

Finansdepartementet
Skatteøkonomisk avdeling
postmottak@fin.dep.no

Oslo 4. mars 2016
Vår ref: GH 04032016
Deres ref: 15/5418

Høring om NOU 2015:15 «Sett pris på miljøet» Rapport fra Grønn skattekommisjon

NOx-fondet viser til invitasjon til å uttale seg om rapporten med frist 9. mars 2016.

Det var store forventninger til forslag fra Grønn skattekommisjon. Resultatet av utvalgets arbeid er skuffende. Utvalgets anbefalinger gir begrensede positive klimaeffekter til svært høy kostnad. Det skyldes både utformingen av utvalgets mandat og liten nytenkning i utvalget. Selv kraftig økte miljøavgifter og andre forslag om utgiftsreduksjoner som nedleggelse av Hurtigruten, med et totalt omfang på 25 til 30 milliarder kroner årlig, vil bare redusere utslipp av klimagasser i 2030 med 1 til 2 mill. tonn CO₂ eller under 3 %. Selv dette resultatet når det gjelder utslippsreduksjoner er usikkert. Modellresultater gjengitt av utvalget angir en reduksjon på 0,2 mill. tonn CO₂ årlig av forslagene til økte avgifter på drivstoff. Det samsvarer godt med analyser fra Transportøkonomisk Institutt, hvor en doubling av drivstoffpriser gjennom økte fiskale avgifter, bare vil redusere utslippene med 10 %.

Det er langt fra tilstrekkelig i forhold til sannsynlige klimaforpliktelser og viser behovet for andre virkemidler enn miljøavgifter for å få redusert utslippene, ikke minst fra transport.

Til sammenligning har tiltak støttet av NOx-fondet (utenom oljesektoren) hatt som bieffekt at utslipp av klimagasser er redusert med 0,5 mill. tonn CO₂ årlig. Utslipp av NOx har gått ned med 30 900 tonn eller mer enn 20 % av det totale utslipp på 142 000 tonn årlig. NOx-fondet gir i snitt 0,7 mrd. kroner i støtte hvert år.

Skal Norge oppfylle Paris-forpliktelsene, må utslipp fra ikke-kvotepliktig sektor trolig reduseres med omlag 8 mill. tonn til 2030. Det blir meget krevende. Utvalget innrømmer også at andre virkemidler slik som miljøavtaler, standarder, pålegg, planlegging av byer og tettsteder og bedret kollektivtrafikk må til. Årlige kostnader til infrastruktur og andre kompenserende tiltak bl.a. for å bedre kollektivtilbudet, angis til 14–19 mrd. kroner årlig av utvalget, noe som vil redusere mulighetene for et grønt skattesifte tilsvarende.

Miljøavtaler har levert solide resultater både for avfall og gjenvinning, SO₂, NOx og industrielle klimagasser. Forurensere betaler ved at bedriftene kollektivt finansierer alle tiltak til et nivå som oppfyller avtalenes forpliktelser. Også Miljøverndepartementet har i ulike sammenhenger støttet at Miljøavtalen om NOx oppfyller kravene til "forurensere betaler" prinsippet, selv om Grønn skattekommisjon hevder at det bare er avgifter som kan gjøre det. Vi ser det som et utslag av utvalgets mandat og at utvalget har hatt dominans av teoretiske økonomer.

Utvalget medgir at frivillige avtaler er nødvendige og har gitt resultater, men sier likevel at de prinsipielt mener at avgift virker bedre enn avtaler for å kutte utslipp av NOx og SO₂. Det er vanskelig å finne belegg for en slik påstand utfra erfaringen som er høstet gjennom bruk av miljøavgifter for

NOx og SO₂, sett opp mot oppnådde resultater gjennom miljøavtalene. Her er begge virkemidler blitt prøvd ut i praksis.

Innføring av fiskal NOx-avgift var dog en forutsetning for å få etablert en miljøavtale om NOx med bred tilslutning. Gjennomføringen av avtalen har fått en bred og etter hvert 100 % oppslutning fra berørte bedrifter.

NOx-fondet vil kommentere noen av begrunnelsene for utvalgets standpunkt og påstandene fra utvalget. Våre merknader er i hovedsak basert på NOx-fondets erfaringer med å redusere utslipp fra 2008 til i dag:

1. Påstand: Næringslivet vet mer om tiltak og overdriver kostnadene ved gjennomføring

Inngåelse av miljøavtaler forutsetter at både myndighetene og næringslivet kan bli enige om hvor mye som skal reduseres av utslipp og hvor raskt. I 2006 og 2007 da NOx-avtalen ble forhandlet frem, hadde både myndighetene og næringslivet felles faktagrunnlag fra DNV GL.

