

HENRIK LINDHJEM

Menon Senter for Miljø- og Ressursøkonomi (MERE), Oslo  
Norsk institutt for naturforskning (NINA), Oslo

ANNEGRETE BRUVOLL

Menon Senter for Miljø- og Ressursøkonomi (MERE), Oslo

KRISTINE GRIMSRUD

Forskningsavdelingen, Statistisk Sentralbyrå, Oslo



# Øremerking kan styrke aksepten for klimaavgifter<sup>1</sup>

Klimaavgifter møter motstand i Norge og i andre land, selv om klimaavgifter er det mest kostnadseffektive virkemidlet og helt nødvendig for å oppnå klimamålene. I dag avviker norsk klimaavgiftspolitikken fortsatt kraftig fra prinsippet om kostnadseffektivitet. Vi har gått gjennom internasjonale studier om øremerking og aksept for klimaavgifter, og gjennomført en spørreundersøkelse i Norge om temaet. Vi finner at målrettet bruk av avgiftsinntektene vil kunne øke aksepten betydelig for klimaavgifter i befolkningen. Men i motsetning til det som synes å være gjengs oppfatning, er ikke folk opptatt av at inntektene skal tilbakebetales til lavinntektsgrupper eller folk flest. Aksepten øker mest om inntektene går til ulike former for klimatiltak. Våre funn gir støtte til å endre avgiftssystemet i retning av en mer effektiv klimapolitikk, både ved å øke avgiftene, og ved å redusere andre markedssvikter, for eksempel ved støtte klimavennlig teknologiutvikling.

## INNLEDNING

Norge må kutte klimagassutslippene raskt for å nå klimamålene, både på statlig og kommunalt nivå og hos private forbrukere og bedrifter. Avgifter og andre økonomiske virkemidler er sentrale for å redusere utslippene, men de er

ikke kostnadseffektivt utformet, og heller ikke tilstrekkelige for at vi skal nå reduksjonsmålet vi har forpliktet oss til.

Regjeringens ambisjon om å øke klimaavgiften fra 590 til 2000 kroner per tonn CO<sub>2</sub> gir inntrykk av å være et kraftfullt klimatiltak. Dette forslaget har imidlertid store svakheter, som også omtalt på lederplass i Samfunnsøkonomens første nummer i år. Det finnes ikke én, felles, klimaavgift i dag. For at tiltaket med økte klimaavgifter skal monne, må de omfatte utslippene som *ikke* har avgifter (for eksempel jordbruket) og de som har reduserte satser (industrien) i dag.

<sup>1</sup> Artikkelen er basert på et utredningsprosjekt finansiert av Fremtiden i våre hender, Fagforbundet, Miljøstiftelsen Zero, Naturvernforbundet, Natur og Ungdom og Greenpeace Norge (Bruvoll og Lindhjem, 2021). Lindhjem og Grimsrud har i tillegg trukket på arbeid støttet av Forskningsrådsprosjektet PLATON (nr. 295789). Takk til Knut Einar Rosendahl og Klaus Mittenzwei og deltagere i utredningen for gode innspill underveis.

Riktig prising av utslipp, med like marginalkostnader for alle utslippskilder, vil redusere utslippene kostnadseffektivt, det vil si til lavest mulige kostnader for samfunnet. Utfordringen er at dette vil medføre avgiftsøkninger på utslippskilder som er særlig upopulære for enkelte næringer. Desto bedre avgiftene virker, desto sterkere blir omstillingen i forbruk og i næringene, og det oppfattes gjerne som at disse enkeltgrupper må ta en uforholdsmessig stor del av regningen. Dette bildet ser vi både i Norge og i andre land. Flere partier vil for eksempel skjerme distriktene fra en økning i CO<sub>2</sub>-avgiften. Unntakene for klimaavgifter i jordbruket og de lave prisene i industrien er andre eksempler. «Gule vester»-demonstrasjonene mot økte CO<sub>2</sub>-avgifter i Frankrike i 2018 viste tydelig hvor følsomme enkelte næringer er for store økninger i klimaavgifter.

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. Det mest diskuterte forslaget som også er mest omtalt i den hjemlige politiske debatten, har sin opprinnelse i et forslag lansert av James Hansen, der avgiftsinntektene betales tilbake likt til innbyggerne (såkalt KAF – karbonavgift til fordeling)<sup>2</sup>.

Oppslutningen om øremerking av inntekter fra klimaavgift, og virkninger av ulike tilbakebetalingsmekanismer, har ikke vært systematisk undersøkt i Norge. De makroøkonomiske analysene er begrenset til konvensjonelle grep som å bruke avgiftsinntektene på å redusere andre skatter og avgifter, for eksempel på arbeid (Fæhn mfl., 2020; Bye mfl., 2021). Dette kan være effektivitetsfremmende for arbeidsmarkedet, men det er ikke gitt at det er den beste måten å skape nødvendig aksept for å kunne gjennomføre kostnadseffektiv klimapolitikk.

Her diskuterer vi innretninger på skatter og avgifter som både kan bidra til store klimakutt i Norge, og som kan innføres med støtte fra befolkningen, basert på teori for utforming av effektive klimaavgifter, gjennomgang av internasjonale studier om temaet, og en egen nasjonal spørreundersøkelse.

## LIV OG LÆRE I NORSK KLIMAPRISING

I Parisavtalen har Norge forpliktet seg til å redusere totale utslipp av klimagasser med minst 40 prosent innen 2030, sammenlignet med 1990. Regjeringen har senere angitt et

forsterket mål på 50–55 prosent i 2030. Like marginalkostnader for utslippsreduksjoner på tvers av alle kilder gir den mest kostnadseffektive oppnåelsen av utslippsmålet. Det betyr like avgifter for alle utslippskilder. Med utgangspunkt i den bindende forpliktelsen på 40 prosent anbefaler Hoel mfl. (2020) å legge til grunn en kalkulasjonspris på CO<sub>2</sub> på 1000 kroner per tonn i 2020. Denne anbefalingen følger samfunnsøkonomisk teori og anbefalingene i NOU (2012: 16) om å avlede kalkulasjonsprisene fra det det vil koste å oppnå klimamålsettingen. Deretter stiger prisen per tonn som kalkulasjonsrenten på statlige tiltak med 4 prosent årlig (tilsvarende 1500 og 3200 2020-kroner i hhv. 2030 og 2050). Med en kostnadseffektiv tilnærming til 40 prosent reduksjon og anbefalingen fra Hoel mfl., bør avgiften per i dag ligge på 1000–1100 kroner per tonn CO<sub>2</sub> for alle utslipp.<sup>3,4</sup> Et strammere forpliktende mål enn 40 prosent i 2030 vil gi en noe høyere kalkulasjonspris og en høyere anbefalt avgift. Et nivå på 1200–1300 kroner i 2021 er i overensstemmelse med Perspektivmeldingens prisbaner for 1,5 graders-målet (evt under 500 kroner for 2,0 graders-målet), basert på autoritative internasjonale kilder (Meld. St. 14 (2020–2021)).

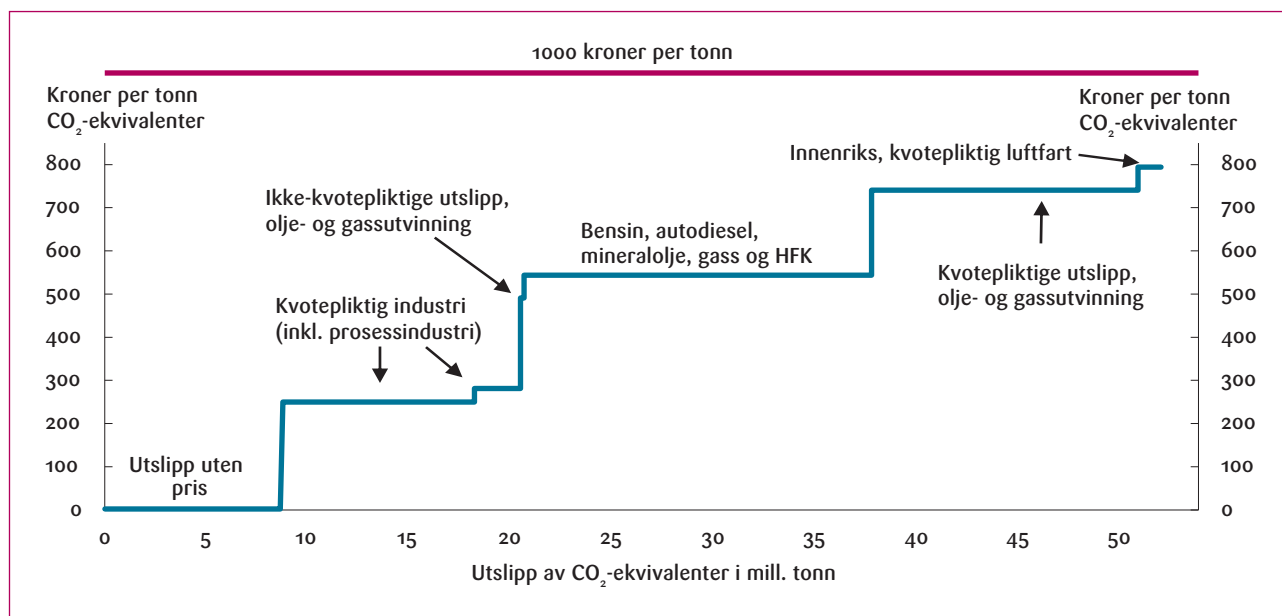
Hvordan samsvarer så kalkulasjonsprisen på om lag dette nivået med dagens avgifter og kvotepriser? Figur 1 viser at prisen på CO<sub>2</sub>, altså summen av CO<sub>2</sub>-avgift og kvotepris, er svært forskjellig for ulike utslippskilder. Prisene er et godt stykke under både kalkulasjonsprisen gitt dagens forpliktelse, og avstanden er enda større ved eventuelle høyere ambisjoner.

