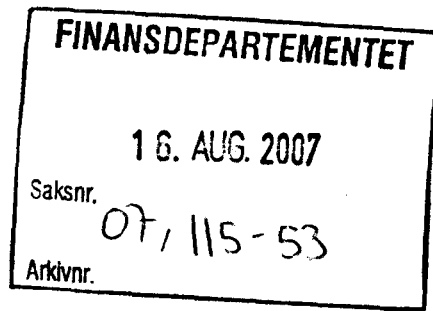


Finansdepartementet
Økonomiavdelingen
Postboks 8008 Dep.
0030 Oslo



Deres ref.:	Deres dato:	Vår ref:	Dato:
05/4721 Ø KnT	5.6 2007	EB/3 Høring bærekraft mid	15.8 2007

Norges strategi for bærekraftig utvikling - høring

Det vises til høringsbrev av 5. juni 2007. Norsk Petroleumsinstitutt's høringsuttalelse fremgår av vedlagte notat.

Med vennlig hilsen
Norsk Petroleumsinstitutt

Inger-Lise M. Nøstvik

Inger-Lise M. Nøstvik
Konst. generalsekretær

3 EB Høring strategi bærekraft
15. august 2007

Norges strategi for bærekraftig utvikling

Norsk Petroleumsinstitutt mener det er nyttig med en samlet strategi for bærekraftig utvikling. Vi støtter det prinsipielle grunnlaget, men mener at politikken først blir troverdig dersom virkemidler som ikke er styrings- og kostnadseffektive, legges om. Virkemidlene må harmoniseres internasjonalt. Hvordan myndighetene vil stimulere til at alle tar ansvar, bør drøftes. Stikkord er forutsigbarhet, langsiktighet og åpenhet.

Norsk Petroleumsinstitutt mener det er nyttig at Regjeringen legger fram en samlet strategi for bærekraftig utvikling slik at politikkområdene kan ses i sammenheng. Det er fornuftig å ha en høringsrunde før meldingen legges fram, særlig fordi den understreker medansvaret til andre sektorer. I det følgende gir vi noen kommentarer til enkelte kapitler.

Kap. 1: Innledning

Innledningsvis sies det at Norge skal være et "foregangsland" for miljø og bærekraftig utvikling. Men det er noe uklart hva dette konkret innebærer utover å "ta sin del av byrdene", noe vi utvilsomt skal. For å unngå at "foregangsland" tåkelegger i stedet for klargjør foreslår vi at meldingen drøfter begrepet og hva Regjeringen vil oppnå gjennom å påvirke andre land. Hvilke tiltak vi bør gjennomføre for å styrke mulighetene til gjennomslag, bør også drøftes. En slik innfallsvinkel vil kunne gi andre tiltak enn de som er omtalt i utkastet.

Forslag: Ordet "foregangsland" drøftes og konkretiseres.

Kap. 3: Regjeringens prinsipper i arbeidet med bærekraftig utvikling

Ett hovedprinsipp er at forurenseren skal betale. Men prinsippet kan utformes på mange måter, og det er derfor ikke gitt hva som menes med "konsekvent gjennomføring" og om dette vil sikre "miljøriktig adferd og at miljømålene nås til lavest mulig kostnad". Det er heller ikke klart om Regjeringen her innevarsler en ny politikk. Vi antar at så ikke er tilfelle.

I stedet for dette prinsippet foreslår vi at kostnads- og styringseffektivitet løftes opp som særskilte prinsipper, evt. inngå i et prinsipp om effektiv ressursbruk. Konsekvent brukt vil disse prinsippene bidra til miljøriktig adferd og at miljømålene nås til lavest mulig kostnad.

I omtalen av økonomiske virkemidler ser det ut som styringseffektivitet bare gjelder dette virkemidlet. Men styringseffektivitet gjelder også administrative virkemidler, og prinsippet kan med fordel brukes i valg mellom økonomiske og administrative virkemidler.

Forslag: Prinsippet om at forurenseren skal betale erstattes med et prinsipp om effektiv ressursbruk der kostnads- og styringseffektivitet inngår.

Slik vi ser det, er et hovedproblem at Regjeringen ikke følger egne prinsipper. Eksempler er at verken drivstoffavgiftene eller avgiftene på energi til stasjonære formål er kostnads- og styringseffektive, se Særavgiftsutvalgets rapport (NOU 2007:8) og vårt brev til utvalget

(vedlagt). I meldingsutkastet vises det til en svensk ekspertgruppe som mener at CO₂-avgiften bør være lik i alle sektorer for å fremme kostnadseffektivitet. Men vi savner at meldingen varslers en opprydding i norsk bruk av virkemidler i tråd med prinsippene Regjeringen legger til grunn. Vi kan ikke se at politikken blir troverdig uten en slik omlegging.

