



Grønne avgifter vanlige folk kan godta

Av Gard Løken Frøvoll, samfunnsøkonom i Civita

Sammendrag

Dette notatet handler om det klimapolitiske virkemiddelet karbonavgift. Det forklarer hvorfor karbonavgift er et godt verktøy mot klimaendringene, og beskriver og drøfter fire ulike modeller for bruken av avgiftsinntektene.

Det er stor faglig enighet om at tilstrekkelig høye karbonavgifter, som gjelder for alle utslippskilder, i tråd med prinsippet om at forurensere betaler, er effektiv klimapolitikk. På tross av enigheten har det vist seg vanskelig, både i Norge, og spesielt internasjonalt, å innføre tilstrekkelig høye og jevne karbonavgifter, som bedre ville utnyttet kraften i tiltaket. Det er flere grunner til at det har vist seg vanskelig, og to av dem er følgende:

1. Avgifter virker regressivt, spesielt hvis det ikke finnes gode tilgjengelige alternativer, slik at inntektseffekten av avgiften dominerer.
2. Klimaproblemet er globalt, mens tiltakene innføres nasjonalt, og situasjonen er et tilfelle av «almennings tragedie». Alle land ønsker at klimaproblemene skal løses, mens alle foretrekker at andre gjør de hardeste utslippskuttene. Høye avgifter i ett land kan oppleves urettferdig for innbyggerne når de vet at andre land har langt mindre avgifter, eller til og med subsidier, på de samme varene.

På tross av disse utfordringene, skaper avgiftene også nye muligheter. Dersom det finnes løsninger for bruken av avgiftene som gjør det mer politisk attraktivt og gjennomførbart å innføre høyere og bredere karbonavgifter, kan vi nå utslippsmålene våre på en mer effektiv måte. I dette notatet beskrives fordeler og ulemper ved fire slike modeller.

Innledning – om karbonavgifter

Karbonavgifter – hva er det, og hvordan fungerer det?

Karbonavgift er en avgift som pålegges produkter basert på hvilket utslipp av klimagasser de har. Ved å sette en pris på utslipp skaper vi insentiver for utslippskutt. Det blir dyrere, både i absolutt og i relativ forstand, å bidra til klimagassutslipp.

At utslippsintensive varer blir dyrere, gjør at etterspørselen etter dem blir lavere. For produktgrupper der det finnes alternative produkter med lavere utslipp, kan den relative prisendringen føre til at man skifter til det mer klimavennlige alternativet. For produktgrupper der det ikke finnes mer klimavennlige alternativer, vil sannsynligvis forbruket likevel reduseres, til fordel for sparing eller konsum av helt andre produkter. Karbonavgiftene bidrar derfor direkte til utslippskutt på kort sikt, ved å endre de relative prisene, og dermed folks tilpasning til prisene. Men avgiftene bidrar også på lengre sikt, ved å sørge for at det alltid lønner seg for næringslivet å kutte utslipp. Det kan for eksempel oppnås gjennom å forbedre eksisterende produkter, eller å drive innovasjon som gir helt nye løsninger og produkter. Karbonprisen er en viktig driver for grønn omstilling, både i det store og i det små, selv om det ikke alltid er så synlig hvor, når og hvordan utslippskuttene skjer.

Hovedgrunnen til at prising av utslipp fungerer, er at markedet effektivt formidler prissignaler til alle bedrifter og hele befolkningen. Bedriftene og forbrukerne gjør sine individuelle tilpasninger, i tråd med egne preferanser – og alle tar klimagassutslippene med i beregningen, bevisst eller ubevisst. Markedet er uovertruffent i å formidle signaler til alle, samtidig som individets valgmuligheter ivaretas. Avgiften går direkte på selve problemet, som er klimagassutslippene, og vi unngår derfor sløsing. Riktige karbonavgifter sikrer utslippskutt, med minst mulig velferdstap for samfunnet samlet sett.

Hvordan finne riktig karbonpris?