I Regjeringens klimaplan (Meld. St. 13 (2020–2021)) flagges en opptrapping av CO<sub>2</sub>-avgiften til 2000 kroner per tonn i 2030 fra nivået som i dag omtales som «rundt 590 kroner». Dette refererer til nivået på bensin, autodiesel m.v. i figur 1. Forslaget betyr neppe en økning for alle utslipp opp til 2000 kroner per tonn CO<sub>2</sub>. Debatten har vært rettet mot bensin og diesel, altså de kildene som allerede har høyest priser. For disse utslippene vil virkningene være beskjedne. En økning til 2000 kroner vil øke prisen på bensin/diesel med vel 3 kroner, og personbiltrafikkens bidrag til reduksjon i de norske utslippene vil

<sup>3</sup> 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 CO<sub>2</sub>. Slik proporsjonalitet for drivstoffavgifter er det ikke for utslipp av metan og lystgass.

<sup>4</sup> 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.

<sup>2</sup> [https://no.wikipedia.org/wiki/Karbonavgift\\_til\\_fordeling](https://no.wikipedia.org/wiki/Karbonavgift_til_fordeling)



Figur 1: Pris på utslipp av klimagasser i 2020, kroner per tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter.

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

Kilde: Prop. 1 LS (2020–2021) (s. 63).

være med mindre enn 1 prosent.<sup>5</sup> Transportøkonomisk Institutt har anslått at den reelle klimaavgiften for personbiler er minst 12 500 kroner per tonn CO<sub>2</sub> gjennom de samlede klimarelaterte avgiftene på kjøp og bruk av bil. Mulighetene for å skvise ut mer utslippskutt ved avgifter er derfor i stor grad uttømt i transportsektoren, og det tilsynelatende ambisiøse forslaget reduseres til dyr symbolpolitikk med mager klimavirkning (se også Fridstrøm og Østli, 2021a, b).

Transportsektoren og petroleumssektoren har avgifter tilsvarende nivået som omtales som den generelle CO<sub>2</sub>-avgiften på mineralolje, mens luftfart har høyest avgifter, men likevel lavere avgift enn anbefalt kalkulasjonspris

<sup>5</sup> Dagens avgift på 590 kroner per tonn CO<sub>2</sub> utgjør 1,39 kr per liter bensin/diesel. 2000 kroner per tonn CO<sub>2</sub> innebærer en økning på 3,3 kroner per liter, tilsvarende 24 prosent med en pumpepris på 14 kroner per liter. En priselastisitet på 0,3 (Fridstrøm og Østli, 2020a, b) gir en reduksjon i personbiltransportens drivstoff-forbruk på 7 prosent. Personbiltransporten utgjør 8 prosent av totale nasjonale utslipp, og bidraget er da en reduksjon på 0,6 prosent av nasjonale utslipp, tilsvarende 0,3 mill. tonn CO<sub>2</sub> av nasjonale utslipp på 52 mill. tonn. Legger en til grunn samme elastisitet på vare- og tungtransporten, blir effekten omtrent dobbel så stor, altså 1,2 prosent reduksjon i de nasjonale utslippene fra veitransporten samlet sett.

(Hoel mfl., 2020)<sup>6</sup>. Innenfor gruppen «Utslipp uten pris» i figur 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.

#### NYERE LITTERATUR OM ØREMERKING OG AKSEPT AV KLIMAAVGIFTER

I de senere år har en omfattende og tverrfaglig litteratur forsøkt å forklare hvorfor det er så vanskelig å få innført kostnadseffektive avgifter, hvordan eventuell øremerking av avgiftsinntektene til bestemte formål kan bidra til å øke aksepten og hvilke virkninger ulike innretninger av et slikt system kan ha (Klenert mfl., 2018). Fordelingsvirkninger av karbonprising har særlig blitt tillagt større vekt (se for eksempel litteraturgjennomgangen til Ohlendorf mfl., 2021 for en fylldigere innføring).

#### Generelt om aksept for klimaavgifter

Maestre-Andrés mfl. (2019) oppsummerer 43 tidsskriftsartikler fra 2016–2019 om synspunkter på klimaavgifters

<sup>6</sup> De marginale utslippkostnadene vil også avhenge av utslippsbegrunnede subsidier og reguleringer, og kan være høyere eller lavere enn klimaavgiftene. Her fokuserer vi på effektiviteten i avgiften, uavhengig av andre virkemidler.

fordelingseffekter. De mest vanlige oppfatningene blant folk er at klimaavgifter vil øke energiprisene og redusere kjøpekraften, føre til tap av arbeidsplasser og lavere levestandard. Det påpekes at disse 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 vanlige oppfatninger om at de personlige kostnadene er for store, at politikken er regressiv (mindre belastende for høyere inntektsnivå), og at klimaavgifter kan skade økonomien uten å påvirke karbonintensiv atferd. Stavins (2020) og flere andre studier, som Douenne (2019, 2020) og Carattini mfl. (2017a, 2018), påpeker at dette ofte er feilaktige oppfatninger og framholder informasjon som viktig for å bedre kunnskapene.

Maestre-Andrés mfl. (2019) finner også at mange blander klimaavgifter som instrument for å endre atferd (i retning av lavere utslipp) med avgifter rettet mot å generere offentlige inntekter. Ifølge Carattini mfl. (2018) undervurderer folk utslippsvirkningene og overvurderer ulemper med hensyn til tap av arbeidsplasser. I en intervjuundersøkelse fant Bruvoll og Dalen (2015) manglende kunnskaper om sentrale mekanismer i klimapolitikken blant beslutningstakere på Stortinget, og at informasjon om klimaavgifters virkninger kan være effektivt 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 mer enn halvparten av deltakerne i deres norske studie forsto hovedformålet med miljøavgifter som å regulere og redusere utslipp.

Maestre-Andrés mfl. (2019) fant at aksepten *øker* om avgiften oppleves som rettferdig, og at aksepten er proporsjonal med konsumet eller inntekten. Beiser-McGrath og Bernauer (2019) fant at aksepten reduseres dersom det er unntak i avgiften – noe som er framtreddende i det norske systemet – og som bygger opp under synet på rettferdighet. Maestre-Andrés mfl. (2019) fant videre at det oppfattes som negativt at avgiften gir høyere energipriser og redusert kjøpekraft. Dette er i tråd med Beiser-McGrath og Bernauer (2019), som også fant at aksepten er lavere desto høyere nivået er på avgiften. Maestre-Andrés mfl. (2019) 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 øremerkes 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. Som vi skal komme tilbake til, er funnet om støtte til klimatiltak helt samsvarende med våre funn i spørreundersøkelsen.

#### *Øremerking og ulik bruk av avgiftsinntekter*

Hvordan inntektene brukes vil ha betydning for utslippene<sup>7</sup>, men kan også påvirke produktiviteten i økonomien. En fersk gjennomgang av klimaavgiftspolitikken i Europa viser at effekten på BNP-vekst og arbeidsplasser trolig har vært svakt positiv, og i hvert fall ikke negativ. En mulig forklaring er at inntektene brukes til å redusere ineffektive skatter på arbeidskraft, slik at den samlede produktiviteten i samfunnet øker (Metcalf og Stock, 2020).

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 av en 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 finner at dette gir lavere kostnader for samfunnet enn om avgiftsinntektene går til å finansiere generelle offentlig utgifter. I en annen studie fra Norge analyserer Hagem mfl. (2020) to mulige alternativer for å resirkulere avgiftsinntekten pålagt bedriftene; avhengig av størrelsen på produksjonen eller av størrelsen på kostnadene de har til å redusere utslippene. De to alternativene har ulik effekt på 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 funn.

Land som Storbritannia, Danmark, Sveits og Canada praktiserer allerede en viss grad av øremerking for en mindre

<sup>7</sup> 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. 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.

del av avgiftsinntektene (Klenert, 2018)<sup>8</sup>, 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 en oppnå både miljøforbedringer og en økonomi som fungerer bedre, som diskutert blant annet i Grønn Skattekommisjon (NOU 2015: 15). I slike analyser har ikke vurderinger av fordelingsvirkninger og aksept av klimapolitikk vært et poeng; vekten har vært på økt effektivitet i økonomien, gitt ulike nivåer på avgiften (og en har tatt for gitt at denne innføres).

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 (f.eks. Goulder mfl., 2019), men det er også gjort analyser i Storbritannia (f.eks. Burke mfl., 2020), Irland (f.eks. Bercholz og Roantree, 2019), Østerrike (f.eks. Kirchener mfl., 2019), Sveits (f.eks. Carattini mfl., 2017b) og Frankrike (f.eks. Berry, 2019).

