



Innst. 34 S

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen

Dokument 8:101 S (2015–2016)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentant Rasmus Hansson om å utrede muligheten for inn- føring av en klimabelønning (karbonavgift til for- deling) i Norge

Til Stortinget

Bakgrunn

Følgende forslag fremmes i representantforslaget:

«Stortinget ber regjeringen utrede hvordan en modell for klimabelønning (karbonavgift til fordeling) best kan introduseres i Norge. Det forutsettes at regjeringen, i tillegg til å definere hvilke sektorer som skal omfattes, også indikerer progressiviteten i skattesatsene som er nødvendig for å nå klimamålene satt igjennom Paris-avtalen.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Åsmund Aukrust, Per Rune Henriksen, Anna Ljunggren, Audun Otterstad og Terje Aasland, fra Høyre, Tina Bru, Tone Damsleth, Odd Henriksen og Torhild Aarbergsbotten, fra Fremskrittspartiet, Jan-Henrik Fredriksen og Øyvind Korsberg, fra Kristelig Folkeparti, Rigmor Andersen Eide, fra Senterpartiet, Marit Arnstad, fra Venstre, lederen Ola Elvestuen, fra Sosialistisk Venstreparti, Heikki Eidsvoll Holmås, og fra Miljøpartiet De

Grønne, Rasmus Hansson, viser til Dokument 8:101 S (2015–2016) Representantforslag fra stortingsrepresentant Rasmus Hansson om å utrede muligheten for innføring av en klimabelønning (karbonavgift til fordeling) i Norge. Komiteen viser til at Norge har undertegnet Paris-avtalen, og at denne er varslet å tre i kraft i november 2016. Komiteen er tilfreds med at det nødvendige antall land og andel utslipp har blitt nådd så raskt at avtalen trer i kraft alt i 2016.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, viser videre til at Norge har forpliktet seg til å redusere de nasjonale utslippene med 40 pst. innen 2030, sammenlignet med 1990-nivå.

Flertallet mener dette er en målsetning som krever at det settes i verk utslippskutt raskt for at denne målsetningen skal nås. Dette krever både nytenkning og tiltak som kutter utslipp raskt, men også langsiktige tiltak som reduserer utslippene i en lengre tidshorisont enn et budsjettår. Flertallet viser til at transportsektoren er den sektoren innen ikke-kvotepliktig sektor som står for den største andelen av utslippene. Flertallet mener at det ikke vil være mulig å nå målet om 40 pst. reduksjon i utslipp uten at utslippene fra transportsektoren reduseres drastisk.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti minner om at Stortingets klimamål for 2030 ikke er et mål om å redusere de nasjonale utslippene, men tvert om et mål som forutsetter bruk av fleksible mekanismer for i stedet å kunne gjennomføre kutt i andre land. Dette medlem mener det er synd at stortingsflertallet på denne måten unnlater å ha konkrete nasjonale ambisjoner for hvilke utslippskutt man skal gjennomføre i Norge frem mot

2030. Manglende mål for innenlandske reduksjoner på mellomlang sikt gjør det mindre troverdig at Norge kommer til å gjennomføre omstillingen som trengs for å nå Stortingets langsiktige mål om at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050.

Dette medlem mener en hovedoppgave i klimapolitikken er få på plass konkrete ambisjoner, tiltak og virkemidler for å kutte klimagassutslipp i Norge og dermed sørge for framdrift i å omstille Norge til et nullutslippssamfunn. Dette medlem mener det er viktig med betydelige utslippskutt i Norge fram mot 2030, og at transportsektoren er en nøkkelsektor – både fordi potensialet for utslippskutt er stort, og fordi Norge har uttalte politiske ambisjoner om å gjøre kutt særlig i denne sektoren.

