

Finansdepartementet
Boks 8008 dep
0030 Oslo

Statens forurensningstilsyn
Postboks 8100 Dep, 0032 Oslo
Besøksadresse: Strømsveien 96

Telefon: 22 57 34 00
Telefaks: 22 67 67 06
E-post: postmottak@sft.no
Internett: www.sft.no

Dato: 19.10.2007
Vår ref.: 2007/669 008
Deres ref.:
Saksbehandler: Espen Langtvat, telefon: 22573510

Høring NOU 2007: 8 En vurdering av Særagiftene

Dagens verdsetting av utslippene av CO₂ reflekterer ikke de langsiktige eksterne kostnadene. CO₂-avgiften bidrar dermed ikke effektivt nok til at vi oppnår de målsettinger regjeringen har satt. Det bør derfor foretas en generell vurdering av CO₂-avgiften med sikte på å heve nivået på denne. Avgiftslegging av CO₂-utslipp fra forbrenning av avfall er korrekt hvis man kun ser på CO₂-utslippene. Dette vil imidlertid kunne bidra til redusert innsamlingsgrad av farlig avfall i Norge. Det bør derfor foretas en helhetlig vurdering før man går inn for en slik utvidelse av avgiftsgrunnlaget. SFT er positiv til innføring av vegprising. Dette virkemiddelet vil kunne gi et viktig bidrag til å redusere utslippene fra transport i Norge.

SFT viser til Finansdepartementets brev av 27.6.07 der vi blir bedt om å komme med kommentarer til NOU 2007:8 En vurdering av særagiftene.

Vi har konsentrert oss om å kommentere utvalgets forslag på de områdene som faller innenfor vårt arbeidsfelt. Dette er kapittel 10.1 Miljørelaterede avgifter og kapittel 10.2 Bruksuavhengige bil- og båtavgifter.

Global oppvarming er vår tids største og mest kompliserte miljøproblem. Dagens verdsetting av utslippene av CO₂ reflekterer etter SFTs mening ikke de langsiktige eksterne kostnadene. Dette underbygges av Stern-rapporten og de siste rapportene fra IPCC. Som en følge av dette gir ikke dagens CO₂-avgift et tilstrekkelig sterkt incitament til utslippsreduksjoner. Et eksempel på dette er at med dagens CO₂-avgift vil ensidig støtte til infrastrukturtiltak for omsetning av biodrivstoff høyst sannsynlig ikke være tilstrekkelig til å sikre en betydelig omsetning av biodrivstoff i Norge.

Avgiftslegging av CO₂-utslipp fra forbrenning av avfall er korrekt hvis man ser på CO₂-utslippene alene. I Norge har vi imidlertid fremdeles et problem med at betydelige mengder farlig avfall er på avveier. En viktig årsak til dette er at det er kostbart å levere dette avfalle til forsvarlig behandling. SFT vurderer derfor at en slik utvidelse av avgiftsgrunnlaget for CO₂-avgiften vil kunne bidra til redusert innsamlingsgrad av farlig avfall i Norge.

SFT har ut over dette følgende kommentarer til de enkelte avgiftene:

10.1.1 Drivstoffavgiftene

Alternative drivstoff

Utvalget foreslår at alternative drivstoff bør ilegges samme drivstoffavgift som bensin og autodiesel pr. energienhet. En eventuell avgiftsdifferensiering bør knyttes til at biodrivstoff fritas for CO₂-avgiften. Begrunnelsen er at eksterne kostnader som kø, ulykker, vegslitasje og støy i hovedsak er de samme for kjøretøy som bruker alternative drivstoff, som for kjøretøy som bruker bensin og autodiesel.

Utvalget foreslår videre at det beste tiltaket for å øke omsetningen av alternative drivstoff er å gi støtte til etablering av infrastruktur, men viser samtidig til at slik støtte må vurderes i forhold til statsstøttereguleringen. SFT er enig i at det er nødvendig med statlige stimuli for å sikre etterspørselen etter alternative drivstoff. Dette vil spesielt gjelde høyinnblandet biodrivstoff som krever spesielle kjøretøy og et eget distribusjonsapparat.