Felles for disse studiene er at effektene fra modellberegninger på næringer, husholdninger og økonomien som helhet er usikre og avhengig av hva andre land gjør for den konkurransutsatte delen av økonomien. Om en ikke øremerker avgiftsinntekter, vil effektene for husholdningene avhenge både av hvordan klimaavgiftene påvirker konsumgoder og fordelingen av avkastning på kapital, arbeid og overføringer (Goulder mfl., 2019). Om økt bruk av klimaavgifter generelt sett virker progressivt eller regressivt (mer eller mindre belastende for husholdninger med høyere inntekter), avhenger av hvordan disse to mekanismene virker sammen.

Det er viktig ikke bare å fokusere på inntektsgrupper, siden fordelingsvirkningene varierer innenfor grupper av husholdninger med samme inntektsnivå, blant annet avhengig av hva slags type transport husholdningen bruker, om de bor i byer eller i distrikter, 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.

Det er konsensus i litteraturen om at det er bedre med tilstrekkelig høye klimaavgifter og omfordeling enn for lave klimaavgifter eller avgifter med mange unntak og uten øremerking av avgiftsinntektene til bestemte formål (Klenert mfl., 2018; High-Level Commission on Carbon Prices, 2017). Flere studier diskuterer hvordan slike systemer kan utformes, blant annet basert på tankegangen om karbonavgift til fordeling (KAF)<sup>9</sup>:

- *Kompensere lavinntektshusholdninger (en variant av KAF):* Støtte 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).
- *Kompensere husholdninger direkte av andre grunner enn inntekt (også en variant av KAF):* I mange sammenhenger slipper husholdninger i distriktene ut mer enn husholdninger i byene, noe som gjør at disse må ta en større del av byrden ved økt bruk av klimaavgifter (De Bruin mfl., 2019). Ser vi på norske forhold, er utslippene per innbygger utenfor storbyene seks ganger høyere enn i Oslo<sup>10</sup>. Det kan begrunne kompensasjon av bestemte typer husholdninger i samme inntektsgruppe. Støtte kan for eksempel gis 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 (jfr. Burke mfl., 2020).
- *Bruke deler av avgiftsinntektene på andre klimatiltak, inkludert FoU og teknologiutvikling:* Det er (uansett) samfunnsøkonomisk fornuftig å bruke avgiftsinntekter på å rette opp andre såkalte markedssvikter i økonomien, for eksempel de som er knyttet til manglende FoU innenfor miljøteknologi. Flere av studiene viser også 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.

<sup>8</sup> I Canada blir 90 prosent av inntektene fra klimaavgiften allerede tilbakebetalt til innbyggerne. Beløpene varierer mellom provinsene, og favoriserer distriktene og varierer etter familjestørrelse. Sveits har et system der innbyggerne får tilbakebetalt avgiftsinntektene i form av rabatt på helseforsikringen. Se også oversikten i Klenert mfl. (2019).

<sup>9</sup> Marron og Maag (2018) presenterer det mest konkrete forslaget vi har sett for USA.

<sup>10</sup> Beregnet på bakgrunn av kommunale utslippsdata fra Miljødirektoratet og befolkningsdata fra SSB. Storbyene omfatter her Oslo, Bergen og Trondheim.



- *Over tid fase inn høyere og bredere avgifter, og fase ut øremerking til omfordeling og omstilling:* Siden det er lettere å få aksept for lavere avgifter, kan en starte på et lavere nivå og fase inn høyere avgifter over tid. Siden vestlige økonomier generelt har god 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 over tid (Stavins, 2020).

## RESULTATER FRA SPØRREUNDERSØKELSE OM AKSEPT

### *Mål og gjennomføring*

Vi har undersøkt folks aksept for klimaavgifter i Norge ved å gjennomføre en representativ spørreundersøkelse blant Norges befolkning. Spesielt har vi vært opptatt av følgende spørsmål:

- Hvor stor er støtten til klimaavgifter generelt i den norske befolkningen i dag, og hvordan kan denne eventuelt økes ved bruk av avgiftsinntektene til bestemte formål?
- Hvilke formål foretrekker folk at avgiftsinntektene brukes til?
- Er det ulik grad av støtte for/motstand mot klimaavgifter på ulike områder/sektorer?

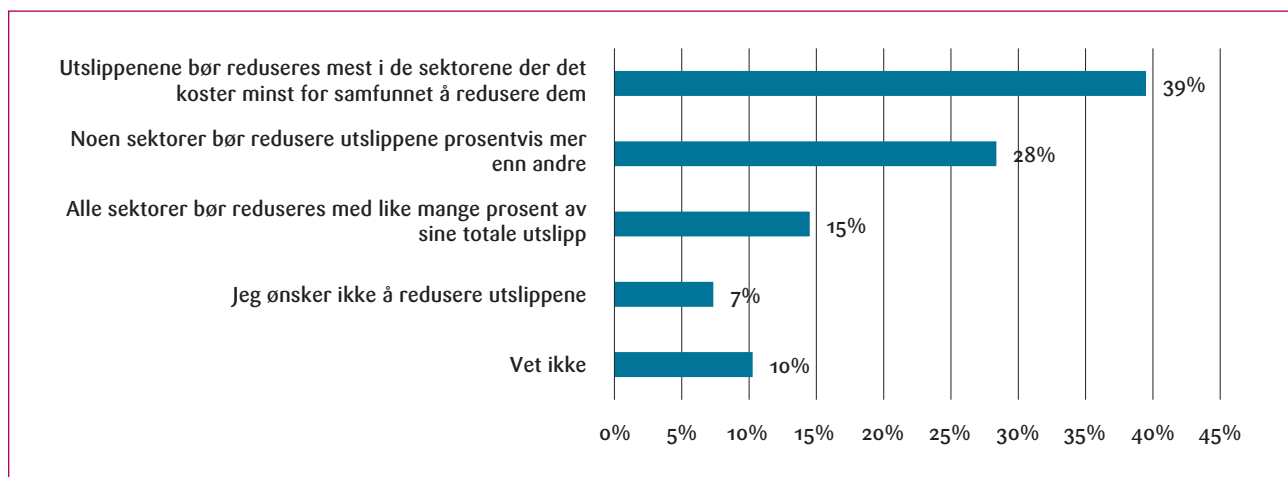
Spørreundersøkelsen ble utarbeidet med inspirasjon fra tidligere spørreundersøkelser om folks preferanser for klimapolitikk (for eksempel Grimsrud mfl., 2019, 2020). Den besto av en innledende del med spørsmål om ulike prioriteringer i samfunnet, generelt og på miljøområdet. Deretter ble det gitt kort informasjon om mulige konsekvenser av klimaendringer og spørsmål om folks oppfat-

ning av klimaendringer (menneskeskapte eller ikke) og hvordan de vurderte konsekvensene for Norge og for verden. Etter dette fulgte informasjon om utslipp i Norge totalt, for ulike sektorer (kvotepliktige og ikke) og om internasjonale forpliktelser om reduksjon i utslipp framover, før spørsmålene om holdninger til klimaavgifter og bruk av avgiftsinntekter. Hoveddelen av undersøkelsen besto av disse delene, som vi presenterer resultater fra nedenfor. Vi spurte også blant annet om alder, utdanning, inntekt, sektortilknytning, hva respondenten vil stemme ved neste Stortingsvalg og andre bakgrunnsvariabler, i tillegg til om korona-situasjonen påvirket svarene sammenlignet med en situasjon uten pandemien.

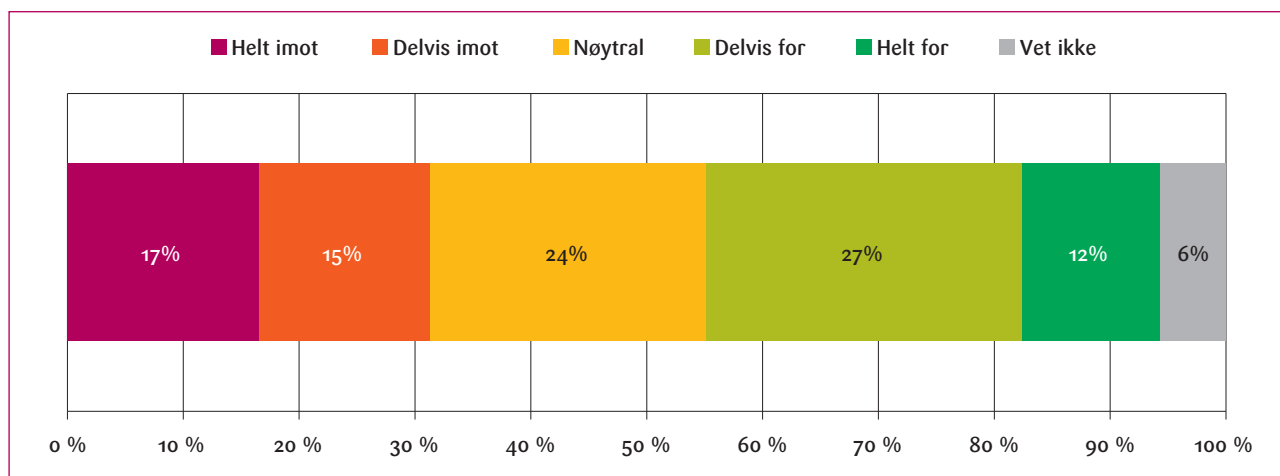
Undersøkelsen ble gjennomført ved bruk av TNS Kantars høykvalitets internettpanel de siste ti dagene av oktober 2020. Endelig utvalg var på 1061 nordmenn over 18 år, med en svarprosent på 40. Median svartid var 19 minutter, som, gitt omfanget på undersøkelsen, vi mener tilsier at folk har tatt seg tid til å tenke over problemstillingene. Utvalget viste seg å være relativt representativt, med noe overrepresentasjon blant folk med høyere utdanning. Undersøkelsen ble testet i en pilot på 166 intervjuer. Kun mindre justeringer fra pilot til hovedundersøkelse ble gjennomført.

