



Diskusjonsnotat: Karbonavgift til fordeling (KAF)

April 2016

Fra miljøpolitisk utvalg i SV

1. Bakgrunn

SV-landsmøtet i 2015 vedtok å “kreve utredet ulike modeller for en karbonavgift til fordeling i forbindelse med utredningen av en grønn skatteomlegging og i forbindelse med etableringen av en klimalov”. Så langt har ikke dette kravet blitt innfridd. Den grønne skattekommisjonen skriver i [sin rapport](#) mye om ulike former for karbonprising, men har ikke vurdert det spesifikke forslaget om Karbonavgift til fordeling (KAF).

Dette notatet forklarer hva forslaget om KAF går ut på, og en del fordeler og ulemper ved forslaget, som grunnlag for diskusjon i partiorganisasjonen. Mot slutten oppsummeres to ulike syn på hvordan SV bør forholde seg til KAF.

2. Status for karbonprising i Norge

Omtrent 80 prosent av norske klimagassutslipp har en karbonpris i dag, enten gjennom en avgift, gjennom plikt til å kjøpe klimakvoter, eller begge deler. Men [prisen varierer](#) mellom ulike sektorer og ulike typer utslipp – fra 27 kroner til over 400 kroner pr. tonn CO₂. Norske utslipp har stabilisert seg, men viser ingen betydelig nedgang. I noen sektorer øker de fortsatt. Økningen er størst i sektorer med høye karbonavgifter, som oljeindustri og transport, mens utslippene i andre sektorer – som landbasert industri – er redusert til tross for lave eller ingen priser. Samlet gir dagens CO₂-avgifter et tilskudd på 10-12 milliarder kroner til statsbudsjettet.

Karbonpriser har vært en viktig del av Norges tilnærming i klimapolitikken helt siden 1990-tallet. Gjennom FN, Verdensbanken og andre kanaler har Norge arbeidet for mest mulig omfattende karbonpriser internasjonalt, gjennom både kvotehandel og avgifter. Toneangivende økonomer bl.a. i Finansdepartementet argumenterer for at en mest mulig lik karbonpris på alle klimagassutslipp bør være det eneste virkemiddelet i klimapolitikken, og at «dobbelregulering» med f.eks. bruk av både forbud/påbud og karbonpris (avgift eller kvoteplikt) gjør politikken mindre effektiv. Dette har bidratt til at norsk klimapolitikk gjennom mange år fokuserte mer på teoretisk optimale virkemidler – som en enhetlig karbonpris eller et globalt kvotemarked – enn på konkrete tiltak.



3. Karbonavgift til fordeling

Karbonavgift til fordeling (KAF) er et forslag om en ny type karbonprising, som har fått stadig mer oppmerksomhet de siste årene. Den toneangivende klimaforskeren James Hansen regnes som opphavsmann til forslaget. I Norge har blant andre Naturvernforbundet gått inn for å utrede og innføre KAF.

Det nye med KAF er for det første at den skal legges på førsteleddet – altså salg av fossil energi (olje, kull og gass) fra produsentene, i stedet for sisteleddet (salget til forbrukerne). For det andre er det tenkt at avgiften skal være forutsigbart stigende år for år, og trappes opp til et nivå som er så høyt at det over tid i praksis blir umulig dyrt å bruke fossil energi. For det tredje skal alle inntektene fra avgiften fordeles direkte og jevnt tilbake til hele befolkningen. Alle mottar den samme summen, uavhengig av hvor mye fossil energi de bruker, mens de som bruker mye fossil energi også betaler mye inn i avgift. Dermed får man en omfordeling fra dem som bruker mye til dem som bruker lite fossil energi, og alle får et insentiv til å redusere fossil-bruken.

Ordningen vil isolert sett verken gi mer eller mindre penger til staten, eller til forbruk for gjennomsnittsnordmannen, men premiere de som bytter ut bilen med sykkel, buss, el-bil eller gange. Et grovt overslag viser at for hver femkrone som tas inn i avgift på alt salg av fossilt drivstoff, vil hver nordmann få kunne utbetalt kr 10.000 i året. Samtidig vil selvsagt bruk av fossilbil, og alle varer og tjenester som krever fossil energi til transport eller produksjon, bli tilsvarende dyrere.

