

Finansdepartementet
www.regjeringen.no

Deres dato: 09.12.2015
Deres ref.: 15/5418
Vår ref.: EB/366.2 høring Grønn skattekom
Vår dato: 15. mars 2016

Høring: Grønn skattekommisjon

Det er avgjørende at et nytt avgiftssystem blir prinsipielt forankret. Kostnads- og styringseffektivitet samt kost/nytte er vesentlige prinsipper. Primært mener NP at veibruksavgiftene bør erstattes av elektronisk veipricing, subsidiært støtter NP kommisjonens pragmatiske løsning. Prinsippet om lik avgift etter energiinnhold bør sløyfes da dette ikke vil reflektere marginale kostnader for alle energiformer. Kommisjonen drøfter ikke hvordan riktig avgiftsnivå bør settes: Det tas ikke hensyn til at avgiftsøkninger vil redusere marginale kostnader. Kommisjonen påpeker at dobbeltbeskatning bør unngås, men en fullstendig gjennomgang av dagens dobbeltbeskatning savnes. Bransjen er positiv til nye teknologier og energiformer som har bærekraftig potensial og som på sikt kan bli kommersielt konkurransedyktig uten subsidier. I tillegg drøfter NP avgiftene på CO₂, svovel og smøreolje. For å sikre at prioriteringene innen miljøpolitikken og mellom sektorer blir mest mulig optimal, bør det årlig redegjøres for hvordan avgiftsfritak, subsidier mv. påvirker proveny, samfunnsnytte og inntektsfordeling.

NP vil i denne høringsuttalelsen komme med innspill til Grønn skattekommisjons rapport NOU 2015:15 "Sett pris på miljøet".

Kommisjonens mandat var blant annet å vurdere hvordan man kan vri beskatningen over mot miljøskadelige aktiviteter. Herunder skulle kommisjonen vurdere hvordan økt bruk av klima- og miljøbegrunnede avgifter samt reduksjon i andre skatter og avgifter, kan gi lavere utslipp av klimagasser, et bedre miljø og en god økonomisk utvikling.

Forslagene til Grønn skattekommisjon innebærer betydelige endringer i avgiftspolitikken. NP er i stor grad enig i de prinsipper og forslag kommisjonen fremmer. For næringslivet er det viktig at alle aktører får tillit til at omleggingen er godt prinsipielt forankret og vil være robust over tid, uavhengig av endringer i sammensetning av Storting og regjering.

Avgifter som skal påvirke tilpasningen, bør være kostnadseffektive og treffsikre. De må utformes slik at de faktisk påvirker tilpasningen. Nivået må være basert på kost-nytte. Samtidig er det viktig at avgiftspolitikken ivaretar konkurranseevnen og er teknologinøytral.

Når det er konflikt mellom prinsipper for "teoretisk riktig avgiftsnivå" og næringslivets konkurranseevne, må hensynet til konkurranseevnen vektlegges tungt. Det samfunnsøkonomiske tapet vil kunne bli langt større ved tap av norsk konkurranseevne enn om avgiftene ikke fullt ut reflekterer sine marginale kostnader.

Kommisjonens prinsipielle tilnærming til problemstillingene er god. Forslagene innebærer betydelige endringer fra dagens regelverk og praksis. Det vil derfor være viktig at man ikke implementerer kun deler av kommisjonens forslag da delforslagene henger sammen i en helhet. For at virkemidlene skal være mest mulig effektive og treffsikre må man sørge for å unngå dobbelt beskatning, og at kommisjonens forslag ikke legges på toppen av eksisterende regelverk.

Veibruksavgift

Grønn skattekommisjon drøfter hvordan samfunnet best mulig skal stilles overfor de eksterne kostnadene kjøring på vei medfører. Dette er i tråd med gjeldende begrunnelse for veibruksavgiftene. Prinsippet er imidlertid i strid med prinsippet om at nivået på veibruksavgiftene skal være like målt etter energiinnhold¹. For bensin og autodiesel er det relativt god sammenheng, men ikke dersom en sammenlikner med elektrisitet. Prinsippet om lik avgift etter energiinnhold bør derfor sløyfes.

NP støtter primært kommisjonens prinsipielle forslag om å innføre elektronisk veipricing. Vi er enig i de tekniske og administrative utfordringene som et slikt system innebærer, men mener at disse problemene kan løses. I en utredning SINTEF har utført på vegne av NP, som utvalget viser til, konkluderer SINTEF med at nødvendig GPS- teknologi allerede installeres i mange bilmodeller, og prisen på slike enheter for ettermontering faller sterkt. SINTEF sier videre at elektronisk veipricing er mulig å innføre samtidig med at personvern hensynet ivaretas.

Både nasjonalt og internasjonalt vil byer slite med kø-problemer og lokal luftforurensing, og de vil trenge et styringssystem for å få god trafikkavvikling. Dersom Norge kan komme fram til et godt system som tilfredsstiller nødvendige tekniske krav, vil selve systemet kunne ha betydelige eksportmuligheter. For nærmere drøfting av elektronisk veipricing, se NP (2015)².

Subsidiært støtter vi en utforming i tråd med utvalgets mer pragmatiske løsning: Elektronisk veipricing for tunge kjøretøy, kjøprising mv for lette kjøretøy og ulykkeskostnader inkludert i forsikringer.

Uansett valg av modell er det avgjørende at de ulike avgiftselementene blir utformet slik at de er treffsikre og gir gode incentiver til tilpasning. Poenget med utformingen bør være å redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene, ikke kun å få inn proveny.

¹ Prop. 1LS *Skatter, avgifter og toll 2016*, s 351

² NP (2015) *Synspunkter på avgiftene på bil og drivstoff*.

<http://www.np.no/getfile.php/Filer/Statistikk/Avgifter/Avgifter%20p%C3%A5%20bil%20og%20drivstoff%20vedlegg%201%281%29.pdf>

Det er imidlertid to prinsipielle momenter som vi er usikre på om utvalget har tatt hensyn til. Disse momentene drøftes under og er nærmere behandlet i vedlegg 1.

Marginalkostnadene synker ved innføring av avgift

Sentralt for Grønn skattekommisjons forslag til nivået på veibruksavgiftene, er TØIs rapport om marginale eksterne kostnader ved vegtrafikk.³ Så langt vi har forstått, er TØIs beregning av marginalkostnader beregnet ut fra dagens situasjon. I TØIs rapport står det:

"I og med at marginalkostnadene ligger betydelig over dagens veibruksavgifter, vil en innføring av kjøprising med betydelig høyere avgiftsnivå enn dagens bompenger, vri etterspørselen til andre transportformer. Dermed vil marginalkostnadene ved kjøring gå ned."

Det ser ikke ut til at kommisjonen har tatt hensyn til at tilpasningene vil være en annen ved en så kraftig økning av avgiftene. Generelt vil økt avgiftselement påvirke tilpasningen, og riktig nivå på avgiftselementene vil ligge under TØIs beregnede kostnader.

Det er for eksempel vanskelig å si hvilket nivå på kjøprisen som er riktig, men nivået vil ligge et sted under TØIs beregning. Utformingen av systemet vil ha mye å si for hvor effektivt systemet vil virke. Et godt utformet kjøpris-system vil både kunne dempe trafikken totalt sett og fordele den jevnere over døgnet. En riktig utforming av kjøprising vil innebære relativt høy pris i perioder med kø, og at den settes til null i perioder uten kø. For å gi god priseffekt må også kollektivtilbudet og innfartsparkering være bygd tilstrekkelig ut for å sikre gode substitusjons-muligheter.

Da en ikke vet hvilke avgiftsnivåer som er nødvendige for å nå samfunnsmessige mål eller for å sikre at marginal kostnad er lik marginal skade, bør økningen i avgiftsnivåene tas skrittvis slik at en får erfaring med hvordan bilistene tilpasser seg. For å oppnå at kjøprisingen gir en substitusjonseffekt bør bilistene bli stimulert til å lete aktivt etter alternativer. Det vil derfor være nødvendig at forbrukeren opplever en betydelig endring i avgiftene ved introduksjon av kjøprising.

Marginalkostnadene dekkes inn på flere måter

Som utvalget påpeker, må dobbeltbeskatning unngås. I dagens system finnes det flere måter forbrukeren betaler sine samfunnsøkonomiske kostnader på (ref. vedlegg 1).

TØI har beregnet de totale marginalkostnadene ved kjøring på vei. Hvis disse beregningene tas som utgangspunkt for å fastsette avgiftsnivåer, må en først ta hensyn til de kostnader som dekkes inn på andre måter. I tillegg til veibruksavgifter betaler også bilistene flere andre avgifter eller har andre utgifter som dekker de samme kostnadselementene som veibruksavgiftene er ment å dekke. Noe

³ TØI rapport 130/2014 *Marginale eksterne kostnader ved vegtrafikk*.

av dobbeltbetalingen er drøftet av Grønn skattekommisjon, men ikke fullstendig. Her vil vi peke på noen momenter som tilsier at en ikke kan legge nivået som TØI har beregnet, til grunn⁴.

