

Finansdepartementet
Skatteøkonomisk avdeling
postmottak@fin.dep.no

Oslo, 09.03.2016

Vår ref.
65106/HS40

Høring NOU 2015:15 Sett pris på miljøet – rapport fra Grønn skattekommisjon

1. Spekter og medlemsbedriftenes bidrag til lavutslippssamfunnet

Spekter og Spekters medlemmer har en sentral rolle å spille i overgangen til lavutslippssamfunnet, og slik også for oppfyllelsen av Stortingets klimaforlik og Norges internasjonale klimaforpliktelser.

Gjennom Klimaforliket har et bredt flertall på Stortinget vektlagt at klimapolitikk og næringspolitikk skal samvirke og gi gjensidig nytte. Blant annet innebærer det en stor satsing på teknologi og innovasjon. Det skal videre satses på en klimavennlig transportsektor. Transportveksten i de store byene skal tas med kollektivtrafikk, sykkel og gange, og man skal redusere CO₂-utslippene fra transporten gjennom overgang til fornybar energi. Energikravene til nybygg i skjerpes betydelig, og bruken av fossile brensler i byggsektoren skal reduseres kraftig.

Spekter er en dominerende arbeidsgiverforening for bedrifter der kjernevirksomheten er en betydelig del av klimaløsningen, for eksempel innen kollektivtransport, godstransport på jernbane, fornyelse innen el-forsyning, samt innen forskning og innovasjon. Spekter har også en rolle å spille som arbeidsgiverforening for virksomheter innen produksjon og distribusjon av fornybar energi. Flere av Spekters medlemsvirksomheter har på egen hånd påtatt seg å være i front når det gjelder klimagassreduksjoner.

2. Om prinsippene i den foreslåtte reformen

– Et grønt skatteskipt er kjennetegnet ved at beskatningen vris over mot miljøskadelige aktiviteter. Økte inntekter fra miljøavgifter blir benyttet til å redusere andre skatter og avgifter, primært skatter og avgifter som bidrar til dårligere ressursbruk.

Fra Grønn skattekommisjons mandat, 27. juni 2015

Grønn skattekommisjons utredning viser hvordan Norge kan kutte sine klimagassutslipp med 1-2 millioner tonn CO₂-ekvivalenter (CO₂e) ved å legge om særavgiftssystemet og redusere omfanget av miljøskadelige subsidier. Skattegrepene kommisjonen foreslår vil også bidra til redusert lokal luft- og vannforurensing og redusert omfang av naturinngrep.

Forslagene er beregnet å gi en samlet provenyeffekt på 25-30 milliarder kroner. I tråd med prinsippene for et grønt skatteskiift henviser kommisjonen til Scheel-utvalget (Skatteutvalget, NOU 2014:13 *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*), og foreslår at deler av provenyet benyttes til å redusere selskapskatten og personlige inntektsskatter.

Arbeidsgiverforeningen Spekter støtter prinsippet om en grønn skattereform, hvor det settes en pris på miljøskade, og at man i tråd med målet om et bredt skattegrunnlag priser miljøskade likt uavhengig av hvem som forårsaker den. Vi legger vekt på at også skatte- og avgiftssystemet blir nyttet som et incitament for å nå de klimaforpliktelser Norge har bundet seg til gjennom Paris-avtalen.

Spekter støtter også at provenyet brukes til å redusere skatter og avgifter som bidrar til dårlig ressursbruk. Spekter er opptatt av at skattesystemet bidrar til mobilisering av arbeidskraft, og at en skattereform bidrar til at vi får et system for bedriftsskatt som er konkurransedyktig i forhold til andre land og dermed hindrer skatteplanlegging over landegrensener og utflagging av virksomheter. Samtidig er det viktig at vi sikrer at de samlede skatteinntektene er høye nok til at vi kan finansiere de velferdsordningene vi ønsker å ha i det norske samfunnet.

Tematikken i Grønn skattekommisjon sin utredning (NOU 2015:15) henger tett sammen med Scheel-utvalgets utredning (NOU 2014:13). Ideelt sett burde de to vært sendt på høring og behandlet samtidig, som del av en helhetlig skattereform.