Forslag: Meldingen bør varsel en omlegging av de virkemidlene som ikke er kostnads- og styringseffektive.

Kap. 4: Bærekraftig produksjon og forbruk

I 4.1. understrekes behovet for endringer i produksjons- og forbruksmønstre. Det sies også at en riktig prising av ressurser og utslipp er avgjørende for å redusere miljøbelastningen.

Vi er enig i dette utgangspunktet, men mener at drøftingen blir for enkel. Det glemmes at de fleste produkter omsettes i internasjonale markeder. Dersom et produkt eller en innsatsfaktor blir høyt avgiftsbelagt i Norge, men ikke internasjonalt, kan den totale miljøeffekten bli negativ. Eksempel her er NO_x-avgiften på bunkers som medfører redusert salg i Norge og økt kjøp i andre land. Denne vridningen gir isolert sett lengre seilinger og dermed økte NO_x-utslipp. Vi har tidligere erfart at økte bunkersavgifter og avgifter på flydrivstoff gir avgiftsmotivert handelslekkasje. Vi mener derfor at en viktig del av strategien må være å erkjenne at Norge på mange områder ikke kan være et "foregangsland" innen miljøavgifter og at det i stedet må arbeides for å harmonisere avgiftsnivåene internasjonalt.

Energiavgiftene er et annet eksempel. De nasjonale målene er å redusere bruken av strøm til oppvarming, øke bruken av fornybar energi og redusere utslipp. Virkemidlene har i hovedsak vært høyere miljøavgifter på olje enn på elektrisitet og på kraftproduksjon i utlandet. Dagens kvotepris er lavere enn norsk CO₂-avgift. Dermed nås ingen av målene:

- *Strøm til oppvarming øker.* Manglende virkemidler for å dempe etterspørselen etter strøm har ført til at olje erstattes med elektrisitet; ikke med nye fornybare energikilder.
- *Fornybar energi øker lite.* Nye fornybare energikilder har vokst mindre enn totalt energibruk og har dermed redusert sin markedsandel.
- *De totale utslippene øker.* Virkemidlene har riktignok redusert de norske CO₂-utslippene, men Norge har samtidig blitt avhengig av kraftimport, særlig kullkraft og etter hvert gasskraft. Norsk politikk har dermed ført til økte globale CO₂-utslipp fordi kullkraft slipper ut tre ganger så mye CO₂ som olje til oppvarming, gasskraft like mye. Dersom Norge ikke hadde fått overgangen fra olje til elektrisitet, ville utslippet i Nord-Europa i perioden 1990-2005 i sum vært om lag 50 millioner tonn mindre. Norges utslipp er 43 millioner tonn pr. år.

Disse eksemplene illustrerer at avgiftene må utformes også med hensyn på relevante internasjonale forhold. De viser også hva som kan skje dersom en ikke behandler energi- og miljøpolitikken under ett. Som kommentert under kapittel 3, savner vi at Regjeringen følger sine egne prinsipper og rydder opp når virkemidlene ikke virker etter hensikten.

Forslag: Meldingen bør erkjenne at Norge på mange områder er avhengig av at avgiftsnivåene harmoniseres internasjonalt. Særnorsk avgiftspolitik kan gi økte utslipp.

Kap. 6: Nærmere om temaområdene i strategien

6.2 Klima, ozonlaget og langtransporterte luftforurensinger

Vi er enig i at internasjonalt samarbeid er avgjørende for å løse klimaproblemet og at politikken må være kostnadseffektiv. Internasjonal kvotehandling og andre mekanismer må brukes og utvikles videre. Selv om industrilandene må stå for det meste av reduksjonen de nærmeste årene, må klimapolitikken ikke flytte energiintensiv industri til utviklingslandene. Det vil sannsynligvis bare øke utslippene globalt – selv om de reduseres i industrilandene.

Vi er enig i at forskning og utvikling knyttet til fangst og lagring av CO₂ er et viktig satsningsområde for Norge. Men vi savner en drøfting av skogens mulighet til å fange og lagre CO₂, noe som kan være av vel så stor betydning. Men klimahensyn i skogforvaltningen kan gi store konflikter med andre interesser. Norge har betydelig datamateriale og kompetanse innen skogforvaltning og lang tradisjon for å avveie interessekonflikter. Derfor bør Norge her gjennomføre en betydelig forskningsinnsats, kombinert med industriell utvikling.

Forslag: Det satses betydelig på å utvikle en skogpolitikk som sikrer mest mulig opptak og lagring av CO₂ samtidig som andre interesser avveies.

