

## Rapport fra grønn skattekommissjon:

# Setter pris på miljøet

Grønn skattekommissjon legger opp til en samlet økning i avgiftsnivået, men legger samtidig opp til en tilsvarende reduksjon av det generelle skattenivået for personer og selskaper. Kjernen i de fremlagte forslagene for å redusere miljøskadelige aktiviteter er altså at forurenseren skal betale for miljøskadelige aktiviteter, ikke allmennheten.

Artikkelen er forfattet av:



Advokattfullmektig  
Kristine Baltzersen  
PwC



Advokat  
Per Kirknes  
PwC

Høsten 2014 ble det oppnevnt et utvalg for å vurdere om en omlegging av skatter og avgifter kan resultere i lavere utslipp av klimagasser, et bedre miljø og god økonomisk utvikling. Grønn skattekommissjon la frem sin utredning for Finansdepartementet 9. desember 2015. Utvalget har vurdert både nye og eksisterende miljøavgifter, samt vurdert behovet for å redusere subsidier og tilskudd som har en negativ virkning på miljøet.

### En helhetlig tankegang

Klimaendringene er en av de største globale utfordringene vi har i dag. Gjennom internasjonale forpliktelser har Norge et ansvar for å redusere sine utslipp som har negativ virkning på miljøet. Det er derfor nødvendig å kartlegge hvilke virkemidler som effektivt kan bidra til å redusere miljøskadelige aktiviteter.

Rapporten fra grønn skattekommissjon inneholder en rekke forslag som favner bredt over ulike områder. Utvalget har likevel hatt en helhetlig tankegang under arbeidet, hvor de har vurdert avgiftene i sammenheng. Dette er noe vi sjelden ser i skatte- og avgiftsretten.

I denne artikkelen gir vi en fremstilling av den helhetlige tankegangen og prinsippene

som rapporten bygger på. Vi vil i tillegg gi en overordnet gjennomgang av en del av forslagene.

### Prinsippet om at forurenseren betaler

Rapporten er basert på prinsippet om at forurenseren betaler. Dette innebærer at det er den som forbruker miljøgodene som skal belastes kostnadene ved miljøskadelige aktiviteter. Prinsippet er en motsetning til dagens tilnærming, hvor deler av miljøkostnadene blir dekket av fellesskapet gjennom skattlegging.

Formålet er å gi økonomiske insentiver til å redusere miljøskadelige aktiviteter. Dersom miljøskadelige aktiviteter blir belastet den ansvarlige direkte, medfører dette et større insentiv til å redusere utslipp og finne alternativer til miljøskadelige aktiviteter. I tillegg vil miljøavgifter legge til rette for utvikling av ny teknologi, ved at det skapes en etterspørsel etter miljøteknologi.

### Prising av miljøutslipp

For å kunne legge prinsippet om at forurenseren betaler til grunn, må man sette avgiften lik den kostnaden som tilsvarer utslippet. Utfordringen ved denne tilnærmingen er å finne riktig pris for de miljøskadelige utslippene.

For en del områder vil det være praktiske utfordringer som vanskeliggjør oppfyllelse av dette prinsippet. Utslipp er både vanskelig å måle og det er vanskelig å beregne en pris på den miljøskaden samfunnet blir påført.

Utfordringen er å sette en pris på de marginale skadekostnadene som påføres samfunnet av ulike miljøskadelige aktiviteter. Utvalgets tilnærming er å ilegge avgifter som medfører en reduksjon i miljøskadelige aktiviteter.

Dette kan illustreres med et eksempel. Utvalget foreslår å ilegge avgift på metanutslipp fra drøvtyggere (kuer, sauer). Prinsipielt er det ønskelig å sette avgiften lik kostnaden som utslippet medfører. Ettersom det i praksis er umulig å måle utslipp av metan fra hvert dyr, må man finne frem til alternative metoder for beregning av en slik avgift. Metanutslippet påvirkes blant annet av førsammensetningen til dyrene. Bør det ilegges avgift på føret (gresset), og hvordan skal i så fall denne beregnes? Andre alternativer er å legge avgift på slaktet rødt kjøtt (innenlands produksjon), men hva da med import?

### Bruk av avgifter

Utvalget påpeker at det er mer effektivt å belaste de som velger miljøskadelige aktiviteter, fremfor å premiere de som velger et miljøvennlig alternativ.

