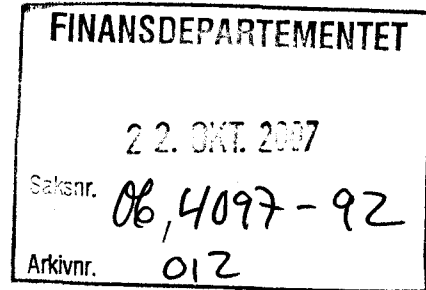


Finansdepartementet
Skatteøkonomisk avdeling
Postboks 8008 Dep.

0030 Oslo



Deres ref.:	Deres dato:	Vår ref:	Dato:
06/4097 SØ	27.06. 2007	EB/36 Høring NOU 2007 brev	19. oktober 2007

Høringsuttalelse NOU 2007 Særavgifter

Det vises til høringsbrev av 27. juni 2007. Norsk Petroleumsinstituts høringsuttalelse fremgår av vedlagte notat.

Med vennlig hilsen
Norsk Petroleumsinstitutt

Inger-Lise M. Nøstvik

Inger-Lise M. Nøstvik
Konst. generalsekretær

Kopi: arkiv.postmottak@fin.dep.no

36 EB Høring NOU 2007:8
20. oktober 2007

Høringsuttalelse

NOU 2007:8 SÆRAVGIFTER

Norsk Petroleumsinstitutt mener at utredningen gir betydelige bidrag til utformingen av fremtidig avgiftspolitik. Vi er enig i utvalgets hovedprinsipper, men vil påpeke at utvalget ikke følger prinsippet om at avgift skal settes lik marginal tiltaks kostnad. Konkurranssevne og karbonlekkasje bør tillegges mer vekt. For å kunne sette miljøavgifter riktig bør de administrative rutinene legges om, ref NPs forslag.

Når det gjelder de enkelte avgiftsforslag, anbefaler vi følgende:

- Avgiftene på bil- og bilbruk bør på sikt legges om som skissert av utvalget.
- Dieselavgiften bør ikke økes. Det er ikke gitt et faglig grunnlag for å fastsette størrelsen på drivstoffavgiftene. Utvalget følger ikke egne prinsipper.
- Dieselavgift på "båtdiesel" bør ikke innføres. Utvalgets forslag er ikke begrunnet med marginale kostnader.
- Alternative drivstoff bør avgiftsbelegges etter de samme prinsippene som de tradisjonelle. Dersom myndighetene ønsker tidlig innføring av alternativer, bør disse subsidieres slik at forbrukerne blir økonomisk interessert.
- CO₂-avgiften bør settes lik internasjonal kvotepris.
- Avgiften på smøreolje bør reduseres slik at det blir balanse mellom inntekter og utgifter.
- Virkemidlene for å redusere NOx-utslipp bør gjøres styringseffektive.
- El-avgiften og grunnavgiften bør begrunnes godt. Elektrisitet og olje bør avgiftsbelegges etter de samme prinsipper og likebehandles mhp unntak.

Særagiftsutvalget har lagt ned et betydelig arbeide og har flere gode forslag som vi håper Regjeringen vil følge opp. Vi er enig i de prinsippene utvalget legger til grunn. Men det er flere konkrete vurderinger og forslag vi ikke støtter. I det følgende gir vi våre kommentarer.

Prinsipielt utgangspunkt (kapittel 5)

Utvalget gir en ryddig gjennomgang av de ulike prinsipielle sidene ved indirekte beskatning. Vi vil særlig understreke at vi er enige i at:

- Miljøpolitikken må være mest mulig kostnadseffektiv.
- Miljøavgiftene må rettes direkte mot problemet en ønsker å løse (styringseffektivitet).
- Avgiftsnivået må settes lik marginal tiltaks kostnad. Presiseringen her er viktig fordi marginal skade kostnad før tilpasning ofte blir brukt i stedet. Utvalget er heller ikke konsekvent.
- Fordelingshensyn må løses gjennom det øvrige skattesystem og direkte overføringer, ikke ved tilpasninger av miljøavgiftene.
- Merverdiavgiften er et bedre virkemiddel for å skaffe staten inntekter enn å tilpasse miljøavgifter til provenybehov.

