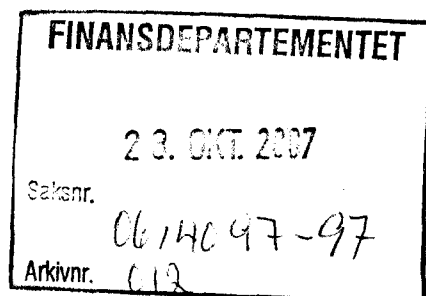


FINANSDEPARTEMENTET
Att:
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo



Deres ref: 06/4097 SØ

Oslo, 20. oktober 2007
Vår ref: Harald Jachwitz Andersen/ DOK-2007-02372

HØRING - NOU 2007: 8 EN VURDERING AV SÆRAVGIFTENE

HSH mener at utvalget har lagt fram et forslag til et særavgiftssystem som på mange områder er bedre enn det vi har i dag. Kravet i mandatet om at utvalget skulle legge fram forslag til et provenynøytralt system, la imidlertid strenge restriksjoner på de forbedringer i skatte- og avgiftssystemet som utvalget kunne foreslå. I tillegg utgjorde den korte tiden utvalget hadde til rådighet en begrensning med hensyn til å foreta en del konsekvensvurderinger av forslagene, bl.a. næringsvirkningene.

HSH var representert i utvalget. I dette høringssvaret vil vi derfor konsentrere oss særlig om de avgiftene som vi mener det er viktig å få endret raskt, samt vektlegge de områdene hvor HSH hadde særmerknader.

Flertallsforslag/utvalgsforslag som HSH mener må prioriteres:

Fjerning av grunnavgiften på engangsemballasje for drikkevarer

HSH kan i likhet med flertallet i utvalget ikke se at det lenger er noen miljøfaglige grunner til å opprettholde grunnavgiften. Det er viktig å understreke at det aldri har vært dokumentert at ombruk er å foretrekke miljømessig framfor gjenvinning. At ombruk er bedre har bare vært basert på en antakelse som har sin historie tilbake til 1990 (NOU 1990:28 Avfallsminimering og gjenvinning), m.a.o. mange år før Resirk ble etablert. I dag gjenvinnes en svært høy andel av bokser og plastflasker, og dermed er det ingen grunn til å ha en høyere miljøavgift på gjenvinnbar drikkevareemballasje enn på ombruksemballasje. HSH mener at også avgiftsfritaket for melkeprodukter underbygger at grunnavgiften ikke kan begrunnes ut fra miljøhensyn.

Grunnavgiften bør også avvikles ut fra at den er konkurransevridende. Grunnavgiften bidrar til en uhenksommessig forskjellsbehandling av produsenter som taper på gjenvinnbar engangsemballasje og andre produsenter. En avvikling av grunnavgiften vil føre til mer like konkurransevilkår i markedet for drikkevarer og dermed legge til rette for bedre ressursfordeling. Som kjent har ESA åpnet sak mot Norge fordi de mener at grunnavgiften er i strid med diskrimineringsforbudet i EØS-avtalens artikkel 14. Med utgangspunkt i dette mener HSH at grunnavgiften bør fjernes så raskt som mulig.

HSH vil vise til deler av bryggeribransjen, særlig små produsenter, ønsker en fjerning av grunnavgiften. Disse produsentene har allerede investert i anlegg for gjenvinnbare engangsflasker og hevder at avgiften er konkurransevridende i deres disfavør. HSH vil også

HSH
Ullem allé 28
P.O. Box 2900 Solli
NO-0230 Oslo
tel +47 22 54 17 00
fax +47 22 06 09 30
e-post
info@hsh-org.no
Bankgiro
6030.05.18543
Org. nr.
970 134 646 MVA

peke på at det er feil å bruke grunnavgiften (når den ikke kan miljøbegrunnes) til å verne om arbeidsplasser i enkelte bryggerier.

Lavere sats på avgiften på metall (drikkevarer)

HSH mener avgiften bør settes lavere enn avgiften på glass når det viser seg at de negative eksterne effektene av metall i naturen er noe mindre enn for glass.

