

RAPPORT

SETT PRIS PÅ KLIMAET - ØKT AKSEPT FOR AVGIFTER SOM VIRKER





Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Miljøbevegelsen, ved Framtiden i våre hender, Fagforbundet, Miljøstiftelsen Zero, Naturvernforbundet, Natur og Ungdom og Greenpeace Norge. Rapporten utreder innretninger på skatter og avgifter som kan bidrar til store klimakutt i Norge. En sentral del av prosjektet er å vurdere støtten fra befolkning og næringsliv og hvilke av de effektive virkemidlene som kan gjennomføres i praksis.

Vi takker for gode innspill til ulike deler av arbeidet fra Kristine Grimsrud (SSB), Knut Einar Rosendal (SSB & NMBU) og Klaus Mittenzwei (Ruralis). Arbeidet med rapporten har også dratt nytte av samarbeid med et følgeprosjekt under det samfunnsfaglige forskningsprosjektet [PLATON](#), med tittel: «Folks preferanser for KLIMAKUR 2030s tiltak og virkemidler: Vilje til betaling, aksept og barrierer for atferdsendringer».

Vi takker til slutt oppdragsgiverne med Sigurd Jorde som kontaktperson for verdifulle diskusjoner og innspill underveis.

Øyvind Nystad Handberg ved Menon har kvalitetssikret rapporten.

Januar 2021

Innhold

SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER	3
1 INNLEDNING OG BAKGRUNN	5
1.1 Bakgrunn og motivasjon	5
1.2 Formål med rapporten	5
1.3 Behandling av kvotesystemet	6
2 VIRKEMIDLER FOR UTSLIPPSKUTT	7
2.1 Prising av klimagasser	7
2.1.1 Kostnadseffektivitet	9
2.1.2 Mulige utslippseffekter	11
2.1.3 Fordelingsvirkninger	13
2.1.4 Litteratur om holdninger til klimaavgifter	15
2.2 Støtte til teknologiutvikling og informasjonsspredning	16
2.2.1 Støtte til utvikling av nye teknologier	16
2.2.2 Støtte til informasjonsspredning	18
3 BRUK AV INNTEKTENE FRA KLIMAAVGIFTER	19
3.1 Klimaavgiftsinntekter til inntektsfordeling	19
3.2 Klimaavgiftsinntekter til klimatiltak	22
4 SPØRREUNDERSØKELSE OM AKSEPT FOR KLIMAAVGIFTER I NORGE	23
4.1 Målet med undersøkelsen	23
4.2 Utforming og gjennomføring	23
4.3 Hovedresultater	24
4.3.1 Utslippskutt og fordeling mellom sektorer	24
4.3.2 Holdninger generelt til klimaavgifter	25
4.3.3 Kan motstanden reduseres ved annen bruk av avgiftsinntektene?	28
4.3.4 Hva foretrekker folk at avgiftsinntektene brukes til?	30
4.3.5 Innledning til del om holdninger til klimaprisering på enkeltområder	32
4.3.6 Økt CO ₂ -avgift på bensin og diesel	33
4.3.7 Klimaavgift innenfor industrien	34
4.3.8 Klimaavgift på rødt kjøtt	35
4.3.9 Klimaavgift på klær	37
4.3.10 Minstepris på flyreiser	38
4.3.11 Oppsummering	39
5 FORSLAG TIL EFFEKTIVE KLIMAAVGIFTER MED STØRRE AKSEPT	40
5.1 Anbefalinger og kriterier for avgiftsutforming	40
5.2 Konkrete forslag må utredes nærmere	43
5.3 Vurderinger av andre forslag	43
6 LITTERATURLISTE	45
VEDLEGG 1: SUBSIDIER SOM IKKE ER RETTET MOT MARKEDSSVIKT	47
VEDLEGG 2: EKSEMPELDRØFTINGER	49

Sammendrag og anbefalinger

Økt aksept for gjennomføring av klimavirkemidler er viktig for at de norske klimamålsettingene skal nås, og riktigere prising av utslipp i form av økte klimaavgifter vil gi størst uttelling i form av utslippsreduksjoner per krone. Motstanden mot økt bruk av klimaavgifter som en ser i Norge og i andre land har ulike årsaker, der uheldige fordelingsvirkninger synes å være viktig. Vi har vurdert hvordan en kan få økt aksept for klimaavgifter i Norge ved å bruke avgiftsinntektene på bestemte måter. Basert på en spørreundersøkelse blant Norges befolkning om holdninger til klimaavgifter, teori om effektive virkemidler og gjennomgang av internasjonale studier finner vi at målrettet bruk av avgiftsinntektene vil kunne øke aksepten for klimaavgifter betydelig. Vi anbefaler at både nivå og sektordekning av klimaavgifter økes, og at avgiftsinntektene brukes dels til å støtte ytterligere klimatiltak og dels til å gi avgiften en bedre fordelingsprofil, hvor det tas hensyn til lavinntektsgrupper og distriktsutfordringer. Vi mener også at klimaavgiftene bør økes gradvis over tid for å sikre aksept og tilpasningsmuligheter. Myndighetene bør samtidig kommunisere tydelig hva som er hensikten og virkningene av avgiftene og tydeliggjøre den positive effekten av klimaavgifter, siden det er generelt manglende kunnskaper om dette. Virkningene av øremerking av avgiftsinntekter har vært lite undersøkt i Norge, og vi anbefaler grundigere utredninger av dette virkemidlet som mulig steg på veien til økt bruk av klimaavgifter i Norge.

Til tross for ambisiøse målsettinger over flere tiår, er klimagassutslippene i Norge fortsatt omtrent uendret siden 1990-tallet. Dette gjenspeiler at norsk økonomi er sterkt avhengig av fossil energi, og at utslippsreduksjoner krever omstillinger der noen næringer og befolkningsgrupper belastes hardere enn andre. Disse negative konsekvensene er med på å forklare hvorfor det ikke har vært mulig å redusere utslippene så mye som planlagt. For å oppnå aksept for effektive klimaavgifter, kan det være nødvendig å utforme virkemidler som bedre ivaretar folks oppfatninger om rettferdighet og som bidrar til raskere omstilling til lavutslippssamfunnet.

Vi har gjennomført en landsrepresentativ spørreundersøkelse, som viser at Norges befolkning støtter de nasjonale klimaforpliktelsene, og at det er flere som er for høyere klimaavgifter enn imot. Undersøkelsen viser at aksepten for klimaavgifter kan styrkes ytterligere dersom avgiftsinntektene øremerkes til bestemte formål, i stedet for å gå til generelle skattelettelser eller finansiering av offentlige goder over statsbudsjettet. Undersøkelsen viser at:

- Sju av ti mener at vi bør redusere utslippene like mye som vi har forpliktet oss til, eller mer.
- Fire av ti mener at vi bør redusere utslippene der det koster minst.
- Det er flere som er for enn imot å øke dagens klimaavgifter.
- Enda flere aksepterer avgiftsøkning om avgiftsinntektene øremerkes til på forhånd bestemt formål.
- Aksepten for avgifter øker særlig dersom støtten går til andre utslippsreduserende tiltak, og særlig til utvikling og innføring av nye teknologier og klimavennlig transport.
- Det er også oppslutning om økt støtte til næringer i distriktene.

Det er altså ikke viktigst for folk at støtten går til å kompensere de gruppene som kommer dårligere ut ved en avgiftsøkning, selv om en mindre andel også mener dette. Å redusere skattenivået generelt er mindre viktig for respondentene, også om det er for å utjevne avgiftskostnadene for lavinntektsgrupper eller støtte distriktene.

Vår vurdering er at *avgiftene på klimagasser kan økes for alle utslippssektorer*. Sammenlignet med de tiltakene som er nødvendige for å nå de offisielle klimamålene, er avgiftene for lave i alle sektorer.

Som tommelfingerregel anbefaler vi at *avgiftene økes først for dem som har unntak eller lavest avgifter*. Dette vil bidra til et mer kostnadseffektivt avgiftssystem. Det er blant utslippene med lavest klimaavgifter at kostnadene

ved utslippsreduksjoner er lavest. Det vil det være lettere å få aksept for klimaavgifter desto mer utslippskutt en får for pengene. For å sikre aksept og tilpasningsmuligheter kan det være nødvendig med en gradvis økning av avgiftene over tid.

For spørsmålet om bruk av avgiftsinntektene vil vi i første rekke anbefale at *inntektene benyttes til å finansiere andre klimatiltak, fortrinnsvis teknologiutvikling og -implementering*. Det er to grunner til dette. For det første er subsidier til forskning og utvikling nødvendig for å gi riktig utvikling av ny teknologi, og denne bruken av avgiftsinntektene vil derfor støtte opp under samfunnsøkonomisk effektivitet. Det kan også være nødvendig med subsidier i implementeringsfasen for å bygge ned annen markedssvikt, som infrastrukturbarrierer i form av utilstrekkelig lade- og fylleinfrastruktur. For det andre er dette ett av de to foretrukne alternativene for bruk av avgiftsinntektene fra spørreundersøkelsen som kan øke aksepten for klimaavgifter. For å sikre tilstrekkelig aksept tilsier våre funn at det også kan være virkningsfullt å supplere støtten til teknologiutvikling med ytterligere støtte til omstilling i enkelt næringer og investeringer i andre klimatiltak.

Litteraturen, med en viss støtte i vår spørreundersøkelse, viser at finansiering til ytterligere klimatiltak bør kombineres med *kompensasjon til grupper som påvirkes særlig negativt av avgiftene*. Dette for å sikre uheldige fordelingsvirkninger, og på den måten øke støtten til virkningsfulle klimaavgifter.

Basert på folks svar i spørreundersøkelsen, økonomisk teori og gjennomgang av oppdatert internasjonal litteratur, som i hovedsak støttes av vår spørreundersøkelse, anbefaler vi følgende:

1. Avgiftene bør innføres eller økes for de klimagassutslippene som har unntak eller lavest avgifter først, der det er mulig å identifisere utslippene. Innenfor disse kildene finnes de utslippene som er billigst å redusere. Det vil være lettere å få aksept for klimaavgifter desto større utslippskutt en får for pengene.
2. Avgiftsinntektene bør øremerkes til andre formål enn til dekning av generelle offentlige utgifter, dersom det er nødvendig for å få tilstrekkelig aksept for å øke avgiftene.
3. Øremerking av avgiftsinntektene bør i første rekke gå til teknologiutvikling og -implementering og andre klimatiltak.
4. Øremerking av avgiftsinntektene bør dels også gi en bedre fordelingsprofil med hensyn til lavinntektsgrupper og distriktene, for eksempel direkte støtte til husholdninger i distriktene.
5. Det kan være nødvendig å bruke tid på å fase inn større økninger i klimaavgifter for å oppnå aksept, samtidig som en sikrer at avgiftsnivået ikke låses på for lave nivåer, for eksempel ved å nedfelle økende avgiftsbaner i lovgivning. Desto større økninger på kort tid, desto vanskeligere kan det være å oppnå aksept.
6. Øremerking som går til kompensasjon og omstilling uten å korrigere for markedssvikt bør fases ut, og alternativ bruk vurderes over tid.

Det er rikholdige muligheter til å utforme tiltak innenfor disse anbefalingene. Rapporten ender ikke opp i konkrete forslag, men vi diskuterer eksempler basert på vår spørreundersøkelse og internasjonal litteratur i kapittel 4 og 5. Når mer konkrete forslag er utarbeidet med spesifiserte utslippssektorer, satser og øremerking, vil det være nødvendig med egne analyser for å anslå på virkninger på utslipp og fordelings effekter. Slike analyser er nylig gjort i mange sammenlignbare land.

1 Innledning og bakgrunn

1.1 Bakgrunn og motivasjon

Norge trenger å kutte sine klimagassutslipp raskt for å nå satte klimamål, både på statlig nivå og hos private forbrukere og bedrifter. Økonomiske virkemidler, inkludert avgifter på klimagassutslipp, er allerede en del av tiltakene for å redusere utslipp i Norge, men er likevel ikke innført i en skala som utnytter hele potensialet eller gir de nødvendige kuttene i utslippene som når de nasjonale målene.

Riktig prising av utslipp ved bruk av avgifter eller kvoter vil redusere utslippene på den mest effektive måten, det vil si til lavest mulige kostnader for samfunnet. Likevel viser dette seg vanskelig å gjennomføre. Utfordringen er at avgifter på utslippskilder i ulike sektorer vil øke kostnader og være upopulære hos interessegrupper, at folk opplever avgiftene som urettferdige, og at utsatte grupper må ta en uforholdsmessig stor del av regningen. Dette bildet ser vi både i Norge og i andre land, som for eksempel illustrert med de «gule vester»-demonstrasjonene mot økte CO₂-avgifter i Frankrike i 2018.

Både i Norge og internasjonalt har det vært foreslått alternative utforminger av klimaavgifter som tar bedre hensyn til fordelingsvirkninger og som kan oppnå høyere aksept blant befolkningen og blant politikerne, samtidig som de fortsatt er effektive i å kutte utslippene. For eksempel kan det være lettere å akseptere avgifter hvis avgiftsinntektene brukes til bestemte formål. Dette temaet har ikke vært grundig undersøkt i Norge. Miljøbevegelsen, ved Framtiden i våre hender, Fagforbundet, Miljøstiftelsen Zero, Naturvernforbundet, Natur og Ungdom og Greenpeace Norge har derfor med denne rapporten ønsket en utredning av innretninger på skatter og avgifter, som kan oppnå større aksept i befolkningen og som kan bidra til store klimakutt i Norge.

1.2 Formål med rapporten

Rapporten skal foreslå en eller flere innretninger på skatter og avgifter som både bidrar til store klimakutt i Norge og som kan innføres med støtte fra befolkningen. Videre skal rapporten drøfte fordeler og ulemper ved bruken av økonomiske virkemidler i klimapolitikken, særlig med tanke på byrdefordeling. Miljøbevegelsen ønsker et solid faglig grunnlag som kan gi innspill til politisk diskusjon og legge grunn for politisk vedtak.

Metodisk er rapporten basert på en gjennomgang av prinsipper og teori for utforming av effektive klimaavgifter, studier av erfaringer og aksept av ulike avgiftsinnetninger, også internasjonalt, og en egen nasjonal spørreundersøkelse i Norge oktober 2020.¹ Dette gir bredt grunnlag for overordnede retningslinjer til hvordan en kan få støtte til utforming av effektive klimaavgifter framover. Ytterligere analyser av utslippseffekter og fordelingseffekter vil gi grunnlag for konkrete forslag til endringer i klimapolitikken.

I neste kapittel drøfter vi virkemidler for å utløse utslippskutt. I kapittel 3 går vi igjennom alternativer til hvordan avgiftsinntektene kan brukes, og internasjonale erfaringer fra studier som har undersøkt folks preferanser for ulike løsninger. I kapittel 4 går vi igjennom resultatene fra spørreundersøkelsen som er gjennomført i forbindelse med dette prosjektet, med vekt på hva som kan øke støtten til bruk av klimaavgifter i Norge, og i kapittel 5 drøfter vi noen eksempler på utforminger av effektive klimaavgifter med større politisk aksept.

¹ Arbeidet med rapporten har også dratt nytte av samarbeid med et følgeprosjekt under det samfunnsfaglige forskningsprosjektet [PLATON](#), med tittel: «Folks preferanser for KLIMAKUR 2030s tiltak og virkemidler: Vilje til betaling, aksept og barrierer for atferdsendringer».

1.3 Behandling av kvotesystemet

Om lag halvparten av de norske utslippene av klimagasser omfattes av de europeiske kvotesystemene, hovedsakelig olje- og gassvirksomhet og prosessindustri. Den andre halvparten er ikke-kvotepliktige utslipp, hovedsakelig fra transport, landbruk og avfall.

I praksis vil en være opptatt av ikke-kvotepliktig sektor når avgiftsøkninger vurderes. Vi viser ellers til Grønn skattekommisjon (kapittel 1) som peker på at kvotepliktige utslipp prinsipielt sett ikke bør ilegges CO₂-avgifter, siden de allerede er omfattet av kvantumsmål og priset i kvotesystemet. På lang sikt bør også de to systemene gi samme priser, for til sammen å representere en kostnadseffektiv politikk.

I denne rapporten skal vi vurdere ulike utforminger av klimaavgifter, og vi drøfter ikke kvotesystemet som virkemiddel. Vi har likevel valgt å omtale *samlede utslipp per sektor*, uavhengig av om disse faller innenfor kvotepliktig eller ikke-kvotepliktig sektor. Dette fordi vi ikke vil legge begrensinger mulighetsrommet for hvilke utslipp som kan omfattes ved en framtidig endring i avgiftspolitikken. I de forsterkede forpliktelsene er det for eksempel ikke avklart hvordan de framtidige kuttene skal fordeles på kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor.

2 Virkemidler for utslippskutt

I dette kapitlet beskriver vi hvordan klimaavgifter virker, og prinsipper for mest mulig effektive avgifter (avsnitt 2.1). Videre beskriver vi hvordan avgiftsinntekter kan brukes på en måte som også bidrar til effektive utslippskutt gjennom støtte til teknologiutvikling (avsnitt 2.2). Bruken av avgiftsinntektene til teknologiutvikling kan samtidig øke aksepten for økte avgifter.

Det er dyrt å kutte utslippene av klimagasser². Energi er en helt grunnleggende faktor for vår velstand, og kutt i utslipp av klimagasser innebærer kostnader for enkeltpersoner og næringsliv, som det viser seg er svært vanskelig å få aksept for. Til tross for ambisiøse målsettinger over flere tiår, er utslippene fortsatt omtrent uendret siden 1990-tallet. Det er satt politiske mål om å kutte alle utslippene 30 år fram i tid, men vi er fortsatt langt fra å vedta tiltak som sikrer at vi vil klare dette.

En viktig strategi er å sikre at tiltak som gir størst effekt per krone gjennomføres først. Det er to grunner til dette. For det første får samfunnet gjennomført største mulige kutt for pengene ved å starte med de billigste tiltakene. Etter hvert vil også «dyrere» utslipp måtte reduseres. Kostnadene for disse vil imidlertid bli lavere ettersom tiden går og teknologier modnes (se også i Figur 2.2). Den generelle teknologiske framgangen trekker i retning av at det blir billigere å redusere utslipp over tid, også de utslippene som ikke er pålagt avgifter eller tiltak. Drøftingene i dette kapitlet omfatter *virkemidler som er kostnadseffektive*, det vil si bidrar til lavest mulig utslipp gitt samlede kostnader (tilsvarende å nå utslippsmål til så lave kostnader som mulig). For det andre er det rimelig å forvente at aksepten i befolkningen vil være større om kostnadene ved tiltakene gir store kutt, enn om tiltakene har liten effekt. Aksept for avgifter påvirkes også av folks syn på fordelingsvirkninger, noe vi kommer tilbake til i kapittel 3.

Et sentralt utgangspunkt i diskusjonen av klimaavgifter i kombinasjon med andre virkemidler i denne rapporten, er at de skal korrigere for *markedssvikt*.³ En del av drøftingene, spesielt i dette kapitlet, er dermed preget av et teoretisk utgangspunkt og den «ideelle» løsningen der markedssviktene er løst mest effektivt. Kapitlet er tenkt som bakgrunn for å forstå både dagens utslippskostnader og tiltak, og for hvordan vi kan bevege oss videre i retning av å løse klimautfordringene på en bedre måte.

2.1 Prising av klimagasser

Global oppvarming som følge av utslipp av klimagasser er en type indirekte virkning av menneskelig aktivitet, såkalt *ekstern effekt*. Slike negative eksterne effekter oppstår når kostnader av handlinger ikke belastes den som utøver handlingen. Det betyr at de fulle kostnadene ved å slippe ut klimagasser ikke inngår i prisen eller de kostnadene en er belastet ved for eksempel bruk av energi, produksjon av kjøtt- og meieriprodukter eller bruk av kull i prosessindustrien. Utslipp av klimagasser spres tynt over hele verden, slik at én persons utslipp i praksis ikke har betydning for den samme personens opplevelse av klimaendring, samtidig som hver enkelt er berørt av alle utslipp over hele kloden.

² Klimagasser omfatter CO₂ (84 prosent av samlede utslipp), metan (9%), lystgass (5%) og HFK (2%). For enkelhets skyld omtaler vi klimagasser gjerne som CO₂ i denne rapporten, selv om den riktige benevnelsen er CO₂-ekvivalenter.

³ Markedssvikt oppstår når markedet alene ikke gir den beste fordelingen av ressursbruk i samfunnet. Relevante markedssvikter som er viktige sentrale i denne rapporten er negative eksterne virkninger ved utslipp, positive eksterne virkninger ved teknologiutvikling og nettverk, og manglende informasjon.

I tråd med økonomisk teori bør alle kostnader være reflektert i bruken av goder. Dette gir den beste avveiningen mellom nytte og kostnader ved forbruk av både goder vi handler i markedet, og felles ressurser som miljø og klima. Klimaavgifter og klimakvoter (utslippstillatelser) er virkemidler som sikrer at aktørene (i større grad) møter utslippskostnadene. En avgift er en indirekte skatt, lagt på bruk av varer og tjenester, eksempelvis drivstoffavgifter. En klimakvote er en tillatelse til å slippe ut en viss mengde klimagasser. Når kvotene er omsettbare, dannes en pris for utslipp i markedet. Et begrenset antall kvoter gir en skyggepris på kvotene, det vil si en kostnad ved å redusere utslippene til den regulerte rammen. Avgifter og kvoter virker dermed i utgangspunktet på den samme måten. Med kvoter bestemmes utslippene direkte, og utslippsprisen (kvoteprisen) blir satt i markedet, mens med avgifter bestemmes utslippsprisen uten at en på samme måten kan vite hvor store utslippene blir. En avgift på CO₂ (en utslippskvote) kan i prinsippet settes så høyt (lavt) en ønsker, inntil utslippene reduseres til det målet en har satt for samfunnet som helhet. Forbud kan betraktes som en uendelig høy avgift, det samme som at kostnadene ved utslipp er uakseptabelt høye, eller en tilsvarende totalkvote lik null (ingen har tillatelse til å slippe ut noe). *Prisen på klimagassutslipp* består da av avgiften eller kvoteprisen på utslippet, eller summen av avgiften og kvoteprisen, dersom utslippene er underlagt begge typer virkemidler.

For lokale eksterne virkninger, som svovel- og partikkelforurensning i byer, finnes etablerte metoder for å beregne helseskader per tonn utslipp. For utslipp av klimagasser er det imidlertid ikke mulig å beregne kostnadsanslag med rimelig sikkerhet, siden disse jo i prinsippet gjelder for hele verden og kommende generasjoner. Alternativet er å ta utgangspunkt i nasjonale utslippsmål, og anslå hvilken pris på CO₂ som vil være nødvendig for å oppnå målet. Kostnaden ved å redusere utslippene til de bindende målene kan tolkes som den implisitte verdsetting av å unngå utslipp. Dette er definisjonen på kalkulasjonsprisen på CO₂.

I [Parisavtalen](#) har Norge forpliktet seg til å redusere utslippene av klimagasser med minst 40 prosent innen 2030, sammenlignet med 1990. Regjeringen har senere også angitt et [forsterket mål](#), som betinger tilsvarende mål fra EU eller samarbeid med andre land, på 50-55 prosent i 2030. Vi tar ikke stilling til hvilket utslippsmål som er mest realistisk eller riktig, men bruker Regjeringens forpliktende mål og prisene avledet av dette som illustrasjon.

Med utgangspunkt i det som er den bindende norske forpliktelsen på 40 prosent, anbefaler Hoel og Vennemo (2020) å legge til grunn en kalkulasjonspris på CO₂ på 1000 kroner per tonn i 2020. Denne anbefalingen følger altså samfunnsøkonomisk teori og anbefalingene i NOU (2012:16) om å avlede kalkulasjonsprisene fra de begrensningene i utslipp som følger fra myndighetenes bindende mål for utslippsreduksjoner. Det vil si at prisen på CO₂ avledes fra det det vil koste å oppnå klimamålsettingen. Deretter stiger prisen per tonn som [kalkulasjonsrenten på statlige tiltak](#) med 4 prosent årlig (for eksempel til 1500 2020-kroner i 2030 og 3200 2020-kroner i 2050). Med en kostnadseffektiv tilnærming til 40 prosent reduksjon og anbefalingen fra Hoel og Vennemo, bør altså avgiften per 2020 ligge rundt 1000 kroner per tonn CO₂ for alle utslipp.^{4,5} Et strammere forpliktende mål (som en reduksjon på 50 prosent i 2030) vil gi en høyere kalkulasjonspris og en høyere avgift.