Bompenger og kjøprising

Vi støtter utvalgets forslag om å samordne regelverket for bompenger og kjøprising. Etter vårt skjønn, bør bomringer rundt byene erstattes av et system for å prise lokale miljøproblemer og kø. Som utvalget påpeker, må koelementet og kostnader ved lokal luftforurensing i veibruksavgiften da sløyfes.

Dagens bomringer er en avgift på å kjøre inn til byen og demper trafikken generelt sett. Men bomringene er ikke utformet for å prise disse kostnadene optimalt. Dersom myndighetene går inn for utvalgets modell 2, er vi enig i at det innføres flere bomstasjoner. For å gi gode insentiver må også kollektivnettet være tilstrekkelig utbygd. Videre bør det legges inn mer informasjon i den elektroniske brikken slik at en kan prise lokale utslipp mer presist etter biltype. Dessuten bør en kunne øke prisen i perioder med spesielt høy luftforurensing. I så fall er det naturlig at miljøelementet i årsavgiftene fjernes. Et slik element i årsavgiften har liten, om noen, insentivvirkning. Det er videre i de større byene at utslipp av partikler og NO₂ gir samfunnsøkonomiske kostnader av betydning.

Inntekter fra kjøprisingen, som fra bomringer, bør tilfalle berørte kommuner. Inntektene bør brukes til samferdselsprosjekter og gi insentiv til å finne en riktig balanse mellom tiltak for å dempe køene og til å etablere alternativer til kjøring. Kommunene har også hovedansvaret for å håndtere den lokale luftforurensingen.

Samtidig er det viktig å sikre at kommunene har insentiver til å løse forurensingsproblemene på en kostnadseffektiv måte på tvers av sektorer. Det har de ikke i dag. En rekke tiltak vil medføre utgifter for kommunen, som vasking av vei for å dempe oppvirvlingen av veistøv og redusere vedfyringen. Det er neppe mulig å ilegge vedfyring en avgift. Kostnader for kommunen innebærer at kommunene har negative insentiver for å gjennomføre alternative tiltak. Dette til forskjell fra kjøprising der kostnadene veltes over på forbruker. Det bør derfor kreves en redegjørelse for hvordan kommunene, som får inntekter av kjøprising, sikrer kostnadseffektiv reduksjon av luftforurensingen på tvers av sektorer. Tradisjonelle bompenger bør begrenses til finansiering av veiprosjekter utenom byene.

Ulykkeskostnader

I TØIs beregninger er materielle skader ikke tatt med i de marginale skadekostnadene som inngår i veibruksavgiftene. Dette skyldes at disse kostnadene allerede er internalisert i bilforsikringene, noe vi er enig i. Det synes imidlertid ikke å være tatt hensyn til at også personskader i hvert fall delvis er dekket gjennom forsikringsordningene. Hvor stor overlappingen er, har vi ikke grunnlag for å vurdere. Vi mener derfor at det bør kartlegges nærmere hva som er dekket gjennom forsikrings-

⁴ TØI har nylig oppdatert kostnadsberegningene, der ulykkeskostnadene er sterkt redusert. Dette endrer ikke prinsippet om å unngå dobbeltbeskatning. Ref. TØI (2016) *Marginale eksterne kostnader ved vegtrafikk – med korrigerte ulykkeskostnader*.

ordningene. I vedlegg 1 vises det til en utenlandsk studie som ser ut til å tatt hensyn til dette poenget. Her er de marginale ulykkeskostnadene betydelig lavere enn det TØI anslår. Etter vårt skjønn er det avgjørende at samfunnet har tillit til at marginalkostnadene som ilegges bilistene, er beregnet riktig.

For å være styringseffektivt bør et ulykkeselement i bilforsikringen utformes med relativt mange trinn for å påvirke til redusert kjøring. Men vel så viktig er det at det gis insentiver til en kjøreadferd som reduserer risikoen for ulykker – for eksempel ved redusert ulykkeselement for hvert år det kjøres skadefritt.

Dersom ulykkeskostnadene for mindre biler ilegges forsikringsordningene, vil utenlandske småbiler ikke betale disse kostnadene. I andre land har en innført oblatordninger som sjablongmessig priser eksterne kostnader. Det bør vurderes tilsvarende ordninger for Norge.

Engangsavgift

Vi er i hovedsak enig i forslagene til endringer i engangsavgiften. Vi tror det er hensiktsmessig med miljøelementer i engangsavgiften, selv om dette innebærer en dobbeltbeskatning. Erfaringene ved miljøelementer i engangsavgiften er gode og vil på sikt kunne redusere nivået på CO₂-avgiften for å nå ett og samme mål. Vi er imidlertid skeptisk til en flat CO₂-avgift, da dette vil stimulere salget av tyngre biler som slipper ut mer.

Utvalget sier, uten nærmere begrunnelse, at høy engangsavgift bidrar til at gjennomsnittsalderen på biler i Norge er høy og at lavere engangsavgift vil gi raskere utskiftning av bilparken. Vi tolker dette som en hypotese om at lavere pris på ny bil vil sikre at gamle biler vrakes tidligere enn i dag. Vi har ikke sett noen analyse som bekrefter hypotesen, og vi tror at redusert engangsavgift ikke er et kostnadseffektivt virkemiddel for å redusere antall gamle biler. Utvalget foreslår ikke å redusere engangsavgiften, men en slik avgiftsendring er en del av debatten. Vi vil derfor påpeke tre forhold:

1. Vårt utgangspunkt er at lavere engangsavgift vil gi økt etterspørsel og flere biler. En bil selges gjennomsnittlig fem ganger før den vrakes. Lavinntektsgrupper kjøper eldre biler. For disse vil ikke en reduksjon i engangsavgiften bety mye: TAD oppgir at man kan avskrive engangsavgiften gradvis med økt alder. For en ti år gammel bil som eksporteres, avskrives engangsavgiften med 78 prosent. De som har gammel bil, vil sannsynligvis beholde den så lenge den er driftssikker og passerer EU-kontroll uten for store utgifter. Effekten av redusert engangsavgift vil da være økt antall nye biler, redusert import av bruktbil og muligens eksport av brukte biler. Aldersfordelingen er trolig mer avhengig av type bil vi kjøper – i Norge kjøpes gjennomgående biler med lang levetid – samt driftskostnadene. Vi mener derfor at dersom en vurderer å redusere engangsavgiften for å fornye bilparken, trengs det god, faglig dokumentasjon på at tiltaket er treffsikkert og kostnadseffektivt.
2. Det andre forholdet er at redusert engangsavgift vil øke inntektsforskjellene. En reduksjon av engangsavgiften kommer dem til gode som kjøper ny eller nesten ny bil. Gevinsten kan mer enn oppveie økte veibrukskostnader. De som kjøper eldre bil, må betale omtrent det samme for

bilen som før, men vil måtte betale mer for veibrukskostnadene. En slik avgiftspolitik vil dermed føre til økte inntektsforskjeller.

3. Det tredje forholdet er at dersom engangsavgiften reduseres innen en provenynøytral ramme for bilavgiftene, vil næringslivet i stor grad være med på å betale for nedsettelse av avgifter på personbiler. En slik vridning er uheldig.

Merprovenyet fra bilavgifter

Avgifter som skal dekke kostnadene ved veibruk, vil etter utvalgets beregninger gi et betydelig merproveny. Vi er i utgangspunktet enig i at merinntektene skal brukes til å redusere andre skatter og avgifter som gir betydelige samfunnsøkonomiske tap. Vi mener imidlertid at det her er noen nyanter som ikke er drøftet. Nå har, som tidligere nevnt, TØI redusert ulykkeskostnadene betydelig. Da det er stor usikkerhet knyttet til hvilke avgiftsnivåer Stortinget vil vedta, tar vi i det følgende likevel utgangspunkt i at provenyet kan bli betydelig.

Vi tror at en så sterk økning i veibruksavgiftene som utvalget antyder, vil ha liten legitimitet. Legitimiteten vil økes dersom forbrukerne ser at de får noe igjen for de økte kostnadene: At de samfunnsøkonomiske kostnadene ved bilkjøring reduseres effektivt på tvers av organisering.

Som tidligere nevnt, mener vi at kommunene bør beholde inntektene fra kjøpingen. Kommunen bør pålegges å synliggjøre at inntektene brukes på samferdselstiltak og andre tiltak som reduserer kostnadene ved kjøp og lokal forurensing – på tvers av sektorer.

