

Finansdepartementet
Grønn skattekommisjon

postmottak@finans.dep.no

Innspill til arbeidet i grønn skattekommisjon

Det vises til mandatet for Grønn skattekommisjon og det åpne møtet 25. februar i år med oppfordring om å komme med innspill til arbeidet i kommisjonen.

Energi Norge er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for norsk fornybarnæring. Energi Norge representerer ca. 280 bedrifter som produserer, frakter og selger strøm og varme. Medlemsbedriftene står for 99 prosent av kraftproduksjonen og dekker 90 prosent av nettkundene i Norge. Energi Norge jobber for bedre klima, sikker forsyning og grønn vekst.

Klimautfordringen framheves som den sentrale utfordringen i kommisjonens mandat. Mandatet legger hovedvekten på å finne fram til virkemidler som kan påvirke forbruket for å nå målsettinger innenfor klima og miljø. Energi Norge deler denne vurderingen, og vil i det følgende gi innspill på noen temaer knyttet til denne målsettingen.

Energibruk uten klimagassutslipp

Et bredt flertall i Stortinget sluttet seg 24. mars til regjeringens nye klimamål gjennom behandlingen av Meld. St. 13 (2014-2015) Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU (klimameldingen).

Klimameldingen innebærer blant annet at Norge skal bidra til utslippsreduksjoner ved at det «fastsettes et nasjonalt utslippsmål for ikke-kvotepiktig sektor på linje med andre sammenlignbare EU-land». Dette innebærer i realiteten nærmere 40 % utslippsreduksjoner fra 1990-2030 hvorav hoveddelen skal tas i transportsektoren. Videre heter det i meldingen at to av de fem prioriterte innsatsområdene er «reduserte utslipp i transportsektoren» og «miljøvennlig skipsfart». I Stortingets behandling fikk prioriteringen bred støtte og det pekes på behov for en mer «strukturert rapportering av utslippsutviklingen og effekten av implementerte tiltak fra regjering til storting enn i dag». Energi Norge deler denne vurderingen og vil peke på at en sentral utfordring for Norge er å legge om energibruken i transportsektoren til lav- og nullutslippsløsninger.

Vurdering av noen aktuelle virkemidler

I det følgende vil vi omtale noen aktuelle virkemidler vi vil oppfordre Grønn skattekommisjon til å inkludere i sitt arbeid framover:

Forbruksavgift på elektrisk kraft (elavgiften)

Elavgiften har vært gjenstand for vurdering ved flere anledninger, bl.a av den forrige grønne skattekommisjonen og ved gjennomgang av særavgiftene i 2004 og 2007. Særavgiftsutvalget drøftet i 2007 elavgiften ut fra tre begrunnelser, som

- inntektskilde for staten (fiskal avgift),
- energipolitisk virkemiddel og som
- miljøpolitisk virkemiddel.

Utvalget konkluderte i 2007 med at den politiske målsettingen med elavgiften ikke var avklart eller tilstrekkelig presis til at utvalget kunne anbefale endringer.

Elavgiften kan benyttes energipolitisk som et virkemiddel for å redusere forbruket og bidra til energiøkonomisering. Energi Norge oppfatter imidlertid elavgiften slik den fungerer i dag som en mer eller mindre ren fiskal avgift. Avgiften har vanligvis blitt justert med forventet prisøkning, men de to siste årene er det lagt inn ekstra økning fordi avgiften er brukt i budsjettforhandlingene til å saldere statsbudsjettet. En slik ekstra avgiftsøkning på elektrisitet vil medvirke til noe økt incentiv til energieffektivisering, men har også uheldige sider i et klima- og miljøpolitisk perspektiv, fordi den bidrar til å vri forbruket over mot substitutter som er mindre klimavennlige. Energi Norge mener at elavgiften bør klassifiseres som et klimapolitisk virkemiddel.

