i retning av «en dør» for ulike virkemidler. Dette er i tråd med FFMs anbefaling. Samtidig er det viktig at man påser at formål ikke forsvinner i konsolideringen. Vi ser også en inkonsistens i Menons argumentasjon ved at de både argumenterer for «en dør», en konsolidering av ordningene, og at det bare skal være ett formål (markedssvikt) per virkemiddel.

Det er verd å merke seg at Menon presiserer at det ikke er funnet eksempler på prosjekter som har fått «dobbel støtte», på tross av at det påpekes stor overlapp mellom ulike ordninger.

Menon anbefaler å videreføre Miljøteknologiordningen. Rapporten viser at ordningen har stor addisjonalitet, i tråd med tidligere vurderinger fra Menon. Samtidig er det overlapp mellom ordningen og et stort antall andre ordninger. Klimaeffekten av ordningen er ikke beregnet. Dette henger sammen med at klima ikke er hovedformålet med ordningen.