



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep.
0030 Oslo

Vår dato 19.10.2007
Deres dato 27.06.2007
Vår referanse 103763
Deres referanse 06/4097 SØ

Høring - NOU 2007:8 En vurdering av særavgiftene

Næringslivets Hovedorganisasjon viser til Deres brev av 27. juni d.å, hvor utredningen om særavgifter sendes på høring.

NHO var representert i dette utvalget. Det vises derfor til våre særmerknader i utredningen. Våre synspunkter i denne høringsuttalelse reflekterer innholdet i våre særmerknader.

Generelle prinsipper

Særavgifter er viktig både fordi det bringer betydelig proveny, påvirker etterspørsel, produksjonsprosesser, og lokalisering av bedrifter. Særavgiftene har stor påvirkning på norske bedrifters konkurransevne.

Utvalgets flertall har valgt å ta et teoretisk utgangspunkt for vurdering av særavgiftene og hvordan de skal utformes for å være samfunnsøkonomisk optimale. NHO er ikke uenig i de prinsipielle poengene i utvalgets teoretiske betraktninger. I det enkelte tilfelle må en imidlertid foreta en konkret vurdering av teoriens relevans. Ofte er det betydelig usikkerhet vedrørende marginale skadevirkninger av forbruk av ulike goder, eller av bruk av visse innsatsfaktorer eller av visse produksjonsprosesser. Det gjør at det er vanskelig å treffe riktig når avgiftssatsene skal settes. Man kan derfor komme til å gjøre større skade ved å basere seg på de teoretiske prinsippene enn ved å bruke andre virkemidler for å oppnå visse miljøpolitiske eller andre mål. Det er også slik at de marginale skadevirkningene kan variere geografisk eller på individuelle måter. Å basere en avgift på et usikkert anslag på gjennomsnittlig marginal skadevirkning vil derfor heller ikke i teorien alltid være treffsikkert. I tillegg kommer problemstillingen rundt utslippslekkasjer, det vil si at produksjon av enkelte varer flyttes eller overtas av andre land der utslippskravene er mindre strenge eller kostnadene ved utslipp lavere. Det tilsier at det ikke nødvendigvis er best for formålet å anvende lik avgiftssats for alle virksomheter. Differensierte avgifter kan i praksis være mer effektivt og gjennomførbart for å stoppe utslippslekkasjer enn alternative virkemidler.

De teoretiske modellene tar ikke hensyn til omstillingskostnader og forutsetter at innsatsfaktorene er fullt mobile, både kapital, arbeidskraft og kunnskap. I praktisering av prinsippene må begrensninger på mobiliteten og omstillingskostnader både for samfunnet og den enkelte tas med i betraktningene. Ved å følge prinsippet om å avgiftsbelegge alle virksomheter likt kan man påvirke den geografiske fordelingen av næringsvirksomhet i

Norge. Målsettinger på dette området må avveies mot det man oppnår ved lik avgiftssats og om det finnes mer egnede virkemidler som kan brukes i stedet for avgiftsdifferensiering.

Særnorske avgifter på bedrifter som konkurrerer med utenlandske bedrifter, vil kunne bidra til at bedrifter i enkelte bransjer vil la produksjonen foregå i utlandet i fremtiden i stedet for i Norge. Det betyr ikke nødvendigvis at de arbeidsplassene som er i disse bedriftene, ikke er lønnsomme selv med særavgiftene. Bedriftene kan både være lønnsomme og ha spisskompetanse på sine områder og være teknologisk avanserte, men det vil kunne bli mer lønnsomt å overføre slik produksjon til andre land. Høye avgifter på bedrifter i Norge vil påvirke fremtidig lokalisering.

I andre tilfeller vil høye særnorske avgifter kunne føre til nedleggelse fordi virksomheten ikke lenger blir lønnsom. I slike tilfeller er det viktig at man treffer riktig nivå på avgiftene og ikke setter dem for høyt, noe som vil medføre unødvendige bedriftsnedleggelse også i henhold til den teoretiske modellen. Det tilsier en viss forsiktighet.

I mange miljøspørsmål har man konkrete, kvantitative mål som skal oppnås. Dette kan som regel oppnås langt billigere for de involverte bedriftene gjennom forhandlede avtaler enn ved avgifter. Pengene går målrettet til rensiltak mv, og felles returordninger kan opprettes der det er relevant. Så lenge det er målet som skal oppnås, så vil næringslivets konkurransevne bli langt bedre ivaretatt gjennom andre tiltak enn bruk av særavgifter.

