

Dersom klima var førsteprioritet

**-Politisk uspiselige tiltak for
bedre velferd og lavere utslipp**

Jan Arild Snoen

1. opplag, juni 2008

Utgiver: CIVITA AS

Formgivning, omslag og sats: Therese Thomassen

Produksjon: F. J. Stenersen, Oslo

ISBN 978-82-92581-23-0

Adresse: Civita AS, Akersgaten 20, 0158 Oslo

www.civita.no

Utgivers forord

Det er tilnærmet konsensus i Norge om å ta miljø- og klimautfordringene på alvor. Hvilke prioriteringer som bør foretas er det imidlertid større politiske uenigheter om. Atskillige offentligstyrte ordninger, avgiftsfordeler, subsidier og særinteresser viser også at klimahensynet ikke nødvendigvis tillegges avgjørende vekt for de politiske løsningene.

I denne pamfletten presenteres flere forhold og tiltak som kan gi en miljøgevinst, men som også er bra for offentlige finanser, samfunnsøkonomien og velferden. Disse inkluderer bl.a. avskaffelse av taxfree-ordningen, urbanisering av bosettingen, reduksjoner i jordbrukssubsidier og markedsøkonomiske løsninger for kjøprising. Felles for mange av forslagene er at de utfordrer sterke motkrefter og har lite eller manglende gjennomslag blant partiene. Snoens innspill viser imidlertid at forutsetningene for de gamle politiske avveininger er endret, og at nye løsninger bør vurderes.

Jan Arild Snoen er forfatter, skribent og journalist i Minerva.

Civita er en uavhengig liberal tankesmie. Vi gir våre forfattere betydelig frihet, og innholdet står for forfatterens regning.

Oslo, juni 2008

Kristin Clemet
Leder, Civita

Innhold

Utgivers forord	3
Innledning og sammendrag	7
1. Avskaff taxfree-ordningen	10
2. Urbanisere bosettingen	13
3. Redusere jordbrukssubsidiene	17
4. Redusere skattefradrag for reiseutgifter og kjøregodtgjørelse	21
5. Innføre kjøprising	24
Vedlegg:	
<i>I Markedspris på kraft til kraftkrevende industri</i>	30
<i>II Særordninger for internasjonal skipsfart</i>	32
<i>III Kortreist og langreist mat</i>	33
Kilder	37

Innledning og sammendrag

Det er et viktig prinsipp i norsk miljø- og klimapolitikk at forurensere skal betale. Det fremste virkemidlet for å få til dette har vært bruk av avgifter, men fremover vil også Norges deltakelse i EUs kvotehandelssystem spille en vesentlig rolle. Både prinsippet og virkemidlene har sin naturlige plass i en liberal markedsøkonomi.

Imidlertid fravikes dette prinsippet på mange områder, enten direkte gjennom unntaksbestemmelser, eller indirekte gjennom at skatte- og avgiftsfordeler eller subsidier gjør at den forurensende aktiviteten får større omfang enn den ellers ville ha hatt.

Ved å endre rammebetingelsene kan vi både få en miljøgevinst og styrke statens inntekter. I denne pamfletten vil jeg gjennomgå flere slike tiltak, avgrenset til klimapolitikken. Formålet er ikke en generell drøftelse av skattesystemet eller nivået på miljørelaterte avgifter. Jeg drøfter heller ikke at ulike forurensningskilder betaler ulik pris for sine utslipp.¹

Mitt fokus er mye snevrere: Å finne frem til noen tiltak som vil være bra for offentlige finanser, samfunnsøkonomien og velferden *uavhengig* av effekten på klimaet.² Klimagevinsten er altså å anse som en bonus. Å lete etter slike tiltak, uten å skule til politisk gjennomførbarhet, er en typisk innfallsvinkel fra samfunnsøkonomer. De få støttespillere jeg måtte ha, finnes da også først og fremst i slike miljøer, i Finansdepartementet og i *Dagens Næringsliv*.³

Alle de ordningene jeg foreslår å endre har støtte fra sterke grupper, og det finnes også enkelte saklige argumenter til støtte for dem. Mange vil summarisk avvise alle mine forslag som politisk umulige. Det er ikke tilfeldig at verken Lavutslippsutvalget eller Regjeringen gjennom sin Klimamelding foreslår dem.

Denne gjennomgangen avdekker at dersom politikere sier at de vil

sette hensynet til klimaet over alle andre hensyn, er de sannsynligvis ikke ærlige. I praksis gjør de noe annet. Ja, ikke bare det – selv tiltak som gavner samfunnets velferd og/eller styrker statens finanser, og i tillegg gir en klimagevinst, velges bort. Andre hensyn - eller interessegruppene bak status quo, om man vil - veier tyngre. Alle partier rammes av dette:

- Alle partier utenom KrF, og høyresiden aller sterkest, støtter taxfree-ordningen, selv om den er økonomisk irrasjonell, innebærer favorisering av dem som reiser mye og indirekte subsidierer transport og dermed miljøutslipp. Den sittende regjeringen har sågar utvidet ordningen.
- Alle partier, og mellompartiene og venstresiden aller mest, bruker enorme summer på å opprettholde spredd bosetning og dempe urbaniseringen, selv om det gir høyere utslipp.
- Alle partier, og her er mellompartiene de fremste pådriverne, støtter en massiv subsidiering av et norsk landbruk som er ineffektivt både i forhold til økonomi og utslipp.
- Sentrumpartiene og venstresiden er i front når det gjelder å subsidiere transport i distriktene. Godt over to milliarder kroner går årlig som direkte tilskudd til særlig utslippstunge aktiviteter – flytrafikk, ferger og Hurtigruta. Alle partier er enige om at bilister skattefritt kan motta reiserefusjon som ligger betydelig over de marginale driftskostnadene som bilistene har. Den sittende regjeringen har til og med økt satsen.
- Høyresiden nekter å følge normale markedsøkonomiske prinsipper gjennom å la bilistene betale for et knapt gode og det tidstapet de påfører hverandre gjennom køprising. Og det selv om de fleste bilister trolig ville komme bedre ut av et slikt system, samtidig som man fikk en miljøgevinst. Venstresiden tør heller ikke å presse igjennom dette.

Det burde egentlig ikke være oppsiktsvekkende at klimahensyn ikke

setter alle andre hensyn til side, selv om retorikken fra politikerne kunne tilsi det. Politikk dreier seg nettopp om en avveining av ulike mål. Det er bare i høyst ekstreme situasjoner, for eksempel dersom nasjonens overlevelse eller livet på kloden er truet, at ett hensyn trumfer alle andre. Det er ikke grunnlag for å si at den globale oppvarmingen truer livet på kloden, men derimot sterke indikasjoner på at den kan gi betydelige skadevirkninger.⁴

Selv om forslagene ovenfor utfordrer sterke motkrefter, er det på tide å ta en ny kikk. Dagens ordninger ble etablert i en tid der man la mindre vekt på miljøhensyn, og før klimautfordringene kom på dagsordenen. Forutsetningene for de gamle politiske avveiningene er altså endret. Det har kommet til en ny faktor. I noen tilfeller burde det være nok til å vippe balansen, slik at gamle ordninger endres.

Partiene på Stortinget (bortsett fra Fremskrittspartiet) har kommet frem til et klimakompromiss. Dette skjerpet målsettingene, men er tynnere på konkrete tiltak. Norske politikere har drevet denne øvelsen i flere tiår – overbud i målsettinger, mens tiltakene for å nå målene sitter langt inne. Statens gode tilgang på penger gjør at svært mange av de vedtatte og ønskede tiltakene betales over statsbudsjettet. Massive kvotekjøp i utlandet redder Norges Kyoto-forpliktelser.

Utsiktene til at det blir vedtatt tiltak som faktisk *går ut over noen* er små. I så måte var klimakompromissets enighet om å legge på bensinavgiften med 5 øre og dieselavgiften 10 øre literen typisk. Selv dette har i skrivende stund utløst opprørstemning i Arbeiderpartiets stortingsgruppe.

Et virkelig klimakompromiss kunne imidlertid begynne et annet sted. Tenk om alle partiene ble enige om å oppgi de kjepphestene jeg har nevnt ovenfor – ble enige om å gjøre alle de tingene som er fornuftige, men politisk umulige? På den måten kunne de dele skylda for det som er upopulært. Sjansen for at dette skal skje er nok heller beskjeden, for å si det mildt.

Da er det mer formålstjenlig å se på hvordan motkreftene kan svekkes (eller kommes i møte, om man vil). Felles for alle de tiltakene jeg gjennomgår er at de bedrer statsfinansene, enten ved å redusere subsidier eller ved å øke skatter og avgifter fordi fritaksordninger bortfaller (eller i tilfellet med kjøprising – at det innføres en pris på noe som har vært

gratis).

Disse pengene kan resirkuleres gjennom lettelser i andre skatter og avgifter, eventuelt gjennom økte offentlige utgifter på prioriterte områder.

Klimaeffekten av alt dette vil variere sterkt og det vil føre alt for langt å komme med detaljerte anbefalinger om hvordan disse pengene skal brukes. Jeg ser likevel på hvordan ekstrainntektene kan brukes til å ”smøre” reformene, og dermed gjøre det lettere å samle politisk flertall for dem.