Grensehandel og karbonlekkasjer (kapittel 5.9)

Men etter vår mening er utvalgets drøfting av beskatning i en åpen økonomi for teoretisk og lite konkret. Dette er overraskende fordi Norge har betydelig praktisk erfaring med konsekvenser av høyere miljøavgifter i Norge enn hos handelspartnere. Erfaringene viser at avgiftsmotivert karbonlekkasje kan bli så stor at dette setter klare grenser for hvor langt Norge bør gå i utformingen av en nasjonal avgiftspolitik.

Ett eksempel er at avgiftsmotivert overgang fra olje til elektrisitet fører til betydelig karbonlekkasje. Årsaken er at økt forbruk av strøm fører til økt import av kullkraft, evt. redusert eksport av vannkraft. Dermed øker utslippene i utlandet tre ganger mer enn de reduseres i Norge på grunn av mindre forbruk av olje. Denne sammenhengen ble første gang dokumentert i en rapport til Nærings- og energidepartementet i 1993: "Fossile brenslers plass i det norske energimarked". Størrelsesordenen er betydelig: Ved en import av 10 TWh kullkraft, som er importbehovet i et normalår, blir utslippet i utlandet ca 9 millioner tonn, mens bruk av olje i Norge ville gitt 3 mill tonn. I de siste årene har gasskraft vært marginal kraftkilde – da blir reduksjonen i Norge lik merutslippet i utlandet.

Konklusjon: Prinsippene utvalget har lagt til grunn, bør få større konsekvenser for den praktiske utformingen av avgiftspolitikken. Forutsetningen er imidlertid at avgiftene ikke gir betydelige karbonlekkasjen eller vridninger i konkurranseevnen. Hvis så er tilfelle, bør norske myndigheter i stedet arbeide for internasjonal enighet om felles miljøavgifter.

Vi ber Finansdepartementet om å foreta en evaluering av avgiftspolitikken i lys av erfaringene med karbonlekkasjer.

Administrative hensyn mv (kapittel 6)

I kapittel 6 savner vi en drøfting av hvordan miljøavgiftene bør fastsettes i Regjeringens og Stortingets arbeide med de årlige budsjetter. Slik vi ser det, er det et problem at miljøavgiftene blir fastsatt vel så mye ut fra provenyehensyn som ut fra å nå visse miljøpolitiske mål. De miljøpolitiske kriteriene blir derfor ikke fulgt opp i praksis. Dermed blir troverdigheten til miljøavgifter som virkemiddel svekket både hos forbruker og i næringslivet. I vårt brev til utvalget pekte vi på behovet for bedre begrunnelser for miljøavgiftene og klarere skille mellom politikkområdene. Vi antydte 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 skadepkostnad 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.

Dersom forslaget gjennomføres, vil miljøavgiftene i større grad kunne utformes styrings- og kostnadseffektive, og vi vil få en mer stabil virkemiddelbruk og en bedre ressursbruk.

Konklusjon: Vi ber Finansdepartementet vurdere forslaget i det videre arbeidet.

Administrative kostnader i selskapene

Utvalget drøfter administrative kostnader. Her vil vi bare påpeke at oljeselskapene tar inn om lag 20 mrd. kr i avgifter hvert år. Den løpende administreringen av systemet medfører om lag ett årsverk til sammen for selskapene. Men nye avgifter og noen endringer av systemene er krevende og øker de administrative kostnadene. Flere avdelinger deltar i dette arbeidet, herunder IT, kundeservice og salg, og arbeidet tar betydelig tid. Informasjon om nye avgifter bør derfor komme senest to måneder før de innføres. Regelverket er ikke alltid like klart, og det kan være lang behandlingstid hos tollmyndigheter for å få avklart hvordan systemet skal bygges opp.