Det foreligger ingen dokumentasjon på at forhandlede avtaler om reduksjon av miljøutslipp ikke virker etter hensikten. Erfaring peker i retning av at slike avtaler er effektive. Returordninger av materialer og skadelige stoffer er blitt skapt av bedrifter som samarbeider gjennom forhandlede avtaler. Dette har utfra erfaring medført en reduksjon av utslipp eller andre miljøbelastninger til langt lavere kostnader for bedriftene enn ensidig bruk av særavgifter ville ha gjort. Fellesordninger etablert gjennom forhandlede avtaler har resultert i miljøløsninger som det er grunn til å tro har gitt betydelige besparelser også for samfunnet som helhet fremfor at hver enkelt bedrift skulle organisere slike løsninger alene. NHO deler derfor ikke Særavgiftsutvalgets flertalls generelle beskrivelser av at forhandlede avtaler ikke er kostnadseffektive.

NHO er positiv til at utvalget foreslår at forhandlede avtaler skal evalueres. Ofte vil evaluering også være innbygget som del av avtalen med myndighetene. Men også særavgiftene bør gjøres til gjenstand for vurderinger etter noen års virke. Før en ny avgift introduseres bør dessuten formålet med avgiften klart presiseres, om det er en rent fiskal avgift eller om den skal fremme andre mål. Målene må være tilstrekkelig konkrete til at man senere kan vurdere om avgiften virker etter hensikten. Hvis avgiften ikke virker som forutsatt, bør den kunne avvikles eller legges om og eventuelt erstattes av andre virkemidler. Historisk sett finnes det eksempler på avgifter som gis skiftende begrunnelser over tid, og som nærmest får evig liv fordi de innbringer et visst proveny.

Det er av betydning for næringslivet at avgiftspolitikken er mest mulig forutsigbar og begrunnet ut fra konkret viten om skader det skal bøtes på, og om treffsikkerhet og virkninger av avgiften.

Nedenfor følger NHOs synspunkter på konkrete avgifter. NHOs representant i Særavgiftsutvalget hadde enkelte særmerknader sammen med andre medlemmer av utvalget og disse reflekterer også NHOs syn. Vi viser derfor også til disse.

NO_x-avgift

Ifølge Gøteborg-protokollen har Norge forpliktet seg til et utslippsmål for NO_x. NO_x-avgiften er ikke et egnet virkemiddel for å utløse de milliardinvesteringer i rensetiltak som er nødvendig for å oppfylle dette målet. 14 næringsorganisasjoner med NHO i spissen har det siste året jobbet intenst med å kartlegge potensialet for å kutte NO_x-utslippene så mye det overhodet er praktisk mulig. Næringslivet er beredt til å gjennomføre krevende tiltak for å redusere utslipp av NO_x, og på å ta de nødvendige kostnadene med dette. Løsningen ligger i forhandlet avtale med fondsløsning. Sårbart næringsliv innen fiskeri og skipsfart vil rammes hardt om ikke avgiftslinjen blir forlatt til fordel for en bedre løsning for både miljøet og de bedriftene dette gjelder.

Det har vært vanskelig å fremforhandle en realistisk miljøavtale med myndighetene om avsetting av midler i et fond for finansiering av tiltak. NHO har inntrykk av at det å sikre staten inntekter gjennom avgift hittil har hindret en fornuftig fremdrift i forhandlingene. Derved har verdifull tid gått tapt. Det har også vært begrenset effekt på utslippene av avgiften.

En forhandlet avtale med næringslivet vil ikke gi penger rett inn i statskassen, men den vil kunne gi en syvdobling pr. år av penger til tiltak for å redusere NO_x-utslipp sammenlignet med de støttebidragene som er stilt til disposisjon over statsbudsjettet. Da legger man også grunnlag for ytterligere reduksjoner i årene etter 2010, fordi både løsninger og kapasitet til å redusere utslipp får et helt annet omfang. Både næringslivet, LO og miljøbevegelsen mener derfor at en forhandlet avtale med fondsløsning er overlegen i forhold til avgift for å oppnå redusert utslipp av NO_x.

CO₂-avgift

Det overordnede målet med CO₂-kvoter, CO₂-avgifter og forhandlede avtaler om klimagassreduksjoner er å redusere de globale utslipp av klimagasser. NHO er uenig i at den mest effektive måten å gjøre dette på, er å la prosessindustrien ilegges samme CO₂-avgift som alle andre virksomheter i Norge som ligger utenfor EUs kvotesystem. Forhandlede avtaler med prosessindustrien har vist seg meget effektive med hensyn til å redusere klimagassutslipp, og norske og europeiske bedrifter ligger i front når det gjelder å produsere med minst mulig skadelig utslipp. Alternativet til avtaler, er å sette så høy avgift at produksjon i Norge etter hvert nedlegges. Produksjonen vil da trolig øke i land med langt svakere utslippskrav, og de globale utslipp kan øke.