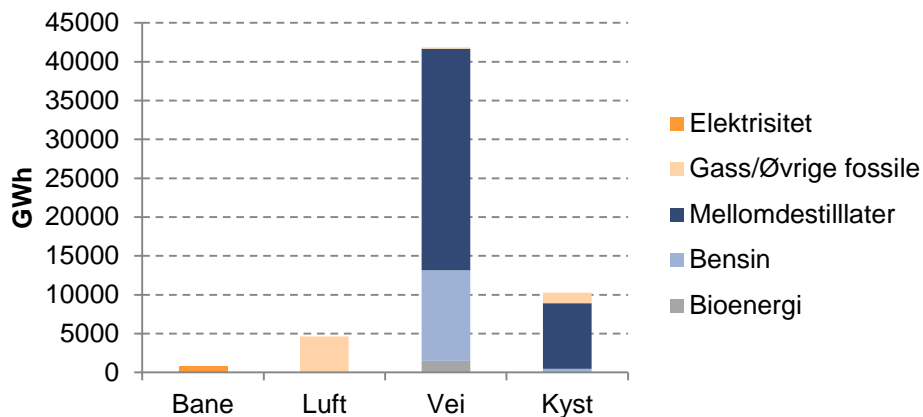
Som utgangspunkt for denne vurderingen, mener Energi Norge at avgifter generelt bør brukes slik at det stimulerer til økt forbruk av varer og tjenester som bidrar til å løse klimautfordringene og til redusert forbruk av det som bidrar til å øke klimautfordringene. Økt elavgift vil i en slik sammenheng redusere incentivet til å gå over fra fossil energi til elektrisitet. Energi Norge mener derfor at avgiftsregimet i større grad bør innrettes slik at det stimulerer til en slik overgang og dermed øke avgiftene på fossil energi og redusere avgiftene på CO₂-nøytrale energibærere der fossile energibærere er reelle alternativer til elektrisitet

I 2007-rapporten uttalte utvalget at "dagens forbruksavgift på elektrisk kraft er lite egnet til å prise miljøkostnadene ved produksjon av energi fordi den ilegges all elektrisitet, uavhengig av hvordan den er produsert". Denne problemstillingen framstår i dag som betydelig endret. Dersom en ambisiøs europeisk klimapolitikk mot 2030 og 2050 skal realiseres, må produksjonen av elektrisitet bli utslippsfri, i form av økt andel fornybar energi og fangst og lagring av CO₂ fra gjenværende fossil elektrisitetsproduksjon.

Skal uttrykte klimamålsettinger nås, forutsetter det *økt* forbruk av elektrisitet på bekostning av forbruk av fossil energi. I et slikt perspektiv framstår en politikk med sterkere avgiftsøkning på elektrisitet enn på fossil energibruk som lite fremtidsrettet og direkte i konflikt med utfordringene slik de er uttrykt i mandatet for Grønn skattekommisjon. Energi Norge mener at elavgiften generelt må innrettes slik at den fremmer klimavennlig adferd. Elavgiften kan også differensieres for å oppnå sektorspesifikke mål for eksempel i transportsektoren.

Nødvendig omlegging innenfor transportsektoren

Det pågår en rivende utvikling av ny teknologi som kan bidra til å realisere en omlegging i transportsektoren fra bruk av fossil energi til CO₂-nøytrale energibærere – herunder også elektrisitet. Omlegging fra fossil til CO₂-nøytral energi må skje i alle transportformer, men det viktigste vil være å utvikle virkemidler som reduserer utslippene i veitransport og kysttransport – se figur 1.



Figur 1: Energiforbruk til transportformål i Norge i 2012, etter energivare og transportformål (Kilde: SSB)

Virkemidler på disse feltene må bli forskjellige avhengig av om de retter seg mot selve transportmidlet eller infrastrukturen. Noen eksempler som vi vil anbefale Grønn skattekommisjon å vurdere i sitt videre arbeid:

Incentiver som påvirker beslutningstaker ved kjøp av transportmiddelet:

- veitransport – personbiler – incentiver rettet mot de tusener av beslutninger som tas hver måned av norske forbrukere: Elbilpolitikken har som kjent ført til et betydelig gjennomslag for elektriske biler i Norge og alt tyder på at kostnadene ved el-biler i forhold til fossilbiler er på vei ned. Virkemiddelpakken må derfor dynamisk følge kostnadsutviklingen for kjøretøy kombinert med avgiftspolitikken for drivstoff. Det synes ikke realistisk å frita kjøretøy for el-avgift ved hjemmelading. Det bør imidlertid vurderes om man kan gi fritak for elavgift for hurtiglading noe som vil øke det kommersielle grunnlaget for utvikling av en hurtigladestruktur, en utvikling som i dag trenger støtte for videre utbygging.
- veitransport – flåtekjøretøy – incentiver rettet mot sentrale beslutningstakere der offentlig virksomhet er innkjøper: Det bør på samme måte som for hurtigladestasjoner vurderes å frita ladestasjoner for flåtekjøretøy for el-avgift for å stimulere utvikling av slike løsninger.
- kysttransport – fergetrafikk – incentiver rettet mot offentlige innkjøpsregler: Stortinget har allerede vedtatt at alle nye anbud på fergestrekninger skal vurdere null-utslippsløsninger.
- Landstrøm til skip: Det er betydelige muligheter for å legge om drift av skip i havn og i havneområder fra fossil energi til landstrøm og batterielektriske løsninger. I dag er skip i internasjonal fart fritatt for avgifter for kjøp av bunkersolje, mens de må betale elavgift for kjøp av strøm fra land. Det riktige ville være å pålegge bunkerolje avgift, men det er ikke realistisk fordi skipene da vil bunkre olje i land uten avgift. Man kan imidlertid stimulere bruk av landstrøm gjennom fritak for el-avgift ved kopling mot landstrømanlegg. For øvrig bør arbeidet med regionale og internasjonale krav til utslippsfrie løsninger på skip i havn forses slik at det skapes kommersielt grunnlag for utvikling av landstrømsløsninger i alle større havner.

Incentiver som påvirker utvikling av nødvendig infrastruktur (kraftnett, evt hydrogen, evt biogassløsninger) for å sikre levering av CO2-nøytral energi til transportmiddelet

- Det vil medføre kostnader å videreutvikle kraftnettet til å dekke økt etterspørsel av kraft fra transportsektoren. For å få tempo i utvikling av denne infrastrukturen er det viktig at nettselskapene settes i stand til å være i forkant slik at ikke bransjen blir en bremsekloss i en utvikling som nå vil tvinge seg fram om vi skal nå klimamålene. Noe av disse kostnadene kan dekkes gjennom den inntektsrammemodellen som nettselskapene er underlagt i dag, men noe må også påregnes å bli del av den nasjonale dugnaden – klimatiltakskostnaden – som dette nødvendigvis må bli. En løsning på dette må bearbeides videre i et samarbeid med regulator (NVE) og er sentral i utviklingen av det nye Enova.

- Utvikling av infrastruktur for hydrogen og bioløsninger må også få særlige rammevilkår for å kunne være i forkant av økt forbruk.. Om ikke infrastrukturutviklingen for hydrogen og bioløsninger ligger i forkant, vil vi aldri få fart på omsetningen av kjøretøy når teknologiutviklingen har kommet så langt at kommersielle kjøretøy blir tilgjengelige. Også i denne sammenheng må Enovas virkemiddelpakke i henhold til deres nye mandat bli sentral.

Naturavgift

I *NOU 2013: 10 Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester* er en naturavgift foreslått utredet, jfr. anbefalinger kap. 15.8: "For å sikre at skatte- og avgiftssystemet gir riktige signaler om verdien av biologisk mangfold og økosystemtjenester, bør en ordning med nasjonal naturavgift utredes". NOUen drøfter samtidig monetære verdsettelsesmuligheter for økosystemtjenester og påpeker de store metodiske utfordringene i konkret verdsettning av ulike naturgoder. Også i den forrige gjennomgangen av en grønn skatte- og avgiftspolitik, *NOU 1996: 9 Grønne skatter – en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting*, er det drøftet inngående hvordan økonomiske instrumenter kan gi en vridning i produksjon, teknologi og forbruk i grønn retning. Det framgår at utformingen av slike instrumenter må innrettes svært spesifikt ut fra ønsket virkning, og at uønskete effekter er mer alminnelig jo bredere virkeområde man sikter mot.