Bensin- og autodieselavgiften. (kapittel 10.1.1. og 9.1.1)

Vi er glad for at utvalget konkluderer med at avgiftene på bensin og diesel ikke er styrings-effektive. Vi er videre enig i at drivstoffavgiftene bør reflektere de marginale kostnadene ved kjøring i distriktene. Vi er videre enig i at det bør utvikles et system for veipricing som, sammen med bedre utforming av bruksuavhengige bilavgifter, kan prise de eksterne kostnadene knyttet til kø, veislitasje og støy. På kort sikt mener vi det er grunnlag for å endre avgiftssystemet raskere enn utvalget antyder. I 2000 skisserte vi følgende avgiftssystem, som for øvrig er i tråd med utvalgets vurderinger:

- Årsavgiften differensieres etter utslipp av partikler og NOx. For at avgiften skal bli styringseffektiv må ettermontering av rensutstyr gi rabatt i årsavgiften. Utvalget har ikke vurdert avgiftsutforming for å stimulere til montering av rensutstyr.
- Bompengesystemene rundt byene tidsdifferensieres slik at køkostnadene kan ivaretas bedre enn nå samtidig som køtrafikken dempes, ref. erfaringene fra Stockholm. Vi mener utvalget her tar for lett på at køkostnadene i hovedsak er et storbyproblem – i første rekke for Oslo. Det er lite sannsynlig at køkjøring er proporsjonal med utkjørt distanse, slik utvalget hevder.
- Vektdifferensiert årsavgift videreutvikles slik at veislitasjen, støy og miljøkostnadene fanges bedre opp. Veislitasjen er avhengig av vekt. Veislitasjen for personbiler er omtrent lik null.
- Drivstoffavgiftene blir da en "grunnavgift" som reflekterer marginale kostnader ved kjøring utenfor tettbygde strøk for mellomstore, nye personbiler.

Vi savner imidlertid en drøfting av erfaringene med differensierte drivstoffavgifter for å innføre bedre kvaliteter. Differensierte avgifter påvirket produsenter og salgssledd, og de medførte rask overgang til bedre kvaliteter. Etter vårt syn er erfaringene med differensierte avgifter gode.

Konklusjon: På kort sikt bør Finansdepartementet legge opp til en omlegging av avgiftssystemet for bil i tråd med skissen over. På lengre sikt bør veipricing vurderes.

Andre avgifter som fanger opp eksterne kostnader.

Vi savner en drøfting av hvilke bilavgifter som i dag ivaretar eksterne kostnader (internaliserende avgifter). Så langt vi kan se, har utvalget bare brukt inntektene fra drivstoffavgiftene ved sammenlikning mellom eksterne kostnader og proveny. I den Econ-rapporten som utvalget bygger på, konkluderes det med at også deler av engangsavgiften bør tas med fordi bruktværdien på kjøretøy er avhengig av kjørelengde – det vil si at bruken bestemmer hvor mye av engangsavgiften bileieren får igjen ved salg av bilen.

Etter vårt skjønn bør vektdifferensiert årsavgift inkluderes på inntektssiden da avgiften korrigerer for større utslipp og veislitasje ved tyngre kjøretøy. Videre stiller vi spørsmål om ikke bomavgiftene også burde tas med, i hvert fall de som tas inn rundt de store byene. Bomavgiftene påvirker hvor mye som kjøres og påvirker dermed også de eksterne kostnadene.

Konklusjon: Vi ber Finansdepartementet om en faglig drøfting av hvilke avgifter på bil som ivaretar og påvirker eksterne kostnader.

