



STORTINGET

Innst. 284 S

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra finanskomiteen

Dokument 8:78 S (2020–2021)

Innstilling fra finanskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Espen Barth Eide, Eigil Knutsen, Kari Elisabeth Kaski og Per Espen Stoknes om å innføre bedre måltall for et grønt, smart og nyskapende Norge i tråd med OECDs indikatorsett for grønn vekst

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

1. Stortinget ber regjeringen oppgi samme sett av årlig oppdaterte grønn vekst-indikatorer som i dag rapporteres til OECDs Green Growth Indicators i hvert forslag til statsbudsjett.
2. Stortinget ber regjeringen ta i bruk utvalgte grønn vekst-indikatorer som langsiktig styringsverktøy for norsk økonomi som førende ved utforming av strategiske mål for energi-, miljø- og næringspolitikken, slik at forbedringen i karbonproduktiviteten i norsk økonomi som minimum skal ligge over det gjennomsnitt som den vitenskapelige konsensus anbefaler, altså over 5 prosent per år.
3. Stortinget ber regjeringen utrede en proveny-nøytral skattemodell for grønn vekst. Denne skal gi skatteincentiver til virksomheter som over tid omstiller seg til reell grønn vekst (forbedrer sin karbonproduktivitet relativt til utgangspunktet), og balanseres med tilsvarende skatteøkning til øvrige virksomheter.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fredric Holen Bjørdal, Svein Roald Hansen, Ingrid Heggø, Eigil Knutsen og Julia Wong, fra Høyre, Elin Rodum Agdestein, lederen Mudassar Kapur, Anne Kristine Linnestad, Anders Riise og Aleksander Stokkebø, fra Fremskrittspartiet, Morten Ørsal Johansen, Hans Andreas Limi og Sylvi Listhaug, fra Senterpartiet, Sigbjørn Gjelsvik og Trygve Slagsvold Vedum, fra Sosialistisk Venstreparti, Kari Elisabeth Kaski, fra Venstre, Ola Elvestuen, fra Kristelig Folkeparti, Tore Storehaug, fra Miljøpartiet De Grønne, Kristoffer Robin Haug, og fra Rødt, Seher Aydar, viser til forslaget fra stortingsrepresentantene Espen Barth Eide, Eigil Knutsen, Kari Elisabeth Kaski og Per Espen Stoknes om å innføre bedre måltall for et grønt, smart og nyskapende Norge i tråd med OECDs indikatorsett for grønn vekst. Komiteen viser til at finansministeren har uttalt seg om forslaget i brev av 1. februar 2021. Brevet følger som vedlegg til denne innstillingen.

Komiteen viser til at Norge årlig rapporterer om tilstand og utvikling på miljøområdet til OECD. Denne innrapporteringen blir gjort tilgjengelig på OECDs nettsider. Komiteen påpeker videre at regjeringen også rapporterer om miljømål i forbindelse med blant annet framleggelsen av statsbudsjettet. Ut over dette gir nettstedet Miljøstatus.no en oversikt over 23 miljømål Nor-

ge har, og viser status og utvikling for 83 tilhørende indikatorer.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt, deler finansministerens vurdering i brev av 1. februar 2021, der han uttaler:

«... [D]et er neppe hensiktsmessig å gjengi alle indikatorene som fremkommer i OECDs indikatorsett også i budsjettproposisjonene.»

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, merker seg videre at forslagsstillerne peker på karbonproduktivitet som et relevant måleinstrument for grønn vekst. Dette flertallet viser i denne sammenheng til finansministerens brev til komiteen, datert 1. februar 2021, der det advares om at «Å bruke forholdet mellom BNP og klimagassutslipp som styringsverktøy vurderes som mindre egnet og målrettet enn mål rettet direkte mot utslippene.» Dette flertallet deler finansministerens vurdering.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti viser til at forslagsstillerne foreslår å be regjeringen utrede en provenynøytral skattemodell for grønn vekst. Disse medlemmer viser til at regjeringen Solberg siden 2013 har gjennomført flere vekstfremmende lettelser, som kombinert med avgiftsendringer på klima- og miljøfeltet har bidratt til økonomisk vekst og reduksjon i norske klimagassutslipp.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt er av den oppfatning at regjeringen Solbergs rapportering om miljømål i forbindelse med fremleggelsen av statsbudsjettet, samt indikatorer på Miljøstatus.no, ikke er tilstrekkelig. Disse medlemmer mener langsiktige og nye utfordringer i det 21. århundret krever langsiktige og nye typer måltall for å kunne innfri både økonomisk utvikling og reduserte utslipp samtidig.