Vi savner en strategi for å inkludere alle CO₂-utslipp i kvotesystemet. Det vil sikre styrings- og kostnadseffektivitet. Oljeselskapene kan ivareta kvoteplikten for kunder som ikke har stort nok forbruk til å delta i kvotemarkedet. Selskapenes kostnader ved kjøp av kvoter vil overveltes på kundene på samme måte som en avgift.

Forslag: Det arbeides for å inkludere alle klimagassutslipp i kvotesystemet.

Innblanding av etanol

Vi er overrasket over at Regjeringen valgte å pålegge innblanding av etanol i bensin i stedet for å gi avgiftsincitiv. Fordi etanol koster mer enn bensin, blir mer miljøvennlig bensin dyrere. Dessuten har etanol lavere energiinnhold. For å kjøre like langt som før, må forbrukerne kjøpe mer bensin – noe som øker statens inntekter med 90 millioner kroner.

Det er et paradoks at CO₂-avgiften på bensin, som gir staten en inntekt på 1600 millioner kroner, gir mindre enn 1 % reduksjon i CO₂-utslippene fra bensinbilene. Ved derimot å gi en avgiftslette på 160 millioner kroner kunne myndighetene oppnå 5 % reduksjon i disse utslippene; slik at forbrukerne ikke må betale mer.

Regjeringen vurderer å øke innblandingen utover 5 %, som er den maksimumsgrensen bilprodusentene har akseptert. Med mindre bilprodusentene aksepterer en høyere grense kan oljeselskapene ikke ta ansvaret for at kvaliteten på slik bensin blir god nok.

Etanol kan produseres på flere måter, og det er ikke gitt at etanol vil gi en positiv miljøeffekt. Derfor er det behov for krav om at etanolen er produsert på en tilstrekkelig miljøvennlig måte. Produksjon av etanol kan videre presse opp prisen på mat og føre til betydelige problemer for de fattigste. Det kan her være en konflikt mellom regjeringens mål om å ta hensyn til de fattigste og økt bruk av biodrivstoff.

Forslag: Bruken av biodrivstoff bør vurderes i et globalt vugge-til-grav perspektiv der også fattigdomsaspektet trekkes inn

Sur nedbør

Vi er overrasket over at Norge allerede i de innledende drøftingene i IMO sluttet seg til de som ønsket å erstatte tungolje med destillater som bunkers – uten å kreve at tiltaket skal konsekvensvurderes; slik mange andre land gikk inn for; igjen et brudd med Regjeringens prinsipper.

Forslag: Regjeringen er konsekvent i kravet om kostnadseffektivitet. Dersom prinsippet skal avvikes, skal myndighetene minst kjenne kostnadene.

6.4 Naturressurser - energi

Regjeringens mål er å redusere bruken av elektrisitet til oppvarming og stimulere til økt bruk av fornybare energikilder. Vi tror ikke at Regjeringen vil oppnå dette målet med de virkemidlene som er brukt og som nå skisseres. Som omtalt foran, har vi siden 1990 økt bruken av elektrisitet på bekostning av olje. Elektrisitet har også økt sin markedsandel i forhold til nye fornybare energikilder. Dette skyldes tre forhold:

- Det er ikke ryddet opp i fordelene elektrisitet har i markedet. Ikke minst gjelder dette avgiftssatsene hvor områdene for fritak/lav sats er mye mer omfattende for el enn for olje.
- Det tas ikke hensyn til at bioenergi er mer tungvint i bruk enn strøm og krever betydelig større investeringer på huseiers hånd. Dette gjør at markedet vokser seint og krever mye innsats. Flere oljeselskaper har lenge strevd uten å få gjennombrudd i markedet.
- Den forserte overgangen fra olje til elektrisitet gjør at vannbårne systemer mv. skiftes ut, og dermed reduserer potensialet for bioenergi.

Økt støtte til fornybar energi kan endre dette bildet. Men når bioenergi til varmemål ikke omtales i lista over støtteordninger (s59), har vi våre tvil. Vi mener derfor at strategien ikke vil lykkes med mindre virkemiddelbruken legges betydelig om.

Forslag: Meldingen bør varsle at energipolitikken skal endres slik at det blir realistisk å nå målene.

Kap. 7: Bred medvirkning og oppfølging

Det legges stor vekt på bred deltakelse i oppfølgingsarbeidet. Men vi savner en drøfting av hvordan myndighetene kan bidra til å øke andres motivasjon og en erkjennelse av at myndighetene kan demotivere andre deltaker. Noen av våre erfaringer er omtalt under.

Det er motiverende når staten ønsker reelt samarbeid og er lydhør overfor bransjens syn. Staten bør være særlig lydhør overfor den bransjen som i praksis har ansvaret for å gjennomføre tiltaket. Staten må ha gode grunner dersom tiltaket skal gjennomføres annerledes enn bransjen anbefaler. Tilsvarende bør staten legge forholdene til rette når næringslivet foreslår styrings- og kostnadseffektive tiltak.