Marginale kostnader

Utvalget fastslår at ved beregning av avgiftsnivå skal marginal tiltakskostnad brukes. Men i Econ-rapporten brukes marginal skadekostnad for flere av de eksterne kostnadene ved sammenlikning med avgiftsnivå i stedet for marginal tiltakskostnad. Bruk av feil marginalkostnad må rettes opp.

Vi kjenner ikke marginale tiltaks-kostnader for støy og kø. For partikler og NOx finnes mål for lokal luftkvalitet, og det er gjort noen beregninger av tiltaks-kostnader, ref SFT-rapport 98:15 "Luftforurensinger i Oslo. Framskrivninger og tiltak". For partikler viser rapporten at luftkvalitetskravene innebærer at det må gjennomføres betydelige tiltak overfor vedfyring og veistøv. Tiltak overfor bil vil ikke bli tilstrekkelig. Men SFT har, så langt vi kjenner til, ikke anslått marginal tiltakskostnad for partikkelutslipp. NPs grovanslag er på ca 300 kr pr. kg (erstatning av vedfyring med elektrisitet og bruk av piggfrie vinterdekk), mens Econ og utvalget har brukt 2315 kr, som er marginal skadekostnad. Det er dermed stor forskjell mellom dagens marginale skade-kostnad og marginal tiltaks-kostnad; forskjellen anslås til vel 1 mrd kr. Vi legger da til grunn et forbruk på 1,95 mrd. liter og en betydelig lavere tiltaks-kostnad på partikler.

Utvalget har prisjustert anslagene i Econ-rapporten, men så langt vi kan se ikke gjort andre endringer. Vi vil derfor gjøre oppmerksom på at i tiden etter Econ-rapporten er det vraket mange bensinbiler uten katalysator. I 2003 var det 450 tusen bensindrevne personbiler uten katalysator, i 2006 250 tusen; altså en reduksjon på 200 tusen. Denne vrakingen av gamle biler reduserer de regulerte utslippene, som NOx og VOC, fra hele bestanden av bensindrevne personbiler med vel 30. Det ser ikke ut til at utvalget har tatt hensyn til dette. Også de nye diesebilene vil ha helt andre utslipp enn de som er vraket. Drivstoffene har også blitt mer miljøvennlig og vil redusere utslippene, særlig fra gamle biler. Disse forholdene gjør at kun en priskorrigering av miljøkostnadene ikke er holdbart. Det er nødvendig å også beregne utslippskoeffisientene på nytt.

Konklusjon: Bruk av feil marginalkostnad må rettes opp. De marginale kostnadene ved kjøring på vei må gjennomgås på nytt.

Proveny, skadekostnad og dieselavgift

I følge utvalget er det grunnlag for å øke avgiftene fordi staten får mindre inn på bensin- og dieselavgiftene enn de samfunnsmessige kostnadene tilsier. Etter vår mening er dette resonnementet teoretisk sett feil. Utvalget sier selv at avgiften skal være lik marginal tiltaks-kostnad. Provenyet blir da lik marginal tiltakskostnad ganger med dagens utslipp. Provenyet skal gå ned etter hvert som utslippene reduseres. Provenyet er pr. definisjon mindre enn marginal skadekostnad multiplisert med dagens utslipp. De to provenyene vil bare være lik i optimum, se vedlegg. Etter vårt syn gir utvalget ingen holdbar begrunnelse for å øke dieselavgiften.

Dessuten har vi pekt på forhold som trekker i retning av større inntekter eller lavere utgifter:

- Flere avgifter ivaretar eksterne kostnader enn drivstoffavgiftene. Det må gjøres en faglig vurdering av hvilke avgifter som er internaliserende.
- Det må tas hensyn til at mange gamle og forurensende biler er erstattet av biler med renseutstyr og at drivstoffene har bedre miljøkvaliteter.

Når det gjelder dieselavgiften er vi enig med særmerknaden som vektlegger hensynet norsk konkurranseevne.

Konklusjon: Utvalgets faglige begrunnelse for å øke dieselavgiften er feil. De marginale kostnadene og inntektssiden må dessuten gjennomgås.