### *De fleste mener at utslippene bør kuttes mest der det koster minst*

I starten av undersøkelsen spurte vi hvordan folk ville fordelt utslippsreduksjonene, gitt Norges målsettinger, mellom ulike sektorer fram til 2030. På spørsmålet om hvordan folk ville fordele disse utslippskuttene, svarer 39 prosent at de bør tas i de sektorene der de koster minst for samfunnet (figur 2), dvs. kostnadseffektiv klimapolitikk.



Figur 2: Svar på spørsmål: *Hvordan synes du reduksjonene i utslippene fra 2019 til 2030 bør fordeles mellom ulike sektorer?*



Figur 3: Svar på spørsmål: Hvordan stiller du deg til mer bruk av klimaavgifter?

Vi ser også av svarene at det er noe mindre støtte til større kutt i enkeltsektorer (28 prosent)<sup>11</sup> og noe mindre til en prosentvis lik fordeling mellom sektorer (15 prosent). De som svarte 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). Altså pekes det i større grad på industri enn andre sektorer blant dem som mener enkeltsektorer må ta et relativt sett større ansvar.

#### En tredjedel er imot klimaavgifter

Det ble deretter gitt en kort, nøytral innledningstekst om klimaavgifter og hvordan de virker. Vi beskrev 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 forklarte videre at omtrent halvparten av de norske utslippene omfattes av EUs kvotesystem, men at vi i denne undersøkelsen er opptatt av hva folk mener om avgifter.<sup>12</sup> 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

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Siden det er begrenset med informasjon en kan forvente å få formidlet til vanlige folk i spørreundersøkelser av denne typen, ønsket vi å unngå å gå inn i tekniske beskrivelser av kvotesystemet osv.

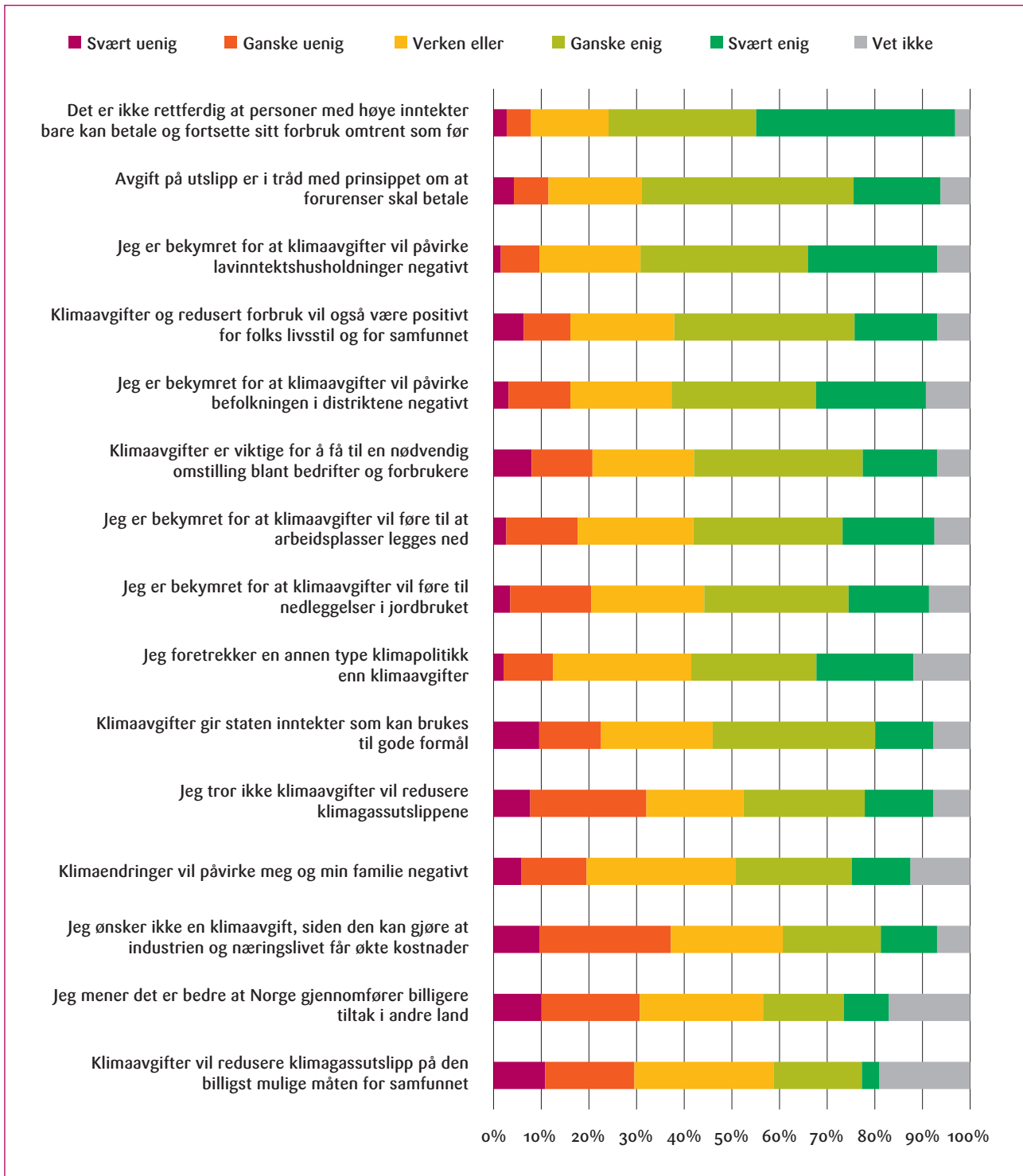
holdninger i befolkningen til økt bruk av klimaavgifter som virkemiddel. Følgende spørsmål ble stilt:

«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?»

32 prosent er enten helt eller delvis imot mer bruk av klimaavgifter, mens 39 prosent er helt eller delvis for (figur 3). Motstanden avtar fra venstre til høyre i figuren. Hele 24 prosent er nøytrale, mens 6 prosent ikke vet. Hvilke variabler som kan forklare grad av motstand/aksept kommer vi tilbake til nedenfor. Totalt sett er det flere som er for enn imot.

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. Selv om en ikke skal trekke for bastante konklusjoner fra spørsmål av denne typen, er det noen interessante trekk. For eksempel synes folk å være relativt enige i utsagn som reflekterer bekymring for nedleggelse 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 tyder på en sterk



Figur 4: Hvor enige eller uenige folk er i ulike utsagn om klima og klimaavgifter (sortert etter grad av enighet).



vektlegging av fordelingsmessige hensyn i befolkningen. Samtidig er det også sterk enighet om at forurenser skal betale, noe som jo er et viktig prinsipp for miljøavgifter.

*Over halvparten er for økte avgifter dersom avgiftsinntektene øremerkes bestemte formål*

Spørsmålene over ble stilt uten å introdusere muligheten for at avgiftsinntektene kunne brukes på en annen måte enn en finansiering av generelle offentlige utgifter (som i dag). Vi undersøkte nærmere i hvilken grad gruppen som enten var imot eller nøytrale/ubestemte kunne 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.<sup>13</sup>»

De som var imot eller nøytrale/ubestemte til mer bruk av klimaavgifter (61 prosent av utvalget, 645 respondenter) fikk 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 5). 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 eventuell 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

<sup>13</sup> Vi har antatt at respondenter har oppfattet «formål» som også å inkludere mulighetene for å redusere andre skatter og avgifter. Men det kan være, som en fagfelle pekte på, at dette kanskje ikke har vært klart for alle respondentene. Uansett, fulgte informasjon om ulike formål og spørsmålet om hvilke konkrete typer formål folk foretrakk i det påfølgende spørsmålet, som kom før spørsmålene om aksept av avgift på enkeltområder, der resultatene er sammenfallende med det generelle akseptspørsmålet (se f.eks. figur 8 nedenfor).

er imot beveger seg til å være for avhengig av formål, mens 10 av dem vet ikke. Som forventet, er både de som er delvis mot eller nøytrale til mer bruk av klimaavgifter i utgangspunktet mer tilbøyelige til å være for avhengig av hva avgiftsinntekten brukes til sammenlignet med gruppen som uttrykte sterkere motstand mot klimaavgifter i utgangspunktet.

Mens motstanden mot klimaavgift lå på 32 prosent i det generelle spørsmålet i figur 3, kan vi se av figur 5 at denne motstanden er redusert, mens støtten er tilsvarende økt.<sup>14</sup>

Figur 6 viser at hvis vi slår sammen folks svar etter eksplisitt vurdering av bruken av avgiftsinntektene til spesielle formål, er 15 prosent fortsatt helt imot mer bruk av klimaavgifter, mens andelen som er for er økt til 51 prosent, 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 hvis avgiften utformes på en annen måte enn i dag.