Fjerning av dokumentavgiften for næringslivet

Dokumentavgiften er en fiskal avgift, og ut fra økonomisk teori skal avgiften da ikke pålegges produksjonen. Det betyr at næringslivet skal fritas denne avgiften. HSH vil understreke at det er uheldig å ha en avgift på selve omsetningen av eiendommer da dette bidrar til at en ikke får utnyttet eiendomsmassen på en mest mulig effektiv måte. Avgiften burde derfor vært avvirket, men vi forstår at det ikke var rom for det gitt begrensningen om provenytnøytralitet.

HSH er enig i at avgiftsgrunnlaget i første omgang utvides til å gjelde borettslags- og aksjeleiligheter for å motvirke konkurransevridning mot selveierleiligheter. På sikt bør avgiften avvikles.

El-avgiften og grunnavgiften på fyringsolje må endres

Målsettingen med el-avgiften og grunnavgiften på fyringsolje er uklar. Dette medfører at avgiftene er dårlig utformet uansett hvilken tolkning de gis. HSH mener det er svært uklart hvilken kostnad el-avgiften skal prise og hva som er det energi- eller miljøpolitiske målet med avgiften. El-avgiften er også lite egnet til å prise miljøkostnadene ved produksjon av energi fordi den ilegges alle former for elektrisitet - uavhengig av hvordan den er produsert - f eks om den er kullkraft- eller vannkraftbasert. Avgiften kan imidlertid virke dempende på forbruket. Men den effekten begrenses i stor grad av at det er mange fritak fra avgiften eller at mange anvendelser har redusert avgiftssats.

HSH vil vise til at Grønn Skattekommisjon beskrev el-avgiften som en fiskal avgift. HSH deler dette synet. Det betyr at næringslivet skal fritas for el-avgift. Det samme gjelder grunnavgiften på fyringsolje.

HSH mener at dersom myndighetene likevel vil videreføre dagens forbruksavgift på elektrisk kraft, så må avgiften pålegges all bruk av elektrisitet.

Vi er enig med utvalget i at uansett hvilken tolkning el-avgiften gis, så bør den utvides til å omfatte alle husholdninger i Nord-Norge.

Endring i CO2-avgiftssystemet

En utfordring framover er hvordan vi skal oppnå våre internasjonale klimaforpliktelser på billigst mulig måte. Kvoten vi har kan være lik vår opprinnelige tildelte kvote, eller den kan være større eller mindre som følge av internasjonale kvotesalg eller - kjøp. Uansett tilsier prinsippet om kostnadseffektivitet at alle sektorer i landet bør stå overfor den samme marginalkostnaden, i form av CO2-avgift eller en kvotepris. Det skal koste det samme å slippe ut et tonn CO₂ enten det er lastebilen eller industrianlegget som gjør det.

HSH vil vise til at utvalget sier følgende: "Gitt målsettingen om å oppfylle Kyotoprotokollen innebærer regjeringens forslag til kvotesystem og tilhørende

avgiftssystem et brudd med prinsippet om kostnadseffektivitet. De ulike aktørene står overfor forskjellige kostnader knyttet til utslippene, og enkelte sektorer er helt utenfor kvote- eller avgiftssystemet.” HSH støtter flertallets forslag om at alle som er omfattet av kvotesystemet skal fritas for CO2-avgift. Det samme gjelder anbefalingen om at utslipp som ikke vil bli omfattet av kvotesystemet fra 2008, og som heller ikke er omfattet av CO2-avgiften, vurderes innlemmet i enten kvotesystemet eller CO2-avgiften. Vi støtter derfor utvalgets forslag om å fjerne fritak og avvikle reduserte CO2-avgiftssatser. Det betyr innføring av eventuelt økt CO2-avgift innen bl.a. fiske og fangst, diverse industribransjer samt prosessutslipp.

Flertallsforslag som HSH ikke støtter

Nedenfor velger vi i stor grad å gjenta våre særmerknader.