1. Avskaffe taxfree-ordningen

Vi kan i dag kjøpe alkohol og tobakk billigere i tilknytning til utenlandsreiser gjennom to ordninger. Den egentlige taxfree-ordningen innebærer at disse varene selges uten avgifter på ferger og flyplasser. I tillegg kommer muligheten til å kjøpe varene i utlandet med de avgifter som gjelder der, slik vi blant annet gjør gjennom handel over svenskegrensen.

Ordningen med taxfree-kvoter på alkohol og tobakk gjør utenlandsreiser mer attraktive på flere måter:

- Innsparingen i forhold til å kjøpe disse varene innenlands reduserer nettokostnaden ved utenlandsreisen for den store andelen som benytter seg av kvoten.
- De ekstraordinære gevinstene som taxfree-salget gir for flyplassene og utenriksferjene er med på å subsidiere billett-kostnadene, direkte eller indirekte. For flyplassenes del skjer dette ved at det store overskuddet fra å selge konsesjonen til taxfree-salg brukes til å holde flyselskapenes landingsavgifter lavere enn de ellers ville ha vært. Gardermoen har for eksempel større inntekter fra taxfree-handelen enn fra flyselskapenes avgifter. Gjennom et krysssubsideringssystem kommer dette også ulønnsomme flyplasser i distriktene til del. Konkurransen sørger for at hele eller mesteparten av denne besparelsen videreføres i billettprisene. For fergene slår en del av

overskuddet fra taxfree inn på bunnlinjen, noe som gjør det mer attraktivt å etablere flere tilbud og bygge større båter, mens en del overveltes i lavere billettpriser.

- Å handle taxfree gir noen (inkludert forfatteren) en egen tilfredsstillelse, utover den rene økonomiske gevinsten. Vi kan gjerne kalle dette en positiv "Harry-effekt". Å dra over svenskegrensen for å handle blir en symbolhandling.

Klimaeffekt

Fortolling av all alkohol og tobakk vil utvilsomt redusere svenskehandelen og dermed bilkjøringen over grensen. Størrelsen på nedgangen er vanskelig å fastslå, da denne handelen også motiveres av lavere priser på andre varer. Ifølge Grensehandelsutvalget (NOU 2003:17) oppgir de som handler over grensen at den viktigste motivasjonen er å kjøpe kjøtt. Dette kan være reelt, eller betydningen av alkohol og tobakk tones ned fordi kjøtthandel er et mer "politisk korrekt" svar. Grensehandelsutvalget beregner da også at 35 prosent av grensehandelen med Sverige består av alkohol og tobakk, mens kjøtt står for 19 prosent.

Nøkterne regnestykker viser at grensehandel mot Sverige sjelden fremstår som veldig lønnsom, dersom man tar hensyn til transportkostnadene og dersom innsparingen ved handelen er eneste motiv. Denne marginale lønnsomheten vil påvirkes betydelig av endringer i tollreglene, og vil derfor kunne skape et vippepunkt for mange handlende, og dermed ha en betydelig effekt på aktiviteten.

På samme måte er det vanskelig å si med sikkerhet hvor mange som lar være å ta fergeturen til København, Strømstad eller Kiel dersom tax-free-kvoten bortfaller og billettprisen øker noe.

Den største effekten av et bortfall av taxfree-ordningen vil trolig komme på utenlandsreiser med fly. I dag er besparelsen gjennom denne ordningen alene nok til å dekke kostnaden ved mange billiggjetter, og det er derfor rimelig å tro at den har betydelig effekt for omfanget av slike reiser. Klimautslipp fra utenriks flytrafikk tilsvarer i størrelsesorden 6 prosent av samlede norske utslipp, dersom vi baserer oss på en beregning fra NTNU i 2007, som forsøker å ta med en del effekter som andre utregninger som viser lavere utslipp ikke tar hensyn til (Arvesen & Hertwich, 2007).

Med dagens regler regnes ikke utenlandsk flytrafikk inn i det norske klimaregnskapet, slik at kutt her ikke kan brukes til å oppfylle formelle norske utslippsforpliktelser. Reelt sett har de selvsagt akkurat samme effekt på klimaet som de utlippene som omfattes av regnskapet. Svenskehandelen gir for øvrig også en forskyvning av utslipp mellom land, siden mange norske handlende fyller opp tanken på svensk side, men denne effekten er nok heller beskjeden.

Proveny

Stopp i taxfree-salg vil føre til større salg gjennom norske vin- og øl-utsalg, og dermed økte avgiftsinntekter. Effekten er langt fra så stor som størrelsen på dagens taxfree-salg:

- Samlet alkoholkonsum vil gå noe ned når prisen øker.
- Økt smugling.
- Økt hjemmebrenning.

Særavgiftsutvalget (NOU 2007:08) beregnet at taxfree-ordningen, samt grensehandel med alkohol og tobakk kjøpt i land med lavere avgiftsnivå (primært Sverige), gir et avgiftstap på om lag en milliard for den norske stat. Da er ikke reduksjonen i momsinnkomstene som følge av innkjøp av andre varer i utlandet regnet med.

På den annen side vil altså statseide Avinors inntekter gå ned, men poenget er at Avinor kan overvelte dette på flyselskapene og i siste instans kundene, slik at det slår ut i økte billett-kostnader.

Resirkulering og politisk realisme

Taxfree-ordningen er svært populær, og ses på av mange som et pustehull i norsk moralisme og formyndermentalitet. Dette har hittil mer enn oppveid fordelingspolitiske argumenter, som ellers står sterkt i Norge. Taxfree-ordningen innebærer jo at de som reiser mye utenlands, og det henger sammen med inntektsnivå, subsidieres av dem som reiser lite.

En avvikling vil også øke kontrollbehovet på grensen og sikkert medføre økt smugling. Dette har sikret at politikerne har lagt alle forslag om å fjerne ordningen i skuffen så raskt de bare kan. Bare Krf er tilhenger av dette.

Den eneste måten man i tilstrekkelig grad kan dempe denne motstanden på, er å sette ned de ordinære avgiftene på alkohol og tobakk, slik at den vanlige forbruker kommer likt ut, men sparer turen til utlandet. Dersom Særagiftsutvalget har rett, har vi en milliard kroner til rådighet. Siden samlede alkohol- og tobakksavgifter ligger omkring 18 milliarder, blir ikke reduksjonen særlig merkbar, men det er prinsippet som gjelder – pengene tilbakeføres til forbrukerne.

Utover klimaeffekten er de samfunnsmessige ekstrafordelene fordelingspolitiske, og først og fremst en effektivisering av samfunnsøkonomien. Taxfree-ordningen fører til en ineffektiv småskala-import av varer som vi mye mer effektivt kunne ha kjøpt i lokale butikker.

2. Urbanisere bosettingen

Norge fører en aktiv politikk for å sikre desentralisert bosetting. En mengde tiltak anvendes for å få til dette. Primært dreier det seg om overføringer over statsbudsjettet eller gunstigere skatteregler. Overføringene går både til privatpersoner, til næringsdrivende og bedrifter og til kommuner, siden de statlige overføringene favoriserer små kommuner og kommuner nordpå. I tillegg kommer pålegg om kryssubsidiering, for eksempel slik at Postens kunder i byene subsidierer dem som bor i grissgrendte strøk.

En del av disse særordningene er direkte rettet mot å redusere kostnadene ved transport, og bidrar dermed direkte til økte miljøutslipp.

- Flytilbudet i distriktene subsidieres både gjennom kryssubsidiering fra de store flyplassene (som delvis er finansiert gjennom taxfree-privilegier) og direkte tilskudd til såkalt ”kjøp av innenlandske flyruter”, som for 2008 beløper seg til en drøy halv milliard.
- Staten betaler mer enn 1,5 milliarder kroner for at fergeselskapene skal kunne opprettholde sin (forurensende) virksomhet uten å belaste brukerne med mer enn en del av kostnadene. I tillegg går det nesten 300 millioner kroner til Hurtigruten, utover fordelene ved at også dette tilbudet nå kommer inn under nettolønnsordningen.⁵
- Frem til 2002 hadde vi en såkalt fraktutjevningssystem som ga

lavere bensinpriser i distrikter der det var dyrt å få transportert ut bensinen. Den rødgrønne regjeringen lovet i Soria Moria-erklæringen å gjeninnføre noe lignende, men forslaget er fremdeles under utredning.

- Da EØS-avtalen i en periode satte bom for differensiert arbeidsgiveravgift, ble denne erstattet med en nasjonal transportstøtteordning. Etter at den differensierte arbeidsgiveravgiften nå er gjeninnført, bruker Staten fremdeles midler til regionale transportstøtteordninger.

Men det aller meste av batteriet av tiltak dreier seg om å gjøre det mer lønnsomt å bo i distriktene eller å subsidiere offentlige tjenester der.

Klimaeffekt

Tettbygde strøk, særlig byene, har betydelig lavere utslipp av klimagasser pr. innbygger. De store byene ligger stort sett under halvparten av landsgjennomsnittet, og noen, som Oslo, Stavanger og Tromsø, under en tredjepart. Det viser de kommunefordelte klimagassutslippene som Statistisk Sentralbyrå beregner.

Imidlertid sier disse råtallene oss lite. Det meste av industrien ligger utenfor byene, og det er fornuftig både av økonomiske og miljømessige grunner. Landbruket ligger også av naturlige grunner der, og jeg kommer tilbake til landbrukspolitikken i et eget kapittel.

