

Jens Chr. Andvig:

Om klimapolitikk, styring og fordeling*



Notat september 2020

Arne Jon Isachsen
Centre for Monetary
Economics (CME)

For å løse klimakrisen må mer til enn å sortere søppel og å kjøre Tesla.

*Denne måneden er samfunnsøkonom og forsker ved NUPI Jens Chr. Andvig gjesteskribent.

Innhold

Om klimapolitikk, styring og fordeling	1
I Hovedideer	2
II Klimagassutslipp som globalt styringsproblem	2
III Klimakrise for fattig og for rik	4
IV Noen betraktninger om økonomiske tilpasninger i lavinntektshushold	5
V Miljøavgifter på enkeltmarkeder: klimagassutslipp og velferdsvirkninger	6
VI Styringsmodell ii): indirekte skatter med satser etter inntekt og klimagassinhold	9
VII Styringsmodell iii): Demokratisk "krigsøkonomi" – kvantitativ styring	9

Om klimapolitikk, styring og fordeling

Alle snakker om klimakrisen. Men gjør vi egentlig det som skal til for å møte den? Tar vi inn over oss at tiltak for mindre utslipp av klimagasser rammer folk ulikt? I en verden der forskjellene mellom fattige og rike innen de enkelte land stadig blir større, ville det ikke vært fint om tiltak for å redusere utslipp av klimagasser også førte til en reduksjon i forskjellen mellom fattige og rike?

Dette notatet søker å si noe om fire spørsmål:

- 1) Hva kommer det av at så mange som er overbevist om en kommende klimakatastrofe tar det økonomiske systemet som gitt, og nøyer seg med å foreslå høyst beskjedne tiltak?
- 2) Har vi i Norge utviklet en sosial, politisk og økonomisk infrastruktur som tar mindre hensyn til situasjonen til lavinntektshushold når den praktiske klimapolitikken skal utformes?
- 3) Hva blir konsekvensene av en strammere klimapolitikk for internasjonal handel?
- 4) Hvilke lærdommer kan vi trekke av koronakrisen for håndtering av klimaproblemer dersom situasjonen her skulle bli markant forverret?

I Hovedideer

Praktisk talt alle menneskelige aktiviteter fører til utslipp av klimagasser. Når tilførselen overstiger avgangen, øker beholdningen av klimagasser. CO₂-gassen har langt det største omfanget og største varmekvotienten. I dette notatet legger jeg hovedvekten på denne gassformen og vil ofte bruke "klimagass" og "CO₂" som synonymer.

De fleste forslag til klimapolitikk baserer seg på et uendret økonomisk system med samme sett av virkemidler, eventuelt med sterkere dosering etter hvert. Alvoret i klimaproblemet står ikke i forhold til foreslåtte virkemidler. Hvis en nærmer seg en klimakrise, bør også det økonomiske systemet settes under lupen. I dette notatet vil jeg først se på tiltak gitt dagens økonomiske system, for deretter å gå nærmere inn på noen egnede endringer av systemet.

La oss starte med en oversikt over ulike tiltak for et bedre klima:

- i) *Dagens situasjon*, dvs. prising av klimagassutslipp gjennom skatter og/eller kjøp og salg av kvoter. Disse kombineres gjerne med særegne avgifter på fossile energiprodukter som bensin og kull. I tillegg finnes et vell av frivillige "småskalainitiativ" som ofte får stor oppmerksomhet.
- ii) Innføring av et nytt *system av indirekte skatter* med variable satser som blir fastsatt etter "klimagassinnhold". Her kan det også tas hensyn til virkninger på inntektsfordelingen.
- iii) *Demokratisk "krisøkonomi"* etter modell fra den andre verdenskrigen. Store ressurser overføres raskt til klimaformål. Erfaringer med koronakrisen gir håp for en slik modell. Selv om forskjellene mellom en kortvarig koronakrise og en langvarig klimakrise er store.