Ett eksempel er bransjens ønske om differensierte drivstoffavgifter for å få levere nye EU-kvaliteter. Bransjen fikk gjennomslag, og gjennomføringen gikk raskt og relativt enkelt. Dersom andre forslag hadde blitt vedtatt, som at bransjen skulle levere ulike drivstoffkvaliteter

til by og land, ville tiltaket medført økte kostnader og betydelig frustrasjon. Men motivasjonen ville økt dersom differensieringen hadde blitt innført da bransjen ønsket det. Dette skyldes at raffineriene er avhengig av å kunne selge nye kvaliteter både nasjonalt og internasjonalt. Dersom myndighetene hadde lagt til rette for en tidlig tilpasning nasjonalt, ville raffineriene fått en gylden mulighet til å ta ut markedsgevinster internasjonalt.

Miljøbegrunnede avgifter bør utformes slik at de gir bedre incentiver til å finne nye løsninger. For eksempel kan myndighetene varsle at drivstoffavgiftene kan reduseres dersom bransjen finner nye løsninger som reduserer utslipp. Dette kan gjøres som en åpen invitasjon til drøfting av forslag. Men det må være underforstått at det ikke i stedet vil bli stilt krav hvis en ikke kommer til enighet. Pålegg om etanol i bensinen virker demotiverende fordi våre kunder må betale en høyere pris – og mer i avgifter – for et mer miljøvennlig produkt; på tvers av intensjonen med miljøavgifter.

Vi er innforstått med nødvendigheten av en vesentlig omlegging innen vår sektor, og vi legger til grunn at virkemidlene skal være kostnads- og styringseffektive. Derfor virker det demotiverende når det overfor vår sektor brukes virkemidler som ikke følger Regjeringens prinsipper og heller ikke endres når de gir betydelige feiltilpasninger i forhold til målene. Dette gjelder særlig energiavgiftene: Bransjen opplever å bli skviset ut av energimarkedet samtidig med at politikken reelt sett fører til økte utslipp – det motsatte av det politikerne sier de ønsker. Slik vi ser det har miljøavgiftene nå så stor fiskal betydning at den fiskale virkningen er langt viktigere enn miljøhensynene og samfunnsøkonomien.

Svingninger i bruken av virkemidler gir lite tillit til statens intensjoner – som svingninger i støtten til bioenergi. Bransjen satset i pelletsmarkedet da støtteordninger ble vedtatt, men ble sittende med et betydelig lager med pelletsovner da støtten ble redusert.

Forslag: Behovet for at myndighetene er forutsigbare og åpne, og at mål og virkemidler er langsiktige drøftes. Myndighetene bør invitere til tettere dialog med berørte parter.

Vi håper disse kommentarene er nyttige i det videre arbeidet med meldingen. Dersom departementet ønsker utdyping av noen synspunkter, står vi selvsagt til rådighet

Særagiftsutvalget
Finansdepartementet
Pb 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:	Deres dato:	Vår ref:	Dato:
06/4097 SØ	19.1.2007	EB/ Særagiftsutvalget, brev	5. mars 2007

Forslag til et mer effektivt og troverdig avgiftssystemet

Norsk Petroleumsinstitutt ber Særagiftsutvalget vurdere noen prinsipielle sider ved energi- og miljøavgiftene, herunder å innføre et klart skille mellom fiskale og miljøbegrunnede avgifter. En miljøavgift bør etter NPs syn utformes slik at den effektivt reduserer miljøkostnaden. Nivået bør fastsettes ut fra en avveining mellom tiltaks-kostnad og miljøgevinst, og nivået bør ikke påvirkes av statens behov for inntekter. Fiskale avgifter bør brukes for å sikre et gitt proveny. En grenseoppgang vil gi mer forutsigbar politikk, bedre ressursutnyttelse og er nødvendig dersom avgifter skal oppfattes som et troverdig miljøpolitisk virkemiddel.

Norsk Petroleumsinstitutt (NP), som er bransjeforeningen for oljeselskapene på nedstrømssiden, viser til møtet med utvalget 13. februar der vi ga noen prinsipielle synspunkter på bruken av særagifter. I dette brevet, med to vedlegg, vil vi dokumentere disse synspunktene nærmere. Vi gir avslutningsvis henvisning til noen rapporter som drøfter problemstillingene grundig. Vi kan skaffe utvalget papirkopier, dersom det er ønskelig.