Klimaeffekten av bosettings- og distriktspolitikken er først og fremst knyttet til fordeler ved å bo tettere. Jeg skal derfor konsentrere meg om energibruk i husholdningene og transportutslipp. Siden tall for Oslo er lettere tilgjengelig enn andre byer, og Oslo er et ytterliggående eksempel på tett bosetting, sammenligner jeg hovedstaden med landsgjennomsnittet.

Transportutslipp

Transportavstandene er mindre når befolkningen bor tett, og er for mange så små at de ikke har behov for bil, men kan gå eller sykle.⁶ Kollektivandelen er langt høyere i byene, siden det store trafikkgrunnlaget gir et langt mer omfattende tilbud. Også varedistribusjon og næringstrafikk er mer effektiv i tettbygde strøk.

Fra de samlede transportutslippene i SSBs statistikkbank har jeg valgt å konsentrere meg om veitrafikken.⁷ I Oslo tilsvarte disse klimautslippene i

2005 drøyt 1,2 tonn pr. innbygger (Andersen, 2007). I Bergen var de snaut 1,7 tonn pr. innbygger, i Stavanger 1,4 tonn og i Trondheim 1,2 tonn pr. innbygger. På landsbasis tilsvarte utslippene fra veitrafikken 9,6 millioner tonn (snaue 20 prosent av samlede norske utslipp), eller omkring 2,1 tonn pr. innbygger.⁸ Vi ser altså at dersom utslippene på landsbasis ble redusert til nivået i de store byene, ville samlede norske klimagassutslipp kunne reduseres med 6-7 prosent. *Det er et betydelig bidrag.*

Men i Akershus ligger utslippene noe *over* landsgjennomsnittet. De tett befolkede områdene i Asker og Bærum ligger rundt landsgjennomsnittet, mens mer spredtbygde kommuner ligger over. Noe av dette skyldes nok arbeidsreiser inn til Oslo, og noe kan tilbakeføres til at inntektsnivået i Akershus ligger på topp i landet. Jo rikere vi er, desto mer reiser vi. Men trolig er en vesentlig del av forklaringen at det ikke først og fremst er sentralisering generelt, men *urbanisering* som reduserer transportutslippene.

Energibruk i husholdningene

Oppvarming og annen energibruk i boligene domineres i Norge av elektrisitet. Siden praktisk talt all kraftproduksjon hittil har vært vannkraft, har ikke dette noen direkte utslag på norske klimagassutslipp. I vedlegg 1 om kraftsubsidier til industrien gjør jeg nærmere rede for hvorfor elforbruket likevel er relevant, siden den siste brukte kilowatten i Norge i praksis produserer ved hjelp av fossile brensler i de land vår kraftforsyning er knyttet til. Lavere kraftforbruk er derfor likevel et viktig klimatiltak.

Fremdeles utgjør ved, kull og koks omkring 15 prosent av energibruken i boligsektoren. Ved står for brorparten av dette. Ved inngår i det naturlige kretsløpet og har derfor ingen netto klimaeffekt. Derimot er ved en betydelig kilde til partikkelutslipp. I tettbygde strøk er det derfor ønskelig å redusere vedfyringen eller erstatte gamle ovner med mer rentbrennende ovner, pelletskaminer etc. I spredtbygde strøk er dette mindre viktig.

Tett bosetting har tre viktige positive effekter:

- Blokkbebyggelse er mer energieffektiv gjennom at det er færre varmetapende yttervegger i forhold til samlet areal.

- Gjennomsnittlig boareal er lavere i byene. Det skyldes høyere boligpriser/leiepriser, som mer enn oppveier at inntektene også er høyere her. Dersom vi justerer for husholdningsstørrelse – det er flere enslige, studenter etc. i byene, og en del barnefamilier flytter til enebolig utenfor byen når familien vokser, forsvinner imidlertid noe av denne effekten.
- Det er lettere og mer økonomisk å legge til rette for fjernvarmesystemer o.l. som erstatter elektrisitet eller oljefyring med fornybare energikilder.

Noen av disse positive effektene kan maskeres av at byfolk har høyere inntekt og formue. De har derfor generelt høyere forbruk. Noe av dette merforbruket tas nok ut i form av høyere komfort og mer energikrevende utstyr.

Statistikken over energibruken fordelt på landsdel viser da også at Oslo bruker nesten 29 prosent mindre energi pr. husholdning enn landsgjennomsnittet. Imidlertid består en stor del av merforbruket utenfor Oslo av vedfyring. Tar vi vekk denne, som ikke er relevant i klimasammenheng, er forskjellen redusert til omkring 20 prosent. Dersom vi i tillegg tar hensyn til at husholdningsstørrelsen er vesentlig mindre i Oslo enn i resten av landet, er energibruken knyttet til bolig pr. innbygger i Oslo bare marginalt lavere enn i resten av landet. Den videre utviklingen av fjernvarmenettet i byen vil imidlertid kunne påvirke dette i positiv retning.

Oppsummert kan vi altså ikke finne noen betydelig reduksjon i elektrisitetsforbruket i tett bosetting. En del av vinningen går bort i lavere andel av vedfyring. En annen del kompenseres gjennom et velstandsrevet merforbruk.

Motkrefter og mulighet for politisk flertall

De samlede distriktsoverføringene beløper seg til flere titalls milliarder kroner. Bare en liten endring i denne politikken frigjør derfor betydelig midler.

Støtten til norsk distriktspolitikk og målsettingen om spredt bosetting er massiv, og deles av alle partier, om enn mindre helhjertet av FrP. Det er liten tvil om at et politisk flertall vil prioritere dette målet fremfor

utslippsreduksjoner. At distriktspolitikken ikke stopper sentraliseringen, slik at andelen som bor i de mest sentrale kommunene økte fra 50 prosent i 1980 til 55 prosent i 2007, ser ikke ut til å påvirke folks holdninger vesentlig. De som har flyttet til byen endrer i liten grad synspunkt på distriktspolitikken.

Det er likevel mulig å se for seg visse justeringer. En idé som samler en viss støtte er ”desentralisert sentralisering”, dvs. å satse på utviklingen av større kommunesentra og byer i distriktene som kan gi kritisk masse i forhold til offentlig tjenesteyting, kulturtilbud og lignende.

Det kan dessuten være mulig å få til et kritisk blikk på ordninger som er direkte rettet inn mot å gjøre transport billigere, slik at forbindelsen til økte klimagassutslipp er tydeligere enn gjennom den generelle distriktspolitikken. Dersom man av politiske grunner ønsker å gjøre det lettere å bo i distriktene, bør dette skje gjennom ordninger som er mer generelle, ikke gjennom ordninger som gjør det billigere å forurense.

3. Redusere jordbrukssubsidiene

Landbruket i Norge ville vært vesentlig mindre dersom det ikke var for subsidiene og skjermingsstøtten (forskjellen mellom den prisen norske forbrukere betaler og verdensmarkedsprisen). I henhold til OECDs tall var den samlede støtten omkring 19 milliarder kroner i 2006, hvorav omtrent to tredeler belastes statsbudsjettet.

Klimaeffekt

Jord- og skogbruk står for klimagassutslipp på snau 5 millioner tonn CO₂-ekvivalenter hvert år (4,9 millioner tonn i 2005), eller omtrent 9 prosent av samlede norske utslipp. Det aller meste av dette stammer fra jordbruket. Fordelingen av disse utslippene er viktige når vi skal anslå hvor store globale utslippsreduksjoner en dramatisk nedgang i norsk jordbruk ville gi.

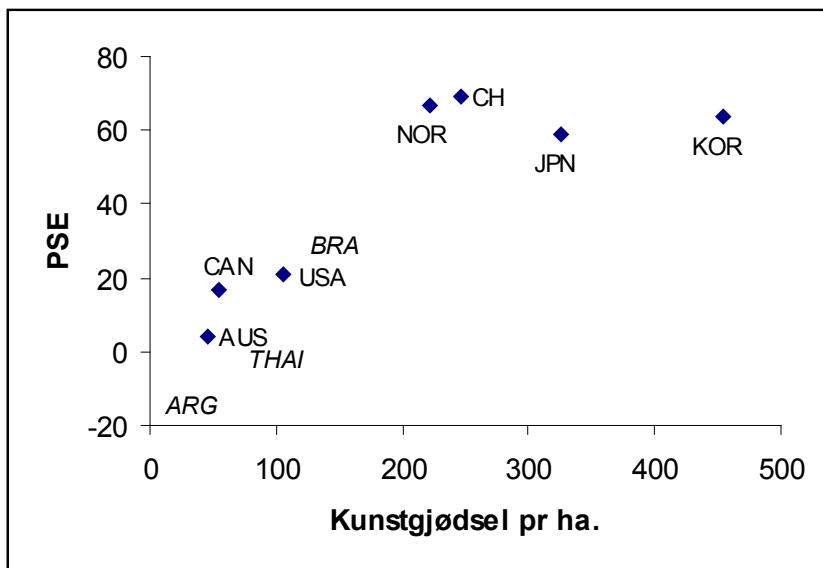
Det norske jordbruket, med sitt vanskelige naturgitte utgangspunkt og små enheter, er uvanlig *energiintensivt*. Det betyr at de energirelaterte utslippene ville falle dersom maten ble produsert i land med bedre

naturlige forutsetninger. Imidlertid er de energirelaterte utslippene relativt beskjedne, omkring 0,5 millioner tonn.

