



LARS-ERIK BORGE
professor, NTNU

BRITA BYE
forsker, Statistisk sentralbyrå

MICHAEL HOEL
professor, Universitetet i Oslo

KNUT EINAR ROSENDAHL
professor, Handelshøgskolen ved NMBU

OPPFØLGING AV GRØNN SKATTEKOMMISSJON

I denne kommentaren diskuterer vi hvordan regjeringen har fulgt opp forslagene fra grønn skattekommisjon i Nasjonalbudsjettet 2017. Det er positivt at det tas steg i retning av en generell CO₂-avgift i ikke-kvotepiktig sektor og at avgiftene på bruk av bil øker. Regjeringen burde imidlertid gått lengre ved å heve flere reduserte satser og fjerne fritak i CO₂-avgiften, og den burde startet en større diskusjon av behovet for en omlegging av avgiftene på bruk av bil. Ved å åpne for en fondsordning for CO₂ uthules prinsippet om at forurensere skal betale for miljøskadene.

1. INNLEDNING

Grønn skattekommisjon la fram sin utredning (NOU 2015: 15 Sett pris på miljøet) i desember 2015. Allerede før dette hadde regjeringspartiene inngått en avtale med samarbeidspartiene om en oppfølging av grønn skattekommisjon i arbeidet med statsbudsjettet for 2017. Regjeringen ble av Stortinget anmodet om å fremme forslag om et grønt skatteskiift som forsterker klimaforliket og gir betydelig reduksjon i klimagassutslippene. I sommer reiste finansminister Siv Jensen og Venstres leder Trine Skei Grande på studietur til British Columbia for å studere delstatens erfaringer med miljøavgifter.

Det var med andre ord store forventninger om et grønt skatteskiift i Nasjonalbudsjettet 2017. I denne kommentaren diskuterer vi hvordan regjeringen har fulgt opp forslagene fra grønn skattekommisjon. Kommisjonen hadde mer enn 80 konkrete anbefalinger og det faller utenfor rammen av denne kommentaren å gå inn i alle disse. Vi konsentrerer oss om det som har fått størst oppmerksomhet i debatten (avgifter på klimagassutslipp, bilavgifter og

fondsordninger), men starter med en kort diskusjon av prinsipper for utforming av miljøavgifter.

2. PRINSIPPER

Forslagene fra grønn skattekommisjon tok utgangspunkt i veletablerte prinsipper for utforming av miljøavgifter basert på økonomisk teori. Kommisjonen la til grunn at miljøavgifter er effektive virkemidler i miljøpolitikken og at de bør utnyttes i større grad enn i dag. Miljøavgifter stimulerer til kostnadseffektive utslippsreduksjoner og til utvikling av ny teknologi ved at det skapes etterspørsel etter og et marked for miljøteknologi. Avgiftsnivået bør reflektere den marginale skadekostnaden eller settes slik at bestemte utslippsmål nås. For å fremme utvikling av og bruk av miljøteknologi vil det ofte være nødvendig å kombinere avgifter med økonomisk støtte til teknologiutvikling, eventuelt også å ta i bruk ny teknologi i en oppstartsfase. Hovedbegrunnelsen for miljøavgifter er å bidra til et bedre miljø. I tillegg vil miljøavgifter gi grunnlag for såkalt grønn skatteveksling ved at inntekter fra miljøavgifter kan

gi rom for generelle skattereduksjoner og et mer effektivt skattesystem med lavere skattesatser.

Regjeringen legger de samme prinsippene til grunn i sin oppfølging av grønn skattekommisjon. Spesielt gledelig er det at prinsippet om kostnadseffektivitet framheves. Politikerne har imidlertid et noe annet syn på hva et grønt skatteskiift innebærer. I et anmodningsvedtak fra Stortinget om oppfølgingen av grønn skattekommisjon heter det at: «Et slikt skifte skal innebære en økning av avgifter på CO₂ motsvart av en sektorvis reduksjon av andre skatter og avgifter.» Grønn skattekommisjon diskuterte også hvordan bilistene kunne kompenseres for høyere avgifter på bruk av bil ved lavere avgifter på kjøp og hvordan landbruket kunne kompenseres for lavere produksjonsstøtte for rødt kjøtt, men uten at «sektorvis reduksjon» ble opphøyd til et prinsipp. Vi påpekte tvert imot at slike kompenserende tiltak ville redusere de positive effektene av et grønt skatteskiift.