Den teoretisk riktige karbonprisen (prisen på å slippe ut ett tonn CO₂-ekvivalenter), er den globale skadestaden utslippet fører til, og kalles gjerne «the social cost of carbon».¹ Dette

er svært vanskelig å beregne, blant annet fordi det er store modelleringsmessige usikkerheter rundt hvor alvorlige klimaendringene blir om flere tiår. Og selv om vi visste nøyaktig hva som ville skje med samfunnet for de ulike nivåene av utslipp, er det ikke alle konsekvensene som enkelt lar seg måle i økonomisk verdi (hva er egentlig verdien av artsmangfold?). Det er heller ikke åpenbart hvordan vi som lever i dag skal vekte fremtidige generasjoners velferd opp mot vår egen, der økonomisk vekst og utvikling gjør at vi kan forvente at fremtidige generasjoner, tross klimaendringene, vil leve økonomisk rikere liv enn de vi lever i dag.

En annen måte å fastsette karbonprisen på, er å sette den så høyt at de politisk bestemte utslippsmålene nås. Utslippsmålene i et gitt område, for eksempel årlige utslipp i Norge i 2030, kan være for mye eller for lite ambisiøse, som med en slik metodikk for fastsettelsen av karbonprisen vil føre til at karbonprisen blir henholdsvis for høy eller for lav. Det kan være nyttig å huske på at selv om klimautfordringene er alvorlige, og konsekvensene i fremtiden blir store hvis vi ikke kutter nok utslipp, kan faktisk den nasjonale karbonprisen settes for høyt, simpelthen ved at den politiske bestemte karbonprisen overstiger den reelle «social cost of carbon», og at karbonavgift over dette nivået fungerer som en vridende fiskalavgift på noen varer. Foreløpig er det – fra et klimaperspektiv – sjelden et problem at karbonavgiftene settes for høyt. Snarere er det trolig motsatt, at de gjennomgående er for lave, og for varierende mellom ulike utslippskilder.²

Status og utfordringer

Til tross for at karbonavgifter er et av de aller mest virkningsfulle og kostnadseffektive klimatiltakene, har det vist seg politisk vanskelig å øke karbonprisen tilstrekkelig høyt, og tilstrekkelig bredt. FNs klimapanel, IPCC, skriver i sin rapport fra 2018 at 1,5-gradersmålet vil kreve en utslippspris på mellom 135 USD og 6050 USD (i faste 2010-USD. Omregnet til norske kroner i 2021: mellom 1470 kroner og 66 000 kroner³) per tonn CO₂-ekvivalenter i 2030, og videre økende mot 2050⁴. Utrengninger gjort av SSB viser at noen norske utslippsektorer har en pris på utslipp som er høyere enn IPCCs laveste anslag for tilstrekkelig karbonpris, mens andre er lavere, eller ikke underlagt karbonpriser overhodet. På verdensbasis er kun 13 prosent av verdens utslipp underlagt ulike karbonprismekanismer.⁵ Verdensbanken skriver i en rapport fra 2021 at karbonprisen bør være mellom 40 og 80 USD (2020-dollar) for å nå 2-gradersmålet. Kun 3,76 prosent av verdens utslipp har karbonpris lik eller over 40 USD per tonn CO₂-ekvivalenter.⁶ På den positive siden innførte Kina i august 2021 et lenge etterlengtet innenlands system for karbonkvotehandling, som dekker rundt 40 prosent av landets utslipp. EUs klimakvoter nådde rekordhøye priser, og i begynnelsen av desember 2021 har prisen for første gang nådd 80 euro pr. tonn, som er over det dobbelte av hva prisen var ved inngangen av året. Tall fra OECD viser at en stadig større andel av verdens utslipp prissettes, og at prisene stort sett, men ikke uten unntak, øker.⁷

Det kan være flere og sammensatte grunner til at utslipp av klimagasser sjelden prises høyt nok til å nå fastsatte mål. Ett element er at hele klimasaken møter på problematikk rundt kollektive goder og gratispassasjerer – alle vil ha godet, men foretrekker at andre betaler for det. I en verden med stor grad av frihandel, kan dessuten strenge reguleringer og skatter i ett land føre til at bedrifter flagger ut («karbonlekkasje»), noe som gir grobunn for et kappløp mot bunnen i form av press for mindre strenge klimarelaterte reguleringer, i konkurransen om bedrifter, kapital og økonomisk aktivitet (Det kan nevnes at EU-kommisjonen i juli 2021 foreslo å innføre karbontoll fra 2026, som