Verken ii) eller iii) er realistiske alternativer i dag. En gjennomtenkning av dem kan likevel være nyttig for å se i hvilken retning i) bør trekkes.

II Klimagassutslipp som globalt styringsproblem

Atmosfæren er en allmenning vi alle bruker. Med for mye klimagasser akkumulert her, vil temperaturen på kloden stige utover det vi er tjent med. Utslipp av klimagasser har samme

virkning for temperaturen uansett hvor de skjer. Innsatsen for å begrense utslipp blir således et kollektivt ansvar. Hvordan håndtere denne utfordringen er ikke lett.

1. *Klimagassutslipp som spill mellom stater*

Det er kostbart for et land å få til ordninger som får aktørene i landet til å velge å redusere sine utslipp. Den norske debatten om nedbygging av oljeindustrien belyser dette poenget. På den ene siden utgjør klimagassutslipp fra oljeindustrien en betydelig andel av utslippene fra Norge, men på den andre siden er det store kostnadene ved lavere oljeproduksjon. Tap av godt betalte arbeidsplasser, tap av betydelige skatteinntekter og mindre muligheter for utvikling av ny teknologi, er noen av følgene ved nedbygging av denne industrien.

Selv om Norge skulle legge ned sin oljeproduksjon, ville neppe andre land gjøre det samme. Altså er det lite trolig at Norge vil gjøre det.

Land må forhandle og binde seg opp ved å inngå internasjonale avtaler. Disse tar ofte form av mål for utslippskvanta for enkeltland, kvoter, samt internasjonalt avtalte avgifter. Slike avtaler representerer dessverre ingen garanti, og kan derfor sjelden båndlegge framtidens utvikling.

Noen land har ikke styringskapasitet til å etterleve kvoteavtaler. Andre – som USA – bryter eller sier opp avtaler.

2. *Forurensere skal betale*

Prinsippet om at forurensere skal betale er den rådende normen for dagens styringssystem. Dette prinsippet dominerer både i internasjonale forhandlinger og i de nasjonale, offentlige klimatiltakene.

Uten inngrep fra myndighetene vil utslippene være gratis. Oppgaven for myndighetene er å sette "riktig" pris per tonn utslipp, som skal gjelde for alle. Om denne prisen heves, blir det mer kostbart å drive utslippsintensiv produksjon. Produksjonen vris mot prosesser som gir mindre utslipp.

3. *"Forurensere skal betale"-prinsippet og internasjonal frihandel*

Hvilken rett har land A til å forurense når dette har negative virkninger for land B? Regler for klimautslipp må være internasjonale og symmetriske. Imidlertid kan slike regler neppe gjøres juridisk bindende uten å bryte med nasjonalstatens suverenitet og rettigheter.

Prinsippet om at forurensere skal betale er ikke uforenlig med internasjonale frihandelsavtaler. Klimaskatter kan legges på nasjonalt. Ved import der slike skatter eller avgifter ikke er oppkrevet i opprinnelseslandet, blir de å betale når varene krysser grensen. Kvoter for utslipp kan kjøpes og selges fritt mellom de aktørene som er med på dem.

III Klimakrise for fattig og for rik

Sett fra et klimaperspektiv gjør det liten forskjell om sluttproduktet fra petrokjemisk industri er plastposer, legoklosser eller støpeformer for cabincruisere. Men bare plastposer blir vurdert som et alvorlig miljøproblem. De er synlige for alle. Det gjør det lettere å mobilisere mot bruk av dem, og også lettere å få folk til å samle plastposer opp fra strender og skog.

Avgifter på plastposer gir lite mening som et klimatiltak, men god mening som miljøtiltak.

De fleste typer miljøavgifter merkes i større grad av lavinntektsgruppene. For dem er ganske enkelt økte utgifter et større problem enn for dem med god råd. Økte avgifter vil komme på stadig nye områder så lenge styringsmodell i) dominerer.