3. AVGIFTER PÅ KLIMAGASSUTSLIPP

Til klimakonferansen i Paris i november-desember 2015 meldte Norge inn en betinget målsetting om å bidra til å redusere globale utslipp med minst 40 prosent i 2030 sammenliknet med 1990. Det legges opp til en felles måloppnåelse med EU, som har som mål å redusere utslippene med 40 prosent uten kjøp av internasjonale kvoter. I kvotepliktig sektor skal utslippsreduksjonen oppnås ved en gradvis reduksjon i antall kvoter som utstedes årlig, mens reduksjonen i ikke-kvotepliktig sektor fordeles som nasjonale mål for hvert land. Det legges opp til fleksibilitet i ikke-kvotepliktig sektor ved at det enkelte land kan finansiere utslippsreduksjoner i ikke-kvotepliktig sektor i andre EU-land.

Grønn skattekommisjon betraktet kvotesystemet (EU ETS) og CO₂-avgiften som de primære virkemidlene for at Norge skal oppfylle sine internasjonale forpliktelser om utslippsreduksjoner. I kvotepliktig sektor vil de samlede utslippene reduseres som følge av at det utstedes færre kvoter. For ikke-kvotepliktig sektor anbefalte grønn skattekommisjon en ny, generell CO₂-avgift som omfatter alle utslipp, som ved innføring legges på samme nivå som CO₂-avgiften på bensin og diesel. Avgiftsnivået må forventes å øke fram mot 2030 for å nå målene om utslippsreduksjoner.

I Nasjonalbudsjettet 2017 tas det betydelige steg i retning av en generell CO₂-avgift i ikke-kvotepliktig sektor ved at CO₂-avgiftene for HFK (hydrofluorkarboner), PFK

(perfluorkarboner) og mineralolje heves opp til nivået for bensin og diesel. Men endringene er mindre omfattende enn forslagene fra grønn skattekommisjon. Det vil fortsatt være redusert sats for fiske og fangst og fritak for veksthusnæringen, avfallsforbrenning, innenriks sjøfart og off-shorefartøy. Regjeringen burde også uttrykt tydeligere at kvotesystemet og CO₂-avgiften er de primære virkemidlene for å redusere klimagassutslippene, og at det vil være nødvendig å øke nivået på den generelle CO₂-avgiften fram mot 2030 for å innfri Norges internasjonale forpliktelser. Politiske signaler om økt avgiftsnivå vil være viktig for å dreie næringslivets og husholdningenes investeringsbeslutninger i mer klimavennlig retning.

Jordbruket står for en betydelig del av klimagassutslippene i ikke-kvotepliktig sektor og størstedelen av disse utslippene er ikke ilagt avgift. Utslippene fra husdyrhold og produksjon av rødt kjøtt er i praksis umulig å avgiftsbelegge og kan ikke omfattes av den generelle CO₂-avgiften. Grønn skattekommisjon foreslo redusert produksjonsstøtte og/eller avgift på rødt kjøtt som et tiltak for å redusere produksjonen av rødt kjøtt og derigjennom utslippene av klimagasser. Kommisjonen foreslo også klimabegrunnede avgifter på nitrogen i kunstgjødsel og utslipp fra oppdyrking av myr. Klimagassutslipp fra jordbruket diskuteres i Nasjonalbudsjettet 2017, men uten at det foreslås konkrete tiltak. Regjeringen varsler imidlertid at styrking av virkemiddelbruken overfor jordbruket vil bli vurdert i en stortingsmelding om jordbrukspolitikken som legges fram våren 2017.

