



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO
postmottak@fin.dep.no

Bergen, 18.03.2019

Høringsuttalelse til NOU 2018: 17 Klimarisiko og norsk økonomi

Innledning

Norsk klimastiftelse har gjennom flere år engasjert seg i arbeid knyttet til klimarisiko. Gjennom utgivelse av rapporter og artikler, gjennomføring av frokostmøter og seminarer, har Klimastiftelsen – alene og sammen med samarbeidspartnere – bidratt til å sette klimarisiko på dagsordenen i Norge.

Målet for vårt arbeid har vært det samme som for Klimarisikoutvalget: Med mer og bedre informasjon kan man hjelpe frem bedre beslutninger og bedre beslutningsprosesser. Dette er også ledetråden for våre innspill i denne høringsuttalelsen.

Vi vil innledningsvis likevel understreke følgende: Det mest effektive tiltaket mot klimarisiko er god klimapolitikk, enten den utøves på det globale, nasjonale eller lokale plan.

Klimastiftelsen foreslår i denne uttalelsen fem tiltak som vi mener vil gi grunnlag for bedre beslutninger.

Forslag 1: Etablere «Norsk senter for klimarisiko» - som skal utvikle scenarier for stresstesting

For å oppnå bedre beslutningsgrunnlag, foreslår klimarisikoutvalget at «staten bør etablere, vedlikeholde og offentliggjøre et sett scenarier for oljepriser, gasspriser og CO₂-priser, herunder et scenario som reflekterer ambisjonene i Parisavtalen. Et slikt tiltak kan være et positivt bidrag til arbeidet med stresstesting for virksomheter som er eksponert overfor disse prisene, og kan legge grunnlag for en konsistent stresstesting av klimarisiko på tvers av offentlig sektor. Offentliggjøring av scenarioene kan understøtte privat sektors risikohåndtering og tillit til offentlig risikohåndtering.»

Norsk klimastiftelse støtter forslaget om å etablere et slikt sett scenarier og foreslår at det i statlig regi opprettes et «Norsk senter for klimarisiko» - et uavhengig analysemiljø, utenfor departementene, som har som oppgave å «etablere, vedlikeholde og offentliggjøre» slike pris-scenarier og levere oppdaterte og relevante analyser om energimarkedene.

Enheten bør plasseres administrativt slik at den har minst mulig slagside, altså være uavhengig av særinteresser. Det betyr at den bør opprettes utenfor den sentrale statsadministrasjonen/departementene. Den kan for eksempel legges under Statistisk sentralbyrå eller settes opp som en egen virksomhet. I tillegg til energi- og økonomifaglig kompetanse, trengs selvsagt også bred klimafaglig forståelse.



Oppgaven til «Norsk senter for klimarisiko» bør være todelt:

- Å utarbeide en årlig «Norsk Energy Outlook»
- Å etablere og vedlikeholde et sett scenarier for olje-, gass- og CO₂-pris.

Årlig «Norsk Energy Outlook»

Det produseres jevnlig en rekke energi-scenarier/analyser fra aktører som IEA, IRENA, Equinor, Shell, BP, DNV GL, Statkraft og flere andre. Mange av disse scenariene skrives med utgangspunkt i å fremme utgiverens (sær)interesser.

En årlig «Norsk Energy Outlook» skal gi svar på hvordan energimarkedene kan tenkes å utvikle seg fremover – ikke minst om klimapolitikken lykkes. Den behøver ikke å inneholde egne selvstendige scenarier som dekker hele bildet, men kan sammenfatte og sammenlikne de ulike utgivelsene som finnes og synliggjøre hvilke forutsetninger som ligger til grunn i de ulike scenariene. Enheten skal vurdere de store utviklingstrekkene globalt og i Europa med norske briller. Et aktuelt eksempel kunne vært: hva er mulig utfallsrom for norsk gasseskport når Tyskland skal fase ut kullkraften – på kort og mellomlang sikt? Hvilke drivere trekker i retning av mer gass og hvilke drivere trekker i motsatt retning?

Tanken er at informasjonen her gjøres lett tilgjengelig for både beslutningstakere og den brede opinion, for å sikre en best mulig informert samtale og gode beslutninger.