Lavinnblandet biodrivstoff (andel biodrivstoff <5%) kan benyttes av dagens bilpark. Infrastrukturkostnadene for lavinnblandet biodrivstoff vil derfor være betydelig lavere enn for høyinnblandet biodrivstoff fordi det ikke vil være behov for egne pumper, tanker og lignende på bensinstasjonene. SFT er usikker på om støtte til infrastrukturtiltak for lavinnblandet biodrivstoff vil være en fornuftig virkemiddelbruk. Infrastrukturkostnadene for dette drivstoffet vil i hovedsak være knyttet til lagring og innblanding av biodrivstoff på raffinerier, tankanlegg og lignende. Støtte til denne typen infrastruktur vil ikke bidra til et geografisk bedre tilbud for brukerne.

Dersom vi skal oppnå regjeringens målsetting for biodrivstoff vil det også være nødvendig å omsette en andel høyinnblandet biodrivstoff. En forutsetning for at det skal bli omsetning av denne typen biodrivstoff er at det finnes kjøretøy som kan benytte drivstoffet, at det er godt tilgjengelig for brukerne og at det kan konkurrere på pris. Det er derfor en basisforutsetning at det kommer på plass infrastruktur i form av et landsdekkende nett av utsalgssteder. Dette er imidlertid ikke nok. Per i dag er produksjonskostnadene for biodrivstoff til dels betydelig høyere enn for ordinært drivstoff. Spesielt kjøretøy som kan benytte høyinnblandet biodrivstoff (flexifuelkjøretøy) kan også benytte ordinært drivstoff. Dersom høyinnblandet biodrivstoff er vesentlig dyrere enn ordinært drivstoff er det lite sannsynlig at brukerne vil velge dette drivstoffet når de tanket. SFT er derfor av den oppfatning at støtte til infrastrukturtiltak alene, når det gjelder

høyinnblandet biodrivstoff, sannsynligvis ikke vil være tilstrekkelig for å sikre at regjeringens målsetting blir oppnådd.

Det er riktig at en del eksterne kostnader vil være tilsvarende for kjøretøy som bruker alternativt drivstoff, som for kjøretøy som bruker bensin eller diesel. Unntaket her er utslipp av klimagasser. Vi ser det som nødvendig å bruke relativt sterke virkemidler i en oppstartfase for å snu etablerte vaner. SFT er derfor uenig i utvalgets forslag om at det ensidig bør satses på støtte til infrastrukturtiltak. Uavhengig av om det sikres nødvendig distribusjon av alternativt drivstoff til brukerne, ser vi det som nødvendig med økonomiske stimuli i form av lavere avgiftsnivå for å sikre overgang til bruk av alternative drivstoff i et merkbart omfang. Som tidligere nevnt kan dette begrunnes med at utslipp av klimagasser har vært prissatt for lavt. CO₂-komponenten bør verdsettes høyere slik at avgiftsreduksjonen som gis alternative drivstoff blir større enn hva som ligger til grunn basert på dagens verdsettingsanslag for CO₂-utslipp.

Vegprising

SFT er positiv til innføring av vegprising. Vegprising vil føre til lavere utslipp av klimagasser fra vegtransport, og i tillegg gi mindre køer, bedre lokal luftkvalitet og kanskje også færre ulykker. Vi ser det likevel som en forutsetning for at vegprising skal lykkes at kapasiteten i kollektivtilbudet økes tilstrekkelig til å kunne ta unna en økt trafikkmengde.

Autodiesel i fritidsbåt

Utvalget foreslår å utvide grunnlaget for dieselavgiften til også å omfatte fritidsbåter. Begrunnelsen er at bensin til bruk i fritidsbåter er avgiftsbelagt, og at avgiftsfritak for dieselfartøyer fungerer konkurransevridende. Det vises også til at en del av de eksterne kostnadene forbundet med fritidsbåter ikke er like relevante som for vegtrafikk, som f.eks. vegslitasje og kø, men at det likevel er eksterne kostnader.