Styringsmodell i) krever stadig økte og nye avgifter for å innfri klimamålene i samfunnet. Samtidig griper avgiftene inn i inntektsfordelingen. I vår del av verden har de økonomiske forskjellene økt kraftig. De rike blir rikere og får mer makt.

Høsten 2019 uttrykte byråd og MDG-politiker Lan Marie Berg "begeistring for bomringen" i Oslo. Sammen med andre tiltak har bomavgifter bidratt til at bilkjøring med tilhørende støy, svevestøv, eksos og farer for liv og lemlestelser har gått ned. Bemerkt at ved kommunevalget høsten 2019 fikk Bompengepartiet (FNB) i Oslo flest velgere i lavinntektsområdene i ytre Oslo. De rike hadde lettere for å akseptere disse tiltakene.

"De gule vestene" i Frankrike viser hvordan klimatiltak og inntektsfordeling lett kommer i konflikt. Protestene startet da avgiften på diesel ble satt kraftig opp. Økningen ble delvis begrunnet med internasjonale klimaformål. Samtidig ble det innført en del generelle skattelettelser for bedrifter. Oppstanden startet på landsbygda der mange måtte kjøre langt for å komme seg til jobb.

IV Noen betraktninger om økonomiske tilpasninger i lavinntektshushold¹

I Norge har ulikheten i formue økt langt mer enn ulikheter i inntekt. Nye og/eller økte klimarelaterte avgifter påvirker de fattige mer enn de rike. Hushold som eier egen bolig og har moderat gjeld, kan finansiere økte klimaavgifter ved å ta opp billige lån.

Rike husholdninger kan “substituere seg vekk” fra forbruk som impliserer store klimagassutslipp, med tilhørende høye avgifter ganske enkelt, ved for eksempel å kjøpe elbiler for transport og varmepumper for oppvarming, samt legge solpanel på taket. Etter en tid kan vi komme i en situasjon der lavinntektshusholdningene sitter igjen med mesteparten av skatte- og avgiftsbelastningen.²

Lavinntektshushold med barn i Osloområdet bor gjerne utenfor bykjernen. Med bil og billig bolig. For mange er nødvendighetskjøring til jobb, og med barna til fritidsaktiviteter av et relativt stort omfang. En avgiftsøkning på bensin og nye bomstasjoner vil ikke påvirke omfanget av denne kjøringen i særlig grad. I stedet må man stramme inn livreima på andre områder. Høyinntektshushold kan derimot fortsette som før. Det blir litt dyrere å kjøre, men køene blir også kortere og veiene mindre tettpakket.

Aksjonen til de gule vestene startet på en liknende måte. For folk som var låst til en lokalisering, innebar en kraftig økning av prisen på diesel at de ikke kunne opprettholde en tilvakt levestandard. Det kunne de ganske enkelt ikke godta.

En reduksjon i inntekten vil være mer krevende for et hushold med lave inntekter enn for et hushold med høyere inntekter og finansielt handlingsrom. Nye avgifter for utslipp av klimagasser vil ramme de fattige mer enn de rike. En nedgang i levestandard oppleves gjerne mer negativt enn en økning oppleves positivt.

Det er lett å undervurdere den politiske sprengkraften av miljøavgifter om de samlet truer betalingsevne for lavinntektsgrupper, selv om hver enkelt avgift kan håndteres. Et gjentakende mønster er lange perioder med apati avbrutt av korte perioder med intenst raseri. En form for “jacquerie” – betegnelsen på et intenst voldelig bondeopprør som fant sted under hundreårs krigen midt på 1300-tallet. Og som ble utløst av skatteskjerpelser.

¹ I vårt samfunn har det utviklet seg en sterk mangel på innlevelse i av hva lavinntekt innebærer. Flere tiårs real-reduksjon i barnetrygd er et uttrykk for dette. En streng inkassolov som tillater hard økonomisk straff for innkreving av selv små fordringer, er et annet.