Diesel brukt i fritidsbåter

Utvalgets forslag om dieselavgift på diesel brukt i fritidsbåter er ikke tilstrekkelig begrunnet. De eksterne kostnadene er ikke forsøkt kvantifisert. Dessuten er det, som utvalget sier, betydelige kostnader knyttet til innføring av en slik avgift. Da provenyet ikke er større enn 30 millioner kr., er det neppe verd innsatsen å innføre en slik avgift. De marginale kostnadene ved bruk av bensin i fritidsbåter er for øvrig heller ikke anslått.

Konklusjon: Det bør ikke innføres dieselavgift på diesel brukt i fritidsbåter med mindre det kan dokumenteres at de eksterne kostnadene er så store.

Energiinnhold

Utvalget foreslår å ta multiplisere bensinavgiften (uten CO₂-avgiften) med relative forholdet mellom energiinnhold i diesel og bensin for å finne et tilnærmet nivå på dieselavgiften. Metoden blir riktig for de eksterne kostnader som er uavhengig av drivstoff og motortype, som støy, ulykker og kø. Dette er for øvrig alt gjort i rapporten til Econ. Men det blir ikke riktig for regulerte utslipp, der det er betydelige forskjeller mellom bensin og diesel, i hvert fall når det gjelder skadekostnad.

Konklusjon: NP anbefaler at de marginale skade- og tiltakskostnader først beregnes på nytt før metoden brukes, og at en legger marginal tiltakskostnad til grunn.

Alternative drivstoff

Vi er i prinsippet enig i at alternative drivstoff bør stå overfor samme avgiftspolitik som de tradisjonelle. Som utvalget sier, er mesteparten av de marginale kostnadene ved kjøring uavhengig av drivstoffet og bør derfor avgiftsbelegges likt. Dette innebærer at, da nye driv-

stoff er dyrere å produsere og ofte krever ny infrastruktur og tilpassede kjøretøy, nye drivstoff ikke vil bli markedsført før de har blitt konkurransedyktige.

Det er det politiske systemet som ønsker å innføre nye drivstoff tidlig. Dette kan ikke gjøres uten betydelig subsidiering. Det ligger i sakens natur at introduisering av nye drivstoff bare unntaksvis vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt i tradisjonell forstand. Subsidiering unngås dersom Norge venter til utviklingen i andre land har kommet så langt at alternativene er konkurransedyktige med de tradisjonelle.

Subsidiering av nettverk best?

Når det er politisk ønskelig å introdusere nye drivstoff, mener utvalget at støtte til utbygging av forsyningsnettverk vil være mest effektivt. Etter vårt syn er dette bare riktig i enkelte tilfeller – når det kun er nettverket som utgjør hindringen for salg av alternative drivstoff. Som regel er både drivstoffet, nettverket og bilene som kan bruke drivstoffet, dyrere enn de tradisjonelle løsningene. Dermed vil ikke forbrukerne være interessert selv om nettverket subsidieres. For å introdusere nye drivstoff trengs som regel subsidiering både av bil, nettverk og drivstoff. Dersom hensikten med tidlig innføring av nye drivstoff er å få praktisk erfaring, vil det være mer effektivt å forsyne enkelte lokale flåter av kjøretøy med alternative drivstoff enn å bygge opp generell tilgang i hele markedet.

Pålegg og/eller avgift

NP mener at hensynet til forbruker tilsier at alternative drivstoff bør subsidieres slik at de i hvert fall ikke er dyrere enn de tradisjonelle. I dagens situasjon gjelder dette både etanol og biodiesel solgt innblandet eller i ren eller nesten ren form. Et pålegg om innblanding øker kostnadene på drivstoff på samme måte som en økt avgift. Pålegget om innblanding av etanol i bensinen uten kompensasjon er, etter vårt skjønn, en skjult avgiftsøkning. Det er for øvrig vanskelig å forstå hvorfor etanol ikke er avgiftsfritt når biodiesel er det.