er ment å motvirke karbonlekkasjen⁸). En tredje faktor er at andre klimatiltak ofte er minst like attraktive som karbonprisingsmekanismer i velgernes øyne, og dermed også i politikernes valg- og gjenvalgsperspektiv. Eksempler er direkte eller indirekte subsidier av grønnere alternativer, med mål om at klimavennlige varer skal erstatte det opprinnelige klimaskadelige. Men siden subsidier gjør varer billigere, og dermed (ved første øyekast – før skattefinansieringen av subsidiene) øker vår disponible inntekt, er det sjelden et én-til-én-forhold mellom økningen i klimavennlig produksjon og en eventuell nedgang i klimaskadelig forbruk. Faktisk kan grønne subsidier ha negativ effekt på klimaet. Man kan forestille seg en person som kjøper to varer: kjøtt og grønnsaker. Kjøtt har høyt utslipp, og grønnsaker har lavt utslipp. Politikerne innfører derfor, som et klimatiltak, momsfristak, som er en indirekte subsidie, på grønnsaker. I møte med de nye prisene vil personen ha flere alternative tilpasninger:

- Han kan kjøpe mer grønnsaker, og like mye eller mindre kjøtt.
- Han kan kjøpe litt mer grønnsaker, og litt mer kjøtt.
- Han kan kjøpe like mye grønnsaker som før, til en lavere pris, og dermed ha råd til å kjøpe mer kjøtt enn før grønnsakssubsidiene.

Det første alternativet er utfallet politikere som vedtar grønne subsidier ønsker og sannsynligvis tror på. Det siste alternativet er direkte i strid med intensjonen. Alternativet i midten er nok det mest vanlige, at deler av subsidiene har den effekten politikere ønsker, mens andre deler av subsidien har en nøytral eller negativ effekt.

Dersom politikere i stedet innførte en klimaavgift på kjøtt, i tråd med prinsippet om at forurenser betaler, ville de være sikre på at kjøttforbruket faktisk går ned, siden det får en høyere pris, relativt til alle andre varer. Hvor mye etterspørselen reduseres ved høyere pris, kalles elastisiteten, og den varierer mellom ulike varer. Det er viktig å huske på hva som er hensikten med tiltaket: er målet å øke noe (konsum av grønnsaker) eller å redusere noe (klimagassutslipp)? Hvis målet er å redusere klimagassutslipp, bør hovedsvaret være å øke prisen, slik at etterspørselen for klimaskadelige varer reduseres. En heldig sekundæreffekt av dette er at etterspørselen etter mer klimavennlige varer øker.

Noe av forklaringen på hvorfor karbonavgifter ikke alltid er så politisk populært, og derfor ikke tilstrekkelig utbredt, kan ligge i selve mekanismen som gjør dem så treffsikre. Nemlig at noen varer øker i pris (varene med høyt utslipp), og ingen blir billigere, og dermed reduseres ved første øyekast folks disponible inntekt. Men avgiftskronene har ikke forsvunnet, de er bare kontrollert av staten. Dermed kan de, ved riktig fordeling eller bruk, komme befolkningen til gode, og dermed øke populariteten til karbonavgift som klimatiltak. I dette notatet foreslås fire mulige fordelinger av provenyet fra en tilstrekkelig høy karbonavgift i Norge.

Hoveddel – de ulike løsningene

Dagens modell: provenyet inn i statsbudsjettet

Vi har allerede karbonprising i Norge. Som tidligere beskrevet varierer den effektive karbonprisen mellom ulike sektorer, og halvparten av utslippene er underlagt EUs kvotemarked (les mer om kvotemarkeder i Civita 2018: 11).⁹ Ifølge Stortingets vedtatte «Klimaplan for 2021–2030», er den norske eksplisitte karbonavgiften på om lag 590 kroner per tonn, og denne er vedtatt økt til 2000 kroner i 2030, målt i 2020-kroner.¹⁰ Siden vi allerede har en karbonavgift, har vi også en fordelingsmekanisme for denne – pengene går simpelthen inn på inntektssiden i statsbudsjettet, og fordeles derfra i den ordinære statsbudsjettprosessen. Både Solberg-regjeringen, som gikk av i oktober 2021, og den nåværende Støre-regjeringen følger denne modellen.