² Ofte vil det bli knyttet subsidier til den første perioden med investeringer. Fritakelse fra bomavgift for elbiler er et eksempel. Etter hvert som antall elbiler øker vil motivet fra myndighetene til å subsidiere bli redusert. Lavinntektshusholdene får ikke så mye glede av dem. Noe tilsvarende gjelder for varmepumper.

Dagens jacquierier er stort sett ikke-voldelige, men raseriet er der, og som for originalversjonen, ofte utløst av skatte- eller avgiftsøkninger. Bompenger i Bergen førte til et "mini-jacquerie".

Kombinert med dyrere drivstoff og innføring av en rekke fordeler til elbiler, har virkningen vært en betydelig utslippsreduksjon fra husholdenes bilkjøring. Sett ut fra dette er Lan Bergs begeistring forståelig. Men i lys av de tøffe konsekvenser bompenger har for mange mindre bemidlede hushold – har vi råd til å kjøre barna på trening? – virker Lan Bergs begeistring noe overdreven.

Den kombinerte virkningen av bompenger og subsidiering av elbiler har redusert utslipp av klimagasser i byene. Men som analysen over viser, kan tiltakene som er satt oppleses som urettferdige og sosialt provoserende.

V Miljøavgifter på enkeltmarkeder: klimagassutslipp og velferdsvirkninger

Avgifter på strøm

Sjøkabler for elektrisitet til utlandet vil bidra til at prisen på strøm i Norge over tid beveger seg mot denne felles europeiske energiprisen. Hva blir fordelingseffektene av en slik utvikling?

Gitt at strøm betales med samme pris per kilowatttime uavhengig av om husholdningene kjøper mye eller lite, vil lavinntektshusholdene gjøre de første innsparingene. Ullgenserne må frem etter hvert som innetemperaturen skrur ned. Høyinntektshushold har friheten til å fortsette som før.

Mens forbruket av strøm blant vanlige husholdninger har gått ned det siste tiåret, parallelt med økt skattlegging av strømforbruk og bedre varmeisolering, har bruken av strøm i en voksende hyttepopulasjon økt.

De sterkt svingende strømprisene etter dereguleringen av elmarkedet i 1991 gjør bildet lite transparent for forbrukerne. Å budsjettere fremtidige strømavgifter blir vanskelig. Nettselskapenes muligheter for mer finstemt monopolistisk prisdiskriminering bedres.

Dette er ingen nødvendig utvikling. Digitalisering med nye strømmålere gjør lettere å reetablere en gammel ordning – et topssystem for strøm der hvert hushold har en lavere fast pris opp til en gitt kvote, deretter markedspris for bruk over kvoten.

Om ønsket kan en dele ut ulike kvoter for dag og for natt, for vinter og vår. Som med dagens EU-kvoter kan kvotene gjøres omsettelige slik at pensjonister kan selge sine nattkvoter til elbileiere, eller hvis de drar til Thailand på vinterhalvåret; sine vinterkvoter til eiere av vinterhytter. Samlet sett vil husholdningene redusere sitt strømforbruk. En miljøpolitikk med dyrere strøm som snarere enn å forsterke forskjellene virker utjevne på levevilkårene, må vel være helt topp? På dette området er den offentlige debatten helt fantasiløs. Mon tro hva det kan skyldes?

Avgifter på flyreiser

Flyreiser kan rasjoneres.³ For en tid tilbake ble en mild form for rasjonering foreslått av en stortingsrepresentant fra Venstre. Han ble ettertrykkelig gjort narr av. Hvis en tar klimapolitikk på alvor, må utslippene fra denne næringen reduseres kraftig.

I motsetning til de fleste andre markeder er rasjoneringsapparatet for reiser med fly nærmest ferdig utviklet. Takket være frykten for terror blir både ID og bosted til hver passasjer i dag registrert for hver enkelt flyreise. La hver norsk borger blir tildelt en flykvote på 3000 km i året. Denne kvoten kan enten spares til neste år, eller den kan selges i et nyopprettet kvotemarked.