Et avgiftsincitiv er også å foretrekke for bransjen fordi dette letter planlegging og gjennomføringen av tilpasningen. Samfunnsøkonomisk sett er et avgiftsincitiv også å foretrekke. Avgiftsincivet vil gi en øvre ramme for hvor mye et tiltak skal koste. Et pålegg gir ingen økonomisk, øvre ramme. For eksempel skal innblanding av etanol i bensinen gjennomføres uten hensyn til hvor mye etanolen koster.

Dagens fritak for avgift på biodiesel og etanol med 15 % bensin (E85) er årsaken til at enkelte selskap har investert i tanker og annet utstyr på utvalgte stasjoner. Fjernes avgiftsfritaket vil disse forsøkene forsvinne, og tilliten til statens støtteordninger blir ytterligere svekket. Det er avgjørende at statens virkemidler varer så lenge at selskapene kan få kompensert sine utgifter.

Utvalget synes å mene at pålegg gjør det mulig å avgiftsbelegge alternative drivstoff på samme måte som de tradisjonelle. Etter vårt syn er pålegg kombinert med avgift bare mulig der alternativene pålegges innblandet i de tradisjonelle; som å blande biodiesel og etanol inn i all diesel og bensin. Da har verken oljeselskap eller kunder noe alternativ. Men hvis et alternativt drivstoff skal markedsføres som et selvstendig produkt, må forbrukerne være interessert i å bruke drivstoffet. Myndighetene kan pålegge oljeselskapene å ha alternative drivstoff tilgjengelig, men selskapene kan ikke pålegges å selge nye produkt i et gitt omfang. Det er forbrukerne som avgjør om de vil kjøpe produktet. Vi har ingen tro på at forbrukerne velger nye og mer kostbare løsninger.

Konklusjon: Dersom myndighetene ønsker å introdusere nye drivstoff, må virkemidlene utformes slik at forbrukerne blir økonomisk motivert til å kjøpe drivstoffet. Et avgiftsincitiv er en bedre løsning for både forbrukeren og bransjen enn et pålegg. Rent samfunnsøkonomisk er også et avgiftsincitiv å foretrekke.

Dagens fritak på biodrivstoff må videreføres. Signalet om økt avgift kan stanse eller begrense videre forsøksvirksomhet, og vi ber derfor om rask avklaring av den videre politikken.

CO₂-avgiften (10.3.1. og 9.3.1)

Vi er enig med utvalget i at CO₂-avgiften bør settes lik internasjonal kvotepris. Men det bør ikke innføres CO₂-avgift på drivstoff i sektorer som i dag ikke har avgift. Tidligere erfaringer viser at avgiftsmotivert handelslekkasje fort blir betydelig.

For konkurranseutsatt industri er det viktig å følge EUs retningslinjer og praksis for tildeling av gratiskvoter og andre bestemmelser. Norge bør følge EU når det gjelder næringsvirksomhet som unntas fra kvotesystemet.

Konklusjon: CO₂-avgiften bør settes lik internasjonal kvotepris. I stedet for å øke avgiftsgrunnlaget til sektorer som er konkurranseutsatt eller kan bunkre i andre land, bør Norge arbeide for et mer omfattende kvotesystem i EU og avgiftsharmonisering for virksomhet som kvotesystemet ikke omfatter.