Hvordan samsvarer så dette, eller et høyere nivå, med dagens avgifter og kvotepriser? Figur 2.1 viser at prisen på CO₂, altså summen av CO₂-avgift og kvotepris, er svært forskjellig for ulike utslippskilder, og et godt stykke under både kalkulasjonsprisen gitt dagens forpliktelse og at avstanden er enda større ved eventuelle høyere ambisjoner. I Regjeringens klimaplan som ble lagt fram i januar 2021 (Meld. St. 13 (2020-2021)) flagges en

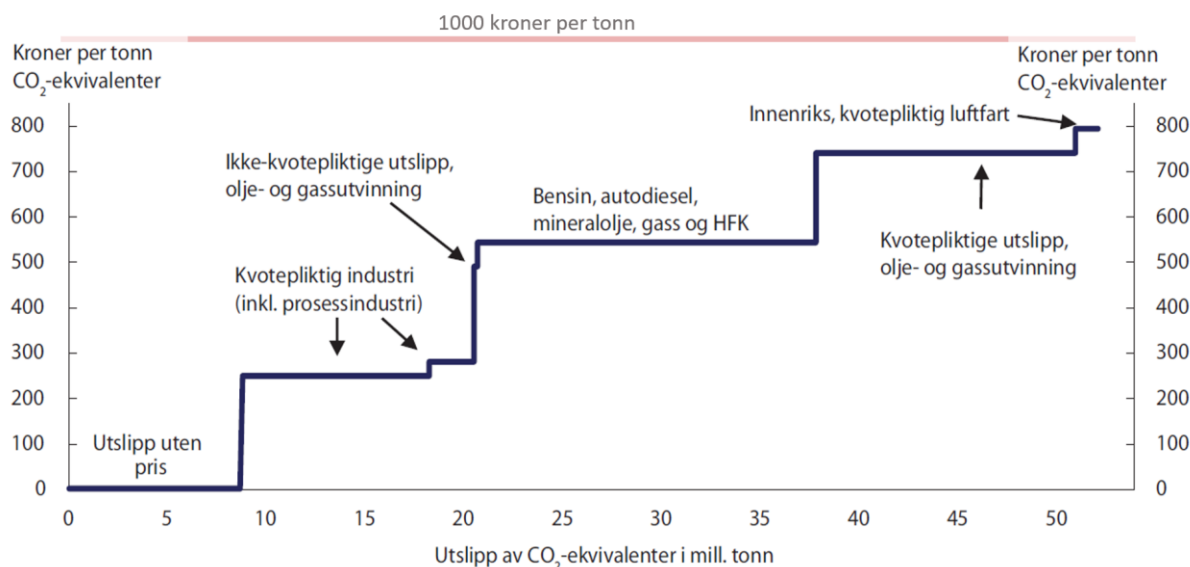
⁴ Avgiften bør legges direkte på utslippet, eller så nær utslippet som mulig, for å være mest mulig effektiv i å redusere utslipp. I praksis skattlegges fossile brensler, siden det er proporsjonalitet mellom volum drivstoff og utslipp av CO₂. For metan kan det være annerledes, siden metangass kan brennes.

⁵ Empiriske studier som *Klimakurs tiltak og Fæhn mfl. (2020)* finner høyere kostnader for de dyrere utslippene. Dette henger blant annet sammen med at de ineffektive tiltakene forutsettes videreført, noe som øker de samfunnsøkonomiske kostnadene ved kutt.

opptrapping av CO₂-avgiften til 2000 kroner per tonn i 2030 fra nivået som i dag omtales «rundt 590 kroner». Dette refererer til nivået på bensin, autodiesel m.v. figuren, og betyr neppe en økning for alle utslipp opp til 2000 kroner per tonn CO₂. Prisene på utslipp er ikke høye nok til at vi oppnår målene, og vil neppe være det framover med en fortsatt differensiering som vist i figuren under.

Det som i praksis skjer, er at en rekke subsidier og støtteordninger brukes for å nå målene. Det gir høyere kostnader per tonn redusert CO₂ enn vi ville hatt med en kostnadseffektiv utforming med lik pris for alle utslipp.

Figur 2.1 Pris på utslipp* av klimagasser i 2020, kroner per tonn CO₂-e



*: Prisen er summen av avgifter og kvotepriser. Utslippene er fra 2018

Kilde: Finansdepartementet (2020): Prop. 1 LS. Skatter, avgifter og toll 2021 s. 63, og Menon Economics

Det teoretiske rammeverket med én lik pris for alle utslipp er i praksis vanskelig å oppnå, men fungerer som en rettesnor for i hvilken retning politikken bør strekkes. Ønsker om å skjerme grupper og næringer hindrer at avgiften blir kostnadseffektivt utformet. Innenfor gruppen «Utslipp uten pris» i Figur 2.1 ligger blant annet primærnæringene, som sammen med industrien står for over 40 prosent av de norske utslippene. Disse er altså unntatt eller har sterkt reduserte avgifter. Transportsektoren og petroleumssektoren har avgifter tilsvarende nivået som omtales som den generelle CO₂-avgiften på mineralolje, mens luftfart har høyest avgifter. Alle har lavere avgift enn kalkulasjonsprisen anbefalt av Hoel og Vennemo (2020).

2.1.1 Kostnadseffektivitet

Figur 2.2 illustrerer hvordan prising av utslipp vil gi en kostnadseffektiv løsning, det vil si at utslippsmålet nås til lavest mulig samlede kostnader. Vi starter med et årlig utslipp i Norge på rundt 50 mill. tonn CO₂-ekvivalenter. Iht. den norske forpliktelsen skal utslippene reduseres til rundt 30 mill. tonn i 2030. Den stigende linjen fra høyre mot venstre rangerer alle utslipp fra de som koster minst til de som koster mest å redusere per tonn CO₂. Da inkluderes alle kostnader per tonn CO₂. Dersom vi i dette eksempelet kutter alle utslippene som koster mindre enn *p* kroner per tonn CO₂ å redusere, oppnås utslippsmålet på 30 mill. tonn CO₂. Høyere mål om utslippskutt gir en høyere marginal kutt-kostnad *p*.

Den samlede kostnaden ved å redusere utslippene tilsvarer det blå arealet under kurven i figuren. Vi ser at om en skulle redusere noen av utslippene lenger til venstre i figuren i stedet for utslippene i den blå delen, ville de

samlede kostnadene bli høyere. Å kutte disse rimeligste utslippene er den kostnadseffektive løsningen for å nå de nasjonale målsettingene i 2030.

La oss anta at vi legger en avgift på p kroner per tonn CO₂ på alle utslipp. For de som slipper ut de «billigste» utslippene, vil det lønne seg å kutte utslippene fremfor å betale avgiften. Dette gjelder alle utslippene fra høyre og helt til avgiften en betaler er lik reduksjonskostnaden per tonn CO₂ ved 30 mill. tonn. For de siste gjenværende 30 mill. tonn CO₂ vil kostnaden ved å kutte utslippene være større enn å betale avgiften, og det vil lønne seg for utslipper å betale framfor å kutte utslippet. Inntektene fra avgiften vil være prisen p ganget med (gjenværende) utslipp. Vi ser her at hvordan en bruker avgiftsinntektene ikke har betydning for hvordan avgiften skal innrettes for å redusere utslippene.

Avgifter vil redusere utslippene på to måter: Enten ved at en tar i bruk nye lavutslippsteknologier, eller ved at produksjonen (og dermed utslippene) reduseres. Disse to reaksjonene kan ha forskjellige fordelingsvirkninger. Kutt i produksjonen har større negative fordelingsvirkninger enn overgang til ny teknologi. Med produksjonskutt følger også gjerne oppsigelser, og det sitter langt inne for politikerne å vedta avgifter som fører til nedleggelse av arbeidsplasser. Dette drøftes nærmere i avsnitt 2.1.3. Overgang til ny teknologi er mer positivt ladet og peker framover mot nye løsninger. For restutslippene (venstre side av Figur 2.2) er lønnsomheten i produksjonen, eller nytten ved å slippe ut, så høy at avgiften ikke påvirker utslippene. I praksis vil en både delvis kunne redusere utslippene for å redusere avgiftskostnadene (kjøre litt mindre bil, produsere litt mindre av noe og mer av noe annet), delvis gå over til bedre teknologier (for eksempel elbiler), og fortsatt slippe ut en del.

Merk også at denne framstillingen viser et øyeblikksbilde. Over tid vil kurven bevege seg nedover på grunn av teknologiutvikling. Det vil normalt bli billigere å redusere kostnadene over tid, som følge av den generelle teknologiutviklingen som skjer på alle nivå i samfunnet. I tillegg er det en dynamikk mellom avgifter og teknologi. Når det koster mer å slippe ut, vil det lønne seg mer å utvikle klimavennlige teknologier, og kostnadene reduseres raskere. Da vil en oppnå større kutt enn det som vises i figuren til den samme avgiften.

I praksis varierer prisen på CO₂, og noen slipper ut CO₂ selv om det ville være svært billig å redusere utslippene. Blant de utslippskilder som i dag er unntatt eller har lave avgifter finnes også de utslippene som kan reduseres til lavest kostnader, som for eksempel jordbruk og deler av industrien i Figur 2.1. Dette er en logisk konsekvens av at for de kildene som er underlagt avgifter, vil det lønne seg å kutte utslippene så lenge kostnaden ved kutt er lavere enn avgiften. I sektorer med avgifter og subsidier i tillegg er utslippskostnadene svært høye, for eksempel i transportsektoren der en både har avgifter og direkte og indirekte subsidier til elbiler.⁶ Disse representerer tiltak langt til venstre i Figur 2.2.

For å nå utslippsmålene, sikrer altså prising at størst utslippsreduksjoner oppnås til en gitt kostnad. Dette gjelder uansett målsetting, enten den er 40 eller 50 prosent innen 2030, eller 100 prosent innen 2050. Merk at også et kvotesystem vil være kostnadseffektivt. Da bestemmes kvantum i Figur 2.2 (30 mill. tonn CO₂), og kvoteprisen p bestemmes i markedet. Prisen vil fungere på samme måten som en avgift: det vil lønne seg å kutte utslippene i stedet for å kjøpe kvoter for de billigste kuttene, mens de som er dyre å redusere vil kjøpe kvoter i stedet for å kutte.

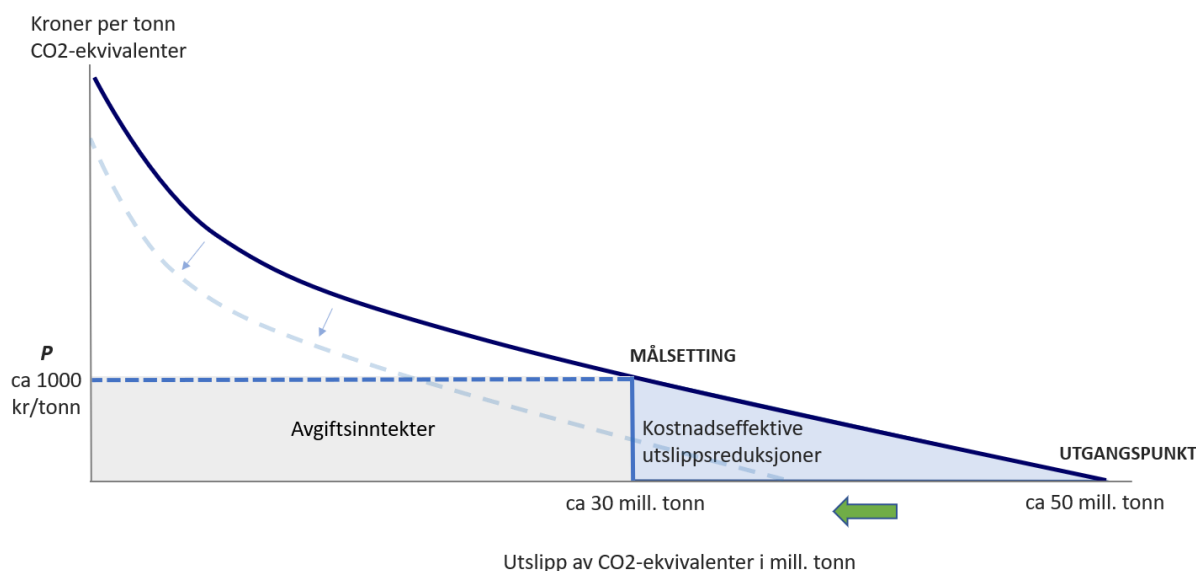
Med utgangspunkt i Figur 2.1 og Figur 2.2 vil en få størst utslippskutt per krone med avgifter for de utslippene som i dag ikke har en avgift, og med økte avgifter for utslipp med de laveste nivåene. Mens det bare er CO₂ som

⁶ Subsidier rettet mot markedssvikt drøftes nærmere i avsnitt 2.2 og subsidier som ikke er rettet mot markedssvikt er drøftet i Vedlegg 1.

har klimaavgift i dag, bør avgifter også legges på metan og lystgass mfl. når det er mulig å kople avgiften direkte på utslippene, og den bør være negativ (altså en subsidie) for opptak av CO₂, for eksempel i skog.

Av Figur 2.1 ser vi at også de som har høyest avgifter er for lavt priset, sammenlignet med den prisen som ville gitt en kostnadseffektiv måloppnåelse. Det er altså rom for å øke klimaavgiftene på alle utslipp av CO₂.

Figur 2.2 Illustrasjon av effektive utslippsreduksjoner med en kalkulasjonspris på 1000 kroner per tonn og tilsvarende avgift på alle utslipp



Tiltak for å redusere utslippene er da å (jf. også anbefalingene i Grønn Skattekommisjon (NOU 2015:15))

- 1) øke avgiftene i retning av mest mulig like klimaavgifter
- 2) arbeide for generelle økninger i avgiftsnivået for alle utslippskilder

Vi har så langt ikke drøftet hvordan en kan skape aksept for økte avgifter. Vi ser at hvordan inntektene fra avgiftene senere blir brukt, ikke har betydning for avgiftens bidrag til utslippsreduksjoner. Hvem som kommer dårligere ut med økte avgifter, og hvordan avgiftsinntektene brukes er imidlertid sentralt for aksepten for avgiftene. I dag går avgiftsinntektene til statskassen, og fordeles på lik linje med andre statlige inntekter på ulike poster på statsbudsjettet. Sentralt i denne rapporten er å vurdere hvordan avgiftene påvirker ulike grupper og hvordan bruke av inntektene kan øke aksepten for 1) og 2). Dette kommer vi tilbake til i kapittel 3.

2.1.2 Mulige utslippseffekter

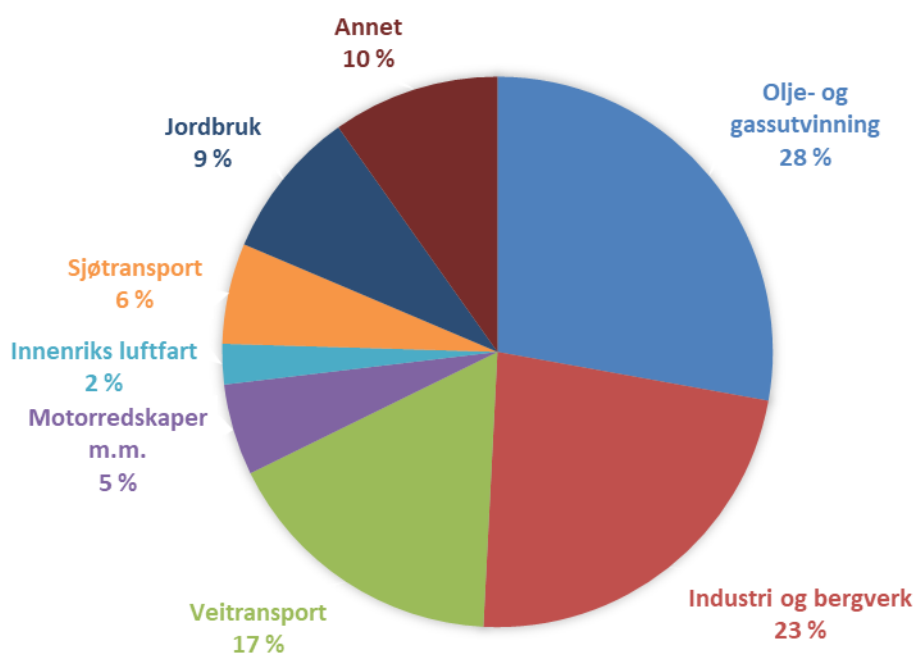
Utslippseffektene av klimaavgifter virker gjennom en rekke mekanismer, og samlede utslippsendringer er generelt krevende å anslå. Vi kan oppsummere virkningene av CO₂-avgifter på fossil energi i fem punkter:

1. Prisen på fossil energi øker, det brukes mindre fossil energi og utslippene går ned. Den prosentvise utslippsreduksjonen målt i forhold til den prosentvise økningen i prisen kalles gjerne *priselastisiteten*.
2. Når prisen på fossil energi øker, forsøker man å vri seg over til energi med lavere utslipp eller andre teknologier som kan erstatte godet med prisøkning. Dette kalles *substitusjonsvirkningen*.
3. Kostnadsøkningen gjør at vi får mindre midler til å bruke på andre goder. Det betyr at konsumet generelt reduseres, og vi forurensar mindre ved mindre produksjon/forbruk. Dette kaller vi *inntektseffekten*.

4. Når kostnadene for fossil energi øker, vil det lønne seg å investere i utvikling og implementering av nye teknologi med lavere utslipp, *FoU-effekten*.
5. I tillegg kommer myndighetenes bruk av avgiftsinntektene, som generelt vil øke utslippene på samme måte som inntektseffekten, men kan også redusere utslippene om inntektene går til effektive klimatiltak.

For å få grep på de totale effektene av enkeltforslag, er det i utgangspunktet behov for modellanalyser, som ivaretar alle samvirkningene.⁷ Mekanismene 1-4 trekker i retning av lavere utslipp, men om avgiftsinntektene går til å støtte utslipp-intensive næringer eller aktiviteter, *kan* virkning 5 mer enn motvirke denne reduksjonen. En enklere, første tilnærming er å vurdere utslippseffekter ut fra priselastisiteter, når det finnes anslag på disse.

Figur 2.3 Andeler av utslipp klimagasser i Norge i 2019, prosent⁸



Kilde: SSB-tabell 08940

Utslippene av CO₂ i **veitransport** utgjør 17 prosent av de norske utslippene, se Figur 2.3. TØI (2016) har analysert fordelingsvirkningene av endret bilbeskatning i Norge, med en økning i drivstoffprisen på 0,2 kroner per personbilkilometer. Det tilsvarer en prisøkning på om lag 5 kroner per liter drivstoff.⁹ TØI anslår at dette vil gi en reduksjon i utslippene av klimagasser på vel 4 prosent for korte reiser, altså i byene, og 0,6 prosent på lange reiser i distriktene. Dette innebærer en relativt beskjeden reduksjon i utslippene. Om vi antar at gjennomsnittsreduksjonen er 3 prosent, vil bidraget til de norske utslippene være en reduksjon på 0,5 prosent. Fridstrøm og Østli (2020) anslår en priselastisitet for bensin/diesel og CO₂ på 0,25-0,30. Dette gir større virkninger, siden en her også tar hensyn til at en avgift ikke bare reduserer forbruket, men også at folk går over

⁷ I flere land er gjort slike omfattende studier. Ett eksempel er en nylig publisert studie fra England (Burke mfl. 2020).

⁸ Utslippene omfatter utslipp fra norsk territorium. Det finnes ikke offisielle statistikker over utslipp i andre land som følge av norsk økonomisk aktivitet.

⁹ Forutsatt 1,5 personer per kjøretøy og 0,6 l drivstoff per mil.

til mer klimavennlige kjøretøy. Da vil en økning i drivstoffprisen av dette omfanget redusere de totale norske utslippene med 1,5-2,5 prosent.

I avsnitt 4.3.6 kommer vi tilbake til vår undersøkelse av folks holdninger til en avgift som øker drivstoffprisen med ved 1 kroner per liter drivstoff. Dette er vesentlig mindre enn eksemplet beskrevet ovenfor, og med elastisitetene fra Fridstrøm og Østli blir anslaget en reduksjon på rundt 0,5 prosent av de nasjonale utslippene CO₂-utslippene (2,5-3 prosent reduksjon i transportsektoren). Vi ser at det uansett med disse anslagene på elastisiteter og avgiftsendringer skal en relativt stor økning til i avgiften for å få utslippene vesentlig ned i transportsektoren.

Innenriks luftfart utgjør 2 prosent av utslippene på norsk territorium. Resultatene fra internasjonale undersøkelser av den direkte priselastisiteten for flyreiser varierer betydelig, men ligger generelt i intervallet -0,3 til -1,5 (Jørgensen mfl., 2011). Forretningsreiser er mindre prisfølsomme enn fritidsreiser, og en CO₂-avgift vil først og fremst påvirke omfanget av fritidsreiser. Om vi bruker en elastisitet på -1,0 som eksempel, vil en 10 prosent gjennomsnittlig økning i billettprisene redusere reisene med 10 prosent. Det vil bidra til en reduksjon i innenlandske utslipp på 0,2 prosent. Det meste av utslippene innenfor innenriks luftfart omfattes også av kvoteplikten, og har høye avgifter. Disse utslippene er dermed av de det koster mest å redusere.

Omstillingene i **petroleumssektoren** vil avhenge av oljeprisen og forventninger om den langsiktige lønnsomheten i næringen. Siden inntektene fra klimaavgiften går til staten, vil en avgift påvirke lønnsomheten i liten grad, og avgiften virker i første rekke gjennom substitusjon til renere teknologier. Petroleumsvirksomheten omfattes av CO₂-avgift i tillegg til kvoteplikt. Grønn skattekommisjon påpeker at avgift på utslipp i kvotepliktig sektorer reduserer kostnadseffektiviteten i kvotesystemet. Dersom målet kun er å redusere oljeproduksjonen vil andre tiltak, for eksempel en norsk produksjonsavgift på utvinning av olje, være mer målrettet. En mulig begrunnelse for en CO₂-avgift i petroleumssektoren er at avgiften kan redusere tilbudet av olje på verdensmarkedet.

Utslipp fra **jordbruket** utgjør 9 prosent av samlede utslipp. Disse utslippene består av metan og lystgass. Det er ikke like enkelt å måle disse utslippene, som for CO₂, der det er et klart definert forhold mellom energivare og utslipp. For at avgiftene skal være effektive, må de treffe utslippene direkte, slik at næringen får de riktige insentivene til å velge innsatsfaktorer, teknologier og produkter som gir lavere utslipp av klimagasser. Virkningene vil avhenge av lønnsomheten i de enkelte delene av næringen, og samspillet med jordbrukssubsidiene. Et alternativ er å redusere støtten til produksjon av rødt kjøtt, som foreslått av Grønn skattekommisjon (se også case i spørreundersøkelsen, avsnitt 4.3.8).

2.1.3 Fordelingsvirkninger

Selv om alle utslippskutt har samme klimavirkning, er det likevel ikke likegyldig for samfunnet hvem og hvor utslippene kuttes. Det er to grunner til dette: for det første vil kutt i klimagasser også trekke med seg andre positive og negative effekter. For eksempel vil avgifter rettet mot veitransport også redusere lokale forurensninger, ulykker og kø, men i tillegg også redusere næringslivets produktivitet og privat nytte av transport. Avgifter rettet mot landbruket kan også redusere produksjonsmulighetene og ha negative virkninger for landskap og kulturverdier. Avgifter på flyreiser kan redusere støy, men påvirke næringslivet i distriktene negativt. De fleste avgifter har positive og negative sidevirkninger, og uten videre samfunnsøkonomiske analyser er det ikke opplagt hvilke som veier tyngst.

For det andre vil klimaavgifter berøre ulike grupper i samfunnet ulikt. Fordelingen av utslipp på ulike sektorer i Figur 2.3 indikerer hvilke grupper som potensielt berøres mest med ulike økninger i klimaavgiftene. Generelt vil en avgiftsøkning gi størst utgiftsøkninger for de som tjener mest, av den enkle grunn at de forbruker mest, men

de som tjener minst vil få størst *prosentvis økning* i sine utgifter. Fordelingseffektene vil avhenge både av inntektsnivået og mulighetene for å tilpasse seg høyere kostnader. Som vist i Tabell 2.1 forbrukte en gjennomsnittlig husholdning av de ti prosentene med høyest forbruk i 2012 fire ganger mer enn en husholdning i gruppen av de med ti prosent lavest inntekt. Den høyeste inntektsgruppen brukte for eksempel tolv ganger mer på transport enn de med lavest inntekt.

Tabell 2.1 Forbruksutgifter for husholdninger i 2012, laveste og høyeste inntektsgruppe, kroner

Utgiftsposter	Desil 1	Desil 10	Forhold: Desil 10/Desil 1
Matvarer og alkoholfrie drikkevarer	23 981	86 242	3,6
Klær og skotøy	10 887	55 289	5,1
Bolig, lys og brensel	73 881	224 918	3,0
Transport	14 092	168 349	11,9
Annet	72 430	273 526	3,8
Forbruksutgift i alt	195 270	808 323	4,1

Kilde: SSB-tabell 10444

Høyere klimaavgifter på **veitransport** vil ramme distriktene mer enn byene. Avstandene er større, og kollektivtilbudet kan ikke måle seg med buss- og banenettet i byene. I praksis er de fleste utenfor de største byene i Norge avhengige av bilen for å transportere seg til jobb og skoler og servicetilbud.