Fra et miljøperspektiv er utslippene fra båter de samme, uansett om de oppstår i fritidsfartøyer eller i fiske eller annen nyttrafikk. Utvalget er også inne på dette under pkt. 10.1.3. Ut fra et slikt perspektiv bør også diesel brukt i fritidsfartøyer, fiskeri- og jordbrukssektoren samt andre næringer avgiftsbelegges. I forhold til konkurranseutsatte næringssektorer må konkurransevilkår i forhold til andre land vurderes. For fritidsbåter og skjermet sektor ser vi derimot ikke gode argumenter for ikke å vurdere å inkludere disse kildene i avgiftssystemet.

Det er en del andre forhold som gjør at vi ikke konkluderer entydig. Før det innføres en slik avgiftsbelegging bør det vurderes hvilke substitutter som finnes, f.eks. om det er risiko for at fritidsfartøyer kan gå over til å bruke andre olje-, eller drivstofftyper som er avgiftsbelagt med lavere avgiftssatser enn bensin/diesel og som kan være mer forurensende ved dette bruksområdet.

10.1.2 Smøreoljeavgiften

Utvalget anbefaler ingen endringer i særavgiften på smøreolje, men anbefaler at avgiften tas opp til vurdering dersom det innføres produsentansvar for spillolje. Vi er enige i dette og viser til at SFT for tiden utreder et produsentansvar for spillolje.

10.1.3 CO₂-avgiften

Utvalget foreslår at alle kilder som omfattes av kvotesystemet for CO₂ bør fritas for CO₂-avgift. Utvalget foreslår videre at alle virksomheter som har unntak fra kvotesystemet bør ilegges avgift, og at grunnlaget for CO₂-avgiften bør utvides til også å omfatte kull, kullkoks, petrokoks, gass og forbrenning av farlig avfall.

SFT viser til at forholdet mellom kvoteplikt og avgiftplikt er behandlet i Ot.prp. nr. 66 (2006-2007) Om lov om endringer i klimakvoteloven m.m., hvor det i kap. 3.2.1 sies: *"Det legges samtidig opp til å fjerne CO₂-avgiften for landbasert industri som får kvoteplikt. Det må imidlertid avklares om EØS-avtalens regelverk om offentlig støtte åpner for at CO₂-avgiften for kvotepliktige virksomheter kan fjernes helt. Regjeringen vil komme tilbake med forslag til endringer i CO₂-avgiften i forbindelse med budsjettet for 2008."* Dette er gjennomført i statsbudsjettet for 2007, jf. omtale i St.prp. nr. 1 (2006-2007) Skatte-, avgifts- og tollvedtak. For landbasert industri er dermed forslaget fra utvalget allerede gjennomført. Vi ser ingen grunn til å foreslå endringer i dette opplegget, heller ikke for petroleumsinstallasjoner offshore hvor Regjeringens forslag i Ot.prp. nr. 66 er at de økonomiske incentivene for utslippsreduksjoner på sokkelen opprettholdes.

Utvalget foreslår også å utvide grunnlaget for CO₂-avgiften til å dekke alle bruksområder for gass. Vi foreslår å ikke utvide virkeområdet til gass brukt til transportformål uten nærmere utredninger først. Gass brukes i dag i bl.a. av supplyskip og ferger, og dette er positivt i forhold til utslipp av NO_x og klimagasser.

SFT vil påpeke at kvoteplikt er lagt på den enkelte virksomhet, mens CO₂-avgiften innkreves på leverandørleddet. Det innebærer at det må lages et administrativt system for å håndtere dette, f.eks. i form av en refusjonsordning hvor kvotepliktige virksomheter får refundert CO₂-avgiften som er innkrevd oppstrøms fra oljeselskapet. CO₂-utslipp fra energiproduksjon omfattes vanligvis av kvote- eller avgiftssystemet. Prosessutslipp derimot, blir normalt regulert gjennom krav i utslippstillatelse eller gjennom avtale med industrien. SFT foreslår ikke endringer i dette.