Utslipp av lystgass (N_2O) står for omkring 2,1 millioner tonn CO_2 -ekvivalenter, av dette er omkring 30 prosent kunstgjødsel (Snellingen m.fl. 2006). Bruken av kunstgjødsel er uvanlig høy i Norge. Det er interessant at land med høye jordbrukssubsidier også har svært høy bruk av kunstgjødsel. Begge deler er svar på dårlige naturlige forutsetninger. De store landbrukseksportørene bruker tilsvarende langt mindre kunstgjødsel. Australia og Canada bruker for eksempel bare omkring en fjerdedpart av Norge og Sveits. Argentina enda mindre.

Figuren viser forholdet mellom bruk av kunstgjødsel per hektar og subsidieringen av landbruket.⁹ Utslippsdataene er ikke helt ferske, men hovedbildet holder også i dag.

Bruk av kunstgjødsel pr ha dyrkbart areal, 2000 og produsentsubsidier (PSE) til jordbruket



Kilder: FAO 2001, FAO Land Use Database, OECD 1994, 2002.

Metan fra husdyr og (i mindre grad) husdyrgjødsel er i samme størrelsesorden som lystgass-utslippene, ca 2,2 millioner tonn. Forskjell i foring kan påvirke utslippene pr. enhet, men det er usikkert om det er mulig å oppnå vesentlige utslippsreduksjoner ved å hente kjøtt- og melkeprodukter fra utlandet.

Det er mangel på gode sammenligninger av utslipp fra landbrukssektoren i ulike land. Derfor er det vanskelig å beregne de globale utslippsvirkningene av å flytte produksjonen fra et land til et annet. Jeg drøfter denne problemstillingen – ”kortreist” mot ”langreist” mat i vedlegg 3. Der gjengir jeg også resultatene fra en detaljert studie som sammenligner New Zealand og Storbritannia, og viser at transportutslippene er små sammenlignet med de lavere produksjonsutslippene på New Zealand.

I tillegg til det lille vi har av forskning vet vi at norsk landbruk er energi- og gjødselintensivt. Det tilsier at utslippene generelt er høyere her enn i aktuelle eksportland. Utslippene forbundet med transport av matvarer til Norge er generelt beskjedne, sammenlignet med utslippene knyttet til produksjonen. Det er derfor sannsynlig at økt matvareimport vil redusere de globale utslippene.

Men effekten vil variere sterkt for ulike typer mat, og etter hvor importen kommer fra. Det trengs derfor betydelig mer forskning på dette området før sterke konklusjoner kan trekkes. Teknologirådet har satt i gang et forskningsprosjekt nettopp om dette, med tittelen ”Matens klimaspør”. I det minste tør jeg slå fast at påstanden som ofte fremmes fra norske bondeorganisasjoner om at mer matproduksjon i Norge er klimavennlig er udokumentert og sannsynligvis feil.

Skogbruk isteden?

Dersom vi forutsetter at en del av jordbruksarealene omgjøres til skogsdrift (som i svært liten grad mottar offentlig støtte), vil dette i en overgangsperiode gi en meget betydelig nasjonal klimaeffekt i form av CO₂-binding av skog. Når skogen er moden, dvs. at avvirkningen er like stor som gjenveksten, bortfaller denne effekten. På global basis er nettoeffekten usikker, siden bortfall av areal i Norge må kompenseres med større jordbruksareal i andre deler av verden. Noe av dette vil være tidligere skogsareal.

Bieffekt: Økende matvarepriser i verdensmarkedet

Det er for tiden stor oppmerksomhet omkring økende matvarepriser i verdensmarkedet. En reduksjon i norsk matproduksjon vil i seg selv bidra til høyere priser enn de ellers ville ha vært, selv om effekten ikke vil være dramatisk.

Selv om raske prisendringer slik vi har sett det siste året utvilsomt skaper store problemer, er den langsiktige virkningen langt mer uoversiktlig og sammensatt. Høyere priser vil stimulere mer produksjon i fattige land, og være til fordel for bøndene der, som generelt sett er fattigere en bybefolkningen. Når mer produksjonskapasitet utvikles og utnyttes i fattige land, gjør det også disse landenes matvareforsyning mer robust.

Klimahensyn må ikke få overprøve alle andre hensyn, heller ikke når det gjelder matvareproduksjon, men det er ikke opplagt at høyere verdensmarkedspriser på mat er til skade for verdens fattige.

Proveny og kompensere tiltak

Som nevnt er norsk jordbruk uvanlig kostbart. En omlegning til et totalt markedsbasert jordbruk ville trolig slå ut mesteparten av jordbruket. Det gjelder selv om dette skulle være en del av en global reform der verdensmarkedsprisene ville øke på grunn av lavere subsidier i rike land. Ved siden av bekymringene for de internasjonale matvareprisene er det to viktige argumenter mot å gjennomføre noe slikt:

- *Forfall av kulturlandskapet*, som kan sies å være et kollektivt gode. Dette kan også gi seg negative utslag som lettere lar seg beregne i kroner og øre. Blant annet har reduksjonen i husdyrholdet allerede redusert sikten fra veiene i turistområder.
- *Sysselsettingseffekter og økonomiske ringvirkninger*. Disse er bare relevante dersom norsk jordbruk bygges ned så raskt at arbeidskraften ikke fanges opp av andre næringer. Sysselsettingen i jordbruket faller hvert år, og er i inneværende år nede i omkring 60.000 årsverk, i følge Budsjettnemda for jordbruket. Andelen av samlet sysselsetting er nesten halvert de siste tyve år, og hvert år faller omtrent 4 prosent bort. Med det arbeidsmarkedet vi har i Norge i overskuelig fremtid, kan en betydelig raskere avgang absorberes. Yngre bønder kan

mange steder lett finne annen sysselsetting, men i deler av landet der jordbruket er nøkkelnæringen, vil mange lokalsamfunn utvilsomt få problemer. Eldre bønder vil også ha større problemer med å finne nytt arbeid.

En mulig modell for avvikling av jordbruksstøtten er å la forbrukerne få den fulle fordel av bortfallet av skjermingsstøtten – maten blir altså betydelig billigere, men resirkulere de sparte subsidiene over statsbudsjettet. En del kan gå til landskapsvern og kulturlandskap, slik at en del av bøndene fortsatt vil ha et utkomme. En annen del kan gå til omstruktureringstiltak. Disse kan være individrettede, og oppmuntre til flytting til mer sentrale strøk (se kapitlet om urbanisert bosetting). De kan også være rettet mot særlig utsatte jordbrukskommuner, og ha som målsetting å opprettholde bosettingen der. Det siste er ikke fornuftig ut fra klimahensyn, men andre hensyn kan veie sterkere.

Det er selvsagt mulig med mindre drastiske tiltak enn full avvikling av støtten. Det har vært små endringer i den nominelle støtten de siste årene, slik at den reelt sett har sunket. Denne prosessen kan akselereres, og kuttene først og fremst skje innen produksjon som er særlig utslippsintensiv. På den annen side er jordbrukspolitikken og dens mange målsettinger og virkemidler allerede så komplisert at knapt nok noen har oversikten. Å føye til utslippsintensitet gjør den ikke mer oversiktelig.

4. Redusere skattefradrag for reiseutgifter og kjøregodtgjørelse

Kjøregodtgjørelse

Statens satser for kjøregodtgjørelse danner grunnlaget for den refusjon man får både i staten og i mange private virksomheter som følger statens satser. Dersom det refunderes mer enn statens satser, regnes dette som en skattepliktig inntekt. Hvorvidt den skattefrie kjøregodtgjørelsen er for høy eller lav er sterkt omstridt. Utslagsgivende er hvorvidt vi ser på de samlede kostnadene ved bilhold, som inkluderer finanskostnader, eller de marginale kostnadene – hva det koster å kjøre en ekstra kilometer når

man likevel har bilen.

Satser som overstiger marginalkostnadene ved bilbruk innebærer at bileieren oppmuntres til å kjøre. Vi forutsetter da at brukeren likevel hadde hatt bil tilgjengelig, uavhengig av at den skulle brukes til formål som dekkes av refusjonen. Denne forutsetningen vil høyst sannsynlig være oppfylt for de aller fleste som mottar kjøregodtgjørelse.

Kjøregodtgjørelsen har de siste årene vært 3 kroner pr. km for de første 9.000 kilometer og kroner 2,40 for det overskytende. I forbindelse med lønnsforhandlingene våren 2008 ble den satt *opp* til henholdsvis 3,50 og 2,90. De variable kostnadene varierer selvsagt, men i Dine Pengers bilholdskalkulator er disse (drivstoff, kjøreavhengig del av forsikringen, verksteds- og vedlikeholdsutgifter, dekk og olje) for en gjennomsnittsbil oppgitt til kr. 1,57 pr. km. Denne er fra 2007, og med økningen i bensinprisen ligger den nok noe høyere i skrivende stund.

Reise mellom bosted og jobb

Utgifter i forbindelse med reise til og fra jobb har tradisjonelt blitt regnet som en utgift til inntekts ervervelse, og dermed vært fradragsberettiget i inntekten, utover en viss egenandel. Vi har imidlertid også et minstefradrag, som har vært ment som et sjablongmessig fradrag som skulle dekke ulike utgifter som arbeidstakeren hadde i jobben, blant annet for å redusere dokumentasjonsarbeidet og lette ligningsfunksjonærenes arbeid. Minstefradraget spiller også en fordelingspolitisk rolle, og har økt kraftig de senere år.