Komiteen mener elbilsatsingen gjennom avgiftsfritak og andre goder for elbiler har vært en suksess og gjort at Norge ligger i verdenstoppen i antall elbiler. Dette har vært viktig for å få ny teknologi inn på markedet og gjøre elbilen til et reelt alternativ for nybilkjøpere. Komiteen erkjenner likevel at dagens virkemidler rettet mot elbiler ikke alene er nok for å nå utslippskravene, og at det trengs flere tiltak innen transportsektoren.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, viser til at det i forslag til statsbudsjett for 2017 er foreslått en økning i drivstoffavgiftene, og er enig i at økning i drivstoffavgiftene er nødvendig for å redusere utslippene. Samtidig mener flertallet at det er viktig at andre alternativer innen transport kommer på plass parallelt med økte drivstoffavgifter.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, mener at det er nødvendig at arbeidet med infrastruktur for alternative drivstoff styrkes for å gi alternativer til fossilt drivstoff, at satsingen på kollektivtrafikk styrkes, samt at mer gods flyttes over fra vei til bane og sjø.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at en omlegging av avgifter som oppmuntrer til miljøvennlige valg og bidrar til reduksjon av klimagassutslipp, er viktig. Generelle økninger i drivstoffavgiftene slik det er foreslått i forslaget til statsbudsjett for 2017, er av en slik karakter at de neppe har noen klimaeffekt. Brukt på en slik måte vil drivstoffavgifter svekke legitimiteten til klimapolitikken.

Dette medlem mener en omstilling rettet inn mot bestemte deler av transportsektoren er et viktig virkemiddel for å redusere klimagassutslipp. For næringstransporten kan det være aktuelt å innføre et CO₂-fond som foreslått av NHO, hvor inntektene brukes til å redusere CO₂-utslipp fra tungtransport. På denne bakgrunn støtter dette medlem forslaget om å vurdere etableringen av et privat CO₂-fond etter modell fra NO_x-fondet, som fremmes av Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne.

Komiteens medlemmer fra Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til at avgiftene som er foreslått, er så lave at de tilsomt vil føre til store adferdsendringer. Skal vi oppnå reduksjoner i utslippene fra veitrafikken, må avgiften økes med mer enn den daglige variasjonen i pris på drivstoff som blir solgt ved landets bensinstasjoner.

Disse medlemmer mener at om Norge skal lykkes med å sikre nullutslipp i bilparken, er det én avgift som historisk er viktigere enn alle andre avgifter, nemlig engangsavgiften. Det er denne avgiften som har gjort det mulig å lykkes med å kutte klimagassutslippene fra de nye bilene som skal gå på norske veier i 15–20 år. Engangsavgiften må også spille en nøkkelrolle for å nå Stortingets mål om at alle nye biler som selges etter 2025, skal være nullutslippsbiler. For at elbilen skal bli et valg for alle, ikke bare for mindretallet, er det nødvendig å gjøre fossilbilene dyrere, og opptrappingen må starte nå.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne mener at dersom de politiske rammevilkårene gjør at det fremdeles investeres i nye fossile biler i like stor grad som i dag, utsetter vi elektrifiseringen av hele bilsektoren i tiår fremover. Øker man derimot innfasingen av elbilene i nybilsalget, vil elbilers andel av bruktbilsalget etter hvert også øke. Da får det brede lag av befolkningen tilgang til klimavennlig teknologi og biler med lave drivstoffutgifter. Disse medlemmer er for å øke avgiftene på fossilt drivstoff, både for å endre brukeratferd og bruke økningen i fond for CO₂-reduksjoner. For å ha en effekt må avgiftene endres betydelig mer enn det regjeringen nå legger opp til.

Komiteen merker seg at finansministeren i sitt svarbrev til komiteen av 19. august 2016 gjorde oppmerksom på at etter Grunnloven § 75 a skal Stortinget «pålegge skatter, avgifter, toll og andre offentlige byrder, som dog ikke gjelder ut over 31. desember i det nærmest påfølgende år, med mindre det uttrykkelig fornyes av et nytt Storting». Stortinget kan derfor ikke vedta en bindende flerårig opptrapping av CO₂-

avgiften. Denne må i så fall økes over tid gjennom årlige vedtak.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til at modellen aldri har vært prøvd ut i den formen som foreslås i forslaget i Dokument 8:101 S (2015–2016). Prøveprosjektet i British Columbia innebar ikke at økningen i CO₂-avgiften ble innbetalt til et fond som deretter ble betalt tilbake til innbyggerne på en per capita basis. Derimot ble provenyet brukt til å finansiere en reduksjon i skattenivået, noe som gjør at modellen i British Columbia er mer i tråd med norsk skatte- og avgiftstradisjon enn modellen som foreslås i forslaget.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser videre til at modellen i sin rene form kan ha en distriktsfiendtlig profil, der personer som bor i områder med lange avstander og dårligere kollektivtilbud vil komme dårligere ut enn personer som bor i byer og sentrale strøk.