Nærmere presentasjoner av KAF fra noen av forslagets tilhengere:

- [Gunnar Eskeland, professor ved NHH: En avgift til folket](#)
- [James Hansen, tidl. direktør ved NASAs Goddard-institutt: Hvorfor KAF?](#)
- [Lars Haltbrekken og Hallvard Birkeland, Naturvernforbundet: Innfør en stigende karbonavgift](#)

4. Fordeler og ulemper med KAF

Nedenfor ser vi nærmere på noen mulige fordeler og ulemper med KAF. Som lista viser, kan flere aspekter vurderes både som fordeler og ulemper avhengig av ståsted. Dette er altså ikke noen fasit, men et utgangspunkt for diskusjon. KAF består av mange elementer som er velkjente fra diskusjonen om klimaavgifter, pluss noen nye ideer. Her er fordeler og ulemper sortert etter det som handler om avgiftssiden (penger inn til staten), fordelingssiden (penger tilbake til folk flest), og mulige internasjonale effekter.



4.1 Avgiftssiden av KAF

- Fordel: Folkelig støtte til høyt avgiftsnivå vil gi utslippskutt

En stigende pris som ender på et høyt nivå – langt høyere enn dagens høyeste CO₂-priser – vil garantert føre til større utslippsreduksjoner enn vi ser i dag. Dette gjelder alle klimaavgifter, ikke bare KAF. Men dersom KAF kan føre til økt mobilisering og støtte til høyere avgifter, vil det også bli lettere å få gjennomslag for et høyere avgiftsnivå. Dette betyr at også selve debatten om KAF og klimaavgifter generelt kan ha positive politiske effekter. Hvis spørsmål omkring avgiftsnivå, opptrappingstempo, gjennomføring av toll/refusjon osv kan løses relativt enkelt, kan KAF være et tiltak som er lett å forstå og mobilisere for.

- Fordel: Forutsigbar stigning kan gi omstillingseffekt

Dagens klimaavgifter bidrar i liten grad til omstilling og teknologiutvikling. Dette skyldes både at avgiftene er lave og at de ikke gir noe politisk signal om at avgiftene skal strammes til over tid. Hvis KAF baserer seg på en politisk enighet som binder avgiftspolitikken mange år framover i tid, slik at den blir forutsigbart stigende, kan KAF gi sterkere insentiver til utvikling og innføring av ny teknologi enn eksisterende avgifter.

- Ulempe: Vanskelig å vite nøyaktig klimaeffekt

Selv om en svært høy avgift garantert vil gi større utslippskutt enn vi ser i dag, gir ikke avgifter en forutsigbar reduksjon i utslipp. Hvor høy en avgift må være og hvor raskt den må trappes opp for å kutte klimagassutslippene praktisk talt til null er vanskelig å vite. Generelt har reguleringer (forbud/påbud) som regel større “styringseffektivitet” enn avgifter – det vil si at man er sikrere på at de politiske målene blir nådd. Samtidig kan det være vanskeligere å få gjennomslag for forbud og påbud enn økonomiske virkemidler som avgifter.

- Mulig ulempe: I stedet for andre tiltak?

Hvis KAF innføres i tråd med økonomiske lærebøker, bør andre tiltak samtidig fjernes for å unngå «dobbelregulering». Men hvis KAF på denne måten kommer i stedet for andre tiltak, blir klimaeffekten mer usikker, og det blir mindre mulighet for politisk styring med omstillingen til fornybarsamfunnet. På den annen side trenger ikke KAF å innføres slik enkelte forkjempere har tatt til orde for. Naturvernforbundet ønsker f.eks. at KAF kommer på toppen av eksisterende karbonavgifter (se lenke lenger opp).