HSH sier nei til økning i autodieselavgiften - vil heller ha veiprisning

HSH går i imot en økning av dieselavgiften slik utvalgets flertall foreslår. Vi vil her vise til våre argumenter som er gjengitt i særmerknaden HSH er med på.

HSH vektlegger at flertallets forslag til opptrapping av autodieselavgiften 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 høye som gjennomsnittet i Europa. Selv om tallene kan ha forandret seg noe i senere år, er det ikke grunn til å tro at bildet er vesentlig annerledes. For store deler av næringslivet finnes ikke noe alternativ til veitransport. Selv om beliggenheten tilsier at godstransport på jernbane kan velges, så er ikke dette et reelt alternativ siden kapasiteten for godstransport på jernbane i dag er fullt utnyttet¹.

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 autodiesel er derfor med på å bestemme en viktig rammebetingelse for norsk næringsliv, og har betydning for næringsutviklingen og bosettingen i distriktene. Norsk næringsliv har i utgangspunktet høye transportkostnader på grunn av lange transportavstander (jf. at det i Norge er ført en aktiv politikk for spredt næringsutvikling) samt topografien. Høye avgifter kommer som et tillegg, og utgjør således et større kostnadsproblem for transporten i Norge enn for transporten i andre europeiske land.

Avgiften på diesel kjøpt i Norge er allerede i dag høyere enn i de andre nordiske landene, se figur 8.5 på side 73 i utredningen. Ved å øke prisforskjellen mellom autodieselavgiften 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 dieselavgiften, nemlig at den som forårsaker miljølemper skal betale for dem fullt ut.

HSH mener (i likhet med resten av utvalget) at dette løses bedre med bruk av rushtidsavgifter og GPS-basert veiprisning for tungtransport, og vi mener dette er realiserbart med dagens teknologi. Et slikt system vil innebære relativt høye

¹ St. meld. nr. 34 – 2007.

rushtidsavgifter og lavere nivå på drivstoffavgiftene. Dette vil avspeile de samfunnsmessige kostnadene på en klart bedre måte, og innebærer ingen konkurransevridninger. Inntil dette kommer på 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 HSH det er rimelig med en viss differensiering mellom drivstoffavgiften på bensin og autodiesel som tar hensyn til virkningen på konkurranseevnen.

HSH vil vise til at klimautslipp ved transporten skal reflekteres gjennom CO₂-avgiftselementet (og inngår ikke i denne autodieselavgiften som skal dekke veislitasje, støy, ulykker, kø og lokale utslipp). Dagens CO₂-avgift utgjør under 20 prosent av totale avgifter på drivstoff. Med ambisiøse nasjonale klimamål kan denne avgiftskomponenten øke betydelig. Hvis CO₂-avgiftskomponenten settes til 300 kroner pr. tonn CO₂, så vil det gi en provenyøkning på 450 mill. kroner i henhold til tabell 10.1. Det vil i så fall bety at den norske dieselavgiften blir liggende svært mye høyere enn nivået både i de nordiske land samt i alle EU-land med unntak av Storbritannia. HSH mener at eksterne kostnader ved transport bør prises, men vi mener at det er viktig å innføre veipricing først for så å kunne fastsette drivstoffavgiftene ut fra et mest mulig riktig faglig nivå. Dette vil gi størst forutsigbarhet for bl.a. næringslivet.

HSH går imot økte alkoholavgifter

HSH går imot at avgiftsforskjellen til våre naboland, og særlig Sverige, økes. Flertallet har som utgangspunkt for sitt forslag om å øke avgiften med 10 prosent lagt stor vekt på rapporten fra Gjelsvik som anslår at alkoholskadene for det norske samfunnet utgjør 18 milliarder kroner. HSH vil vise til at forfatteren bak rapporten har lagt vekt på at det er dette tallet er beheftet med svært stor usikkerhet. Blant annet er nedsatt arbeidsproduktivitet blant de med alkoholproblemer anslått å utgjøre om lag halvparten av disse kostnadene. På bakgrunn av dette samt alle de metodiske utfordringene som generelt er beheftet med å estimere mange av de kostnadene som inngår i et slikt regnestykke, mener HSH det er all grunn til å være skeptisk til tallet på 18 milliarder kroner.

