

Oslo, 27/02/2015

Innspill til grønn skattekommissjon

Bellona takker for muligheten til å komme med innspill til grønn skattekommissjon. Vi benytter også anledningen til å gratulere med vel gjennomført og interessant åpen høring den 25. februar.

Generelle føringer og grunnleggende prinsipper

Skatter og avgifter er den norske velferdsstatens viktigste finansieringskilde. Vi er kollektivt avhengige av at statens inntekter holder tritt med utgiftene. Ettersom inntektene fra olje- og gasssektoren vil avta i framtiden, vil disse inntektene måtte erstattes. Utgiftene vil samtidig øke, særlig med en aldrende befolkning.

Skatteteori fremholder at skatter først og fremst bør være *effektivitetsfremmende* (altså at de bidrar til å prise inn eksternaliteter, som f.eks. forurensning), dernest *nøytrale* (som for eksempel grunnrenteskatt), og til slutt *vridende* i den grad de to første gruppene ikke bringer inn de ønskede skatteinntektene.

Vi bygger våre innspill på to ufravikelige prinsipper:

- Summen av konsekvensene av menneskelig atferd må bringes tilbake innenfor jordens tålegrense
- Togradersmålet må overholdes

Samtidig gir vi vår støtte til et gammelt og godt prinsipp i miljøpolitikken: forurenser betaler. Dette må imidlertid kondisjoneres i forhold til de to ovenstående prinsippene. Det holder ikke at forurenser betaler hvis forurensningen gjør at jordens tålegrense overskrides. Da er det ikke bare forurenser som betaler, men vi alle.

Bellona vil gi fem sentrale innspill til kommisjonen. Disse er alle av forholdsvis overordnet natur, og vi håper å få muligheten til å komme tilbake til detaljnivået i høringsrunden etter at rapporten er publisert på slutten av året.

- A. Bruk av effektivitetsfremmende skatter, karbonpris
- B. Behovet for å sikre at atferdsvridende skatter oppmuntrer til riktig atferd
- C. Lokal tilpasning og lokalt ansvar
- D. Øremerkede avgifter og industritilskudd
- E. Kommunikasjonsbehovet

A. Bruk av effektivitetsfremmende skatter, karbonpris

Klimautfordringen er av mange karakterisert som et eksempel på en markedssvikt. En slik vinkling ble for alvor toneangivende etter Lord Sterns rapport fra 2007¹. Denne rapporten bidro ikke bare til at økonomiske modeller ble anvendt på klimaproblemet i mye større grad enn tidligere, den gjorde det også mulig å se på for eksempel (prinsippet om) en karbonpris som effektivitetsfremmende.

De to hovedmåtene å overkomme en markedssvikt på er gjennom økonomiske, markedsbaserte incitament (skatter og avgifter, eller kvotehandel), og gjennom direkte reguleringer (for eksempel begrensninger på utslipp, produktstandarder, forbud).

Markedsbaserte tiltak er mer effektive i situasjoner der det viktigste er å finne den billigste løsningen, mens direkte reguleringer generelt er mer treffsikre dersom kvantitetsbegrensning er hovedmålet.

Kvotehandling med tak (cap-and-trade) er en kombinasjon av disse målene, og derfor selvsagt yndet av de som ønsker ja takk, begge deler.

I en åpen økonomi som den norske, er behovet for internasjonal koordinering sentralt. Bellona mener derfor at grønn skattekommisjon bør diskutere hvilke politiske og formelle muligheter Norge har og kan bruke for å bidra til en høy internasjonal pris på karbon. Inntil en slik global (eller nær global²) pris foreligger, bør Norge vurdere å avgiftsbelegge karbonutslipp med beløp som er fundert i studier som diskuterer hvor høy karbonprisen må være for å kunne utløse tilstrekkelig teknologiutvikling for å overholde togradersmålet³. Slike vurderinger må gjøres med henvisning til føre-var-prinsippet, som tilsier at man vil legge seg på en linje som minimerer risikoen for klimaendringer. Denne karbonprisen bør for øvrig også brukes i samfunnsøkonomiske analyser av både offentlige investeringer og tiltakskostnader.

B. Behovet for å sikre at atferdsvidende skatter oppmuntrer til riktig atferd

Bellona ser noen samfunnstrender som vi mener understøtter behovet for en muligens drastisk økning av atferdsendrende skatter og avgifter for å bevare adekvat inntektsnivå. Disse trendene er

- a. En aldrende befolkning
- b. En vekst i den 'uformelle' ('svarte') delen av økonomien
- c. En trend mot en større andel dele-økonomi (eksemplifisert av selskaper som Uber og Airbnb), som i dag stort sett er helt uregulert og ikke skattebelagt

Generelt kan bemerkes at Bellona ser det som viktig at staten ikke fjerner muligheten til å bruke skatter og avgifter som virkemidler. Det vil for eksempel være uklokt å senke det generelle avgiftsnivået på kjøretøyer, noe som vil svekke effekten av elbilsubsidier. Utslippene fra transportsektoren vil i nær framtid måtte reduseres betydelig, og dagens skatte- og avgiftssystem for lavutslippsbiler har vist seg effektivt.