Engangsavgift

For å stimulere til en mer miljøeffektiv bilpark mener NHO at bilbeskatningen bør differensieres ytterligere slik at biler med lave utslipp både av CO₂, NO_x og partikler får en miljøbonus. Differensieringen bør være så stor at det store flertall av bilkjøpere både blant bedrifter, offentlig sektor og privatpersoner velger lavutslippsbiler. Siden det tar 15 år å

fornye bilparken er det viktig at dette arbeidet med miljøstimulans kommer rakst i gang og blir forutsigbart både av hensyn til bilbransjen selv og brukerne.

Sluttbehandling av avfall

Avfall kan i utgangspunktet betraktes som en ressurs både for materialgjenvinning og til energi. I stedet for at avfallet skal ligge unyttig på et deponi og råtne og avgi metangass gradvis gjennom årtier, kan råstoffer brukes som materialer eller restavfallet benyttes som energi. På den måten reduseres utslippene av klimagasser fra deponier. I tillegg sparer man klimagassutslipp fra alternativt brensel.

NHO støtter forslaget i Regjeringens klimamelding om et forbud mot deponi av nedbrytbart materiale.

Anlegg for energiutnyttelse av avfall er pålagt å bruke beste tilgjengelige teknologi i overensstemmelse med EUs utslippsdirektiv. I stedet for dagens detaljerte avgiftsregime på uunngåelige restutslipp foreslår NHO å legge om avgiftene for slike anlegg som en stimulans til å gjenvinne mer av energien. Det betyr at jo mer energi som gjenvinnes fra avfallet, desto lavere blir avgiften. Nivået på avgiften kan settes slik at provenyet blir liggende omtrent på dagens nivå.

Avgifter på drikkevareemballasje

NHO støtter utvalgets flertall i at grunnavgiften på drikkevareemballasje fjernes. NHO støtter videre utvalgets forslag om at miljøavgiften for metall reduseres til samme nivå som plast.

Autodieselavgiften

Flertallet i utvalget foreslår at autodieselavgiften settes opp betydelig slik at den etter hvert blir høyere enn bensinavgiften. Selv om NHO har forståelse for flertallets argumentasjon, mener NHO at forslaget ikke ivaretar hensynet til konkurransen med utlandet. Det er fare for at avgiftsgapet til nabolandene blir for stort med flertallets forslag, med negative virkninger for næringsliv i distriktene så vel som omgørelser ved tanking i utlandet og favorisering av utenlandske transportører.

I NOU 2001:29 Best i test - ble det påvist at bedriftenes transportkostnader som andel av omsetningen var nesten fire ganger så høy som gjennomsnittet i Europa. Selv om tallene kan ha forandret seg noe i senere år, har vi ikke grunn til å tro at bildet er vesentlig annerledes. For store deler av næringslivet finnes ikke noe alternativ til veitransport. I NOU 2001:29 ble det anslått at om lag 75 pst. av næringslivets samlede transportkostnader er knyttet til veitransport, og om lag 2/3 av disse kostnadene er knyttet til godstransport. Prisen på diesel er derfor med på å bestemme en viktig rammebetingelse for norsk næringsliv, og har betydning for næringsutviklingen og bosettingen i distriktene.

De samlede avgifter på diesel kjøpt i Norge er allerede i dag høyere enn i de andre nordiske landene. Ved å øke prisforskjellen mellom autodiesel i Norge og i våre naboland ytterligere, vil flere transportører kunne velge å fylle autodiesel utenfor Norges grenser. De store lastebilene har kapasitet til å fylle betydelige mengder autodiesel, og vil dermed kunne kjøre

over lange avstander i Norge uten å betale for de eksterne kostnadene de påfører det norske samfunnet. I tillegg til å skape uheldig konkurransevridning mellom norsk og utenlandsk varetransport motvirker det hensikten med å øke diesellavgiften, nemlig at den som forårsaker miljøulemper skal betale for dem fullt ut.

Grunnlaget for å sette drivstoffavgiftene på det høye nivået flertallet foreslår, er gjennomsnittlig nivå på de samfunnsmessige skadene, der den dominerende komponenten er knyttet til (trengsels)kostnader i sentrale strøk. NHO mener at dette kan løses på andre måter som bedre avspeiler de samfunnsmessige kostnadene, uten at det innebærer konkurransevridninger.