«Norsk Energy Outlook» må brukes av politiske myndigheter og gis status som det offisielle norske referansedokumentet i forståelsen av utviklingen av energimarkedene.

Scenarier for olje-, gass- og CO₂-priser

Sett scenarier for CO₂-priser, oljepriser og gasspriser som utvikles, må reflektere ulike klimascenarier. Det er avgjørende viktig at det foreligger scenarier som legger til grunn at klimapolitikken lykkes, altså med prisbaner for CO₂, olje og gass som samsvarer med Paris-målene om å begrense oppvarmingen ned mot halvannen grad.

Som utvalgsleder Martin Skancke understreket da han la frem utvalgets anbefalinger: – Å få mer føling med hvordan klimarisiko kan påvirke oljepris og petroleumsformue kan øke tilliten til at vi ikke har basert finanspolitikken og budsjettpolitikken på en forutsetning om at vi mislykkes i klimapolitikken.

Det er også viktig at scenariene har en lang tidshorisont.

Forslag 2: Det offentlige må ta i bruk scenariene

Skal det ha noen hensikt å utvikle scenarier for CO₂-priser og olje- og gasspriser, så må de brukes av politiske myndigheter som de «offisielle tallene» man legger til grunn. Det betyr at disse prisene må brukes i utarbeidelsen av budsjetter og stortingsmeldinger, i samfunnsøkonomiske analyser og i andre beslutningsgrunnlag og utredninger.



Klimarisiko må inn som faktor i alle offentlige beslutningsprosesser. For å dempe klimarisikoen bør alle store beslutninger stresstestes mot høye CO2-priser (og lave olje/gasspriser der det er relevant.) Beslutninger må tåle CO2-priser som er nødvendige for å nå 1,5-målet.

Tallene som skal brukes i beslutningsgrunnlag må være i samsvar med en utvikling der klimapolitikken lykkes.

Dette betyr for eksempel at en ytterligere rullebane på Gardermoen må tåle en CO2-pris som samsvarer med klimamålene. Likeledes må for eksempel et nytt gassfelt kunne vise lønnsomhet med CO2-prisene som fremkommer i den mest «aggressive» tallrekken.

Et slikt sett scenarioer vil både gi verdifull informasjon om Norges samlede klimarisiko-eksponering og gi godt grunnlag for beslutninger i enkeltsaker. Også for private vil det være en fordel at det foreligger lett tilgjengelig informasjon, en slags «norsk standard» for stresstesting.

Forslag 3: Årlig klimarisiko-redegjørelse fra statsministeren med debatt i Stortinget

Klimarisiko angår nær sagt alle samfunnsområder og berøres i stor grad av forhold utenfor Norges grenser. Samtidig er det svært viktig at forståelse av klimarisiko utbres mest mulig i samfunnet.

Klimarisikoutvalget trekker inn en sikkerhetspolitisk dimensjon, i tillegg til den økonomiske:

I et scenario med noe større klimaendringer, øker risikoen for politisk ustabilitet, humanitære katastrofer og voldelig konflikt, særlig i og mellom sårbare stater. I tillegg til at krig og konflikt kan hemme veksten i verdensøkonomien, kan økte migrasjonsstrømmer, ustabile matvarepriser, forsyningsavbrudd og endrede produksjons- og handelsmønstre bli viktig i et stadig tettere sammenvevd verdenssamfunn. Regionale kriser kan få større ringvirkninger og hendelser langt unna kan ramme hardere, raskere og på nye måter.

For å sikre den nødvendige politiske oppmerksomheten, parallelt med at kunnskap utvikles over tid, mener Klimastiftelsen det ville vært fornuftig med en årlig redegjørelse, med påfølgende debatt, om klimarisiko i Stortinget. Nettopp på grunn av feltets sektorovergripende karakter, og behovet for tydelig lederskap, mener Klimastiftelsen at det er statsministeren som bør holde en slik årlig redegjørelse. En slik oppmerksomhet vil styrke bevisstheten om hvor viktig klimarisiko er - både i politikken og forvaltningen, i næringslivet, og i samfunnet for øvrig.

