

# En vurdering av særavgiftene

Særavgiftsutvalget

Pressekonferanse 22. juni 2007

Brita Bye, Forskningsleder

# Disposisjon

- Mandatet
- Kort om NOU-en
- Hva er særavgifter?
- Utvalgets vurderinger og forslag til endringer
  - Endringer i dagens avgifter
  - Nye avgiftsgrunnlag
- Kommer til å si lite om
  - Utvalget har delt seg i enkelte konkrete anbefalinger. Det er omtalt i rapporten.
  - Effekter på konkurranseevne og fordeling. Det er omtalt i rapporten.

# Mandatet

- Utvalget skal vurdere hvordan dagens særavgifter ivaretar målene om
  - skaffe staten inntekter
  - korrigere for eksterne kostnader
- Utvalget skal peke på forslag til endringer i særavgiftene som kan bidra til at
  - målene oppfylles i større grad
- Utvalget skal også vurdere hvordan særavgiftene påvirker
  - rammebetingelsene for enkeltnæringer
  - fordeling av reell kjøpekraft.
- Forslag til provenynøytrale endringspakker, innenfor rammen av særavgiftene

# Disposisjon over NOU-en

Kapittel 1 Sammendrag og anbefalinger

Kapittel 2 Utvalgets oppnevning, bakgrunn og arbeidsform

Kapittel 3 Historisk tilbakeblikk på særavgiftene

Kapittel 4 Internasjonale avtaler og forpliktelser

Kapittel 5 Prinsipper for indirekte beskatning

Kapittel 6 Utforming av særavgiftene – administrative hensyn og juridiske forhold

Kapittel 7 Dagens særavgifter

Kapittel 8 Særavgifter i andre land

Kapittel 9 Vurderinger av dagens særavgifter i forhold til målene

Kapittel 10 Forslag til endringer i systemet for særavgifter

Litteraturliste

## **Vedlegg**

Vedlegg 1 Særavgifter, reguleringer og usunt konsum, Ole Jørgen Røgeberg, Frisch-senteret

Vedlegg 2 The role of economic incentives to reduce obesity, Maria L. Loureiro, NILF

Vedlegg 3 Beregninger av økonomiske konsekvenser av ulike klimapolitiske scenarier, Geir H. Bjertnæs, Cathrine Hagem og Birger Strøm, Statistisk sentralbyrå.

Vedlegg 4 Fordelingsvirkninger av endringer i indirekte skatter, Jørgen Aasness, Statistisk sentralbyrå.

# Særagifter

- Korrigere for eksterne virkninger
  - Gi riktig prissignal til brukerne
  - Skape vridninger bort fra det avgiftsbelagte produktet
- Skaffe staten inntekter (fiskale avgifter)
  - Eks. Dokumentavgiften, Bruksuavhengige bil- og båtavgifter, Sjokolade- og sukkeravgiften
  - Bør være skattegrunnlag som skaper lite vridninger bort fra varen som skattlegges
  - Fordelingseffekter bør tas via det direkte skattesystemet og overføringer

# Dagens særavgifter

- Miljørelaterte avgifter (Proveny, 33,9 mrd kr)
  - Drivstoffavgifter (bensin og autodiesel)
  - CO<sub>2</sub>-avgift
  - Avgift på sluttbehandling av avfall
  - Svovel-avgift
  - NOx-avgift
  - Avgift på drikkevareemballasje
  - EI-avgiften og grunnavgiften på fyringsolje
  - Avgifter på smøreolje, TRI og PER, HFK og PFK
- Bruksuavhengige bil og båtavgifter (Proveny, 29,8 mrd kr)
  - Engangsavgiften, årsavgiften, vektårsavgiften, omregistreringsavgiften, båtmotoravgiften
- Helse- og sosial relaterte avgifter (Proveny, 19,2 mrd kr)
  - Avgifter på tobakk og alkohol
  - Sjokolade- og sukkervareavgift, Avgiften på ikke-alkoholholdige drikkevarer, Forbruksavgiften på sukker
- Dokumentavgiften (Proveny, 5 mrd kr)

# Miljørelaterede avgifter

- Grunnleggende prinsipper:
  - Avgiften skal tilsvare kostnaden ved å rense utslippet, gitt utslippsmålet
    - Brukeren skal betale for den eksterne kostnaden som påføres miljøet ved bruk av den forurensende varen
  - Kostnadseffektivitet (lik avgift for alle brukere)
- Målsettinger:
  - Internasjonale forpliktelser (Gøteborgprotokollen (eks Svovel og NO<sub>x</sub>), Kyotoprotokollen)
  - Nasjonale målsettinger om utslippsreduksjoner

# Helse- og sosialt relaterte avgifter

- Tobakks- og alkoholavgiftene
  - Avgiften skal reflektere kostnader og negative helseeffekter som bruk av disse varene påfører andre eller brukeren selv
    - Brukeren skal betale for de eksterne kostnadene som konsumet av varen medfører
  - Studier som anslår slike kostnader for samfunnet som helhet
- Sjokolade- og sukkervareavgiften
- Avgiften på ikke-alkoholholdige drikkevarer
- Forbruksavgiften på sukker
  - Gode fiskale avgifter?
  - Redusert inntak av sukker