Når det gjelder ulykker, er det påvist at en betydelig del av ulykkene skyldes veiforholdene. Da kan det være mer kostnadseffektivt å gjennomføre veiltak eller redusere farten på farlige strekninger, enn å bruke veibruksavgiftene til å dempe omfanget av trafikken. TØI (2014) påpeker (s 34) at vei-transportrisikoen har gått nedover, dels pga. veiltak dels pga. bedre kjøretøy. Videre mener vi at ulykkeselementet bør øremerkes til tiltak for å redusere antall ulykker. Ulykkeselementet vil sannsynligvis gi små incentiver til mer forsvarlig kjøring. (Avhenger av utformingen av ulykkeselementet, som rabattordninger ved skadefri kjøring ol.). Staten har små incentiver til økt satsning på investeringer som reduserer antall ulykker og risiko for skade. Dette er et område som sannsynligvis i lengre tid har vært underprioritert i forhold til samfunnsnytt. Det bør derfor vurderes om Statens veiselskap i større grad bør brukerfinansieres gjennom veibruksavgiftene, herunder ulykkeselementet, samt at det stilles klare krav til å redusere antall ulykker.

Støtteordninger for ny teknologi

Bransjen er positiv til nye teknologier og energiformer som har bærekraftig potensial og som på sikt kan bli kommersielt konkurransedyktig uten subsidier. Innføring av miljøvennlige produkter og ny teknologi bør i prinsippet klare seg selv økonomisk uten subsidier/avgiftslette. Dersom staten ønsker å gi incentiver for innføring av ny teknologi for å overvinne markedshindringer, bør virkemidlene være midlertidige. På den ene siden må virkemidlene sikre at markedshindringer overvinnes i tilstrekkelig grad til at markedet kan fungere. På den andre siden bør prinsipper for hvordan virkemid-

lene skal fases ut, framgå. En gradvis nedtrapping kan være nødvendig. Nedtrappingen bør baseres på objektive kriterier for hvor stor del av markedshindringene som er overvunnet.

Myndighetene kan innrette offentlige anskaffelser til å utvikle nye bærekraftige drivstoff. Det offentlige vil da opptre som risikoavlaster og katalysator. Dette vil slå inn i spredningsmekanismene som er nødvendig for at nye bærekraftige drivstoff skal gå fra utviklingsstadiet til kommersialisering. Det bør også her fremgå etter hvilke prinsipper myndighetene vil fase ut virkemidlene.

Elbiler

For å sikre forutsigbarhet bør det gis klare signaler for hvordan myndighetene vil gjennomføre en gradvis utfasing av virkemidler for elbiler. Utfasingen bør starte når teknologien har blitt tilstrekkelig moden. Etter vårt skjønn er det naturlig å starte med en gradvis innføring av merverdiavgift og fjerning av bompengefritaket. En gjenstående flaskehals er antall ladestasjoner, og her bør støtteordninger fortsatt gis en i tidsbegrenset periode. Veibruksavgift for elbiler bør etter hvert fases inn. Det er brukt store beløp på å subsidiere elbiler med tilhørende infrastruktur, uten at Norge har utviklet nytt næringsliv. Framtidige støtteordninger bør samordnes med tiltak for industriutvikling slik at politikken bidrar til «grønt skifte» i norsk næringsliv.

Hydrogen

En nasjonal plan for innfasning av hydrogen som drivstoff i transportsektoren bør utarbeides. Det bør innføres virkemidler for å overvinne markedshindringer for hydrogen som drivstoff i transportsektoren. Hensikten bør være at man gir hydrogenteknologien samme sjanse som elbiler til å lykkes i det norske markedet. Manglende infrastruktur er den viktigste markedshindringen, og støtteordninger for bygging og drift av hydrogenstasjoner bør derfor etableres. I planen bør det tas hensyn til at Norge allerede har næringsliv innen hydrogen, og mye fagkompetanse som kan benyttes, og at vi kan produsere hydrogen med fornybar energi. Virkemiddelbruken bør sikre at det skjer teknologikutvikling i Norge som kan være en del av «det grønne skiftet». Næringsutvikling gjennom en videreutvikling av den norske energi- og prosesskompetansen bør ivaretas. Se for øvrig SINTEF (2016)⁵.

Bio

Bransjen tar utgangspunkt i at myndighetene har satt et mål om 40 % reduksjon av klimagassutslippene og at det er et politisk mål å øke bruken av bærekraftig biodrivstoff. Bransjen er positiv til å bidra til omstillingen slik at norsk energibruk medfører reduserte klimagassutslipp, som på sikt bidrar til å nå myndighetenes visjon om lavere utslipp. I fremtiden vil bransjen i økende grad tilby alternative, bærekraftige energiformer.

I desember 2015 vedtok Stortinget å anmode regjeringen om å legge frem forslag til en plan for ytterligere opptrapping av bærekraftig biodrivstoff. Regjeringen ble også anmodet om å stille krav til at alt biodrivstoff skal være bærekraftig. NP ber om at regjeringen gir bransjen anledning til å komme med innspill og vurderinger til en slik plan.

⁵ SINTEF (2016) *Nasjonale rammebetingelser og potensial for hydrogensatsingen i Norge*. Rapport A27350

I den kommende planen bør det tas hensyn til at innblanding av biokomponenter i LPG er mindre modent enn innblanding i øvrige produkter. Det er avgjørende at avgiftssystemet baseres på massebalanseprinsippet. Planen må være langsiktig både med hensyn til krav og avgifter, slik at risikoen reduseres for de aktører som ønsker å investere i produksjon og/eller distribusjon av fremtidens biodrivstoff.

Bransjen registrerer at dagens norske avgiftsregelverk ikke er notifisert i ESA. Spørsmålet er om regelverket er i tråd med EØS-retten. Hvis ikke, medfører manglende notifikasjon usikkerhet om de fremtidige rammebetingelsene.

Det må være et klart prinsipp at alt biodrivstoff som omsettes, oppfyller EUs bærekraftskriterier. Endringer i regelverk bør følge utviklingen i EU. Endringene må skje gradvis og varsles i god tid slik at aktørene har mulighet til å omstille seg.

Det kan være muligheter for utvikling av norsk teknologi innen produksjon av avansert biodrivstoff. Virkemidlene bør utformes også med tanke på å finne teknologiske løsninger i Norge som kan gi arbeidsplasser og grunnlag for eksport.

CO₂-avgift

Vi støtter i utgangspunktet at CO₂-utslipp skal avgiftsbelegges likt pr. kg utslipp. Avgiftene ligger nær hverandre allerede. Det kan imidlertid være gode grunner til avvik dersom norsk konkurranseevne svekkes. I veksthusnæringen brukes CO₂ fra oppvarming i produksjon, og unntak er derfor naturlig.

CO₂-avgiften bør settes på samme nivå som marginalkostnaden ved å gjennomføre tiltak innen ikke-kvotepliktig sektor i EU. Ettersom Norge vil inngå samarbeidsavtale med EU om mål og tiltak innen ikke-kvotepliktig sektor, og dermed få tilgang på samme fleksibilitet som i EU, er det etter vårt skjønn avgjørende at vi her tenker kostnadseffektivitet på tvers av EØS-landene. Vi støtter statsråd Helgesens innfallsvinkel (Aftenposten 18. januar 2016) der han gir uttrykk for at vi skal gjennomføre en kostnadseffektiv politikk også innen ikke-kvotepliktig sektor innenfor avtalen med EU. Videre sier han at norsk satsning utover avgifter primært bør være å omstille norsk næringsliv og dyrke fram ny teknologi som kan bidra til å redusere utslipp også i andre land, noe vi støtter.

Et forhold som ikke er berørt, er virkemidler for å stimulere til økt opptak av CO₂ i skogen. For skog-eier er det økonomisk optimalt å felle trær når de er om lag 90 år. Et 90 år gammelt tre vil imidlertid ha betydelig opptak av CO₂ i mange år framover. Fra et klimaperspektiv vil optimal hugst ligge rundt 120 – 150 år. Vi savner en diskusjon av virkemidler for å øke opptaket av CO₂ i skogen, slik at denne muligheten blir sammenliknet med annen CCS, slik at opptak og reduksjon står overfor samme marginalkostnad.

Forslaget om å innføre CO₂-avgift på gass i innenriks skipsfart nå, støttes ikke. Det er her et betydelig potensiale. En avgift nå kan ødelegge for den konvertering som har begynt – avgiftsinsentivene

kan bli for små. Avgiften bør først innføres når en er sikker på at videre konvertering til gass likevel vil skje.

Vi støtter utvalgets konklusjon om at det ikke innføres virkemidler overfor internasjonal sjø- og luftfart før det foreligger internasjonale avtaler om dette.

Svovelavgift

Som utvalget påpeker, er ikke svovelavgiften kostnadseffektivt utformet. Utvalget påpeker at svovelinnholdet i produktene også er regulert gjennom produktforskriften, men har ikke drøftet det prinsipielt uheldig ved denne dobbeltreguleringen. I og med at mange av kravene til svovelinnhold er EU-krav og krav fra IMO, er det ikke mulig å erstatte kravene med økonomiske virkemidler. Vi mener imidlertid primært at dobbeltregulering bør unngås, sekundært at det må være sammenheng mellom krav og avgiftstrinn.