Smøreoljeavgiften (10.1.2 og 9.1.2)

Vi er enig i at det er naturlig med en smøreoljeavgift som finansierer innsamlingen av spillolje, slik hensikten med avgiften var fra starten av. Som utvalget foreslår, bør avgiften bortfalle dersom bransjen overtar ansvaret for innsamlingen. Utvalget har imidlertid ikke sett på forholdet mellom inntekter og utgifter:

Smøreoljeavgiften gir en inntekt på 91 millioner kroner for 2007 (St.prop 1 kap. 5542 post 71). I følge Miljøverndepartementets budsjett (St.prop. 1 kap. 1441 post 76) er det satt av 54 mill kroner til innsamling av spillolje, TRI, HFK og PFK, herunder også til informasjon og utredninger. Det er egne avgifter på TRI, HFK og PFK. For å anslå kostnadene ved innsamlingen av spillolje nærmere tar vi utgangspunkt i at det, i følge Miljøverndepartementet, samles inn ca 25 tusen m³ spillolje med rett til refusjon. I følge utvalgets rapport gis det en refusjon på 1,89 pr. liter, altså en kostnad på om lag 47 mill kr, eller 48 mill kr inklusiv utredninger og informasjon. Utgiftene til innsamling av spillolje er altså bare 53 % av inntektene. Derfor bør spilloljeavgiften reduseres slik at inntektene kun dekker utgiftene.

Vi syns det derfor er skuffende at utvalget ikke drøfter om det er riktig å ta inn dobbelt så mye i avgifter som det koster å drifte systemet, som jo er hensikten med avgiften.

Det hadde vært naturlig at utvalget kommenterte spilloljeavgiften i forhold til rundskriv R-112/2006 "Retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger". Slik vi forstår dette rundskrivet, er spilloljeavgiften en sektoravgift som ikke skal gi

stater mer inntekter enn det koster å drive ordningen. I den oppryddingen departementet er i gang med for å redusere overprisede gebyrer, regner vi derfor med at spilloljeavgiften vil bli redusert så snart som mulig.

Konklusjon: Avgiften på smøreolje reduseres for å få balanse mellom inntekter og utgifter.

NOx-avgiften (10.1.7)

Utvalget foreslår en videreføring av NOx-avgiften og øke avgiftsnivået og avgiftsgrunnlaget dersom marginalkostnaden ved gjennomføringen av Gøteborgprotokollen øker. Vi er skeptisk til å bruke avgift for å innfri protokollen fordi kostnadene er relativt lave for mange små tiltak samtidig med at kostnadene øker kraftig for de siste tiltakene som må gjennomføres. Det ser da ut til at en relativt lav NOx-avgift vil være styrings- og kostnadseffektiv for de små tiltakene, mens regulering vil være mest styringseffektivt for å iverksette større tiltak i store virksomheter. Dersom avgiften settes lik marginal tiltakskostnad, vil provenyet bli svært stort i forhold til kostnadene ved gjennomføringen av tiltakene.

Konklusjon: Vi ber departementet om å vurdere en kombinasjon av tiltak for å nå NOx-målet: lav avgift for å få gjennomført de mange små tiltakene og regulering av de store utslippskildene som krever dyre tiltak.

Avgifter på elektrisitet og olje (10.1.10 og 9.1.10)

Vi støtter utvalgets vurderinger i dette kapitlet. Verken el-avgiften eller grunnavgiften på olje har klare mål. Målet med el-avgiften må avklares, og avgiftsbeleggingen av olje og andre energibærere følger av hensikten med el-avgiften:

- Dersom el-avgiften er en miljøavgift, må grunnavgiften på olje fjernes. Grunnavgiften er ikke en miljøavgift; miljøhensynene ivaretas gjennom avgifter på CO₂, svovel og NO_x.
- Dersom el-avgiften er fiskal, skal kun husholdningene avgiftsbelegges og alle energibærere avgiftsbelegges likt. Miljøhensyn må ivaretas av andre avgifter.
- Dersom el-avgiften er en energiavgift som skal dempe energiforbruket, skal elektrisitet i alle anvendelser avgiftsbelegges likt. Grunnavgiften utformes på samme måte, likeens avgifter på andre energibærere. Dersom myndighetene velger å ikke avgiftsbelegge alle anvendelser likt, må etter vårt syn alle energibærere ha samme fritak.