Fordeler

Det er flere fordeler med å simpelthen øke karbonavgiften innenfor dagens system. Statsbudsjettprosessen er godt innarbeidet, og litt ekstra proveny fra karbonavgiften vil ikke kreve mer administrasjon eller byråkrati. Dessuten er det ikke noe klart prinsipielt skille mellom karbonavgift og andre avgifter befolkningen betaler, for eksempel veibruksavgift eller alkoholavgift, som går rett inn i statsbudsjettet. Statsbudsjettet er Stortingets viktigste årlige vedtak, og det er ikke unaturlig at nettopp Stortinget fordeler pengene også fra karbonavgiften. Et eksempel på prioritering av provenyet finnes i Klimaplanen, skrevet av Solberg-regjeringen, som slår fast at den regjeringens politikk var at det samlede skatte- og avgiftstrykket ikke skulle øke. Med andre ord ønsket den nå avgåtte regjeringen å redusere andre skatter eller avgifter, i takt med at provenyet fra karbonavgiften øker. Andre regjeringer kan gjøre andre prioriteringer, som for eksempel å finansiere ytterligere offentlige tjenester.

Ulemper

Karbonavgiftene treffer folks hverdag og er synlige. Hverdagsvarer med høye utslipp blir dyrere enn før. Avgiftspengene går rett inn i statsbudsjettet, og blir dermed relativt usynlige. Dette kan være en av grunnene til at det har vist seg politisk vanskelig å øke karbonavgiften tilstrekkelig. Den franske presidenten Emmanuel Macron måtte i 2018 trekke tilbake et forslag om økt karbonavgift, på grunn av opprør fra «de gule vestene».¹¹ I Norge hadde vi et bompeng opprør i 2019, der det nye partiet Folkeaksjonen nei til mer bompenge fikk stor lokal oppslutning i kommunevalget, og Solberg-regjeringen opplevde en intern «bompengekrise», der løsningen var en kostbar økonomisk pakke som både reduserte bompengene og bevilget mer til kollektivtransport.¹² Selv om bompenge ikke begrunnes utelukkende i utslippskutt, men også med prosjektfinansiering, kjøprising og nullvekstmål for biltrafikk i byer, har man noen av de samme mekanismene med svært tydelige ekstrautgifter, og ikke like tydelige gevinster, som skaper motstand.

En annen mulig ulempe er det faktum at provenyet, ved å gå inn i statsbudsjettet, på kortere sikt bidrar til å øke statsbudsjettets størrelse, og dermed statens makt og plass i borgernes liv. Selv om man har tillit til Stortinget, regjeringen og statsbudsjettprosessen som institusjoner, er det ikke sikkert at man ønsker at politikere, og spesielt de man er uenige med, skal få mer offentlige midler til disposisjon. På lengre sikt, da karbonprisen er høy, og omstillingen har kommet

langt, vil provenyet fra karbonavgiften synke. Da må man starte en vanskelig prosess med å kutte i offentlige utgifter.

Karbonavgift til fordeling (KAF)

En annen modell for fordeling av karbonavgiftprovenyet er at dette betales likt og direkte tilbake til befolkningen, for eksempel på månedlig basis. Hvis hele avgiften deles ut til folket er et slik system provenynøytralt. En slik modell kalles gjerne karbonavgift til fordeling (KAF), men den går også under andre navn, som grønn folkebonus eller klimabelønning. På engelsk kalles det gjerne carbon fee and dividend. Den amerikanske stiftelsen Climate Leadership Council, som jobber for KAF, organiserte i 2019 et opprop som foreslo en provenynøytral KAF, og oppropet ble signert av 27 mottagere av nobelprisen i økonomi og fire tidligere amerikanske sentralbanksjefer.¹³ En annen kjent pådriver for KAF er den kjente amerikanske klimaforskeren og mangeårige lederen av NASA Goddard Institute, James Hansen.¹⁴ Canada og Sveits er foreløpig de eneste som har innført KAF-lignende modeller på nasjonalt nivå. Ingen av landene deler ut hele provenyet. Sveits har verdens nest høyeste gjennomsnittlige karbonpris, kun forbigått av Sverige, mens Canadas karbonpris er lavere enn Norges.¹⁵

Personers karbonutslipp har en sterk sammenheng med inntekt.¹⁶ Dette er ikke særlig overraskende. Har man høyere inntekt, har man i snitt et høyere forbruk, og dermed – spesielt når karbonavgiftene er for lave – høyere utslipp. Provenyet fra karbonavgifter vil derfor i størst grad betales av de med høy inntekt og høyt forbruk. Ettersom utslipp i praksis øker proporsjonalt med inntekt, vil medianutslippet være mindre enn gjennomsnittsutslippet, som vil si at flertallet av befolkningen slipper ut mindre enn snittet, og dermed at flertallet vil få mer tilbake enn de betaler inn. At flertallet tjener på et forslag, kan bidra til økt folkelig og politisk støtte.