Atferdsendrende skatter og avgifter bør utformes slik at *ressursbruk minimeres, gjenvinning maksimeres*, og at det vi i dag anser som *avfall blir sett som en nyttig og nødvendig ressurs*. Det er

¹ Stern, Nicholas (2007) The Stern Review: The Economics of Climate Change. Cambridge: CUP

² I betydningen at den gjelder for en viss andel av verdens CO₂-utslipp, for eksempel 60% eller kanskje 80%?

³ E.g., Hoel, Greaker, Grorud og Rasmussen (2009) Climate Policy: Costs and Design, Nordiska Ministerrådet förlag

også viktig å vri samfunnet vekk fra en konsumentøkonomi til en velværeøkonomi, der målet ikke er økonomisk vekst, men økt tilfredshet for den enkelte. Vi vet en del om hva som gir økt tilfredshet, og økt materiell velferd er ikke øverst på lista. Skatter og avgifter som vil redusere konsum av varer er vi derfor i utgangspunktet positive til, og vi mener dette bør være foretrukket framfor skatter og avgifter på tjenester.

Norges åpne økonomi vil bli skadelidende dersom slike tiltak innføres ensidig i Norge. Det er derfor viktig at både myndigheter og forskningsinstitusjonene, som deltakere i meningsbærende nettverk, bidrar sterkt i arbeidet mot en internasjonal aksept for høyere priser på begrensede ressurser. Vi vil derfor henlede oppmerksomheten på et par internasjonale trender der våre internasjonale viktigste handelspartnere jobber, som vil ha potensielt stor betydning for arbeidet med skatteomlegging i Norge.

- EUs arbeid med sirkulær økonomi
- OECDs arbeid med grønn økonomi
- FNs arbeid med bærekraftig utvikling

Stockholm Resilience Centre har oppdatert sin Planetary Boundaries-studie i januar 2015⁴, som viser at situasjonen er svært alvorlig for biodiversitet, og for biogeokjemiske prosesser (særlig nitrogen og fosfor). Vi vil derfor trekke fram ressursutarming som et særdeles alvorlig problem, i tillegg til klimautfordringen. Dette er knyttet til mange andre problemstillinger, som for eksempel befolkningstetthet, tilgang på og bruk av rent vann, og fattigdom. Slik Bellona ser det, er det tvingende nødvendig at framtidig økonomisk vekst må frakobles økt ressursgjennomstrømming.

Tap av biodiversitet bringer med seg tap av økosystemtjenester, som er helt avgjørende både i forhold til matproduksjon, vannrensing og genetisk variasjon, og for menneskelig velferd og tilfredshet. Som en konsekvens av vanskeligere levekår, særlig i områder hvor innbyggerne i dag har lavere kapasitet for omstilling og tilpassing, vil risikoen for sosial uro og krig øke.

Det å bruke BNP som proxy for befolkningens velferd har klare mangler. Stadig flere land har begynt å måle tilfredshet (eller 'lykke'), og OECD har i flere år publisert sin Better Life Index. Vi trenger en målemetode som gjør det mulig å sikre økt reell velferd for alle, mens jordens tålegrenser respekteres. Her vil arbeidet med bærekraftsindikatorer bli essensielt. **Fremtidens skattesystem må ta dette inn over seg, og det vil bety at bruk av begrensede ressurser (e.g., mineralutvinning, atmosfærisk og marint opptak av klimagasser) må skattlegges sterkere, mens bruk av menneskelige ressurser (i form av tjenester) må skattlegges mindre.**

C. Lokal tilpasning og lokalt ansvar (kommunenes rolle)

Kommunene er en viktig aktør i det offentlige Norge, og i arbeidet med klimatilpassing. Kommunenes ansvar og muligheter for finansiering, for eksempel av tiltak knyttet til vann og avløp, vil være førende for hvor godt tilpasset det norske samfunnet blir. Kommunenes sentrale oppgaver omfatter behandling av avfall, vann og avløp. Dette er betalingstjenester som skal dekkes gjennom selvkost, det vil si betales av kommunens innbyggere. Hovedinntrykket av denne ordningen er at den fungerer tilfredsstillende. Imidlertid gir framtidige klimaendringer nye utfordringer særlig i forbindelse med håndtering av vann. Det er ikke gitt at kommunens innbyggere er i stand til å bære

⁴ <http://www.stockholmrresilience.org/21/research/research-programmes/planetary-boundaries.html>

kostnadene ved framtidige nødvendige oppgraderinger. Det er heller ikke gitt at finansiering av slike oppgraderinger gjennom kommunale gebyrer er den beste vei å gå. Dette aspektet bør derfor utredes spesielt i grønn skattekommisjon.