4.2 Fordelingssiden av KAF

Til nå har diskusjonen om miljøavgifter gjerne handlet om hvorvidt inntektene fra slike avgifter skal brukes på såkalt «grønn skatteveksling» (at skatt på f.eks. arbeid reduseres tilsvarende, slik [Civita har foreslått](#)) eller om de skal øremerkes tiltak som reduserer klimagassutslippene (f.eks. påslaget på el-avgiften som går til å støtte energisparing). Et tredje alternativ er at pengene fordeles til folk gjennom ulike offentlige tjenester, altså at de går inn som ordinære inntekter i statsbudsjettet og fordeles på demokratisk vis. Forslaget om KAF introduserer et fjerde alternativ: At pengene fordeles flatt, slik at alle innbyggere får like mye inn på kontoen. Dette kan tenkes å ha både fordeler og ulemper:

- Fordel: Økt folkelig støtte til høy avgift hvis den deles ut til folket

[Forskning har vist](#) at nordmenn blir mer positive til miljøavgifter dersom inntektene øremerkes til miljøtiltak, noe som i liten grad er tilfelle i dag. Det finnes foreløpig ingen tilsvarende forskning på holdninger til KAF, men man kan tenke seg at fordeling av hele karbonavgiften tilbake til folket vil gi økt oppslutning, som igjen gjør det mulig å få politisk støtte til en høy avgift. Ettersom ingenting av pengene blir igjen hos myndighetene, kan avgiften også få støtte hos dem på høyresiden som er skeptiske til avgifter og offentlig forbruk. Hvis nye grupper på denne måten trekkes inn i klimadiskusjonen, vil det i seg selv være positivt.

- Mulig ulempe: Mindre penger til andre tiltak?

Hvis KAF erstatter eksisterende karbonavgifter, vil dagens inntekter til staten reduseres med mer enn ti milliarder kroner. Med KAF vil disse midlene «privatiseres» - de vil deles ut direkte til folk i stedet for å kunne brukes på offentlige tjenester, miljøtiltak eller annet som finansieres over statsbudsjettet. Hvis KAF derimot kommer på toppen av dagens avgifter, forsvinner dette problemet.

- Mulig ulempe: Geografisk fordeling nasjonalt

KAF legger en flat kostnad på alle klimagassutslipp, uavhengig av tilgjengelige alternativer. I noen deler av landet er det vanskeligere å klare seg uten bil eller fly enn i andre. Siden inntektene fra KAF fordeles flatt tilbake til alle innbyggere, kan dette gi en viss omfordelingseffekt fra bygd til by eller fra nord til sør. Slike fordelingseffekter kan motvirkes gjennom sterkere distriktpolitikk eller gjennom økt tilrettelegging for fossilfrie alternativer (f.eks. tog til Nord-Norge), men de må i så fall finansieres på andre måter enn med KAF, siden hele ideen med KAF er at alle inntekter skal fordeles tilbake til innbyggerne.



4.3 Internasjonale effekter

KAF er tenkt som en global løsning, der alle land ideelt sett innfører samme system og samme nivå på avgiften. På samme måte som med kvotehandel er det imidlertid fullt mulig å innføre KAF i ett land om gangen. Norge kan derfor innføre systemet uavhengig av andre land. James Hansen foreslår at dette kan gjøres ved at avgiftsforskjellene mellom land jevnes ut med egne ordninger for import og eksport: Bedrifter som eksporterer til land uten KAF, får refusjon for avgiften de har betalt, mens importerte produkter belastes med en karbontariff hvis de kommer fra land uten KAF. Dette kan ha både positive og negative sider.

- Mulig fordel: Importavgift som “pressmiddel”

Ekstra toll på import fra land uten KAF gir disse landene et insentiv til å innføre avgiften, slik at deres egne innbyggere blir sittende igjen med inntektene i stedet for at de kreves inn som toll av andre land. Dette vil være en stor fordel dersom det fører til at flere land legger avgift på karbonutslipp. Det kan imidlertid også skape konflikter og beskyldninger om skjulte handelsrestriksjoner mot utviklingsland. At slike tollordninger er svært kontroversielt og tidligere har ført til alvorlige konflikter f.eks. i FN's klimaforhandlinger, er hovedgrunnen til at ikke lignende løsninger allerede er innført for å kompensere for dagens karbonpriser.