HSH mener selvsagt det er viktig å redusere skader alkohol påfører samfunnet. Det må skje gjennom et samspill mellom ulike virkemidler som er viktig mht å redusere forbruket av alkohol, og ikke gjennom pris alene. 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, jf. SIRUS². 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 fører. Store avgiftsforskjeller fremprovoserer dessuten småsmugling, stimulerer til organisert kriminalitet og reduserer folks respekt for lover og regler (Døving m.fl, SIFO (2006))³. I tillegg kommer inntektstap for norsk handel - særlig i grensestrøkene, samt for norsk landbruk, næringsmiddelindustrien og reiselivsbransjen.

² Norlund, SIRUS (sitat): "Alkoholavgiftene er et viktig alkoholpolitisk virkemiddel, men det har sine begrensninger. Det er særlig avhengig av avgiftsnivået i våre naboland, spesielt Sverige. Grensehandelen mellom to naboland, både når det gjelder alkohol og andre varer, tiltar alltid når prisforskjellen mellom landene blir av en viss størrelse".

http://www.sirus.no/fhp/d_emneside/cf/hApp_101/hPKey_2464/hParent_74/hDKey_8

³ Døving, R, Lavik, R. SIFO: Småsmugling i grenseland. Legitimering av smugling av alkohol til Norge. Tidsskrift for samfunnsforskning 2006-(3)

HSH har med utgangspunkt i svensk varehandelsstatistikk for 2006 beregnet at nordmenns grensehandel i Sverige i 2006 utgjorde om lag 9 milliarder kroner, hvorav 350-400 millioner kroner var kjøp av alkohol på Systembolaget. I dette tallet er altså ikke kjøp av øl via dagligvarebutikker medregnet. Den norske grensehandelen bare med Systembolaget økte med 5 % i 2006 og fortsetter å øke også i 2007⁴. Grensehandelen med vin, bare i Sverige, nådde med dette 6,2 mill. liter i 2006⁵. Det er det nest høyeste nivået noensinne og utgjør mer enn 10 % av Vinmonopolets omsetning⁶. Et større avgiftsgap mellom Sverige og Norge vil bidra til at nordmenn vil finne det enda mer attraktivt å handle alkohol på Systembolaget, samtidig som de også vil grensehandle mer av andre varegrupper når de først er i Sverige.

Etter at avgiften på brennevin ble satt ned i 2003, har grensehandelen med brennevin avtatt. I fjor var det ingen vekst i grensehandelen med brennevin i Sverige, men salget av brennevin på Vinmonopolet steg med 3,4 %⁷. Dette viser at avgiftsreduksjoner gir lavere uregistrert omsetning. HSH vil på dette grunnlaget advare sterkt mot å øke alkoholavgiften ut fra hensynet til grensehandelen.

I høst faller dommen i saken EU anla i 1997 mot den svenske regjering. EU mener mange svenske ølprodusenter favoriseres på bekostning av utenlandske vinprodusenter, og vil ha avgiftene på vin like langt ned som øl. Det er lite gunstig å gå inn for økte alkoholavgifter i Norge, når Sveriges avgiftsnivå er under press. HSH viser også til at regjeringen vil øke antallet Vinmonopol for å få en del av det registrerte forbruket over i registrerte former. En økning av alkoholavgiften slik flertallet foreslår, vil bidra til å undergrave dette målet.

HSH er kjent med at Vin- og brennevinimportørenes forening (VBF) har foreslått en ny modell for avgift på vin, der systemet gjøres mer i tråd med EUs avgiftssystem (og herunder de nordiske land) ved at avgiften i hovedsak ilegges ut fra produksjonsmåte og ikke alkoholstyrke - jf. omleggingen som er gjort på sprit. Vi ber om at VBFs forslag til avgiftsendring på vin vurderes av departementet. Forslaget vil etter det vi ser, gi mindre byråkrati og kontrollbehov samtidig som avgiftssystemet kan bidra til mindre grensehandel. I tillegg vil et slikt system fortsatt ivareta statens helsehensyn og behovet for provenyntytralityt.