Komiteens medlem fra Venstre viser til at Provinsen British Columbia i Canada innførte CO₂-avgift i 2008. Samtidig ble det vedtatt tilsvarende lettelser i andre skatter. Skattesatsen er blitt gradvis økt de påfølgende årene og har fra 2012 vært 30 kanadiske dollar per tonn CO₂. CO₂-avgiften omfatter om lag 75 pst. av utslippene av klimagasser i British Columbia. Finansministeren i British Columbia er lovpålagt å utarbeide en treårig plan for tilbakeføring av skatteinntektene til innbyggerne gjennom andre skattelettelser slik at CO₂-avgiften er provenynøytral.

Dette medlem mener denne modellen er langt mer hensiktsmessig enn det som foreslås i Dokument 8:101 S (2015–2016), og viser til at Stortinget innenfor dagens rammeverk har full mulighet til å gjøre tilsvarende i Norge.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, mener økte CO₂-avgifter er viktige for å sette en pris på utslipp som reflekterer kostnaden ved utslippene, og som er med på å redusere utslippene. Flertallet viser til at det ikke er tradisjon i det norske skatte- og avgiftssystemet at provenyet fra en avgift betales direkte tilbake til skattebetalerne. Denne modellen representerer i så måte en radikal endring.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, mener det må ligge varsomhet til grunn for innføring av noe som kan bidra til en oppstyking av skatte- og avgiftssystemet og fremme kamp mellom særinteresser. På lengre sikt kan en konsekvens av dette være svekket oppslutning rundt et helhetlig skatte- og avgiftssystem, og gjøre det vanskeligere å finansiere viktige samfunns-goder. Dette flertallet erkjenner at det er viktig å tenke nytt rundt avgifter for å klare å redusere utslippene av klimagasser, men mener denne modellen kan gjøre det vanskeligere å finansiere viktige satsinger som er nødvendig for å klare overgangen til et lavutslippssamfunn.

Et tredje flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, vil gjøre oppmerksom på at Stortinget kan indikere en økning i skattesatser i årene fremover uten å vedta disse.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til at vi i dag har en avgiftsstruktur som til en viss grad belønner miljøvennlig adferd og straffer miljøskadelig adferd. Men dette er ikke tilstrekkelig. Utslippene går ikke ned i en takt som er nødvendig for å nå de målene vi har satt oss. Disse medlemmer mener vi derfor må vurdere alternative virkemidler.

Disse medlemmer viser til at klimabelønning, eller klimaavgift til fordeling, er et alternativ som i denne sammenheng bør vurderes. En slik modell innebærer at bruk av fossil energi pålegges en progressiv avgift over tid. Man kan velge å gjøre det i hele økonomien, eller innenfor en sektor. Denne inntekten deles ut igjen, enten gjennom en generell skattelette eller direkte til hver enkelt en av oss.

Disse medlemmer er av den oppfatning at det vil kunne være mer motiverende dersom avgifter hentet inn fra privatpersoner også deles ut igjen per hode. En ordning som gir like mye per innbygger vil favorisere barnefamilier, som ofte har dårligere råd, og som i større grad kan være avhengig av bilen. Disse medlemmer viser til at det for alle vil være et insentiv å skifte ut den fossile bilen med en bil som går på fornybart drivstoff. For næringstransporten vil det være aktuelt å innføre et CO₂-fond, som foreslått av NHO, etter modell av NO_x-fondet hvor inntektene brukes til å redusere CO₂-utslippene fra lastebiler, busser, varebiler, landbruks- og anleggsmaskiner – forutsatt at prisøkningen på drivstoff kommer på veitransport. Disse medlemmer viser til at dersom man foreslår en økning i

andre typer drivstoffpriser, vil det kunne være aktuelt å fremme ytterligere støtteordninger innenfor de andre transportnæringene.

Disse medlemmer viser til at regjeringen i årets nasjonalbudsjett er positive til å vurdere et eventuelt konkret forslag fra næringslivet om et privat CO₂-fond etter modell av NO_x-fondet for økninger i drivstoffavgifter.

Disse medlemmer foreslår derfor:

- «1. Stortinget ber regjeringen utrede hvordan en modell for klimabelønning (karbonavgift til fordeling) best kan introduseres i Norge.
2. Stortinget ber regjeringen vurdere etableringen av et privat CO₂-fond etter modell av NO_x-fondet.
3. Stortinget ber regjeringen legge frem vurderingene av forslagene 1 og 2 før saldering av budsjettet for 2017.»