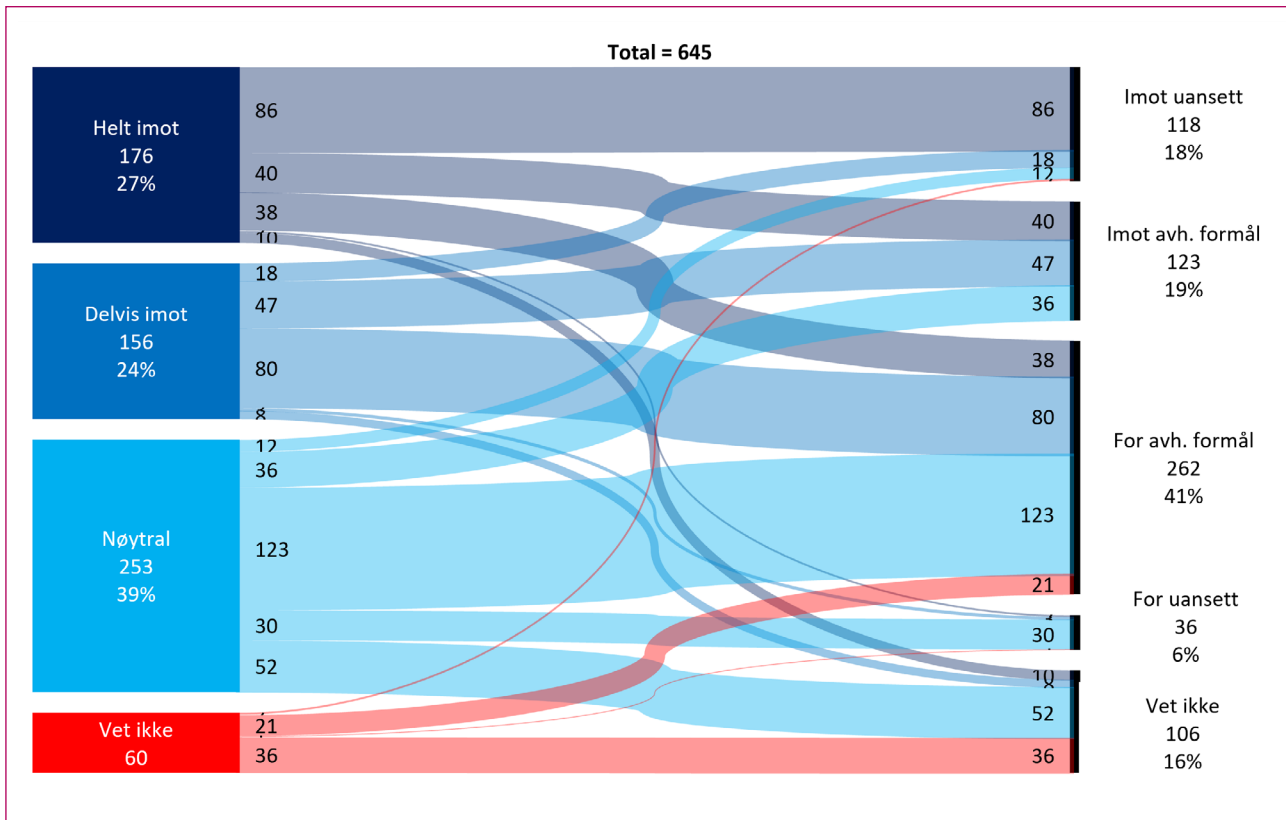
*Hva foretrekker folk at avgiftsinntektene brukes til?*

Spørreskjemaet inneholdt følgende tekst med spørsmål:

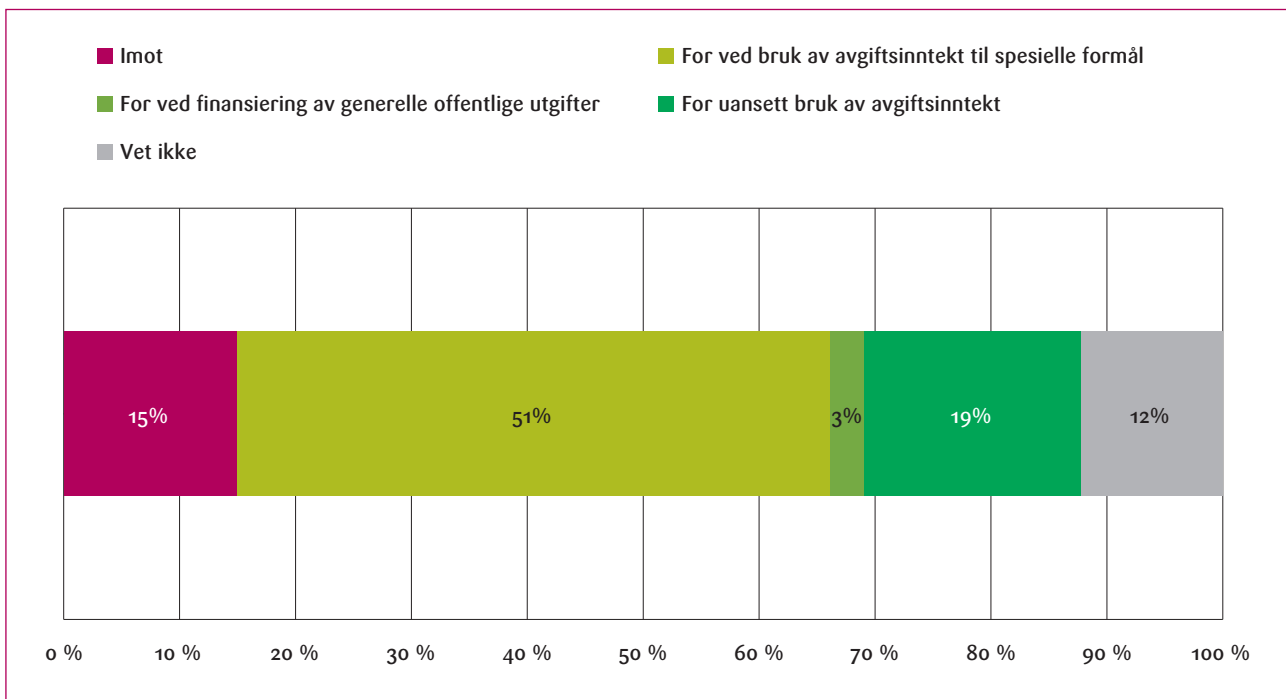
«Argumenter som fremmes imot klimaavgifter er for eksempel at de kan øke kostnadene for husholdninger med lave inntekter som er avhengig av bil, at det kan bli dyrere å bo i distriktene og at arbeidsplasser kan forsvinne. Det vurderes ulike måter å bruke avgiftsinntektene på, som blant annet kan bøte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

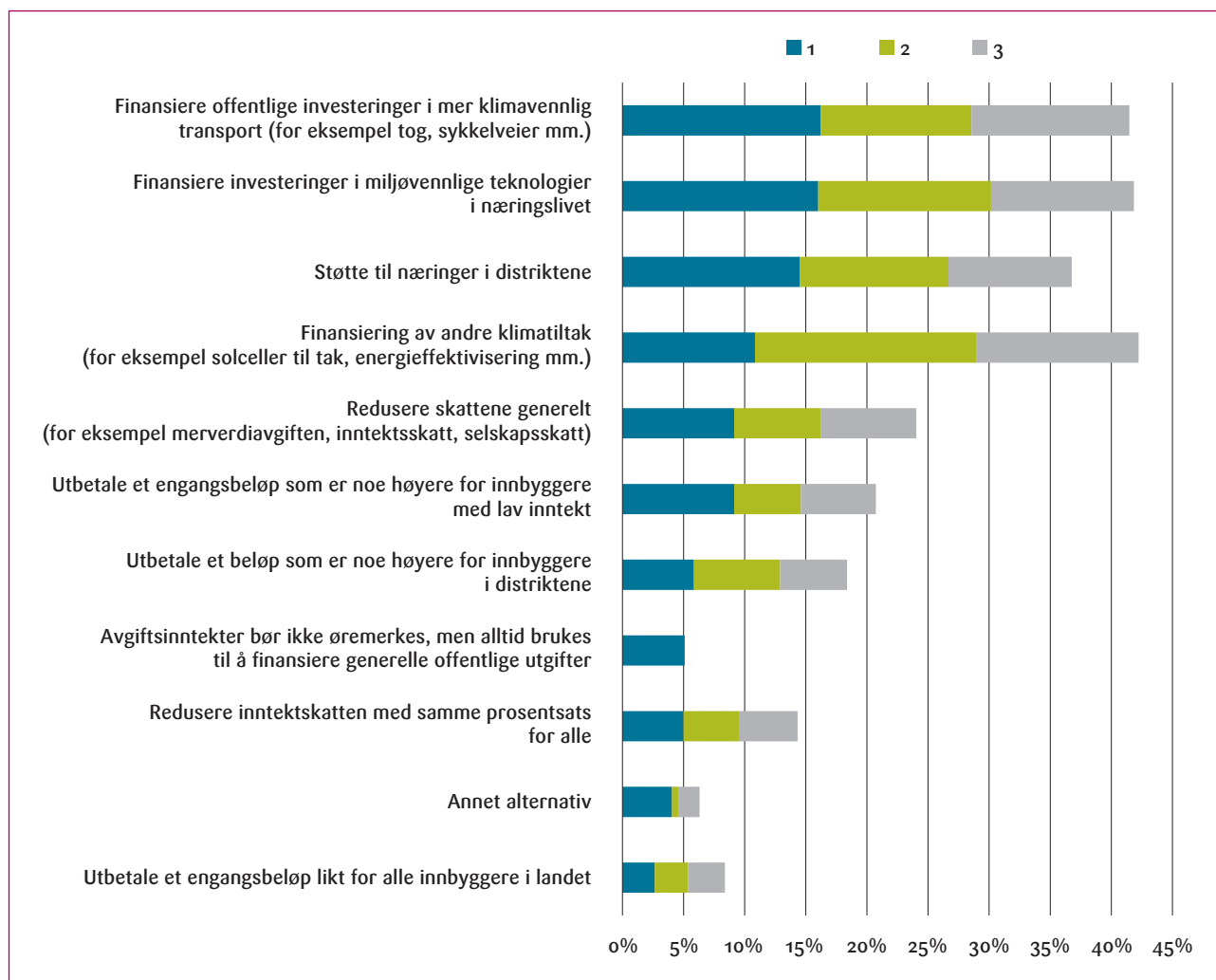
<sup>14</sup> Merk at prosenttallene i figuren er regnet som andel av dem som ikke svarte at de var for. De som var helt eller delvis for klimaavgifter fikk også et oppfølgingsspørsmål der de kunne indikere om de ville være mer positive til mer bruk av klimaavgifter hvis avgiftsinntektene var øremerket til et på forhånd bestemt formål, og ikke gikk til å finansiere generelle offentlige utgifter. Av disse respondentene var 67 prosent mer positive, 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.