4. BILAVGIFTER

Avgiftene på bruk av bil er langt lavere enn de marginale forurensingskostnadene og andre eksterne kostnader ved bruk av bil. Grønn skattekommisjon foreslo derfor å øke avgiftene på bruk av bil. I tråd med dette foreslår regjeringen å øke den såkalte veibruksavgiften (som skal dekke andre eksterne kostnader enn klimagassutslipp) på diesel og bensin med henholdsvis 35 øre og 15 øre per liter. At avgiftsøkningen er større for diesel enn for bensin bidrar til at avgiftsforskjellen mellom bensin og diesel reduseres noe, noe som fører til en riktigere prising av de eksterne kostnadene.

Deler av den sektorvise kompensasjon for økt avgift på bensin og diesel kommer i form av reduserte bompengetakster utenfor storbyene og økt pendlerfradrag. Reduserte bompengetakster bidrar til å redusere kostnadene ved bruk av bil, men når den begrenses til områder utenfor

storbyene kan det sies å være i tråd med kommisjonens generelle anbefaling om i større grad å differensiere avgiftene etter kø og lokal luftforurensing. Økningen i pendlerfradraget kan stimulere til lengre avstand mellom bosted og arbeidssted og derigjennom økt transport med uheldige miljøkonsekvenser.

Provenyeffekten av økt veibruksavgift anslås til 1,2 mrd. kroner. Dette må sies å være noe puslete i forhold til kommisjonens forslag om å øke avgiftene på bruk av bil med 12-17 mrd. kroner. I denne sammenheng er det viktig å presisere at en økning i avgiftene på bruk av bil i den størrelsesorden kommisjonen foreslår forutsetter et mer presist avgiftssystem som fanger opp at de eksterne kostnadene varierer mellom by og land, mellom ulike tider på døgnet, type kjøretøy (personbil, lastebil, vogntog) og drivstoff (bensin, diesel, elektrisitet). Det forutsetter også at nullutslippsbiler (elbiler, hydrogenbiler) ilegges avgift på bruk. Siden den framtidige bilparken i stor grad vil bestå av nullutslippsbiler og hybridbiler, er det nødvendig med en større systemendring for å øke avgiftene på bruk av bil slik at de tilsvarer de marginale eksterne kostnadene.

Kommisjonen skisserer to mulige omlegginger av avgiftssystemet for bruk av bil som gjør det mulig å differensiere avgiften etter når og hvor kjøringen finner sted, etter egenskaper ved kjøretøyet, og som også omfatter nullutslippsbiler og hybridbiler. Det ene alternativet er såkalt GNSS-basert veipricing. Dette er et satellittbasert system hvor alle kjøretøy har en sender som gir informasjon om hvor kjøretøyet befinner seg til enhver tid. GNSS-basert veipricing vil være den mest presise måten å prise eksterne kostnader på, men har ulemper knyttet til personvern og avgiftsinnkreving. Det andre alternativet er GNSS-basert veipricing for tyngre kjøretøy og et eget system for lette kjøretøy bestående av (i) ulykkesavgift basert på kjørt distanse, (ii) miljø- og køprising i storbyområdene og (iii) en ny (og lavere) veibruksavgift. Dette alternativet vil være mindre presist enn GNSS-basert veipricing, men ivaretar hensynene til personvern og avgiftsinnkreving på en bedre måte. Begge alternativene vil omfatte nullutslippsbiler og hybridbiler i tillegg til bensin- og dieslbiler som i dag.

Regjeringen sier lite om hvordan de framtidige avgiftene på bruk av bil skal utformes. Det åpnes for at nullutslippsbiler skal betale for parkering, fergetransport og bompenger, samtidig som det innføres en bindende nasjonal regel om at nullutslippsbiler skal ha halvparten av takstene til biler som ikke er nullutslippsbiler. Vi mener at et framtidsrettet avgiftssystem bør baseres på ett av de to alternativene som

grønn skattekommisjon utredet. En økende andel nullutslippsbiler kan bidra til å redusere klimagassutslippene, men uten avgift på bruk vil de eksterne kostnadene knyttet til blant annet lokal luftforurensing, kø og ulykker bli unødvendig høye.