Vi ønsker også å trekke fram problemene ved dagens utforming av Naturskadeforsikringsordningen. Utbetalinger herfra kommer fra Statens Naturskadefond, mens bygging i utsatte områder ikke nødvendigvis er ulønnsomt for kommunen, siden de får nærings- eller skatteinntekter fra de som bygger der, mens naturskadefondet betaler utgiftene hvis det flommer over eller jorda raser ut. Dette er et eksempel på at de økonomiske incentivene trekker i ulik retning for stat og kommune.

Bellona foreslår derfor at kommisjonen vurderer kommunenes rolle spesielt. Dette er ikke klart innenfor mandatet, men heller ikke klart utenfor. Det bør for eksempel vurderes hvorvidt kommunene skal ha myndighet til å pålegge særavgifter på forurensende biltrafikk, slik de har myndighet til å innføre veiprising. Likeledes bør berørte kommuner kunne pålegge miljøavgifter på skip som ligger til kai, såfremt de ikke bruker strøm fra land.

Mer generelt bør det diskuteres hvorvidt kommunene skal kunne ta en større del av ansvaret for utslipp fra egen kommune. Ulike økonomiske byrder ved ulike lokaliseringer vil utvilsomt bli vurdert av selskaper og nyetableringer, men dette vil være en del av en større pakke der urbaniseringstrender og deres bedre mulighet til å senke totalutslippene vil virke positivt.

Kommunene har også en naturlig plass i regulering og reduksjon av biltrafikk. Ansvaret for innføring av veiprising ligger i dag hos den enkelte kommune, men siden det er politisk vanskelig kvier mange lokalpolitikere seg for å innføre dette tiltaket. Vi mener det kan skyldes at lokalpolitikerne mangler incentivene til å se egen kommunes utslipp i sammenheng. Redusert trafikk gjennom vei- og kjøprising har også klart positive bieffekter som bedre luftkvalitet (så lenge bilene som blir borte ikke er utslippsfrie), mindre kø, mindre støy, støv, og bedre forhold for gående og syklistene.

D. Øremerkede avgifter og industritilskudd

Bellona er klar over at øremerking ikke er særlig populært i økonom-kretser, men at det er desto mer populært i befolkningen. Forskning viser at tålegrensen for avgifter øker med øremerking, særlig dersom det er tillit til at tiltaket som mottar midlene har effekt⁵. NHOs NOx-fond er et annet eksempel på at en øremerket avgift oppfattes som mer legitim, og som også har vist seg et effektivt virkemiddel for å redusere utslipp av NOx. NOx-fondet er ikke administrert av staten, og disse midlene vil derfor ikke kunne brukes til generell statsinntekt i framtiden, noe som høyst sannsynlig bidrar til næringens aksept av fondet.

Slike 'eksternt administrerte' fond og øremerkede avgifter spiller imidlertid en viktig rolle for industrien, og kan redusere behovet for annen type industritilskudd over statens midler.

⁵ Se for eksempel Cherry, Todd, Steffen Kallbekken, Stephan Kroll and David McEvoy (2013) 'Cooperation in and out of markets: An experimental comparison of public good games and markets with externalities', *Economics Letters* vol. 120(1), pp. 93-96

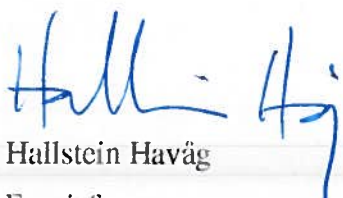
Mer spesifikt er Bellona tilhenger av at Enova-tilskuddet omgjøres til en skattefradragsordning for ENØK så raskt som mulig. Vi nevner det i denne sammenheng fordi det er et eksempel på en skattefordel som kan motivere til riktig atferd over tid.

E. Kommunikasjonsbehovet

Til slutt vil Bellona minne om behovet for en grundig kommunikasjonsprosess for at en omlegging av skattesystemet skal vinne folkets aksept. Erfaringer fra andre lands skatteomlegginger i grønn retning viser at publikum er positive til reduserte skatter der de måtte inntreffe, men at det er utfordrende for den jevne borger å vurdere det samlede skattetrykket. Vi tror imidlertid at aktiv deltakelse i demokratiske meningsytringer på alle nivåer, og særlig i fora som engasjerer bredt, vil øke sjansen for at behovet for, og rasjonalen bak, en skatteomlegging forstås og aksepteres.

Vi ønsker kommisjonen lykke til med arbeidet, og ser fram til den videre prosessen!

Med vennlig hilsen



Hallstein Havåg
Fagsjef



Marit Sjøvaag Marino
Seniorrådgiver