Det viktigste for myndighetene er at de internasjonale NOx-forpliktelsene kan nås. Det bestemte også forpliktelsene i avtalen. Næringslivet hadde ikke annet valg enn å akseptere avtalen, og gjøre sitt ytterste for å oppfylle forpliktelsene med de kostnadene som fulgte med. Avgift ville ellers vært eneste alternativ.

Målene er nådd i alle år fra 2008 til 2015, dog med svært knapp margin. De internasjonale forpliktelsene sett i relasjon til Norges samlede utslipp er også oppfylt, til tross for uventede økte utslipp fra dieselpersonbiler som følge av dårlig fungerende krav til utslipp gjennom EU-reguleringene. Disse kildene ligger utenfor Miljøavtalen.

Fondets satser for innbetaling har vært uendret i hele perioden. Det viser at ingen av partene har vært ført bak lyset, slik utvalget synes å legge til grunn. I Miljøavtalen fra 2011 til 2017 ble det lagt økt vekt på å få gjennomført tiltak med varige og langsiktige effekter på utslipp, slik som bruk av LNG i skipsfarten som har høyere investeringskostnader, men gir stor effekt på utslipp også på lang sikt. Disse ambisjonene er også blitt realisert, til tross for at dette påvirket fondets utgifter til investeringsstøtte vesentlig.

Data om effekt av tiltak og støtte fra NOx-fondet for nærmere 1 000 prosjekter er til enhver tid åpent tilgjengelig på fondets hjemmeside. Alle tiltak rapporteres til myndighetene to ganger i året og brukes i myndighetenes internasjonale rapportering av utslippsreduksjoner.

Analysen både av klimatiltak og utvikling av grønn skipsfart av DNV GL på oppdrag fra myndighetene, drar stadig nytte av dette unike materialet. Kunnskapene kommer alle til nytte. Hemmelighold bringer ikke verden fremover. Det har NOx-fondet tatt konsekvensen av.

Den åpenheten om tiltak og kostnader som er praktisert i NOx-avtalen, kan ikke utvalget ha kjent til. Det som praktiseres her er det motsatte av asymmetrisk informasjon.

2. Påstand: Bare avgift gjør at billige tiltak gjennomføres først

Satsene for støtte fra NOx-fondet sikrer at de mest kostnadseffektive tiltakene tas først. Bedriftene kan selv velge ulike teknologier. Bedriftene beslutter, søker og gjennomfører tiltak. Det er dessuten en øvre grense for hvor stor andel av utgiftene som kan dekkes fra fondets side.

Det er ikke riktig som utvalget påstår, at ulike satser for innbetaling til fondet påvirker gjennomføringen annet enn helt marginalt. Alle inntekter går til en felles pott som alle kan få støtte fra. Støttesatsene fra fondet utløser tiltak. Satsene er like for samme type tiltak, uavhengig av sektor.

Avtaleforholdet mellom de tilknyttede virksomhetene og fondet er en integrert del av Miljøavtalen om NOx. Det gjør at bedriftene har en gjennomføringsforpliktelse for tiltak som med full fiskal avgift og støtte fra fondet kan nedbetales på tre år. Alle bedriftene har samme fiskale avgift. Igjen viser det at miljøavtalen virker bedre enn avgift alene.

Ved bruk av avgift alene vil mange bedrifter få sterkt svekket økonomi. Det gir mindre mulighet til å gjennomføring av tiltak. Derfor vil ikke bruk av avgift gi like kostnadseffektiv gjennomføring som en avtale. Bruk av miljøavgift gjør at utslippsreduksjoner vil kunne skje ved nedleggelser av bedrifter eller redusert aktivitet, noe som ikke gir ønskede teknologiske forbedringer og nyvinninger og sterkere og mer levedyktige bedrifter. Det vil ramme mange lokalsamfunn langs kysten. Rederier, industri og fiskeriene er utsatt.