80 % av Norges klimagassutslipp er omfattet av enten kvoter eller avgifter



*KJERNEN i de fremlagte forslagene for å redusere miljøskadelige aktiviteter er at forurenseren skal betale for miljøskadelige aktiviteter, ikke allmennheten.*

# Avgift

(eller begge deler). En vellykket miljøpolitikk kan ikke utelukkende baseres på miljøavgifter, men utvalget påpeker at miljøavgifter bør kunne utnyttes i større grad enn i dag.

Avgifter er det mest kostnadseffektive virkemiddelet for å redusere miljøbelastning dersom nivået settes slik at avgiften enten dekker den marginale miljøskaden eller bidrar til at Norge innfrir sine internasjonale forpliktelser.

Utvalget har derfor vurdert om det bør innføres nye avgifter på områder som i dag ikke er regulert, i tillegg til å vurdere om det bør gjøres endringer i eksisterende avgifter, og om man bør utvikle støtteordninger som bidrar til miljøskadelige aktiviteter.

## Økonomiske konsekvenser

Utvalgets anbefalinger innebærer en samlet økning av avgiftsnivået, og en tilsvarende økning i statens inntekter på 25–30 mrd. kroner. Det er imidlertid lagt opp til en tilsvarende reduksjon av det generelle skattenivået for personer og selskaper. Basert på utvalgets beregninger, er mindre enn halvparten av det økte provenyet tilstrekkelig til å finansiere forslaget i Meld. St. 4 (2015–2016) om å redusere selskapskatten fra 27 til 22 prosent. Resten av provenyet kan finansiere en reduksjon i den foreslåtte trinnskatten på 1–1,5 prosentpoeng.

Hensikten er at forurensere skal betale for miljøskadelige aktiviteter, ikke allmennheten. Det er dette som er kjernen i grønn skatteomlegging; å allokere kostnadene til forurensere.

## Forslagene i rapporten

Utvalget har hatt fokus på å kartlegge områdene hvor avgifter kan være nyttige og effektive virkemidler mot miljøutfordringer. Det sentrale har vært kostnadseffektivitet, det vil si hvilke tiltak som gir mest miljø pr. krone. Det har ikke vært ønskelig å ilegge avgifter på områder som ikke utgjør et miljøproblem av et visst omfang. Som en følge av dette er det for eksempel ikke anbefalt å innføre den omdiskuterte «plastposeavgiften», ettersom gjennomførte undersøkelser viser at plastposer i naturen ikke er et stort problem i Norge.

I rapporten er det lagt frem en rekke ulike forslag. Dette dekker både innføring av nye avgifter, endringer i dagens avgifter,

samt vurdering av subsidier. Nedenfor har vi gitt en overordnet fremstilling av noen av de sentrale forslagene.

## Endringer i bil- og drivstoffavgiftene

Dagens prising ved bruk av bil er sammensatt av avgifter som delvis er basert på bruk (veibruksavgifter) og avgifter som er uavhengig av bruk (engangsavgift, årsavgift og vektårsavgift). De sistnevnte avgiftene er i dag delvis differensierte etter kjøretøyets miljøegenskaper. Utformingen av disse påvirker bilparkens sammensetning og størrelse, og vil dermed også ha en påvirkning på miljøet.

Elbiler (nullutslippsbiler) har vært gitt avgiftsfordeler i form av momsfratak ved kjøp, samt fritak for bomavgift og engangsavgift. Ved Stortingets klimaforlik fra 2012 ble det besluttet at disse avgiftsfordelene skulle være fredet ut 2017, med det forbehold at antallet biler ikke oversteg 50 000.

Antallet elbiler har økt betydelig raskere enn antatt, og utvalget påpeker at behovet for å ta hensyn til såkalte nettverks-eksternaliteter har blitt redusert i takt med økt markedsandel for elbiler. Med nettverkseksternaliteter menes at en konsument har nytte av at andre kjøper eller bruker samme teknologi. Sannsynligheten for at flere vil kjøpe samme gode vil dermed avhenge av hvor mange som allerede bruker denne teknologien. Dette betyr at antallet elbiler på markedet har resultert i etablering av et nettverk av lade-stasjoner, som igjen gir økt insentiv for at flere kjøper seg elbil. Det ønskes fortsatt en avgiftsmessig favorisering av nullutslippsbiler, men etter utvalgets syn kan fordelene nå reduseres.