- Ulempe: Geografisk fordeling globalt

KAF innebærer å legge en lik pris på klimagassutslipp globalt. Selv om Norge innfører avgiften ensidig, vil også andre land indirekte måtte betale ved at varer de eksporterer til Norge ilegges en straffetoll. Å ilegge den samme prisen på utslipp i Norge og Bangladesh vil imidlertid slå svært forskjellig ut, ettersom kjøpekraften i de to landene er så ulik. På globalt nivå vil KAF i praksis bety at man erstatter dagens prinsipp om “differensiert ansvar” mellom Nord og Sør, med et prinsipp om likebehandling.

- Mulig ulempe: Favoriserer fossilproduserende land?

Forslaget om KAF tar utgangspunkt i at avgiftene skal legges på førsteleddet, altså produksjonen av fossil energi. Derfra vil avgiften forplante seg videre til alle varer og tjenester basert på denne fossile energien. Men dersom det bare er land som produserer fossil energi som skal ta inn avgiften, og avgiften skal fordeles tilbake til disse landenes innbyggere, kan land som er avhengige av import av fossil energi bare ende opp med kostnader, uten mulighet til å fordele noe tilbake til egne innbyggere. Det er uklart i hvor stor grad dette vil bli et reelt problem og hvilke konsekvenser det kan få.



4.4 Spørsmål å utrede

Som det framgår av punktene over, er det flere valg for hvordan KAF evt. kan innføres, som kan ha stor betydning for resultatet. Uavhengig av hvor viktig forslaget om KAF skal være i SVs klimapolitikk kan det derfor være viktig å få flere sider av forslaget utredet. Dette er spesielt viktig siden forslaget ikke ble vurdert av Grønn skattekommisjon. Spørsmål å utrede kan f.eks. være:

- Hva slags nivå vil en avgift måtte ha for faktisk å føre til utslippskutt i forskjellige sektorer? Hvor mye større støtte kan et slikt avgiftsnivå få i befolkningen dersom inntektene fordeles tilbake?
- Hvilke fordelingseffekter vil en slik avgift ha mellom inntektsgrupper og geografiske områder?
- Forholdet til eksisterende avgifter: Skal KAF erstatte eller komme på toppen av disse (evt gradvis utfase) – hvordan kan dette løses?
- Import og eksport: Hvor enkelt vil det være å beregne avgift på importerte produkter? Eller på refusjon i forbindelse med eksport? Hvordan vil innføring av slike ordninger bli møtt av andre land?
- Hvilke fordelingseffekter kan KAF få på globalt nivå - mellom Nord og Sør, mellom fossilprodusenter og fossilimportører?

5. Veivalg for SV: To alternativer

Flere elementer av KAF er verken nytt eller kontroversielt – SV støtter allerede høyere avgifter på klimagassutslipp og ønsker at Norge skal gå foran på dette området uavhengig av hva andre land gjør. Det nye med KAF er først og fremst “pakkeløsningen” forslaget representerer. I diskusjonen om SVs politiske prioriteringer framover er kanskje det viktigste å avklare om SV ønsker å fronte KAF som en slik “pakkeløsning”, eller om man eventuelt vil støtte elementer av forslaget basert på eksisterende politikk. Nedenfor følger to ulike syn på dette spørsmålet, som utgangspunkt for debatt i partiorganisasjonen.

5.1 Appell for KAF, ved Hallvard Birkeland

Paris-konferansen gir ikke rike land tid til utsettelse av utslippskutt. Norge er blant landa som har hovedansvaret for at karbonbudsjettet til 1,5 grader allerede er fullt. Men verken dagens kvotehandels-systemer eller de statiske karbonavgiftene vi har innført i Norge, er i nærheten av å utløse den dramatiske omstillingen som er nødvendig. Som bl.a. Naomi Klein har slått fast, er en stigende karbonavgift en viktig del av løsningen. Men venstresida og miljøbevegelsen har ikke reist dette kravet med noen kraft, fordi regningen må betales av folk flest, og de stigende prisene vil særlig ramme folk med lite penger.