Disse medlemmer viser til at regjeringen Solberg i 2014 fjernet et gammelt indikatorsett og kapittel for bærekraftig utvikling fra statsbudsjettet. Disse medlemmer er av den oppfatning at det er behov for hovedindikatorer i statsbudsjettet knyttet til grønn vekst, som tettere sammenkobler økonomi og miljøpåvirkning.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen oppgi samme sett av årlig oppdaterte hovedindikatorer for grønn vekst som i

dag rapporteres til OECDs Green Growth Indicators, i hvert forslag til statsbudsjett.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til at Norge ligger under gjennomsnittet i OECD når det gjelder utviklingen på to viktige indikatorer for grønn vekst, nemlig forbedring i karbonproduktivitet og nyskaping med grønne innovasjoner. Disse medlemmer mener det derfor er behov for en mer målrettet innsats på flere av indikatorområdene, slik at man oppnår en raskere frakobling mellom ressursbruk og verdiskaping.

Disse medlemmer mener indikatoren for karbonproduktivitet gir en god indikasjon på omstillingshastigheten i retning av grønn økonomi, samtidig som den tar høyde for konjunkturer.

Disse medlemmer deler synspunktet om viktigheten av tiltak direkte rettet mot utslipp, og prinsippet bak en provenynøytral grønn skatteveksling. Disse medlemmer mener samtidig det er behov for videreutvikling av dette for videre grønn omstilling.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen ta i bruk utvalgte grønn vekst-indikatorer som langsiktig styringsverktøy for norsk økonomi som førende ved utforming av strategiske mål for energi-, miljø- og næringspolitikken, slik at forbedringen i karbonproduktiviteten i norsk økonomi som minimum skal ligge over det gjennomsnitt som den vitenskapelige konsensus anbefaler, altså over 5 prosent per år.»

«Stortinget ber regjeringen utrede en provenynøytral skattemodell for grønn vekst. Denne skal gi skatteincentiver til virksomheter som over tid omstiller seg til reell grønn vekst (forbedrer sin karbonproduktivitet relativt til utgangspunktet), og balanseres med tilsvarende skatteøkning til øvrige virksomheter.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er skeptiske til å føre en klima- og miljøpolitikk som fremstår som symbolpolitikk som flytter velstand og arbeidsplasser ut fra Norge uten at de globale utslippene går ned. Disse medlemmer mener norsk klimapolitikk må være kostnadseffektiv, målrettet og bidra til faktiske utslippskutt fremfor symbolpolitikk. Det hjelper lite hvis politikken som føres, gir mindre utslipp i Norge, men samtidig fører til at globale utslipp øker. Disse medlemmer mener Norge bør kutte utslipp der vi kan kutte mest til lavest mulig pris.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet mener at mål og virkemidler i klimapolitikken er noe som må være politisk definert og bestemt, og bygge på grundige prosesser der faglige vurderinger av behov for

og konsekvenser av vedtakene fremkommer. Disse medlemmer mener ikke det er hensiktsmessig at OECDs indikatorsystem skal være førende på området, men at det må være del av en større politisk vurdering knyttet til offensive nærings tiltak og målrettede kutt i klimagassutslipp. Det er opp mot de politisk definerte målene man bør vurdere måloppnåelsen. OECDs indikatorer kan være et verktøy i denne prosessen, men å tillegge disse indikatorene for stor vekt kan få uønskede utslag, og bærer preg av å være en i overkant teoretisk tilnærming som disse medlemmer ikke finner hensiktsmessig.

Disse medlemmer viser til at departementet i sitt brev fremholder at det alt i dag rapporteres på en rekke miljøindikatorer, og disse medlemmer støtter at det gjøres et utvalg basert på hva som er hensiktsmessig.