For å unngå dobbeltregulering mener vi prinsipielt at det ikke bør være avgift på 0,1 vektprosent svovel og under. Flere produkter har allerede krav om lavere svovelinnhold. Dette vil imidlertid fjerne incentivet til å levere fyringsolje under 0,05 %. Sekundært foreslår vi derfor at fritaket for svovelavgift på produkter med mindre enn 0,05 % svovel beholdes og ett nytt avgiftstrinn på 0,1 vektprosent innføres. Dette trinnet tilsvarer produktforskriftens krav til lett fyringsolje og marine gassoljer. Som utvalget viser, er det særlig det første avgiftstrinnet som ikke er kostnadseffektivt utformet. Flere trinn kan innføres, som trinn på 0,1 %. Et slikt system kan gi bedre styringseffektivitet og administreres innen dagens systemer. En avgift per kg anbefales ikke fordi et slikt system vil innebære større administrative kostnader. Problemstillingen er nærmere drøftet i vedlegg 2.

Smøreoljeavgiften

Utvalget har ingen drøfting av nivået på smøreoljeavgiften. Vi mener at det ikke er grunnlag for høyere avgift enn det som skal til for å sikre forsvarlig retur. I dag er avgiften om lag dobbelt så høy. (Ref. Klima- og miljødepartementets budsjett Kap. 1420 post 76 og St.prp. nr. 1 (2007 – 2008) Skatte-, avgifts- og tollvedtak, Kap. 5542 post 71).

Utvalget foreslår en svovel- og en CO₂-avgift på spillolje. I prinsippet er vi enig i dette. Vi vil imidlertid påpeke at det bare er en del av spilloljen som stammer fra avgiftsbelagt smøreolje og som inngår i refusjonsordningen i retursystemet. Avgifter på spillolje kan ødelegge markedet for spillolje og dermed svekke innsamlingen. Dette kan føre til større miljøproblemer enn utslipp av CO₂. Vi mener derfor at dersom en skal innføre avgifter, må det samtidig lages et system som sikrer forsvarlig innsamling og destruksjon.

Grunnavgift og elavgift

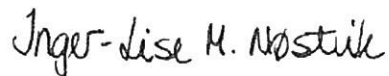
Kommisjonen påpeker at det er betydelige forskjeller mellom disse avgiftene både når det gjelder avgiftsnivå og når det gjelder hvilke sektorer som har fritak eller lav avgift. Vi er enig med utvalget at grunnavgiften bør settes på nivå med elavgiften per energienhet og at avgiften bør ilegges samme type forbruk som ilegges elavgift. Prinsipielt bør el- og grunnavgift likebehandles. Miljøkostna-

dene er ivaretatt i svovel- og CO₂-avgiften. Bruk av grunnavgiften for å stimulere til overgang fra olje til elektrisitet innebærer en dobbeltregulering.

Synliggjøring av provenytab

Etter vårt skjønn er det avgjørende for riktige prioriteringer at kostnader ved miljøpolitikken kommer tydelig fram. Vi savner en årlig redegjørelse over hva ulike subsidieordninger medfører av provenytab og hvordan inntektsfordelingen påvirkes. Det bør også redegjøres for hva det implisitt koster samfunnet å redusere ulike miljøproblem sammenliknet med marginal skade. I den betydelige omstillingen som norsk næringsliv nå står overfor, er det avgjørende at vi prioriterer rett ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Dette er momenter har blant annet Børmer-utvalget drøftet.⁶ Dette utvalget anbefaler blant annet at det bør gjøres bedre rede for fremtidige konsekvenser av enkeltforslagene i statsbudsjettet.

Med vennlig hilsen
Norsk Petroleumsinstitutt



Inger-Lise M. Nøstvik
Generalsekretær

Vedlegg 1: Hvordan bestemme optimalt avgiftsnivå på veibruksavgiften?
Vedlegg 2: Grønn skattekommisjon og svovelavgiften

⁶ NOU 2015: 14 *Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring — Budsjett og regnskap i staten*

Vedlegg 1

Hvordan bestemme optimalt avgiftsnivå på veibruksavgiften?

Grønn skattekommisjon foreslår å legge til grunn de marginale kostnadene ved utforming av bil-avgiftssystemet. Beregningene til TØI er basert på dagens marginale kostnader og er høyere enn dagens anslag. I dette notatet påpekes det at når avgifter økes, tilpasser forbrukerne seg, og skadene reduseres. «Riktig» avgiftsnivå vil ligge under de beregnede marginale kostnadene. Videre påpekes det at en del kostnader allerede er internalisert, noe som reduserer den delen av kostnadene som bør internaliseres via veibruksavgiftene/veiprisingen. Fjernes dobbeltbeskatning, vil veibruksavgiftene på bensin og autodiesel reduseres i forhold til dagens nivå. Internasjonale beregninger gir et lavere kostnadsbilde enn det som framkommer av TØIs beregninger.

Problemstilling

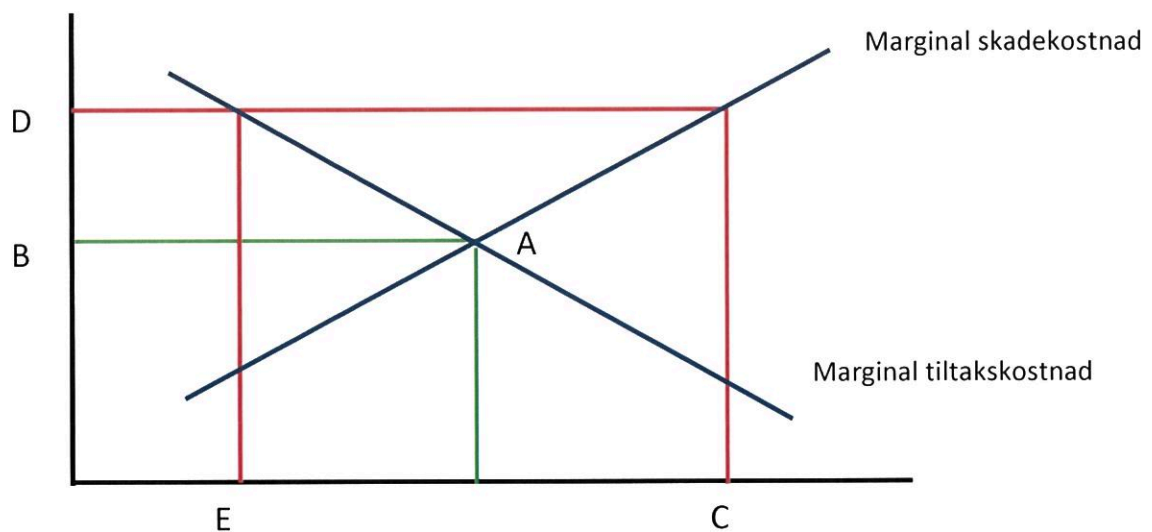
Grønn skattekommisjon legger beregninger fra Transportøkonomisk institutt (TØI) til grunn, ref. TØI (2014). Denne rapporten er revidert, ref. TØI (2016), og det er de reviderte anslagene som vi legger til grunn i dette notatet. Vi har ikke grunnlag for å kommentere beregningene i seg selv. Internasjonale studier antyder imidlertid lavere tall, særlig for ulykkeskostnadene (se seinere). I det følgende skal vi se nærmere på to vesentlige forhold som Grønn skattekommisjon ikke synes å ha behandlet, eller bare delvis behandlet, og som er avgjørende ved fastsettelse av optimalt avgiftsnivå:

- Optimal avgift må settes slik at marginal skade blir lik marginal nytte. Når kostnadene internaliseres, reduseres trafikkomfanget, teknologien endres mv., og marginal skade reduseres. TØI påpeker at de har beregnet de samfunnsøkonomiske kostnadene i dag; de har ikke beregnet optimalt avgiftsnivå.
- Når marginal skade skal internaliseres i veibruksavgiftene/veiprisingen, må en ta hensyn til at deler av de samfunnsøkonomiske kostnadene allerede betales gjennom andre avgifter og ordninger. TØI har ikke tatt hensyn til dette forholdet. Dersom TØIs beregninger brukes som optimalt avgiftsnivå, vil det derfor bli betydelig dobbeltbeskatning.

Marginal skadekostnad settes lik marginal tiltakskostnad

I rapporten til Grønn skattekommisjon savner vi en drøfting av hva som er optimalt avgiftsnivå. Det ser ut til at kommisjonen foreslår at avgiftsnivået innen veitrafikk settes lik TØIs beregnede marginale kostnader. I TØI-rapporten beregnes nivået på de marginale kostnadene dersom ett ekstra kjøretøy kommer inne i transportnettet (s 2). Det påpekes (s 3) at de marginale kostnadene som presenteres i rapporten, ikke er konstante, men at de vil reduseres ved offentlige tiltak og øke ved økt trafikk. Videre innebærer dette at når kostnadene internaliseres, reduseres trafikkomfanget og dermed også de marginale kostnadene. De beregnede marginale kostnadene for dagens situasjon vil derfor ligge høyere enn optimalt avgiftsnivå.