Vi ser problemer ved å avgiftslegge CO₂-utslipp fra forbrenning av farlig avfall. SFT er i ferd med å utarbeide en ny strategi for økt innsamling av farlig avfall. Det er kostbart å levere farlig avfall til forsvarlig behandling. En kvoteplikt eller avgiftsbelegging i tillegg kan øke faren for at farlig avfall kommer på avveie. Vi er derfor betenkt i forhold til å innlemme forbrenning av farlig avfall i kvotesystemet eller CO₂-avgiften.

Rent generelt vil vi vise til at utvalget har hatt som mandat å vurdere dagens avgifter. Det har gitt utvalget et fokus på kostnadseffektivitet, på bekostning av styringseffektivitet.

SFT mener at det er nødvendig å ta i bruk styringseffektive virkemidler for å initiere en nødvendig teknologisk utvikling, f.eks. CO₂-håndtering i energi- og industrisektoren, økt bruk av bioenergi og annen fornybar energiproduksjon. Eksempler på slike virkemidler kan være bruk av utslippstillatelse, standarder og økonomiske støtteordninger mv. En slik tilnærming gjelder ikke bare utslippsskilder som ligger utenfor virkeområdet for CO₂-avgiften og kvotesystemet, men også kilder som ligger innenfor. SFT ser det derfor i enkelte tilfeller som nødvendig med en dobbeltregulering, dvs. både kvoter/avgift og styringseffektive virkemidler. Dette er f.eks. gjort for gasskraftverk, som er omfattet av kvotesystemet og i tillegg har fått krav om CO₂-håndtering. Vi fraråder derfor et for ensidig fokus på CO₂-avgift og kvoter.

Utvalget mener avslutningsvis at Norge også bør arbeide internasjonalt for å inkludere utslippene fra internasjonal luftfart og skipsfart i Kyotoprotokollen og for å endre det internasjonale regelverket slik at disse utslippene lar seg avgiftslegge. SFT viser til at utslippene fra internasjonal transport er høye, at disse utslippene langt på vei er uregulerte og at dette er en sektor med betydelig vekst i utslippene. Vi stiller oss derfor bak utvalgets konklusjon på dette punktet. Norge har også internasjonalt tatt initiativ gjennom IMO og ICAO for å inkludere internasjonal flytrafikk og skipsfart i klimaforpliktelsen.

10.1.4 Avgift på HFK og PFK

Utvalget foreslår ingen endring, utover at avgiftssats justeres til det kostnadseffektive nivå gitt de eksisterende klimamålsettinger. Det må antas at det vil være den langsiktige kvoteprisen innenfor EUs kvotemarked. I og med at denne kvoteprisen ikke er kjent, og at den vil kunne endres over tid, vil det være praktisk vanskelig å fastsette en avgiftssats ut fra en slik tilnærming. Avgiftssatsene er i dag på linje med den generelle CO₂-avgiftssatsen på mineralolje, målt i CO₂-ekvivalenter. Vi foreslår ingen endringer av avgiftene på HFK og PFK i dag. SFT er imidlertid enig i at nivået for CO₂-avgiften bør heves, j.fr. bl.a. pkt 10.1.1.

10.1.5 Sluttbehandlingsavgiften på avfall

Deponering

Utvalget viser til at dagens deponiavgift trolig er satt for høyt på deponier med høy standard. Utvalget viser også til stor usikkerhet rundt slike anslag og anbefaler at det foretas en ny miljøfaglig gjennomgang for å kartlegge miljøeffektene av avfallsdeponering, både lokale og globale effekter. Vi er enig i at det er betydelig usikkerhet rundt verdsettingen av de ulike utslippssparametrene.