Samtidig er den ikke fradragsberettigede egenandelen ved reise til og fra jobb økt betydelig. I dag er fradraget 1,40 kroner pr. kilometer (uansett reisemåte) av det beløpet som overstiger 12.800 kroner. Økningen i egenandelen kan ses som en respons på at en større del av reiseutgiftene må anses som innbakt i det økte minstefradraget. I dag er det derfor mange (de som har reise til og fra jobb på mindre enn ca 9.000 km i året) som ikke nyter godt av noe særskilt reisefradrag.

Fremdeles er det likevel slik at dette fradraget reduserer reiseutgiftene og dermed oppmuntrer reising.

Klimaeffekt

Logikken bak å fjerne reisefradraget og redusere kjøregodtgjørelsen ned

til gjennomsnittlige marginale driftskostnader er at staten ikke skal bidra til å redusere kostnadene ved transport, og at bortfall av slike ordninger vil redusere transportvolumet.

De kortsiktige effektene av å redusere kjøregodtgjørelsen vil blant annet bestå i at arbeidstakeren får økt incentiv til å reise på billigst måte, blant annet til å dele transport med andre. Det blir også gunstigere å benytte seg av kollektivtransport. Når arbeidsreiser i jobben ikke lenger gir overskudd i forhold til marginalkostnadene ved bilhold, vil det også skape økt bevissthet rundt å redusere transportomfanget.

Siden reisefradraget ikke skiller mellom reisemåte vil en fjerning av det ikke skape noe incentiv for økt bruk av kollektivtransport. Derimot oppmuntrer det til å skaffe seg jobb nærmere bostedet, eller motsatt, flytte nærmere jobben. Som med alle tiltak som øker reisekostnadene, kan vi si at det har en sentraliserende effekt, og jeg viser til kapitlet om spredt bosetting.

Jeg har ikke gjort noe forsøk på beregne utslippseffekten av disse tiltakene.

Proveny og resirkulering

Statens skatteinntekter vil stige som følge av at reisefradraget bortfaller. I dag utgjør fradraget for reise til og fra arbeid en reduksjon i det offentlige skatteinntekter i størrelsesorden 1,4 milliarder kroner (*Dagens Næringsliv*, 6. juni 2007).

Imidlertid er det også en risiko for at en del arbeidstakere vil droppe ut av arbeidsmarkedet dersom fradraget for jobbreiser bortfaller. Det vil bli mindre lønnsomt å søke seg jobb borte fra bostedet i forhold til å søke ulike former for trygd.

Denne reduksjonen i fleksibiliteten i arbeidsmarked kan være så betydelig at det *ikke tilfredsstiller* mitt kriterium om at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt også uten hensyn til en positiv miljøeffekt. Jeg anbefaler det derfor ikke. Dersom vi går bort fra dette kriteriet, må miljøeffekten av redusert transport veies mot disse og andre uheldige utslag av forslaget.

Derimot har jeg vanskeligere for å se betydelige effekter på arbeidstilbudet av en innstramning i kjøregodtgjørelsen.

Ifølge *Opplysningsrådet for Veitrafikken* ble de årlige kjøregodtgjørelsene for noen år siden beregnet til i underkant av 6 milliarder kroner. Siden da er satsen satt opp med 30 øre kilometeren, eller snaue 10 prosent. Dersom godtgjørelsen ble satt ned til 2 kroner pr. km, skulle det fint dekke de variable kostnadene. Det offentlige og næringslivet ville i utgangspunktet spare milliardbeløp, men innsparingen ville trolig bli betydelig redusert ved at en slik endring ville bli et tema i lønnsforhandlingene. Statens skatteinntekter ville øke en del fra dem som får høyere refusjon enn statens satser – en gruppe som ganske sikkert ville vokse dersom statens sats ble redusert.

Motkrefter

Også her står motkreftene i kø. For det første gjelder det samme argumentet vi har sett ovenfor, om at bilistene allerede betaler mer enn nok for sin aktivitet, og at den lettelsen de får gjennom denne ordningen derfor bare er med på å skape litt bedre balanse. Svaret er igjen at enten så kompenserer man gjennom generelle skattelettelser, eller så kompenseres bilistene særskilt gjennom lettelser i avgifter som ikke oppmuntrer til bruk av bilen, for eksempel gjennom årsavgiften eller kjøpsavgiftene. Siden disse fradragene og godtgjørelsene er knyttet til arbeidslivet, er det også naturlig å knytte kompenserende lettelser til arbeidsinntekt. Derimot vil kompensasjon som oppmuntrer reising av distriktshensyn undergrave hele hensikten med endringen (kapittel 2).

5. Innføre kjøprising

Norske bilister betaler høye bilavgifter, og alle beregninger viser at disse er langt høyere enn offentlige utgifter til bygging og vedlikehold av veinettet. Ifølge *Opplysningsrådet for Veitrafikk* er avgiftene omkring tre ganger så store som utgiftene. Denne merbetalingen kan anses som en kompensasjon for andre utgifter som bilbruk påfører samfunnet, spesielt miljø- og ulykkeskostnader, og jeg skal ikke gå nærmere inn på hva det riktige nivået på samlede bilavgifter ville være. Derimot er *sammensetningen* av avgiftene viktige. I dag betales avgifter på kjøp, eie

og bruk av bilen. Men det man ikke betaler for er køkostnader.

Når veiene er fulle av biler, påfører bilistene hverandre en ekstrakostnad i form av køer – et tidstap som gjerne kan regnes om i kroner og øre, samt et ytterligere velferdstap i form av ergrelse. Når en ekstra bilist velger å bruke veien i rushtiden, bærer han selv bare en ytterst liten del av den samlede køkostnaden dette medfører, mens det alt vesentlige veltes over på andre.

En mulig løsning er å bygge seg ut av problemene, ved å øke veikapasiteten i rushtiden. I høy grad gjøres dette i dag, men det er mulig å trekke prinsippet enda lenger – at veiene *alltid* skal ha kapasitet til å ta unna toppunktet av trafikken, uten at man forsøker å påvirke dette. Dette er en svært kostbar løsning, og mange steder helt urealistisk. Køer er derfor et utbredt fenomen.

Vi står altså overfor et knapt gode - tilgang til veier når alle andre vil ha tilgang - som ikke prises. Den kostnadseffektive løsningen faller sammen med den rettferdige – de som bruker bilen i rushtiden bør betale mer enn de som bruker den ellers.

Klimaeffekt

Køprising er primært motivert av å fordele biltrafikken bedre over døgnet. Det vil likevel ha betydning for samlede utslipp av CO₂, og gi andre miljøfordeler gjennom lavere utslipp av andre forurensende gasser, partikler og mindre støy. Her er noen av virkningene:

- Arbeid hjemmefra oppmuntres, slik at samlet transportbehov reduseres.
- Den økte kostnaden i rushtiden oppmuntrer folk til å dele bil.
- Det blir mer attraktivt å bruke kollektivtrafikk eller sykkel.
- Mer fleksible arbeidstider oppmuntres. Selv om bilisten kjører like mye, oppnås en liten miljøeffekt, fordi biler som kjører i god flyt er mer energieffektive enn de som snegler seg frem i kø – utslippet pr. kilometer reduseres altså.
- På lang sikt oppmuntrer rushtidsavgifter til tettere byer og til å velge en bolig nærmere jobben og vise versa.

De samlede virkningene på CO₂-utslippene er vanskelig å anslå, særlig fordi effektene kan være ulike på kort og lang sikt. Effekten er selvsagt også avhengig av *nivået* på rushtidsavgiften og hva som gjøres med kollektivtransporttilbudet. Forsøket med (lave) rushtidsavgifter i Stockholm ga en reduksjon

i CO₂-utslippene i byen med omkring 14 prosent, ifølge TØI (Vingan m.fl. 2007). I London ga en mye høyere avgift en noe høyere utslippsreduksjon.

Rundt byer som allerede har en bomring, som Oslo og Bergen, vil tilleggs effekten av køprising bli mindre.

Dersom rushtidsavgift skal gi et *vesentlig* bidrag til nasjonale utslippsreduksjoner må den innføres rundt alle de store byene, og ligge på et høyt nivå. Mindre omfattende ordninger gir også positive utslag, men det er viktig å ikke selge inn køprising primært som et klimatiltak. Klima effekten er en positiv *bivirkning*.

Proveny og resirkulering av dette

Rushtidsavgift er mest aktuelt rundt de store byene. Jeg gjør intet forsøk på å beregne provenyet, men det er åpenbart at potensialet er på mange hundre millioner kroner pr. år. På den annen side har samferdselsminister Navarsete uttalt om rushtidsavgift rundt Oslo at ”det er absolutt ingenting som tilsier at køprising blir dyrere for bilistene enn det Oslopakke 3 legger opp til” (*Aften*, 10. september 2007).

Rushtidsavgift er et eksempel på en form for offentlig inntektsinnkreving som gir samfunnsøkonomisk gevinst, i motsetning til de fleste skatter, som påvirker samfunnsøkonomien negativt, primært gjennom å redusere motivasjonen for arbeid. Kommunen og/eller staten får altså inn en god slump penger på en måte som ikke skader, men tvert imot er til hjelp for samfunnet.