Sikkerhets-, utenriks- og handelspolitikken vil få stadig sterkere koblinger til klimarisiko. Dette må belyses, sammen med utviklingen i den globale klimapolitikken og utviklingen i energimarkedene.

Den årlige redegjørelsen må inneholde en vurdering av klimaendringenes innflytelse på den globale matvaresikkerheten. Norsk landbruks- og matpolitikk må over tid utvikles slik at den tar hensyn til dette.

Samtidig må det gjøres rede for arbeid som pågår i Norge for å gjøre vårt samfunn mest mulig robust – både i møte med klimaendringer og overgangsrisiko.



Forslag 4: En ny oljeutredning

Det falt utenfor Klimarisikoutvalgets mandat å gå nærmere inn på utformingen av den norske petroleumspolitikken, herunder oljeskatteregimet. Fordi oljesektoren er så spesiell, både i norsk økonomi og som kilde til store klimagassutslipp, er det nødvendig at norsk oljepolitikk løpende vurderes i lys av Paris-avtalens mål. For å sikre et bredest mulig kunnskapsgrunnlag, kan det være hensiktsmessig å lage en egen utredning om oljesektorens vei videre: I lys av klima, hva er fornuftig håndtering av klimarisiko i oljesektoren spesielt?

Det er viktig at samfunnet erkjenner at oljesektoren er en solnedgangsindustri og at norsk økonomi står overfor en betydelig omstillingsrisiko. En egen utredning kan bidra til dette. Norsk styringstradisjon med brede prosesser bidrar til legitimering og lavt konfliktnivå. Dette er viktig også når oljealderen skal avrundes.

En utredning bør favne alle relevante politikkområder, som for eksempel skatt, utslipp, arealtildeling og statlig eierskapsutøvelse.

Forslag 5: Et forskningssenter om ansvarsrisiko

Det lå ikke i mandatet fra regjeringen at Skancke-utvalget skulle behandle ansvarsrisiko, altså risiko for å bli holdt økonomisk ansvarlig for fysisk skade eller tap som følge av mangelfull omstilling. Men utvalget velger likevel å gå inn på temaet:

«En fremoverskuende og oppdatert kunnskap om klimarisiko og plassering av tap som følge av dette er viktig for å prioritere forebyggende tiltak hos offentlige og private aktører. Dette vil samtidig kunne redusere den rettslige risikoen hos de ulike rettssubjekter fordi de bedre kan tilpasse seg ved en adferd som er forsvarlig i forhold til et endret risikobilde. Ved å være oppmerksom på og utbre kjennskap om klimaendringer, effekter og juridisk risiko gjennom styring, regulering og budsjetter kan staten legge til rette for en bedre risikoforståelse og risikohåndtering.»

Som en stor olje- og gassseksportør – og innehaver av et stort oljefond – sier det seg selv at Norge kan bli utsatt for søksmål fra land, personer eller virksomheter som oppfatter seg som skadelidende på grunn av klimaendringer. Dette er en trussel som Norge og norske myndigheter vil måtte leve med i tiårene vi har foran oss.

Den norske staten vil være tjent med at dette feltet belyses gjennom forskning og utredninger, men kan vanskelig utføre slikt arbeid selv – all den stund staten fort kan havne som den saksøkte part. Vi mener derfor det kan være hensiktsmessig å opprette et forskningssenter, for eksempel underlagt Universitetet i Bergen eller Universitetet i Oslo, som skal drive forskning om ansvarsrisiko i forbindelse med klimaendringer. Kunnskapsbehovet på dette feltet er stort.



Frembringelse av mer kunnskap om dette vil kunne virke preventivt med tanke på å hindre uønsket atferd, og samtidig stimulere til tiltak som reduserer risikoen for at eventuelle saksøkere skulle vinne frem med sine krav.

Avslutning

Norsk klimastiftelse takker for muligheten til å spille inn våre forslag til oppfølging av klimarisikoutvalgets rapport. Vi stiller gjerne opp om departementet ønsker nærmere utdyping av våre forslag.

Med vennlig hilsen

Lars-Henrik Paarup Michelsen
Daglig leder