

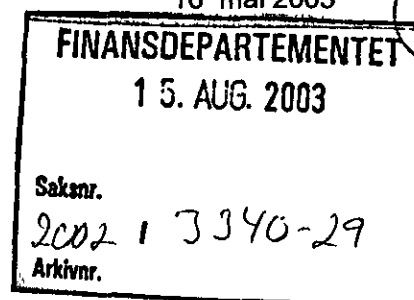
Vår ref.
361.5 ØAa Høringsbrev

Vår dato:
16. august 2003

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Deres ref
02/3340 SØ

Deres dato:
16 mai 2003



MERKNADER TIL ARBEIDSGRUPPERAPPORT OM BILAVGIFTER

Utvalgets mandat forutsetter provenynøytralitet. Mandatet hindrer dermed en nødvendig debatt om hva som er samfunnsmessig riktige avgiftsnivåer. Våre viktigste merknader til utvalgets konklusjoner er:

- Drivstoffavgiftene bør avspeile de eksterne kostnadene utenfor store byer. Dagens drivstoffavgifter er høyere enn disse kostnadene, og avgiftene bør derfor reduseres
- Årsavgiftene bør differensieres, og ettermontering av renseutstyr bør gi grunnlag for redusert årsavgift eller gis direkte støtte.
- Drivstoff med under 10 ppm svovel bør få redusert avgift slik at det blir tilgjengelig over hele landet. Svovelfritt drivstoff er nødvendig for at renseutstyret på nye biler skal fungere optimalt.

Det vises til høringsbrev av 16. mai 2003 Norsk Petroleumsinstitutt (NP) representerer leverandørene av drivstoff til det norske markedet. Det er derfor naturlig at vi legger størst vekt på å kommentere avgifter på drivstoff. Innledningsvis vil vi imidlertid også kommentere mandatet og utvalgets prinsipielle utgangspunkt

1) Mandat og provenynøytralitet

Mandatet forutsetter at utvalgets forslag ikke skal endre det samlede avgiftsprovenyet fra kjøp, bruk og eie av kjøretøyer. Vi mener at denne begrensningen er svært uheldig. I dagens norske avgiftssystem finnes det gode samfunnsøkonomiske argumenter for at så vel de bruksavhengige som de ikke-bruksavhengige kjøretøyavgiftene gjennomgående er høyere enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Mandatet hindrer dermed en nødvendig debatt om hva som er samfunnsmessig riktige avgiftsnivåer. Det er følgelig ikke noe som tilsier at utvalgets forslag til nivå og utforming avgiftene på kjøp, eie og bruk av bil vil være samfunnsøkonomisk optimale.

2) Prinsipielt utgangspunkt

Etter vår mening er det prinsippene ved utforming av bilavgiftene i hovedsak godt beskrevet. Det er likevel tre forhold vi finner grunn til å påpeke.

Fordelingsvirkninger utelatt

Utvalget har valgt å se bort fra fordelingsvirkninger. Norsk Petroleumsinstitutt er usikker på om dette er en god vurdering. Vår tvil er særlig knyttet til forslaget om å differensiere årsavgiften. Dette forslaget har vært reist før og har da blitt forkastet av fordelingspolitiske grunner. Eiere av gamle kjøretøy med høye utslipp har normalt lavere inntekter enn eiere av nye biler.

Etter vår mening er ikke hensynet til inntektsfordelingen en god innvending mot forslaget. Fordelings- og effektivitetshensyn bør skilles. Dersom en omlegging medfører at svake grupper kommer

dårligere ut, bør dette eventuelt kompenseres gjennom andre tiltak. Dersom utvalget hadde utredet fordelingsvirkningene, ville sjansen for å få vedtatt forslaget sannsynligvis ha økt.

Ser kun på særavgifter

I rapporten omtales kun en omlegging av særavgiftene. Samtidig sies det i rapporten at "kjøretøy som skal benyttes i næringsvirksomhet i liten grad bør belastes med engangsavgift eller andre fiskale avgifter." Dersom dette sitatet legges til grunn, ville det logiske være å innføre en høyere merverdiavgiftssats istedenfor dagens engangsavgift. Formålet med merverdiavgiften er jo nettopp å beskatte forbruk og ikke investeringsvarer.