Avgiftene på kjøp og eie av bil er i hovedsak fiskalt begrunnet, men har de senere årene blitt endret slik at de differensieres etter kjøretøyenes miljøegenskaper. Det viktigste elementet i denne sammenhengen er CO₂-komponenten i engangsavgiften. Den økonomiske gevinsten ved å velge bil med lavt CO₂-utslipp er svært høy, og utgjør for de fleste biler om lag 3000 kroner per tonn CO₂ regnet over bilens levetid. Dette medfører at den samlede karbonprisen for veitransport er langt høyere enn i andre sektorer. Hensynet til kostnadseffektivitet tilsier derfor at CO₂-komponenten i engangsavgiften bør reduseres. Argumentene for å opprettholde en CO₂-differensiering er særlig knyttet til såkalt nåtidsskjevhet (bilkjøpere tar ikke tilstrekkelig hensyn til lave framtidige drivstoffutgifter for biler med lave CO₂-utslipp). På dette området går Nasjonalbudsjettet 2017 i motsatt retning av grønn skattekommisjon. Regjeringen foreslår å øke CO₂-komponenten i engangsavgiften ytterligere. Kombinert med forslaget om reduksjon av vekt-komponenten og fjerning av effekt-komponenten bidrar dette til en favorisering av tunge null- og lavutslippsbiler, som dersom ikke bruken av disse prises i større grad, vil bidra til økte ulykkeskostnader- og lokale miljø- og køkostnader.

Nullutslippsbiler er fritatt for merverdiavgift og engangsavgift og har redusert årsavgift. Det er en god faglig begrunnelse for slike avgiftsfordeler (eller støtte) i en introduksjonsperiode knyttet til såkalte nettverkseksternaliteter og teknologigevinster. Grønn skattekommisjon la til grunn at elbiler har fått et visst markedsmessig fotfeste, slik at avgiftsfordelene kan reduseres. Kommisjonen anbefaler at samtlige avgiftsfritak for elbiler avvikles, men at deler av avgiftsfordelen kan gjøres om til en midlertidig subsidie som gradvis fases ut i henhold til en annonsert nedtrapingsplan. Med dette forslaget vil elbiler fortsatt ha fordelene av ingen CO₂-avgift eller CO₂-komponent i engangsavgiften, og lavere miljøprising ved kjøring i storbyene.

Avgiftsfordelene for elbiler skulle opprinnelig vurderes når antall solgte elbiler nådde 50 000, noe de gjorde i løpet av 2015. Regjeringen foreslår nå å videreføre fritaket for merverdiavgift til 2020 og å videreføre fritaket for engangsavgift på ubestemt tid. Samtidig foreslås det en opptrapning av årsavgiften for elbiler til full sats, men det utgjør et lite beløp i forhold til fritaket for merverdiavgift. Det er et

tankekors at avgiftsfordeler som har en midlertidig begrunnelse, forblir permanente fordi de forsvares av sterke interessegrupper og dermed blir vanskelige å reversere politisk.

5. FONDSORDNINGER

Deler av industrien har inngått miljøavtaler med myndighetene om utslippsreduksjoner for NO_x og SO_2 . I stedet for å betale avgift på utslipp til staten, betales det medlemsavgift til et fond som i sin tur finansierer visse typer utslippsreduksjoner. Avtalene er økonomisk gunstige for næringsaktørene og bryter med prinsippet om at forurenser skal betale for skadepkostnadene. Skatteutgiften for avgiftsfritaket for NO_x -avgift er beregnet til nærmere 1,8 mrd. kroner i 2015. Fondsordningene bidrar heller ikke til kostnadseffektive utslippsreduksjoner. For NO_x -avtalen har dette blant annet sammenheng med at medlemsavgiften er høyere for petroleumssektoren og at fondsløsningen favoriserer noen typer investeringer i renseteknologi framfor omlegginger og/eller reduksjoner i produksjonen.