Komiteens medlem fra Rødt mener at vi trenger en mer handlekraftig og helhetlig klima- og miljøpolitikk, som kutter utslipp, tar vare på natur og gir mennesker bedre levevilkår både her hjemme og globalt. Men nettopp derfor mener dette medlem at løsningsen ikke ligger i begreper som «grønn vekst» og å bruke nasjonale mål for karboneffektivitet som styringsverktøy. Dette medlem mener at uansett hvor mange indikatorer og måleinstrumenter man innfører, vil ikke evig økonomisk vekst være forenelig med ei bærekraftig framtid på en klode med begrensede ressurser, og at begrepet «grønn vekst» ikke tar inn over seg dette strukturelle problemet med dagens økonomiske system. Dette medlem er også bekymret for at dersom man ensidig regner på nasjonale indikatorer, vil man få en klima- og miljøpolitikk som kanskje ser bra ut på papiret for nasjonen Norge, men ikke for det globale miljøet som helhet. Slike eksempler har vi allerede i metodikken for klimaregnskap, der utslipp i andre land som følge av forbruk i Norge ikke regnes som vårt ansvar, heller ikke utslipp basert på olje og gass vi eksporterer. Dette medlem er derfor bekymret for at å bruke indikatorer som karbonproduktivitet i norsk økonomi som styringsverktøy kan gi en politikk som kutter utslipp her hjemme, men øker de globalt, eller som kutter klimagassutslipp på bekostning av naturmangfoldet. Disse metodiske problemene, og kritikken av «grønn vekst» som begrep, er også grunnen til at dette medlem ikke støtter forslaget om å gi skatteincentiver basert på ideen om grønn vekst. Dette medlem støtter derimot at data vi allerede produserer til OECD, godt kan inkluderes i statsbudsjettene, men uten å ha noen rolle som aktivt styringsverktøy eller et grunnlag for endret skattepolitikk.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen oppgi samme sett av årlig oppdaterte hovedindikatorer for grønn vekst som i dag rapporteres til OECDs Green Growth Indicators i hvert forslag til statsbudsjett.

Forslag fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen ta i bruk utvalgte grønn vekst-indikatorer som langsiktig styringsverktøy for norsk økonomi som førende ved utforming av strategiske mål for energi-, miljø- og næringspolitikken, slik at forbedringen i karbonproduktiviteten i norsk økonomi som minimum skal ligge over det gjennomsnitt som den vitenskapelige konsensus anbefaler, altså over 5 prosent per år.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen utrede en provenyøytral skattemodell for grønn vekst. Denne skal gi skatteincentiver til virksomheter som over tid omstiller seg til reell grønn vekst (forbedrer sin karbonproduktivitet relativt til utgangspunktet), og balanseres med tilsvarende skatteøkning til øvrige virksomheter.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:78 S (2020–2021) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Espen Barth Eide, Eigil Knutsen, Kari Elisabeth Kaski og Per Espen Stoknes om å innføre bedre måltall for et grønt, smart og nyskapende Norge i tråd med OECDs indikatorsett for grønn vekst – vedtas ikke.

Oslo, i finanskomiteen, den 9. mars 2021

Mudassar Kapur

leder

Ola Elvestuen

ordfører



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Finansministeren

Stortinget
Ekspedisjonskontoret
0026 OSLO

Deres ref
2020/4623

Vår ref
21/393 -

Dato
1 .02.2021

Dokument 8:78 S (2020–2021) Representantforslag om å innføre bedre måltall for et grønt, smart og nyskapende Norge i tråd med OECDs indikatorsett for grønn vekst

Jeg viser til Finanskomiteens brev av 20. januar 2021, hvor komiteen har sendt overnevnte representantforslag fra stortingsrepresentantene Espen Barth Eide, Eigil Knutsen, Kari Elisabeth Kaski og Per Espen Stoknes til uttalelse.

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen oppgi samme sett av årlig oppdaterte grønn vekst-indikatorer som i dag rapporteres til OECDs Green Growth Indicators i hvert forslag til statsbudsjett.

Vurdering

Regjeringen omtaler sine miljømål blant annet i de årlige budsjettokumentene. I nasjonalbudsjettene presenteres utviklingen mot viktige klimamål. Blant annet presenteres utvikling i utslipp av klimagasser samlet, fordelt på gasser og fordelt på sektorer samt utslipp per innbygger. Her gis også data for og omtale av utslipp av de fem viktigste langtransporterte luftforurensninger. Enkelte av disse indikatorene er også inkludert i OECDs indikatorsett for grønn vekst. OECDs indikatorsett inneholder om lag 150 indikatorer for utvikling på ulike miljøtilknyttede områder, herunder utslipp av klimagasser, energibruk, materialbruk, tilstand for vann, land og naturmangfold, miljøavgifter og økonomisk vekst. OECDs indikatorsett oppdateres årlig og ligger åpent tilgjengelig på https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GREEN_GROWTH.