3. Karbonpris og støtteordninger: Nivået må defineres av Norges klimamål og -forpliktelser

Kommisjonen anbefaler en karbonpris på 420 kroner/tonn CO₂e, som er konsistent med FNs togradersmål *forutsatt* at alle andre land også innfører samme karbonpris (s.57). FNs klimakonvensjon fra 1992, som Norge har ratifisert, kaller imidlertid alle land til «*effective and appropriate international response, in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities and their social and economic conditions*». Dette ble fulgt opp i Kyoto-protokollen i 1997 ved at kvotekjøp og andre tiltak i utlandet kun skulle være «*supplemental*» til tiltak i eget land.

Norges klimagassutslipp er 53,2 millioner tonn CO₂-ekvivalenter (2014, SSB). Stortingets klimaforlik følger opp prinsippene fra FNs klimakonvensjon og Kyotoprotokollen. Forliket sier at utslippene fra norsk territorium skal reduseres til 45-47 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2020. Effekten av grønn skattekommisjons forslag, kvantifisert til 1-2 millioner tonn, tilsvarer altså en tidel til en fjerdedel av det vedtatte målet for 2020, og sannsynligvis enda mindre av målet som vil etableres for 2030 i samråd

med EU. Et grønt skatteskiift etter kommisjonens oppskrift synes altså å være et skritt på veien, men ikke et tilstrekkelig virkemiddel for å nå de vedtatte norske klimamålene.

Man kan tenke seg ulike globale juridiske og institusjonelle løsninger som ville gjort en lik global karbonpris til et effektivt virkemiddel i praksis, i tråd med argumentet som framføres i kapittel 6.2.1.1. Men så lenge rettstilstanden er som den er, er det for norske myndigheters vedkommende riktigere å definere riktig karbonpris som «den prisen som gjør at Norges klimaforpliktelser oppfylles». Det tilsier dette at en karbonpris eller grense for tiltakskostnad på 420 kroner pr tonn CO₂e i Norge sannsynligvis er for lav, noe utredningens beregninger av forventede utslippsreduksjoner viser. Kommisjonen drøfter prissetting etter disse kriteriene i kapittel 6.2.1.2. og -3. Vi har forståelse for at kommisjonen fant det vanskelig nøyaktig å kvantifisere denne prisen i en situasjon hvor Norges andel av EUs felles forpliktelse ikke var fastsatt.

For å unngå at karbonprisen settes så høyt at man får en uakseptabelt stor karbonlekkasje, kan det være nødvendig å supplere avgiften med støtteordninger. Formålet med disse må være å utløse utslippsreduksjoner med tiltakskostnad (inkludert risikopremier – se nedenfor) som ligger over satsen på CO₂-avgiften.

Spekter støtter at det gjøres en ny beregning av karbonpris når Norges del av EUs felles klimaforpliktelse og hvordan denne kan oppfylles er klarlagt.

Spekter mener at karbonprisen bør økes gradvis og forutsigbart, slik at næringslivet rekker å omstille seg.

4. Veitrafikk: Kjøpsavgifter, bruksavgifter og støtteordninger må differensieres nok til at endring skjer

Utformingen av det norske avgiftssystemet har gjort at Norge har blitt et av verdens viktigste marked for nullutslippskjøretøy. Eksempelvis stod det norske markedet for nær en tredjedel av alle elbiler som ble solgt i Europa i 2014. Salgsvolumet har bidratt sterkt til å rettferdiggjøre ytterligere investering i teknologiutvikling og produksjonskapasitet hos produsentene. Den globale klimaeffekten av dette kan på sikt bli mange ganger større enn den direkte effekten elbilsalget i 2014 har på norske klimagassutslipp.

Spekter mener at hensynet til slike nettverkseksternaliteter og behovet for å kompensere for kommersiell og politisk risiko i omstillingsprosesser tilsier prising under marginal miljøskadestkostnad av miljøløsninger som fortsatt er under kommersialisering (foredlings- og spredningsfasen), og til en viss grad å prise kjøretøy og drivstoff som gir CO₂-utslipp over marginal miljøskadestkostnad for å stimulere enda raskere overgang til utslippsfrie løsninger. Kommisjonens anbefaling om å prise all biltrafikk strengt etter kun marginalkostnadene vil fjerne en såpass stor del av fordelene for nullutslippskjøretøy at sjansen er stor for innlåsning av dagens forurensende kjøretøyteknologi om endringene gjennomføres for raskt. *Betydelige avgiftsfordeler* har vist seg å være en kritisk faktor for