Brevet er bygd opp på følgende måte:

- Noen kommentarer til mandatet
- Problemer med dagens avgiftssystem; der vi påpeker prinsipielle mangler ved avgiftssystemet og gir eksempler på slike mangler
- Forslag til prinsipiell løsning
- Konsekvenser av prinsippene anvendt på avgifter knyttet til vår sektor

Noen kommentarer til mandatet

Ifølge mandatet skal utvalget ha en bred tilnærming til hvordan særagiftene best kan utformes. Utvalget skal vurdere "hvordan dagens særagifter ivaretar målene om å (i) skaffe staten inntekter på en best mulig måte, og (ii) korrigere for eksterne kostnader."

Slik vi forstår mandatet, er utvalget bedt om å drøfte en del prinsipielle sider ved avgiftssystemet som NP er opptatt av. Vi vil i det følgende peke på at flere energi- og miljøavgifter

er mangelfullt begrunnet og dårlig utformet, noe som bidrar til ineffektiv ressursbruk og lite stabile rammebetingelser. Vi oppfatter det slik at flere miljøavgifter nå har en fiskal hensikt og at miljøhensynene har blitt lite viktige. Da mister disse avgiftene sin miljøpolitiske troverdighet. Derfor burde begrunnelsene for avgiftene klargjøres, og det burde være eksplisitt skille mellom avgifter som skal korrigere for eksterne kostnader og fiskale avgifter. Vi ber utvalget drøfte slike prinsipielle spørsmål.

Videre skal forslag til avgiftsendringer skje innenfor en provenynøytral ramme. Vi beklager dette. Etter vårt skjønn har avgiftssystemet gjennom mange år blitt gradvis endret uten godt prinsipielt grunnlag for mange av disse endringene. Det kan derfor bli vanskelig å effektivisere avgiftssystem ut fra klare prinsipper samtidig med at provenyet skal være konstant. Vi er klar over at utvalget må holde seg til denne begrensningen i forslag til endringer for neste års budsjett. Men vi ber at utvalget problematiserer dette punktet i mandatet i lys av behovet for mer langsiktige og dyptgripende endringer.

Vi mener at fordelingshensyn ikke bør påvirke utformingen av avgifter som skal redusere eksterne kostnader. Fordelingshensyn bør primært ivaretas av direkte skatter og støtteordninger, og vi velger derfor å se bort fra fordelingshensyn i den videre diskusjonen.

Problemer med dagens avgiftssystem

Manglende skille mellom fiskale avgifter og miljøavgifter

Avgiftene gis ofte upresise begrunnelser, og begrunnelsene kan variere over tid. Vår erfaring er at avgifter som i starten har en klar energi- eller miljøpolitisk begrunnelse, raskt får så stor fiskal betydning at de fiskale hensynene blir langt viktigere enn å korrigere for eksterne effekter. Årsaken kan være at avgiftene gis en miljømessig begrunnelse for å få aksept, mens den reelle begrunnelsen er fiskal. Effekten er uansett at det vanskelig å legge om politikken mot en mer kostnads- og styringseffektiv politikk. Noen eksempler er:

Avgift eller kvotesystem

- Da NHO, PIL og NP foreslo et kvotesystem for å sikre en kostnads- og styringseffektiv reduksjon av svovelutslippene, ble provenytapet på rundt 30 millioner brukt som begrunnelse for hvorfor Finanskomiteen ville opprettholde svovelavgiften.
- Tilsvarende er provenytapet et argument for ikke å innføre et omfattende kvotesystem for klimagasser. Forventet kvotepris er langt lavere enn de CO₂-avgifter vi har i Norge.

Drivstoffavgifter

- NP har i flere omganger bedt om en differensiering av drivstoffavgiftene slik at EUs miljøkrav til drivstoff kunne innføres flere år tidligere i Norge enn i EU. Provenyvirkninger var igjen en viktig begrunnelse for å utsette en slik differensiering.
- Vi har videre argumentert for at innblanding av etanol i bensinen bør fremmes ved å redusere avgiften på etanol tilstrekkelig til å dekke merkostnadene, ikke ved krav. Provenyvirkningen står sentralt i den politiske avveiningen. Dersom det innføres et krav, vil staten få inn et økt proveny. Dette skyldes at etanol har et langt lavere energiinnhold enn bensin, og dermed øker salget og provenyet.
- I Statsbudsjettet gis drivstoffavgiftene varierende begrunnelser: de ble i flere år kun begrunnet med eksterne kostnader. De siste årene begrunnes de også med fiskale hensyn. Vi har ikke sett begrunnelse for denne endringen.
- Engangsavgift og årsavgift har til nå i første rekke vært fiskale. Nå blir miljøbegrunnelsene viktigere. Det er mulig å differensiere fiskale avgifter ut fra miljø, altså at det kommer en miljøavgift på toppen av en fiskal avgift. Men dette forutsetter at miljøelementet skal påvirke valg mellom ulike kvaliteter av samme varer, ikke samlet etterspør-

sel. For at avgiften skal virke dynamisk på tilpasningen over tid er det viktig å vite hvor stort miljøelementet er.