I dag er det klare forskjeller i avgiftsstrukturen for olje og elektrisitet, noe som ikke bare påvirker konkurransen mellom energibærere, men også svekker forsyningssikkerheten og fleksibiliteten i markedet. Vi mener det er betydelige samfunnsøkonomiske tap ved den avgiftspolitikken som følges.

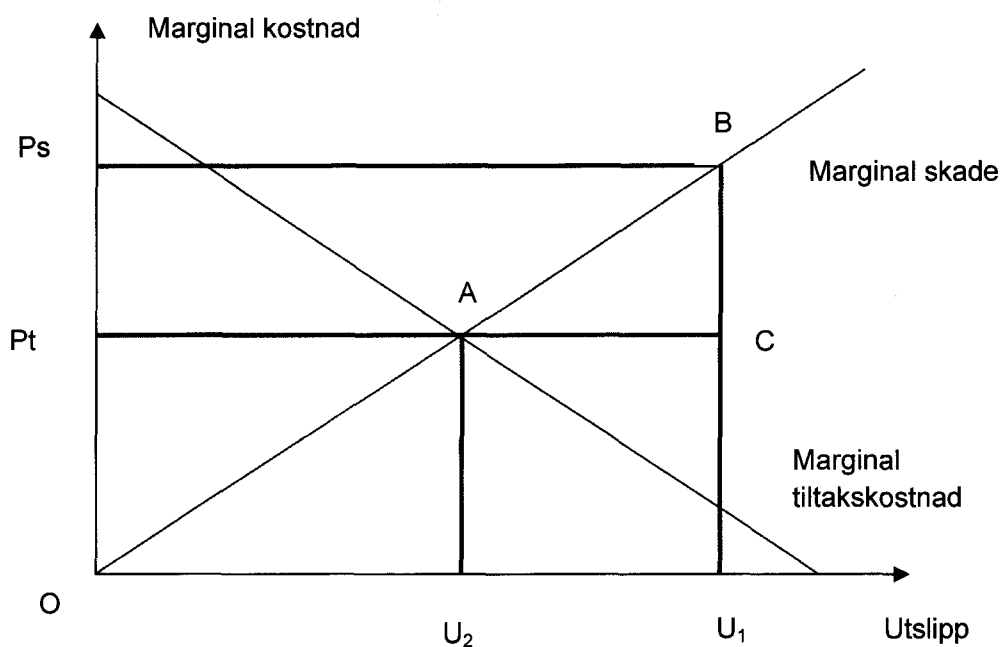
Konklusjon: Finansdepartementet bør avklare hensikten med el-avgiften og utforming av avgiftssystemet for energibærere.

EB/36 vedlegg til høring NOU 2007
18.10 2007

Vedlegg 1

MARGINALE KOSTNADER OG PROVENY

I dette vedlegget skal vi, med utgangspunkt i Boks 5.1 i utvalgets rapport, se på sammenhengene mellom marginal skadekostnad, marginal tiltakskostnad, samfunnsmessige eksterne kostnader og proveny.



I figuren illustrerer punktet A, der den marginale skaden av en aktivitet er lik den marginale tiltakskostnaden, det samfunnsøkonomisk optimale nivået på utslippet, U_2 . Den optimale miljøavgiften er P_t . Arealet U_2AP_t gir provenyet i det optimale punktet. Dette provenyet er også lik den samfunnsøkonomiske kostnaden i optimum.

I utgangspunktet er utslippet U_1 , ikke U_2 . Provenyet når P_t er lik avgiftsnivået, er illustrert med arealet U_1CP_t . Provenyet er mindre enn skaden utslippet påfører samfunnet, her illustrert ved arealet U_1BP_s , der P_s er den marginale skadekostnaden ved utslippet i utgangspunktet.

Når marginal tiltakskostnad er optimal avgift, blir provenyet mindre enn skadekostnaden før tiltak iverksettes.