TØI (2016) har analysert fordelingsvirkningene av økningen i drivstoffprisen på om lag 5 kroner per liter drivstoff (se 2.1.2). Velferdstapet vil være størst i distriktskommunene og for lavinntektsgrupper. I distriktene er det flere som har lange arbeidsreiser, og de har færre muligheter for å substituere seg bort fra de økte kostnadene ved å velge alternative reisemåter. I tillegg har befolkningen i distriktene i gjennomsnitt lavere inntekt enn bosatte i sentrale strøk. TØI undersøkte også virkningene av å fjerne fradraget for reiseutgifter, noe som ble foreslått av Grønn skattekommisjon. Dette har enda større fordelingsvirkninger, siden fradraget utjevner forskjeller mellom høy- og lavinntektsområder. TØI peker på at effektivitet i klimapolitikken kan stå i motsetning til produktiviteten i arbeidslivet i distriktene.

Samtidig ser vi at det er de høyest inntekt som forbruker mest transport. Aasness og Larsen (2002) viste at fly, bil og taxi etterspørres relativt mer av rike husholdninger: de er såkalte luksusgoder¹⁰ og at luksusgodene forurenser mer enn nødvendighetsgodene, mens sykkel, buss og moped brukes relativt mer av de med lav inntekt. Avgifter på **lufttransport** vil dermed i større grad utjevne inntektsforskjeller enn avgifter på andre deler av transporten. Samtidig vil kostnadene øke for næringslivet, og trolig mest i distriktene som har lange avstander og der transport på bakken mellom byer er tidkrevende.

De største utslippene er i **olje- og gassutvinning og industri og bergverk**, samlet 51 prosent av de norske utslippene. Utslipp fra petroleumssektoren og mesteparten av industrien er regulert gjennom kvotesystemet, i tillegg til at de har CO₂-avgift. Likevel er den samlede marginalkostnaden lavere enn kalkulasjonsprisen (se Figur 2.1). Fordelingsvirkningene av eventuelle økninger i CO₂-prisen vil avhenge av priselastisitetene og mulighetene næringene har for å substituere seg over til mer klimavennlige teknologier. Siden inntektene fra avgiften går til staten, og næringen tradisjonelt har hatt høy lønnsomhet, skal det mye til for at produksjonen går ned. I den

¹⁰ *Luksusgoder innebærer at inntektselastisiteten er >1, når inntekten øker 1 prosent, øker etterspørselen mer enn 1 prosent. For nødvendighetsgoder er inntektselastisiteten <1.*

grad produksjonen går ned, har vi sett at sørvest-landet er særlig utsatt. Men alle deler av økonomien påvirkes av redusert aktivitet i denne næringen, gjennom reduserte inntekter til det offentlige, ordrer i leverandørindustrien og bortfall av arbeidsplasser. Kompetansen er imidlertid relativt høy i oljesektoren, og på sikt vil arbeidskraft tilflytte andre næringer, og i alle fall vil deler av bortfallet av både inntekter og arbeidsplasser erstattes av vekst i andre næringer.

Øvrige industrinæringer er lokalisert over hele landet. I den grad produksjonen går ned i mindre lønnsomme deler av industrien, vil den kortsiktige effekten som en med mest sikkerhet kan si noe om være at arbeidsplasser og eiere i næringene berøres mest negativt. I hvilken grad produksjonen reduseres, eller fører til substitusjon av teknologier, må analyseres innenfor de enkelte næringene.

For **sjøtransport** gjelder de samme virkningene som øvrig transport. Med økte CO₂-avgifter på fossil sjøtransport er det særlig befolkningen langs kysten som vil få økte kostnader, enten ved høyere drivstoffkostnader eller ved kostnader ved investeringer i el-ferger. Virksomheter innenfor fiske og fangst vil bli mindre lønnsomme.

Motorredskaper er maskiner og arbeidsredskap. Økte avgifter på utslipp fra disse vil berøre næringer innenfor bygg- og anleggsvirksomhet over hele landet.

Jordbruket er generelt en lite lønnsom næring, men viktig av hensyn til kultur og matsikkerhet. Jordbruket er derfor støttet av en rekke direkte og indirekte subsidier og unntatt klimaavgifter (Figur 2.1). Klimaavgifter på utslipp av metan og lystgass fra jordbruket vil kunne ha store fordelingsvirkninger for næringen, og for distriktene der disse står sterkt, om ikke kostnadsøkningen kompenseres. Mat og drikke utgjør om lag 12 prosent av forbruksutgiftene for alle inntektsgrupper (Tabell 2.1).

Oppsummert synes de negative fordelingsvirkningene ved økte CO₂-avgifter særlig å berøre distriktene, siden det er mindre muligheter for alternativ transport, og siden energiintensiv industri er lokalisert i nærhetene av energiressursene utenfor de store byene. I den grad avgiftene fører til omstillinger og nedleggelse, er det de med lavest kompetanse/utdanning og eldre arbeidskraft som generelt vil ha størst vansker med å finne nye jobber, og dette er gjerne også de med lavest inntekt. På sikt vil nye jobber og nye virksomheter komme bedre ut og delvis erstatte de som berøres. Framtidens befolkning og generasjoner er de som mest klart kommer bedre ut, ved at utslippene reduseres.

Et annet trekk ser ut til å være at avgiftene er høyest der de virker minst.¹¹ Petroleumssektorens lønnsomhet har tradisjonelt vært høy og robust. Transportsektoren er bred og favner over alle grupper og hele landet, og CO₂-avgiften fungerer ikke ulikt fiskale, bredt baserte skatter. For landbruket og kraftkrevende industri ville tilsvarende nivå på klimaavgiftene hatt mye sterkere effekter på aktivitetsnivået, og dermed større fordelingsvirkninger. Disse næringene er unntatt eller har reduserte avgifter.

2.1.4 Litteratur om holdninger til klimaavgifter

Det finnes en rikholdig litteratur om holdninger til prising av klimagassutslipp, og hva som er rettferdig politikk. Studiene vi refererer til er i hovedsak nylig publiserte litteraturgjennomganger og sentrale artikler, og vi sikrer dermed en bred oppsummering av forskningslitteraturen fram til i dag.

Maestre-Andrés mfl. (2019) oppsummerer 43 tidsskriftsartikler på dette området fra 2016-2019. I studien har forfatterne kartlagt synspunkter på **klimaavgifters fordelingseffekter**. De mest vanlige oppfatningene er at

¹¹ Dette ble også påpekt i en tidlig studie av Bruvoll og Larsen (2004).

klimaavgifter vil øke energiprisene og redusere kjøpekraften, føre til tap av arbeidsplasser og lavere levestandard. Det påpekes at virkningene vil være størst for lavinntektshusholdninger, siden de har færre alternativer. Det er en vanlig oppfatning at distriktene kommer dårligere ut, også på grunn av færre valgmuligheter, og at avgifter gir urettferdig fordeling mellom bedrifter og husholdninger, og mellom land med og uten avgift.

Stavins (2020) påpeker at vanlige oppfatninger er at de personlige kostnadene er for store og politikken er regressiv, og at klimaavgifter kan skade økonomien uten å påvirke karbonintensiv atferd. Stavins (2020), og flere andre studier, som Douenne (2019; 2020) og Carattini mfl. (2018), påpeker at dette ofte er feilaktige oppfatninger og framholder informasjon som viktig for å bedre kunnskapene.

Maestre-Andrés mfl. (2019) påpeker også at folk synes å blande klimaavgifter som instrument for å endre atferd (i retning av lavere utslipp) med avgifter rettet mot å generere offentlige inntekter. Ifølge Carattini mfl. (2019) undervurderer folk utslippsvirkningene og de overvurderer ulemper med hensyn til tap av arbeidsplasser. Bruvoll og Dalen (2010) fant også manglende kunnskaper om sentrale mekanismer i klimapolitikken blant beslutningstakere i Stortinget. Dette understreker behovet for god formidling av økonomiske virkemidler. Informasjon om klimaavgifters virkninger kan være et effektivt virkemiddel for å øke aksepten for prising av utslipp.

Norge har hatt klimaavgifter i tre tiår, og informasjonsbehovet kan være mindre enn i andre land der klimaavgifter er et relativt nytt virkemiddel. For eksempel fant Kallbekken og Aasen (2010) at flere enn halvparten av deltakerne i deres norske studie forsto hovedformålet med miljøavgifter som å regulere og redusere utslipp.

Når det gjelder forhold som kan **øke aksepten for klimaavgifter**, fant Maestre-Andrés mfl. at aksepten øker om avgiften oppleves som rettferdig, og at den er nøytral (proporsjonal med konsumet eller inntekten). Beiser-McGrath og Bernauer (2019) finner at aksepten reduseres dersom det er unntak i avgiften, jamfør dagens norske klimaavgifter, noe som bygger opp under synet på rettferdighet. Maestre-Andrés mfl. (2019) finner at det oppfattes som negativt at avgiften gir høyere energipriser og redusert kjøpekraft. Dette er i tråd med Beiser-McGrath og Bernauer, som finner også at aksepten er lavere desto høyere nivå på avgiften. Maestre-Andrés mfl. fant også at det oppfattes som positivt at klimaavgifter ikke direkte reduserer valgfriheten.

Ifølge Maestre-Andrés mfl. (2019) sin brede litteraturgjennomgang er aksepten for klimaavgifter generelt høyere når avgiftsinntektene går til bestemte formål, heller enn å gå inn i det generelle statsbudsjettet. Aksepten er særlig høy når støtten går til ytterligere klimatiltak, inkludert utvikling av fornybar energi, i kombinasjon med noe omfordeling for å beskytte sårbare grupper.

2.2 Støtte til teknologiutvikling og informasjonsspredning

2.2.1 Støtte til utvikling av nye teknologier

Forskning og utvikling (FoU) kommer flere til gode enn de som bruker ressurser på forskningen. Det vil si at teknologiutvikling er en såkalt positiv eksternalitet og at i en ren markedskonometri vil omfanget av forskning og utvikling og utprøving av nye teknologier være for lavt. Dette gjelder for alle tema, og i særlig grad for tema som klima og miljø når disse ikke er tilstrekkelig regulert med riktige priser (avgifter).¹² Det er derfor behov for

¹² Dette er parallelt til negative eksterne virkninger som utslipp av klimagasser og miljøskadelige utslipp beskrevet ovenfor, som blir for høye om ikke det offentlige aktivt trer inn med reguleringer eller avgifter (negative subsidier).

offentlig støtte (subsidier) til forskning og utvikling og til å fjerne markedssvikt relatert til spredning av teknologien.

Dagens offentlige forsknings- og utdanningsinstitusjoner støtter nettopp opp under disse behovene. Den offentlige FoU-støtten skal følge teknologiutviklingen helt fra basalforskningen og fram til de ideene prøves i markedet, og tiden fram til teknologiene eventuelt viser seg å være markedsmessig drivverdige, se Tabell 2.2. Støttebehovet omfatter både utvikling av nye energiteknologier på tilbudssiden, effektivisering av bruk av energi og oppbyggingen av nye nettverk i markedet, som ladestasjoner, til en kommer over en kritisk grense der teknologiene er kjent og nettverk etablert, og en kan overlate videre utvikling til markedet.

Tabell 2.2 Trinn i innovasjonsskjeden

Faser	Teknologiens modningsnivå	
Spredningsfasen	Tiden fram til teknologien eventuelt får markedsgjennombrudd	
Foredlingsfasen	Tiden der idéen prøves i markedet	
Forskningsfasen	Tiden fram til en ny idé blir introdusert i markedet	

Kilde: Grønn skattekommisjon, NOU (2015:15)

Et stort omfang FoU-programmer og støtteordninger er rettet nettopp mot utvikling av nye fornybare teknologier og energisparing. Forskningsrådet støtter typisk forskningsdelen i Tabell 2.2, mens Enova og Innovasjon Norge er inne i testing, demonstrasjon og helt fram til markedsintroduksjonen av nye teknologier. Enovas ordninger er av størst omfang når det gjelder å støtte utvikling og innføring av nye klimavennlige teknologier og til energieffektivisering etter grunnforskningsfasen, se dokumentasjon i områdegjennomgangen av støtteordningene i klimapolitikken (Menon 2018).

En god del av ideene fra forskningsfasen vil falle fra i denne prosessen, og i spredningsfasen står en igjen med ferdig utviklede teknologier, der noen vil være lønnsomme i markedet, andre ikke. Etter at teknologiene er ferdige for markedet, jamfør el-biler, kan de møte nye former for markedssvikt, i dette tilfellet mangel på ladenettverk. Såkalte nettverks-eksternaliteter¹³ har vært sentrale å løse for å få elbiler inn i markedet, og vil kunne bli det for hydrogen. Når teknologiene er modne og det ikke lenger er positive eksterne virkninger knyttet til videre utvikling, og etter at eventuelle markedssvikter er fjernet, skal teknologiene konkurrere på like vilkår som andre teknologier. Gjennom prising av utslippene med riktige klimaavgifter, får markedet de nødvendige signaler om valg av klimateknologier. For eksempel vil prising av utslipp fra fossile drivstoff gi insentiver til overgang til lav- eller nullutslippskjøretøy.

Subsidier rettes altså mot definerte positive eksterne virkninger (og avgifter rettes mot negative eksterne virkninger). I praktisk politikk er det omfattende bruk av subsidier for å støtte alternativer til aktiviteter som gir negative eksterne virkninger. Det vil si at det gis subsidier til produksjon og konsum av teknologisk modne, utslippsfrie teknologier, som støtte til vindkraft- og vannkraftproduksjon og bruk av el-biler. Dette har flere

¹³ Nettverks-eksternaliteter som kommer av at en aktør har nytte av at andre aktører bruker samme type teknologi. For eksempel vil antallet ladestasjoner øke jo flere som kjører med plugin hybridbiler og elbiler, noe som igjen gjør det mer attraktivt for andre å kjøpe slike biler. Da oppstår positive verdier utover det den enkelte aktør tar hensyn til, noe som kan begrunne subsidier. Det tilsier det at det offentlige i en overgangsperiode kan støtte bruk av elbiler og bygge ladestasjoner og slik bidra til at man vipper over i den nye likevekten. De ulike støtteordningene til el-biler er eksempler på hvordan en kan få helt nye teknologier på markedet, der en kan trekke ut subsidiene etter at markedet er etablert.

uheldige virkninger sammenlignet med det mest effektive virkemiddelet som er avgifter på utslippene. Dette er beskrevet nærmere i Vedlegg 1.

2.2.2 Støtte til informasjonsspredning

Informasjon er til dels et fellesgode, og mangelfull informasjon er også en type markedssvikt som kan hindre at klimavennlige teknologier tas i bruk.¹⁴ Direkte kampanjer rettet mot enkelttiltak der man eventuelt har identifisert manglende informasjon kan rette opp slik markedssvikt.

Informasjon om miljøskadelige utslipp og miljøvennlig atferd kan påvirke folks handlinger, valg og innstilling. Ved bevisst bruk av informasjon kan myndighetene endre innstillingen til forbruk, for eksempel ved at drivstofforbruk og CO₂-utslipp fra biler oppgis i bilreklame. Som vist i litteraturen, er det også mangel på kunnskaper om hensikten med og virkninger av klimaavgiften, og økte kunnskaper om avgiftens virkemåte vil kunne øke aksepten for høyere avgifter (for eksempel Carattini mfl. 2018). For eksempel er det en vanlig misforståelse at avgiftsinntektene må gå til klimatiltak. Ovenfor viser vi at det bare er nivået på avgiften som har betydning for hvordan selve avgiften virker (ikke hvordan inntektene blir brukt). Men som er et viktig poeng i denne rapporten, kan det bli lettere å få gjennomslag for avgifter, om en i tillegg til å bruke avgiftssatsene til å få ned utslippene, også øremerker inntektene til bestemte formål.

¹⁴ Prissignalene gjennom avgiftssystemet kan virke noe dårligere under visse forhold som når en beslutning krever spesialisert innsikt, for eksempel i valg av energiløsning, om en beslutning har lav hyppighet, slik at kostnaden ved å sette seg inn i alternativene er høy, om det er mangelfull informasjon, for eksempel fordi en ikke vet hvor mye strømutgifter man sparer med en varmepumpe, eller når en har liten kjennskap til egne preferanser, for eksempel om hvordan det er å leve i et miljøhus (NOU 2015:15).

3 Bruk av inntektene fra klimaavgifter

Inntektene fra CO₂-avgiften i 2021 er i [Statsbudsjettet 2020](#) anslått til 14,7 mrd. kroner. Avgiftsinntektene går i dag til staten, som igjen fordeles på ulike budsjettposter. Som vist i tilknytning til Figur 2.2, har ikke bruken av inntektene betydning for utformingen av klimaavgiften. I utgangspunktet bør inntektene fra avgiftene anvendes på de oppgavene i samfunnet der behovet til enhver tid er størst, enten det er til helsevesen, utdanning, veibygging eller til klimatiltak.

Samtidig har vi sett at det i praksis er vanskelig å få gjennomslag for en effektiv avgift. Utslipp av klimagasser er generelt for lavt priset, og prisene oppfyller på ingen måte kravet til en effektiv avgift om lik pris for alle. Det er altså ikke tilstrekkelig aksept politisk eller i befolkningen generelt for innføring av det kostnadseffektive virkemiddelet. Årsaken til dette er både at sentrale politikere og befolkningen ellers tar hensyn til hvordan avgiften påvirker ulike grupper. I en intervjustudie som omfattet 11 stortingspolitikere som har sittet i Stortingets energi- og miljøkomité fant Bruvoll mfl. (2010) at politikerne generelt er enige i at kostnadseffektivitet er viktig, men de tar andre hensyn i den praktiske politikken. På spørsmål om hvilke hensyn som var viktige i vurderingen av CO₂-avgiften og kvotesystemet, vektla politikerne industriens konkurranseevne og faren for karbonlekkasje, i tillegg til andre miljøvirkninger og distriktshensyn.

Disse holdningene hos de sentrale beslutningstakerne forklarer pristrappen i Figur 2.1. Ved å øke aksepten for høyere avgifter i befolkningen vil det være enklere å få gjennomslag for en mer effektiv politikk hos beslutningstakerne. En omfordeling av øremerking av avgiftsinntektene kan øke denne aksepten.

Prinsipielt kan vi tenke oss to typer bruk av avgiftsinntektene:

- 1) Klimaavgiftsinntekter til fordeling, for å jevne ut fordelingsvirkninger (avsnitt 3.1)
- 2) Klimaavgiftsinntekter til klimatiltak, for å redusere utslippene ytterligere (avsnitt 3.2)

Nedenfor vil vi diskutere norske og internasjonale studier av ulike mekanismer for tilbakebetaling.

3.1 Klimaavgiftsinntekter til inntektsfordeling

Dersom inntektene fra den norske karbonavgiften på 14,7 mrd. kroner fordeles likt på alle innbyggerne, vil det tilsvare et beløp på ca. 2700 kroner per person.

Maestre-Andrés mfl. (2019) sin oppsummering av den nyeste forskningen på holdninger til karbonavgifter til fordeling inkluderer noen få studier fra Norge. De finner at folks oppfatninger av rettferdighet er viktig for aksepten for karbonprising, og at bekymringen er spesielt rettet mot lavinntektsgrupper. Kompensasjon til svake grupper, som eldre og lavinntektsfamilier, var mest foretrukket. Eldre var spesielt nevnt, siden denne gruppen er mer sårbare for lave temperaturer og dermed også for økninger i energiprisene. Lik fordeling til alle skattebetalere var mindre foretrukket, selv om denne fordelingen også vil gi de med lavest inntekt størst prosentvis støtte. Å redusere skattenivået generelt (kjent som «environmental tax reform») hadde generelt liten oppslutning.

Tilbakebetaling med et likt beløp til alle voksne innbyggere gir en annen fordeling, der barnefamilier kommer mindre godt ut enn ved en flat fordeling. I [Canada](#) blir 90 prosent av inntektene fra klimaavgiften tilbakebetalt til innbyggerne. Beløpene varierer mellom provinsene, og favoriserer distriktene og varierer etter familiestørrelse. Sveits har et system der innbyggerne får tilbakebetalt avgiftsinntektene i form av rabatt på helseforsikringen.

Bercholz og Roantree (2019) ser på ulike fordelingsvirkninger av fire forskjellige tilbakebetalingsmekanismer ved en økning i klimaavgiften i Irland. De finner at lavinntektsgrupper, og særlig aleneforeldre og pensjonister, kommer best ut ved økning i generelle utbetalinger til ulike trygdemottakere. Deretter like overføringer til husholdninger, som gir størst prosentvis vekst i inntektene for de med lavest inntekt. En skattereduksjon gir imidlertid klart mest til de i de høyeste inntektsgruppene. Berry (2019) viser at den franske klimaavgiften vil belaste lavinntektsgrupper sterkt, men at tilrettelagte tilbakebetalingsmekanismer bidrar til å redusere den negative fordelingseffekten.

Det er imidlertid variasjon i hvordan fordelingsvirkningene innenfor grupper av husholdninger med samme inntektsnivå, blant annet avhengig av hva slags type transport husholdningen bruker, avhengig av om de bor i byer eller i distriktene, og hvilke typer energikilder som brukes til oppvarming. En må med andre ord tenke på både såkalt vertikale (mellom inntektsgrupper) og horisontale (innenfor samme inntektsgrupper) fordelingsvirkninger når en utformer tilbakebetalingsordninger. Ofte kan fordelingsvirkninger innenfor inntektsgrupper være vel så viktig for å utjevne fordelingsvirkningene (Cronin mfl. 2019).

Tilbakebetaling og virkninger på utslipp

Inntekter tilbakebetalt til næringslivet, industrien og transporten kan redusere kostnadene som sektorene utsettes for. Hvordan inntektene tilbakeføres har imidlertid betydning for utslippene (se omtale i innledningen til avsnitt 2.1.2). En ren tilbakebetaling, som ikke er knyttet opp til klimatiltak, kan motvirke effekten av avgiften ved at den samme produksjonen som slipper ut klimagasser støttes, på samme måten som skattelette for arbeidskraften. Fæhn mfl. (2020) viser at når inntektene fra en økt klimaavgift går tilbake til arbeidskraften, går utslippene mindre ned enn om avgiftsinntekten går til generelle formål. Grunnen er at utslippsmålet er mer krevende å nå når aktivitetsnivået i økonomien stimuleres av redusert skatt på arbeid.

Virkninger på økonomisk vekst – makromodell-studier

Hvordan inntektene brukes vil altså ha betydning for de samlede utslippene, men de kan også ha betydning for produktiviteten i økonomien. En fersk gjennomgang av klimaavgiftspolitik i Europa viser at effekten på BNP-vekst og arbeidsplasser trolig har vært svakt positiv, og i hvert fall ikke negativ (Metcalf og Stock 2020). En mulig forklaring er at inntektene brukes til å redusere ineffektive skatter på arbeidskraft, slik at den samlede produktiviteten i samfunnet øker.

Det er så vidt oss bekjent ingen norske studier som undersøker virkninger av ulike tilbakebetalingsmekanismer for økonomien generelt og ulike typer husholdningene spesielt. Fæhn mfl. (2020) gjør en modellberegning der de ser på effekter av innføring av uniform klimaavgift som reduserer utslipp med 50 prosent i ikke-kvotepliktig sektor. I det ene scenariet ser de på indirekte tilbakebetaling (omtalt som «resirkulering») av avgiftsinntektene tilbake til husholdningene ved å redusere beskatning på arbeid. De ser ikke på grad av aksept, men finner at en slik bruk av avgiftsinntektene gir lavere kostnader for samfunnet enn ved at avgiftsinntektene går til å finansiere generelle offentlig utgifter. I en annen studie fra Norge ser Hagem mfl. (2020) på to mulige alternativer for å resirkulere avgiftsinntekten pålagt bedriftene; avhengig av størrelse på produksjon eller av størrelse på kostnadene de har til å redusere utslippene. De to alternativene kan gi ulike utslag i fordeling av produksjon og kostnader ved utslippsreduksjoner på tvers av bedrifter. Selv om det i prinsippet er mer effektivt ikke å betale bedriftene tilbake, konkluderer forfatterne med at slike ordninger kan være mer akseptable og er dermed en bedre løsning enn ingen eller lav avgift på utslipp, i tråd med våre konklusjoner i denne rapporten.

Noen land, som Storbritannia og Danmark, praktiserer allerede en viss grad av øremerking for en mindre del av avgiftsinntektene (Klenert 2018; Andersen 2016), men det er først i de senere år at en har begynt å diskutere

mer omfattende endringer. Vekten innenfor de tidligere studiene har vært på hvordan en kan oppnå såkalte «doble gevinster» ved å bruke avgiftsinntektene til å redusere andre typer skatter og avgifter som gir effektivitetstap i økonomien. På denne måten kan man oppnå både miljøforbedringer og en økonomi som fungerer bedre, som diskutert blant annet i Grønn Skattekommisjon. I slike analyser har fordelingsvirkninger og vurderinger av aksept vært en indirekte effekt av ønsket om å øke effektiviteten i økonomien, ikke et mål i seg selv for å få til en innføring av tilstrekkelig høye miljøavgifter.

