

Statens utgifter for klimapolitikk

Rögnvaldur Hannesson

Professor emeritus

Norges Handelshøyskole

Oktober 2018

Formål

Dette notatet er hovedsakelig oppdatering av et notat jeg skrev i februar 2017 om klimapolitikkenes kostnader. Oppdateringen dreier seg om statsbudsjettets utgifter til klimapolitikk. I notatet fra 2017 brukte jeg påløpte utgifter for 2015, men denne gangen inkluderer jeg påløpte utgifter for 2017, saldert budsjett for 2018, og forslag for 2019 slik det foreligger ultimo oktober 2018.

Selv om alle disse beløpene ikke nødvendigvis er reelle kostnader (noen er overføringer), er de uansett viktige for prioriteringer på statsbudsjettet. Mer penger til klimapolitiske formål betyr enten mindre bevilgninger til andre formål eller mer bruk av penger fra Oljefondet. En annen og viktig merknad er at de største kostnadene for klimapolitikken ikke nødvendigvis kommer til syne over statsbudsjettet. Viktigst her er nok elektrifiseringen av oljeplattformene, hvor mye penger blir brukt på tiltak som ingen virkning har totalt sett. Et annet aspekt er de mange mindre gode valg folk blir tvunget til på grunn av klimapolitisk betingede restriksjoner; færre parkeringsplasser, avgifter på bensin- og dieslbiler og ditto drivstoff, samt byfortetting som reduserer tilbud av eneboliger. Alle disse tingene ble berørt i notatet fra 2017.

Statens klimapolitiske utgifter

I Vedlegg 1 vises de utgifter på statsbudsjettet som kan sies å være klimapolitisk motiverte. Disse var nesten 14 milliarder i 2017, eller 0,75% av statens samlede utgifter. Ifølge forslaget for 2019 skal de stige til 16,1 milliarder, som er drøyt 1% av statens budsjetterte utgifter for det året.

Sammenligner vi med påløpte utgifter i 2015, finner vi at disse utgiftene har falt fra 21,5 milliarder, som utgjorde 1,3% av statens samlede utgifter det året. Det høye tall for 2015 skyldes kapitalinnskudd til Energifondet på 9,2 milliarder. I 2016 var det innskuddet enda høyere, 14,25 milliarder, men ble i etterfølgende år erstattet av langt lavere overføringer og kapitalinnskudd. Energifondet ble bygget opp med statlige kapitalinnskudd og overføringer og skal bidra til finansieringen av det statlige foretak Enova, hvis formål er å gi støtte til tiltak som reduserer klimagassutslipp. Kontrollen over Enova og Energifondet ble i 2018 overført fra Olje- og energidepartementet til Klima- og miljødepartementet.

Årsaken til lavere klimapolitiske utgifter sammenlignet med 2015 ligger således ikke i reduserte klimapolitiske ambisjoner. Tvert imot ser vi en økning fra år til år fra faktisk utfall for 2017 til budsjettforslaget for 2019. I budsjettokumentene dukker det også stadig opp nye og voksende poster helt eller delvis rettet inn mot klimapolitiske mål.

En prosent av statsbudsjettet kan synes trivielt, men statsbudsjettet er stort og favner vidt. Det gir mest mening å sammenligne dette tallet med andre poster på statsbudsjettet av tilsvarende størrelse; det forteller noe om prioriteringen. Det budsjetterte beløp for 2019 (17 mrd.) er nesten like stort som foreslås brukt på riksveier, både vedlikehold og nybygg, (19,3 mrd.). Det er også stort nok, og vel så det, for å lukke gapet mellom det som brukes på forsvaret og det 2% målet NATO har gått inn for (dette gapet er 13,7 mrd. i budsjettforslaget for 2019).

Men det er mer å fortelle; uteblitte inntekter har samme virkning på statsbudsjettets saldo som direkte utgifter. Elbiler er fritatt fra engangsavgift og moms. Vi anslår tapet av engangsavgift til 9,2, 12,7 og 18,9 milliarder for 2015-17 og tapt moms til 1,6, 1,6 og 2,6 milliarder for de samme år (for detaljer, se Vedlegg 2). Dermed er vi kommet opp i en kostnad for klimapolitikken på 35,5 milliarder for 2017. For 2018 og 2019 kan den samlede budsjettkostnad forventes å øke til 40 milliarder og vel så det.