Bosatte i Finnmark og Nord-Troms blir tildelt ekstrakvoter. Som for bileiere på 1950-tallet må man ha egen løyve for å eie et privatfly.

Virkingen av dette blir en sterk reduksjon i antallet flyreiser. Ved at fattige selger kvoter for flyreiser til rike, vil forskjeller i inntekt mellom fattige og rike bli mindre. Når det blir mindre etterspørsel etter flyreiser, vil flyselskap innskrenke og noen av dem går konkurs. Det bidrar til at de nødvendige omstillingene finner sted. Å oppnå samme reduksjon i flyreiser ved hjelp av avgifter, vil gjøre flyreiser til et privilegium for en liten overklasse.

Avgifter på vann, renovasjon og avløp

For Norge har klimaendringer ført til flere intense regnskyl. Det har økt ras-, jordskred- og flomfare mange steder så vel som kostnadene for vann, avløp, og renovasjon. Når de økte kostnadene dekkes ved økte takster i det nåværende kommunale avgiftssystem, vil det merkes mest på levekårene til lavinntektshushold.

³ I Norge er det alt innført en mindre avgift på innenlandske flyreiser, mens avgifter på utenlandsreiser er vanskeligere å innføre på grunn av internasjonale avtaler.

I de fleste kommuner er avgift for renovasjon og vann- og avløp koplet til boareal med fast pris pr. kvadratmeter. Ettersom høyinntektshushold disponerer flere kvadratmeter enn de mindre bemidlede, vil disse avgiftene være svakt progressive. Men denne progressiviteten er så svak at lavinntektshushold vil oppleve de største subjektive kostnadene ved økte avgifter her.

Med vannmålere og avgift per kubikkmeter vann brukt – vannprising – kan husholdningen betale for vannet de bruker. I noen land diskuteres det å etablere markeder for vann og avløp. I så fall vil det legges til rette for private selskaper å overta og kjøpe opp kommunale vann- og avløpsmonopoler. For monopoler som vil maksimere profitten, er prisdiskriminering tingen. Det vil lede til høy pris på de første kubikkmeterne og lavere pris på resterende forbruk. Til fordel for dem som bruker mye vann. Høyinntektshusholdningen favoriseres.

Til tross for mindre politisk støtte til privatisering av vannverk, vedlikeholdes et internasjonalt politisk press fra EU for ordninger med private vann- og avløpselskap. Det ligger i kortene at større europeiske selskap i så fall vil kunne overta lokal vannforsyning mange steder også i Norge.

Renovasjonsavgiftene vil trolig også øke betydelig i tiden framover. I dag utgjør summen av avgifter til vann- og avløp omtrent det samme som til renovasjon, til sammen et beløp rundt 1.500 kroner pr. måned med stor varians mellom kommuner. Et rimelig anslag kan være at beløpet vil stige med tregangeren til 4.500 kroner etter hvert som klimaendringene slår kraftigere inn.

Avgiftene i enkeltmarkedene – samlede virkninger

Tiltak som skal forebygge klimautslipp, kommer i hovedsak i form av avgifter. Ved innføring av avgift for en vare vil prisen for selger (fratrasket avgift) gå ned, mens prisen for kjøper (inkludert avgift) går opp. Omsatt kvantum (og klimagassutslipp) går ned.

Utgangspunktet er at forurenser skal betale. Når prisen fra kullkraftleverandør stiger etter hvert som klimaavgiften øker, *vil prisen på all strøm øke*. I tillegg kommer økte avgifter relatert til virkningene av klimaendringer, som avgifter på vann og avløp. Dette vil påvirke den økonomiske velferden i det enkelte hushold og fordelingen av velferd mellom dem.