Kostnads- styringseffektivitet

Selv om rapporten gjennom sine resonneringer implisitt ser ut til å legge til grunn kostnads- og styringseffektivitet i utformingen av miljødelen av avgiftene, burde likevel disse prinsippene ha vært drøftet i kapittel 3.

3) Nivået på drivstoffavgiften

Norsk Petroleumsinstitutt støtter fullt ut konklusjonen på side 11 i rapporten der det heter at nivået på drivstoffavgiften " bør avspeile de eksterne marginale kostnader utenfor store byer." Norsk Petroleumsinstitutt har med utgangspunkt i dette prinsippet søkt å beregne hva drivstoffavgiftene bør være. Vi konkluderte i 2000 med at de eksterne kostnadene ved kjøring utenfor tettbygde strøk var om lag 2 kroner lavere enn drivstoffavgiftene. Bensin- og dieselavgiften er siden den gang rett nok blitt redusert noe, men fremdeles angir våre beregninger at dagens avgifter er vesentlig høyere enn de marginale kostnadene skulle tilsi.

Våre prinsipper for å beregne riktig miljøkostnader avviker på ett punkt fra prinsippene som blir lagt til grunn for rapporten. Etter vår mening bør beregning av de eksterne kostnadene for ulike utslippskomponentene ta utgangspunkt i hva det på marginen koster å oppnå nasjonale mål - ikke marginal skade før tiltak gjennomføres. Bare på en slik måte vil det være å oppnå en kostnadseffektiv miljøpolitikk.

Vi synes for øvrig det er positivt at Samferdselsdepartementet har bedt ECON om å kartlegge hva et samfunnsøkonomisk riktig nivå på avgiftene på bensin og diesel.

4) Forholdet mellom bruksavhengige og ikke bruksavhengige avgifter

Utvalget konklusjon om at "Dersom det er ønskelig å redusere nivået på engangsavgiften mener flertallet i gruppen med utgangspunkt i mandatet at en bør vurdere om deler av den generelle letelsen i drivstoffavgiftene i 2000 og 2001 kan reverseres", er for så vidt logisk slik mandatet er. Når det forutsettes provenynøytralitet, må nødvendigvis de bruksavhengige øke dersom de ikke-bruksavhengige skal reduseres. Det sier imidlertid ikke noe om et slik forslag totalt sett er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Som redegjort for under punkt 3 er drivstoffavgiftene i dag høyere enn de marginale eksterne kostnadene og bør derfor ikke økes, men reduseres.

5) Avgiftsincitiv for svovelfritt drivstoff

Utvalget konkluderer med at det bør gis avgiftsincitiv for innføring av svovelfritt drivstoff (mindre enn 10 ppm svovel) dersom tiltaket gir en kostnadseffektiv reduksjon i utslippene. Vi mener at denne innfallsvinkelen blir for snever.

Bakgrunnen for innføring av svovelfritt drivstoff er at EU stiller strengere utslippskrav fra nye kjøretøy fra 2005. Disse kjøretøyene har rensutstyr som krever svovelfritt drivstoff for å kunne operere optimalt. Fordi europeisk raffinering industri ikke kan levere svovelfritt til hele markedet alt fra 2005, stiller EU krav om at slikt drivstoff skal selges "geografisk balansert" i markedet fra 2005. Fra 2009 skal alt drivstoff være svovelfritt. EU oppfordrer medlemslandene til å innføre avgiftsincitiv for å fremskynde full overgangen til svovelfritt drivstoff.

I Norge kan selskapene levere svovelfritt drivstoff til hele markedet fra 2004 forutsatt nødvendig avgiftsincitiv. Alternativet er en begrenset geografisk distribusjon der de som kjøper ny bil, ikke får tilgang på svovelfritt drivstoff på alle stasjoner. Oljeselskapene forventer derfor at det innføres avgiftsincitiv for å sikre en bredest mulig distribusjon av svovelfrie drivstoff.