Siden det dreier seg om uteblitte avgifter på biler, er det særlig interessant å sammenligne med hva norske bilister betaler i bompenger. I 2015-17 ble det betalt mellom 10 og 11 milliarder i bompenger. Dette er mindre enn statens provenytab for engangsavgiften i 2016 og 2017, for ikke å nevne provenytabet for uteblitt moms. Med andre ord, fjerning av elbilenes fritak for engangsavgift og moms ville vært mer enn nok for å kompensere staten for fjerning av alle bompenger, med de meromkostninger de medfører for landets bilister. Og landets bilister, det er stort sett hver kvinne og mann over 18 år.

Hva klimautgiftene går til

Ikke overraskende er det Klima- og miljødepartementet som har den største delen av klimautgiftene, ca. en halvdel av de budsjetterte midler for 2019. Av disse går nesten en tredjedel (tre milliarder er budsjettert for 2019) til internasjonale klimatiltak. Mesteparten av dette går til å forhindre avskoging i Indonesia, Brasil og Colombia. En annen tredjedel går til Enova, som alt er omtalt og som skal fremme fornybar energi og utfasing av fossil sådan.

Utenriksdepartementet er den nest største bidragsyter til klimapolitikken; nesten fire milliarder er budsjettert for 2019. Største enkeltpost på departementets budsjett er fornybar energi, med litt over én milliard budsjettert for 2019. Disse utgiftene skal støtte utvikling av fornybar energi i diverse utviklingsland. Samferdselsdepartementet budsjetterer tre milliarder til klimapolitiske utgifter for 2019. Av dette er halvparten støtte til store, kollektive samferdselsprosjekter. Disse midlene skal hovedsakelig gå til Fornebubanen og Bybanen i Bergen. Dette er et ledd i å motarbeide privatbilisme og legge til rette for fortetting av byområder.

Hva får man så igjen?

Regjeringens klimamål er ambisiøse. Ifølge Klima- og miljødepartementets budsjettforslag for 2019 (side 14) skal de norske utslippene av klimagasser i 2030 være redusert med minst 40% i forhold til 1990, og med hele 85-90% i 2050. Men det går ikke helt bra. Figur 1 viser at utslippene i 2017 var litt høyere (2,4%) enn i 1990, og siden 2009 har de stort sett vært uforandret. Det er petroleumsnæringen og transportsektoren som står for økningen, mens i andre sektorer har utslippene gått ned eller vært uforandret. Disse utslippsøkningene er nært knyttet til den velstandsøkning som har funnet sted i Norge de siste tiårene. Petroleumsnæringen er lokomotivet i norsk økonomi, ikke minst for det offentlige. Denne velstandsøkningen har gitt seg utslag bl.a. i at vi reiser mer, både med bil og fly, med derav følgende utslipp av klimagasser.

Diverse regjeringer har gått løs på transportsektoren for å få ned utslippene og kunne fremstå i bedre lys for likesinnede politikere i andre land som også er opptatt av klimagassutslipp. Elbilsatsingen er alt nevnt. I tillegg har vi innblanding av planteolje i dieselolje, et tvilsomt tiltak all den stund den hovedsakelig kommer fra palmeolje fra plantaser i tropene hvor man har ryddet skog for å gi plass til dem. Skog binder som bekjent kulldioksid, så palmeoljens klimagevinster er mer enn tvilsomme. Dertil kommer satsing på gange og sykkel som alternativ til bil. Myndighetene i våre storbyer oppmuntres til å bygge tett og høyt, slik at man kommer seg til jobb eller hva det måtte være med sykkel eller sågar apostlenes hester. Men det er ikke slik mesteparten av Norges befolkning vil bo; barnefamilier vil gjerne bo på bakkenivå for å kunne slippe ungene ut på grønt gress uten tilsyn.