# Bilavgifter

- Vridning fra bruksuavhengige bilavgifter til bruksavhengige bilavgifter.
  - Bruk skaper eksterne effekter – ikke kjøp
- Klimautslipp reflekteres gjennom CO<sub>2</sub>-avgiften
  - Dagens CO<sub>2</sub>-avgift utgjør under 20 % av totale avgifter på drivstoff
- Veipricing bør utredes
  - Et system som reflekterer hvor og når en bil kjører vil effektivt korrigere for store deler av de eksterne kostnadene.
- Drivstoffavgiftene (bensin- og autodieselavgift) skal prise
  - Ulykker, støy, kø og veislitasje.
  - Varierer mellom hvor og når kjøringen foregår. -> Veipricing
- Lokale utslipp varierer med motorteknologi - reflekteres i årsavgiften

# Bilavgifter

- Bensinavgiften priser om lag de eksterne kostnadene
- Autodieselavgiften for lav
  - For lav for alle kjøretøy i gjennomsnitt
  - For lav for tunge kjøretøy uansett hvor og når kjøringen finner sted
- Utvalgets forslag
  - Kort sikt
    - Bensinavgiften holdes uendret
    - Autodieselavgiften økes for dekke de eksterne kostnadene
    - 10 prosent høyere enn bensinavgiften for å reflektere det høyere energiinnholdet i drivstoffet
  - På mellomlang sikt
    - Veiprising og avpassing av drivstoffavgiftene etter dette

# Alternative drivstoff

- Drivstoffavgifter
  - Samme avgift pr. energienhet som bensin og autodiesel
  - Innfasing av nye drivstoff kan stimuleres ved støtte til infrastruktur
  - Samme engangsavgift som andre biler etter vekt og motoreffekt
    - CO<sub>2</sub>-elementet reflekterer miljøeffekten

# Bruksuavhengige bilavgifter

- Engangsavgiften
  - Gode fordelings- og miljøeffekter
  - For høy – skaper store vridninger
  - Forslag: Progressive satser beholdes, men nivået reduseres over tid
- Vektårsavgiften
  - Priser i liten grad de eksterne kostnadene ved godstransport
  - Forslag: Veipricing for godstransport kombinert med drivstoffavgifter
- Årsavgiften
  - Differensieres etter motorkvalitet knyttet til lokale utslipp
  - Fiskalt element i tillegg
- Omregistreringsavgiften
  - Avvikles og omsetning av brukte biler (avansen) legges under MVA-systemet. Gebyr som dekker dokumentkostnadene

# Fritidsbåt

- Pålegge autodieselavgift på diesel brukt i fritidsbåt
- Innføre en progressiv båtmotoravgift etter motoreffekt tilsvarende som for bil
  - Gode fordelings- og effektivitetseffekter
  - Bør utredes nærmere

# CO<sub>2</sub>-avgiften

- Ikke kostnadseffektivt system i dag
  - Forskjell i kvotepris mellom kvotesystemet og rest-sektoren
  - Differensiert avgift
- Utvalgets forslag
  - Fritak i dagens avgift oppheves
  - Utslippskilder som ikke er omfattet av avgift eller kvotesystemet innlemmes enten i kvotesystemet eller pålegges avgift
  - De som er i kvotesystemet fritas for avgift
  - Rest-sektoren skal ha lik avgift, gitt den internasjonale kvoteprisen på CO<sub>2</sub>
  - Norge bør arbeide for internasjonale løsninger for utenriks luft- og sjøfart

# Avgifter på svovel og NO<sub>x</sub>

- Oppfyller de målsettingene?
  - Hvis ikke utvide grunnlaget og evt. endre avgiftssatsen
- Frivillige avtaler
  - Forurenseren betaler ikke for restutslipp
  - Effekten av frivillige avtaler som et virkemiddel i miljøpolitikken bør utredes

# Avfall og emballasje

- Avgift på sluttbehandling av avfall
  - Deponiavgiften reflektere klimagassutslipp og utslipp av sivevann
    - Tilsvare i dag CO<sub>2</sub>-avgift på 850 kroner pr tonn.
      - Reduseres til kvotepris på CO<sub>2</sub>-ekvivalent utslipp
      - Forskjell knyttet til sivevann opprettholdes
  - Utvide grunnlaget for forbrenningsavgiften til å omfatte industrien.
- Drikkevareemballasje
  - Grunnavgiften på drikkevareemballasje
    - Ingen god begrunnelse, foreslås fjernet



# El-avgiften og grunnavgiften på fyringsolje

- Uklar målsetting med avgiftene
  - Alt 1. Fiskal - skaffe staten inntekter
  - Alt 2. Energipolitisk målsetting, eks. begrense el-forbruket eller energiforbruket
- Uansett tolkning
  - El-avgiften bør utvides til å omfatte alle husholdninger i Nord-Norge
- Energipolitisk målsetting
  - All bruk av energi avgiftslegges
  - Dagens el-avgift lite treffsikker
  - Generell energiavgift bør i så fall utredes