I et KAF-system der midlene deles ut helt flatt til alle, vil de som slipper ut mindre enn gjennomsnittet få utbetalt mer enn de betaler i avgifter, mens de som slipper ut mer enn gjennomsnittet, må betale inn mer enn de får tilbake. I tillegg vil det flate KAF-beløpet oppleves å være større for de med lav inntekt enn for de med høy inntekt. KAF er et system som teoretisk sett kun omfordeler fra de med høye utslipp til de med lave utslipp, men så lenge utslipp og inntekt har en så klar sammenheng, bidrar også KAF til økt grad av økonomisk omfordeling. Graden av ønsket omfordeling i et samfunn er i utgangspunktet adskilt fra klimaspørsmålet, og i fremtiden trenger ikke nødvendigvis sammenhengen mellom utslipp og inntekt å være tett som den er i dag.

Fordeler

KAF er et enkelt og forståelig system, som ivaretar prinsippet om at forurensere skal betale, samtidig som et flertall får mer tilbake enn de betaler inn. Dermed er det både klimamessig effektivt, og vil kunne oppleves rettferdig – både fordi forurensere tar regningen selv, og fordi ordningen, i snitt omfordeler fra de med høy inntekt til de med lav inntekt. Mastre-Andrés m. fl. (2019) finner i sin metastudie om folks oppfatninger av karbonpriser og tiltaksbyrde, at det er svært viktig at tiltak oppfattes som rettferdige.¹⁷ Dersom KAF-modellen oppfattes rettferdig, vil den bidra til å gjøre det lettere å oppnå bred oppslutning om å øke karbonprisen til det nødvendige nivået.

En annen fordel med KAF-modellen er at pengene holdes separat fra det øvrige statsbudsjettet. Avtalen mellom staten og borgerne er at systemet skal gå i null, altså at det som kommer inn, også skal betales ut. Dermed unngår staten å pådra seg langsiktige forpliktelser som den senere må kutte, eller øke skattene for å finansiere videre.

En tredje fordel er synligheten. I et KAF-system mottar befolkningen en utbetaling på fast basis, for eksempel månedlig, mens prisene på varer endres gradvis. Ettersom pengene deles direkte ut til folket som kontantbeløp, slipper man dessuten problematikken rundt at det er politikere, ofte fra partier man ikke stemmer på, som fordeler pengene. Dermed kan KAF ha støtte over tid, også med skiftende regjeringer.

Ulemper

Selv om KAF i snitt er økonomisk omfordelende, fra de som tjener mye til de som tjener lite, er ikke det hele sannheten. Karbonavgiften har i utgangspunktet ingenting med inntekt å gjøre, sammenhengen er kun basert på korrelasjon mellom inntekt og utslipp. Det er lett å komme på eksempler der folk har store utslipp og lav inntekt, eller lave utslipp og høy inntekt. Det vil finnes mange tilfeller av folk med lav inntekt og en livssituasjon som vanskeliggjør utslippskutt, der de økte karbonprisene sannsynligvis vil utgjøre et vesentlig større beløp enn KAF-utbetalingen, og at karbonprisene i disse tilfellene rammer «svake grupper». Selv om et flertall vil tjene økonomisk på KAF, og at flertallet av de som taper på KAF har høy inntekt, vil det finnes unntak. Disse unntakene vil kunne være eksplosive politiske symboler, i tillegg til reelle menneskelige utfordringer, som KAF-systemet i seg selv ikke inneholder noe svar på. I noen tilfeller vil det sannsynligvis bli nødvendig med økonomiske særtiltak for de som kommer spesielt dårlig ut av KAF, samtidig som de ikke har forutsetninger til å komme seg ut av situasjonen.