Figur 5: Folks mening om klimaavgifter endres om de gis mulighet til å bruke avgiftsinntektene til ulike formål.



Figur 6: Støtte til klimaavgift om avgiftsinntekten brukes til spesielle formål.



Figur 7: Rangering av tre viktigste formålene for bruk av avgiftsinntekter.

Her fulgte en liste over svaralternativer som var gruppert under fire hovedtemaer:

- Støtte til husholdninger
- Støtte til distriktene
- Støtte til klimatiltak og til næringslivet
- Reduksjoner i andre skatter

Svaralternativene var hentet 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 en foretrekker at avgiftsinntektene ikke øremerkes, men brukes til å finansiere generelle offentlige utgifter<sup>15</sup>. Respondentene ble bedt om å rangere de tre viktigste formålene ved å markere: 1 for det

<sup>15</sup> Mindre enn 5 prosent valgte dette alternativet.

viktigste formålet, 2 for det nest viktigste og 3 for det tredje viktigste, se figur 7.

Vi ser av figur 7 at respondentene rangerer høyest investeringer i klimatiltak i form av klimavennlig transport, investeringer i miljøvennlige teknologier i næringslivet, solceller og energieffektivisering. Disse respondentene prioriterer formål som gjør mer med klimaproblemet enn det avgiften i seg selv oppnår. En slik tendens er et resultat en også finner i andre land (jfr. diskusjonen i litteraturgjennomgangen ovenfor).

Av kompensasjonsordninger rangeres støtte til næringer i distriktene omtrent like høyt som støtte til klimatiltak. Mellom 35 og 45 prosent av respondentene har plassert disse typene støtte blant de tre viktigste.

Tabell 1: Regresjonskoeffisienter fra multinomial logit modell med «for» klimaavgift som basekategori,  $n = 869$ ,  $pseudo-R^2 = 0,054$

Svarkategori	Variabel	Regresjons- koeffisient	P-verdi
Imot/delvis imot klimaavgift	Kvinne	-1,179*	0,036
	Alder	-0,006	0,422
	kvinne*alder	0,008	0,442
	Husholdningsinntekt	-0,001	0,213
	konservativ (H, KrF, V, FrP) <sup>1</sup>	0,518***	0,005
	obst (Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim)	-0,525***	0,008
	Utdanning	-0,980***	0,000
	Konstant	1,156*	0,011
Nøytral til klimaavgift/ Vet ikke	Kvinne	-0,421	0,503
	Alder	0,004	0,609
	kvinne*alder	0,009	0,442
	Husholdningsinntekt	0,00006	0,907
	konservativ (H, KrF, V, FrP)	0,202	0,321
	obst (Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim)	-0,275	0,183
	Utdanning	-0,579***	0,002
	Konstant	-0,475	0,385

\*\*\*, \*\* og \* indikerer signifikansnivå på henholdsvis 0,01, 0,05 og 0,10.

<sup>1</sup> Det er som kjent en del heterogenitet innenfor de politiske blokkene. For eksempel, viser dataene at (foruten mindre partilister), så er FrP-respondenter mest imot (76 prosent helt eller delvis imot), mens Venstre-respondenter er minst imot (7 prosent delvis imot, ingen helt imot). På sosialistisk side, var Sp-respondentene mest imot (41 prosent helt eller delvis imot), mens Sv-velgerne var minst imot (7 prosent helt eller delvis imot).

Undersøkelsen viser mindre støtte til 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 oppslutning for slik bruk av avgiftsinntektene, heller ikke for distriktsdifferensiering av slike utbetalinger per person. Å utbetale et engangsbeløp likt for alle innbyggere i landet (KAF) er det formålet som har *minst* støtte av alle (vurdert som andel førsterangeringer), inkludert alternativet heller å bruke inntektene på finansiering av generelle offentlige utgifter (av 5 prosent rangert som nummer 1).

Det er dermed ganske klart fra disse resultatene at økt aksept for klimaavgifter kan oppnås ved å bruke avgiftsinntektene på ytterligere klimatiltak, særlig utvikling av nye teknologier i næringslivet, klimavennlig transport og eventuelt andre typer klimatiltak. Samtidig er det et klart uttrykk blant respondentene at støtte til næringer i distriktene er ønskelig, en preferanse som klart har en fordelingsmessig side. Vi fant også at de som er helt eller delvis for mer bruk av klimaavgifter i større grad støtter flere klima-

tiltak enn de som er helt eller delvis imot mer bruk av klimaavgifter. Ellers er det ingen tydelige forskjeller mellom gruppene som er for eller imot avgifter, i forhold til de formålene folk synes er viktigst å bruke avgiftsinntekter på.

*Menn, lavt utdannede, konservative og de utenfor byene er mer imot økte avgifter*

Vi har gjennomført en økonometrisk undersøkelse for å få innsikt i hvilke faktorer som kan forklare aksept for klimaavgifter (som gjengitt i figur 3). Vi benyttet en multinomial logit-modell, der basekategorien i analysen er *nøytral*.<sup>16</sup> Forklaringsvariablene i modellen er respondentens kjønn (*kvinne*), *alder*, husholdningsinntekt i 1000 kr (*hhint*), politisk preferanse (*konservativ* = 1 dersom respondenten ville stemt enten Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre eller Kristelig Folkeparti om det var Stortingsvalg i dag, 0

<sup>16</sup> Fra svarene på spørsmålet «Hvordan stiller du deg til mer bruk av klimaavgifter?» grupperte vi svarene i tre kategorier: *imot* dersom respondenten svarte «helt imot» eller «delvis imot», *nøytral* dersom respondenten svarte «nøytral» eller «vet ikke» og *for* dersom respondenten svarte «delvis for» eller «helt for».

ellers), om bostedet var i en av de største byene (*obst* = 1 for Oslo, Bergen, Stavanger eller Trondheim, 0 ellers) og utdanning (*utdanning* = 1 dersom høyskole/universitetsgrad og 0 ellers).

Pseudo-R<sup>2</sup> for regresjonen er 0.05. De estimerte regresjonskoeffisientene viser hvilke variabler som henholdsvis kan forklare tilhørighet til kategoriene *for* og *nøytral* sammenlignet med dem som tilhører basekategorien *imot*, se Tabell 1. Vi ser at motstanden mot klimaavgifter er vanligere blant menn, de med konservativ politisk preferanse, de som ikke er bosatt i storbyene og de som ikke har fullført høyere utdanning. Å ikke ha fullført høyskole/universitetsgrad er også statistisk signifikant for å være *nøytral* til klimaavgiften sammenlignet med å være helt eller delvis for klimaavgiften.

Vi undersøkte deretter hva som karakteriserer respondenter som blir mer positive til klimaavgift dersom inntektene fra klimaavgiften øremerkes til på forhånd bestemte formål. Dette analyserte vi ved hjelp av en logit-modell der den avhengige variabelen er lik 1 dersom øremerking av avgiftsinntekten gjør at respondent går fra å være «helt imot» eller «delvis imot» til å svare «for avhengig av formål» eller «imot avhengig av formål». Og motsatt er den avhengige variabelen lik 0 dersom en respondent svarer «helt imot» eller «delvis imot» og deretter svarer «imot uansett formål» til tross for øremerking av avgiftsinntektene. Tabell 2 viser at de med høyere husholdningsinntekt er mer tilbøyelige til å bli mer positive til klimaavgift med øremerking. I tillegg viser resultatene at den noe brede kategorien, konservativ, kan forklare at respondenter *ikke* vil skifte mening om klimaavgiften til tross for øremerking. Dersom de som i utgangspunktet er nøytrale til klimaavgiften tas med i denne analysen, forblir husholdningsinntekt og konservativ signifikante. I tillegg blir koeffisienten på høyere utdanning, som er positiv, også signifikant (p = 0,061).