Av og til antar sykkelsatsingen komiske proporsjoner. I Bergensområdet har man bygget sykkelveier i og utenfor bykjernen, men særlig de sistnevnte blir minst sagt lite flittig brukt. Noen ganger har jeg sett sykkelveien ut til Flesland flyplass være til glede for gjester på hotellene i nærheten av flyplassen når de drar rullekoffertene sine etter seg på vei til terminalen, men syklistene på vei til utlandet har jeg sjelden sett. I mitt nærområde ute på Sotra har jeg sett et lite pent skur med vegger av perforert

aluminium og som ikke er noen arkitektonisk perle. I skuret er det sykkelstativer, antakelig for dem som måtte ønske å sykle til bussterminalen for så å ta bussen til byen. Det er ikke mange sykler å se i det skuret. Utenfor Handelshøyskolen i Bergen er det anlagt 250 sykkelstativer som for det meste står ubrukt; på det meste har jeg sett tre sykler stå der. Handelshøyskolens ledelse kjenner vel reisevanene til sine studenter så pass godt at de neppe har funnet på dette selv, så dette anlegget må antas å være påbudt av en eller annen myndighet. Forhåpentligvis tar man før eller senere til fornuft og river opp disse stativene og selger dem som skrapjern og anlegger isteden sårt trengte parkeringsplasser.

Figur 1: Utslipp av klimagasser i Norge 1990-2017. Kilde: Statistisk Sentralbyrå.

Kyotoavtalens irrelevans

At effekten av klimapolitikken så langt ikke er den helt store når det gjelder de særnorske klimamålene er en ting, men sett i den store sammenheng er de uten betydning. Utslippene av klimagasser er et globalt problem, og Norges bidrag til disse er ca. 0,2%. Men problemet er større enn som så; de klimatiltak de land som i Kyotoprotokollen forpliktet seg til å sette i verk har heller ikke hatt noen virkning. Figurene 2 og 3 viser henholdsvis utslipp og konsentrasjon av kulldioksid, verdens viktigste klimagass. I det første tiåret etter årtusenskiftet akselererte disse utslippene, like etter at Kyoto-overenskomsten trådte i kraft. Hvis kulldioksid gir varmere klima, så skyldes dette konsentrasjonen av denne gassen i atmosfæren. Denne har økt jevnt og trutt siden man begynte å måle i 1959, som Figur 3 klart viser.

Hvorfor har det gått slik? Like før jeg oppdaterte de tallene som presenteres i dette notatet, leste jeg boken *The Green Paradox* av den tyske økonom Hans-Werner Sinn. Han legger ikke fingrene imellom når det gjelder virkningen, eller rettere sagt mangelen på virkning, av de klimapolitiske tiltak Kyoto-landene har igangsatt. Det grønne paradoks består i at satsing på fornybar energi i noen utvalgte land ikke har annen virkning enn å stimulere til økt forbruk av fossile brensler i andre land, så lenge tilbudet av fossile brensler ikke endres, og over dette tilbudet har Kyoto-landene liten eller ingen innflytelse. Og det er verre enn som så; produsentene av fossile brensler kan tenkes å øke sitt tilbud av olje, kull og naturgass hvis de tror at satsninger på fornybar energi vil gjøre deres produkter mindre verdifulle i fremtiden. Ser vi på utslippene etter årtusenskiftet, ser det ut til at nettopp noe slikt har skjedd. Så lenge man ikke gjør noe med tilbudet av fossile brensler, vil lite skje med utslippene av klimagasser fra disse kilder, og det er få tegn til at produsentene av fossile brensler er så opptatt av klimaspørsmålet at de vil begrense sitt tilbud. Ikke en gang det tilsynelatende så klimafrelste Norge har vært i nærheten av noe slikt. Det må da også sies at til og med slike tiltak fra norsk side ville ha liten virkning; dertil er de norske olje- og gassreservene for små i den store sammenheng. Dessuten ville de fleste norske velgere neppe vært begeistret for slike tiltak og i hvert fall ikke for de statsbudsjettmessige konsekvenser.

Figur 2: Utslipp av kulldioksid fra fossile brensler 1965-2017. Kilde: BP Statistical Review of World Energy.