Flere nyere studier har derfor dreid oppmerksomheten mot effektene av å resirkulere hele eller deler av avgiftsinntektene for å dempe uheldige fordelingsvirkninger og lette omstilling blant både bedrifter og husholdninger. Mange av disse studiene bruker makroøkonomiske modeller og ulike metoder for å si noe om virkningene. De fleste studiene er gjennomført i USA, men det er også gjort analyser i Storbritannia, Irland, Østerrike, Sveits og Frankrike. Noen av studiene foreslår også mulige veier for å lage ordninger som fungerer best mulig i forhold til reduksjon av utslipp, kostnader for økonomien som helhet og for å beskytte sårbare grupper.

Hovedtrekk fra litteraturen

Vi går ikke igjennom resultatene av alle disse studiene, men trekker fram noen hovedpunkter. Felles for alle studiene er at effektene av modellberegningene på næringer, husholdninger og økonomien som helhet er usikre og avhengig av hva andre land gjør for den delen av økonomien som er konkurranseutsatt. Fordelingseffektene for husholdningene, i en situasjon der en ikke omfordeler avgiftsinntekter, er avhengig av både hvordan klimaavgiftene påvirker de goder og tjenester husholdningene kjøper på den ene siden, og hvordan de påvirker fordelingen av avkastning på kapital, arbeid og overføringer i samfunnet (Goulder mfl. 2019), jf. diskusjonen i kapittel 2 ovenfor. Om økt bruk av klimaavgifter generelt sett virker progressivt eller regressivt, dvs. mer eller mindre belastende for husholdninger med høyere inntekter, avhenger av hvordan disse effektene virker sammen i økonomien. Nettoeffekten er derfor ikke lett å beregne. Uansett kan man ved å støtte husholdninger med lavere inntekt direkte, gjøre virkningen totalt sett av avgiftene mer progressiv (eller mindre regressiv).

Selv om virkningene kan være kompliserte og det er behov for mer forskning, er det en konsensus i litteraturen om at det er bedre med omfordelende klimaavgifter som er tilstrekkelig høye til å redusere utslippene enn klimaavgifter som er for lave eller med for mange unntak og der avgiftsinntektene ikke er øremerket til bestemte formål (Klenert mfl. 2018; Stiglitz mfl. 2017). Flere av studiene antyder retninger på et omfordelende system:

- *Kompenser lavinntekts-husholdninger direkte:* Det virker fornuftig å betale støtte til de husholdningene som har lavest inntekt direkte, for eksempel de med 20-40 prosent lavest inntekt, fremfor å refundere et likt beløp til alle husholdninger (Goulder mfl. 2019; Berry 2019). Dette er også i tråd med det en finner i internasjonale studier om folks holdninger til bruk av avgiftsinntektene og i vår spørreundersøkelse.
- *Kompenser husholdninger direkte av andre grunner enn inntekt:* I mange sammenhenger slipper husholdninger i distriktene ut mer enn husholdninger i byene, noe som gjør at slike husholdninger må ta en større del av byrden ved økt bruk av klimaavgifter (De Bruin mfl. 2019). Det kan dermed være gode grunner til å kompensere bestemte typer husholdninger i samme inntektsgruppe mer, for eksempel på bakgrunn av transportkostnader forbundet med bosted (eller variasjon i utgifter til energi, som er trukket fram som et aktuelt eksempel i Storbritannia der en bruker mer fossil energi til oppvarming mm., jf. Burke mfl. 2020).
- *Bruk deler av avgiftsinntektene på andre klimatiltak, inkludert FoU og teknologiutvikling:* Det er fornuftig å bruke avgiftsinntekter på å rette opp andre såkalte markedssvikter i økonomien, for eksempel de som er knyttet til manglende FoU innenfor miljøteknologi. I tillegg viser flere av studiene at det er fornuftig også å bruke deler av avgiftsinntektene på andre typer klimatiltak som kan gjøre omstillingen enklere for bedrifter og husholdninger og øke aksept for tilstrekkelig høye avgifter og dekning på tvers av sektorer.

- *Vurder å fase inn høyere og bredere avgifter over tid, og øremerking til omfordeling og omstilling ut over tid:* Siden det er lettere å få aksept for lavere avgifter, bør en starte på et lavere nivå og fase inn høyere nivåer over tid, for eksempel fram til 2030. I tillegg, siden mange vestlige økonomier har en imponerende omstillingsevne, og kostnadene til slik omstilling er størst i starten, kan det være grunn til å vurdere å fase ut hele eller deler av øremerkingen av avgiftsinntekter til fordeling over tid (Stavins 2020).
- *Konkrete mekanismer og administrativt opplegg for omfordeling må vurderes nøye, men forslag finnes som kan bygges videre på.*

Det mest konkrete forslaget vi har sett i den internasjonale litteraturen er presentert av Marron og Maag (2018). De foreslår følgende:

- Avgiftsinntekter til fordeling settes i et «Carbon Dividends Trust Fund» som administrerer utbetalinger til husholdninger, og som dekker sine administrative kostnader gjennom fondet.
- Folk som er i den gruppen som kvalifiserer (for eksempel etter inntekt), får utbetaling fra fondet.
- Utbetalingene kan for eksempel skje kvartalsvis, direkte overført til konto, og ikke være skattepliktige.
- Det kan holdes tilbake deler av avgiftsinntektene for å dekke evt. økninger eller reduksjoner i skatteinntekter forårsaket av klimaavgiftene.
- Utbetalingene justeres årlig i takt med økning av klimaavgiftene.
- Utbetalingene kunne være per voksen, evt. med halv utbetaling per barn (evt. opptil et antall barn, som diskutert i Marron og Maag 2018).

3.2 Klimaavgiftsinntekter til klimatiltak

Litteraturen viser gjennomgående at finansiering av klima- og miljøprosjekter er det mest foretrukne alternativet, framfor generelle tilbakeføring av avgiftene til befolkningen. Støtte til relevante miljøprosjekter vil styrke effektene av avgiftene, noe som kan forklare at finansiering av FoU er ett foretrukket alternativ.

Samfunnsøkonomisk er dette interessant, siden offentlig støtte er nødvendig for å oppnå riktig tilstrekkelig forskning, teknologiutvikling og -implementering. Å først pålegge klimaavgifter for så å bruke inntektene til å støtte teknologiutvikling kan bidra til å nå utslippsmålene gjennom to samfunnsøkonomisk effektive virkemidler: avgift på en negativ eksternalitet (jf. avsnitt 2.1) og støtte til en positiv eksternalitet (jf. avsnitt 2.2).

Maestre-Andrés mfl. (2019) viser at aksepten er størst for finansiering av forskning og utvikling av fornybar energi, samt finansiering av teknologisk innovasjon og energieffektivisering. Kjøp av utenlandske karbonkreditter var mindre ønsket. Stavins (2020) bekrefter dette bildet. Han viser til litteratur om folks preferanser for øremerking av inntekter fra klimaavgifter, med særlig vekt på støtte til FoU til utslippsreduksjoner og støtte til nye teknologier.

4 Spørreundersøkelse om aksept for klimaavgifter i Norge

4.1 Målet med undersøkelsen

Som diskutert ovenfor, oppleves ofte motstand mot klimaavgifter av ulike grunner blant politikere og folk flest, og motstanden kan bli redusert om avgiftsinntekten går til bestemte formål. Det er imidlertid begrenset kunnskap om hvordan folk stiller seg til slike innretninger på klimaavgifter i Norge. Vi har derfor belyst dette spørsmålet ved å gjennomføre en representativ spørreundersøkelse blant Norges befolkning. Spesielt var vi opptatt av å belyse følgende spørsmål:

- Hva er støtten til klimaavgifter generelt blant den norske befolkningen i dag og hvordan kan denne evt. økes ved bruk av avgiftsinntektene til bestemte formål?
- Hvilke formål foretrekker folk at avgiftsinntektene brukes til?
- Er det ulik grad av støtte/motstand mot klimaavgifter på ulike områder?

4.2 Utforming og gjennomføring

Spørreundersøkelsen ble utarbeidet med inspirasjon fra tidligere spørreundersøkelser om folks preferanser for klimapolitikk (for eksempel Grimsrud mfl. 2019; 2020). Den besto av en innledende del med spørsmål om viktigheten av ulike prioriteringer i samfunnet, generelt og på miljøområdet. Deretter ble det gitt kort informasjon om mulige konsekvenser av klimaendringer og spørsmål om folks oppfatning av klimaendringer (menneskeskapte eller ikke) og hvordan de vurderte konsekvensene for Norge og for verden. Deretter fulgte en del som ga informasjon (blant annet ved bruk av to figurer) om utslipp i Norge totalt, for ulike sektorer og internasjonale forpliktelser om reduksjon i utslipp framover. Dette dannet bakgrunnsinformasjon for vurdering av hvordan en bør kutte og de sentrale delene om holdninger til klimaavgifter og bruk av avgiftsinntekter, generelt og på enkeltområder. Hoveddelen av undersøkelsen besto av disse delene, som vi presenterer de viktigste resultatene fra nedenfor. Til slutt fulgte en del oppfølgingsspørsmål blant annet om alder, utdanning, inntekt, sektortilknytning, hva de vil stemme ved neste valg og andre bakgrunnsvariabler. Vi spurte også om Korona-situasjonen påvirket svarene sammenlignet med en situasjon uten pandemien.

Undersøkelsen ble gjennomført ved bruk av TNS Kantar's (tidligere Gallup) høykvalitets internettpanel de siste 10 dagene av oktober 2020. Slike internettpaneller har vist seg å gi høy svar kvalitet og generelt relativt representative svar for den norske befolkningen. Endelig utvalg var på 1061 nordmenn over 18 år, med en svarprosent på 40 prosent. Median svartid var på 19 minutter¹⁵, som viser at folk har tatt seg tid til å tenke over problemstillingene og ikke hastet igjennom. Det ble rekruttert noen flere i yngre aldersgrupper for å dekke inn noe færre svar i denne gruppen. Utvalget viste seg å være relativt representativt, med noe overrepresentasjon blant folk med høyere utdanning. Undersøkelsen ble testet i en pilot på 166 intervjuer. Rekkefølgen på svaralternativer ble randomisert der dette var naturlig, for å unngå såkalte rekkefølgeeffekter. Undersøkelsen viste seg å fungere godt og kun mindre justeringer fra pilot til hovedundersøkelse ble gjennomført.

¹⁵ Median gir i dette tilfellet gjerne et bedre uttrykk for intervjuets varighet, enn eksempelvis gjennomsnitt, da sistnevnte er følsomt for at respondenter kan ha vært tidvis borte fra intervjuet

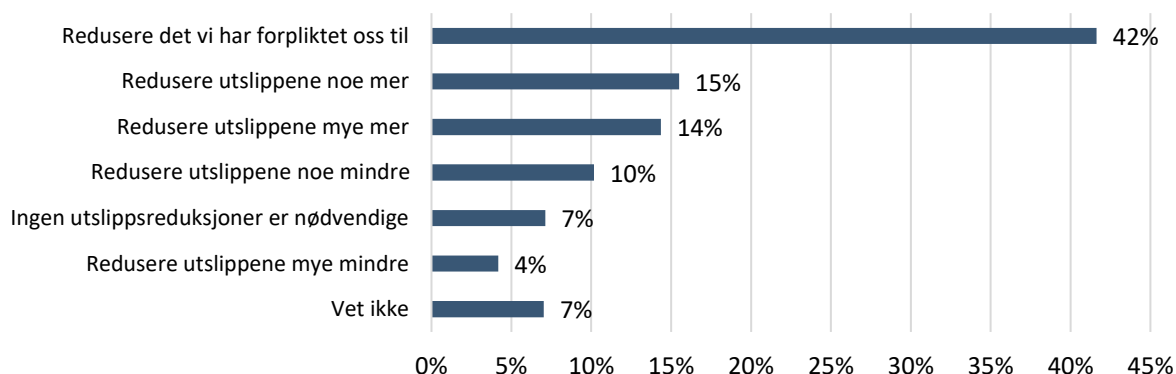
4.3 Hovedresultater

Vi presenterer de viktigste resultatene nedenfor, med vekt på holdninger til klimaavgifter og bruk av avgiftsinntekter.

4.3.1 Utslippskutt og fordeling mellom sektorer

Det er generelt relativt sterk støtte for reduksjon av klimagassutslipp i den norske befolkningen, selv om denne støtten nok har falt litt under korona (TNS Kantar' Klimabarometer for 2020).¹⁶ I vår undersøkelse mener 42 prosent at vi bør kutte det vi har forpliktet oss til, mens nesten 30 prosent mener vi bør redusere utslippene noe mer eller mye mer enn dette (Figur 4.1). Omtrent 15 prosent mener at en bør kutte mye eller noe mindre enn forpliktelsene tilsier, mens 7 prosent mener at ingen kutt i norske utslipp er nødvendig. Dette viser alt i alt en sterk oppslutning om norske klimamål og -forpliktelser. Det er altså et godt grunnlag for å gjennomføre (strengere) klimapolitikk.

Figur 4.1 Svar på spørsmål: Hvor mye eller lite synes du vi bør redusere norske klimagassutslipp?

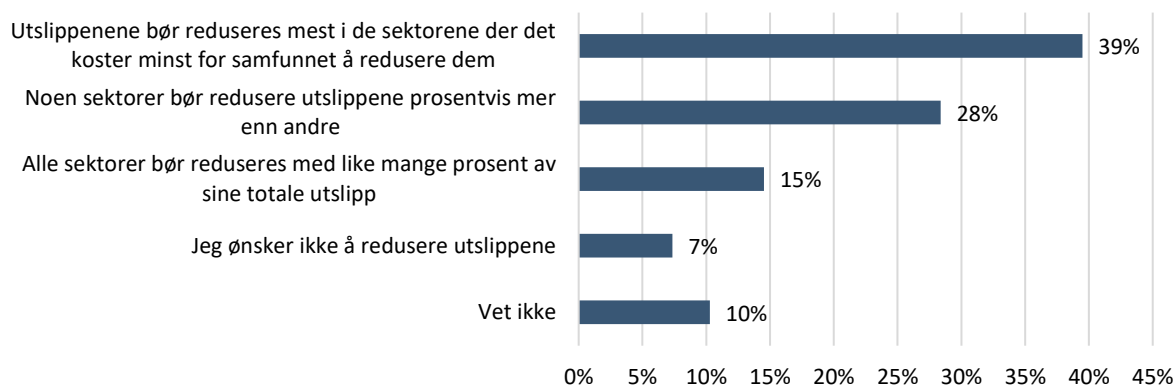


Vi nærmer oss så spørsmålet om fordeling vs. kostnadseffektivitet ved å spørre folk om hvordan de ville fordelt utslippsreduksjonene mellom ulike sektorer fram til 2030 (Figur 4.2). De har før dette spørsmålet fått informasjon om hvordan utslipp i dag er fordelt mellom ulike sektorer og hvor mye en forventer en må kutte totalt sett videre ved bruk av ytterligere virkemidler. På spørsmålet om hvordan folk ville fordele disse kuttene, svarer 39 prosent at de bør tas i de sektorene der de koster minst for samfunnet. Dette er støtte til en kostnadseffektiv klimapolitikk, i den forstand at samfunnets kostnader er lavest mulig per tonn redusert utslipp. Vi ser av svarene at det også er en lignende støtte til større kutt i enkeltsektorer (38 prosent)¹⁷ og noe mindre til en prosentvis lik fordeling mellom sektorer (15 prosent). De som hadde svart at noen sektorer burde kutte mer enn andre, fikk oppfølgingsspørsmål om å indikere hvilke sektorer (flere sektorer mulig). På dette spørsmålet indikerte 75 prosent olje- og gasssektoren, 50 prosent industri og bergverk, 43 prosent veitrafikk, 31 prosent annen transport, og kun 11 prosent landbruk (vet ikke og andre kilder 3 prosent hver). Så, blant dem som mener enkeltsektorer må ta et relativt sett større ansvar, pekes det i større grad på industri enn andre sektorer.

¹⁶ <https://kantar.no/kantar-tns-innsikt/klimabarometeret-2020/>

¹⁷ En kostnadseffektiv klimapolitikk vil medføre at noen sektorer vil måtte kutte prosentvis mer enn andre, men valgte respondenten dette alternativet (framfor kutt i de sektorene der de koster minst for samfunnet) hadde de spesielle sektorer i tankene og ikke kostnadseffektivitet som hovedpreferanse.

Figur 4.2 Svar på spørsmål: Hvordan synes du reduksjonene i utslippene fra 2019 til 2030 bør fordeles mellom ulike sektorer?



4.3.2 Holdninger generelt til klimaavgifter

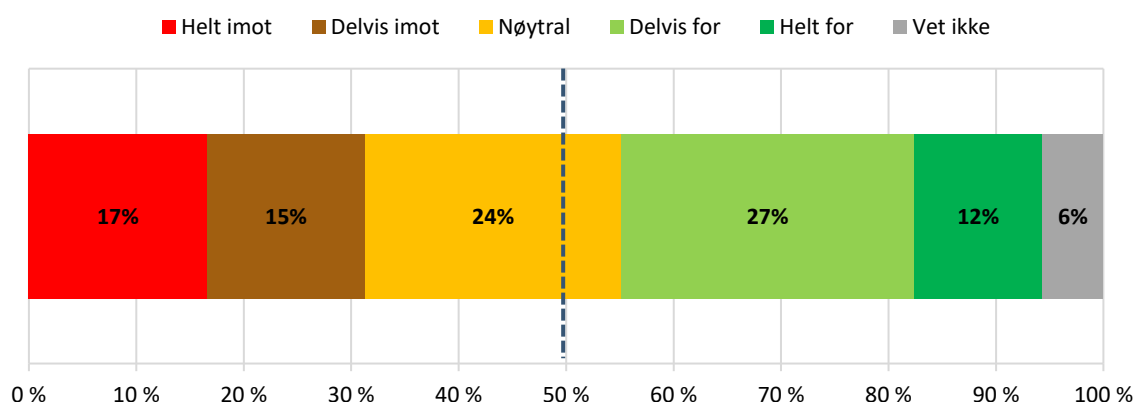
Det ble i spørreundersøkelsen deretter gitt en kort, nøytral innledningstekst om klimaavgifter og hvordan de virker. Vi beskrev kort på hvilke områder vi har klimaavgifter i dag og at avgiftsinntektene normalt går til å finansiere generelle offentlige utgifter, på samme måte som inntektene fra andre skatter og avgifter. Vi ønsket med denne innledningen ikke å fokusere på spesielle sektorer eller produkter som kan ha ulik grad av konflikt/motstand, men å finne ut av mer generelle holdninger i befolkningen til økt bruk av klimaavgifter som virkemiddel.

Etter den innledende informasjonen fikk respondentene så følgende spørsmål:

«For å redusere utslippene mer framover, kan en øke det generelle nivået på klimaavgifter, eller en kan inkludere flere produkter og sektorer som ikke er pålagt avgifter i dag.

Hvordan stiller du deg til mer bruk av klimaavgifter for å redusere norske utslipp?»

Figur 4.3 Svar på spørsmål: Hvordan stiller du deg til mer bruk av klimaavgifter?

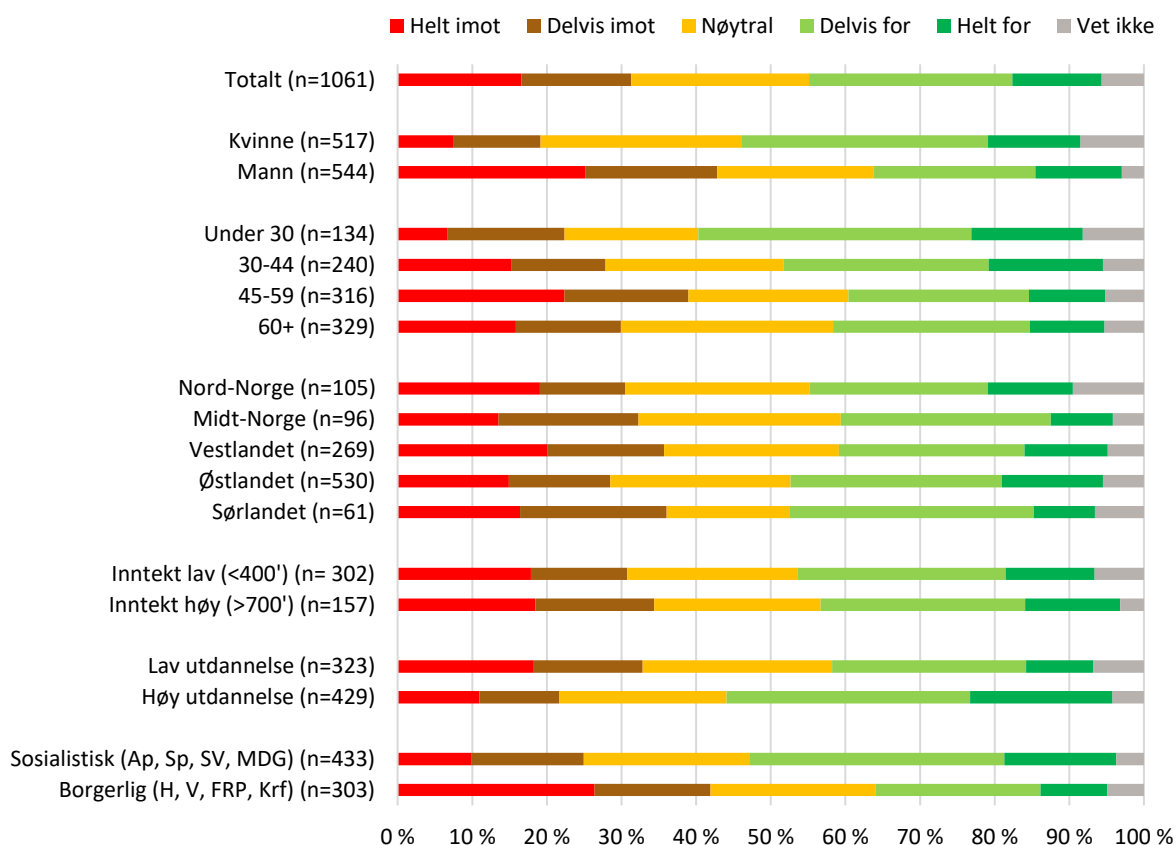


32 prosent er enten helt eller delvis imot mer bruk av klimaavgifter, mens 39 prosent er helt eller delvis for. Se Figur 4.3. Motstanden avtar fra venstre til høyre i figuren. Hele 24 prosent er nøytrale, mens 6 prosent ikke vet. Motstanden er sammenlignbar med det for eksempel Grimsrud mfl. (2019; 2020) fant ved spørsmål om innføring av bomavgifter og avgifter på rødt kjøtt i Norge.

Totalt sett er det flere som er for enn imot og det er gode muligheter til å oppnå høyere aksept, kanskje mer enn 50 prosent ved ulike grep.

For å forstå mer om folks meninger om klimaavgifter, har vi brutt ned svarene på spørsmålet ovenfor på ulike undergrupper av befolkningen i Figur 4.4.

Figur 4.4 Svar på spørsmål: Hvordan stiller du deg til mer bruk av klimaavgifter for å redusere norske utslipp?



Det en kan merke seg her er¹⁸:

- Motstanden mot klimaavgifter er langt større blant menn enn kvinner, på samme måte som at direkte støtte til avgift er større blant kvinner. Menns relativt større skepsis mot skatter og avgifter er velkjent fra flere studier.
- Det er kun mindre forskjeller mellom ulike aldersgrupper, men en liten tendens til økende motstand med økende alder og tilsvarende økende støtte med lavere alder.
- Svarene på spørsmålet er relativt like mellom ulike landsdeler; kun forskjeller på noen få prosentpoeng.
- Interessant nok er det ved første øyekast liten forskjell mellom dem som har lav og høy inntekt i utvalget.¹⁹

¹⁸ Dette er kun tendenser og oppdeling i mindre grupper gir større statistisk usikkerhet. Vi har ikke testet statistisk signifikans mellom for eksempel gjennomsnittssvar i de ulike gruppene, så dette er kun indikativt. Men jo større forskjellene er, dess større er sannsynligheten for at forskjellene ikke er tilfeldige, men uttrykk for underliggende forskjeller i preferanser.

¹⁹ Foreløpige statistiske analyser med mer finmaskede inntektskategorier kan tyde på at det er flere nøytrale eller positive til avgift i de høyere inntektskategoriene.

- Det er noe høyere motstand (og tilsvarende mindre støtte til klimaavgift) blant respondenter med lavere utdannelse (grunnskole eller videregående) sammenlignet med høyere utdannelse (bachelorgrad og oppover).