KAF er en løsning på denne knuten. KAF er enkelt, transparent og sosialt rettferdig: Storforsbrukere går i minus, småforsbrukere (2/3 av folket) i pluss. Det er en Robin Hood-skatt. Det vil gi folkelig støtte som åpner for å gradvis heve karbonavgiften til den fasen ut fossile brensler. KAF vil gi forutsigbarhet for folk, næringsliv og politikere, og vil dermed gjøre det lettere å ta klima- og miljøvennlige valg. Det vil stimulere nyskaping, og er for Norge det motsatte av å kjøpe seg fri. Det er å ta kuttene hjemme, det er å gjøre det dyrt å kjøre fossilbil og tilsvarende lønnsomt å bruke kollektiv eller sykkelvariant. Om vi innfører KAF og bensinprisen stiger med 5 kroner i året, så vil overgangen til kollektiv, el-sykkel/bil gå langt raskere enn Arbeiderpartiets forslag om å forby salg av fossilbiler fra 2030. Siden KAF gir full kompensasjon for vanlig folk, blir de som på kort sikt må ta fossilbil ikke straffet av KAF, men oppmuntret til å bli mer grønne.

Det haster med å få til et alternativ til «kjøpe-seg-frikvote»-handel. MDG har allerede programfestet KAF men snakker ikke om det. SV må ta klart stilling, og gå i bresjen for KAF. Det vil gi partiet en langt tydeligere stemme i klimakampen. Sammen med MDG, Naturvernforbundet og etterhvert større deler av miljø- og fagbevegelsen kan SV presse AP til å innføre KAF i 2017. Det kan og må bli et viktig eksempel for verden!

5.2 Innvending mot KAF, ved Ola Skaalvik Elvevold

Karbonprising har en rolle å spille i klimapolitikken. Men norsk klimapolitikk har vært for *mye* fokusert på generelle økonomiske virkemidler, ikke for lite. Det ensidige fokuset på karbonprising og kvotehandel har forsinket arbeidet for å fase ut oljeindustrien og bygge nullutslippssamfunnet.

Et problem så omfattende som klimaproblemet trenger mange ulike løsninger. Fossil energi må angripes både på tilbudssiden og etterspørselssiden. Vi må la olja ligge. Vi må satse på jernbane og kollektivtransport. Vi må bygge ut fornybar energi samtidig som vi bruker energien smartere. Vi trenger en kombinasjon av påbud og forbud, ny infrastruktur og teknologiutvikling som gjør det lett å leve grønne liv. Det vi ikke trenger er å bytte ut den dogmatiske troen på kvotehandel med nok en idé om ett enkelt virkemiddel som en vidunderkur. Det er konkrete tiltak som løser klimakrisa, og derfor er det konkrete tiltak SV bør prioritere. KAF rører for eksempel ikke den desidert største norske klimaforurenseren, nemlig norsk oljeeksport. SV har ikke råd til å flytte hovedfokuset vekk fra oljeindustrien.

Karbonprising har en rolle å spille. Men prising alene skaper ikke de strukturelle skiftene vi trenger. Generelle økonomiske virkemidler bygger ikke det nullutslippssamfunnet vi trenger, med fornybare næringer og grønne arbeidsplasser. Og generell prising kan skape flere uønskede effekter. KAF tar ikke hensyn til f. eks. geografiske fordelingsforhold. I flere deler av landet kan man i dag ikke reise noen lengre avstand uten bruk av fossil energi og fly.



KAF insisterer på at fellesskapet ikke kan inndra større andeler privat rikdom for å gjennomføre klimadugnaden. Implisitt ligger påstanden om at folks skattevilje avhenger av at man får penger i stedet for gode tjenester tilbake fra staten. Denne påstanden finnes det ikke belegg for. Et sosialistisk parti bør ha større selvtillit på vegne av vår røde og grønne politikk, enn hva KAF legger til grunn.