Figur 3: Konsentrasjon av kulldioksid målt på Mauna Loa, Hawaii. Kilde: <https://www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/data.html>

Kritikken fra Hans-Werner Sinn er særlig interessant fordi han aksepterer fullt ut FNs Klimapanelts spådommer om global oppvarming og dens katastrofale virkninger. Men Sinn er en særdeles habil økonom og lar ikke ønsketenkning sløve sine analytiske evner; keiseren har uansett ingen klær. Han leverer også en nærmest panegyrisk beskrivelse av hvordan nettopp fossile brensler har hevet vår levestandard til uante høyder og gjort det mulig å brødfø syv milliarder mennesker. Med et slikt utgangspunkt skulle man kanskje trodd at det spørsmål ble stilt om ikke klimakuren er verre enn sykdommen, og om ikke det problem vi har med fossile brensler helst måtte være det at vi ikke kommer å ha nok av dem til evig tid.

Vedlegg 1

Anslag av Statsbudsjettets klimautgifter, million kr.

Kapite			Regnskap	Saldert	Forslag	
I	Post		2017	2018	2019	
		Klima- og miljøverndepartementet				
		Andel				
1400	1	Driftsutgifter	50 %	138,0	142,9	144,3
1400	2	Spesielle driftsutgifter	50 %	28,8	42,3	53,3
1400	70	Miljøstiftelser	*	17,7	18,2	17,3
1400	71	Internasjonale organisasjoner	50 %	39,4	42,6	44,0
1400	74	Arktisk miljøovervåking	50 %	2,1	2,2	2,4
1400	76	Nasjonale og internasjonale miljøtiltak	50 %	18,7	57,6	48,7
1410	21	Miljøovervåking	50 %	131,1	140,7	138,6
1410	50	Miljøforskningsinstitutter	50 %	89,1	93,4	95,6
1410	51	Miljøforskningsprogrammer	75 %	203,9	207,0	219,8
1410	70	Miljøforskning, nasjonale oppgaver	50 %	24,6	27,2	19,0
1410	73	Infrastrukturtiltak	50 %	4,7		
1420	1	Miljødirektoratet drift	50 %	334,2	334,0	344,6
1420	21	do, spesielle driftsutgifter	50 %	129,0	128,8	131,5
1420	23	Gebyrrelatert virksomhet	50 %	76,6	68,4	67,8
		100				
1420	61	Tilskudd til klimatiltak	%	27,7	153,9	158,2
		100				
1420	74	CO ₂ kompensasjonsordning	%	636,4	496,0	538,2
1420	77	Div. organisasjoner og stiftelser	50 %	7,2	7,2	7,2
		100				
1422		Miljøvennlig skipsfart	%	16,8	5,4	12,6
		100				
1428	50	Klimagasser og energiomlegging (Enova)	%			3064,5
1474		Nordområdesenter for klima & miljøforskning	50 %	29,2	25,9	26,4
		100				
1481		Kjøp av klimavoter	%	133,8	148,7	204,8
		100				
1482		Internasjonale klima- og utviklingstiltak	%	2977,7	2979,8	3180,6
		Delsum		5066,7	5122,1	8519,6
		Utenriksdepartementet				
117		EØS-finansieringsordningene	25 %	452,1	361,7	694,3