Energiavgifter

- Det er uklart om elavgiften er en fiskal avgift, en miljøavgift eller en kombinasjon.
- Grunnavgiften på oljeprodukter er begrunnet med økningen i elavgiften og faren for overgang til olje og tilhørende økte, nasjonale utslipp – altså en miljømessig begrunnelse. Men svovel og CO₂-avgiftenen ivaretar allerede miljøhensynene. Grunnavgiften fremstår som en miljøavgift uten bakenforliggende miljøkostnad.
- Til tross for det politiske ønske om å beskytte elektrisitet illegges olje avgift også i sektorer som har unntak for elavgiften og til transport (anleggsdiesel).

Finansiering av spilloljeinnsamling

- Avgiften på smøreolje skulle finansiere innsamlingen av spillolje, og bare det. Inntekten fra avgiften er nå blitt dobbelt så stor som det innsamlingen av spillolje koster.

Etter NPs syn trengs det et klart skille mellom fiskale avgifter og miljøavgifter. Videre trengs klare og faglig etterprøvbare begrunnelser for avgiftene. Miljøavgiftene bør utformes ut fra faglige prinsipper, ikke fiskale hensyn. Øvrige skatter/avgifter justeres for å sikre ønsket proveny.

Manglende kostnads- og styringseffektivitet

NP mener at en avgift som skal påvirke eksterne kostnader, må utformes kostnads- og styringseffektivt. Styringseffektivitet innebærer at avgiften er treffsikker for å redusere de eksterne kostnadene. Avgiftsnivået skal være lik den marginale tiltakskostnaden ved å oppnå målet. Målet fastsettes som en avveining mellom marginal verdi av utslippsreduksjon og marginal tiltakskostnad. Det er også viktig å få en internasjonal harmonisering slik at avgiftsmotivert handelslekkasje og utflytting av virksomhet unngås. Disse kriteriene er ofte ikke innfridd, eksempler er:

CO₂-avgiften

- CO₂-avgiften er ikke kostnadseffektiv fordi den varierer mye fra sektor til sektor og fordi nivået er langt høyere enn internasjonal kvotepris. Dessuten er halvparten av utslippene av klimagasser ikke ilagt avgift.
- CO₂-avgiften er heller ikke styringseffektiv siden den ikke medfører lavere globale CO₂-utslipp. Grunnen er at den fører til en overgang fra olje til elektrisitet og dermed økt import av kraft/reduert eksport av vannkraft. Marginal kraftproduksjon er enten kullkraft eller gasskraft, avhengig av råvarepriser. Kullkraft gir 3 ganger større CO₂-utslipp enn oljefyring, gasskraft om lag det samme oljefyring. Avgiften øker både utslippene av CO₂ – stikk i strid med intensjonen – og kostnadene for forbruker.

Drivstoffavgiftene

- Drivstoffavgiftene er ikke kostnadseffektive. Flere av avgiftselementene¹ er satt for høyt: Dette gjelder NOx, VOC, partikler og støy i tillegg til CO₂-elementet, ref vedlegg 2. Høye avgifter gir ikke redusert etterspørsel av betydning. Vi har beregnet priselastisiteten til 0,1, ref NP-rapport fra 2001 "Etterspørselen etter bensin".
- Drivstoffavgiftene er ikke styringseffektive med hensyn på å prise de eksterne kostnadene ved transport. En ny bil gir mye mindre eksterne kostnader enn en gammel, en tung bil har større kostnader enn en liten. To eksempler på avgiftselementer som ikke er treffsikre, er:

¹ I statsbudsjettet gis det ikke tall for de ulike hensynene som avgiften begrunnes med. Men i bakgrunnsrapportene er det gitt tall, ref litteraturliste

- Køelementet utgjør en stor del av drivstoffavgiftene. Men når køkostnadene legges inn i drivstoffavgiftene, betales det like mye i avgift uansett om det er kø eller ikke. Da oppnås ingen påvirkning av køene. Alternativt kunne det innføres en køavgift som ble betalt når og hvor det var kø.
- Partikkelelementet i dieselavgiften er det samme uansett hvor store utslippene er fra det enkelte kjøretøy. Dermed gis det ingen stimulans til å ettermontere rensutstyr som fjerner mesteparten av utslippene. I stedet burde det stimuleres til montering av rensutstyr.

Vi mener det er et klart behov for en gjennomgang av avgiftene ut fra kravet om at de skal være kostnads- og styringseffektive med hensyn på å redusere den eksterne kostnaden.