# Helse- og sosialt relaterte avgifter

- Alkoholavgifter
  - Samfunnsøkonomiske kostnader gjennomsnittlig høyere enn avgiftsnivået
  - Økte alkoholavgifter gir en effektivitetsgevinst
- Tobakksavgifter
  - Ingen endringer
- Tax-free og importkvote uten fortolling
  - Et avgiftsfritak uten god begrunnelse
  - Primært
    - Fjerne tax-free handel ved ankomst fly og korte fergeruter
    - Fjerne kvoten for import uten fortolling
  - Sekundært
    - Fjerne tax-free handel ved ankomst fly og korte fergeruter
    - Ingen utvidelser

# En generell avgift på sukker

- Utvalget foreslår å innføre en generell avgift på sukker gradert etter sukkerinnhold
  - Sukker gir overvekt og fedme som er et helseproblem
  - Eksterne kostnader som ved annet usunt konsum
  - En slik avgift kan erstatte dagens sjokolade- og sukkervareavgift, avgift på ikke-alkoholholdige drikkevarer og avgiften på sukker
- En generell sukkeravgift bør utredes før den innføres
  - Krever merking av innenlandske og utenlandske produkter
    - EU-direktiv om merking i 2007?
  - Avgrensning av produkter
  - To alternative utforminger
    - Gradert sukkeravgift – forbruksavgift
    - Avgift på sukker som innsatsfaktor i produksjonen
- Hvis det ikke lar seg gjennomføre å innføre en slik avgift
  - Sjokolade- og sukkervareavgiften avskaffes
  - Avgiften på ikke-alkoholholdige drikkevarer og avgiften på sukker beholdes. De er forholdsvis gode virkemidler for å begrense sukkerinntaket.

# Dokumentavgiften

- Fiskal skatt som skaper vridninger
- Utvide grunnlaget
  - Omfatte borettslagsleiligheter
  - Fjerne for næringslivet
- Vurdere å avvikle over tid og erstatte med en generell økning i bolig- og eiendomsbeskatningen

# Utvalgets forslag

	Merproveny	Provenytap
<b>DRIVSTOFFAVGIFTER</b>		
Autodieselavgiften økes til 4,64 kroner pr. liter	2 900	
Avgift på alternative drivstoff på samme nivå som bensinavgiften	50	
Innføre autodieselavgift (4,64 kroner pr. liter) for fritidsbåter	30	
<b>CO2-AVGIFT</b>		
Avgiften på bensin reduseres til 200 kroner pr. tonn		-650
Avgiften på mineralolje reduseres til 200 kroner pr. tonn		-100
Fritak for industri omfattet av kvotesystemet		-120
Fritak for petroleumsutvinning omfattet av kvotesystemet		-770
Innføre avgift på all bruk av gass, med fritak for anvendelser omfattet av kvotesystemet	50	
Avvikle lav sats for treforedlings-, fiskemel- og sildemelindustrien	10	
Avvikle fritak for fiske og fangst i nære farvann	130	
<b>EL-AVGIFTEN</b>		
Utvide til å omfatte alle husholdninger	100	
<b>SLUTTBEHANDLINGSAVGIFT</b>		
Deponiavgiften reduseres		-300
Utvide grunnlaget for forbrenningsavgiften	20	

---

**DRIKKEVAREEMBALLASJE**

Grunnavgiften fjernes -550

Lavere sats på metall -50

**BIL- OG BÅTAVGIFTER**

Engangsavgiften reduseres med 10 pst. -1 400

Omregistreringsavgiften erstattes av mva. på avanse -500

Båtmotoravgift gjøres progressiv 150

**DOKUMENTAVGIFT**

Innføre for borettslag mv. 800

Frita næringsliv -1000

**ALKOHOLAVGIFTER**

Økte alkoholavgifter 635

Oppheve tax free ordningen 1 000

**GRADERT SUKKERAVGIFT**

Erstatter avgiftene på sjokolade, sukker og alkoholfrie drikkevarer 0 0

---

**SUM 5 875 5 440**

---

# Fiskale særavgifter vs. MVA og særskatt på ressursrente

- Merverdiavgiften, fjerne unntak, fritak og redusert sats
- Generell MVA for alle gir økt effektivitet
  - Korrigering for eksterne effekter tas ved særavgifter
- Særskatt på ressursrente i naturressursnæringer

# Nye avgiftsgrunnlag

- Miljøeffekter av biproduksjon bør utredes og virkemiddelbruken evalueres
  - Jord- og skogbruk står for omtrent 9 prosent av norske klimagassutslipp
- Virkemidler for å stimulere til et sunnere kosthold
  - Subsidier/avgifter
  - Informasjon (kunnskap, merking av produkter)
  - Reguleringer (produktinnhold, markedsføring med mer)
- Differensiert MVA er ikke et kostnadseffektivt virkemiddel
  - Lite treffsikkert
  - Uthuler MVA-systemet
  - Små prisendringer har liten effekt på konsumet
- Virkemiddelbruk for regulering av kosthold bør utredes
- Virkemiddelbruk for regulering av kosthold ses i sammenheng med landbrukspolitikken