Respondenter som indikerer at de vil stemme tradisjonell «sosialistisk/sosialdemokratisk» blokk ved neste stortingsvalg (Ap, Sp, SV, MDG) har mindre motstand og høyere støtte, enn respondenter som indikerer at de vil stemme «borgerlig» blokk (H, V, FRP, KrF).²⁰

Figur 4.5 Hvor enige eller uenige folk er i ulike utsagn om klima og klimaavgifter



Til slutt i denne delen av spørreundersøkelsen, stilte vi respondentene overfor en rekke utsagn om klima og klimaavgifter for å avdekke holdninger til ulike sider ved avgifter som kan være grunnlag for skepsis, motstand eller støtte. Resultatene er oppsummert i Figur 4.5. Skalaen går fra svært uenig til venstre til svært enig til høyre

²⁰ Andre mindre partier / partilister er ikke inkludert.

i figuren. Selv om en ikke skal trekke for bastante konklusjoner fra spørsmål av denne typen, er det for eksempel noen interessant trekk. For eksempel, synes folk å være relativt enige i utsagn som reflekterer bekymring for nedleggelser i jordbruket og arbeidsplasser generelt, og at lavinntektshusholdninger og folk i distriktene kan bli påvirket negativt av klimaavgifter. Det er også klar enighet i utsagnet om at folk med høyere inntekt «bare kan betale og fortsette som før». Disse svarene reflekterer fordelingsmessige hensyn. Samtidig er det også sterk enighet i utsagnet om at forurensere skal betale, noe som jo er et viktig prinsipp for miljøavgifter.

4.3.3 Kan motstanden reduseres ved annen bruk av avgiftsinntektene?

Spørsmålene over ble stilt uten å introdusere muligheten for at avgiftsinntektene kunne brukes på en annen måte enn en finansiering av generelle offentlig utgifter (som i dag). Det ble så gitt to ulike oppfølgingsspørsmål til gruppen som enten var helt eller delvis for mer bruk av klimaavgifter og til gruppen som var helt eller delvis imot, nøytrale eller ikke visste. Det er den siste gruppen som enten er imot eller er nøytrale/ubestemte som er spesielt viktig å undersøke nøyere, siden de potensielt kan være for avgifter hvis en utformer dem på en annen måte enn i dag.

Alle respondenter fikk følgende tekst: «Inntektene fra klimaavgifter går i dag til å finansiere offentlige utgifter på samme måte som andre skatter og avgifter. Et alternativ til dette er at inntektene fra mer bruk av klimaavgifter går til på forhånd bestemte formål.»

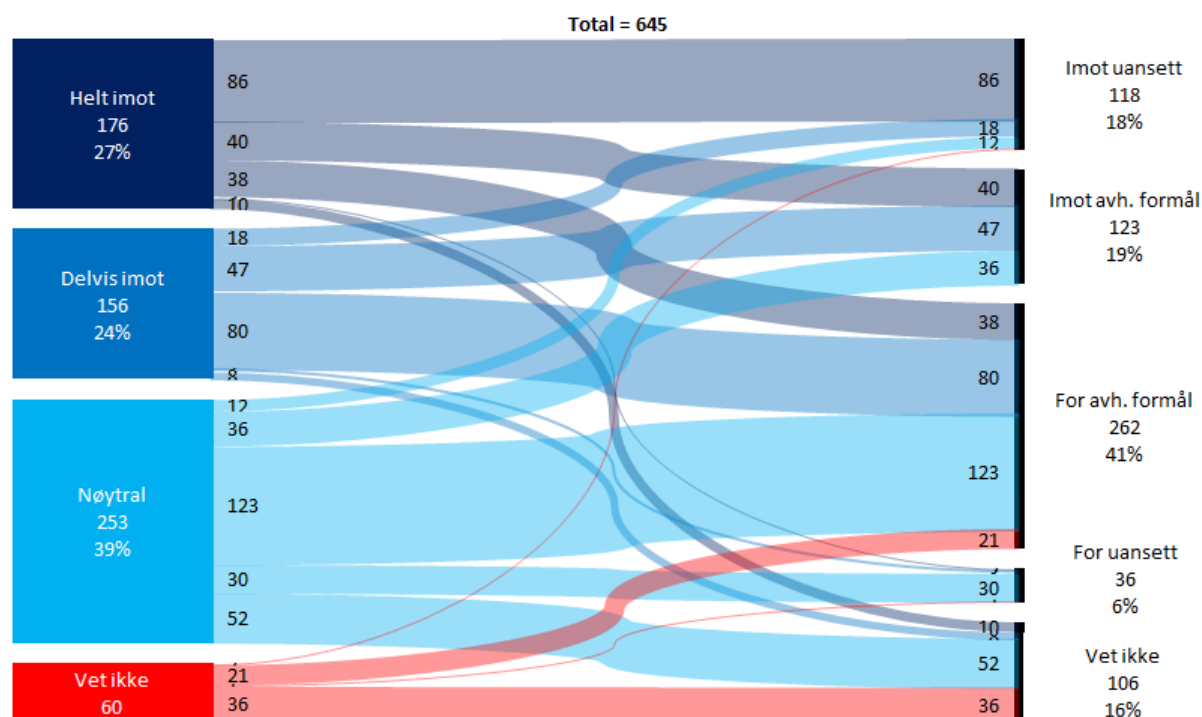
Alle unntatt de som var for mer bruk av klimaavgifter (dvs. 61 prosent av utvalget, eller 645 respondenter) fikk så følgende oppfølgingsspørsmål:

«Ville du vært for eller imot mer bruk av klimaavgifter dersom avgiftsinntektene var øremerket til et på forhånd bestemt formål, og ikke gikk til å finansiere generelle offentlige utgifter?»

Svarene på dette spørsmålet er oppsummert ved hjelp av Sankey-diagrammet nedenfor (Figur 4.6). Boksene til venstre i diagrammet viser hva de svarte på spørsmålet ovenfor om mer bruk av klimaavgift. De vertikale svarte segmentene til høyre i figuren viser hvordan respondentene svarer på spørsmålet om en evt. annen bruk av avgiftsinntektene, og de horisontale segmentene i midten, hvordan svarkategoriene på det første spørsmålet fordeler seg inn i de nye svarkategoriene ved en annen bruk av avgiftsinntektene.

Vi kan for eksempel se av figuren at 86 av 176 respondenter er helt imot uansett, mens 40 av dem er imot, men at det avhenger av formålet inntekten brukes til. 38 av dem som var imot beveger seg til å være for avhengig av formål, mens 10 av dem er mer usikre (vet ikke). Som forventet, er både dem som er delvis mot eller nøytrale til mer bruk av klimaavgifter i utgangspunktet mer tilbøyelige til å være for, uansett eller avhengig av hva avgiftsinntekten brukes til (som vi foreløpig ikke har nevnt for respondentene hva kan være) sammenlignet med gruppen som uttrykte sterkere motstand mot klimaavgifter i utgangspunktet.

Figur 4.6 Folks mening om klimaavgifter endres om de gis mulighet til å bruke avgiftsinntektene til ulike formål



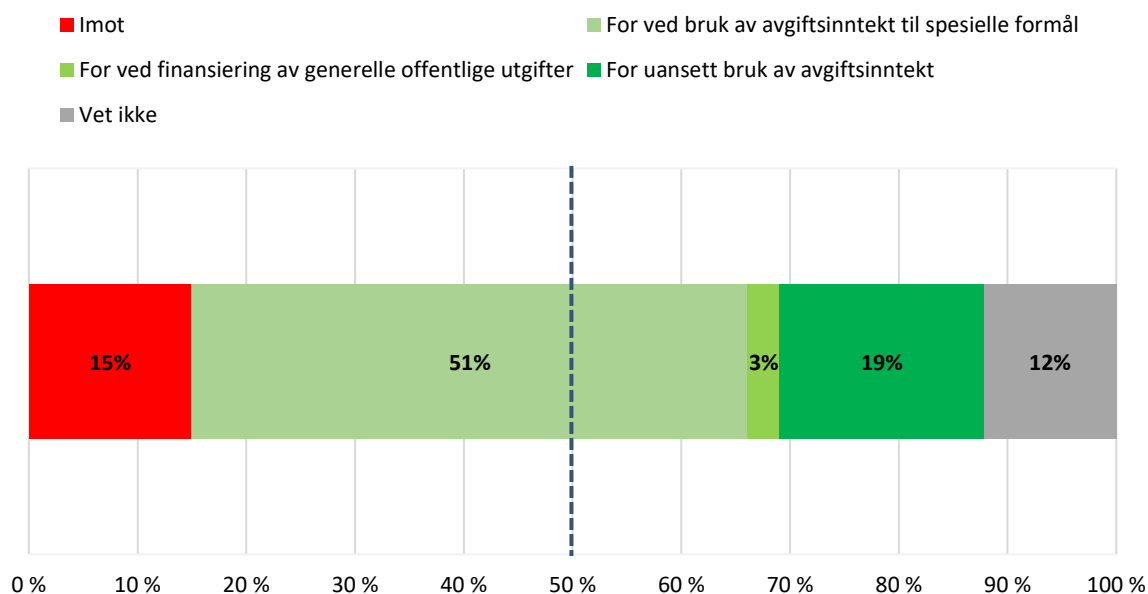
Mens mostanden mot klimaavgift lå på 32 prosent i det generelle spørsmålet ovenfor, kan vi se av Figur 4.6, at denne motstanden er redusert, mens støtten er tilsvarende økt.²¹

Dem som var helt eller delvis for klimaavgifter fikk også et oppfølgingsspørsmål der de kunne indikere om de ville være mer positive til mer bruk av klimaavgifter hvis avgiftsinntektene var øremerket til et på forhånd bestemt formål, og ikke gikk til å finansiere generelle offentlige utgifter. Av disse respondentene var 67 prosent mer positive, men avhengig av hvilket formål inntektene ville brukes til. Ca. 20 prosent var positive uansett formål, mens ca. kun 7 prosent indikerte at de foretrakk at avgiftsinntektene gikk til finansiering av generelle offentlige utgifter. Det indikerer at få av respondentene i denne gruppen er imot en annen bruk av avgiftsinntektene enn i dag.

Hvis vi slår sammen folks svar etter eksplisitt vurdering av bruken av avgiftsinntektene til spesielle formål, får vi følgende overordnede fordeling av støtte og motstand til mer bruk av klimaavgifter (Figur 4.7). 15 prosent er nå (fortsett) helt imot mer bruk av klimaavgifter, mens en relativt stor andel på 51 prosent er for avhengig av hva avgiftsinntektene brukes til. 19 prosent er for klimaavgifter uansett. Alt i alt, viser disse tallene potensialet for relativt stor økning i støtte til mer bruk av klimaavgifter generelt sett i samfunnet, hvis avgiften utformes på en annen måte enn i dag.

²¹ Merk at prosenttallene i figuren er regnet som andel av dem som ikke svarte at de var for.

Figur 4.7 Støtte til klimaavgift om avgiftsinntekten brukes til spesielle formål



4.3.4 Hva foretrekker folk at avgiftsinntektene brukes til?

Det naturlige spørsmålet er så hva folk foretrekker at avgiftsinntektene brukes til. Etter spørsmålene om hvordan folk stiller seg til mer bruk av klimaavgifter, fikk alle respondenter følgende tekst:

«Argumenter som fremmes imot klimaavgifter er for eksempel at de kan øke kostnadene for husholdninger med lave inntekter som er avhengig av bil, at det kan bli dyrere å bo i distriktene og at arbeidsplasser kan forsvinne. Det vurderes ulike måter å bruke avgiftsinntektene på, som blant annet kan bøte på dette.

Tenk deg at det blir mer bruk av klimaavgifter. Hvis du måtte velge, hvilke tre formål synes du det er viktigst at avgiftsinntektene blir brukt til, som alternativ til finansiering av generelle offentlige utgifter?»

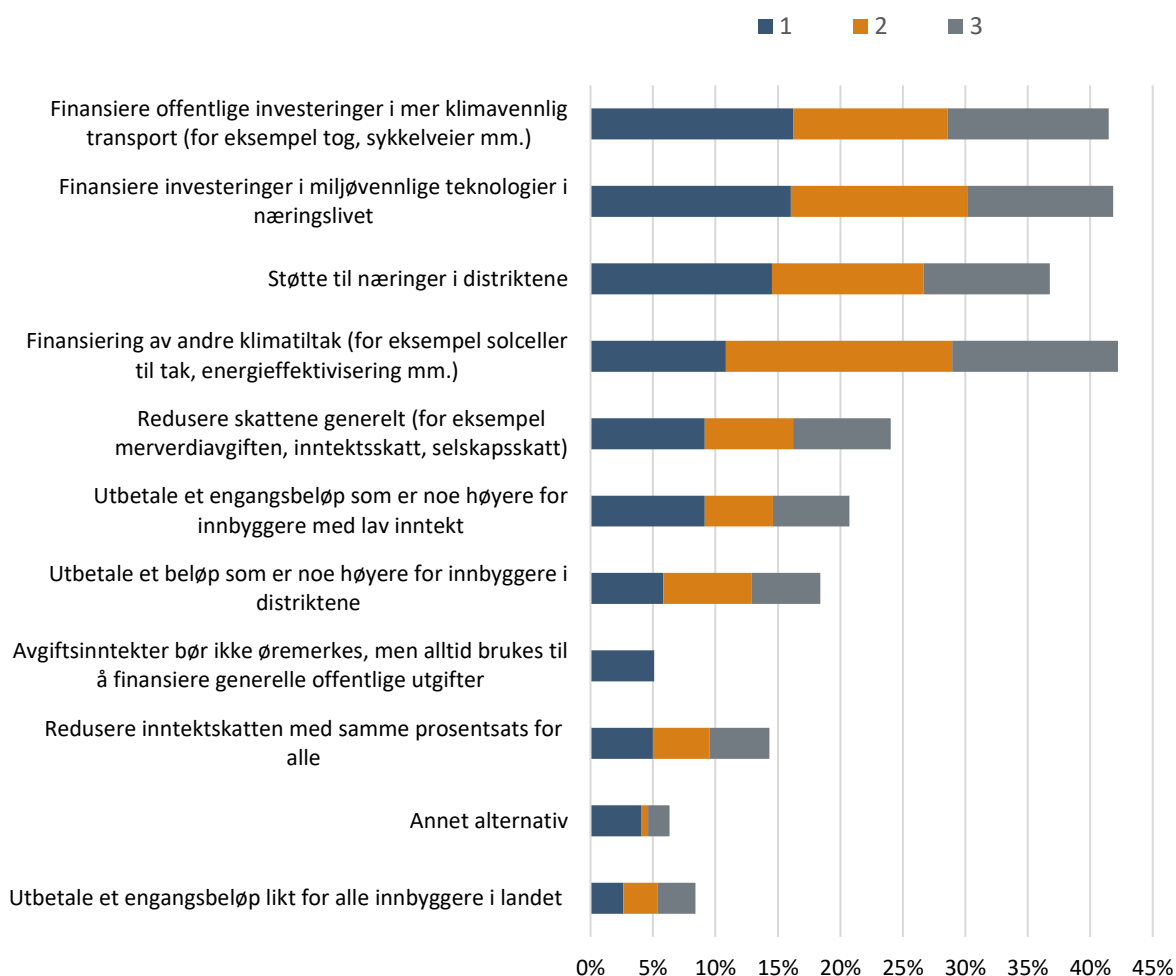
Her var det laget en liste over svaralternativer gruppert under fire hovedtemaer:

- Støtte til husholdninger
- Støtte til distriktene
- Støtte til klimatiltak og til næringslivet
- Redusere andre skatter

Under hvert av hovedtemaene ble det gitt noen underalternativer. Alle alternativene ble tatt fra erfaringer fra andre studier og fra den hjemlige debatten. I tillegg, ble det gitt mulighet til å indikere «Annet alternativ», der en kunne spesifisere pengebruk eller at man foretrekker at avgiftsinntektene ikke øremerkes, men alltid brukes til å finansiere generelle offentlige utgifter.²² Respondentene ble bedt om å rangere de tre viktigste formålene ved å markere 1 for det viktigste formålet, 2 for det nest viktigste og 3 for det tredje viktigste. Svarene er oppsummert i Figur 4.8 nedenfor, rangert øverst til nederst etter hvilket alternativ folk oftest rangerte som nummer 1.

²² Mindre enn 5 prosent valgte dette alternativet.

Figur 4.8 Rangering av tre viktigste formålene for bruk av avgiftsinntekter



Vi ser av figuren at respondentene oftest plasserer finansiering av offentlige investeringer i mer klimavennlig transport øverst, tett fulgt av investeringer i miljøvennlige teknologier i næringslivet. Litt over 15 prosent setter henholdsvis disse to formålene øverst. På tredjeplass er mer generell støtte til næringer i distriktene for å utjevne forskjeller (litt under 15 prosent). På fjerdeplass ligger finansiering av andre klimatiltak, for eksempel solceller og energieffektivisering. Disse fire formålene har desidert høyest støtte når en ser alle pallplasseringer samlet (dvs. om alternativet er rangert som 1, 2 eller 3), siden mellom 35 og 45 prosent av respondentene har plassert disse blant topp tre. Med unntak av generell støtte til distriktene, har de tre andre typene bruk klart som formål å gjøre mer med klimaproblemet enn det avgiften i seg selv oppnår. Dette er et resultat en også finner i andre land (jamfør diskusjonen i kapittel 2).

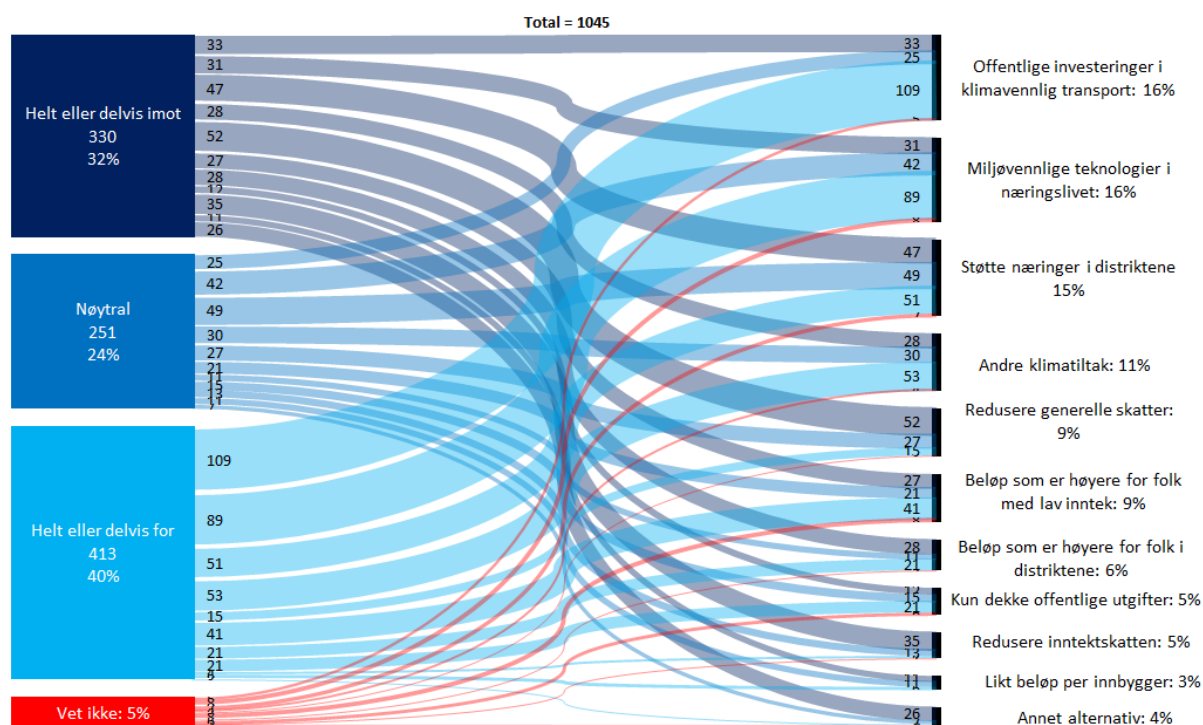
Lenger ned på rangeringen ligger formål som har mer rene fordelingshensyn eller som letter byrden generelt ved avgift, som å betale tilbake klimaavgiften likt per person eller redusere skattene generelt i samfunnet. Det er relativt liten støtte for slik bruk av avgiftsinntektene, heller ikke for distriktsdifferensiering av slike utbetalinger per person. Utbetale et engangsbeløp likt for alle innbyggere i landet er det formålet som har minst støtte av alle (vurdert som andel førsterangeringer), inkludert alternativet heller å bruke inntektene på finansiering av generelle offentlig utgifter (av 5 prosent rangert som nummer 1).

Det er dermed ganske klart fra disse resultatene at en heller bør bruke avgiftsinntektene på ytterligere klimatiltak, særlig utvikling av nye teknologier i næringslivet, klimavennlig transport og evt. andre typer

klimatiltak, for å øke støtten til klimaavgifter. Samtidig, er det et klart uttrykk blant respondentene at støtte til næringer i distriktene er ønskelig, en preferanse som klart har en fordelingsmessig side.

Nedenfor har vi laget et diagram som viser hvilke typer bruk av avgiftsinntekter som de ulike hovedgruppene fra spørsmålet om hvordan en stiller seg til mer bruk av klimaavgifter, rangerer som viktigst (nummer 1) (jf. Figur 4.3). De som er helt eller delvis for mer bruk av klimaavgifter støtter i større grad flere klimatiltak (de øverste formålene til høyre i Figur 4.9) enn dem som er helt eller delvis imot mer bruk av klimaavgifter. Ellers kan man se at det ikke er veldig tydelige forskjeller mellom gruppene i forhold til de formålene folk synes er viktigst; det er en ganske stor variasjon innad i gruppene.

Figur 4.9 Hva de som er for eller imot klimaavgifter mener det er viktigst å bruke avgiftsinntektene til



4.3.5 Innledning til del om holdninger til klimapricing på enkeltområder

I tillegg til den mer generelle delen ovenfor om holdninger til mer bruk av klimaavgifter som virkemiddel, inkluderte spørreundersøkelsen en del som omhandlet konkret klimapricing på bestemte områder. Hensikten med dette var å undersøke mer konkret hvordan folk ville stille seg til økninger og bredere dekning av klimaavgifter på ulike områder i Norge. Disse områdene inkluderte:

- *Økt CO₂-avgift på bensin og diesel*: En avgiftsøkning fra kr 550 i dag til kr 1000 eller 2000 per tonn utslipp, tilsvarende henholdsvis ca. 1 og 3 kroner økning per liter bensin eller diesel.
- *Økt CO₂-avgift for industrien* og lik nivået for andre sektorer (uspesifisert nivå og konkrete sektorer).
- *CO₂-avgift på rødt kjøtt*: Fra ingen avgift i dag til enten kr 500 eller 1000 per tonn utslipp, tilsvarende en økning på henholdsvis ca. kr 8 eller 16 for en pakke med kjøttdeig.
- *Avgift (klimatoll) på klær* basert på en CO₂-avgift på kr 1000-2000 per tonn, tilsvarende en avgift på henholdsvis ca. kr 16 og 32 kroner for en gjennomsnittsbukse (jeans).
- *Minstepris på flyreiser*: Kr 500 i minstepris for flybillett innenriks (en vei) som eksempel.

I tillegg til spørsmål om hvordan respondentene stilte seg til disse forslagene, fulgte vi opp med spørsmål om større grad av aksept eller støtte hvis avgiftsinntektene ble brukt til bestemte formål. På grunn av begrensninger på spørreskjemaets lengde, var det ikke mulig å gå inn på prioriterte formål for bruk av avgiftsinntektene for hvert av forslagene ovenfor. For denne vurderingen, kan vi støtte oss på det respondentene allerede svarte som rapportert ovenfor.

Vi presenterer hovedresultatene for hvert område nedenfor.

4.3.6 Økt CO₂-avgift på bensin og diesel

Etter den generelle delen om klimaavgifter, ble respondentene presentert følgende tekst:

Hittil har vi sett på klimaavgifter generelt, uten å nevne størrelsen eller typer produkter som kan få (økt) avgift. Tenk på at svarene dine kan ha faktiske konsekvenser for hvilken klimapolitikk som vil bli innført senere.

DRIVSTOFFAVGIFT

I dag er det en klimaavgift på rundt kr 550 per tonn på bensin og diesel, som tilsvarer ca. 1,3 kroner per liter.