Manglende stabilitet

Konsekvensen av at flere avgifter ikke har en klar begrunnelse gir både lite effektiv ressursbruk og liten stabilitet. To eksempler er:

- Da elavgiften ble økt i to omganger, henholdsvis i 2000 og 2001, ble grunnavgiften på fyringsolje innført og økt med begrunnelse at en burde unngå en "uheldig miljømessig overgang" til fyringsolje. Men grunnavgiften på fyringsolje ble ikke redusert da elavgiften ble satt ned i 2002. Myndighetene påvirker altså konkurransen mellom energibærere uten begrunnelse.
- Myndighetene har gjennom avgiftssystemet i mange år stimulert til overgang til dieserbiler og diesel. Dette er gjort til tross for mange års kunnskap om større utslipp av partikler og NOx fra dieserbiler. Nå diskuteres økte avgifter rettet mot forbrukere som har fulgt myndighetenes intensjoner.

Bedre begrunnelse og utforming av avgiftene skulle gi økt stabilitet over tid.

Manglende konsistens mellom virkemidler

Noen ganger blir den samme begrunnelsen brukt for flere virkemidler, uten at det er noen klar sammenheng i virkemiddelbruken ut fra kostnads- og styringseffektivitet. Eksempler er:

- Det innføres krav til utslipp fra biler som reduserer utslippene betraktelig. De som har betalt for rensutstyr må betale samme drivstoffavgift som de som ikke har katalysator.
- Både CO₂-avgiften og engangsavgiften begrunnes med utslippene av CO₂. Man betaler for de samme CO₂-utslippene både når bilen kjøpes og når den brukes.

NP mener at det er viktig med et konsistent sett av virkemidler.

Forslag til prinsipiell løsning

For å kunne gi bedre begrunnelser og klarere skille mellom politikkområdene vil vi antyde følgende løsning:

- Det bør gjennomføres et konsekvent skille mellom fiskale og miljøbegrunnede avgifter, for eksempel ved at det i budsjettet gjennomføres en todeling i omtalen av avgiftene.
- Begrunnelsen for alle avgifter bør være eksplisitt.
- En miljøavgift bør utformes etter klare og etterprøvbare prinsipper:
 - Avgiften bør settes lik den marginale tiltakskostnaden ved å nå et gitt miljømål. Ved jevne mellomrom bør miljømålene revurderes. Begrunnelsen og beregningene må være offentlig tilgjengelig. Vi ser ofte at marginal skadekostnad i nåsituasjonen brukes i stedet for marginal tiltakskostnad, noe som ofte vil gi et for høyt avgiftsnivå.
 - Avgiften bør utformes slik at den er mest mulig kostnads- og styringseffektiv.
 - Avgiften bør være uavhengig av statens behov for inntekter og bare endres etter en grundig miljøpolitisk vurdering.
 - I enkelte tilfeller kan det være riktig å miljødifferensiere en fiskal avgift. Dette gjelder særlig der en vil påvirke valg mellom ulike kvaliteter av samme vare – for eksempel miljødifferensiert engangsavgift på bil. Skillet og begrunnelse må komme klart fram.

- Fiskale avgifter ilegges for sikre staten proveny. Satsene på disse avgiftene og det øvrige skattesystem bør fastsettes slik at det samlede effektivitetstapet bli minst mulig.
- Når det brukes flere virkemidler for å løse ett problem, må den totale virkemiddelbruken kunne begrunnes samlet.

Konsekvensen av forslaget ville både være mer stabilitet og en bedre ressursbruk.

Prinsippene anvendt på noen særavgifter

I det følgende har vi anvendt prinsippene på en del særavgifter innen vår sektor og skisserer hvilke avgifter som er rimelig godt utformet og hvor omlegging bør skje.

CO₂-avgiften

Selve avgiften er godt begrunnet og styringseffektiv. I prinsippet bør alle klimagassutslipp inkluderes i et felles kvotesystem der konkurranseutsatt virksomhet får tilsvarende gratis-kvoter som i EUs system. Det vil ta tid før alle utslipp er inkludert i ett system. I mellomtiden bør størrelsen på dagens CO₂-avgift settes ut fra internasjonal kvotepris.

Svovelavgiften

Denne avgiften gir gode incentiv til å redusere svovelinnholdet i oljeprodukter. Resultatet er at i Norge har flere oljeprodukter et betydelig lavere svovelinnhold enn internasjonale krav tilsier. Men det kan reises spørsmål om kostnadseffektiviteten da en del sektorer ikke har avgift.

Differensierte drivstoffavgifter

Drivstoffavgifter differensiert etter miljøkvalitet har gitt oljeselskapene tilstrekkelige incentiver til å tilby mer miljøvennlige produkter tidligere enn EU-kravet. Da de nye kvalitetene kan brukes av alle kjøretøy, skjer omleggingen hos selskapene, uten at kundene får noen valgmulighet. Slik differensiering er treffsikker og avgiftsdifferensieringene har vært rimelig kostnadseffektive.