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti støtter forslaget over om å vurdere etableringen av et privat CO₂-fond etter modell fra NO_x-fondet.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti er enig i at tankegangen om karbonavgift til fordeling representerer en noe annen måte å tenke om miljøavgifter på enn tidligere. Dette medlem mener likevel at alvoret i klimaendringene gjør at man i politikken bør være åpen for å utrede nye ideer som kan gjøre at man i større grad lykkes med utslippsreduksjoner og omstilling, og støtter derfor forslaget om å utrede hvordan modeller for karbonavgift til fordeling kan fungere i Norge. Utredningen bør se på flere modeller for fordeling av inntektene.

Komiteens medlemmer fra Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne vil minne om at man også tidligere har innført avgifter og deretter brukt inntektene til spesifikke formål. Dette gjelder både innføringen av NO_x-avgift til bruk i NO_x-fondet, innkrevingen av 1 øre på nett-tariffen for å bruke til energieffektivisering i Enova, og ikke minst innkreving av bompenger for å bruke til kollektivtrafikken. Forskning viser at sistnevnte tiltak har vist seg å ha god fordelings effekt, og bedre enn dersom man skulle brukt pengene på lettelser i inntektsskatten.

Disse medlemmer mener det er viktig å føre en politikk som både er sosialt rettferdig og bidrar til kutt i klimagassutslippene, og at dette bør gjøres i en kombinasjon av både økonomiske og regulatoriske virkemidler. Disse medlemmer viser for eksempel til forskning som viser at bruken av inntektene fra

ulike miljøskatter har mye å si for fordelingsvirkningene. Derfor er det viktig at et grønt skattesifte må være en del av en helhetlig politikk tuftet på både miljø og rettferdighet. Disse medlemmer viser videre til forskning som viser at et flertall i folket kan akseptere økte klimaavgifter dersom de er konkrete og forståelige. Øremerking av pengene til miljøtiltak kan bidra til folkelig oppslutning.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener den norske tilslutning til EUs klimapolitiske rammeverk er et grep regjeringen har foreslått for å slippe å bli målt opp mot forpliktende og etterprøvbare nasjonale mål i klimapolitikken, men isteden få tilgang til fleksible mekanismer for å kunne kjøpe billige utslippskutt i andre land. Dette medlem er forundret over at noen beskriver dette grepet som en forpliktende måte å få ned norske utslipp på. Dette medlem vil minne om at norsk klimapolitikk aldri har slitt med å innfri lovte utslippskutt gjennom bruk av fleksible mekanismer.

Komiteens medlemmer fra Venstre og Miljøpartiet De Grønne vil vise til at avtalen vi har inngått med EU, er forpliktende, i motsetning til de klimaforlik som dette Stortinget har inngått. Virkemidlene vi har på plass per i dag, gir oss ikke kutt i utslippene våre. De bidrar til å redusere utslippsveksten, men reduksjon har vi ennå ikke sett i Norge. Dette blir vi nødt til å endre med vår avtale med EU. Målet vi har gjennom vår avtale med EU, er ambisiøst, men langt ifra nok.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen vurdere etableringen av et privat CO₂-fond etter modell av NO_x-fondet.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen utrede hvordan en modell for klimabelønning (karbonavgift til fordeling) best kan introduseres i Norge.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen legge frem vurderingene av forslagene 1 og 2 før saldering av budsjettet for 2017.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rå Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument 8:101 S (2015–2016) – Representantforslag fra stortingsrepresentant Rasmus Hansson om å utrede muligheten for innføring av en klimabelønning (karbonavgift til fordeling) i Norge – vedlegges protokollen.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 27. oktober 2016

Ola Elvestuen

leder

Rigmor Andersen Eide

ordfører

VEDLEGG

Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til energi- og miljøkomiteen, datert 19. august 2016

Vedrørende representantforslag 101 S (2015–2016) om å utrede muligheten for innføring av en klimabelønning (karbonavgift til fordeling) i Norge

Jeg viser til brev fra Stortingets energi- og miljøkomité av 21. juni 2016 til Klima- og miljødepartementet. I brevet oversender komiteen representantforslag 101 S (2015–2016) fra stortingsrepresentant Rasmus Hansson for utredning. Brevet er oversendt Finansdepartementet som ansvarlig fagdepartement.

Det foreslås i dokumentet at regjeringen bes utrede hvordan en modell for klimabelønning (karbonavgift til fordeling) best kan introduseres i Norge. Det forutsettes at regjeringen, i tillegg til å definere hvilke sektorer som skal omfattes, også indikerer progressiviteten i skattesatsen som er nødvendig for å nå klimamålene satt igjennom Paris-avtalen.