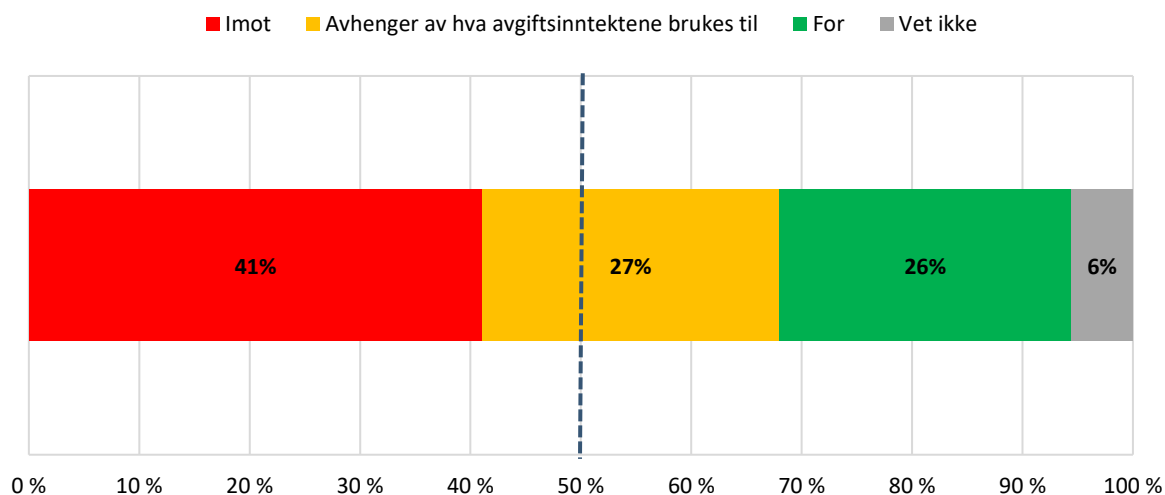
En klimaavgift på 1000 kroner per tonn for alle utslipp kan være tilstrekkelig for at utslippene skal reduseres i henhold til Norges forpliktelser. Det betyr omtrent 1 krone mer i pris per liter bensin eller diesel.

Prisene på drivstoff varierer, men i august i år har snittprisen på norske bensinstasjoner i Norge vært ca. kr. 15 per liter for bensin og kr 14 per liter diesel.

Er du for eller imot at klimaavgiften øker med ca. 1 krone per liter bensin eller diesel?»

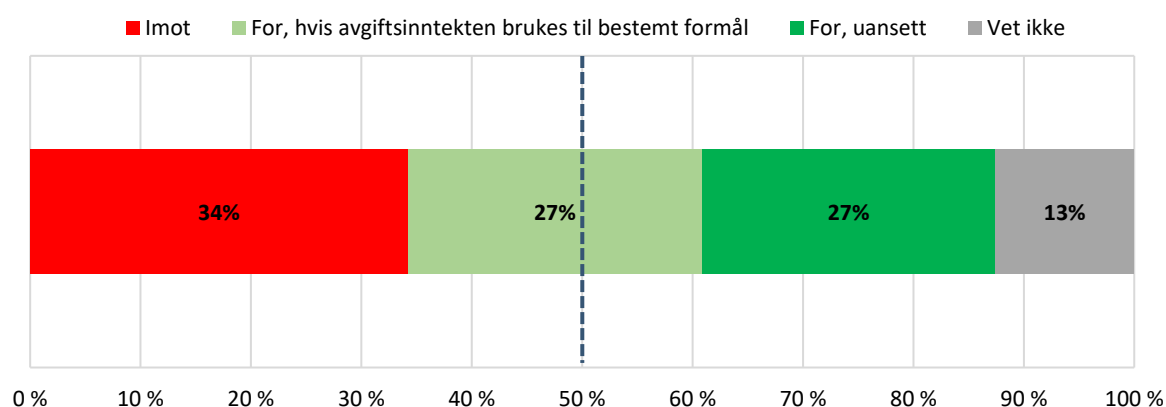
Svarene på dette spørsmålet er gjengitt i Figur 4.10. Det er (fortsatt) relativt sterk motstand mot økninger i drivstoffavgifter i Norge, til tross for økende elbilandel. Litt over 41 prosent er imot en økning på ca. 1 krone i prisene per liter bensin og diesel, noe som tilsvarer omtrent den anbefalte kalkulasjonsprisen på kr 1000 per tonn CO₂. 27 prosent er imidlertid åpne for at dette avhenger av hva avgiftsinntekten brukes til. Omtrent samme andel (26 prosent) er for den foreslåtte økningen i avgiften. Det betyr at om en klarer å øke støtten fra dem som er opptatt av bruken av avgiftsinntekten kan en komme over 50 prosent på dette spørsmålet.

Figur 4.10 For eller imot økt klimaavgift på ca. 1 kr per liter bensin og diesel



Vi fulgte opp alle dem som ikke var for økt avgift (n=780), med et spørsmål om de ville være for eller imot den foreslåtte økningen i avgiften dersom inntekten var øremerket til formålene de foretrakk tidligere i undersøkelsen. Svarene er vist i Figur 4.11. De som er imot er redusert fra litt over 41 til 34 prosent, mens 27 prosent nå er for hvis avgiftsinntekten brukes til bestemt formål og 26 prosent er for uansett. Det gir en overvekt av støtte til innføring av en avgift tilsvarende 1000 kroner per tonn.

Figur 4.11 For eller imot økt avgift på ca. 1 kr per liter bensin og diesel ved bruk av avgiftsinntekt til bestemte formål



De som var for en avgiftsøkning i spørsmålet i Figur 4.10 (26 prosent, n=281) fikk følgende oppfølgingsspørsmål:

«Det er usikkert hvor høy avgiften må være for å nå våre internasjonale forpliktelser. En lik klimaavgift for alle må kanskje opp på kr 2000 kroner per tonn utslipp for at utslippene skal reduseres i henhold til Norges forpliktelser. Det betyr omtrent 3 kroner mer per liter bensin eller diesel.

Er du for eller imot at klimaavgiften øker med ca. 3 kroner per liter bensin eller diesel?»

På dette spørsmålet var nesten 50 prosent for økning av avgift til et slikt nivå, mens ca. 30 prosent mente dette ville være avhengig av hva avgiftsinntektene ville brukes til. Omtrent halvparten av dem som ikke var for uten forbehold skiftet så over til å være for, hvis de ble spurt om synspunkt «dersom inntektene fra avgiften var øremerket til formålene du foretrakk ovenfor». Det betyr at det blant en relativt stor del av befolkningen er rom for ytterligere avgiftsøkning. Vi testet ikke høyere nivåer enn dette. Uansett, må trolig avgifter på slike nivåer innføres gradvis.

4.3.7 Klimaavgift innenfor industrien

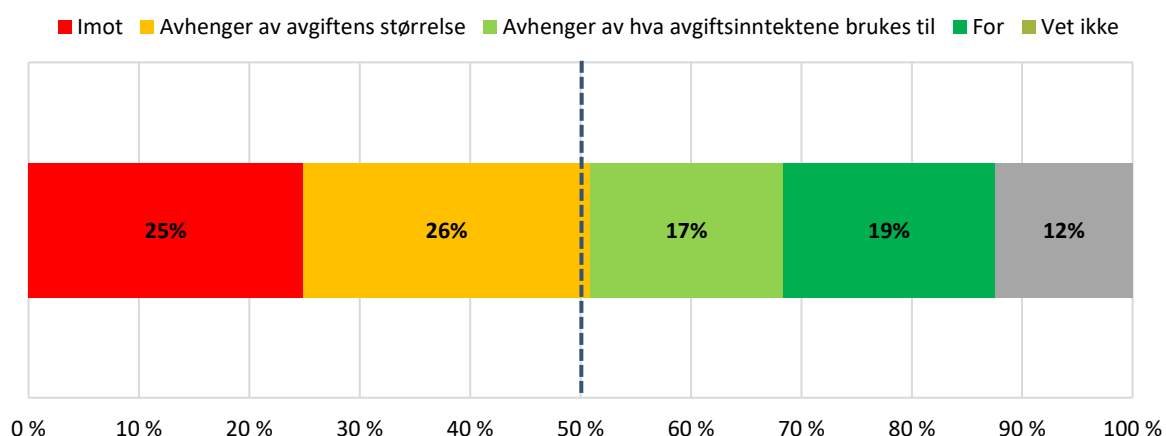
Undersøkelsen gikk så inn på et generelt spørsmål om avgiftsnivå innenfor industrien, og harmonisering med avgiftsnivået innenfor andre sektorer. Det ville blitt for detaljert / komplisert for respondentene hvis vi hadde gått inn på detaljer rundt dagens avgiftsregime for ulike deler av industrien osv. Vi nøyde oss derfor med et mer generelt spørsmål:

«Store deler av industrien betaler i dag lavere avgift enn for eksempel transportsektoren. En høyere pris på utslipp av klimagasser for industrien vil redusere utslipp, men kan også redusere produksjonen, og mange er bekymret for konsekvenser for lokalsamfunn og arbeidsplasser.»

Er du for eller imot at industriavgiften skal økes og være lik den klimaavgiften som andre sektorer har? Tenk deg at avgiftsinntekten går til å finansiere offentlige utgifter og ikke er øremerket spesielle formål.

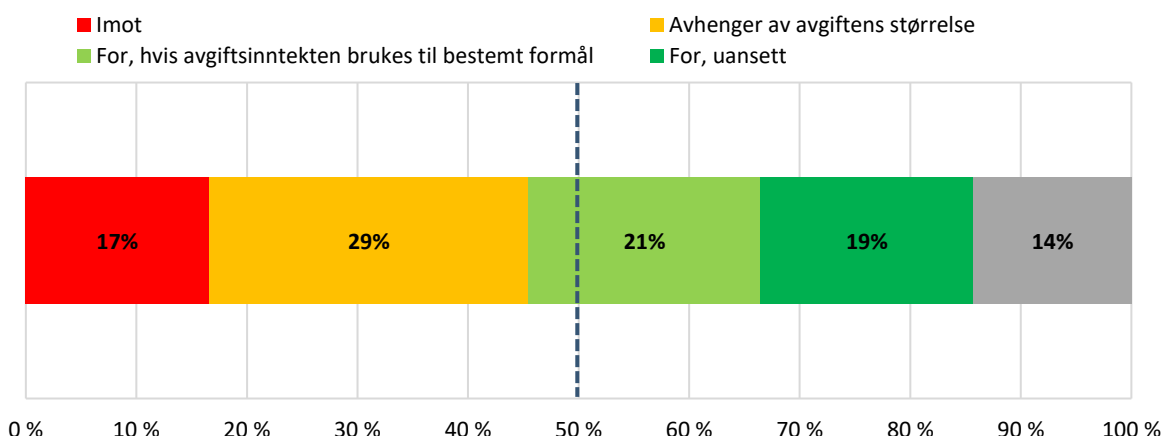
Svarene er vist i Figur 4.12 nedenfor. Siden vi ikke foreslo et bestemt nivå på avgiften i dette spørsmålet, var «Avhenger av avgiftens størrelse» også et svaralternativ her. Det er relativt moderat motstand mot avgift innenfor industrien (25 prosent), mens 26 prosent mener deres vurdering er avhengig av nivået på avgiften. 17 prosent mener det er avhengig av hva avgiftsinntekten brukes til, mens i underkant av 20 prosent er for en økning og harmonisering av avgiften på tvers av sektorer uansett. Dette reflekterer nok folks syn om at en bør kutte mer i industrien, jf. avsnitt 4.3.1. ovenfor.

Figur 4.12 For eller imot økt avgift innen industrien og lik andre sektorer



På tilsvarende måte som for avgift på bensin og diesel, fulgte vi opp dem som ikke var for, med et spørsmål om hvilken mening de ville ha om avgiftsinntektene ble brukt til et bestemt foretrukket formål. Svarene er vist i Figur 4.13 nedenfor. Det er en del som nå støtter økt avgift innenfor industrien (omtrent 40 prosent), men ikke uten videre: nivået på avgiften er naturlig nok også viktig for manges vurdering av dette spørsmålet (26 prosent).

Figur 4.13 For eller imot økt avgift innen industrien og lik andre sektorer ved bruk av avgiftsinntekt til bestemt formål



4.3.8 Klimaavgift på rødt kjøtt

Spørreundersøkelsen gikk deretter inn på mulig klimaavgift innenfor landbrukssektoren. Vi brukte avgift på rødt kjøtt som eksempel, blant annet basert på Grønn Skattekommisjon. Vi tok utgangspunkt i en pakke kjøttdeig som

illustrasjon, blant annet basert på Grimsrud mfl. (2019, 20). Vi presenterte respondentene for følgende tekst og spørsmål:

JORDBRUKSAVGIFT

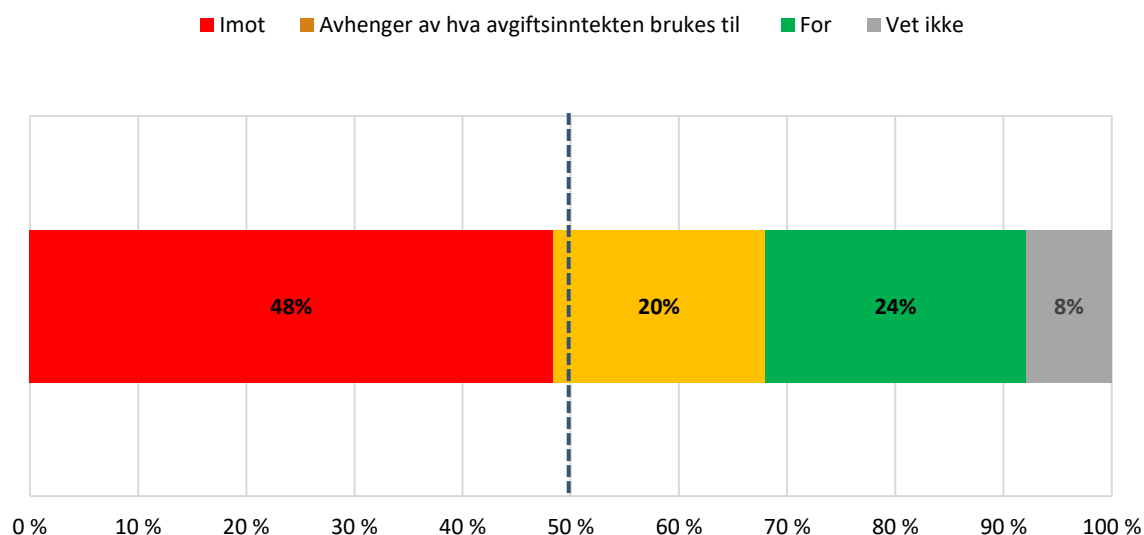
Utslipp av metan- og lystgass fra jordbruket er unntatt klimaavgifter i dag. Klimaavgifter på jordbruksproduksjon vil redusere utslippene, men kan også redusere norsk kjøttproduksjon. Tenk deg en klimaavgift på 500 kroner per tonn for alle utslipp, som betyr omtrent 8 kroner mer i pris per pakke kjøttdeig (400 gram) av storfe. En pakke kjøttdeig av storfe på 400 g koster i dag i gjennomsnitt 46 kroner.

Er du for eller imot en klimaavgift som øker prisen per pakke kjøttdeig av storfe med ca. 8 kroner?

Vi hadde i pilottesten tatt utgangspunkt i et nivå på 1000 kroner per tonn (16 kroner økning for en pakke kjøttdeig), men dette ga en motstand mot en slik avgift på rundt 60 prosent, mens 20 prosent mente det ville avhenge av hva avgiftsinntekten brukes til. I stedet valgte vi et avgiftsnivå på kr 500, dvs. en ca. økning i pris på 8 kroner på en pakke kjøttdeig av storfekjøtt.²³ Folks oppfatninger av et slikt nivå på avgiften er gitt i Figur 4.14.

Det er fortsatt relativt sterk motstand mot et slikt avgiftsnivå (rett under 50 prosent), sterkere enn mot en dobling av klimaavgiften på bensin og diesel. Relativt sett er en økning på 8 kroner her større en avgiften på drivstoff, samtidig som folk også ser ut til å ha motforestillinger mot beskatning innenfor landbrukssektoren mer generelt. 20 prosent mener støtten er avhengig av hva avgiftsinntektene brukes til. 24 prosent er for en slik avgift uten betingelser.

Figur 4.14 For eller imot en klimaavgift som øker prisen på kjøttdeig med ca. 8 kroner

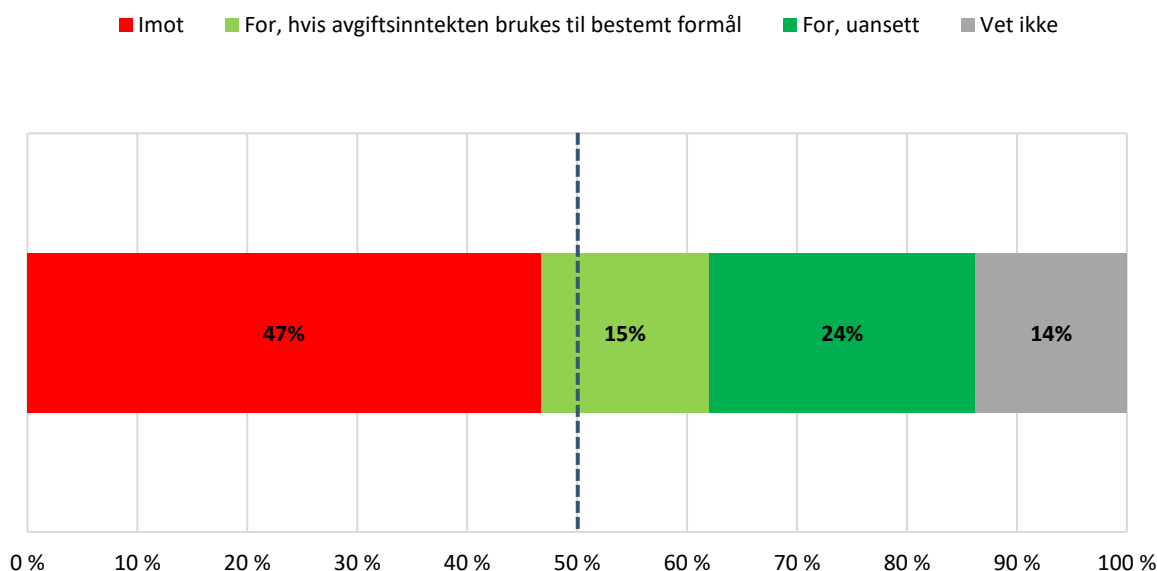


På samme måte som for foregående avgiftsforslag, ga vi dem som ikke var direkte for, muligheten til å revurdere ved bruk av avgiftsinntekten til prioriterte formål. Denne muligheten flyttet ikke fjell i dette tilfellet (Figur 4.15). Motstanden er fremdeles relativt kompakt og forholdsvis få har «byttet side», gitt muligheten for bruk av

²³ Basert på et anslag på utslipp per kcal i rødt kjøtt fra Grønn Skattekommisjon. Framgangsmåten for å beregne prisøkningen er beskrevet i Grimsrud mfl. (2019).

avgiftsinntektene til bestemte formål. Det er interessant at motstanden virker større på dette området enn for andre sektorer.

Figur 4.15 For eller imot en klimaavgift som øker prisen på kjøttdeig med ca. 8 kroner ved bruk av avgiftsinntekt til bestemt formål



4.3.9 Klimaavgift på klær

Et mulig avgiftsvirkemiddel som har vært diskutert, er å ta hensyn til utslipp av klimagasser ved produksjon av klær. Siden mye av klesproduksjonen foregår i andre land, ville en i så fall trolig måtte ha en form for «klimatoll» på klesvarer importert til Norge (og evt. utslippsreduksjoner ville i hovedsak komme i andre land). Vi ønsket å lodde stemningen for et slikt virkemiddel, med utgangspunkt i et eksempel på utslipp fra produksjon av et typisk par bukser (jeans). Respondentene fikk følgende tekst og spørsmål:

AVGIFTER PÅ KLÆR

FN har beregnet at produksjonen av en bukse (jeans) i gjennomsnitt gir utslipp på ca. 34 kilo CO₂. Tenk deg at du som forbruker i Norge måtte betale avgift for disse utslippene, selv om utslippene skjer i det landet klærne lages. Det kan for eksempel skje ved at det innføres en klimatoll på klær som importeres til Norge. En klimaavgift på mellom kr 1000 og 2000 ville tilsvare en økt pris på et par jeans på mellom 34 og 68 kroner.

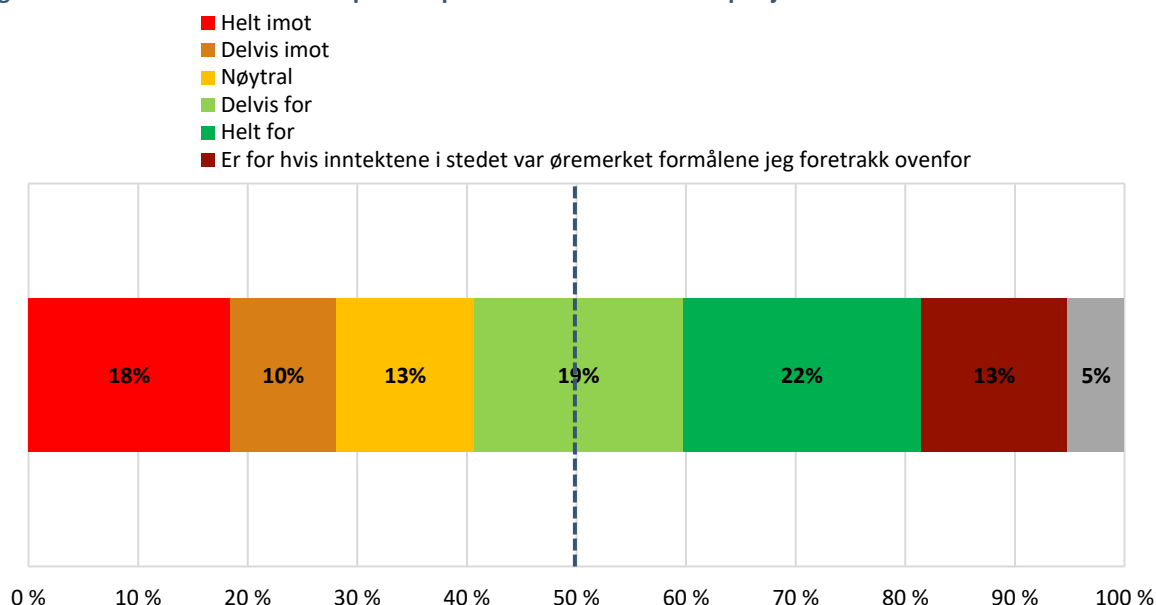
Hvordan ville du stille deg til en slik type klimatoll på alle klær du kjøper i Norge? Tenk deg at inntekten går til finansiering av offentlige utgifter og ikke er øremerket spesielle formål.

Vi tok utgangspunktet i spennet 1000-2000 kroner per tonn i klimaavgift, noe som vil tilsvare ca. 34-68 kroner prisøkning på et par typiske bukser (jeans)²⁴. Av plasshensyn, stilte vi ett enkelt spørsmål om dette uten videre oppfølgingsspørsmål. Svarene er vist i Figur 4.16. Vi kan se at 28 prosent er helt eller delvis imot et slikt forslag, mens 41 prosent er helt eller delvis for. 13 prosent åpner for å være for om avgiftsinntektene brukes til bestemt

²⁴ Basert på et anslag på klimagassutslipp fra produksjon av et par jeans rapport av [Verdensbanken](#).

formål. 13 prosent er nøytrale. Igjen er nok denne prisøkningen på et par bukser levelig for de aller fleste og noe mindre relativt sett enn for prisøkningen på rødt kjøtt ovenfor. Samlet sett er det dermed flere enn halvparten (54 prosent) som kan være for et slikt virkemiddel.

Figur 4.16 For eller imot klimatoll på klær på ca. 34-64 kroner for et par jeans



4.3.10 Minstepris på flyreiser

Et forslag som har vært litt diskutert i det siste i Norge, er minstepris på flyreiser. Dette er varslet innført i Østerrike (minstepris på 40 Euro).²⁵ Som et siste spørsmål innenfor bolken av konkrete forslag, ønsket vi å teste hvordan folk stiller seg til minstepris på flyreiser. Vi tok utgangspunkt i en minstepris på kr 500 som eksempel, sammenlignbart med forslaget fra Østerrike. De ble stilt ovenfor følgende tekst og spørsmål:

MINSTEPRIS PÅ FLYREISER

En flyreise Oslo-Bergen gir CO₂-utslipp på ca 85 kilo²⁶. Noen land vurderer en minstepris på flyreiser, slik at det ikke vil være lov å selge svært billige billetter.