Grønn skattekomisjon uttrykte betydelig skepsis til frivillige avtaler og anbefalte at bruken av miljøavtaler ble evaluert før nye avtaler ble inngått. I høringsuttalelsen til kommisjonens utredning tar NHO til orde for en ny miljøavtale mellom staten og næringslivet om etablering av et CO_2 -fond etter modell av NO_x -fondet. I Nasjonalbudsjettet 2017 stiller regjeringen seg positive til å vurdere et konkret forslag fra næringslivet om et privat CO_2 -fond. Vi vil advare mot etablering av nye fondsløsninger som undergraver prinsippet om at forurenser skal betale og som kan medføre at de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å redusere utslippene blir større enn nødvendig. Regjeringens positive holdning kan imidlertid forstås som en praktisering av «prinsippet» om sektorvis reduksjon av andre skatter og avgifter.

6. TAXFREE OG NATURAVGIFT

Grønn skattekomisjon kom med en rekke andre forslag til nye avgifter, endringer av eksisterende avgifter og fjerning av miljøfóringende støtteordninger. Av støtteordninger vil vi her spesielt trekke fram taxfree-ordningen som utvalget foreslo å avvikle for innførsel av alkohol og tobakk fordi det bidrar til økt reisevirksomhet og økte klimagassutslipp. Regjeringen fikk i oppdrag av Stortinget å utrede taxfree-ordningen, og i Nasjonalbudsjettet 2017 er dette fulgt opp. Regjeringen peker på mange av de samme argumentene mot taxfree-ordningen som grønn skattekomisjon, men ender likevel opp med å konkludere at det ikke legges opp til noen endring i ordningen.

Tap av biologisk mangfold er en hovedutfordring framover fordi leveområder forsvinner, fragmenteres, ødelegges eller endres. Uberørt natur kan også ha en verdi som i mange tilfeller overses når konsesjoner om utbygging skal gis. Bruk av naturens ressurser bør derfor ha en pris, og grønn skattekomisjon foreslo en CO_2 -avgift på inngrep i myr og større arealendringer som et første steg i utvikling av en naturavgift. Nasjonalbudsjettet 2017 nevner ikke naturavgift.

7. KONKLUDERENDE MERKNADER

I Nasjonalbudsjettet 2017 følger regjeringen opp flere av forslagene fra grønn skattekomisjon. Vi har særlig trukket fram de steg som tas i retning av en generell CO_2 -avgift i ikke-kvotepiktig sektor og økte avgifter på bruk av bil. Regjeringen burde imidlertid gått lengre ved å heve flere reduserte satser og fritak i CO_2 -avgiften, og den burde startet en større diskusjon av behovet for en omlegging av avgiftene på bruk av bil. Ved å åpne for en fondsordning for CO_2 uthules prinsippet om at forurenser skal betale for miljøskadene.

Vi er litt forundret over at økt veibruksavgift på bensin og diesel i den politiske debatten betraktes som et av de viktigste tiltakene for å redusere klimagassutslippene og å oppfylle våre internasjonale forpliktelser. Det er heller den generelle CO_2 -avgiften som bør være det primære virkemidlet for å redusere klimagassutslippene. En heving av denne vil øke prisen på klimagassutslipp både i transportsektoren og andre deler av ikke-kvotepiktig sektor, og bidra til at utslippsreduksjonene tas der hvor de samfunnsøkonomiske kostnadene er lavest. Veibruksavgiften er primært et virkemiddel for å internalisere andre eksterne kostnader enn klimagassutslipp slik som lokal luftforurensning, kø, støy, ulykker mm.

Vi merker oss at mange av bransjeorganisasjonene i høringsrunden hadde innvendinger mot økte avgifter på sine interesseområder. Norsk Industri går imot CO_2 -avgift på avfallsforbrenning, Norges Fiskarlag vil ikke ha CO_2 -avgift på fiske og fangst, Norges Bondelag mener at avgift ikke vil gi særlig reduksjon i klimagassutslipp fra jordbruket og NHO vil ha et CO_2 -fond. Det er et dårlig argument mot avgift i «vår» sektor at den ikke vil gi store reduksjoner i klimagassutslippene. Poenget med en generell CO_2 -avgift er at når alle sektorer stimuleres til å redusere sine utslipp, vil summen av alle utslippsreduksjoner bli betydelig.