118	73	Klima, miljøtiltak og hav	50 %	15,1	20,3	16,3
			100			
162	72	Fornybar energi	%	1276,2	1492,7	1122,0
			100			
163	70	Miljø og klima	%			983,6
172	70	Verdensbanken	50 %	458,0	458,0	458,0
172	71	Regionale banker	50 %	381,6	420,0	343,5
172	72	Strategisk samarbeid	50 %	115,3	67,8	97,5
		Delsum		2698,3	2820,5	3715,1
		Olje- og energidepartementet				
1830	50	Overføring til Norges Forskningsråd	50 %	446,8	385,0	400,3
			100			
1825	50	Klima- og energifondet	%	2586,0	2670,0	
1830	70	Nordisk energiforskning	50 %	8,3	5,7	5,5
			100			
1840		CO2 håndtering	%	1024,0	507,7	669,5
		Delsum		4065,1	3568,3	1075,3
		Samferdselsdepartementet				
			100			
1330	61	Belønning for kollektivtransport i byene	%	1364,7	731,5	752,0
			100			
1330	64	do, byavtaler	%	211,0	750,0	771,0
			100			
1330	63	Tilskudd til store kollektivtransportprosjekter	%		785,0	1532,0
		Delsum		1575,7	2266,5	3055,0
		Landbruksdepartementet				
1137		Forskning og innovasjon	25 %	157,9	151,1	148,0
			100			
1142	75	Tilskudd til klimarådgivning på gårder	%	5,4		
			100			
1149	73	Tilskudd til skog, klima og energiltak	%	55,5	48,9	38,9
1150	50	Landbrukets utviklingsfond	25 %	324,4	280,9	283,4
		Delsum		543,3	480,8	470,3
		Nærings- og fiskeridepartementet				
			100			
950	52	Nysnø klimainvesteringer	%		70,0	100,0
		Totalt		13949,0	14328,3	16935,3
		Statsbudsjettets samlede utgifter ("Gul bok", tabell 2.2)		1852351,0	1615814,0	1612308,0
		Klimautgifter som andel av statsbudsjettets utgifter		0,75	0,89	1,05

Kommentar til tabellen

Mange av utgiftspostene kan ikke i sin helhet relateres til klimapolitiske tiltak. For det meste har jeg antatt at halvparten av de postene hvor klimapolitikk er omtalt som en vesentlig del er blitt tilskrevet klimapolitikk. Prosentandelen anslått for klimapolitikk er vist i kolonne fire. Halvparten av driftsutgiftene for Klima- og miljøverndepartementet er tilskrevet klima. Beløpet i Kapittel 1400 post 70 (merket med *) er støtten til Fremtiden i våre hender, Regnskogfondet, Natur og ungdom, Miljøagentene, Bellona og Zero. Klimapolitikk er en vesentlig del av agendaen for alle disse organisasjonene, men noen driver også med miljøpolitikk mer allment. På den annen side har vi utelatt Norges Naturvernforbund, som er engasjert i klimapolitikk i tillegg til natur- og miljøvern mer allment.

Vedlegg 2

Provenytap p.g.a. elbiler

Engangsavgiften for motorvogner var 69% av importverdien av motorvogner til persontransport i 2011 og 2012 og var høyere før den tid. Siden har den falt jevnt og trutt og var kun 31% i 2017. Dette fallet må antas å skyldes økt import av elbiler.

Tabell 2 viser engangsavgift på motorvogner 2015-17, både faktisk avgift og hva den ville ha vært dersom den hadde forblitt 69% av bilimportverdien som i 2011-12. Rekke 4 viser forskjellen, som vi bruker som anslag på uteblitt engangsavgift.

Tabell 2

Import av motorvogner, engangsavgift på personbiler (milliarder kr.), førstegangsregistrerte biler, og endring i registrerte elbiler

		2015	2016	2017
1	Import av biler til persontransport	39,5	43,1	50,5
2	69% av bilimport	27,2	29,8	34,8
3	Engangsavgift på motorvogner	18,0	17,0	15,9
4	Uteblitt engangsavgift	9,2	12,8	18,9
5	Førstegangsregistrerte biler	175805	174469	183690
6	Endring i registrerte elbiler	30482	28398	41451
7	Rekke 6 delt på rekke 5	0,1734	0,1628	0,2257
8	Rekke 7 ganger rekke 1	6,8	7,0	11,4
9	23% av rekke 8 (uteblitt moms)	1,6	1,6	2,6

Elbiler er også fritatt fra moms. Momsen er ellers 23% av importverdien av nye biler. Vi anslår verdien av importerte elbiler på følgende måte, ut fra tall i Tabell 2. Siden de fleste elbiler er ganske nye, må endring i antallet registrerte elbiler hovedsakelig skyldes nye biler. Vi bruker dette for å regne ut andelen elbiler av nyregistrerte biler. Dette tallet vises i Rekke 7 i Tabell 2 og brukes for å anslå hvor stor andel av bilimportverdien som skyldes elbiler. Derefter kan vi finne tapt moms (siste rekke i Tabell 2). Dette undervurderer nok den uteblitte moms, fordi nyregistrerte biler også inkluderer slike som ikke er for persontransport.