Skattereduksjon og muligheten til «dobbel gevinst»

Karbonavgift er en såkalt pigouskatt, oppkalt etter den britiske økonomen Arthur Cecil Pigou, som utviklet teorien om økonomiske eksternaliteter. Pigouskatter er skatter eller avgifter som legges på økonomisk aktivitet som har negative virkninger på tredjepart, med hensikt å korrigere markedssvikten. Karbonavgifter er ment å sette en pris på utslipp, slik at aktørene i handelen tar hensyn til klimagassene som slippes ut. Ettersom ikke-prisesede utslipp er en negativ eksternalitet, og dermed et tilfelle av markedssvikt, er korrigeringen av denne markedssvikten effektivitetsfremmende, og ikke effektivitetshemmende, som de fleste andre skatter. I 2007 sa Finansdepartementet at 80–85 prosent av norske skatter og avgifter er effektivitetshemmende ved innkreving, mens 10 prosent er nøytrale, og 5–10 prosent gir effektivitetsgevinst, ved at de korrigerer negative eksternaliteter.¹⁸ Flertallet av skattene er effektivitetshemmende, fordi skatten fungerer som en kile mellom tilbyder og etterspørter. For eksempel har inntektsskatten den effekten at arbeidsgiver og arbeidstaker møter ulike priser: arbeidstaker forholder seg til prisen etter skatt, mens arbeidsgiver forholder seg til prisen før skatt. Dette går ut over produksjon og velferd, slik at én skattekrone koster samfunnet mer enn én krone. Finansdepartementets rundskriv for utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser anslår et effektivitetstap på 20 øre per krone innkrevd i skatt.¹⁹ Dermed koster hver skattekrone rundt 1,20 kroner fra privat sektor. Tallet

varierer mellom ulike skatter, men rundt 20–25 øre tapt per skattekrone innkrevd er en god tommelfingerregel.

Ved å «øremerke» provenyet fra karbonavgiftene til effektivitetsfremmende skatteutt, for eksempel ved å kutte i inntektsskatten, er det muligheter til å oppnå en såkalt dobbel gevinst (engelsk: double dividend).²⁰ Den første gevinsten er reduserte klimagassutslipp, og den andre gevinsten er økt effektivitet.

Fordeler

Fordelene med å øremerke provenyet til skatteutt er at økonomien blir mer effektiv. Dermed utnyttes ressursene bedre, og økonomien kan produsere mer velstand. Å bruke et karbonavgift-proveny på skatteutt, fremfor å øke offentlige utgifter, vil dessuten bidra til å øke folks makt over, og ansvar for eget liv, fremfor å øke statens størrelse og makt ytterligere.

Ulemper

Selv om skatteutt kan utformes mer eller mindre progressivt, er det vanskelig å kutte store beløp i skatten til de som i utgangspunktet skatter lite eller ingenting. Samtidig vil noen priser øke. I motsetning til KAF, der alle får en lik andel av provenyet, vil en skatteuttmodell, av naturlige årsaker, kun direkte tilfalle de som betaler skatt. Selv om skatteutt er effektivitetsfremmende, vil en slik modell kunne få noen skjeve sosiale utslag. Målet med karbonavgifter er å endre de relative prisene i favør av klimavennlige handlinger, ikke å redusere realinntekten hos mennesker på stønader eller som har lav inntekt.

En annen ulempe med skatteuttmodellen er at kuttene vil bli relativt beskjedne (karbonavgiften vil være liten sammenlignet med inntektsskatten), og dermed lite synlige. Siden inntektsskatten som regel betales før arbeidstakere mottar pengene, vil den eneste forskjellen være at det kommer litt mer penger inn på konto hver måned. Det er sannsynligvis lettere å legge merke til at noen varer øker prosentvis mye i pris, enn at man får beholde litt mer av egen inntekt hver måned. Og kilen i arbeidsmarkedet er dessuten usynlig, så det er fare for at effektivitetsargumentet ikke blir tillagt tilstrekkelig vekt.

Øremerking til klimavennlige alternativer

Provenyet fra karbonavgiftene kan brukes (øremerkes) til å finansiere den grønne omstillingen direkte. Eksempler på tiltak er å bygge sykkelveier, subsidiere solcellepaneler, gi støtte til energi-effektiviseringstiltak, elbilstøtte, og så videre. Hovedargumentet for en slik tilnærming er at det grønne skiftet skjer raskere og mer smertefritt hvis det finnes tilgjengelige alternativer.

Tidligere i notatet, i delkapittelet «Status og utfordringer», ble det argumentert for at avgifter på utslipp er mer effektivt enn å subsidiere det man ønsker at skal erstatte utslippskildene. En forutsetning for en modell der provenyet øremerkes grønne alternativer, er at karbonavgiften i seg selv er høy nok til at kuttene i hovedsak skjer før tilbakebetalingsmekanismen gjør seg gjeldende. Altså at karbonavgiften må regnes som hovedvirkemiddelet for å oppnå kutt, mens støtte til ENØK-tiltak, elbiler, sykkelveier, osv., må sees som tiltak for å gjøre transformasjonen mer behagelig.