Situasjonen var annerledes for blyet bensin der en del biler måtte ha slik bensin mens andre ikke trengte det. Avgiftsforskjellen mellom blyfri og blyet bensin var treffsikker med hensyn på å påvirke forbrukernes valg av bensin. Samtidig fikk oljeselskapene incentiv til å finne erstatningsstoffer for blyet.

Drivstoffavgiftene

Dagens ineffektive avgiftssystem på drivstoff bør etter NPs mening erstattes med et kostnadseffektivt og treffsikkert system, for eksempel bygd opp av følgende komponenter:

- *Veiprising*: Varieres over døgnet for å ta hensyn til kø, støy og andre lokale eksterne kostnader i byene. Alternativt kan et tidsdifferensiert bompengesystem brukes.
- *Årsavgiften*: Differensieres etter grad av rensing av avgassene. Det må være mulig å ettermontere rensutstyr og dermed få lavere årsavgift.
- *Vektårsavgiften*: Økes med økende vekt for å betale for veislitasjen. (Det ideelle ville vært en kilometeravgift differensiert etter vekt)

Drivstoffavgiftene: "Grunnavgift" som reflekterer de marginale tiltakskostnadene knyttet til nye små og middels store biler ved kjøring utenfor tettbygd strøk.

Grunnavgift på oljeprodukter og elavgiften

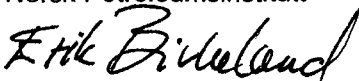
Disse avgiftene er mangelfullt begrunnet. Vi er usikre på om det finnes gode argumenter for å begrunne energiavgifter fiskalt. Dersom en likevel velger å gi en slik begrunnelse, er det viktig at avgiftene utformes i tråd med optimal fiskal avgiftslegging. En praktisk utforming av dette bør etter NPs mening være at grunnavgiften og elavgiften har samme fiskale nivå pr kWh og har de samme unntakene. Dersom avgiftene begrunnes med miljøhensyn, må avgiftsnivået bestemmes etter marginal tiltakskostnad.

Smøreoljeavgiften

Størrelsen på smøreoljeavgiften bør fastsettes ut fra kostnadene med innsamlingen av spillolje. Miljøproblemet er da løst. Det er vanskelig å se noen grunn til et fiskalt ledd i smøreoljeavgiften.

Vi ber om at Særagiftsutvalget tar opp disse problemstillingene i sitt videre arbeid. Vi står selvsagt til rådighet dersom utvalget ønsker utdyping eller mer dokumentasjon.

Med hilsen
Norsk Petroleumsinstitutt



Erik Birkeland

Vedlegg

- Vedlegg 1: "Kostnadseffektivitet og nivået på avgifter". Utdrag fra artikkel i Innblikk 1 2000
- Vedlegg 2: "Drivstoffavgifter og eksterne kostnader" NP-notat av 25. april 2005 Notatet sammenstiller rapporter fra TØI, ECON og NP om utforming av drivstoffavgiftene

Aktuell litteratur

Om drivstoffavgifter:

- Eksterne marginale kostnader ved transport. Econ. Rapport 2003-054. (Oppdragsgiver: Samferdselsdepartementet) (http://www.econ.no/modules/trykksak/project_list.asp?mnusel=a185a190a221a)
- Spesialnummer om drivstoffavgiftene. NP, Innblikk nr 1 2000 (http://www.np.no/ktml2/files/uploads/Innblikk/00_1.PDF)
- Marginale kostnader ved transportvirksomhet. TØI rapport 464/1999. (Oppdragsgiver: Samferdselsdepartementet, Fiskeridepartementet og Vegdirektoratet)
- Etterspørselen etter bensin. Om sammenhenger mellom pris, etterspørsel og utslipp. NP-rapport 2001 (<http://www.np.no/ktml2/files/uploads/Rapporter/NP-bensin.pdf>)

Avgifter på stasjonær energi:

- Synspunkter på klima og energi politikken. Om sammenhenger i energi-, miljø og avgifts-politikken. NP-rapport 2002. (http://www.np.no/ktml2/files/uploads/Rapporter/NP-klima_og_energi politikken.pdf)
- Energifleksibilitet. Plan for et billigere, bedre og mer brukervennlig energimarked. NP-rapport 20003 (<http://www.np.no/ktml2/files/uploads/Rapporter/NP-energifleksibilitet.pdf>)
- Miljøbegrunnede energiavgifter. Econ. Rapport 69 2001 (<http://www.np.no/ktml2/files/uploads/Rapporter/ECON-miljoavgifter.pdf>)