Indikatorsettet gir en nyttig oversikt over tilstand og utvikling på miljøområdet i

medlemslandene. Miljøstatus.no gir en oversikt over 23 miljømål Norge har og viser status og utvikling for 83 tilhørende indikatorer. I budsjettokumentene belyses miljømål og utviklingen gjerne med relevante indikatorer. Bruk av indikatorer for grønn vekst vurderes i lys av dette regelmessig, men det er neppe hensiktsmessig å gjengi alle indikatorene som fremkommer i OECDs indikatorsett også i budsjettproposisjonene.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen ta i bruk utvalgte grønn vekst-indikatorer som langsiktig styringsverktøy for norsk økonomi som førende ved utforming av strategiske mål for energi-, miljø- og næringspolitikken, slik at forbedringen i karbonproduktiviteten i norsk økonomi som minimum skal ligge over det gjennomsnitt som den vitenskapelige konsensus anbefaler, altså over 5 prosent per år.

Vurdering

OECDs publikasjoner gir verdifull informasjon og oversikter som er nyttig for politikktutforming. Forslagsstillerne ber om at utvalgte grønn vekst-indikatorer tas i bruk som langsiktig styringsverktøy. Karbonproduktivitet nevnes særskilt. OECD definerer karbonproduktivitet slik:

“Production-based CO₂ productivity reflects the economic value generated (in terms of real GDP) per unit of CO₂ emitted.”¹

Norges klimapolitikk er ambisiøs. Norge meldte i februar 2020 inn et forsterket mål under Parisavtalen om å redusere utslippene av klimagasser med minst 50 pst. og opp mot 55 pst. i 2030 sammenlignet med nivået i 1990. For 2050 er målet at Norge skal bli et lavutslippssamfunn. Med lavutslippssamfunn menes et samfunn hvor klimagassutslippene, ut fra beste vitenskapelige grunnlag, utslippsutviklingen globalt og nasjonale omstendigheter, er redusert for å motvirke skadelige virkninger av global oppvarming som beskrevet i Parisavtalen. Målene følges opp gjennom tilpasset rapportering både i proposisjoner og meldinger samt internasjonalt.

Karbonproduktivitet er en relevant størrelse, både i sammenligninger med andre land og som mål på utvikling over tid. Regjeringens mål er å benytte virkemidler som sikrer at de ambisiøse målene om utslippsreduksjoner gjennomføres på en kostnadseffektiv måte. Å bruke forholdet mellom BNP og klimagassutslipp som styringsverktøy vurderes som mindre egnet og målrettet enn mål rettet direkte mot utslippene. Dersom det er høy økonomisk vekst uten at utslippene går ned, vil karbonproduktiviteten forbedres. Også en situasjon med negativ økonomisk vekst kan gi forbedret karbonproduktivitet, dersom utslippene faller relativt mer enn BNP. Ingen av disse to alternativene reflekterer en ønsket utvikling. En ønsket utvikling innebærer at utslippene reduseres samtidig som den økonomiske veksten fortsetter.

¹ OECD (2017), Green Growth Indicators 2017, OECD Green Growth Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264268586-en>.

Hovedvirkemidlene i norsk klimapolitikk er sektorovergrepene virkemidler i form av avgifter og deltakelse i det europeiske kvotemarkedet, som sammen dekker mer enn 80 pst. av klimagassutslippene i Norge. Disse virkemidlene setter en pris på utslipp og bidrar til å vri produksjon og forbruk i mer klimavennlig retning. Dessuten satser regjeringen på utvikling av grønn teknologi og markeder for lav- og nullutslippsløsninger. Som nærmere beskrevet i departementets vurdering av forslag 3, har regjeringen varslet at klimagassavgiften skal økes gradvis til om lag 2 000 kroner (2020-kroner) i 2030, jf. Meld. St.13 (2020–2030) Klimaplan for 2021–2030. Dette legger til rette for at markedet får virke, og bidrar til en kostnadseffektiv klimapolitikk som betyr at vi oppnår utslippsreduksjoner til lavest mulig kostnad. Dette er dermed en politikk som legger til rette for økonomisk vekst. Ved et gitt mål for utslippsreduksjon vil denne politikken dermed, isolert sett, bidra til positiv utvikling i indikatoren karbonproduktivitet, selv om reduksjon i indikatoren ikke er definert som et mål i seg selv.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen utrede en provenynøytral skattemodell for grønn vekst. Denne skal gi skatteincentiver til virksomheter som over tid omstiller seg til reell grønn vekst (forbedrer sin karbonproduktivitet relativt til utgangspunktet), og balanseres med tilsvarende skatteøkninger til øvrige virksomheter.