Case: Avgiftsfordeler muliggjør betydelige utslippskutt hos Posten Norge AS

Posten driver forretningsmessig. Deres miljøstrategi må derfor være bedriftsøkonomisk bærekraftig både på kort og lang sikt. Postens erfaring er at miljøløsninger ofte har høye kostnader i innføringsfasen, knyttet til investeringer i løsningsutvikling, materiell og infrastruktur. De gjeldende avgiftsfordelene har vært nødvendige, og gjort det mulig for Posten å etablere Norges største elbil-park og ta i bruk biodrivstoff på lastebiler.

Satsingen har gjort at Posten har redusert sine CO₂-utslipp med 30 % fra 2008-2014. Gjennom satsingen på nullutslippsløsninger og alternative kjøretøy fikk til sammen 21 sentrumsområder i byer og tettsteder over hele Norge CO₂- og NO_x-fri postomdeling i 2015. Like mange planlegges for 2016. Bl.a. er dette innført i Trondheim, Bergen og Ålesund sentrum.

realisering av storskala null- og lavutslippsløsninger i transportsektoren. Direkte støtteordninger, både for utvikling og innføring av ny teknologi og for infrastruktur til denne har også vist seg nødvendig.

Kommisjonen uttaler at de bruksavhengige avgiftene bør graderes etter de eksterne kostnadene. Kommisjonens anbefalinger innebærer en betydelig økning i avgiftsbelastningen på veitransport, samt en innretning som bedre skal reflektere lokale kø- og luftforurensningskostnader. Dermed vil anbefalingene bidra til sterkere konsolidering og kostnadseffektive løsninger på mer miljøvennlige plattformer for vare- og godstransport. Spekters medlemmer forbereder seg på å møte en slik utvikling.

Spekter er enig i at etter hvert som null- og lavutslippsløsningene når kommersiell modenhet, og er i ferd med å konkurrere ut kjøretøy som bruker fossil energi, er det riktig gradvis å øke avgiftsbelastningen opp til marginalkostnaden. Det er imidlertid viktig med forutsigbare endringer. Markedet er sårbart med en betydelig opplevd kommersiell og politisk risiko. Endringer av rammebetingelsene kan derfor få større effekt enn kostnadsendringen isolert sett skulle tilsi. Dette betyr at vi vil advare mot for rask gjennomføring av anbefalinger som i praksis vil bety høyere avgiftsbelastning også på null-/lavutslippsbiler. Spesielt gjelder dette innføring av engangsavgift og innføring av veibruksavgift også for biodrivstoff, jamfør kommisjonens forslag til omlegging til en ny modell for veibruksavgift.

Case Ruter AS: Fritak for veibruksavgift muliggjør busser på kloakk og matavfall

Sommeren 2015 var i alt 36 av 40 busser i Ski i gang med drift på biogass, mens Østensjø-området ventet på 26 nye biogassbusser. Biogass gir 40 % lavere utslipp av NO_x, 80 % lavere utslipp av partikler, og 90 % lavere klimapåvirkning fra CO₂. Biogass har foreløpig en betydelig ekstrakostnad sammenlignet fossil diesel, men fritak for veibruksavgift på biogass gjør at ekstrakostnaden er mulig å forsvare.

Avgiftsøkninger må kombineres med positive virkemidler. Ved å kombinere økt avgift med direkte støtteordninger til nullutslippslastebiler og nullutslippsbusser og utbygging av distribusjonsnett for

energi til disse, til elektrifisering av jernbanetransport og sjøtransport, til forskning og produksjon av biodrivstoff i Norge mv., kan staten aktivt bidra til at markedet vil etterspørre og tilby overgang til klimavennlige løsninger.