Dersom forbrukerne har gode substitusjonsmuligheter, kan avstanden mellom optimal avgift og dagens marginale skadekostnad bli stor. Hvis kjøprising utformes optimalt, og det er et godt kollektivtilbud, forventer vi at nødvendig kjøpris for å styre trafikken optimalt, vil være betydelig lavere enn beregningen av dagens køkostnader. På den annen side vil vi anta at et avgiftselement lik de marginale ulykkeskostnadene i mindre grad vil påvirke tilpasningen fordi det kan bli vanskelig for forbrukerne å se sammenhengen mellom egen kjøring og samfunnets ulykkeskostnader. Etter vårt skjønn er det avgjørende for samfunnets effektivitet at avgiftssystemet konstrueres slik at forbrukerne klart ser sammenhengen mellom egne handlinger og de kostnader de påfører samfunnet.



Figur 1 Optimalt avgiftsnivå

Samfunnsøkonomisk riktig tilpasning tilsier at marginal skadekostnad er lik marginal tiltakskostnad; markert som punkt A i figuren. Riktig avgiftsnivå for å oppnå dette blir B. Dagens på nivå på kjø, utslipp mv. er gitt i punktet C, og tilhørende marginalkostnad etter TØIs beregninger er D. Dersom avgiften blir satt lik D, vil tilpasningen bli E, om gir en langt lavere skadenivå enn det optimale nivået. En slik tilpasning gir et samfunnsøkonomisk tap.

Allerede internaliserte kostnader

Når en skal bestemme riktig nivå på avgifter som skal korrigere eksterne effekter, må en ta hensyn til at de eksterne kostnadene også er nedfelt i øvrig avgiftssystem og gjennom forsikringsordninger. Hvis ikke, oppstår dobbeltbeskatning. Omtalen av relevante avgifter er basert på statsbudsjettet¹.

NOx-komponenten i engangsavgiften

I 2012 ble det innført en NOx-komponent i engangsavgiften for biler for å ta hensyn til lokal luftforurensing. Hensikten er å vri kjøp av nye biler mot biler som har lavere NOx-utslipp. Avgiften ser ut til å være treffsikker: I 2012, da avgiften ble innført, var det stor forskjell på Euro-krav til bensin

¹ Prop. 1 LS (2014 – 2015) Skatter, avgifter og toll 2015

og diesel. I 2011 var 76 % av nybilsalget dieslbiler og 24 % bensinbiler, i 2014 var andelen dieslbiler sunket til 49 %. Andelen bensinbiler var 39 % og elbiler 13 % (kilde OFV). Også andre forhold kan ha hatt betydning: Bensinbiler har blitt mer effektive og dermed fått lavere CO₂-element i engangsavgiften. Dessuten kan medieomtalen av mulig kjøreforbud for dieslbiler i byene ha påvirket.

For å anslå provenyet av NOx-avgiften (nivå 2015) brukes her Euro 6 kravene for nye biler og Euro 5 kravene for bruktimport. Det trekkes av 10 % på provenyet for nye biler i det vi antar at disse vil ligge litt under kravet. Anslaget bygger på antall nye registreringer i 2014. Når det gjelder bruktimport, er det, i mangel av bedre data, antatt lik fordeling mellom bensin og diesel. Det er her ikke trukket 10 % da Euro 5 krav er en forsiktig forutsetning.

Tabell 1. Proveny fra NOx-komponenten

		Antall	Krav mg/km	Kr per mg/km	Mill kr	Mill kr minus 10 %
Personbil	Bensin	54 069	60	47,110	152,8	137,5
	Diesel	70 329	80	47,110	265,1	238,6
Varebil	Bensin	540	60	47,110	1,5	1,4
	Diesel	28 495	80	47,110	107,4	96,7
Lastebil		5 445	400	14,133	30,8	27,7
Buss		1 015	400	14,133	5,7	5,2
Bruk import		24 757	130	47,110	151,6	151,6
Sum					714,9	658,6

Kilder: Statsbudsjettet, OFV og Eurokrav

Anslag på denne komponenten settes til 650 mill. kr. Anslaget er usikkert og ment som illustrasjon.

Miljøkomponenten i årsavgiften

Fra og med Euro 5, som kom i 2009, ble partikkelfilter standard på nye dieslbiler. Det er et miljøelement i årsavgiften på 505 kr (2015) for dieselskjøretøy som ikke har fabrikkmontert partikkelfilter. Dette gjelder kjøretøy med tillatt totalvekt mindre enn 7 500 kg for personbiler, varebiler, campingbiler, busser, kombinerte biler, lastebiler, samt trekkbiler med tillatt totalvekt fra og med 3 500 kg. Med unntak av kombinerte biler har vi ikke tall for antall dieslbiler i 2015 som var produsert før 2009. For å gjøre et grovt anslag antas:

- Bestanden av diesel person- og varebiler i 2008 er kjent. For å anslå hvor stor denne bestanden er i 2015 reduseres antallet med 1,5 % per år. I 2013 ble 3 % av kjøretøyene vraket. Grunnen til at vi her bruker et lavere anslag er at dieslbilene er langt yngre enn bensinbilene.
- Kombinerte biler har ikke vært solgt de siste årene. Dagens bestand er eldre enn 2009.
- Antall tyngre kjøretøy i 2008 er kjent. For å anslå bestanden av disse i 2012, antas bestanden i 2008 å være halvert. Grunnen er at vi har raskere utskiftingstakt på disse bilene. Tyngre biler er her lastebiler under 7500 kg og godsbiler over 4000 kg.

Dette gir en bestand på 900 tusen biler og et proveny på 450 mill. kr. Anslaget er usikkert og ment som en illustrasjon.

Vektårsavgift

Det er en vektårsavgift for tyngre kjøretøy (over 7500 kg). Avgiften er gradert etter kjøretøyets totalvekt fjæringssystem og antall aksler. Denne graderingen er utformet slik at det tas hensyn til veislitasje. Tidligere hadde avgiften også et miljøelement, men dette ble fjernet i budsjettet for 2015. Provenyet for 2015 er anslått til 180 m ill.kr.

Internalisering og avgifter som er uavhengig av kjørelengde

Det kan argumenteres med at disse avgiftene betales én gang og dermed ikke påvirker bilistens tilpasning per kjørte km. Etter vårt skjønn bør avgiftene likevel med da de er innført for å internalisere eksterne kostnader. Myndighetene må da anta at miljøkomponenter i årsavgift/engangsavgift er mer treffsikkert for å påvirke tilpasningen enn veibruksavgiftene. Avgiftene kommer dessuten på toppen av veibruksavgiftene som skal ivareta disse kostnadene. Det skjer m.a.o. en dobbelt-regulering i dagens avgiftssystem.

Bompenger

Som bruksavhengig avgift virker bompenger dempende på trafikken, på tilsvarende måte som veibruksavgiftene. Avgiftene påvirker om en skal kjøre inn i byen eller bruke annet framkomstmiddel. Priselasiteteten for bompenger er høyere enn for drivstoffavgifter². Det er videre vist at en mer optimal utforming av bompenger vil øke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten betydelig³. I byområder, der de eksterne kostnadene er høyere enn veibruksavgiftene, vil bompenger redusere trafikken og dermed de eksterne marginalkostnadene. Nivået på bompengene er bestemmende for om trafikken dempes for mye eller for lite i forhold til de eksterne kostnadene. Men bompenger er lite treffsikre da de som regel ikke er differensiert for å påvirke køer og lokal luftforurensing. Det er også en fare for dobbeltregulering fordi de eksterne kostnadene, herunder køkostnader, alt er innarbeidet i veibruksavgiftene. Det er derfor grunn til å se på bompenger som en måte å internalisere samfunnsøkonomiske kostnader på.

Etter vårt syn er det bare bomringene rundt byene som internaliserer eksterne kostnader fordi bompengene her er med på å dempe trafikken der dette er samfunnsøkonomisk lønnsomt. I følge Samferdselsdepartementets budsjett for 2015 foreslås 5,5 mrd. kr til by-pakkene, ref. tabell 2. Vi bruker dette som anslag på den andelen av bompengene som internaliserer eksterne kostnader.

Tabell 2. Bompenger til bruk i by-pakkene i 2015

By-pakker	Mill kr
Bergen	1 574
Oslo	3 017
Trondheim	545
Nord- Jæren	387
Sum	5 525

Kilde: Samferdselsdepartementet⁴.

² Aas m.fl. (2009)

³ Nordstrøm (2011)

⁴ Prop. 1 S (2014–2015) Samferdselsdepartementets budsjett

TØI har beregnet køkostnadene til 3 668 mill. 2012-kr. Omregnet til 2015 kr (konsumprisindeksen) tilsvarer dette 3 902 mill. kr. Da TØIs beregning ligger under inntektene fra bomringene i de store byene, legger vi til grunn at køkostnadene alt er internalisert i bomringene. Det overskytende er rene bompenger.

