

Finansdepartementet

Postboks 8008 Dep  
0030 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.: 2007/695 - 4  
MAB BARE 540

Dato: 01.10.2007

## ■ Svar på høring - NOU 2007:8 En vurdering av særavgiftene

Konkurransetilsynet viser til høringsbrev av 20. juli.2007 vedrørende NOU 2007:8 "En vurdering av særavgiftene". Utvalgets mandat har vært å foreta en vurdering av dagens særavgifter, samt komme med forslag til hvordan disse best kan utformes. Utgangspunktet for vurderingene har vært hvordan særavgiftene på en bedre måte kan ivareta statens inntektsmål, samtidig som det korrigeres for markedssvikt på miljøområdet. Utvalget har også vurdert hvordan særavgiftene påvirker rammebetingelsene for enkelt næringer og fordeling av reell kjøpekraft.

Konkurransetilsynet mener at utvalget har lagt et solid faglig fundament til grunn for sine vurderinger og anbefalinger. Konkurransetilsynet slutter seg også i hovedsak til utvalgsflertallets anbefalinger.

Generelt vil Konkurransetilsynet imidlertid understreke betydningen av at særavgiftene vurderes i riktig rekkefølge. Først bør det ilegges avgifter som korrigerer for eksterne kostnader. Deretter bør det vurderes hvilke vridningseffekter særavgiftene utløser (dødvektstap) og på denne måten utnytte inntekspotensialet i de minst vridende særavgiftene. Konkurransetilsynet er av den oppfatning at et slikt grunnprinsipp også vil bidra til å ivareta konkurransemessige målsettinger i størst grad.

Konkurransetilsynet vil i det følgende gi noen utdypende merknader til utvalgets anbefalinger hva angår enkelte særavgifter.

### Miljøavgifter

Konkurransetilsynet slutter seg til utvalgets prinsipielle utgangspunkt om at kostnadseffektivitet i miljøpolitikk tilsier at alle utslippskilder for CO<sub>2</sub> skal stå overfor samme marginalkostnad. Konkurransetilsynet vil i denne sammenheng peke på at vi i tidligere høringsuttalelser<sup>1</sup> har gitt uttrykk for at alle kvotepliktige bør betale full markedspris for utslippskvoter. Økte inntekter fra salg av kvoter vil kunne benyttes til å redusere omfanget av særavgifter med uheldig vridende effekter.

<sup>1</sup> Jf. Konkurransetilsynets høringsuttalelse til NOU2000:1 "Et kvotesystem for klimagasser" av 14. april 2000, vår høringsuttalelse til "Forslag til lov om kvotehandel med klimagasser" av 30. juli 2004 og vår høringsuttalelse til "Forslag til endring av lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser" av 11. april 2007.

## Drivstoffavgifter

Utvalget foreslår følgende endring i drivstoffavgiftene til prising av eksterne kostnader ved veitrafikk:

- CO<sub>2</sub>-utslipp foreslås priset gjennom CO<sub>2</sub>-avgiften.
- Lokale utslipp (NO<sub>x</sub> og partikler) inngår i grunnlaget for en miljødifferensiert årsavgift eller i et veiprisingssystem som differensierer etter egenskaper ved kjøretøyet.
- De øvrige eksterne kostnadene som ulykker, kø og støy bør inngå i drivstoffavgiften. På kort sikt foreslår utvalget å beholde bensinavgiften på dagens nivå, samt øke autodieselavgiften til et nivå som reflekterer det høyere energiinnholdet i drivstoffet. På mellomlang sikt foreslår utvalget å innføre veiprising. Drivstoffavgiftene bør da reduseres slik at de i større grad kun reflekterer de eksterne marginale kostnadene i spredtbygde strøk, mens veiprising reflekterer de høyere eksterne marginale kostnadene i tettbygde strøk og ved godstransport.
- Utvalget mener at alternativ drivstoff skal betale den samme drivstoffavgiften som bensin og autodiesel.
- Utvalget foreslår å utvide grunnlaget for dieselavgiften til også å omfatte fritidsbåter.

Konkurransetilsynet mener de foreslåtte endringene i større grad er knyttet opp mot reelle miljøkostnader enn i gjeldende avgiftsordning, og er derfor positiv til forslagene.

I høringsvar av 9. juli 2003 til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, støtter Konkurransetilsynet en harmonisering av avgiften på bensin og diesel. Ettersom diesel ikke gir lavere miljøskadelige utslipp enn bensin, bør ikke avgiftssystemet gi insentiv til at diesel benyttes som drivstoff fremfor bensin.