I forhold til det utredningsarbeidet som ble gjort i forkant av at avgiften ble innført fra 1. januar 1999, har også de beregningstekniske forutsetningene endret seg i stor grad. SFT har nå på høring et forslag om å forby deponering av avfall med større innhold av biologisk nedbrytbart materiale enn 10 %. Forutsatt at dette blir gjort gjeldende fra 2009, vil det avfallet som faktisk legges på deponi ha en helt annerledes sammensetning enn det avfallet som lå til grunn for fastsettelsen av avgiftssats fra 1999. Samtidig er metan-

beregningsmodellen som brukes til å beregne metanutslipp fra avfallsdeponi blitt betydelig lagt om ved flere anledninger de senere år. Avfallsdeponienes andel av samlede norske utslipp av Kyotogassene har blitt redusert fra anslag på om lag 7 % til om lag 2,2%.

SFT er derfor enig i at det er et behov for å vurdere grunnlaget for avgiftsfastsettelsen på nytt.

Forbrenning

Utvalget foreslår at forbrenningsavgiften utvides til å omfatte anlegg i industrien som i dag er fritatt for avgiftsplikt. Vi er kritiske til en utvidelse av virkeområdet av flere årsaker. I dag er det fritak for forbrenning av farlig avfall. Begrunnelsen er at det allerede er svært kostbart å kvitte seg med farlig avfall, og at en avgiftsbelegging i tillegg kan øke faren for at farlig avfall kommer på avveie. Det er i dag også fritak for virksomheter som forbrenner avfallsbasert brensel og dermed erstatter andre energibærere i produksjon. Den gjennomgang SFT har gjort av konsesjonspliktige virksomheter tyder på at fritaket for avfallsbasert brensel berører svært få virksomheter, og at disse bare dekker en begrenset del av sitt energibehov fra avfall. Effekten av å utvide virkeområdet vil med andre ord være begrenset.

I tillegg må vi forvente at hvis anlegg i industrien blir avgiftspliktige, vil de vurdere å slutte å forbrenne avfall og i stedet dekke sitt energibehov ved kull eller olje. Dette vil forsterkes av at de i henhold til regelverket vil måtte betale avgift for hele sitt utslipp, ikke bare den andelen som skriver seg fra avfallet. En omlegging til kull eller olje vil øke de norske klimagassutslippene. Det vil også redusere den nasjonale forbrenningskapasiteten for avfall. Det vil være svært uheldig i dag, hvor vi tvert om ser det som avfalls- og klimapolitisk ønskelig å øke avfallsforbrenningen og derigjennom redusere forbrenningen av fossile energibærere.

SFT foreslår derfor at det ikke gjennomføres endringer av virkeområdet for forbrenningsavgiften. Dersom virkeområdet likevel utvides, foreslår vi at anlegg som forbrenner både avgiftspliktig avfall og andre energibærere, slipper med å betale avgift for den andel av utslippene som antas å komme fra det avgiftspliktige avfallet.

Differensiering av kommunale avfallgebyrer

Utvalget anbefaler at det foretas en gjennomgang av forurensningsloven hvor det vurderes å stille krav til kommunene om å differensiere avfallsgebyrene slik at de i større grad reflekterer de marginale miljøkostnadene ved sluttbehandlingen av avfall og dermed gir rette incentiver for husholdningene.

Allerede i dag oppfordrer forurensningsloven i § 34, andre ledd, til at kommunene differensierer gebyrene der dette vil kunne bidra til avfallsreduksjon og økt gjenvinning. Mange husholdninger vil likevel ha begrensede muligheter til å redusere avfallsmengden, utover å delta i de sorteringsordninger som kommunen legger opp til. I og med at kommunene er pålagt å bruke selvkostprinsippet innenfor kommunal renovasjon er det også begrenset hvor mye lavere renovasjonsgebyrene kan settes for de husholdningene

som generer mindre avfall enn andre. En vesentlig del av kommunenes kostnader er knyttet til innsamlingssystemet, og disse kostnadene vil bare i begrenset grad være mengdeavhengige på kort sikt.

En ulempe ved svært sofistikerte mekanismer for "riktig" fordeling av kostnadene mellom husholdningene etter mengde avfall generert er også at administrasjonen av slike systemer kan bli relativt kostbar, og dermed drive opp kostnadene ved den kommunale renovasjonen slik at det blir liten netto gevinst for de som flinke til å redusere egen avfallsmengde.