Denne inntekten kan resirkuleres på mange måter:

- Økt subsidiering av kollektivtrafikken for å bedre tilbudet.
- Nedsettelse av andre bilavgifter dersom man mener at det samlede avgiftsnivået for bilistene er høyt nok. Dersom man er opptatt av miljø effekten, bør slike lettelsers da komme på kjøp og eie av bil, ikke på bruken.
- Utbygging av veier. Dette har vært logikken bak den eksisterende bomringen rundt Oslo og langt på vei den kommende Oslo-pakke 3. Veiutbygging vil imidlertid føre til økt trafikk, og dermed spises en del av miljø gevinsten opp.
- Generelle skattelettelsers.

- Lettelser i skatter og avgifter som særlig retter seg mot dem som taper på rushtidsavgiften.

TØI har regnet på hvilke inntektsgrupper som rammes mest av en rushtidsavgift (Vingan m. fl. 2007). Siden det er de med god inntekt som i utgangspunktet reiser mest med bil, vil de også betale mest i kroner og øre, og det er også de som vil redusere bilbruken mest.

Dersom vi skal tro TØIs modeller og erfaringene fra Stockholm, er det altså en sannhet med modifikasjoner det Trygve Hegnar koketterer med, at veiprisering er bra fordi det fjerner fattigfolk fra veiene, slik at rikfolk som han kan komme frem. Det er korrekt dersom skikkelige rikinger som Hegnar er sammenligningsgrunnlaget, for da er de fleste fattigfolk, og Hegnar vil sikkert ikke la seg påvirke til å kjøre annerledes. Det er imidlertid ikke riktig dersom man sammenligner *middelklassen* og dem med lav inntekt.

Likevel mener TØI at de med lav inntekt vil betale en *høyere andel* av sin inntekt. Dette er for øvrig den samme effekten som mange andre priser og avgifter gir, og skyldes at forbruksprofilen endres med inntektsnivå. En økning i matmomsen vil på samme måte gi større inntekter fra dem med høye inntekter, men de med lav inntekt vil betale en større andel av sin inntekt på grunn av tiltaket. Samfunnsøkonomer møter gjerne slike innvendinger om skjevfordeling med å svare at dersom man er opptatt av inntektsfordelingen, må man bruke generelle virkemidler, dvs. skatter og generelle stønader, og ikke tukle med avgifter og priser som har et annet formål.

Dersom man skulle ønske å kompensere etter inntektsgruppe, bør man altså rette seg inn mot lavinntektsgrupper. I praksis er dette ikke så enkelt, siden rushtidsavgift ikke vil være en nasjonal avgift som kan kompenseres treffsikkert gjennom nasjonale ordninger, men en lokal, der lokale myndigheter har mindre styring over innretningen av skattesystemet.

Hva med barnefamiliene?

Kompensasjon kan gis til grupper som rammes særlig sterkt av rushtidsavgiften, og der særlige sosiale hensyn tilsier det. Det hevdes ofte at det særlig er barnefamiliene som rammes av rushtidsavgift, siden de ikke har fleksibilitet når det gjelder levering i barnehage. TØIs reisevaneundersøkelse viser at omkring 3 prosent av alle arbeidsreiser også omfatter levering av barn i barnehagen, men mellom klokken 7 og 10 om morgenen er andelen

ifølge en pressemelding fra Norges Automobil-Forbund 9. september 2007 omkring 10 prosent. (Andelen av arbeidsreiser som også innbefatter henting i barnehage er vesentlig lavere).

Men dette at småbarnsforeldre i uforholdsmessig grad kjører i rushtiden betyr også at de vil ha den største nytten av den tidsbesparingen som køprisingen gir. I en stressende hverdag er det kanskje nettopp barnefamiliene som har størst nytte av avgiften, ved at en del andre bilister, som er mer fleksible, reduserer sin kjøring da.

Hvis en likevel kommer til at denne gruppen skal kompenseres spesielt, kan dette gjøres gjennom barnetrygden. Dette er imidlertid en lite treffsikker ordning, da mesteparten av kompensasjonen vil gå til dem som ikke rammes av en rushtidsavgift. Man kunne forsøke å differensiere barnetrygden, men ved siden av byråkratiske problemer – hvordan finner man frem til de rette - dukker rettferdighetshensyn opp igjen. Det handler dypest sett om at det faktisk ikke er urettferdig at noen må betale for knappe goder. Hvorfor skulle nå jeg, som bor sentralt i Oslo og har levert mitt barn til barnehage til fots, få mindre i barnetrygd enn de som bor i randsonene til storbyene og må betale for de kostnadene det valget påfører samfunnet?

Motkrefter og mulighet for politisk flertall

Motstanden følger hovedsakelig en høyre-venstre-dimensjon. Høyresidens motstand vil dempes dersom den samlede økonomiske belastningen på bilistene ikke øker.

En provenynøytral ordning, slik Navarsete antyder, vil ikke ramme bilistene som gruppe. Hun tenker da på gratis passering utenom rushtiden i eksisterende bomringer. Da spør det om de som rammes, dvs. de som absolutt vil/må kjøre i rushtiden, er sterke nok til å stoppe dette. Det er jo også dem som får nytten av mindre kø. De øvrige bilistene vil tjene økonomisk. På den annen side er det mulig at en provenynøytral rushtidsavgift vil ha en for liten effekt på køene.

Dessuten vil jo ikke dette kunne gjøres provenynøytralt dersom nye bomringer bygges. Noen steder kan det være mulig å kompensere gjennom å redusere eller fjerne bompenger i nærliggende bomveier (og der bompengene er innført for å finansiere veiutbygging, ikke for å redusere køen). For øvrig kan man tenke seg tilsvarende lettelser i andre bilavgifter. Det betyr at bilister rundt byene må betale mer enn andre steder i landet, men siden dette i så fall

gjenspeiler køkostnadene, er det ikke urimelig.

En annen gruppe motstandere er mer pragmatiske, og er villige til å bruke bilen mindre dersom alternativene er gode. Det tilsier økt subsidiering av kollektivtrafikken. Jeg tror i så fall at den beste innretningen ikke er å redusere kostnadene pr. billett, men å øke tilbudet og avgangsfrekvensen. Det er mulig at billettprisen faktisk kan økes noe, siden køprisingen trolig styrker kollektivtransportens konkurranseposisjon.

I Oslo har både Arbeiderpartiet og SV stilt som betingelse for å bryte kompromisset rundt Oslopakke 3 og gå inn for en rushtidsavgift at kollektivtransporten må "skinne" før rushtidsavgift er aktuelt. I praksis kan dette leses som et forsøk på å skyve problemstillingen foran seg, fordi det er vanskelig å forestille seg at det finnes nok penger til å gjøre kollektivtransporten så god at ingen klager (særlig dersom midler fra rushtidsavgift ikke er tilgjengelig).

På den annen side kunne det tenkes at dersom man faktisk fikk til et strålende kollektivtilbud, ville overgangen fra bil være stor også uten rushtidsavgift. TØI peker på at dette ikke hjalp i Stockholm (*Dagsavisen* 6. september 2007). En kraftig opprusting av kollektivtrafikken i 2005 ga ingen reduksjon i biltrafikken, mens dette skjedde gjennom den etterfølgende rushtidsavgiften.

En tredje innfallsvinkel for å skape flertall er å iverksette ett prosjekt som får en demonstrasjonseffekt. Dersom køene faktisk reduseres betydelig, vil den politiske støtten øke.

Vedlegg 1: Markedspris på kraft til kraftkrevende industri

Det norske kraftmarkedet er delt i to – en del som kjøper sin kraft i markedet til markedspris, og en annen del som på grunn av industripolitiske argumenter får deler av sin kraft til gunstigere, politisk bestemte priser. Helt siden det norske kraftmarkedet ble liberalisert i 1991 har det vært en dragkamp mellom dem som ville fase ut disse særordningene, og dem som ville beholde eller styrke dem. De gunstige kontraktene er nå under utfasing, men det er stor politisk vilje til å etablere et såkalt ”industrikraftregime” til erstatning for disse ordningene. For tiden henger dette på hvordan en slik ordning skal kunne utformes uten å komme i strid med EØS-avtalens forbud mot handelsvridende subsidier.

I tillegg betaler industrien enten en svært lav eller ingen el-avgift.

Enn så lenge er det norske kraftsystemet basert på innenlandsk produksjon av vannkraft, og import fra Norden og det nord-europeiske kraftmarkedet i tørrår. Etter hvert vil vi trolig også få et betydelig innslag av gasskraft i Norge. Så lenge norsk vannkraft dekker innenlandsk forbruk har det tilsynelatende ingen betydning for klimautslippene at norsk industri bruker mer kraft enn den ville ha gjort dersom den måtte betale samme pris som andre forbrukere.

Dette gjelder imidlertid bare dersom vi ser snevert nasjonalt på problemstillingen. Dette blir også tydeligere når vi om noen år muligens får (midlertidig) urensset gasskraft i mer enn trivielle volumer i drift i Norge. Da vil denne gasskraften i lange perioder utgjøre den marginale produksjonskapasiteten i Norge. Det merbehovet som kraftsubsidiene skaper, slår altså direkte ut i det norske utslippsregnskapet.