For øvrig mener HSH det er viktig å følge opp utvalgets uttalelse om at det er behov for en ny uavhengig undersøkelse av omfanget av det uregistrerte forbruket av alkohol og tobakksvarer.

Tobakksavgiften bør settes ned

Utvalget har dårlig begrunnelse for ikke å sette ned avgiften på tobakk. Med røykeloven har den passive røykingen avtatt, og dermed er de eksterne virkningene av røyking blitt mindre. Dette skulle i prinsippet gitt utslag i lavere tobakksavgift.

Flertallet har valgt å legge til grunn et svært høyt tillegg i særavgiften med begrunnelse i nåtidsskjevhet (selvkontrollproblemer) for å komme opp på dagens nivå for tobakksavgiften, se vedlegg 1. Avgiftskomponenten som relateres til nåtidsskjevhet utgjør dermed en svært stor andel av dagens tobakksavgift. Selv om de tradisjonelle eksternalitetene skulle være en god del høyere enn det som er lagt til grunn i vedlegg 1, må det likevel forutsettes svært stor utbredelse av nåtidsskjevhet for å komme opp på dagens avgiftsnivå. En slik antakelse mangler foreløpig empirisk forankring. Det er grunn til å stille spørsmål om grunnlaget for å bruke nåtidsskjevhet som argument for særavgifter.

⁴ Kilde: Vin- og brennevinimportørenes forening (VBF)

⁵ Kilde: Vin- og brennevinimportørenes forening (VBF)

⁶ Kilde: Vin- og brennevinimportørenes forening (VBF)

⁷ Kilde: Vin- og brennevinimportørenes forening (VBF)

Tobakk er en svært viktig lokkevare i grensehandelen. En mindre avgiftsforskjell mellom f. eks. Norge og Sverige vil derfor bidra til at både grensehandelen med tobakk og grensehandelen med andre varer enn tobakk vil avta. 25 prosent av sigarettene som røykes i Norge er kjøpt i utlandet, herunder 11 prosent i Sverige. Lavere avgifter i Norge kunne betydd at en større andel av sigarettkjøpene fant sted i Norge (uten at nødvendigvis totalforbruket øker). Det ville gitt høyere provenyinntekter, jf. hva som ble realiteten da spritavgiften ble satt ned i 2003.

Sjokoladeavgiften må avvikles umiddelbart

Utvalget konkluderer i kapittel 9.3.3. med at avgiften på sjokolade og sukkervarer bryter med prinsipper for fiskale avgifter ved at den skaper uønskede tilpasninger. HSH ser at det kan argumenteres for at avgiften legges på produkter som er usunne. Men som helseavgift er den meget lite treffsikkert utformet. Den rammer produkter som inneholder sukker og produkter uten sukker, som for eksempel sukkerfri tyggegummi og pastiller, mens en rekke andre produkter som er usunne og inneholder mye sukker, slipper denne avgiften, for eksempel søt kjeks, marengs og kaker. HSH mener på denne bakgrunn at særavgiften på sjokolade og sukkervarer bør fjernes så raskt det er praktisk mulig. Vi ser ingen grunn til å vente på nye utredninger om en generell avgift på sukker. En fjerning før en ny generell sukkeravgift er på plass, vil ikke medføre mer administrative byrder for bedriftene eller myndighetene.