Både verdiskaping, arbeidsplasser og nye miljøteknologiske løsninger, slik som bruk av rensing (SCR med urea), LNG-drift, batterier eller landsstrøm til skip har stort omfang i Norge som følge av Miljøavtalen om NOx. På flere av områdene har Norge vært verdensledende både når det gjelder teknologi og det totale omfang av ulike tiltak i praktisk gjennomføring. Bedriftene har styrket sin konkurranseevne og leverandører har fått et viktig lokalt marked som utgangspunkt for å selge miljøløsninger internasjonalt. Det vil vi ikke få med NOx-avgift og økt CO₂-avgift som Grønn skattekommisjon foreslår. Bedrifter med anstrengt likviditet, men som skal ta i bruk nye løsninger vil ha vanskeligere for å satse. Merbelastninger av denne typen på toppen av tilbakeslaget som følge av lav aktivitet i offshoresektoren, vil unødvendig legge sten til byrden og svekke mulighetene for ytterligere fornyelse av virksomhetene gjennom f.eks. bygging av skip eller nyinvesteringer i eksportindustrien. Det er Kyst-Norge ikke tjent med.

3. Påstand: Tiltak gjennomføres bare hos avtalebedriftene

I Miljøavtalen om NOx har tilknyttede bedrifter NOx-avgift, men avtalen kan også godskrive tiltak i bedrifter med prosessutslipp, som ikke har avgift. Betydelige tiltak er gjennomført f.eks. hos Elkem og Norcem. Analyser viser begrenset potensiale for NOx-reduksjon utenfor avtaleområdet, men noen muligheter finnes. Ved videreføring av avtalen etter 2018, har næringsorganisasjonene bedt om å få godskrive tiltak også i ikke-avgiftspliktig sektor ut over prosessindustrien.

4. Forslag: Høy helseeffekt av NOx-utslipp bør gi økt avgift

Dersom det er praktisk mulig, kan det være logisk at den fiskale NOx-avgiften fra større utslippskilder er høyere der helseskadene er størst. Gjennom mekanismene i Miljøavtalen vil det gi sterkere insentiver til å gjennomføre tiltak i slike områder. Vi gjør også oppmerksom på at regelverket for NOx-avgift i dag bare gir NOx-avgift ved lasting og lossing i havner ved videre drift mellom norske havner. Det vil hjelpe om all aktivitet i havner ble avgiftspliktig.

De viktigste kildene for dårlig byluft er imidlertid ikke avgiftspliktige bedrifter. Utslipp vil dermed ikke påvirkes vesentlig av en økt NOx-avgift. Den største svakheten i dagens virkemiddel er f.eks. at avgiftene på kjøp av bil både når det gjelder NOx- og CO₂-utslipp, ikke reflekterer faktiske utslipp i bruk. Det gir en uheldig sammensetning av bilparken fordi høye utslipp ikke er reflektert i kjøpsavgiftene. Selv det nye regelverket fra EU om testprinsipper for personbiler som ble vedtatt 8.2. 2016 vil ha slike skjevheter. Det er både uheldig for NOx-utslippene og for folkehelsen.

I NOx-avgiften for større kilder, får bedriftene et høyere grunnlag for utslipp i kg NOx per tonn drivstoff når utslipp ikke er tilfredsstillende målt. Det er kanskje en metode som også kan benyttes på bilavgiftsområdet i forhold til typegodkjennelser. Krav til at tester i forhold til faktiske utslipp kan da skjerpes. Det kan gi avgifter som gir en mer optimal tilpasning.

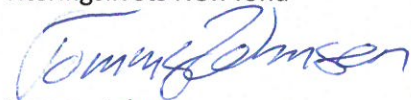
Oppsummert mener NOx-fondet:

- Miljøavtaler, herunder NOx-avtalen, er et kostnadseffektivt virkemiddel som evner å oppnå resultater raskere og i større omfang enn ved bruk av avgift alene
- Stor åpenhet om kostnader og resultater gir gode data til bruk hos myndigheter og i næringslivet
- Særagifter svekker bedriftenes konkurranseevne og norsk næringsliv generelt. Miljøavtaler bidrar til det motsatte og oppnår samtidig større miljøforbedringer

Grønn skattekommisjon ser ut til å ha liten kunnskap om andre virkemidler. Det gir en lite helhetlig tilnærming. Det kan slå svært uheldig ut for konkurranseevnen til de næringer som opererer i sterk internasjonal konkurranse. Det er nettopp slike næringer som Norge nå trenger å styrke. Derfor er miljøavtaler viktige for samtidig å kunne oppfylle miljøforpliktelser.

Vennlig hilsen

Næringslivets NOx-fond



Tommy Johnsen

Daglig leder