Spekter er enig med kommisjonen i at dagens merverdiavgiftsfritak på elbiler bør gjøres om til en støtteordning, som gradvis fjernes. Det må imidlertid skje i en forutsigbar, forhåndsannonsert løsning, som tilpasses modningen av elbilmarkedet. Dagens merverdiavgiftsfritak har i praksis ingen betydning for næringslivet, og er hovedsakelig et tiltak som stimulerer til kjøp av privatbiler. Etter hvert som støtten gradvis trappes, ned slik kommisjonen anbefaler, bør frigjorte midler rettes inn mot tiltak som mer effektivt fremmer overgang til null- og lavutslippsløsninger også i næringslivets transporter. Mange av næringslivets kjøretøyer har større årlig kjørelengde enn privatbilenes, slik at vridning av ordningene til fordel for næringslivet potensielt kan gi større miljøeffekt for hver krone. Den nye ordningen bør baseres i et bredt politisk forlik for å sikre tillit i markedet.

Spekter anbefaler at det i mange tilfeller gis økonomisk støtte inntil langt framskreden kommersialisering av miljøteknologien, for å kompensere for de ulike typene risiko. Støtten bør kunne gis til et bredt spekter av løsninger gjennom teknologinøytrale ordninger. Det bør legges til grunn vurderinger av teknologiens spredningspotensial utover rene tonn for tonn-beregninger i det enkelte prosjektet.

5. Eventuell økt merverdiavgift på kollektivtrafikk og kompenserende tiltak

Spekter er skeptisk til Grønn skattekommisjons forslag om økt merverdiavgift på persontransporttjenester. Kommisjonen begrunner forslaget med at lav merverdiavgift på persontransport er subsidiering av transport som bidrar til klimautslipp. Spekter framhever at økt satsing på kollektivtransport er vurdert som et helt sentralt virkemiddel for å nå Norges klimamål. Økt avgiftsbelastning på kollektivtrafikken kan potensielt gjøre at det blir mindre penger igjen til å finansiere driften, og redusere kollektivtrafikkens konkurransekraft mot privatbil.

Dersom merverdiavgiften på kollektivtransport heves, er det helt avgjørende at kjøretøy- og bruksavgiftene på personbiler også øker, for å styrke kollektivtransportens relative konkurransekraft, slik kommisjonen har foreslått.

Kommisjonen legger til grunn at det vil bli brukt regelstyrte kompensasjonsordninger for merverdiavgift i kommunesektoren og statsforvaltningen – og at dette beskytter kollektivtransport med offentlig kjøp mot økning i merverdiavgiften. Det er viktig at dette gjennomføres. Kontraktsvilkårene beskytter som regel kollektivtransportaktører som sitter med inntektsrisiko i nettokontrakter for offentlig kjøp. Fylkeskommunene og deres bestillerselskap for kollektivtrafikk er imidlertid ikke beskyttet, slik at en merverdiavgiftsøkning vil gi redusert tilbud eller økte billettpriser om ikke økt merverdiavgift kompenseres.

For å motvirke uheldige vridningseffekter, for eksempel fra ekspressbussruter eller tog *uten* offentlig kjøp til personbil eller bussruter og tog *med* offentlig kjøp, foreslår kommisjonen at andre

kompenserende tiltak vurderes nærmere. Spekter støtter dette synet, og vil framheve det som viktig at dette utredes før man eventuelt vedtar å øke merverdiavgiften på persontransport.

6. Konsekvensen av kommersiell og politisk risiko på tiltakskostnaden bør utredes nærmere

«Bedrifter vil normalt være skeptiske til å engasjere seg i innovasjonsprosesser på områder der usikkerheten er stor» (NOU 2015:15 s. 148)

Utredningen kunne med fordel sett nærmere på hvordan næringslivet fungerer når det gjelder omstilling. Her tenker vi særlig på tema som kommersiell og politisk risiko og trinnene i innovasjonsskjeden som ligger mellom det tidspunktet teknologi er funnet opp og fram til den får kommersielt gjennomslag. Kommisjonen drøfter foreliggende teorier og utredninger om risiko, men kun relativt kort, og følger dem i begrenset grad når det skal konkludere med anbefalinger. Konsekvensen er at utredningen anbefaler en del løsninger som handler om kun å miljødifferensiere avgiftene tilsvarende marginalkostnadene. Kommisjonen burde i tillegg anbefalt at man reduserer politisk risiko gjennom brede politisk forlik som slår fast et prinsipp om at det alltid skal lønne seg å velge fornybare og utslippsfrie løsninger.