Tabell 2: Regresjonskoeffisienter fra logit-modell der den avhengige variabelen indikerer at respondenten blir mer åpen for i klimaavgift med øremerking av avgiftsinntektene, n = 254, pseudo-R<sup>2</sup> = 0.068.

Variabel	Regresjonskoeffisient	P-verdi
Kvinne	1,196	0,334
Alder	-0,012	0,324
Kvinne*alder	-0,011	0,612
Husholdningsinntekt	0,002*	0,056
Konservativ (H, KrF, V, FrP)	-0,787***	0,006
Obst (Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim)	0,508	0,210
Utdanning	0,295	0,373
Konstant	0,679	0,374

\*\*\*, \*\* og \* indikerer signifikansnivå på henholdsvis 0,01, 0,05 og 0,10.

#### Holdninger til klimaprisering på enkeltområder

Spørreundersøkelsen inkluderte også en del som omhandlet klimaprisering på bestemte områder, inkludert<sup>17</sup>:

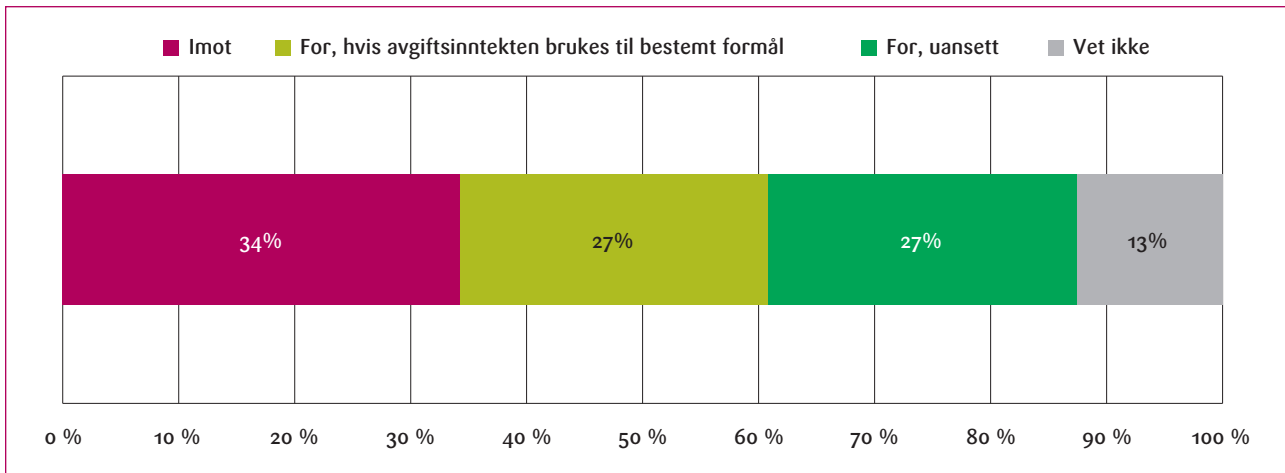
- *Økt CO<sub>2</sub>-avgift på bensin og diesel*: En avgiftsøkning fra kr 550 i dag til kr 1000 eller 2000 per tonn utslipp, tilsvarende ca. 1 eller 3 kroner økning per liter drivstoff.
- *Økt CO<sub>2</sub>-avgift for industrien* og lik nivået for andre sektorer (uspesifisert nivå per tonn og konkrete sektorer).
- *CO<sub>2</sub>-avgift på rødt kjøtt*: Fra null 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.

#### Relativt sterk motstand mot økninger i drivstoffavgifter

Etter en forklaring om at en økning på 1 krone per liter til 1000 kroner per tonn CO<sub>2</sub> for alle utslipp kan være tilstrekkelig for å redusere utslipp i henhold til forpliktelsene, og dagens avgiftsnivå på bensin og diesel, ble de stilt følgende spørsmål:

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

<sup>17</sup> I tillegg undersøkte vi spørsmålet om klimatoill på klær og minstepris på flyreiser. Resultatene er rapportert i Bruvoll og Lindhjem (2021).



Figur 8: For eller imot økt avgift på ca. 1 kr per liter bensin og diesel ved bruk av avgiftsinntekt til bestemte formål.

Svarene på dette spørsmålet viste relativt sterk motstand mot økninger i CO<sub>2</sub>-avgifter på bensin og diesel i Norge. Litt over 41 prosent er imot. 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.

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 8. 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.

De som var for en avgiftsøkning på 1 krone (26 prosent, n=281) ble spurt om hvordan de ville stille seg til en økning på 3 kroner per liter drivstoff (tilsvarende 2000 kroner per tonn CO<sub>2</sub>), istedenfor 1 krone. Nesten 50 prosent var for, mens om lag 30 prosent tilslutningen ville være avhengig av hva avgiftsinntektene ville brukes til. Omtrent halvparten av de som ikke var for uten forbehold skiftet så over til å være for dersom inntektene fra avgiften var øremerket til bestemte formål. Det tolker vi som at det for en relativt stor del av befolkningen er rom for ytterligere avgiftsøkning.

#### Moderat motstand mot klimaavgift innenfor industrien

I spørsmålet om økte avgifter innenfor industrien stilte vi et generelt spørsmål som unngikk komplikasjoner med kvoteplikt<sup>18</sup> og variasjoner mellom ulike industrigrener:

«Er du for eller imot at industriavgiften skal økes og være lik den klimaavgiften som andre sektorer har?»

Her var «Avhenger av avgiftens størrelse» også et svaralternativ. Svarene viste relativt moderat motstand mot avgift innenfor industrien (25 prosent), mens for 26 prosent var deres vurdering avhengig av nivået på avgiften. 17 prosent mente det er avhengig av hva avgiftsinntekten brukes til, mens i underkant av 20 prosent var 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, jfr. diskusjon ovenfor.

Vi 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. En del gikk da over til å støtte økt avgift innenfor industrien (omtrent 40 prosent), men ikke uten videre: nivået på avgiften var også viktig for manges vurdering av dette spørsmålet (26 prosent). En relativt stor andel svarte vet ikke (14 prosent),

<sup>18</sup> Som påpekt av en fagfelle er det jo slik at store deler av industrien allerede er en del av EUs kvotesystem (og eventuelt har avgift i tillegg, slik som oljesektoren) og at det dermed ikke er opplagt at de i tillegg skal avgiftsbelegges. Vi gikk ikke inn på dette her for å forenkles.



### *Stor motstand mot klimaavgift på rødt kjøtt*

Innenfor landbrukssektoren brukte vi avgift på rødt kjøtt som eksempel, blant annet basert på Grønn Skattekommisjons forslag. Vi tok utgangspunkt i en pakke kjøttdeig (400 gram) som illustrasjon (jfr. også Grimsrud mfl., 2019, 2020). Respondentene fikk følgende spørsmål:

«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 CO<sub>2</sub>-ekvivalent (16 kroner økning for en pakke kjøttdeig). Da var rundt 60 prosent imot avgiften, mens 20 prosent mente det ville avhenge av hva avgiftsinntekten brukes til. I hovedundersøkelsen valgte vi et avgiftsnivå på kr 500, dvs. en ca. økning i pris på 8 kroner på en pakke kjøttdeig (snittpris i dag er 46 kroner for 400 gram).<sup>19</sup>

Vi fant 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 enn avgiften på drivstoff, samtidig som folk også ser ut til å ha motforestillinger mot beskatning innenfor landbrukssektoren mer generelt. 20 prosent svarte at støtten er avhengig av hva avgiftsinntektene brukes til. 24 prosent var for en slik avgift uten betingelser.

Vi ga de som ikke var direkte for mulighet til å revurdere ved bruk av avgiftsinntekten til prioriterte formål. Denne muligheten flyttet ikke fjell i dette tilfellet. Motstanden var fremdeles relativt kompakt og forholdsvis få «byttet side», gitt muligheten for bruk av avgiftsinntektene til bestemte formål. Det er interessant at motstanden virker større og «stivere» på dette området enn for andre sektorer.

### *Er svarene påvirket av pandemisituasjonen?*

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.

<sup>19</sup> 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).

## DISKUSJON OG KONKLUSJON

Økonomer og lesere av Samfunnsøkonomen vil normalt reagere på begrepet øremerking, som økonomer generelt ikke anbefaler. Det riktige er å finansiere de til enhver tid viktigste behovene. Likevel kan øremerking øke den samfunnsøkonomiske effektiviteten, om den bidrar til å redusere den ineffektiviteten som mangelfull klimaprisering i store deler av økonomien innebærer. Dersom støtte til utvikling av klimavennlige teknologier inkluderes, kan øremerkingen også bidra til å rette opp en markedssvikt som uansett bør løses, som ligger i at markedet alene ikke gir nok teknologiutvikling.