Alkoholfrie drikkevarer med kunstig søtning må fritas for sukkeravgiften

HSH støtter ikke flertallets forslag om å opprettholde dagens avgift på alkoholfrie drikkevarer med kunstig søtning. Flertallet vil ha avgift på brus fordi sukkerholdig brus antas å indirekte gi helseproblemer gjennom sitt bidrag til å skape fedme. Vitenskapskomiteen for matvaretrygghet har ikke funnet skadevirkninger av å drikke brus med kunstig søtstoff. Dermed er grunnen til å ha avgift på brus uten sukker bortfalt. HSH mener særavgiften på ikke alkoholholdige drikkevarer uten sukker bør fjernes uavhengig av en mulig innføring av en ny fremtidig generell sukkeravgift.

En ny generell sukkeravgift?

HSH vil uttrykke en viss skepsis til å innføre en ny generell sukkeravgift. I likhet med hva utvalget skriver i kapittel 10.7, mener også HSH det er viktig at avgifter som virkemiddel for et bedre kosthold vurderes opp mot andre, kanskje mer egnede, virkemidler, f. eks. informasjons- og holdningskampanjer.

Kommentar til kapittel 5: Prinsipper for indirekte beskatning

HSH har tro på effekten av økonomiske virkemidler, og vi mener at gjennom riktig prising av f. eks. forurensing, så kan markedet jobbe i miljøets tjeneste. Men samtidig vil vi understreke at det kan være betydelig usikkerhet knyttet til beregninger av marginale skadevirkninger av forbruk av ulike goder, av visse innsatsfaktorer og av visse produksjonsprosesser. Det gjør at det i mange tilfeller kan være vanskelig å sette riktig nivå på avgiftssatsene. Dette tilsier en viss forsiktighet i fastsettingen av avgiftene. Men når avgifter først er valgt som f. eks. miljøpolitisk virkemiddel, mener HSH det må være et krav at det betales samme avgift i alle anvendelser. Dette er viktig for å oppfylle de miljøpolitiske målene til lavest mulig kostnad.

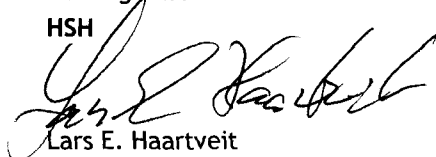
Selv om avgifter i mange tilfeller kan forventes å være det mest effektive virkemidlet i forhold til å redusere f. eks. miljøskader eller uønsket konsum, kan det være tilfeller der

andre virkemidler bidrar til å nå målene på en mer effektiv måte. HSH vil vise til at det gjennom de siste femten årene er etablert innsamlings- og gjenvinningsordninger for emballasjeavfall. Samarbeid langs verdikjeden har vært sentral for å gjøre denne jobben effektivt. Det har gitt bedre løsninger og miljømålene er oppnådd billigere enn det en avgiftsløsning og offentlig innsamling kunne bidratt med.

Utvalget legger vekt på blant annet nåtidsskjevhet eller selvkontrollproblemer som begrunnelse for å heve særavgiftene utover de tradisjonelle eksternalitetsbaserte begrunnelsene, og åpner for at dette kan være en begrunnelse for særavgifter på flere områder hvor det kan eksistere beslutningssvikt. HSH vil stille spørsmål ved rasjonalet for å bruke denne typen begrunnelse som argument for særavgifter. HSH vil også vise til at det er svært stor usikkerhet knyttet til å fastslå hvor stor andel av avgiften som skal relateres til omfanget av nåtidsskjevhet. Det krever kjennskap til både hvor stor andel av befolkningen som "lever i nuet" og hvor stor andel av de fremtidige kostnader og inntekter disse overser fordi de legger uforholdsmessig vekt på nåtiden. HSH mener derfor det bør utvises betydelig varsomhet i forhold til å bruke nåtidsskjevhet som motivering for og fastsetting av særavgifter.

Vennlig hilsen

HSH



Lars E. Haartveit

Direktør



Harald Jachwitz Andersen

Avdelingssjef

HSH
Ullern allé 28
P.O. Box 2900 Solli
NO-0230 Oslo
Tel +47 22 54 17 00
Fax +47 22 06 09 30
e-post
info@hsh-org.no
Bankgiro
6030.05.18543
Org nr.
970 134 646 MVA
www.hsh-org.no