Utvalget foreslår endringer i dagens system for bil- og drivstoffavgiftene, som innebærer å belaste bilisten de kostnadene som påføres samfunnet ved bruk av bil. Primært foreslås det å erstatte dagens drivstoffavgift med en tredelt avgift; ulykkesavgift, miljø- og kjøprising og ny veibruksavgift. Disse kostnadene skal prises ved satellittbasert bilbruksavgift, som tar i betraktning om man kjører i storbyer og i rushtid.

Forslaget innebærer en noe lavere drivstoffavgift, hvor det bare er CO<sub>2</sub>-utslippet som skal avgiftsbelegges. Samlet sett vil avgiftene på bruk av bil øke, mens avgiftene på anskaffelse i stor grad beholdes som i dag. Den økte avgiftsbelastningen vil imidlertid måtte sees opp mot de generelle

skattelettelsene for privatpersoner, og grunntanken i hele rapporten. Det vil bli mer avgift på den som bruker mye bil, mens den som ikke gjør det, vil bli premiert.

Satellittbasert prising vil medføre en del administrativt arbeid, og som et alternativ foreslår utvalget å kun innføre en slik prising på tyngre kjøretøy. For lettere kjøretøy foreslås det å innføre miljø- og kjøprising i storbyene og drivstoffavgift som skal dekke kostnader som veislitasje mv.

Det foreslås at elbiler ilegges engangsavgift slik som andre kjøretøy, og at fritaket for merverdiavgift avvikles. Elbiler vil naturlig nok ikke bli belastet noen drivstoffavgift. Det vil derfor fortsatt være mer fordelaktig med elbil (eller andre lavutslippsbiler) enn vanlige bensin- og dieselbiler.

## Jordbruk

Utvalget har vurdert om det bør innføres nye avgifter på aktiviteter med negativ miljøpåvirkning og som i dag ikke er omfattet av avgifter. Innen jordbruksnæringen har utvalget blant annet vurdert hvorvidt det bør ilegges avgift på metanutslipp. Med unntak av metanutslipp fra petroleumssektoren, er disse utslippene i dag ikke regulert gjennom avgifter eller kvoter.

Halvparten av metanutslippet i Norge kommer fra jordbruket, og hele 88 % av dette kommer fra fordøyelsessystemet til husdyr (særlig drøvtyggere). Utvalgets prinsipielle synspunkt er innføring av avgift på alle klimagassutslipp fra jordbruket, men dette er vanskelig i praksis. Forslaget innebærer derfor at det i stedet ilegges en avgift på rødt kjøtt, men med nærmere vurdering av utforming av avgiften.

I dag gis det også støtte til ulike typer produksjon i jordbruket. Støtteintensiteten (støtte pr. næringsinnhold) til produksjon av rødt kjøtt er høyest, i tillegg til de største klimagassutslippene pr. enhet. Utvalget mener at et direkte og effektivt tiltak for å redusere jordbrukets klimagassutslipp, er å redusere produksjonsstøtten til rødt kjøtt. Dette vil medføre reduksjon av norsk produksjon, noe som vil gi en direkte effekt på norske klimagassutslipp.

## Transportsektoren

Transportnæringen står for 60 % av klimagassutslippene i ikke-kvotepiktig sektor. Store deler av sektoren er allerede avgiftsbelagt, men det blir også gitt både indirekte og direkte støtte. Utvalget foreslår å

redusere subsidiene, som vil resultere i lavere aktivitetsnivå og reduksjon av negative miljøpåvirkninger.

Utvalget har også foreslått å avvikle skattefradraget for daglige arbeidsreiser og pendlerreiser. I dag gis det reisefradrag som beregnes etter en sjablongbasert modell, med nærmere fastsatte satser. Bunnfradraget for 2016 er 22 000 kroner. Reisefradraget gis uavhengig av transportmiddel. Utvalget påpeker at ettersom dagens ordning ikke skiller mellom transportmidler, gis det ikke noe insentiv til å velge miljøvennlige alternativer. Dersom det er andre hensyn som tilsier at man bør gi støtte til lengre arbeidsreiser, bør denne støtten gis på en mer direkte måte.