Engangsavgiften generelt

I sin rapport om marginale kostnader ved transport, argumenterer Econ⁵ for at deler av engangsavgiften er en måte å internalisere kostnader knyttet til kjøring på (s 22). Selv om engangsavgiften primært er en fiskal avgift, er verdien på bruktbilen avhengig av kjørelengde. Econ antar at ca. halvparten av avgiften er et rent verdifall som er avhengig av utkjørt distanse. I beregningene tar Econ utgangspunkt i gjennomsnittlig engangsavgift på 77 000 kr, en gjennomsnittlig kjørelengde på 13 700 km og en levetid på 17 år. Med en rente på 4 % utgjør engangsavgiften en kostnad på 45 øre/km, og halvparten blir da 22 øre/km. For 2015 er provenyet anslått til 18 000 mill. kr. NOx-komponenten trekkes fra. Halv engangsavgift blir da 8 675 mill. kr.

Vi mener at momentet som Econ her tar opp, er relevant, men er usikker på hvor stor andel som skal regnes inn. Vi antar som forsiktig illustrasjon at 25 % av engangsavgiften innebærer internalisering av eksterne kostnader. Dette utgjør tilnærmet 4 300 mill. kr.

Bilforsikring

TØI har lagt til grunn 30 mill. kr per statistisk liv, noe Særavgiftsutvalget anbefalte. En internasjonal studie har lagt til grunn samme beløp for Storbritannia og Tyskland⁶. En problemstilling er her om "verdien av (gode) tapte leveår" burde legges til grunn ved kostnadsberegninger av helseeffekter ved forurensinger, jfr. diskusjonen om prioriteringer i helsevesenet⁷. Dette momentet drøftes ikke nærmere, men vi vil påpeke at det her er viktig med felles forutsetninger for å kunne prioritere rett på tvers av sektorer.

Ulykkeskostnader er delvis internalisert gjennom bilforsikringer. I 2014 ble det betalt inn 17 081 mill. kr i forsikringer for personbiler og varebiler samt 3 469 mill. kr for øvrige kjøretøy; til sammen 20 550 mill. kr⁸. Anslått utbetalt erstatning var i 2014 13 655 mill. kr.

Spørsmålet er om forsikring påvirker hvordan en bilfører tilpasser seg. Bilforsikringer betales ofte én gang i året og påvirker bare til dels utkjørt distanse (store trappetrinn). Systemet med redusert forsikringspremie dersom en ikke er skyld i ulykker, reduserer sjansene for ulykker. Dessuten betaler risikogrupper mer. Slike forhold øker treffsikkerheten mht. å redusere ulykker. Deler av forsikringene må derfor regnes som internaliserende. Selv om forsikringssystemet ikke er optimalt utformet for å redusere ulykker, er heller ikke veibruksavgiftene treffsikre for å redusere de samfunnsmessige ulykkeskostnadene.

⁵ Econ (2003)

⁶ Parry mfl. (2014)

⁷ Prioriteringsutvalget (2014)

⁸ Finans Norge (2015)

TØI har tatt hensyn til at materielle skader allerede er internalisert i bilforsikringen. Det er usikkert i hvilken grad kostnader grunnet personskade også er internalisert i forsikringer. De nye beregningene til TØI gir 10 295 mill. 2012-kr i marginale personskadekostnader, som tilsvarer 10 857 mill. 2015-kr. Dette er mindre enn både innbetalte forsikringer og utbetalte skadeforsikring. Vi kjenner ikke hvordan utbetalt forsikring fordeler seg mellom materielle skader og personskader. Hvis vi antar at utbetalt skadeforsikring som skyldes materielle skader er ca. 3 mrd. kr, vil TØIs beregning av marginale personskader fullt ut dekkes av forsikring. Som en forsiktig illustrasjon, antar vi derfor at 50 % av TØIs beregnede personskadekostnader alt er internalisert i bilforsikringene, mens 50 % av disse kostnadene omfatter forhold som ikke er internalisert. Dette er i tråd med resonnement hos Parry mfl. (2014), men her er sannsynligvis fratrekket større. Parrys anslag på skadekostnader er langt lavere enn TØIs beregninger, se seinere.

Piggdekkgebyr

Det er piggdekkgebyr i Oslo og Bergen. Piggdekkgebyret er et miljøtiltak for å bedre luftkvaliteten gjennom å redusere antall kjøretøy med piggdekk. Vi har ikke funnet tall for inntekt fra dette gebyret, men basert på Årsberetningen til Trafikketaten i Oslo⁹, kan vi grovt anslå størrelsesorden. Trafikketaten tok i 2010 inn 460 mill. kr i ulike gebyrer. Trekker vi fra inntekter knyttet til parkering, utgjør tilleggsavgifter, inntekter fra piggdekk, miljøgebyr samt inntekter ved inntauingsanlegget 51 mill. kr. På den annen side var innkreving av tilleggsgebyrer for manglende piggdekkoblater ca. 8 mill. kr. Dersom vi antar at inntekten fra gebyret er større enn tilleggsgebyret, kan vi grovt antyde at piggdekkgebyrer ga en inntekt på ca. 20 mill. kr i Oslo. Dersom vi antar at inntekten i Bergen var om lag halvparten, får vi en inntekt på 30 mill. kr i alt. Beløpet er lite og teller lite i vår sammenheng.

Oppsummering

Tabell 3 oppsummerer resultatene av diskusjonen foran.

Tabell 3. Inntekter fra avgifter og forsikringer som internaliserer eksterne kostnader ved bilkjøring – utenom veibruksavgiftene

Avgift, gebyr mv	Relevant proveny Mill. kr	Antatt internaliserte kostnader mill. kr
NOx-komponent i engangsavgiften	650	650
Miljøkomponent i årsavgiften	450	450
Vektårsavgift	180	180
Bomringer rundt storbyene	5 500	3 660
Engangsavgift (eks NOx-komponent)	17 350	4 300
Ulykkeskostnader	10 857	5 430
Piggdekkgebyr	30	30
Sum	35 017	14 700

Kilde: Prop. 1 LS (2014 – 2015) Skatter, avgifter og toll 2015, TØI (2016) og egne beregninger

TØI (2016) anslår summen av de marginale kostnadene til vel 24 mrd. kr, prisjustert 25, 8 mrd. 2015 kr. Ved å trekke fra vårt anslag på samfunnsøkonomiske kostnader som alt er internalisert i andre

⁹ Oslo kommune (2011)

avgifter og forsikringer (ref. tabell 3), får vi at vel 11 mrd. kr ikke allerede er internalisert. Vi forutsetter at disse kostnadene skal internaliseres i veibruksavgiftene (dvs. at ulykkeskostnadene inngår her i veibruksavgiftene).

For å fordele disse marginale kostnadene på bensin og diesel, burde en strengt tatt fordelt de internaliserte kostnadene på de ulike kostnadselementene. Vi gjør en enkel tilnærming ved å anta at forholdet mellom kostnadene for bensin og diesel er som TØI har beregnet (se tabell S.1 i TØI (2016)). Dette forholdstallet bruker vi for å fordele de kostnadene som ikke er internalisert på annen måte på antall liter bensin og diesel. Vi ser bort fra andre drivstoff. Veibruksavgiftene i 2015 var 4,87 kr/l for bensin og kr 3,82 kr/l for diesel. I vår illustrasjon blir avgiftene til henholdsvis 2,30 og 3,08 kr/liter. TØIs oppdaterte beregninger gir henholdsvis 5,09 og 6,95 per liter (2015-priser).

Tabell 4. Marginale kostnader for bensin og diesel som ikke alt er internalisert

Drivstoff	Sum marginale kostnader (TØI) Mill kr	Anslag eks internaliserte kostnader Mill kr	Forbruk av drivstoff Mill liter	Marginal kostnad per liter drivstoff Kr per liter
Bensin	7 276	3 133	1 402	2,23
Diesel	18 541	7 984	2 673	3,99
Sum	25 817	11 117		

Kilder: Drivstofforbruket er fra TØI (2012) s 6

Konklusjon

For å unngå dobbeltbeskatning må en ved fastsettelse av nivået på veibruksavgiftene ta i betraktning andre måter trafikantene betaler eksterne kostnader på. Som vist her, er det andre avgifter mv hvor bilistene i stor grad betaler for de samfunnsøkonomiske kostnadene. Men som for veibruksavgiftene, er disse avgiftene ikke utformet slik at de er treffsikre overfor det underliggende problemet. Det er her en utfordring hvordan disse avgiftene kan bli mer treffsikre. Beregningene over er ment som illustrasjon.

Utenlandske anslag

Det er gjort anslag på marginale kostnader ved bilkjøring i utviklede land, se Parry mfl. (2014). I disse anslagene har en lagt til grunn kostnader ved CO₂-utslipp, lokal forurensing, ulykker, kø og veislitasje. I forhold til TØI-rapporten tar Parry mfl. med CO₂-utslipp, men ikke støy- og driftskostnader (salting). I tabellen under er drift og veislitasje slått sammen for Norge.