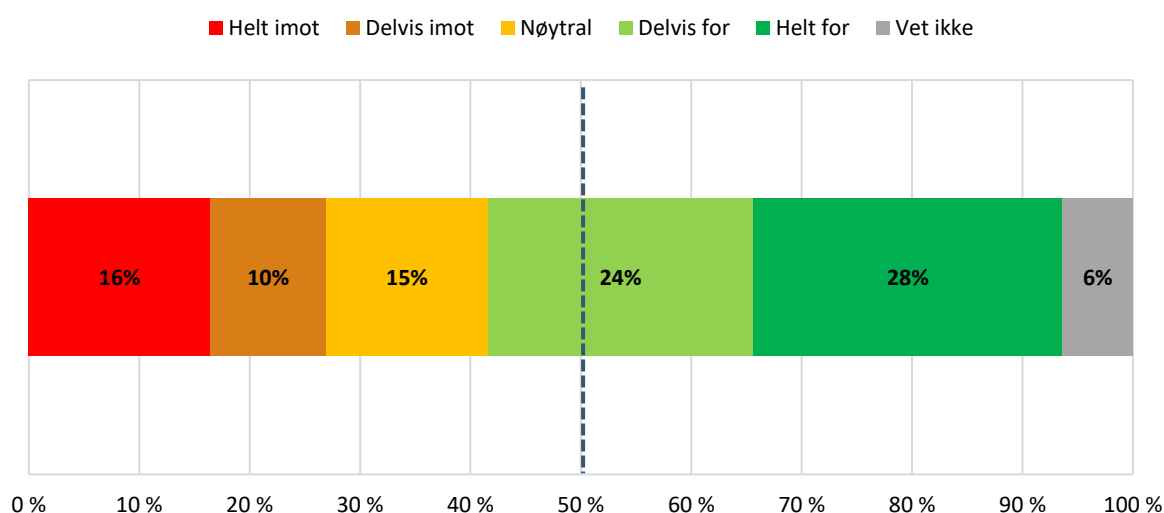
Hvis en slik politikk ble aktuell for Norge, hvordan ville du stille deg til for eksempel innføring av minstepris på flybilletter innenriks (én vei) på for eksempel kr 500?

Svarene er vist i Figur 4.17. 26 prosent er helt eller delvis imot dette forslaget, mens 52 prosent er helt eller delvis for. Det er ikke overraskende at det er noe lettere å akseptere minstepris enn avgiftsøkning.

²⁵ <https://insideflyer.no/osterrike-flyskatt-avgifter-minstepris-flybilletter/>

²⁶ Basert på et grovt anslag på utslipp fra flyturer. <https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/sa-mye-forurensere-flyturene-dine-1.434165>

Figur 4.17 Svar på spørsmål: Hvordan stiller du deg til minstepris på flyreiser på for eksempel kr 500?



4.3.11 Oppsummering

Det er klart fra spørreundersøkelsen at det ikke er uoverstigelig motstand mot mer bruk av klimaavgifter i Norge; faktum er at det ofte er flere som er for enn imot. Det er videre klart at noe av motstanden som er der kan dempes ved en annen utforming av klimaavgifter der en tar bruken av avgiftsinntektene eksplisitt inn i vurderingen. På den måten kan støtten ofte økes til godt over 50 prosent.

Respondentene plasserer oftest finansiering av offentlige investeringer i mer klimavennlig transport og investeringer i miljøvennlige teknologier i næringslivet øverst i sin rangering av bruk av avgiftsinntektene. Litt over 15 prosent setter disse to formålene øverst, henholdsvis. På tredje plass er mer generell støtte til næringer i distriktene for å utjevne forskjeller (litt under 15 prosent). På fjerdeplass ligger finansiering av andre klimatiltak, for eksempel solceller og energieffektivisering. Disse fire formålene har desidert høyest støtte når en ser alle pallplasseringer samlet (dvs. om alternativet er rangert som 1, 2 eller 3), siden mellom 35 og 45 prosent av respondentene har plassert disse blant topp tre. Med unntak av generell støtte til distriktene, har de tre andre typene bruk klart som formål å gjøre mer med klimaproblemet enn det avgiften i seg selv oppnår. Dette er et resultat en også finner i andre land.

Det er dermed ganske klart fra disse resultatene at en heller bør bruke avgiftsinntektene på ytterligere klimatiltak, særlig teknologiutvikling i næringslivet, klimavennlig transport og evt. andre typer klimatiltak, for å øke støtten til klimaavgifter. Samtidig, er det et klart uttrykk blant respondentene at støtte til næringer i distriktene er ønskelig, en preferanse som klart har en fordelingsmessig side. Det er også en viss støtte til inntektsfordelende tiltak mer generelt.

Grad av motstand mot bestemte avgiftsforslag varierer litt, der det er generelt høyest motstand mot avgift i landbrukssektoren i vårt materiale.

Til slutt inkluderte vi et spørsmål for å sjekke om svarene i undersøkelsen er spesielt preget av pandemisituasjonen og dermed ikke kan generaliseres til en (ny) «normalsituasjon». Svarene her tydet på at 80 prosent ville svart på samme måte i en normalsituasjon i forhold til sine holdninger til mer bruk av klimaavgifter, mens de resterende var jevnt fordelt mellom mer eller mindre positive til klimaavgifter. Alt i alt, kan en si at svarene dermed bør kunne holde for vurdering av avgifter også når samfunnet returnerer til en mer normal situasjon.

5 Forslag til effektive klimaavgifter med større aksept

I dag brukes deler av inntektene fra de norske klimaavgiftene i praksis til å støtte opp under fordelingspolitikken ved siden av andre instrumenter en allerede har for å drive inntektsfordeling, det vil si progressiv skattepolitikk med økende marginalsatt, ulike distriktstilskudd og tilskudd til helse og omsorg.

Om en skal øremerke (deler av) klimaavgiften til inntektsfordeling, vil en ved siden av direkte rettede virkemidler legge inn et virkemiddel som er mindre transparent og mer komplisert å administrere. Samtidig vet vi at avgiftspolitikken ikke er optimalt utformet, og det har vist seg vanskelig å få til effektiv utforming av klimaavgifter i Norge, som for eksempel anbefalt av Grønn Skattekomisjon og i andre land.

Dersom en form for omfordeling av avgiftsinntekten skal få aksept i befolkningen for å øke effektiviteten i klimapolitikken, *kan* de samlede gevinstene for samfunnet være større enn ulempene ved mindre effektive fordelingsmekanismer. Nedenfor oppsummerer vi først våre anbefalinger og kriterier for utforming av klimaavgifter med større aksept. Deretter drøfter vi noen alternativer i lys av kriteriene. Til slutt kommenterer vi noen alternativer for norske klimaavgifter med øremerking som har vært foreslått av andre.

5.1 Anbefalinger og kriterier for avgiftsutforming

Det er stor enighet blant de fleste fagpersoner i Norge og internasjonalt om at klimaavgifter må utgjøre en sentral del av ethvert lands klimapolitikk om en skal oppnå store nok kutt i klimagassutslippene (Stavins 2020; Klenert mfl. 2018; Stiglitz mfl. 2017; NOU 2015:15; Klimakur 2020). I en tid med økende press på offentlige finanser framover, også i Norge, blir det stadig viktigere å kutte utslipp billigst mulig for samfunnet (kostnadseffektivitet). Da kommer man ikke unna økt bruk av klimaavgifter, med både høyere nivåer på de avgiftene vi har i dag og færre unntak og mer harmonisert nivå på tvers av sektorer.

Motstanden mot økt bruk av klimaavgifter som en ofte ser i Norge og i andre land grunner både i oppfatninger om mulige virkninger av klimaavgifter, som ofte ikke er riktige,²⁷ og faktiske virkninger av klimaavgifter som oppleves som uheldige av ulike grupper, ikke minst på grunn av ulikhets- og fordelingshensyn.

For å oppnå større aksept for økt bruk av klimaavgifter må en trolig både jobbe med informasjon og kommunikasjon til befolkningen om hensikten med slike avgifter, hvordan de er ment å virke og faktisk virker, og med utformingen av avgiftene slik at vi kan redusere de virkningene som oppleves som uheldige og generelt bidra til større aksept (Stavins 2020; Carattini mfl. 2017; Douenne og Fabre 2019; 2020).

Fokus i denne rapporten er på det siste: innretninger som tar sikte på å bruke avgiftsinntekten til bestemte formål og på den måten oppnå økt aksept. Forslagene er basert på samfunnsøkonomiske prinsipper for utforming av avgifter, internasjonale erfaringer og studier og vår egen spørreundersøkelse til den norske befolkningen. Følgende konklusjoner kan trekkes fra denne gjennomgangen:

- Økt bruk av klimaavgifter, både økt nivå og dekning på tvers av sektorer, bør være en sentral del av norsk klimapolitikk videre.

²⁷ Douenne og Fabre (2019) finner for eksempel at franskmenn tenderer til å overvurdere den negative effekten av klimaavgift på deres egen kjøpekraft, tror at klimaavgiften er mer regressiv enn den nok i virkeligheten er og tviler på at avgifter er et effektivt virkemiddel.

- Avgiftene på klimagasser kan økes for alle utslippssektorene. Sammenlignet med de kostnadene som vil være nødvendige for å nå klimamålene, er avgiftene for lave for alle sektorer.
- Den norske befolkningen vil ha større aksept for økt bruk av klimaavgifter hvis avgiftsinntekten brukes til bestemte formål. Det er noe variasjon i holdninger etter hvilke sektorer avgiftene foreslås økt, men i mange tilfeller kan en oppnå godt over 50 prosent støtte totalt sett hvis en foreslår at avgiftsinntekten øremerkes til bestemte formål.
- De formålene folk er mest opptatt av å bruke avgiftsinntektene på, er støtte til å finansiere offentlige investeringer i mer klimavennlig transport (for eksempel tog, sykkelveier m.m.) og å finansiere investeringer i miljøvennlige teknologier i næringslivet. Det betyr at mange er opptatt av at avgiftsinntektene brukes til ytterligere klimatiltak, utover de utslippsreduksjonene avgiften i seg selv gir incentiver til.
- Folk er bekymret for fordelingseffektene av klimaavgiftene, særlig av distriktshensyn og mulig tap av arbeidsplasser. Å bruke avgiftsinntektene til å betale tilbake til husholdningene direkte, for eksempel i form av et likt engangsbeløp til alle er et forslag som også har vært mye diskutert og foreslått nasjonalt og internasjonalt. En flat tilbakebetaling til alle får likevel minst støtte i spørreundersøkelsen. Det er likevel en viss støtte til andre omfordelende tiltak, inkludert for eksempel reduksjon av inntektsskatt, overføring til lavinntektshusholdninger og støtte til næringsliv i distriktene.

Basert på økonomisk teori og gjennomgang av oppdatert internasjonal litteratur, som i hovedsak støttes av vår spørreundersøkelse, anbefaler vi følgende kriterier for videre arbeid med klimaavgifter med øremerking av avgiftsinntektene:

1. Avgiftene bør økes for de utslippskildene/sektorene som har unntak eller lavest avgifter først, der det er mulig å identifisere utslippene. Innenfor disse kildene finnes de utslippene som er billigst å redusere. Alt annet likt vil det være lettere å få aksept for klimaavgifter desto mer utslippskutt en får for pengene.
2. Avgiftsinntektene bør øremerkes til andre formål enn til dekning av generelle offentlige utgifter, dersom det er nødvendig for å få økt aksept for å øke avgiftene.²⁸
3. Øremerking av avgiftsinntektene bør i første rekke gå til teknologiutvikling og -implementering og andre klimatiltak. Dette er de foretrukne alternativene i vår spørreundersøkelse, og tilsvarende det som vises i litteraturen, når en spør om hvordan øremerkning kan øke aksepten for klimaavgifter. Videre er subsidier til FoU nødvendig for at samfunnet skal få nok utvikling og innfasing av nye teknologier. Støtte til FoU og implementering som korrigerer for markedssvikt vil derfor også støtte opp under samfunnsøkonomisk effektivitet.
4. Øremerking av avgiftsinntektene bør dels også gå til å gi avgiftene en bedre fordelingsprofil i forhold til lavinnteksgrupper, og støtte til distriktshensyn, for eksempel husholdninger i distriktene. Dette er anbefalt når en kan kompensere uheldige fordelingsvirkninger og øke støtten til virkningsfulle avgifter.
5. Det kan være nødvendig å fase inn større økninger i klimaavgifter over tid for å oppnå nødvendig aksept, samtidig som en sikrer at avgiftsnivået ikke låses på for lave nivåer, for eksempel ved å nedfelle økende avgiftsbaner i lovgivning (Stavins 2020 foreslår bl.a. dette). Det er klart at jo høyere avgifter som foreslås, desto vanskeligere er det å oppnå aksept på kort sikt, noe som vi også finner i vår spørreundersøkelse.
6. Norsk økonomi har en god omstillingsevne og kostnadene til omstilling er størst når økte klimaavgifter innføres. Øremerking som går til kompensasjon og omstilling uten å korrigere for markedssvikt bør imidlertid fases ut, og alternativ bruk vurderes over tid.

²⁸ Gradvis forbedring av skattesystemet ved å bruke avgiftsinntekter til å redusere vridende skatter og avgifter (som kan gi en såkalt «double dividend» omtalt i denne litteraturen), anbefales ofte av økonomer som «first best».

Vi presenterer en enkel illustrasjon av hvor stort avgiftsprovenyet kunne bli ved økt bruk av klimaavgifter og hvordan det kunne brukes til omfordeling i tekstboksen nedenfor.

Tekstboks 5.1 Illustrasjon på bruk av øremerket klimaavgift

Vi har ikke regnet på økningen i avgiftsproveny av konkrete tiltak, eller av en gradvis økning av klimaavgifter innenfor alle sektorer. Dette er komplekst, og det er også et spørsmål hvordan provenyet ville utvikle seg over tid etter hvert som avgiftene øker og utslippene går ned. Vi gir her et enkelt regneeksempel for å illustrere hvilken størrelsesorden en kan tenke seg og hvor mye en ville ha tilgjengelig for øremerking til bestemte formål, dersom en tar ut hele potensialet.

En kan i første omgang tenke seg at det er mest relevant å ta i bruk de ekstra avgiftsinntektene en kan skape ved *ytterligere* bruk av klimaavgifter, ikke ta av provenyet som skapes av den klimaavgiftspolitikken som allerede er innført (og dermed per definisjon akseptert). Hvis en ikke kan skape tilstrekkelig aksept ved å øremerke det nyskapte provenyet, kan en vurdere å bruke deler av provenyet fra allerede innførte avgifter. Som nevnt kapittel i 3.1 ligger avgiftsprovenyet fra dagens bruk av klimaavgift på rundt 15 mrd. kroner.

En grov avlesing av pristrappen i Figur 2.1 tilsier en gjennomsnittspris per tonn på ca. 445 kroner. Om lag halvparten av utslippene er i ikke-kvotepliktig sektor. Antar vi samme snittpris her, og en dobling av gjennomsnittsavgiften opp til rundt 1000 kroner per tonn, samt en priselastisitet på -0,3 (at utslippene reduseres med 30 prosent når prisen øker med 100 prosent), vil provenyet kunne øke med godt og vel 8 mrd. kroner. Dette er et svært grovt regnestykke, men illustrerer størrelsesorden.

La oss anta at staten hadde rundt 8 mrd. i snitt til øremerking til bestemte formål i 2020, når en har tatt hensyn til administrasjonskostnader ved ordningen m.m. Hvis en for eksempel brukte halvparten av dette per år til å støtte FoU innenfor nye teknologier og andre klimatiltak, ville en sitte igjen med 4 mrd. kroner per år til å støtte utsatte husholdninger med lav inntekt og evt. næringsliv eller husholdninger i distriktene. Goulder mfl. (2019) legger i en studie fra USA vekt på at effektivitetskostnadene i økonomien øker mye hvis en støtter alle husholdninger og ikke bare de som har lavest inntekt. De ser for eksempel spesielt på de 20 og 40 prosent fattigste husholdningene. Hvis en for eksempel tok de husholdningene med 20 og 40 prosent lavest inntekt i Norge, utgjør disse i henhold til SSB henholdsvis omtrent 480 000 og 960 000 husholdninger.²⁹ Hvis en brukte 4 mrd. kroner i sin helhet på å kompensere lavinntektsgrupper, ville det utgjøre omtrent kr 8300 og kr 4150 per husholdning per år for hhv. de 20 og 40 prosent fattigste husholdningene. En ville videre kunne fordele per voksen og barn, slik som for eksempel foreslått av Marron og Maag (2018).

Som vi har diskutert, kunne en valgt å bruke noe av provenyet til å støtte husholdninger i distriktene uavhengig av inntekt, siden slike husholdninger både har større transportkostnader og kan forvente større økning i priser på forbruksvarer når avgiftene strammes til. En måtte i så fall vurdere hvor stort dette beløpet skulle være og hvilke husholdninger som skulle defineres som tilhørende distriktsoner. Her kunne en for eksempel tatt utgangspunkt i SSBs sentralitetsindeks, som angir avstander til arbeidsplasser og servicefunksjoner i kommunene.

²⁹ <https://www.ssb.no/lfhus>

5.2 Konkrete forslag må utredes nærmere

Basert på en lang rekke internasjonale studier, er det klart at virkningene av ulike typer bruk av avgiftsinntektene fra en klimaavgift er kompliserte og må vurderes nøye, for eksempel ved bruk av modellverktøy og empiriske studier (jf. diskusjon i kapittel 3). En relativt ny og omfattende studie fra England, som ser spesielt på fordelingsvirkninger av klimapricing, konkluderer blant annet med at «Revenue recycling schemes that each use a similar amount of revenue can have vastly different impacts depending on their design» (Burton mfl. 2020; 1). Det viser også en del andre studier fra en lang rekke land. Effektene er for eksempel avhengig av husholdningenes energiprofil i valg av transport og oppvarmingsløsninger og forbruksmønster mer generelt.

Så vidt vi kjenner til, er det gjort svært lite relevant forskning eller utredning i Norge som undersøker effektene av ulik bruk av avgiftsinntektene fra økt klimaavgift.³⁰ Denne rapporten er kun et første steg på veien. Det bør absolutt gjøres ytterligere, mer detaljerte analyser. Slike studier kan gi et bedre grunnlag for å vurdere hvilken andel av avgiftsinntektene som bør brukes til ytterligere klimainnsats og hvilken andel som bør brukes til å håndtere fordelingsmessige utfordringer. En bør også undersøke hvordan en kunne utforme støtteordninger mot ulike sektorer og teknologier og hvordan konkret en kan utforme en omfordelende mekanisme. Det vi foreslår i avsnitt 5.1 er likevel robust nok til å tas videre til grundigere analyser enn dem vi har hatt mulighet til å gjøre her.

Det er også viktig å vurdere praktiske og administrative utfordringer ved slike omfordelende mekanismer. Noen studier finner for eksempel at det er bedre å bruke det eksisterende skatte- og avgiftssystemet til å oppnå (omtrent) de samme fordelingseffektene som å innføre egne ordninger. Men for at folk skal forstå at det eksisterende skattesystemet brukes etter hensikten, slik at en oppnår den samme aksepten for klimaavgiften, er det viktig at dette kommuniseres til folk og at de har tillit til politikere og byråkrati. Denne tilliten er heldigvis høy i Norge sammenlignet med en del andre land. Støtte til teknologiutvikling eller andre klimatiltak i næringslivet vil kunne bygge på ordninger vi allerede har, for eksempel gjennom Enova og Forskningsrådet.

5.3 Vurderinger av andre forslag

I lys av analysene ovenfor, vil vi kort beskrive og vurdere noen konkrete forslag som lansert av miljøbevegelsen, og NOx-fondet, som ofte trekkes fram som en parallell til øremerking av inntekter fra klimaavgifter.

[Naturvernforbundet](#) foreslår en karbonavgift for all produksjon og import av fossile drivstoff, som skal stige forutsigbart med et fast beløp hvert år, og som deles uavkortet ut igjen med for eksempel et likt månedlig beløp til alle innbyggere. Avgiften skal ikke erstatte, men komme i tillegg til eksisterende klimaavgifter. I tillegg foreslås blant annet en karbontoll på import av varer fra land som ikke har tilsvarende karbonavgift med en avgift lik den innenlandske karbonavgiften, for utslippene som er gått med til produksjon og transport av varen. For å stimulere andre land til å innføre karbonavgifter, gis refusjon for innbetalt avgift fra produksjon og transport ved eksport av varer, så sant det ikke kreves inn karbonavgift i samme størrelsesorden fra de landene som importerer fra Norge.

Kommentar: Av hensyn til politisk aksept og tilpasning til nye drivstoffteknologier virker det fornuftig å foreslå en gradvis og forutsigbar innføring. Avgiftene bør ikke overstige den til enhver tid gjeldende kalkulasjonsprisen på CO₂. I lys av funnene i denne rapporten bør avgiftsinntektene heller rettes mot teknologiutvikling og -implementering og andre klimatiltak, som både vil gi høyere aksept og kan gi ekstra klimaeffekter. Videre bør

³⁰ Fæhn mfl. (2020) ser på resirkulering av avgiftsinntekten, men kun for å redusere skatt på arbeid, en mer klassisk diskusjon av reduksjon av vridende skatter (som også er viktig i seg selv, men trolig ikke så viktig for å oppnå aksept for en avgift i første omgang).

ikke utbetalingen ikke gis likt til alle innbyggere, men heller fordeles til husholdninger i de laveste inntektsgruppene og til husholdninger i distriktene. Forslaget om karbontoll betinger en detaljert kartlegging av alle varer fra alle land og karbonintensiteten i vareproduksjonen.

[ZERO](#) har foreslått en tredobling av CO₂-avgiften over tre år, kombinert med klimabelønning og øremerking. Økte avgiftsinntekter fra personbilbruk ville gitt hver person ca. 1000 kroner per år. En familie på fire med en dieselbil ville fått omtrent like mye avgiftsøkning som tilbakebetaling. Forslaget åpnet for at tilbakebetalingen til privatpersoner kunne innrettes med distriktsprofil eller fordelingsprofil. Avgiftsinntekter fra særlig sensitive næringer som jordbruk og fiskeri, øremerkes til omstillingsstøtte eller kompensasjon til de samme næringene, mens øvrige inntekter øremerkes investeringsstøtte til nullutslippsteknologi og infrastruktur. ZERO vurderer også om øremerking av hele inntektsøkningen er et bedre alternativ.

Kommentar: Vi forstår forslaget slik at alle satsene tredobles, altså forsterkes forskjellene i avgiftsnivå mellom ulike utslippskilder. I samsvar med effektiv bruk av avgiftsinntektene, folks preferanser, bør avgiftsinntektene rettes mot berørte grupper eller til teknologiutvikling. På samme måte som forslaget fra Naturvernforbundet, bør ikke klimabelønningen gå til alle innbyggere, men fokusere på dem som påvirkes mest av økt bruk av klimaavgifter.

[Miljøpartiet De Grønne](#) foreslår å innføre karbonavgift til fordeling for bensin- og diesel og flyreiser, og etter hvert utvide til annet karbonintensivt forbruk. Klimabelønningen skal være differensiert for by og land, for å kompensere distriktenes avhengighet av bilen. MDG foreslår også en klimabelønningsordning for næringslivet, der inntektene fra CO₂-avgiften går til klimafond og klimarådgivning til bedrifter.

Kommentar: Dette forslaget er rimelig i samsvar med anbefalingene i rapporten, men en fordelingsprofil på betalingen bør trolig også inkludere husholdninger med lave inntekter, ikke bare skille på by og land.

Til slutt vil vi nevne «[NOx-fondet](#)», som er en modell som ofte er nevnt i forbindelse med øremerking av inntekter til klimatiltak. Ordningen går ut på at deler av industrien fritas for avgift mot at de reduserer utslippene. Bedriftene betaler videre en medlemsavgift til et fond som har som formål å arbeide for at virksomheter i Norge gjennomfører utslippsreducerende tiltak. Denne ordningen har bidratt til utslippsreduksjoner, samtidig som ordningen har gitt mindre motstand mot miljøkrav i industrien.

Kommentar: Ordningen gir ikke lik pris per tonn. Medlemsavgiften varierer mellom sektorer, og tiltakene som støttes av er ikke nødvendigvis de som gir størst kutt per krone. Det betyr at de samfunnsøkonomiske kostnadene ved utslippsreduksjonene har vært høyere enn nødvendig. Grønn skattekommisjon (NOU 2015:15) peker også på disse svakhetene, og at avgift er et bedre virkemiddel for å oppnå kostnadseffektive utslippsreduksjoner enn avtaler med rett til avgiftsfritak.

6 Litteraturliste

Andersen, M. S. (2016) An introductory note on carbon taxation in Europe. A Vermont briefing. European Environment Agency.

Beiser-McGrath, L. F. og T. Bernauer (2019): Could revenue recycling make effective carbon taxation politically feasible? Research article, Science advances

Bercholz, M. og B. Roantree (2019): Carbon taxes and compensation options, Budget Perspectives 2020, Paper 1

Berry, A. (2019): The distributional effects of a carbon tax and its impact on fuel poverty: A microsimulation study in the French context. Energy Policy, 124, 81-94.

Bruvoll, A. og H. M. Dalen (2015): [Mange motiver i klimapolitikken](#), Samfunnsøkonomen nr. 1.

Bruvoll, A. and B. M. Larsen (2004): Greenhouse gas emissions in Norway: do carbon taxes work? Energy Policy 32, 493–505.

Burke, J. mfl. (2020): [Distributional impacts of a carbon tax in the UK](#).

Carattini, S., Carvalho, M., & Fankhauser, S. (2017): How to make carbon taxes more acceptable. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science.

Carattini, S., M. Carvalho og S. Fankhauser (2018): Overcoming public resistance to carbon taxes. WIREs Climate Change.