Andre tiltak som er foreslått i rapporten er å redusere statens kjøp av innenlandske flyruter og avvikle tilskuddet til ikke-statlige flyplasser. Tilskuddet innebærer at staten bidrar til å opprettholde drift av lufthavner som ellers ville blitt lagt ned.

### Innførsel av alkohol og tobakk

Reisende som har oppholdt seg utenfor Norge i minst 24 timer, kan innføre varer til en verdi av 6000 kroner toll- og avgiftsfritt, med særlige kvoter for alkohol og tobakk.

Utvalget mener at denne tax free-ordningen bidrar til økt reisevirksomhet, ved at

omsetningen fra tax free-salget er med på å holde billettprisene lave. Utvalget viser til at avvikling av taxfree-ordningen vil medføre en reduksjon i flytrafikken på mellom 2,5–11 %.

Utvalget har derfor foreslått å oppheve adgangen til å innføre alkohol og tobakk avgiftsfritt. Forslaget omfatter både beskattede og ubeskattede varer, uavhengig av hvor varene er kjøpt. Dette innebærer at det heller ikke vil være adgang til å innføre slike varer som for eksempel er kjøpt ved grenshandel (Systembolaget).

### Økning av merverdiavgiftssats på persontransport

Persontransport er omfattet av lav merverdiavgiftssats, som fra 1. januar 2016 er 10 % (tidligere 8 %). Utvalget foreslår å innføre alminnelig merverdiavgiftssats på persontransport, som i dag er 25 %.

Formålet er å redusere den samlede etterspørselen etter transport, ved at flere går eller sykler på kortere strekninger. I tillegg er det et mål å hindre overproduksjon av persontransporttjenester.

Økning av merverdiavgiftssatsen for persontransport kan virke noe i strid med ønsket om at flere skal bruke kollektiv transport. Utvalget mener imidlertid at de foreslåtte økte kostnadene ved bilbruk vil motvirke at økte

kostnader for kollektivtransporten bidrar til økt bilbruk.

Persontransporttjenester er omfattet av offentlige kjøpsavtaler, som kan gi grunnlag for kompensasjon. Slik kompensasjon vil bidra til at man kan unngå prisøkning på viktige deler av kollektivtrafikken, særlig i storbyer. Utvalget foreslår at kompensasjon bør vurderes nærmere.

Økning av merverdiavgiftssatsen vil i hovedsak ramme prisen på drosjer, ekspress- og turbusser, flytoget, innenriks flyruter og skiheiser, altså transporttjenester som ikke er omfattet av avtaler om offentlige kjøp.

### Motstridende hensyn og veien videre

Forslagene i rapporten er basert på en ren økonomisk tilnærming til løsning av miljøproblemer, og avveier ikke hensynet til miljøet mot andre samfunnsmessige formål. Den nærmere vurderingen av hvilke hensyn som veier tyngst, er opp til politikerne, og flere av forslagene strider mot både distriktspolitiske og fordelingspolitiske hensyn.

Utvalgets grunnleggende tanke er at disse hensynene kan og bør ivaretas på andre måter enn subsidier til miljøskadelige aktiviteter. Støtten bør utformes mer direkte. Dette innebærer for eksempel at dersom man kutter produksjonsstøtten til rødt kjøtt, kan det gis økt støtte til annen alternativ virksomhet.

Det samme gjelder også arbeidsreiser. Generelt skattefradrag som gjelder uavhengig av transportmiddel, vil ikke være effektivt for miljøet. Det bør derfor vurderes å gi økt støtte til de som velger et miljøvennlig reisealternativ.

Rapporten ble levert til Finansdepartementet 9. desember 2015. Foreløpig har vi ikke fått noen signaler om prosessen videre. Vi anser det lite sannsynlig at alle forslagene blir gjennomført, og i alle fall ikke på samme tidspunkt. En grønn omlegging av bilbeskatningen er nok ett av de temaene som først vil komme på dagsorden.

Selv om en del av forslagene er konkrete tiltak, er det også mange av forslagene som må utredes nærmere. Det blir spennende å følge den politiske prosessen videre, der vi tror Regjeringen og Stortinget i langt større grad enn i dag vil måtte velge mellom miljøformål og andre formål.



*VANSKELIG I PRAKSIS: Avgift på alle klimagassutslipp fra jordbruket er vanskelig i praksis – derfor forslaget om en avgift på rødt kjøtt.*