Inntil en alternativ ordning er plass, innebærer flertallets forslag at passasjer- og godstransport på vei i store deler av landet blir dyrere enn det er faglig grunnlag for. I mellomtiden mener NHO at det er rimelig med en viss differensiering mellom drivstoffavgiften på bensin og autodiesel som tar hensyn til virkningen på konkurransevnen for næringslivets transporter.

Alkoholavgifter og tax-free

NHO går imot at avgiftsforskjellen mot våre naboland, og særlig Sverige, økes. Samtidig er det viktig å redusere de skader alkohol påfører samfunnet. Men flertallets forslag om å øke avgiftsforskjellen til våre naboland vil gi incentiv til økt uregistrert forbruk (grensehandel, tax-free, smugling og hjemmebrenning) av alkohol. Dermed begrenses effekten av prisvirkemidlet. Norge har allerede et høyt uregistrert forbruk av alkohol sammenlignet med andre land. For brennevin og vin anslo SIRUS det til hhv 50 og 30 prosent av det totale forbruket i 1999. Når lavere salg i Norge erstattes med at mer av det som forbrukes kjøpes i utlandet eller brennes hjemme, vil helseeffekten av høye alkoholavgifter reduseres. Andre uheldige sider ved et høyt uregistrert forbruk er tap av skatteinntekter, svekkelse av Vinmonopolets legitimitet som et alkoholpolitisk virkemiddel og mindre aksept for den restriktive alkoholpolitikken Norge tross alt fører. Store avgiftsforskjeller fremprovoserer dessuten småsmugling, stimulerer til organisert kriminalitet og reduserer folks respekt for lover og regler. I tillegg kommer inntektstap for norsk handel – særlig i grensestrøkene, samt for norsk landbruk, næringsmiddelindustrien og reiselivsbransjen.

Regjeringen vil øke antallet Vinmonopol for å få en del av det uregistrerte forbruket over i registrerte former. En økning av alkoholavgiften slik flertallet foreslår, vil bidra til å undergrave dette målet.

Den avgiftsfrie importkvoten på alkohol og tobakksvarer er et unntak fra avgiftsplikt som ikke kan begrunnes ut fra økonomisk teori. NHO mener likevel at tax-free-ordningen og importkvotene vi har i dag bør videreføres. Ordningene bør imidlertid ikke utvides. Tax-free-ordningen og importkvotene kan betraktes som en ventil som gjør at nordmenn aksepterer den restriktive alkoholpolitikken Norge fører. Å avskaffe tax-free-ordningen samt importkvotene vil etter NHOs syn kunne medføre økt smugling og hjemmebrenning. En opphevelse av kvotene vil i tillegg innebære en kriminalisering av en etablert adferd som vil virke støtende på folks alminnelige rettsoppfatning. Dagens ordning har videre en praktisk side. Hvis all alkohol og tobakk som innføres må fortolles ved deklarerer, vil dette kreve økte ressurser til tollvesenet.

Sukkeravgifter og beslektede avgifter

NHO er ikke imot en generell sukkeravgift som foreslås av utvalget, der avgiften graderes etter mengden sukker i de ulike matvarene, så sant denne kan innføres uten store administrative problemer for bedrifter og kontrollmyndigheter. Argumentet for en slik avgift er hensynet til befolkningens helse ved at avgiften kan bidra til å redusere folks inntak av sukker, og dermed redusere overvektsproblemer. Det kan imidlertid ta tid før man er i stand til å implementere en slik avgift.

NHO mener at avgiften på sjokolade og sukkervarer bør oppheves så snart som mulig. Den skaper uønskede tilpasninger mellom ulike produkter og er meget lite treffsikkert utformet som helseavgift. Den rammer både produkter som inneholder sukker og produkter uten sukker, som for eksempel sukkerfri tyggegummi og pastiller. En lang rekke andre produkter som må kunne sies å være usunne og inneholde mye sukker, slipper denne avgiften, for eksempel søt kjeks, marengs og kaker. En fjerning av sjokolade- og sukkervareavgiften før eventuell ny generell sukkeravgift er på plass, vil ikke medføre mer administrative byrder for bedriftene eller myndighetene.

Dokumentavgiften

NHO støtter utvalgets forslag om gradvis nedtrapping av dokumentavgiften. På kort sikt støtter NHO videre utvalgets forslag om at grunnlaget for dokumentavgiften utvides, slik at omsetning av borettslagsboliger og aksjeboliger m.m. omfattes av avgiften. NHO støtter også utvalgets forslag om at næringslivet fritas fra dokumentavgift.

Med vennlig hilsen
NÆRINGSLIVETS HOVEDORGANISASJON
Område næringspolitikk

Petter Haas Brubakk
Direktør