Når det gjelder de ulike kostnadselementene, har vi hos Parry kun tilgang på figurer, og vi har anslått kostnadene ut fra disse. Blant de landene som det er beregnet kostnader for, er det mest naturlig å sammenlikne Norge med Storbritannia og Tyskland. Resultatene er gitt i tabell 5. CO₂-elementet er fjernet for Tyskland og Storbritannia.

Tabell 5. Marginale kostnader i henhold til TØI (2016) og Parry. Kr/l

		Lokal for- urensing	Ulykker	Kø	Veislitasje og drift	Støy	Sum
Bensin	Tyskland	0,08	0,83	2,82	0,00	0,00	3,73
	Storbritannia	0,04	0,62	3,40	0,00	0,00	4,06
	Norge	0,83	2,12	1,02	0,68	0,13	4,78
Diesel	Tyskland	1,45	0,73	3,02	0,24	0,00	5,44
	Storbritannia	0,85	0,48	3,51	0,24	0,00	5,08
	Norge	1,86	2,67	0,83	1,06	0,10	6,53

Som hos TØI, er kostnadene hos Parry høyere for diesel enn for bensin. Men ellers er det stor forskjell på resultatene i de to studiene. Anslagene for de totale marginalkostnadene for Tyskland og Storbritannia er lavere enn for Norge. At kostnadene for lokal luftforurensing er høyere i Norge, kan skyldes at svevestøv utgjør en betydelig kostnad vinterstid, noe som antakeligvis er et mindre problem i de to andre landene. Ulykkeskostnadene (hentet fra TØIs reviderte anslag) er høyere i Norge. Dette er overraskende da Parry har lagt til grunn en "Value of Mortality Risk" på tilnærmet 30 mill. kr, som også TØI bruker¹⁰. Kostnadene ved veislitasjen er også høyere i TØIs rapport, noe som sannsynligvis skyldes bruk av piggdekk og salting. Køkostnadene er lavere i Norge, noe som er forventet pga. mindre og færre storbyer.

Med så store forskjeller er det nødvendig med en nøye gjennomgang av det faglige grunnlaget i disse analysene. Dette gjelder særlig ulykkeskostnadene. Da vi ikke har hatt tilgang på grunnlagsrapportene, kan vi ikke her trekke sikre konklusjoner, men bare påpeke sannsynlige forklaringer¹¹:

- Det ser ut til at TØI ikke har tatt med materielle skadekostnader, men forutsatt at disse dekkes av forsikringer. Personskader er med, men det er usikkert i hvor stor grad det er overlapp med forsikringsordninger.
- Parry har inkludert de fleste komponentene som TØI har med. Verdien av statistisk liv er for Tyskland og Storbritannia på samme nivå som for Norge. En forklaring på nivåforskjellen kan være at Parry ikke ser ut til å ha tatt med velferdstap for pårørende, noe TØI har. En annen forskjell synes å være at Parry har forsøkt bare å ta med de eksterne kostnadene som ikke er internalisert gjennom forsikring mv. Det er imidlertid uklart hvilke kostnader som dekkes av forsikringer og hvilke som inngår i anslaget på marginal skade.

¹⁰ "Value of mortality risk" tilsvarer begrepet "verdi av statistisk liv". EPA skriver: "The term "value of mortality risk reduction" conveys this idea more clearly and should reduce the confusion that sometimes arises when discussing the "value of statistical lives."

¹¹ Bygger her på mail fra Vista Analyse as, som har gjennomgått ulykkeskostnadene i de to studiene.

Litteratur

Aas, Harald (m.fl.) (2009) Minken Harald, Samstad Hanne: *Myter og fakta om køprising*. TØI rapport 1010/2009. <https://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/T%C3%98I%20rapporter/2009/1010-2009/1010-2009-nett.pdf>

Budsjettavtalen (2014): *"Enighet om statsbudsjettet 2015. Endelig avtale"*
<http://www.hoyre.no/filestore/Filer/Budsjettrelatert/Avtale.pdf>

Econ (2003): *Eksterne marginale kostnader ved transport* Rapport 2003-054

EPA: *Frequently Asked Questions on Mortality Risk Valuation*
<http://yosemite.epa.gov/EE%5CEpa%5Ceed.nsf/webpages/MortalityRiskValuation.html>

Finans Norge (2015): *Livsforsikring, pensjon og skadeforsikring 2014*
<https://www.fno.no/contentassets/840791dfa41c42429db9306e1e576595/nokkeltall-i-skadeforsikring/skadeforsikringsstatistikk-2015.pdf>

Nordstrøm (2011) Christine Oma: *Behandling av bomavgifter i konseptvalgsutredninger I henhold til økonomisk teori?* NHH Bergen, våren 2011
<http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/170004/Nordstrom2011.pdf?sequence=1>

Oslo kommune (2005): *Byrådssak 65 05 Tiltak for bedre luftkvalitet i Oslo*
[http://www.bymiljoetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/friluftsetaten%20\(FRI\)/Internett%20\(FRI\)/dokumenter/byraadssak 65 05 tiltak for bedre luftkvalitet i oslo.pdf](http://www.bymiljoetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/friluftsetaten%20(FRI)/Internett%20(FRI)/dokumenter/byraadssak 65 05 tiltak for bedre luftkvalitet i oslo.pdf)

Oslo kommune (2011): *Trafikketaten: Årsberetning 2010*
<http://www.bymiljoetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/trafikketaten%20%28TET%29/Internett%20%28TET%29/Dokumenter/arsberetning/TET %C3%85rsberetning%202010.pdf>

Parry, Ian mfl. (2014) Dirk Heine, Shanjun Li, Eliza Lis: *How Should Different Countries Tax Fuels to Correct Environmental Externalities?* Economics of Energy & Environmental Policy. Volume 3, Issue 2 September 2014

Prioriteringsutvalget (2014): *Åpent og rettferdig – prioriteringer i helsevesenet*. NOU 2014: 12
<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/politisk-plattform/id743014/>

Prop. 1 LS (2014 – 2015) *Skatter, avgifter og toll 2015* <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Prop-1-LS-2014--2015/id2005476/>

Prop. 1 S (2014–2015) *Samferdselsdepartementets budsjett for budsjettåret 2015*.
https://www.regjeringen.no/contentassets/7122f4a307f54f89962bbd00f0430111/no/pdfs/prp201420150001_sdddpdfs.pdf

TØI (2014): *Marginale eksterne kostnader ved vegtrafikk*. TØI rapport 1307/2014.
<https://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/T%C3%98I%20rapporter/2014/1307-2014/1307-2014-el.pdf>

TØI (2016) *Marginale eksterne kostnader ved vegtrafikk – med korrigerte ulykkeskostnader*.
<https://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/T%C3%98I%20rapporter/2014/1304-2014/1304-2014-sam.pdf>

Vedlegg 2

Grønn skattekommisjon og svovelavgiften

Svovelinholdet i oljeprodukter er dobbeltregulert gjennom både krav og avgift. NP mener prinsipielt at det ikke bør være avgift på 0,1 vektprosent svovel og under, fordi de fleste produktene har krav om lavere svovelinhold enn 0,1 %. Sekundært foreslår vi å beholde avgiftsfritaket for produkter med mindre svovel enn 0,05 % og ett nytt trinn på 0,1 vektprosent, som tilsvarer produktforskriftens krav til lett fyringsolje og marine gassoljer. Et slikt trinn vil samsvare med myndighetenes regulering av svovelinholdet i lett fyringsolje og marine gassoljer. Avgiften vil bli mer kostnadseffektivt utformet. Flere trinn kan innføres, og dette kan bedre styringseffektiviteten og administreres innen dagens systemer. En avgift per kg anbefales ikke fordi et slikt system vil innebære større administrative kostnader.

Grønn skattekommisjon har vurdert svovelavgiften for oljeprodukter og foreslår at dagens intervaller i svovelavgiften på mineralolje reduseres, alternativt at avgiften beregnes med en sats per kg svovel. Men utvalget har ikke drøftet det prinsipielt uheldige i at svovelinholdet også er regulert gjennom produktforskriften. Reguleringene har også betydning for tilpasningen og innebærer en dobbeltregulering. Etter vårt skjønn bør en ved revidering av avgiftssystemet for svovel legge følgende til grunn:

- Primært at dobbeltregulering fjernes
- Sekundært at det er en sammenheng mellom regulering og utforming av avgiften
- At utformingen blir rimelig kostnadseffektiv
- At de administrative kostnadene ikke øker

I det følgende skal vi se nærmere på disse kriteriene.