Alt i alt er vi derfor usikre på hvor stor gevinst en slik omlegging vil kunne gi.

10.1.6 Svovelavgiften og 10.1.7 NO_x-avgiften

Disse avgiftene er sentrale virkemidler i forhold til å oppnå våre utslippsforpliktelser i henhold til Gøteborgprotokollen. SFT er derfor enig i at det er viktig å fortløpende vurdere avgiftsgrunnlaget og avgiftssatsene slik at man sikrer at disse forpliktelsene blir oppfylt.

10.1.8 TRI

Utvalget mener det kan være fornuftig på foreta en ny miljøfaglig gjennomgang av grunnlaget for avgiftssatsene og foreslår ikke endringer før en slik gjennomgang er gjort. Vi er enige i denne vurderingen.

10.1.9 Avgifter på drikkevareemballasje

Grunnavgiften på engangsemballasje

Utvalget foreslår å fjerne engangsavgiften på drikkevareemballasje. SFT ser ikke gode miljømessige begrunnelser for å opprettholde denne avgiften.

Vi har også merket oss at utvalget mener at eksterne kostnader ved transportarbeid trolig er for lavt priset i dag. Utvalget mener at slike eksterne kostnader skal prises gjennom drivstoffavgifter og ikke gjennom grunnavgiften på engangsemballasje. SFT er enig i dette og er av den oppfatning at dette bør føre til en generell heving av avgiftene på transportarbeid slik at disse kostnadene blir fullt ut internalisert.

Miljøavgiften på drikkevareemballasje

Utvalget viser her til at avgiftssatsen for glass og metall er satt på samme nivå, til tross for at glass har et større skadepotensial. Utvalget foreslår derfor å redusere avgiftssatsen på metallemballasje. Vi følger resonnetet i dette og har ikke grunnlag for å foreslå noe annet. SFT er imidlertid opptatt av at returandelene for de forskjellige emballasjetyperne opprettholdes på et tilfredsstillende nivå og mener at man bør foreta en vurdering i forhold til dette før man eventuelt gjennomfører en slik avgiftsreduksjon.

10.2.1 Engangsavgiften, 10.2.2 Årsavgiften og 10.2.3 Vektårsavgiften

Dagens engangsavgift gir et insitament til å anskaffe en mer miljøvennlig bil ved nybilkjøp, men den har ingen betydning for den eksisterende bilparken. Slik SFT oppfatter det så foreslår utvalget at man vrir avgiftssystemet slik at det i større grad utformes med basis i den eksisterende kjøretøyparkens miljøegenskaper. Dette innebærer bl.a. at det foreslås å redusere engangsavgiften og innføre en miljødifferensiert års- eller vektårsavgift. SFT er enig i dette prinsippet, men vi er også på dette området opptatt av at det generelle avgiftsnivået heves slik at det reflekterer de eksterne kostnadene.

10.2.5 Båtmotoravgiften

Utvalget foreslår å innføre en progressiv satsstruktur i båtmotoravgiften, etter modell av effektkomponenten i engangsavgiften på motorvogner. SFT støtter en slik tilnærming. Dette begrunnes ut fra at større motorer normalt vil forbrenne mer drivstoff og derigjennom føre til høyere utslipp, samt avgi mer støy. Det kan argumenteres for at utslipp skal prises gjennom drivstoffavgiftene, men ut fra en generell antagelse om at disse avgiftene ikke er satt tilstrekkelig høyt til å bidra til å redusere utslippene, støtter vi et progressivt element i båtmotoravgiften.

Utvalget har kommet med mange viktige forslag. Vi håper at det blir en konkret oppfølging av disse forslagene. SFT bidrar gjerne i det videre arbeidet med å konkretisere og vurdere forslagene. Ta også gjerne kontakt dersom det er ønskelig med diskusjon eller utdyping av elementer i våre kommentarer.

Med hilsen

Hilde Terese Hamre
Direktør for lokalmiljøavdelingen
(etter fullmakt)

Hans Aasen
seksjonssjef