Energi Norge mener at en slik generell, nasjonal naturavgift ikke vil øke treffsikkerheten i forhold til å fremme samfunnsutviklingen i grønn retning. Det er vanskelig å se hvilke universelle parametere en slik avgift skulle knyttes til, og hvordan disse skulle verdsettes på tvers av ulike økosystemer, sektorer og menneskelige preferanser. Relativ fordeling av skatter og avgifter må derimot ha en klar adresse mot ønsket produksjonsteknologi, utvikling av ny teknologi og forbruksmønstre. Med dagens klimautfordring er det f.eks. nær universell enighet om at fossile energikilder må erstattes av fornybare. Et effektivt ETS gir vridning vekk fra fossil energiproduksjon, offensiv avgiftspolitik gir preferanse for el-biler og direkte støtte til el-ferge gir ny teknologiutvikling. Energi Norge mener skatte- og avgiftspolitikken må differensieres og målrettes langt bedre enn en naturavgift, som vil framstå som rent fiskal.

Flere av virkemidlene som benyttes i dag ivaretar etter Energi Norges mening hensynet til naturverdier på en god og treffsikker måte. Det gjelder virkemidler som konsesjonsregimer, arealplaner, tekniske krav, verneplaner mv.

Norsk fornybarproduksjon er strengt beskattet

Vi vil også påpeke at hovedtyngden av norsk kraftproduksjon allerede er pålagt en rekke særskatter og konsesjonsbaserte ordninger som bl.a er begrunnet i naturressursbruk. I tillegg til ordinær selskapsskatt, er vannkraft over 5 500 kVA påstemplet merkeytelse (foreslått hevet til 10 000 kVA) pålagt

- eiendomsskatt etter særskilte regler (til vertskommunene)
- konsesjonsavgift (til vertskommunen og noe til staten)
- konsesjonskraftavståelse til vertskommuner (evt noe til fylket)
- naturressursskatt til vertskommunen og –fylket
- grunnrenteskatt til staten

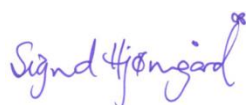
Med unntak av grunnrenteskatten og i noen grad eiendomsskatten, er disse ytelsene uavhengig av vannkraftprodusentenes økonomiske resultat. Samlet sett utgjør ytelsene til vertskommuner og -fylker årlig 6-7 milliarder kroner. Flere av særordningen er som nevnt begrunnet i naturressursbruk, som f.eks konsesjonsavgift og naturressursskatt.

Særbeskatningen på vannkraft framstår i dag som en barriere for investeringer i ny kraftproduksjon og for opprusting og utvidelser i eksisterende anlegg. Det samme gjelder i noen grad også for nødvendige investeringer for å opprettholde produksjon og forsyningssikkerhet. Kraftsystemene i Europa blir stadig mer integrerte og rammevilkårene får derfor stor betydning for lokalisering av ny produksjon og konkurranse mellom ulike produksjonsteknologier. Gjennom det felles norsk-svenske elsertifikatmarkedet har vi fått en god illustrasjon av konsekvensene av ulike rammevilkår i åpne markeder. Til tross for det betydelige investeringsinsentivet elsertifikatene representerer, har investeringene innenfor fornybarproduksjon i Norge ifølge SSB statistikk stått stille eller faktisk falt noe de siste årene. Storparten

av elsertifikatinvesteringene havner i Sverige, ikke på grunn av gunstigere naturgitte forutsetninger, men på grunn av gunstigere skattemessige rammevilkår.

Med tanke på vannkraftens viktige egenskaper som regulator i et energimarked med økende innslag av uregulerbar elektrisitetsproduksjon, mener Energi Norge det er svært uheldig dersom dagens negative særbehandling av grunnrenteskattepliktig vannkraft videreføres og eventuelt forsterkes. Dette er en problemstilling Grønn skattekommisjon bør sette søkelys på i utvalgets videre arbeid. Vi viser for øvrig til vår høringsuttalelse til Scheel-utvalgets rapport hvor denne problemstillingen er belyst nærmere.

Vennlig hilsen
Energi Norge



Sigrid Hjørnegård
Direktør