Det er klart fra spørreundersøkelsen at det ikke er uoverstigelig motstand mot økt bruk av klimaavgifter i Norge; flere er generelt for enn imot. Det er videre klart at noe av motstanden kan dempes med en annen utforming av klimaavgifter, der en tar bruken av avgiftsinntektene eksplisitt inn i vurderingen. På den måten kan støtten blant befolkningen økes til godt over 50 prosent. Vi finner at folk foretrekker å bruke avgiftsinntektene på ytterligere klimatiltak, særlig teknologiutvikling i næringslivet, klimavennlig transport<sup>20</sup> og eventuelt andre typer klimatiltak. Samtidig er det et klart uttrykk at respondentene ønsker støtte til næringer i distriktene, en preferanse som trolig har en fordelingsmessig side. Det er også en viss preferanse for inntektsfordelende tiltak mer generelt, men lite til en generell støtte som er lik for alle husholdninger/personer (dvs. en karbonavgift til lik fordeling blant innbyggerne, KAF). Graden av tilslutning og motstand mot konkrete avgiftsforslag varierer, der det i våre eksempler er høyest motstand mot vårt forslag om avgift på rødt kjøtt.<sup>21</sup>

Provenyet fra dagens CO<sub>2</sub>-avgift er omtrent 15 mrd. kroner per år (Statsbudsjettet, 2020). Hvis en tenkte seg at en i første omgang skulle bruke *nygenererte* avgiftsinntekter til øremerking for å øke aksept, anslår Bruvoll og Lindhjem (2021) grovt at en vil kunne oppnå ca. 8 mrd. kroner i nye avgiftsinntekter per år med en avgift på kroner 1000 per tonn for *alle* utslipp. Hvis en brukte 4 mrd. kroner i sin helhet på å kompensere lavinntektsgrupper, ville det utgjøre omtrent kr 8300 per husholdning per år for de 20 prosent husholdningene med lavest inntekt istedenfor hele befolk-

<sup>20</sup> Som vi har diskutert tidligere i artikkelen, er det trolig ikke fornuftig å forsøke å skvise ytterligere utslippsreduksjoner fra transportsektoren, så en bør først vurdere bruk av avgiftsinntektene som både kan øke aksept og er mest mulig fornuftig fra et effektivitetssynspunkt.

<sup>21</sup> Merk at vi ikke eksplisitt introduserte koordinering av klimaprisering mellom kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor, eller med andre klimavirkemidler i spørreundersøkelsen, da vi primært ønsket å fokusere på klimaavgiften.

ningen likt (jf. Goulder mfl., 2019) sin analyse av omfordeling til de med lavest inntekt). Dette illustrerer størrelsesorden. Så kunne en vurdere andre kriterier for omfordeling, som problematisert i denne artikkelen.

Det er klart at virkningene av ulike typer bruk av avgiftsinntektene fra en klimaavgift er kompliserte og må vurderes før innføring, for eksempel ved bruk av modellverktøy og empiri. 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, s. 1). Det viser også en del andre studier vi har nevnt. Fordelingsvirkningene er for eksempel avhengige av husholdningenes energiprofil i valg av transport og oppvarmingsløsninger og forbruksmønster mer generelt. Det er gjort få lignende studier i Norge som Burton mfl. (2020). Slike studier kan gi et bedre grunnlag for å vurdere hvilken andel av avgiftsinntektene som bør brukes til ytterligere klimatiltak, hvilken andel som bør brukes til å håndtere fordelingsmessige utfordringer og hvilken effekt ulike mekanismer vil ha på klimagassutslippene. Her kan en bygge på eksisterende metodikk (for eksempel metoder for klimatiltaksanalyser) og partielle og generelle likevektsmodeller for norske forhold.

Det er også fornuftig 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 (for eksempel Berholz og Roantree, 2019). 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 godt og at det er høy 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 eller sektorordninger som NOx-fondet.

Videre analyser av virkningene av øremerking av avgiftsinntekter bør komme lenger i avveiningen mellom effektiviteten i bruken av provenyet og den økte effektiviteten i klimapolitikken som følger av økt aksept. Bør en støtte mer teknologiutvikling, andre klimatiltak, eller kompensere næringer eller husholdninger som bærer de største byrdene? Dette er de hensynene folk oppgir at de er mest opp-

tatt av, der noen kan redusere markedssvikt knyttet til teknologiutvikling, mens andre bidrar til ren omfordeling. Deler av denne kompensasjonen kan fases ut etter hvert som økonomien omstiller seg, mens avgiftspolitikken tilsvarende gradvis strammes til slik den må for at vi skal nå klimamålene.

## REFERANSER

- Beiser-McGrath, L. F. og T. Bernauer (2019). Could revenue recycling make effective carbon taxation politically feasible? *Science advances* 5 (9), 1–8.
- Berholz, M. og B. Roantree (2019). Carbon taxes and compensation options. Budget Perspectives 2020 Paper 1, ESRI.
- 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* 129 (1), 37–45.
- Bruvoll, A. og H. Lindhjem (2021). Sett pris på klimaet – økt aksept for klimaavgifter som virker. Menon-publikasjon 1/2021.
- Burke, J., S. Fankhauser, A. Kazagli, L. Kessler, N. Khandelwal, P. O'Boyle og A. Owen (2020). Distributional impacts of a carbon tax in the UK. Policy Brief. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment.
- Bye, B., T. Fæhn, K. R., Kaushal, H. B. Storrøsten og H. Yonezawa (2021). Politikk på politikk – derfor koster klimapolitikken. *Samfunnsøkonomen* 135 (2), 45–56.
- Carattini, S., M. Carvalho og S. Fankhauser (2017a). How to make carbon taxes more acceptable. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment.
- Carattini, S., A. Baranzini, P. Thalmann, F. Varone og F. Vöhringer (2017b). Green taxes in a post-Paris world: are millions of nays inevitable? *Environmental and Resource Economics* 68 (1), 97–128.
- Carattini, S., M. Carvalho og S. Fankhauser (2018). Overcoming public resistance to carbon taxes. *WIREs Climate Change* 9 (1), 1–26.
- Cronin, J. A., D. Fullerton og S. Sexton (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., E. Monaghan og A. M. Yakut (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. og A. Fabre (2019). Can We Reconcile French People with the Carbon Tax? Disentangling Beliefs from Preferences. FAERE Policy Paper, 2019–05.
- Douenne, T. og A. Fabre (2020). French attitudes on climate change, carbon taxation and other climate policies. *Ecological Economics* 169, 106496.

- 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.
- Fridstrøm, L. og V. Østli (2021a). Direct and cross price elasticities of demand for gasoline, diesel, hybrid and battery electric cars: the case of Norway. *European Transport Research Review* 13 (3), 1–24.
- Fridstrøm, L. og V. Østli (2021b). Bilavgiftenes klimaeffekt. TØI rapport 1820/2021.
- Goulder, L. H., M. A. C. Hafstead, G. Kim og X. Long (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., H. Lindhjem, I. V. Sem og 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.
- Grimsrud, K., I. V. Sem, H. Lindhjem og K. E. Rosendahl (2019). Preferanser for Grønn skattekommisjons foreslåtte avgifter på rødt kjøtt og veitrafikk. *Samfunnsøkonomen* 133 (2), 40–53.
- Hagem, C., M. Hoel og T. Sterner (2020). Refunding Emission Payments: Output-Based versus Expenditure-Based Refunding. *Environmental and Resource Economics* 77 (3), 641–667.
- High-Level Commission on Carbon Prices (2017). Report of the High-Level Commission on Carbon Prices. World Bank, Washington, DC.
- Hoel, M., A. Moss og H. Vennemo (2020). Kalkulasjonspris for CO<sub>2</sub> og utslipp av CO<sub>2</sub> i transportmodellene. Vista Analyse rapport nr 3.
- Kallbekken, S. og M. Aasen (2010). The demand for earmarking: Results from a focus group study. *Ecological Economics* 69 (11), 2183–2190.
- Kirchner, M., M. Sommer, K. Kratena, D. Kletzan-Slamanig og C. Kettner-Marx (2019). CO<sub>2</sub> taxes, equity and the double dividend- Macroeconomic model simulations for Austria. *Energy Policy* 126, 295–314.
- Klenert, D., L. Mattauch, E. Combet, O. Edenhofer, C. Hepburn, R. Rafaty og N. Stern (2018). Making carbon pricing work for citizens. *Nature Climate Change* 8 (8), 669–677.
- 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.
- Marron, D. og E. Maag (2018). How to design carbon dividends. Tax Policy Center. Urban Institute & Brookings Institution.
- Meld. St. 13 (2020–2021). Klimaplan for 2021–2030.
- Meld. St. 14 (2020–2021). Perspektivmeldingen 2021.
- Metcalf, G. E. og J. H. Stock (2020). Measuring the Macroeconomic Impact of Carbon Taxes. *AEA Papers and Proceedings* 110, 101–106.
- NOU 2012: 16. Samfunnsøkonomiske analyser.
- NOU 2015: 15. Sett pris på miljøet. Rapport fra Grønn Skattekommisjon.
- Ohlendorf, N., M. Jakob, J. C. Minx, C. Schröder og J. C. Steckel (2021). Distributional impacts of carbon pricing: A meta-analysis. *Environmental and Resource Economics* 78 (1), 1–42.
- Prop. 1 LS (2020–2021). Skatter, avgifter og toll 2021.
- Stavins, R. N. (2020). The Future of US Carbon-Pricing Policy. *Environmental and Energy Policy and the Economy* 1, 8–64.

## Digitalt tidsskrift

Alle medlemmer får nå digital tilgang til de nyeste tidsskriftene ved å logge seg inn på [samfunnsokonomene.no](https://samfunnsokonomene.no)

Dersom du ikke lenger ønsker å motta tidsskriftet per post send oss en e-post til [post@samfunnsokonomene.no](mailto:post@samfunnsokonomene.no)