Utvalget gir uttrykk for at veiprising kan være et mer treffsikkert virkemiddel i prising av kostnader knyttet til ulykker, kø og støy enn drivstoffavgiften, og at dette bør innføres på sikt. Konkurransetilsynet støtter forslaget om at et veiprisingssystem utredes nærmere.

## Bruksuavhengige bil- og båtavgifter

Bruksuavhengige bil- og båtavgifter er primært fiskalt begrunnet. Utvalget påpeker at fiskale avgifter bør utformes i henhold til prinsippene for effektiv indirekte beskatning, og foreslår følgende endringer i bruksuavhengige bil- og båtavgifter:

- Utvalget anbefaler at nivået på engangavgiften reduseres over tid, og at eventuelle miljø- og fordelingshensyn bør tas via direkte skatter.
- Utvalget anser gjeldende årsavgift for å være en god fiskal avgift som fører til lite vridning i etterspørselen. Utvalget viser imidlertid at det ikke er mulig å ta hensyn til kjøretøyspesifikke faktorer gjennom en vanlig drivstoffavgift og foreslår derfor at det innføres en miljødifferensiert avgift med utgangspunkt i hvilke avgasskrav de ulike kjøretøyene oppfyller.
- Vektårsavgiften for kjøretøy med total vekt over 7500 kg skal prise lokale utslipp og vegslitasje. Slike effekter kan fanges opp gjennom en årsavgift, men utvalget foreslår at for tunge kjøretøy vil et system med veiprising fange opp slike variasjoner langt bedre enn dagens vektårsavgift.
- Utvalget foreslår at omregistreringsavgiften fjernes, og at omsetning av brukte kjøretøy legges inn under merverdiavgiftssystemet.
- Utvalget foreslår å innføre en progressiv satsstruktur i båtmotoravgiften, etter modell av effektkomponenten i engangavgifter på motorvogner. Utvalget mener også at det bør vurderes om andre komponenter enn motoreffekt skal inngå i avgiftsgrunnlaget.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning er forslagene til endringer i bruksuavhengige bil- og båtavgifter i tråd med prinsippet om effektiv indirekte beskatning. Endringene vil også i større

grad begrense vridning i etterspørselen mellom ulike biler ut fra andre komponenter enn miljøhensyn.

## **Dokumentavgiften**

Ved tinglysing av hjemmelsoverdragelse av fast eiendom i grunnboken skal det betales en avgift fastsatt til 2,5 prosent av eiendommens omsetningsverdi (dokumentavgift). Avgiften er fiskalt begrunnet og ønskes av utvalget utformet i tråd med prinsippene for optimal beskatning.

I dag er borettslagboliger og aksjeboliger med mer unntatt dokumentavgift, ettersom hjemmelshaver i grunnboken ikke endres ved kjøp og salg av denne type bolig. Utvalget foreslår at grunnlaget for dokumentavgiften utvides slik at også disse eiendomsformene omfattes av avgiften.

Under forutsetning om at omsetning av privatboliger skal beskattes, synes det formålstjenlig å beskatte alle typer privatboliger likt, da dette stiller selgere likt i konkurransen om kjøpere. Konkurransetilsynet stiller seg derfor positiv til forslaget. Tilsynet støtter videre utvalgets forslag om en gradvis nedtrapping av dokumentavgiften med motsvarende økning i bolig- og eiendomsbeskatningen, da beskatning som inntreer på omsetningstidspunktet er egnet til å svekke konkurransen.

Videre foreslår utvalget at omsetning av næringsseiendommer skal fritas dokumentavgift. Utvalget begrunner forslaget med at en slik utforming av dokumentavgiften i større grad er i overensstemmelse med prinsippene for optimal beskatning av produksjonsfaktorer. Konkurransetilsynet støtter derfor en slik endring. Samtidig vil Konkurransetilsynet gjøre oppmerksom på at samfunnsøkonomisk effektivitet i produksjonen, i tråd med optimal beskatningsteori, betinger at alle substituerbare innsatsfaktorer beskattes tilsvarende. For å unngå vridninger i produksjonssammensetningen bør den relative faktorprisen mellom to faktorer i størst mulig grad reflektere de relative samfunnsøkonomiske kostnadene ved anvendelse av de samme faktorene.

Konkurransetilsynet er videre av den oppfatning at utvalgets forslag vil kunne ha uheldige konkurransemessige virkninger dersom næringsvirksomhet med utleie og salg til privat boligformål defineres som næringsseiendom. For å realisere de ønskede effektivitetsvirkningene synes det derfor viktig at næringsseiendom er klart definert, og ikke omfatter eiendommer som konkurrerer i det private boligmarkedet.