Men også før gasskraften er utbygd, og etter at den formodentlig i hovedsak er rensset, er det relevant å se på de globale utslippsvirkningene av vårt kraftforbruk. Faktum er at i det nord-europeiske kraftsystemet utnyttes all kapasitet innen vannkraft og annen fornybar energi, rett og slett fordi de marginale produksjonskostnadene (i motsetning til totale kostnader, som også omfatter investeringer) er lavere enn for kraft produsert med fossile brenslers. Den siste kilowatten er derfor i praksis produsert ved hjelp av kull, gass, eller i særlige tilfeller oljefyrt kraftverk. Det betyr også at en kilowatt spart betyr mindre utlipp fra disse fossile kildene.

Likevel er den globale klimaeffekten av markedspris for norsk kraftkrevende industri så uoversiktlig at det ikke er mulig å konkludere definitivt. Dette er derfor heller ikke noe åpenbart klimatiltak. Det vil føre for langt å gå detaljert inn i alle momentene her, men la meg ta noen få: Dersom etterspørselen fra industrien faller, fører det til et visst fall i kraftprisen, som stimulerer forbruket hos øvrige aktører, og gjør det mindre lønnsomt å bygge ut ny, utslippsfri kraft. Til sammen reduserer dette den positive utslippseffekten i det nord-europeiske kraftmarkedet.

Hva skjer så i industriens produktmarkeder? Når norsk industriproduksjon reduseres, og vi snakker her hovedsakelig om metallindustrien, øker verdensmarkedets priser på disse varene. Dette gjør det mer attraktivt å utnytte eksisterende kapasitet eller bygge ny i utlandet, der de ikke har fått påvirket sine kostnader. En vesentlig del av bortfallet av norsk kapasitet vil altså erstattes av utenlandsk. Den globale utslippseffekten av dette er uklar, men det kan ikke utelukkes at utslippene utenfor Norge og Nord-Europa *øker mer* enn innsparing i vårt kraftsystem. Dette er mulig særlig fordi en stor del av utslippene fra industrien ikke er knyttet til energibruken, men til selve prosessen. Norsk industri hevder å ha blant de laveste prosessutslipp i verden. Effekten her er derfor avhengig av om kapasiteten overtas av eldre anlegg med dårligere miljøegenskaper enn de norske anleggene som bortfaller, eller nyere eller nye anlegg med like gode eller bedre egenskaper.

Vedlegg 2: Særordninger for internasjonal skipsfart

Billig frakt er en viktig motor i verdenshandelen, og skipsfarten står for det alt vesentligste av denne frakten, målt i volum. Enn så lenge er utslippene fra denne virksomheten ikke regulert av internasjonale avtaler eller kvoteordninger, og belastes ikke med avgifter knyttet til drivstoff eller utslipp. Anslagene for utslipp av klimagasser fra internasjonal skipsfart varierer fra 2 prosent (Stern-rapporten) av globale utslipp til 5 prosent (BP).

I tillegg kommer den positive særbehandlingen som utenriks skipsfart nyter godt av, også i Norge. Det gjelder blant annet gunstig rederibeskatning og svært gunstige skatteordninger for sjøfolk. Verftsstøtten har også betydd en indirekte subsidie av skipsfart, ved at flere skip er bygget enn det som ville ha vært tilfelle uten subsidier, noe som har presset ratene ned. Akkurat denne støtten er nå på retur internasjonalt og i ferd med å bli utfaset i Norge.

Disse ordningene er motivert av at skipsfarten er en uvanlig mobil næring. Den har derfor vært i stand til å utnytte konkurranse mellom ulike skatteregimer for å tilkjempe seg gunstigere vilkår enn andre næringer. I sin tur betyr disse gunstige vilkårene at kostnadene ved frakt på skip er lavere enn de ellers ville ha vært. Totalvirkning av at skipsfarten ikke blir belastet med sine miljøkostnader, og favoriseres i forhold til andre næringer er at fraktkostnadene ligger kunstig lavt.

En ensidig norsk avskaffelse av disse særordninger kan begrunnes i samfunnsøkonomiske fordeler for Norge. Som kjent er dette et svært omstridt spørsmål. Jeg skal ikke gå inn i den debatten.

I forhold til globale miljøutslipp vil ensidige norske tiltak ha svært begrenset virkning. Ensidige tiltak vil føre til at det alt vesentligste av transportarbeidet overtas av skip underlagt andre lands regimer, uten at det påvirker transportkostnadene og dermed utslippsnivået. Dette gjelder antakelig også på mer lokalt tilknyttet frakt, som fergetrafikken til Tyskland og Danmark. Begge disse landene har gunstige rammevilkår og en ensidig innstramning i Norge kan lett føre til utflagging.

Fra et miljøståsted er det derfor vanskelig å komme unna internasjonalt samarbeid om skipsfartsnæringens vilkår dersom dette skal bli effektivt.

Vedlegg 3: Kortreist og langreist mat

Utover noen svært avgrensede studier finnes det meg bekjent ikke gode beregninger som tar hensyn til både produksjons- og transportutslippene knyttet til mat. Isteden fokuseres det ensidig på transportutslippene, for å komme frem til den konklusjonen at det er mer miljøvennlig å hente maten lokalt. En slik konklusjon er imidlertid uten grunnlag dersom man ser bort fra produksjonsutslippene, som i de fleste tilfeller er helt dominerende, og kan variere sterkt fra område til område.

Vi kan imidlertid si noe generelt om flyfrakt og skipsfrakt.

Flyfrakt gir store utslipp pr. enhet, og vil derfor ofte øke de samlede utslippene i forhold til lokal produksjon. Men heller ikke dette er uten unntak. Produksjon i norske drivhus er for eksempel svært energikrevende. Som Fremtiden i Våre Hender (Hille, 1998) har vist, er de samlede utslippene ved produksjon av tomater i Norge større enn ved å frakte dem med fly fra Kanariøyene. Tilsvarende gjelder for agurker. Den typen matvarer som fordrer flyfrakt vil uansett hovedsakelig være av den typen som det av klimatiske grunner ikke er aktuelt (eller svært energikrevende) å dyrke i Norge

Frakt med skip er på den annen side svært energieffektivt. Pr. tonnkilometer er utslippene fra privatbilen når du drar til butikken i størrelsesorden 1250 ganger høyere enn utslippene ved internasjonal skipsfrakt.¹⁰ Sagt på en annen måte – dersom jeg sammenligner det å kjøpe varene hos Ica i førsteetasje i bygården der jeg bor med å ta en ti kilometers tur-retur-reise til bygdebyen, slik jeg måtte ha gjort dersom jeg bodde i mitt barndomshjem på landet, har jeg mer enn ”spart inn” utslippene tilsvarende sjøtransport fra USA til Oslo havn.

Fremtiden i Våre Hender (Gerismo, 2005) har forsøkt å regne på utslippene forbundet med lammekjøtt, men regneeksempler er mer egnet til forvirring enn opplysning. Utslippene ved produksjon av lammekjøtt i Norge og New Zealand er satt likt, fordi vi ikke har gode data. Ved lammekjøtt fra New Zealand, som er så lang fraktvei som overhode mulig, står transportutslippene bare for drøye 5 prosent av de norske produksjonsutslippene. Dersom vi ikke har data for forskjellene i produksjonsutslipp blir regnestykket rimelig meningsløst, og FIVH burde latt det være.

Eksemplet New Zealand

New Zealand avvirket praktisk talt alle landbrukssubsidier på 1980-tallet. Matvarer dominerer eksporten og avstanden til markedene er uvanlig stor. Det er derfor naturlig at nettopp kiwiene har sett kritisk på kampanjen for kortreist mat. Forskere ved Lincoln University laget sommeren 2006 en oppsummering av debatten og en studie av de samlede virkningene av matvareeksport til Storbritannia (Saunders m.fl. 2006). Siden de naturlige forutsetningene er enda dårligere i Norge enn i Storbritannia, er funnene også relevante for Norge.

Denne rapporten undersøker energiforbruket i produksjonen og transporten av maten, både direkte og indirekte, dvs. energien som brukes til å produsere for eksempel produksjonsutstyr, gjødsel og kraftfor.¹¹ Konklusjonen var at energiforbruket var omtrent fire ganger så stort i Storbritannia i produksjon av lammekjøtt, dobbelt så stort når det gjelder meieriprodukter, omkring 50 prosent høyere for epler, men noe lavere for løk.¹²

Denne første Lincoln-studien tok ikke hensyn til utslipp av metan og lystgass, men det er mulig å finne sammenlignbare tall for bruk av kunstgjødsel i rapporten (og dette er altså en viktig kilde til lystgassutslipp). Disse viser at bruken av nitrogengjødsel knyttet til meieriprodukter er omtrent dobbelt så høy i Storbritannia som på New Zealand, mye høyere for epler, men litt lavere for løk. For lam er gjødselbruken nesten 9 ganger høyere enn i Storbritannia, noe som trolig reflekterer den mindre intensive driften på New Zealand der sauene i høy grad gresser ute hele året, mens de i Storbritannia i større grad gresser på (gjødslet) innmark, samt fores med kraftfor. (FIVH peker på at dette gir høyere metan-utslipp). Norge kommer her i en mellomstilling.