Lindhjem m. fl. (2021) bruker spørreundersøkelser for å undersøke den norske befolkningens holdninger til ulike tilbakebetalingsmekanismer for karbonavgiften. De finner at øremerking til andre klimatiltak, er det respondentene sier at er den beste bruken av karbonavgiftsprovenyet, og også den bruken som øker aksepten for karbonavgifter mest, sammen med informasjon om klima-messige primær- og sekundærfordeler av avgiften.²¹ Dette er den første norske systematiske studien av dette, og funnene er i tråd med blant annet Baranzini og Carattini (2017), som finner lignende positive effekter av øremerking til videre klimatiltak, i kombinasjon med gode klimamessige begrunnelser for karbonavgiften.²²

Fordeler

Ved å bruke provenyet på ytterligere klimatiltak, vil man, gitt en tilsvarende høy karbonpris som i de andre alternativene, sannsynligvis kutte utslippene enda raskere. Dette er fordi prisreduksjoner og/eller økt tilgjengelighet for grønne varer og tjenester, gjør at de benyttes oftere enn hva som * er tilfellet dersom kun utslippintensive varer blir dyrere. Dessuten kan de grønne alternativene bidra til å gjøre omstillingen lettere for folk. Men viktigst, skal vi tro funnene til blant annet Lindhjem, Baranzini og Carattini, er at øremerking ser ut til å være den anvendelsen av provenyet som flest er positive til, og som gjør karbonavgiftene mest akseptable.

Selv om øremerking sjelden er det mest samfunnsøkonomiske lønnsomme, ettersom pengene til enhver tid ideelt sett bør gå dit de gjør mest nytte for seg, kan likevel totalbildet være at øremerking i dette tilfellet er riktig – fordi provenyet kommer fra høye nok karbonavgifter, som er en effektiv klimapolitikk, som kan spare oss for store ulemper og kostnader knyttet til dyre klimatiltak med tvilsom effekt.

Ulemper

Når pengene øremerkes til grønne alternativer, kan de ikke samtidig brukes på noe annet. Det er ikke sikkert at provenyet gir mest nytte ved å bygge (eksempelvis) *enda en* sykkelvei, men med øremerking vil pengene måtte brukes på slike tiltak, fremfor andre mulige bruksområder. Alternativkostnaden er verdien av det beste alternativet som ble valgt bort når man har foretatt et valg mellom gjensidig utelukkende alternativer. Hvis ikke sykkelveien er den beste mulige bruken av pengene (de kunne gått til f.eks. skattelette, helsetjenester, utdanning, forsvar, osv.), er alternativkostnaden høyere enn nytten, og dermed øker den reelle tiltakskostnaden av karbonavgiftene. Sagt på en annen måte: alt annet likt, vil øremerking av allerede tilstrekkelig høye karbonavgifter føre til at klimapolitikken blir dyrere enn nødvendig. For med en karbonpris lik utslippets kostnad for samfunnet («the social cost of carbon»), er det i utgangspunktet (klimamessig) likegyldig om folk velger varer og tjenester med lite eller mye utslipp, ettersom kostnaden er innbakt i prisen.

En annen utfordring med øremerking til klimatiltak er at man risikerer å legge forholdene til rette for tilkarringsvirksomhet. Hvilket klimatiltak skal støttes, fra hvilken tilbyder, og hvem skal ordningene begunstige? Med en stor statlig pott som må deles ut til ulike tiltak, vil lobbyisme og annen politisk påvirkning i noen tilfeller kunne vise seg å gi bedre avkastning for bedriften enn ordinær produksjon av varer og tjenester.

Civita er en liberal tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Civita er uavhengig av politiske partier, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter. Den enkelte publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatteren på gard@civita.no eller civita@civita.no.

Forfatteren vil takke Lars Peder Nordbakken og Jon Nicolaisen for kommentarer og innspill til notatet.