Vurdering

I henhold til OECDs definisjon bestemmes karbonproduktiviteten av aktivitetens bidrag både til BNP og CO₂-utslipp. Karbonproduktiviteten kan dermed økes ved å:

- Øke den økonomiske verdiskapingen målt ved bidrag til BNP
- Redusere utslippene av CO₂

Norge er avhengig av betydelige skatteinntekter for å finansiere offentlige utgifter, og skatteinntektene fra fastlandsøkonomien er den viktigste finansieringskilden. En ulempe med de fleste skatter er at de virker negativt på verdiskapingen, og dermed reduserer karbonproduktiviteten. For å fremme verdiskaping, og dermed økt karbonproduktivitet, er det viktig å ha et skattesystem som i størst mulig grad bygger opp under effektiv ressursbruk.

Skatte- og avgiftssystemet har siden skattereformen i 1992 bygd på prinsippene om bl.a. brede skattegrunnlag, lave satser, likebehandling av næringer, virksomhetsformer og investeringer, og symmetrisk behandling av inntekter og utgifter. Formålet med prinsippene er at økonomiske beslutninger i så liten grad som mulig skal påvirkes av skattemessige forhold. Dette bidrar til effektiv ressursbruk og høy verdiskaping.

Sammensetningen av ulike skatter og avgifter er også viktig. Effektivitetstapet fra beskatningen vil reduseres dersom det legges størst vekt på skatter med lite


effektivitetstap og minst vekt på skatter med stort effektivitetstap. I utformingen av det norske skattesystemet har det eksempelvis blitt lagt betydelig vekt på at verdifulle naturressurser bør skattlegges høyere enn annen virksomhet. Årsaken til dette er at naturressurser er faste, immobile innsatsfaktorer som kan frembringe en særlig høy avkastning. Denne kan skattlegges uten å hemme verdiskapingen. I dag ilegges både petroleum og vannkraft grunnrenteskatt. Høyere skatt på naturressurser gir rom for å redusere andre vridende skatter og dermed øke verdiskapingen. Et prinsipielt fundert skattesystem som i liten grad hemmer verdiskapingen, er den ene bærebjelken i et skattesystem som fremmer økt karbonproduktivitet.

Prising av utslipp av CO₂ gjennom CO₂-avgiften, som det er bred politisk enighet om, er den andre bærebjelken i et skattesystem som fremmer karbonproduktivitet. Norge innførte i 1991, som ett av de første landene i verden, en CO₂-avgift på fossile energivarer. CO₂-avgiften gjør det kostbart å slippe ut CO₂. Den gjør det økonomisk lønnsomt for bedriftene å redusere utslippene, og dermed øke karbonproduktiviteten, f.eks. ved å ta i bruk ny lav- og nullutslippsteknologi. Dette skaper et marked for lav- og nullutslippsteknologi og gir forretningsmuligheter for innovative virksomheter som utvikler slik teknologi.

Regjeringens skattepolitikk kjennetegnes av vekstfremmende lettelser og økt bruk av avgifter på utslipp av klimagasser. Siden 2013 er skattesatsen på alminnelig inntekt for personer og selskap redusert fra 28 til 22 pst., noe som bidrar til å stimulere sparing og investeringer og til å gjøre økonomien mer vekstkraftig. I samme periode er også CO₂-avgiften styrket og forbedret ved at det generelle avgiftsnivået er trappet opp og ved at fritak og reduserte satser er avvirket. Disse skatteendringene har bidratt til økt verdiskaping og reduserte utslipp, og dermed også til økt karbonproduktivitet.

Regjeringen har nylig lagt frem en klimamelding hvor det bl.a. varsles at avgiftene på ikke-kvotepiktige utslipp av klimagasser gradvis skal trappes opp 2000 kroner per tonn CO₂ i 2030, målt i faste 2020-kroner, og at provenyet fra avgiftsøkningen skal brukes til å redusere andre skatter og avgifter. En slik provenynøytral grønn skatteveksling vil gi virksomheter insentiver til å øke sin karbonproduktivitet og være en fordel for virksomheter som allerede har høy karbonproduktivitet. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med konkrete forslag i kommende budsjetter, i første omgang i statsbudsjettet for 2022.

Med hilsen



Jan Tore Sanner