Cronin, J. A., Fullerton, D., & Sexton, S. (2019): Vertical and horizontal redistributions from a carbon tax and rebate. Journal of the Association of Environmental and Resource Economists, 6(S1), S169-S208.

de Bruin, K., Monaghan, E., & Mert Yakut, A. (2019): The economic and distributional impacts of an increased carbon tax with different revenue recycling schemes. ESRI research series number 95, October 2019.

Douenne, T., & Fabre, A. (2020): French attitudes on climate change, carbon taxation and other climate policies. Ecological Economics, 169, 106496.

Douenne, T. & Fabre, A. (2019): Can We Reconcile French People with the Carbon Tax? Disentangling Beliefs from Preferences. FAERE Policy Paper, 2019-05.

Fridstrøm, L. & V. Østli (2020): Direct and cross price elasticities of demand for gasoline, diesel, hybrid and battery electric cars: the case of Norway, forthcoming in European Transport Research Review.

Fæhn, T., K. R. Kaushal, H. Storrøsten, H. Yonezawa og B. Bye (2020): Abating greenhouse gases in the Norwegian non-ETS sector by 50 per cent by 2030. A macroeconomic analysis of Climate Cure 2030, Report 23, Statistisk sentralbyrå

Goulder, L. H., Hafstead, M. A., Kim, G., & Long, X. (2019): Impacts of a carbon tax across US household income groups: What are the equity-efficiency trade-offs? Journal of Public Economics, 175, 44-64.

Grimsrud, K., I. V. Sem, H. Lindhjem and K. E. Rosendahl (2019): Preferanser for Grønn skattekommisjons foreslåtte avgifter på rødt kjøtt og veitrafikk. Samfunnsøkonomen 2: 40-53.

- Grimsrud, K., H. Lindhjem, I. V. Sem and K. E. Rosendahl (2020): Public acceptance and willingness to pay cost-effective taxes on red meat and road traffic in Norway. *Journal of Environmental Economics and Policy* 9(3): 251-268.
- Hagem, C., Hoel, M., & Sterner, T. (2020): Refunding Emission Payments: Output-Based versus Expenditure-Based Refunding. *Environmental and Resource Economics*, 77(3), 641-667.
- Hoel, M., A. Moss og H. Vennemo (2020): [Kalkulasjonspris for CO2 og utslipp av CO2 i transportmodellene](#), Vista Analyse rapport nr 3.
- Jørgensen, F., T. Mathisen og G. Solvoll (2011): Lufthavnavgifter i Norge. Takstsystemets struktur og betydning for tilbud og etterspørsel, Handelshøgskolen i Bodø, SIB-rapport nr. 2.
- Klenert, D., Mattauch, L., Combet, E., Edenhofer, O., Hepburn, C., Rafaty, R., & Stern, N. (2018): Making carbon pricing work for citizens. *Nature Climate Change*, 8(8), 669-677.
- Marron, D. og E. Maag (2018) How to design carbon dividends. Tax Policy Center. Urban Institute & Brookings Institution.
- Menon (2018): [Områdegjennomgang av støtteordningene i klimapolitikken](#), Menon-rapport 1, med Annegrete Bruvoll, Kristoffer Midttømme, Berit Tennbakk, Sveinung Fjose, Kaja Høiseth-Gilje, Anders Myklebust, Knut Einar Rosendahl, Sofie Skjeflo, Ragnhild Sjoner Syrstad og Ole Magnus Stokke.
- Metcalf, G. E., & Stock, J. H. (2020): Measuring the Macroeconomic Impact of Carbon Taxes. In *AEA Papers and Proceedings* (Vol. 110, pp. 101-06).
- Meld. St. 13 (2020-2021) [Klimaplan for 2021-2030](#). Klima- og miljødepartementet.
- Miljødirektoratet (2019): Vurdering av ulike vektfaktorer, M-1498.
- Miljødirektoratet (2020): Klimakur 2030: Tiltak og virkemidler mot 2030. Rapport M-1625.
- Maestre-Andrés, S., S. Drews og J. van den Bergh (2019): Perceived fairness and public acceptability of carbon pricing: a review of the literature, *Climate Policy*, 19:9, 1186-1204. <https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1639490>
- NOU (2012:16) [Samfunnsøkonomiske analyser](#). Finansdepartementet.
- NOU (2015:15) Sett pris på miljøet. Rapport fra Grønn Skattekomisjon. Finansdepartementet.
- Stavins, R. N. (2020): The Future of US Carbon-Pricing Policy, *Environmental and Energy Policy and the Economy* 1:8-64.
- Stiglitz, J. E., Stern, N., Duan, M., Edenhofer, O., Giraud, G., Heal, G. M., ... & Shukla, P. R. (2017): Report of the high-level commission on carbon prices. The World Bank Group.
- TØI (2016): Equity effects of automobile taxation, Report 1463.
- Aasness, J. og E. R. Larsen (2002): [Fordelingsvirkninger av grønne skatter på transport](#), Økonomiske analyser 6.

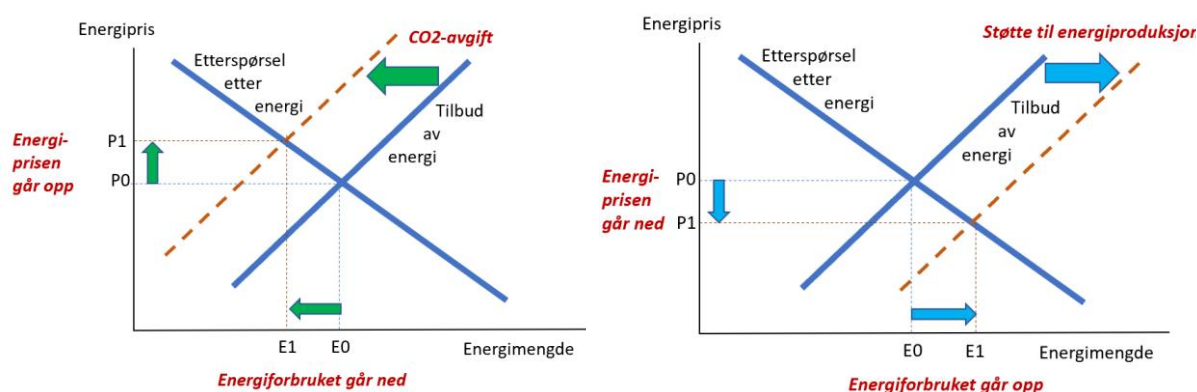
Vedlegg 1: Subsidiar som ikke er rettet mot markedssvikt

Subsidier skal korrigere definerte positive eksterne virkninger. I praktisk politikk er det omfattende bruk av subsidier for å støtte alternativer til aktiviteter som gir negative eksterne virkninger. Det vil si at det gis subsidier til produksjon og konsum av teknologisk modne, utslippsfrie teknologier, som støtte til vindkraft- og vannkraftproduksjon og til kjøp og bruk av el-biler. Slike støtteordninger har flere uheldige virkninger.

Figurene nedenfor illustrerer forskjellen mellom bruk av en CO₂-avgift på fossil energi sammenlignet med en subsidie til fornybar energi. Figurene illustrerer at desto høyere energipriser, desto større er produksjonen, og desto lavere er etterspørselen etter energi (stigende tilbudskurve og fallende etterspørselskurve). Tilbudet møter etterspørselen ved prisen **P0** og produksjon=forbruk i **E0**. Mer at figuren viser et marked med summen av fornybar og fossil energi.

En CO₂-avgift vil øke kostnadene for fossil energiproduksjon, og produksjonen totalt faller (tilbudet flytter til venstre, i figuren til venstre). Dette gir de ønskede effektene med lavere energiforbruk og høyere priser. Prisen stiger for all energi, ikke bare fossil energi, siden fornybar energi blir mer etterspurt når det blir mindre av den fossile. Den høyere prisen gjør energieffektivisering mer lønnsomt, og gir incentiver til å utvikle nye ikke-fossile energiformer.

Figur V1.1 Energimarkedet: Virkninger av prising av CO₂ versus subsidier til fornybar energi



Høyre figur illustrerer virkningene av subsidier til fornybar energi. Denne vil øke fornybar energiproduksjon. Når det kommer mer energi inn i markedet, går prisen ned, og fossil energiproduksjon reduseres. Men reduksjonen i fossil energi er mindre enn økningen i fornybar (fordelingen mellom fossil og fornybar energi vises ikke i figuren), og forbruket av energi øker samlet sett. Det samme resonnetet gjelder ved subsidier av andre modne teknologier, som støtte til el-biler. Et mer økonomisk attraktivt kjøretøyalternativ i markedet presser ned prisen på transport, og den samlede transporten øker.

Fra et samlet miljøsynspunkt er dette uheldig, siden all energiproduksjon har negativ miljøpåvirkning. Den viktigste negative virkningen i forhold til klimagasser er imidlertid at subsidier hemmer energieffektivisering og utvikling og implementering av nye teknologier. Både energisparing og utvikling av helt nye energiteknologier blir mindre lønnsomt når energiprisene går ned. Dette gjelder også i transportmarkedet. Støtte til én moden teknologi, senker prisen på transport og kan hemme utviklingen av helt nye, ukjente teknologier. En høyere pris på utslipp vil både redusere transporten samtidig som en får en overgang til nullutslipps kjøretøy.

Dersom det ikke er mulig å prise utslippene korrekt, og slik ser vi jo det er i praksis for mange utslippskilder, vil utslippene være for høye. Da kan subsidier være et nest beste alternativ for å få utslippene ned. Å få utslippene fra fossil energi like mye ned vil kreve betydelig skattefinansiering av fornybar energi, og har altså uheldige langtidseffekter i forhold til økt energibruk, teknologiutvikling og andre miljøvirkninger.

Vedlegg 2: Eksempeldrøftinger

Nedenfor drøfter vi kort noen eksempler på innretninger av klimaavgifter med tilbakebetaling som både bidrar til store klimakutt i Norge og som kan innføres med støtte fra befolkningen. Disse eksemplene følger opp de som ble analysert i spørreundersøkelsen. Vi viser kort hvordan eksemplene kan drøftes etter følgende dimensjoner: effektivitet, aksept (jamfør også avsnittene 4.3.6-4.3.11), utslippsreduksjoner (avsnitt 2.1.2), fordelingsvirkninger (avsnitt 2.1.3), øremerking (avsnitt 4.3.4), og administrative konsekvenser.

Eksemplenes utslippseffekter, virkninger på befolkningsgrupper og andre miljøeffekter vil avhenge av den konkrete utformingen (jf. diskusjon i kapittel 3). Anbefalinger til politisk behandling må bygge på detaljerte analyser av utslippseffekter og andre nytte-, kostnads- og fordelingsvirkninger.

Merk at disse eksemplene generelt sett avviker fra det økonomer ofte omtaler som optimal utforming av klimaavgifter³¹. Hovedidéen er at samfunnets nytte av å kunne innføre mer effektive klimaavgifter er høyere enn nytten av at avgiftsinntektene går til de mest trengende formålene (som altså bare unntaksvis ville være de vi foreslår ovenfor). Dagens klimaavgifter er et vitnesbyrd om at en til nå ikke har klart å oppnå tilstrekkelig aksept og dermed må ta andre grep for å få dette til framover.

Økt CO₂-avgift på bensin og diesel – støtte til miljøvennlig transport i distriktene

I spørreundersøkelsen spurte vi om holdninger til en økning i CO₂-avgiften på bensin og diesel opp fra dagens 550 til 1000 kroner per tonn CO₂. Det innebar en økning på om lag 1,3 kroner per liter bensin.

- *Effektivitet*: CO₂-avgiften på bensin og diesel er allerede på et relativt høyt nivå, men likevel under anslått nivå på hva som er nødvendig for å oppnå framtidige utslippsmål.
- *Aksept*: Over 40 prosent er imot en slik avgift. 26 prosent er for, og 27 prosent er for eller imot avhengig av hva inntektene brukes til. Det betyr at øremerking potensielt kan øke støtten til over 50 prosent.
- *Fordelingsvirkninger*: De negative fordelingsvirkningene er trolig større for husholdninger i distriktene enn i byene, der avstandene er større, og kollektivtilbudet dårligere. Lavinntektshusholdninger og distriktene vil merke avgiftene mest.
- *Øremerking*: Gitt fordelingsvirkningene, kan aktuell bruk av avgiftsinntektene som øker aksepten være investeringer i miljøvennlig transport i distriktene og/eller en omfordelende støtte direkte til husholdninger i distriktene.
- *Utslippsreduksjoner*: Utslippene fra veitransport utgjør 17 prosent av totale utslipp. En økning i drivstoffkostnaden av dette omfanget vil likevel trolig ha en relativt liten effekt på de nasjonale utslippene, se avsnitt 2.1.2. Om avgiftsinntektene brukes til utvikling av nye, alternative teknologier til fossile kjøretøy, kan virkningen være ytterligere utslippsreduksjoner.
- *Administrative konsekvenser*: Tiltaket innebærer økning av en eksisterende avgift fra om lag 1 til 2,3 kroner per liter drivstoff. Siden den praktiske endringen bare vil innebære å justere en eksisterende avgift, vil de administrative konsekvensene være relativt små. Økningen i avgiftsinntekten vil avhenge av framtidige fossilbil-andeler og hvor sterkt avgiftsøkningen vil påvirke transporten og bruken av fossile drivstoff.

³¹ Med unntak av støtte til utvikling av klimavennlig teknologi i en tidlig fase, siden dette er løsninger som ikke bare vil komme av seg selv ved bruk av riktig klimaprisering, som nevnt i kapittel 2.

Økt klimaavgift i industrien – støtte til utvikling av klimavennlige teknologier i industrien

Vi spurte om folks holdninger til en økning i klimaavgiften i industrien tilsvarende den andre sektorer har, uten å være spesifikke på avgiftsøkningen.

- *Effektivitet:* Deler av industrien har relativt lave CO₂-priser (avgifter eller kvotepriser), og det er stort potensiale for å øke avgiftene og dermed redusere utslippene.
- *Aksept:* Det er relativt få som er for bare ren økning i avgiftene for industrien, men langt de fleste svarer at de er for, avhengig av avgiftens størrelse og hva den skal brukes til.
- *Fordelingsvirkninger:* Næringsliv og arbeidsplasser i tilknytning til industribedrifter vil bære de største kostnadene. Spesielt sårbare er industrisamfunn med hjørnesteinsbedrifter og eldre arbeidskraft eller med lav utdanning.
- *Øremerking:* Aktuell bruk av inntektene som kan øke aksepten og være faglig begrunnet kan være å støtte omstilling av de mest utsatte delene av (distrikts)næringslivet til klimavennlig teknologiutvikling. I spørreundersøkelsen svarer svært mange at avgiftsinntektene skal gå til støtte til næringslivet i distriktene, og til investeringer i miljøvennlige teknologier i næringslivet. Om dette ikke er tilstrekkelig for å oppnå aksept, kan en vurdere ytterligere støtte til klima/omstillingstiltak i en overgangsfase.
- *Utslppsreduksjoner:* Utslppsreduksjonene avhenger av nivået på avgiften, og pris-sensitiviteten innenfor de aktuelle næringene. Utslippseffekter av støtte til teknologiutvikling og -implementering er vanskelig å måle, siden utviklingen av teknologiene per definisjon er usikre.
- *Administrative konsekvenser:* Industrien er i dag underlagt klimaavgifter og/eller kvotesystemet. En økning av avgiftene kan gjøres med justering innenfor eksisterende virkemidler.

Klimaavgift på rødt kjøtt – støtte til landbruket

I spørreundersøkelsen spurte vi om holdninger til en klimaavgift på kjøtt, tilsvarende en økning i prisen per pakke kjøttdeig av storfe på ca. 8 kroner.

- *Effektivitet:* Produksjon av rødt kjøtt i jordbruket innebærer både utslipp av metan, lystgass og CO₂. Utslipp av metan og lystgass er ikke avgiftsbelagt i dag. Avgifter vil øke effektiviteten i virkemiddelbruken ved å inkludere jordbruket. Det er imidlertid vanskeligere å måle og dermed legge avgifter på utslippene av metan enn for CO₂. Grønn Skattekommisjon mener at en må se evt. avgift i sammenheng med tilskuddsordningene i landbruket, for eksempel redusere produksjonsstøtten til rødt kjøtt.
- *Aksept:* Det er relativt stor motstand mot slike avgifter. Rett under halvparten er imot, uavhengig av hva avgiftsinntektene brukes til. Det er vanskelig å tolke entydig om det er prisøkningen på kjøttdeig folk mener er for høy eller om de også gir uttrykk for en mer generell motstand mot avgiftsøkninger i landbrukssektoren.
- *Fordelingsvirkninger:* Lønnsomheten i landbruket er relativt lav, og næringen vil være følsom for kostnadsøkninger. Klimaavgifter vil kunne ha store fordelingsvirkninger for distriktene der disse står sterkt.
- *Øremerking:* Støtte til omstilling av landbruket til klimavennlig produksjon, for eksempel nye produksjonsformer innenfor planteproduksjon eller dyrehold med lavere klimautslipp per energienhet kjøtt, støttes av svarene i spørreundersøkelsen, og vil bidra til klimavennlige omstillinger. Siden avgift også kan ha en negativ effekt på husholdningenes inntekter i distriktene, kan støtte til husholdninger også vurderes for å utjevne virkningene.
- *Utslppsreduksjoner:* Utslippene vil reduseres som følge av redusert klimaintensiv kjøttproduksjon, og kan ytterligere reduseres om avgiftsinntektene anvendes til å støtte omstilling til mindre karbonintensiv matproduksjon. Dette forutsetter at en også tar hensyn til evt. økt import ved økning av tollsatser og evt. noe redusert effekt på grunn av grensehandel.

- *Administrative konsekvenser:* Nye avgifter må utformes, i sammenheng med vurdering av produksjonsstøtte og evt. tollsatser.

Klimaavgift på klær – støtte til teknologiutvikling

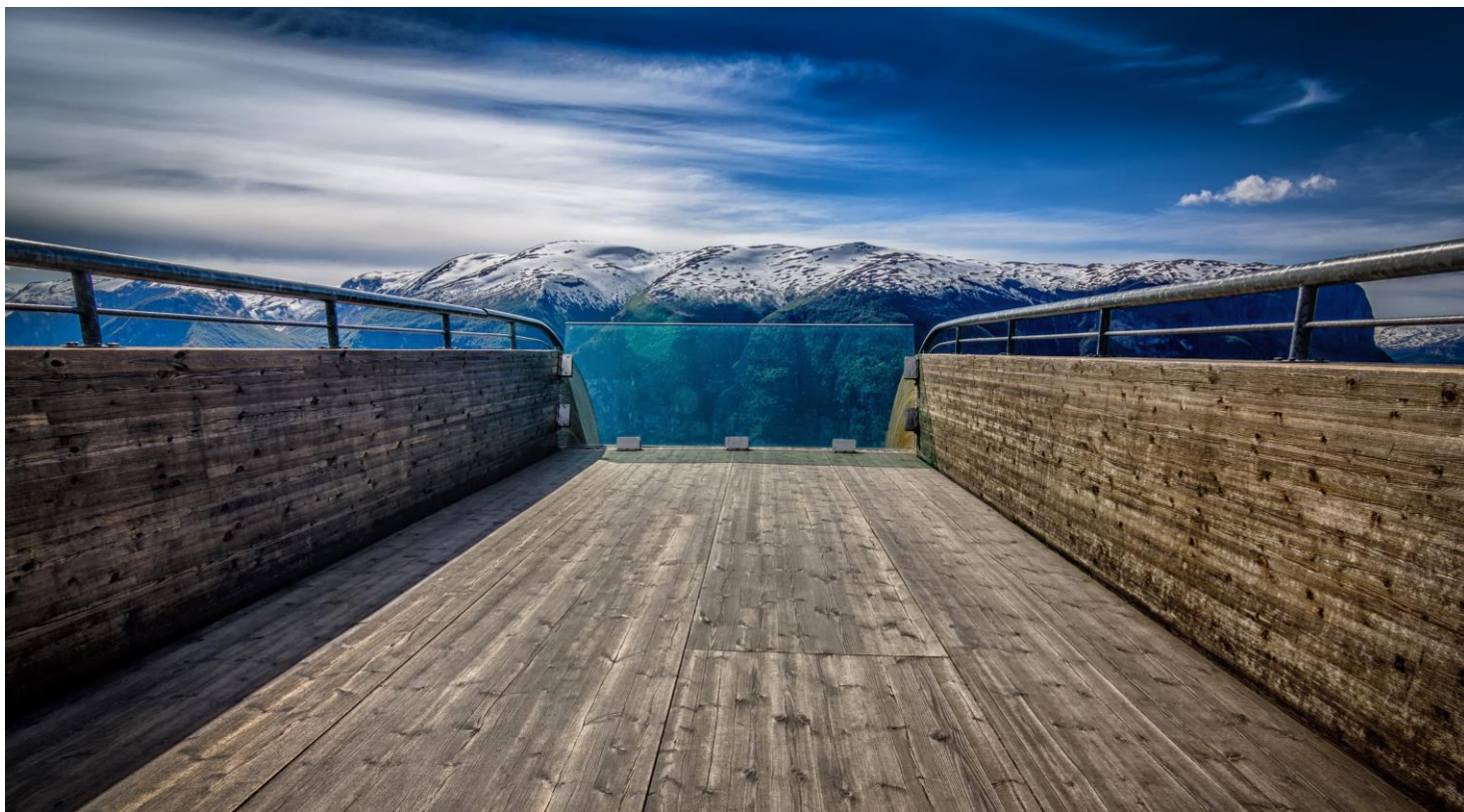
Reduserte utslipp relatert til importvarer vil kunne redusere de globale utslippene, særlig om utslippene påvirkes i land som ikke har forpliktet seg til utslippsmål. I spørreundersøkelsen undersøkte vi avgift på klær. Dette er en produktgruppe som har vært mye diskutert og kritisert for sitt klimaavtrykk, og mye av det norske kleskonsumet er importert fra andre land. Vi har derfor sett på en klimaavgift utformet som toll på importerte klesvarer. Forslaget vi la fram i spørreundersøkelsen var en klimatoll på et par jeans på mellom 34 og 68 kroner (tilsvarende en klimaavgift på mellom 1000 og 2000 kroner per tonn CO₂).

- *Effektivitet:* Dersom importen er fra land uten klimaavgifter, eller klimaforpliktelser, vil en slik avgift fremme kostnadseffektive utslippsreduksjoner. Dersom landet vi importerer fra allerede har en forpliktende politikk i Parisavtalen og virkemidler i tråd med denne, vil dette innebære dobbel virkemiddelbruk.
- *Aksept:* Vurderingen er at flere enn halvparten kan være for et slikt virkemiddel, gitt at inntektene øremerkes til foretrukket formål.
- *Fordelingsvirkninger:* Det er ingen bestemte grupper i befolkningen eller næringslivet som kan trekkes fram som særlig berørt av denne avgiften. Klesbransjen kan få redusert salg dersom en slik avgift blir mer generell. Det vil kunne medføre ulike typer fordelingsvirkninger i de landene der klærne produseres.
- *Øremerking:* For avgifter med små fordelingseffekter foreslår vi at eventuell øremerking forbeholdes teknologiutvikling, av årsaker som beskrevet ovenfor.
- *Utslippsreduksjoner:* Utslippsendringene vil skje i andre land, og avhenge av produksjonsteknologiene. Økte avgiftsinntekter kan gå til å finansiere klimavennlig teknologiutvikling og -innføring i Norge.
- *Administrative konsekvenser:* Det må innføres en ny toll som diskriminerer mellom varegrupper og trolig også mellom land.

Minstepris på flyreiser

Minstepriser på flyreiser er ikke en type klimaavgift, men et aktuelt virkemiddel vi spurte om i undersøkelsen og som for eksempel er varslet innført i Østerrike. Vi ønsket derfor også å undersøke hvilke holdninger respondentene hadde til et slikt virkemiddel i Norge, og vil spurte om hvordan folk stiller seg til en minstepris på flyreiser på 500 kroner.

- *Effektivitet:* En minstepris flyreiser vil kunne redusere en del av trafikken. Dette er mindre effektivt enn en avgift på utslipp, som vil gi flyselskapene insentiver til å effektivisere driften og redusere bruken av fossilt drivstoff.
- *Aksept:* Over halvparten av de spurte var helt eller delvis for en slik avgift.
- *Fordelingsvirkninger:* Flyreiser etterspørres relativt mer av rike husholdninger, og regnes som luksusgoder. Men trolig kjøpes billetter under 500 kroner i større grad av de med lavere inntekter. Dette tiltaket kan derfor tenkes å ha størst ulemper for studenter og privatpersoner med lave inntekter, framfor høyinntektsgrupper og næringslivet.
- *Øremerking:* I dette tilfellet vil det ikke være noe proveny å fordele.
- *Utslippsreduksjoner:* Etterspørselen etter flyreiser kan gå ned, avhengig av nivået, og utslippene reduseres dersom det blir færre flyvninger.
- *Administrative konsekvenser:* Det må innføres et nytt virkemiddel, med et forbud.



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no