En karbonavgift til fordeling, slik det blir beskrevet i forslaget, består av to elementer. Først ilegges bruk av fossil energi CO₂-avgift. Deretter gis provenyet fra CO₂-avgiften tilbake til innbyggerne, slik at hver person får like mye.

CO₂-avgiften setter en pris på utslipp av CO₂ i tråd med *forurenser betaler-prinsippet*. Dette gir husholdninger og bedrifter insentiv til å redusere utslippene av CO₂. Norge innførte CO₂-avgift i 1991 som ett av de første landene i verden. Avgiften er trappet opp over tid, og i 2016 tilsvarer CO₂-avgiften på bensin og autodiesel en karbonpris på om lag 420 kroner per tonn CO₂. Forslagets første ledd om en CO₂-avgift innebærer derfor i realiteten en videreføring av eksisterende politikk.

Det foreslås at CO₂-avgiften skal være progressiv over tid. Jeg gjør oppmerksom på at etter Grunnloven § 75 a skal Stortinget «pålegge skatter, avgifter, toll og andre offentlige byrder, som dog ikke gjelder ut over 31. desember i det nærmest påfølgende år, med mindre de uttrykkelig fornyes av et nytt storting.» Stortinget kan derfor ikke vedta en bindende flerårig opptrapping av CO₂-avgiften. Den må i så fall økes over tid gjennom årlige vedtak.

Provenyet fra CO₂-avgiften er i forslaget forutsatt tilbakebetalt til innbyggerne, slik at hver person får like mye. Siden valgene til den enkelte aktør vil ha en svært liten virkning på det samlede provenyet fra CO₂-avgiften, vil den enkelte aktør heller ikke kunne påvirke størrelsen på den overføringen han eller hun mottar. Overføringen vil derfor være en ren inntektsoverføring fra staten til husholdningene, uten noen insentiver som kan påvirke husholdningenes eller bedriftenes atferd.

Regjeringen arbeider for å redusere det samlede skatte- og avgiftsnivået. Økte miljøavgifter vil derfor motsvares av reduksjoner i andre skatter og avgifter. Dette er grønn skatteveksling. Det virker unødig byråkratisk og ressurskrevende å opprette et eget fond for redistribusjon av avgiftsinntektene. Redistribusjon av avgiftsinntektene bør heller skje gjennom generelle reduksjoner i skattesatser for personer og selskaper, slik som foreslått av Grønn skattekomisjon (NOU 2015: 15).

Det vises ellers til at Stortinget den 3. desember 2015, i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2016, fattet følgende anmodningsvedtak:

Vedtak nr. 70 (2015–2016)

«Stortinget ber regjeringen i statsbudsjettet for 2017 fremme forslag om et grønt skattesifte som en del av oppfølgingen av innstillingen fra grønn skattekomisjon. Et slikt skifte skal innebære en økning av avgifter på utslipp av CO₂ motsvart av en sektorvis reduksjon av andre skatter og avgifter. Avgifts- og skatteomleggingen skal være av en størrelse som forsterker klimaforliket og gir betydelige reduksjoner i klimautslippene.»

Regjeringen vil komme tilbake til oppfølgingen av anmodningsvedtaket i statsbudsjettet for 2017.

Representantforslaget refererer også til klimamålene under Paris-avtalen. Avtalen setter bl.a. opp et kollektivt utslippsmål om at det blir balanse mellom menneskeskapte utslipp og opptak av klimagasser i løpet av andre halvdel av dette århundret. Dette balansepunktet kan beskrives som klimanøytralitet. Norge har et mål om å bli klimanøytral før dette. Norge er i dialog med EU om felles oppfyllelse av klimamålet for 2030. EU arbeider med en beslutning om hvordan EUs mål skal fordeles på medlemslandene (mht. ikke-kvotepliktig sektor), og EU-kommisjonen har lagt fram forslag til en slik innsatsfordelingsbeslutning. Norge inngår ikke i selve forslaget til beslutning, men Norges intensjon om felles gjennomføring med EU av klimaforpliktelsene er nevnt i den forklarende innledningen til EU-kommisjonens forslag. Etter at innsatsfordelingen er klar, vil Regjeringen på egnet måte legge frem for Stortinget resultatet av forhandlingene med EU og hvordan de norske klimamålene skal nås.