De ulike avgiftene må sees i sammenheng. Avgiftene skal bidra til at produsentene finner fram alternative produkter og prosesser som gir mindre utslipp. Videre skal de bidra til at etterspørselen etter klimatunge produkter går ned. "Det grønne skiftet" har trolig særlig sterke negative virkninger på velferden til lavinntektshushold.

VI Styringsmodell ii): indirekte skatter med satser etter inntekt og klimagassinnhold

Moms gir store inntekter til det offentlige. Det har gjort det lettere for myndighetene å redusere progresjonssatsene. Erfaring har vist at det blir mer oppstyr rundt økte inntektsskatter enn høyere moms. Både under både borgerlige og sosialistiske regjeringer har progresjonen i inntektsskatten gått ned. Lavinntektshushold har mistet makt og prestisje. Når progresjonssatsene ved beskatning av inntekt reduseres mens momssatsene holdes konstant, eller øker, vil mengden goder høyinntektshusholdningene kan skaffe seg øke på bekostning av lavinntektshusholdningene. Hvordan vri etterspørselen vekk fra goder med stort innhold av klimagasser til goder med lavt innhold av klimagasser, samtidig som avgiftene treffer varer og tjenester som brukes mest i høyinntektshushold?

Sett at cabin cruisere bygd med glassfiber hadde en momssats på 300%, dem bygd med aluminium en moms på 200%, og en tolv meters seilbåt av aluminium moms på 100%. Mens omsetning av lokalt dyrkede gulrøtter ikke ble belastet med moms i det hele tatt. Det ville være et godt bidrag til mindre utslipp av klimagasser og samtidig til fordel for dem som ikke kjøper store fritidsbåter, men som liker gulrøtter.

Myndighetene vil måtte beregne CO₂-innhold i de ulike produktene. Bare et mindretall av varer som brukes og selges i Norge blir produsert her. Systemet som er skissert her krever kunnskap om klimagassutslipp innbakt i importen. Momsreduksjon for avgifter betalt i produksjonslandet kombinert med den relevante momssatsen i Norge for det aktuelle produktet er løsningen her.

VII Styringsmodell iii): Demokratisk "krigsøkonomi" – kvantitativ styring

Det er ikke lett å erstatte fossil energi med andre energiformer. En stor og rask reduksjon i omfanget av klimautslipp vil kreve en reduksjon i folks materielle konsum.

Innenfor styringsmodell iii) er målet å redusere produksjon og forbruk hvor de negative velferdsvirkninger blir tatt hensyn til og kan bli minimert, for eksempel ved å flytte arbeidskraft inn i aktiviteter med lite materialkrevende innsatser og resultat. Kunsthåndverk, kunst og ulike former for offentlig og privat tjenesteyting peker seg ut.

Som i en krigsøkonomi vil "det grønne skiftet" kreve et sterkere planleggingsapparat enn dagens. Med direkte kvantitativ regulering, inklusive påbud og forbud. Styringsmodell iii) vil kreve store inngrep i folks valgfrihet. Videre vil "det grønne skiftet" innebære kraftig

nedskjæringer i noen næringer – konkurser vil ikke være til å unngå. Slik at ressurser kan føres over til “grønne” aktiviteter.

Responsen på koronakrisen vitner om at styringssystem iii) ikke bare kan avvises som overdreven teoretisk. Som en eventuell klimakrise, representerer koronaspredning en global spredning av krefter oppstått utenfor nasjonal kontroll. Vi har sett at når en krise av denne art rammer oss, blir handlingsrommet myndighetene har langt større.

Responsen på koronapandemien tyder på at klimatrulene må bli svært synlige før det kan bli snakk om å gjøre bruk av drastiske virkemidler som i styringsmodell iii). Men før vi eventuelt kommer dit, er det helt sentralt at myndighetene i langt større grad enn nå utnytter de muligheten til et gradvis grønt skifte som modell i) og ii) innbyr til.

18.09.2020

Hjemmeside: <http://home.bi.no/fag87025>