6) Differensiering av engangsavgiften og årsavgiften

Arbeidsgruppen går mot å differensiere engangsavgiften etter ulike kriterier (CO₂-utslipp, lokale miljøutslipp, montert sikkerhetsutstyr, etc.). NP slutter til arbeidsgruppens vurderinger av dette punktet.

Istedenfor foreslår arbeidsgruppen å differensiere årsavgiften etter miljøkjennetegn. Det er imidlertid uklart hvilke kjennetegn det skal differensieres etter. En differensiering av årsavgiften er fornuftig hvis utformingen både stimulerer til utskifting av gamle kjøretøy og til ettermontering av rensutstyr. Hvis differensieringen kun tar utgangspunkt i miljøegenskapene da kjøretøyene var nye, vil forslaget bare ha effekt gjennom å stimulere til utrangering av eldre kjøretøy. Ettermontering av rensutstyr stimuleres ikke. Sistnevnte tiltak vil i mange tilfeller være mer kostnadseffektivt for å redusere utslippene enn mange andre aktuelle tiltak. Det vises i den forbindelse til en rapport som CIVITAS har laget om tiltak for å redusere utslippene fra busser (vedlagt).

Det er derfor svært viktig at en differensiering av årsavgiften etter miljøkjennetegn utformes slik at avgiften stimulerer til å ettermontere rensutstyr.

7) Støtte til ettermontering av rensutstyr

Dersom en differensiering av årsavgiften utformes slik at ettermontering av rensutstyr gis klare incentiver, er det ikke behov for ytterligere virkemidler som eksempelvis støtte til ettermontering av rensutstyr. Dersom det rent administrativt ikke er mulig å gi et slikt incentiv, er alternativet en direkte støtteordning. En slik støtteordning kan utformes slik at den prioriterer montering av rensutstyr for kjøretøy som kjører mye i byområder. Vi savner en bred drøfting av hvordan avgiftssystemet kan utformes styringseffektivt for å redusere utslippene fra eksisterende bilpark.

Arbeidsgruppen omtaler differensiering av årsavgiften som eneste virkemiddel for å få ned de lokale miljøutslippene. Dersom dette forslaget ikke skulle bli vedtatt, står vi i fare for ikke å få vedtatt noen virkemidler overfor lokale miljøutslipp. Vi tror derfor det hadde vært en fordel om arbeidsgruppen også hadde omtalt støtte til ettermontering av rensutstyr som en mulighet. Dette forslaget vil være lettere å få gjennom rent politisk, og det vil oppnå betydelige utslippsreduksjoner pr krone investert dersom det utformes korrekt.

8) Andre avgiftsgrunnlag

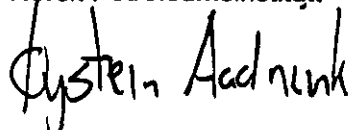
På lengre sikt tror vi det vil være mulig å innføre satellittovervåking som kan registrere hvor kjøretøyer til enhver tid befinner seg. Da vil det være mulig å finne avgiftsgrunnlag som er mye mer treffsikre enn i dag. Når utvalget tar seg tid til å omtale brenselcellebiler med hydrogendrift tror vi de med fordel også kunne ha skuet litt fremover mht mulige avgiftsgrunnlag.

9) Bruk av gass i kjøretøy

I omtalen av alternative drivstoff og fremtidsteknologier omtales elektriske biler, naturgassbiler, brenselcellebiler med hydrogendrift og hybridbiler. LPG-biler omtales ikke. Dette virker noe merkelig all den tid bruken av LPG som drivstoff i dag er betydelig større enn eksempelvis naturgass. Det kan nevnes at den i 2003 finnes 37 fyllestasjoner for LPG, kun 6 for naturgass.

Med hilsen

Norsk Petroleumsinstitutt



Øystein Aadnevik