Sammenheng mellom avgift og regulering. Kostnadseffektivitet

I dag er det dobbelt virkemiddelbruk for å redusere svovelinhold og –utslipp fra oljeprodukter. Avgiftssystemets utforming er Finansdepartementets ansvar, og utformingen har vært den samme i mange år. De siste endringer ble gjort da det ble gitt insentiver for å redusere svovelinholdet i bensin og autodiesel. Disse insentivene gjorde at svovelinholdet i bensin og autodiesel innfridde EUs nye standarder raskere enn kravet tilsa. Det er produktforskriften som regulerer svovelinholdet i oljeprodukter, og her har Klima- og miljødepartementet ansvaret. Det har skjedd endringer i produktforskriften som ikke er koordinert med avgiftssystemet. Dette gjelder kravet om maksimum 0,1 vektprosent svovel i marine gassoljer og lett fyringsolje.

Avgiftssystem

Avgiftssystemet er bygd opp trinnvis: Avgiftssatsen i 2016 er 13,3 øre per liter mineralolje for hver påbegynt 0,25 pst. vektandel svovel i olje som inneholder over 0,05 pst. vektandel svovel. Som

kommisjonen påpeker, gir dette en svovelavgift i kroner per kg SO₂ som innen hvert trinn øker når svovelinnholdet kommer over en trinn grense, for deretter å falle ettersom svovelinnholdet øker innen ett og samme trinn. Ved overgang til nytt trinn øker avgiften igjen, for så å falle. Variasjonene er størst innen lave trinn og konvergerer mot en kilopris på 27 kr for tungolje med høyt svovelinnhold. Prisen per kg SO₂ der en går fra ett trinn til neste er også 27 kr.

Reguleringer

Myndighetene har regulert svovelinnholdet i en rekke produkter, se tabell 1.

I bensin, autodiesel og anleggsdiesel er svovelinnholdet regulert og er tilnærmet lik null.

Bransjestandarden for parafin innebærer at svovelinnholdet er under 0,05 % vektandel og ligger under avgiftsgrensen. I følge produktforskriften skal lett fyringsolje og marine gassoljer ha under 0,1 vektprosent svovel. For et svovelinnhold på 0,1 vektprosent tilsvarer dagens avgift kr 67,5 per kg SO₂. I praksis er avgiften høyere da svovelinnholdet vil ligge under 0,1 vektprosent.

I tillegg er det internasjonale krav til svovelinnholdet i bunkers (IMO¹). Det skilles her mellom generelt krav til bunkers og et strengere krav for utvalgte sjøområder. Det er pålagt å bruke marine gassolje med svovelinnhold under 0,1 vektprosent i Nordsjøen. Grensen for tungolje utenfor regulerte områder er i 3,5 vektprosent, men vil bli 0,5 vektprosent fra 2020 (kan bli utsatt til 2025).

Tabell 1 Reguleringer av svovelinnholdet i oljeprodukter

Produkt	Regulering eller bransjestandard		Vektprosent
	Måleenhet	Verdier	
LPG	mg/kg	maks. 50 ²	0,005
Bilbensin	mg/kg	maks. 10,0 ¹	0,001
Autodiesel	mg/kg	maks. 10,0 ¹	0,001
Anleggsdiesel	mg/kg	maks. 10,0 ¹	0,001
Fyringsparafin	masse-%	maks. 0,05 ²	0,05
Lett fyringsolje	masse-%	maks. 0,10 ¹	0,10
Marine gassolje	masse-%	maks. 0,10 ¹	0,10
Tungolje	masse-%	maks. 1,0 ¹	1,0

¹ regulering

² bransjestandard

Kilde: Norsk Bransjestandard. NP. Oslo 2.7.2013

Gjennomsnittlig svovelinnhold de siste årene framgår av tabell 2. Lett fyringsolje ligger under 0,05 vektprosent i snitt, altså under halvparten av myndighetenes krav. Marine gassolje ligger bare litt over 0,05 vektprosent.

¹ IMO: Sulphur oxides (SOx) – Regulation 14

[http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/Sulphur-oxides-\(SOx\)-Regulation-14.aspx](http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/Sulphur-oxides-(SOx)-Regulation-14.aspx)

Tabell 2 Svovelinnehold i produkter. Vektprosent

Produkt	2010	2011	2012	2013	2014
Bilbensin	0,0005	0,0005	0,0005	0,0005	0,0005
Jetparafin	0,0147	0,0148	0,0147	0,0126	0,0128
Autodiesel	0,0008	0,0008	0,0008	0,0007	0,0007
Anleggsdiesel	0,0008	0,0008	0,0008	0,0008	0,0008
Marine gassolje	0,0592	0,0598	0,0519	0,0513	0,0527
Fyringsparafin	0,0162	0,0167	0,0163	0,0149	0,0171
Lett fyringsolje	0,0489	0,0492	0,0329	0,0321	0,0324
Tungdestillat	0,2156	0,2162	0,2147	0,1978	0,2132
Tungolje LS	0,873	0,892	0,873	0,771	0,774
Tungolje NS	1,4	1,42	1,37	1,32	1,35

Kilde NP: Svovelerapportering til Miljødirektoratet

Tabell 3 viser omsatt volum og utslipp av SO₂, utenom utenriks sjøfart.

Tabell 3. Omsatt volum og utslipp 2014

Produkt	Omsatt volum	Utslipp av SO ₂
	1000 m ³	Tusen tonn
Bilbensin	1235	0,009
Jetparafin	1225	0,232
Autodiesel	2901	0,031
Anleggsdiesel	843	0,010
Marine gassolje	1602	1,249
Fyringsparafin	45	0,011
Lett fyringsolje	238	0,114
Tungdestillat	123	0,388
Tungolje LS	53	0,607
Tungolje NS	29	0,579
Sum		3,231

Kilde NP: Svovelerapportering til Miljødirektoratet

Det brukes altså både regulering og avgift for å redusere utslippene fra bruken av oljeprodukter. Slik dobbelt virkemiddelbruk er uheldig. Avgift på produkter under 0,1 % bør prinsipielt fjernes. Alternativt bør avgiftssystem og regulering avstemmes. I så fall bør fritaket for svovलगift på produkter med mindre enn 0,05 % svovel, beholdes. Manglende kostnadseffektivitet gjelder først og fremst kravet om maksimum 0,1 vektprosent svovel. Den faktiske avgiften på SO₂-utslipp fra produkter mellom 0,05 og 0,1 vektprosent blir høy. Ett nytt trinn på 0,1 vil gjøre avgiftssystemet tilpasset reguleringen og mer kostnadseffektivt utformet.

Administrative kostnader

For å se på de administrative kostnadene redegjøres det først for hvordan selskapene holder oversikt over svovelinneholdet i produktene i dagens system. Deretter vurderes de to forslagene til utforming av avgiften avgift per kg eller finere trinn.

For hver last som de markedsførende oljeselskapene kjøper, enten fra norske eller utenlandske raffinerier, følger det et produktsertifikat som oppgir bl.a. svovelinnehold. Dette varierer innen hvert

produkt. Når det enkelte produkt distribueres til tankanlegg rundt om i landet, legges hvert produkt på en egen tank. På tanken vil det være igjen et volum som er en blanding av tidligere laster. Selskapet vet ikke det eksakte svovelinnholdet i det som er igjen på tanken, og dermed heller ikke eksakt hvilket svovelinnhold det er i produktet når tanken er fylt opp på ny.

Oljeselskapene har imidlertid dedikerte tanker for de enkelte produkter. Det stilles krav til maksimum svovelinnhold ved innkjøp, slik at en alltid vet at svovelinnholdet på produktet på den enkelte tank ligger lavere enn den maksimumsgrensen myndighetene har satt, evt. den avgiftsgrensen selskapet har valgt å tilpasse seg. For produkter uten slik fastsatt grense vil selskapene alltid vite hvilket avgiftstrinn produktet på tanken har.

For å kunne administrere en avgift per kg, må selskapene til enhver tid vite nøyaktig hvilket svovelinnhold produktet på en enkelt tank inneholder. Enten må en foreta nye svoveltester av innholdet i tanken hver gang den får ny forsyning, noe som er kostbart. En annen mulighet er å føre et eget svovelregnskap for hver tank. Dette vil kreve administrative ressurser; både å bygge opp et system for et slikt svovelregnskap og føringen av regnskapet. På grunn av svinn, unøyaktigheter i måling av restvolum på tank og leveranse til tank, vil det oppstå mindre unøyaktigheter. Myndighetenes kontroll av et slikt system vil kreve ressursinnsats fra det offentlige.

Inndeling i avgiftsklasser håndteres i dag. Innføring av et nytt avgiftstrinn på 0,1 vektprosent vil ikke medføre økte administrative kostnader da selskapene allerede har dedikerte tanker for produkter med svovelinnhold mellom 0,05 og 0,1. Vi vil derfor anbefale ett nytt trinn i svovelavgiften på 0,1 og fraråde myndighetene å kreve avgift etter antall kg i produktet. En finere inndeling i flere trinn på f.eks. 0,1 % kan også administreres innenfor dagens system. En slik trinninndeling vil bedre kostnadseffektiviteten i systemet.