Klimatiltak innebærer teknologi, organisering eller adferd som er ny i seg selv eller ny for aktøren det gjelder. Det kan være løsninger fra nye og uprøvde leverandører og et marked med få aktører. Det kan skape usikkerhet om lønnsomhetsberegningene holder. Næringsliv og offentlig sektor har i tillegg høye krav til oppetid og driftsstabilitet. Risiko knyttet til driften har både potensial til å påvirke kortsiktig lønnsomhet og mer langsiktig via omdømmet. Dette øker karbonprisen som må til for å oppnå de nødvendige utslippskuttene.

Case: Økonomisk besparelse kompenserer for risiko hos Sporveien AS

Sporveien AS valgte i 2015 å lease 15 elektriske varebiler da en del av bilparken var moden for utskifting. Den økonomiske besparelsen på 2000 kroner pr bil pr. måned bidro til å kompensere for usikkerheten ved overgang fra velprøvd dieselt teknologi. Usikkerheten var særlig knyttet til framkommeligheten på dårlig føre i en utrykningssituasjon.

Spekter anbefaler at *kommersiell* risiko i foredlings- og spredningsfasen for miljøteknologi utredes nærmere. Det bør ses på hvor sterke økonomiske virkemidler som må til for å overkomme risikoen.

Politisk risiko er en betydelig komponent i kostnaden ved klimatiltak. Jo høyere opplevd politisk risiko, jo høyere karbonpris må til for å oppnå utslippsmålene. Politisk risiko er særlig knyttet til miljøavgiftene og satsene på disse, men også til en del av støtteordningene. Den norske praksisen ved utforming og vedtak av statsbudsjettet øker den politiske risikoen, ved at størrelsen på flere av avgiftssatsene og også til dels innføring eller fjerning av avgifter først blir kjent få måneder før endringen skjer.

Historiske erfaringer med plutselige endringer øker også den opplevde politiske risikoen ved miljøavgiftene. Et eksempel er innføringen av halv veibruksavgift på biodiesel i statsbudsjettet for 2010, med forslag om full avgift fra 2011. Innføringen gjorde det ulønnsomt å bruke biodiesel. Men det at endringen kom med så kort varsel ga en tilleggseffekt, i det den reduserte den opplevde forutsigbarheten i avgiftssystemet betydelig. En rekke bedrifter reverserte sine beslutninger om å bytte til biodiesel på sine kjøretøy, og biodieselfabrikken til 350 millioner kroner som Uniol AS hadde bygget i Fredrikstad ble stengt og stod stille i omtrent ett år før den ble solgt med planer om å legge om driften til andre råvarer. Det er grunn til å tro at denne saken ikke bare påvirket biodieselmarkedet, men også ga en økt opplevd politisk risiko inn i andre markeder, både for elektriske kjøretøy og annen miljøteknologi.

Spekter anbefaler at *politisk risiko* i foredlings- og spredningsfasen for miljøteknologi utredes nærmere. Det bør ses på hvor sterke økonomiske virkemidler som må til for å overkomme den nåværende politiske risikoen innen ulike områder. Det bør i tillegg utredes hvordan denne politiske risikoen best kan reduseres. Vi anbefaler at utredningen blant annet tar for seg hvor mye innføringen av halv veibruksavgift på biodiesel i 2010 har økt den opplevde politiske risikoen, og dermed marginalkostnaden for klimagassreduksjoner knyttet til dette drivstoffet, og om saken har hatt effekter på opplevd politisk risiko også for andre miljøteknologier.

Spekter vil understreke behovet for *brede politiske forlik* i Stortinget for flest mulig av miljøavgiftene, og for de støtteordningene man velger å beholde. Målet er å øke miljøavgiftenes effektivitet ved å redusere den politiske risikoen knyttet til dem. Forlikene bør dekke størst mulig del av investeringshorisonten for en miljøløsning. For avgifter og støtteordninger med mål om å påvirke kostnaden i innkjøpsfasen, må det gis forutsigbarhet som minimum dekker planlegging, investeringsbeslutning og leveranse. For avgifter og støtteordninger som skal påvirke lønnsomheten gjennom driftsfasen, bør forutsigbarheten dekke investeringsens levetid eller en annen, fastlagt periode.

Med vennlig hilsen
Arbeidsgiverforeningen Spekter



Gunnar Larsen

Direktør for kommunikasjon og samfunnspolitikk