Sluttnoter

- 1 Nyttig Q&A med Stanford-økonomene Marshall Burke og Lawrence Goulder. Juni 2021: <https://news.stanford.edu/2021/06/07/professors-explain-social-cost-carbon/>
- 2 SSB har regnet ut de ulike effektive marginale karbonprisene i Norge. November 2021: <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/miljoregnskap/artikler/stor-variasjon-i-effektive-karbonpriser>
- 3 Verktøy for å finne inflasjonsjusterte priser, i dette tilfellet for 2010-USD. <https://www.calculator.net/inflation-calculator.html?cstartingamount1=6050&cinyear1=2010&coutyear1=2021&calcty pe=1&x=85&y=10>
- 4 IPCC: Mitigation Pathways Compatible with 1.5°C in the Context of Sustainable Development (2018), side 152: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/05/SR15_Chapter2_Low_Res.pdf.
- 5 Verdenbanken nettside om karbonprising: <https://www.worldbank.org/en/programs/pricing-carbon>
- 6 World Bank: State and Trends of Carbon Pricing 2021. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35620>
- 7 OECD, 2021: Carbon Pricing in Times of COVID-19: What Has Changed in G20 Economies? https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1113_1113772-m02sbpd0to&title=Carbon-Pricing-in-Times-of-COVID-19-What-Has-Changed-in-G20-Economies&_ga=2.158211770.1676681788.1635929639-2095094834.1635760891
- 8 Sak om at EU-kommisjonen foreslår å innføre karbontoll gradvis fra 2026. <https://energiogklima.no/nyhet/brussel/eu-kommisjonen-foreslar-a-innfore-karbontoll-gradvis-fra-2026/>
- 9 Notat skrevet av Haakon Riekes i 2018. Klimakvoter – hvordan de virker og hvorfor vi trenger dem. <https://www.civita.no/publikasjon/klimakvoter-hvordan-de-virker-og-hvorfor-vi-trenger-dem>
- 10 Meld. St. 13, Klimaplan for 2021–2030: <https://www.regjeringen.no/contentassets/a78ecf5ad-2344fa5ae4a394412ef8975/nn-no/pdfs/stm202020210013000dddpdfs.pdf>
- 11 Sak om «de gule vestene» i Frankrike, høsten 2018: <https://hir.harvard.edu/frances-yellow-vest-movement-and-the-global-debate-on-climate-change/>
- 12 «Her er Erna Solbergs løsningen på bompengekrisen», DN, 23. august 2019. <https://www.dn.no/politikk/regjeringen/frp/bompenger/her-er-erna-solbergs-losning-pa-bompengekrisen/2-1-660092>
- 13 Wall Street Journal, januar 2019. «Economists' Statement on Carbon Dividends»: <https://www.wsj.com/articles/economists-statement-on-carbon-dividends-11547682910>
- 14 Norsk oversettelse av James Hansens artikkel: «Om nødvendigheten av en karbonavgift til fordeling». <https://naturvernforbundet.no/hordaland/fylkeslag/hordaland/nyheter-og-politikk/klima-og-energi/kaf/hvorfor-karbonavgift-til-fordeling-article34151-3773.html>
- 15 Oversikt over gjennomsnittlig karbonpris, april 2021: <https://www.statista.com/statistics/483590/prices-of-implemented-carbon-pricing-instruments-worldwide-by-select-country/>
- 16 Elisabeth T. Isaksen og Patrick A. Narbel, 2016: https://www.frisch.uio.no/publikasjoner/pdf/2017/Postprint/CarbonFootprint_revised.pdf
- 17 Maestre-Andrés, Drews og van den Bergh, «Perceived fairness and public acceptability of carbon pricing: a review of the literature» (2019): <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14693062.2019.1639490>

- 18 Sak der Finansdepartementet og tidligere finansminister Kristin Halvorsen uttaler seg om vridende skatter. <https://e24.no/norsk-oekonomi/i/rA9Lbm/85-prosent-skadelig-skatt>
- 19 Finansdepartementets «Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.» https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_109_2014.pdf
- 20 European Environmental Agency, Konseptforklaring av «double dividend» <https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/double-dividend>
- 21 Lindhjem, Bruvoll og Grimsrud (2021), Figur 7: https://www.samfunnsokonomen.no/journal/2021/4/m-10139/%C3%98remerking_kan_styrke_aksepten_for_klimaavgifter
- 22 Baranzini og Carattini (2017), “Effectiveness, earmarking and labeling: testing the acceptability of carbon taxes with survey data”: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10018-016-0144-7#Sec12>