Sommeren 2007 gjorde Lincoln-forskerne en ny studie av *meierisektoren*, der også metan og N₂O var med (Saunders & Barber 2007). Usikkerheten er betydelig større omkring disse utslippene enn for CO₂. Metanutslippene er omtrent like store i de to landene, mens N₂O-utslippene er betydelig høyere i Storbritannia. Siden disse to typene utslipp veier langt tyngre enn CO₂-utslippene, blir den *prosentvise* forskjellen mellom de to landene mindre, selv om den *absolutte* forskjellen blir større. De samlede utslippene i Storbritannia ligger om lag en tredel over utslippene på New Zealand. Transportutslippene til Storbritannia utgjør mindre enn 1 prosent av samlede utslipp der.

Filetering av fisk i Kina

Et mye brukt ”skrekkeeksempel” på det klimafiendtlige globaliserte matmarkedet er det fenomenet at fisk fanget utenfor norskekysten sendes til Kina for filetering, og store deler av den tilbake til Europa for konsum. Her må det vel være åpenbart at utslippene øker i forhold til lokal bearbeiding og konsum? Svenske *Institutet för Livsmedel och Bioteknikk* har gjort en beregning som avkrefter dette (Angervall m.fl. 2008). De sammenlignet maskinell filetering i Nord-Norge og lastebiltransport derfra til Sverige med båttransport tur-retur Kina og filetering for hånd der. Via den kinesiske ruten økte naturlig nok energiforbruket, men fremdeles sto den norske fiskebåten for 82 prosent av det samlede energiforbruket. Svinnet var imidlertid vesentlig større ved maskinell filetering, og dermed måtte fangsten øke for å få samme mengde produkt frem til kunden. Energiforbruket forbundet med denne merfangsten var like stor som Kinafrakten, og dermed kom de to alternativene likt ut. Klimaeffekten var altså null, og en positiv sideeffekt er at mindre mat går til spille.

Ferdigkylling kontra naturlig kylling?

La meg også nevne et eksempel med et ganske lokalt perspektiv på kortreist mat. Nostalgikere tror kanskje at det er miljøvennlig å grille sin egen kylling, istedenfor å kjøpe en halvferdig som bare skal varmes opp, siden disse ferdigmåltidene jo settes sammen av mange ingredienser som fraktes fra alle kanter, det er en masse emballasje osv. Det britiske miljøverndepartementet (DEFRA, 2005) har utført en studie som viser at dette i hvert fall ikke er energieffektivt. Grillingen i egen ovn er så mye mindre energieffektiv at det tilsvarer å frakte ingrediensene 9.400 kilometer til ferdigmatfabrikken (transportmåten er ikke spesifisert).

Igen ser vi at transporten er en liten, ja nesten ubetydelig, del av regnestykket.

Fotnoter

¹ For eksempel er avgiftsbelastningen for flyreiser og bilreiser ulik, petroleumsindustrien betaler andre avgifter enn resten av industrien osv. Det finnes en rekke faglige utredninger av slike spørsmål.

² Jeg drøfter flere av disse og anbefaler de fleste. Noen tiltak har imidlertid så usikre virkninger på klimautslippene at jeg har plassert dem som vedlegg.

³ Flere av forslagene i denne pamfletten er inspirert av en artikkel av Kjetil Alstadheim i

Dagens Næringsliv. Forslaget om å fjerne tax-free-ordningen ble nylig fremmet av Fremtiden i Våre Hender, som har et helt annet politisk ståsted enn meg, og er også nylig støttet av forskere ved Statistisk Sentralbyrå.

⁴ Dette er ikke stedet for å vurdere hvor store disse utfordringene er. Jeg nøyer meg med å ta utgangspunkt i det som er tilnærmet konsensus i Norge, nemlig at klimautfordringen skal tas på alvor og betydelige tiltak settes i verk for å redusere utslippene.

⁵ Hurtigruten fikk i 1990 tilskudd på 1.300 millioner til fornyelse av flåten mot at den skulle klare seg uten subsidier etter 2001. Og hva skjedde i god tid før 2001 mon tro? Subsidiene ble forlenget og omdøpt til kjøp av tjenester. Heller ikke det er nok til å sikre driften, så tilskuddene kommer nok til å øke ytterligere i årene fremover.

⁶ Jeg bor midt i Oslo, og har verken bil eller førerkort. Det hadde ikke gått på landet, der jeg er født og oppvokst.

⁷ Innenriks luftfart belastes ikke Oslo, men det er åpenbart urimelig, siden Oslo-folk flyr mye til resten av landet, både i nærings- og ferieøyemed. Jeg har også tatt ut skipstrafikken, siden det vesentligste av dette ikke er kommunefordelt, men tilordnet Kontinentalsokkelen.

⁸ Statistikken over transportutslipp måles etter hvor de skjer, og ikke etter hvor den som er opphavet til utslippene bor. Disse effektene gir ulike utslag. Siden det er rimelig å anta at byfolk kjører mer utenfor hjembyen enn bygdefolk kjører i byen, får vi for gunstige tall for byene. På den annen side er det langt flere som jobber i byene enn de som bor der. Oslo var ifølge Statistisk Sentralbyrå for eksempel arbeidssted for mer enn 400.000 arbeidstakere i 2006, mens snau 300.000 sysselsatte bodde i byen. Utslippene knyttet til de arbeidsreisene som folk utenbys fra gjør i Oslo belastes altså Oslos regnskap.

⁹ Landene i figuren er ikke tilfeldig valgt, men viser de seks største matvareeksportørene i verden utenom EU, og de fire landene med høyest jordbruks subsidier. For landene utenfor OECD (Brasil, Argentina og Thailand) finnes ikke oppdaterte beregninger av PSE til-gjengelig, men subsidiene er lave. Plasseringen i figuren på denne akse er basert på forfatterens skjønn.

¹⁰ Her har jeg basert meg på utslippene pr. tonnkilometer som FIVH bruker, og som skal gjelde store kjøleskip. Utslippene varierer betydelig med størrelse og type skip. Jeg tror FIVHs kilde har undervurdert energibehovet til kjøling. På den annen side er utslippene fra store tørrlastskip vesentlig lavere enn FIVH oppgir. Det hele har altså mye med typen last å gjøre.

¹¹ Når energikilden er elektrisitet, beregnes utslippene på grunnlag av den lokale brenselmiksen. Dette favoriserer New Zealand, der nesten to tredeler av kraftforsyningen stammer fra vannkraft. Som jeg argumenterer for i vedlegget, kunne man alternativt anvendt de marginale produksjonsteknologiene, som er fossile brenslere, i denne sammenligningen. Det ville likevel ikke hatt vesentlige utslag for rapportens konklusjon.

¹² Selv om forfatterne skriver at transportutslippene er basert på kjøleskip, tror jeg isteden de har anvendt dataene for store tørrlastskip. De vil derfor være undervurdert for varer som trenger kjøling. Dette påvirker likevel ikke hovedkonklusjonene.

Kilder

Andersen, Ragnhild (2007): ”Bergen er en versting på veitrafikk”, Arbeidsnotat nr. 5/2007, Fremtiden i Våre Hender.

Angervall, Thomas, Ulf Sonesson, Friederike Ziegler & Christel Cederberg (2008): *Mat och klimat: En sammanfattning om matens klimatpåverkan i ett livscykelperspektiv*. SIK-Rapport Nr 776 2008, Institutet för Livsmedel och Bioteknik,

Arvesen, Anders & Edgar Hertwich (2007): *Utslipp av klimagasser fra flytrafikk*. Rapport nr. 4/2007. Program for industriell økologi, NTNU.

DEFRA (2005): *The Validity of Food Miles as an Indicator of Sustainable Development: Final report*. Skrevet av AEA Technology Environment på oppdrag for det britiske miljø- og matdepartementet.

FAO (2001): *FAO Annual Yearbook: Fertilizer 2001*.

Gerismo, Mekonnen (2005): ”Kortreist, langreist eller vegetarisk? Sammenhengen mellom mat og klimagassutslipp”, Arbeidsnotat nr. 10/2005, Fremtiden i Våre Hender.

Grensehandelsutvalget (NOU 2003:17): *Særavgifter og grensehandel*.

Hille, John (1998): *Godt norsk? CO2-utslipp ved produksjon, lagring og transport av norsk og importert frukt/grønnsaker*, Rapport nr. 7/1998, Fremtiden i Våre Hender.

Lavutslippsutvalget (NOU 2006:18): *Et klimavennlig Norge*.

OECD (1994): *The Environmental Effects of Trade*.

OECD (2002): *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2002*.

Saunders, Caroline, Andrew Barber & Greg Taylor (2006): *Food miles - comparative energy / emissions performance of New Zealand's agriculture industry*. Research report no. 285, Agribusiness and Economics Research Unit, Lincoln University.

Saunders, Caroline & Andrew Barber (2007): *Comparative energy and greenhouse gas emissions of New Zealand's and the UK's dairy industry*. Research report no. 297, Agribusiness and Economics Research Unit, Lincoln University.

Snellingen Bye, Anne, Geir Inge Gundersen, Trond Sandmo & Gisle Berge (2006): *Jordbruk og miljø. Resultatkontroll jordbruk 2005*. Rapport nr. 37/2006, Statistisk Sentralbyrå.

SSB *Kommunefordelte klimautslipp*. (Se hjemmesiden)

Særavgiftsutvalget (NOU 2007:08): *En vurdering av særavgiftene*.

Vingan, Anita, Lasse Fridstrøm & Kjell Werner Johansen (2007): "Køprising i Bergen og Trondheim – et alternativ på 20 års sikt". Transportøkonomisk Institutt.