## **Grunnavgift på drikkevareemballasje**

Utvalgets flertall anbefaler at grunnavgiften avvikles. Et mindretall gir uttrykk for at grunnavgiften innebærer en ønsket favorisering av ombruk av drikkevareemballasje og mener derfor at avgiften fungerer tilfredsstillende. Mindretallet gir videre uttrykk for at avgiften ikke bør fjernes uten en nærmere undersøkelse av miljøvirkningene.

ESA besluttet i 2007 (jf. brev av 13. juni 2007) å åpne formell sak mot Norge om at grunnavgiften er i strid med EØS-avtalen artikkel 14, ettersom den i stor grad rammer utenlandske aktører. Konkurransetilsynet har ved flere anledninger tidligere påpekt de konkurransebegrensende virkningene av grunnavgiften på engangsflasker, jf. blant annet tilsynets brev til Finansdepartementet av 10. mars 2003 og 29. april 2005. I det siste brevet vises det også til Raadal-rapporten, som utvalget har vurdert. I rapporten uttales det at det ikke er noen miljømessig eller ressursmessig forskjell mellom engangsflasker og flerbruksflasker, og at det dermed ikke er noen miljømessig begrunnelse for forskjellsbehandling mellom disse. Finansdepartementet støtter dette standpunktet i brev av 29. april 2005. Avgiften ble opphevet i forbindelse med revidert statsbudsjett for 2005, det vil si fra 1. juli 2005, men ble gjeninnført fra 1. januar 2006.

Konkurransetilsynet er positiv til at grunnavgiften fjernes. Bortfall av grunnavgiften vil medføre at man unngår favorisering av returordning som innebærer ombruk av emballasje fremfor returordning som innebærer materialgjenvinning.

Utvalgets mindretall mener at rapporten som har vurdert miljøeffekten knyttet til avgiften er ufullstendig, og at det derfor bør foretas ytterligere undersøkelser før grunnavgiften fjernes. Konkurransetilsynet mener det bør tas et motsatt utgangspunkt. Dersom grunnavgiften skal opprettholdes, bør det påvises at det er en merkbar forskjell i miljøbelastningen ved bruk av de forskjellige drikkevareemballasjene.

## **Generell avgift på sukker**

Utvalget foreslår å innføre en mer generell sukkeravgift til erstatning for avgift på sjokolade- og sukkervarer, avgift på alkoholfrie drikkevarer og avgift på sukker.

Sukkeravgiften er foreslått gradert etter sukker per gram i mat- og drikkevarer fordi avgift på sukker som innsatsfaktor i produksjonen kan føre til vridninger mellom importerte og norskproduserte produkter. Utvalget uttaler at det må utredes nærmere om avgiften bør omfatte alle mat- og drikkevarer eller noen nærmere utvalgte varer. Konkurransetilsynet vil påpeke at den nærmere avgrensning av hvilke produkter som skal omfattes kan ha konkurransemessige virkninger.

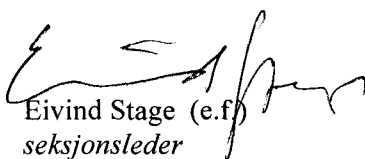
Konkurransetilsynet støtter utvalgets forslag om å innføre en mer generell sukkeravgift. Forslaget fremstår som solid begrunnet og synes å ivareta konkurransemessige hensyn. Dersom det er ønskelig å avgiftslegge sukker, er det mindre konkurransevridende å avgiftslegge etter mengde sukker fremfor å avgiftslegge de enkelte produkter som inneholder sukker.

Hvis det viser seg vanskelig å implementere en generell avgift på sukker, er utvalgets sekundære anbefaling at avgiften på sjokolade- og sukkervarer avvikles. Sjokolade- og sukkervareavgiften kan påvirke etterspørselen mellom avgiftsbelagte varer (sjokolade) og nære substitutter som ikke er omfattet av avgiften (sjokoladelignende produkter).

Konkurransetilsynet slutter seg til at avgiften bør avvikles dersom det ikke innføres en generell sukkeravgift.

For øvrig har Konkurransetilsynet ingen merknader.

Med hilsen

  
Eivind Stage (e.f.)  
seksjonsleder

  
Bjørn-Atle Reme  
førstekonsulent

Kopi til:

Fornyings- og administrasjonsdepartementet Postboks 8004 0030 Oslo

Mottakere:

Finansdepartementet Postboks 8008 Dep 0030 Oslo