



# Innst. 437 S

(2010–2011)

## Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument 8:141 S (2010–2011)

### **Innstilling fra finanskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Borghild Tenden og Trine Skei Grande om en ny grønn skattekommisjon**

Til Stortinget

#### **Sammendrag**

I dokumentet ble følgende forslag fremmet 27. april 2011:

«Stortinget ber regjeringen snarest sette ned en ny «grønn skattekommisjon» med sikte på å utrede en grønn skattereform som kan tre i kraft fra 2016.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse og begrunnelse for forslaget.

#### **Komiteens merknader**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Thomas Breen, Gunvor Eldegard, Irene Johansen, Gerd Janne Kristoffersen, lederen Torgeir Micaelsen, Dag Ole Teigen og Laila Thorsen, fra Fremskrittspartiet, Ulf Leirstein, Jørund Rytman, Kenneth Svendsen og Christian Tybring-Gjedde, fra Høyre, Gunnar Gundersen, Arve Kambe og Jan Tore Sanner, fra Sosialistisk Venstreparti, Inga Marte Thorkildsen, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Borghild Tenden, viser til at finansministeren har gitt uttalelse om for-

slaget i brev av 13. mai 2011 til finanskomiteen. Brevet følger som vedlegg til denne innstillingen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, tilrår at forslaget ikke vedtas.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, stiller seg noe undrende til forslagsstillernes utsagn om at det nå er på tide med en gjennomført omlegging til grønne skatter. Dette flertallet vil peke på noen av de endringene som har vært foretatt og som også er kommentert i brevet fra finansministeren. Norge var tidlig ute med å innføre miljøavgifter. Svovelavgiften ble innført i 1971, og Norge var et de første land i verden som innførte CO<sub>2</sub>-avgift i 1991. Videre viser dette flertallet til at mange av forslagene fra Grønn skattekommisjon ble drøftet og fremmet av regjeringen Bondevik I, i St.prp. nr. 54 (1997–1998) Grønne skatter. Da regjeringen Bondevik I inngikk et forlik med Arbeiderpartiet, ble flere av forslagene iverksatt som del av en grønn skatteomlegging fra 1. januar 1999. Fra 2005 ble det innført et begrenset nasjonalt system for handel med CO<sub>2</sub>-kvoter. Dette kvotesystemet ble utvidet og integrert med kvotesystemet i EU fra 1. januar 2008. Fra 2013 vil også prosessindustrien bli omfattet av kvotesystemet. Størstedelen av klimagassutslippene er da enten omfattet av EUs kvotesystem eller av CO<sub>2</sub>-avgiften. De fleste bedrifter og forbrukere står dermed overfor en pris på sine utslipp.

Dette flertallet vil videre peke på at regjeringen de siste årene har gjort flere endringer for å styrke avgifter som virkemiddel for å bedre miljøet. I 2007 ble det innført NO<sub>x</sub>-avgift som ble erstattet med

en avtale i 2008. Bilavgiftene er lagt om i mer miljøvennlig retning ved at engangsavgiften avhenger av CO<sub>2</sub>-utslipp og ved at årsavgiften har blitt differensiert etter bilenes miljøegenskaper. Videre innførte regjeringen Bondevik II avgifter på klimagassene HFK og PFK i 2002. Verken innføring av NO<sub>x</sub>-avgiften, CO<sub>2</sub>-komponent i engangsavgiften eller avgiftene på HFK og PFK ble i sin tid foreslått av Grønn skattekommisjon. Dette er viktige avgiftsomlegginger som har bidratt til lavere klimagassutslipp og til at vi kan nå NO<sub>x</sub>-forpliktelsen i Gøteborgprotokollet. I tillegg er CO<sub>2</sub>-avgiften økt for innenriks luftfart, og grunnavgiften på fyringsolje, bensinavgiften, og dieselavgiften er økt.

Dette flertallet vil også vise til Meld. St. 11 (2010–2011) som komiteen nylig har behandlet, hvor det fremkommer at man har lyktes med å redusere marginalsatten på arbeid og fått bedre likebehandling mellom arbeid og kapitalinntekter. Dette har ført til skattelettelser for brede grupper med lave og midlere lønnsinntekter.

Dette flertallet mener det er viktig å balansere hensynet til å redusere utslipp over tid med hensynet til muligheten for norsk næringsliv å hevde seg i den internasjonale konkurransen. Det er også viktig å fase inn avgifter gradvis for å gi folk og næringsliv tid og mulighet til å omstille seg.

Dette flertallet mener at miljøavgifter er et viktig virkemiddel for å stimulere til miljøvennlig adferd. Økonomiske virkemidler, som avgifter og omsettelige kvoter, er ofte best egnet til å oppfylle mål og forpliktelser i miljøpolitikken til så lave kostnader som mulig. Bruk av miljøavgifter er dessuten i tråd med prinsippet om at forurenseren betaler. Dette flertallet mener det er riktig å arbeide kontinuerlig for å få et skattesystem som stimulerer både til miljøvennlig adferd og til arbeid samtidig som det sikrer fellesskapet de nødvendige inntekter.

Dette flertallet mener på denne bakgrunn at det ikke er behov for å sette ned en ny grønn skattekommisjon, men å jobbe videre med å endre skattesystemet som ivaretar flere hensyn, som god fordeling, arbeidsinsentiver og miljøet.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at forslagsstillerne mener det er på tide med en gjennomført omlegging fra røde til grønne skatter. De ønsker å øke miljøavgiftene og at avgiftsunntak og avgiftsreduksjoner fjernes. Forslagsstillerne ser for seg en samtidig skatte- og avgiftsreduksjon i person- og bedriftsbeskatningen. Forslagsstillerne mener at det samtidig må settes et mål om at de grønne skattene skal utgjøre om lag 25 pst. av alle skatte- og avgiftsinntekter når reformen er gjennomført, mens de hevder dette utgjør 6 pst. i dag. Forslagsstillerne

mener at en omlegging av skattesystemet med økt vekt på grønne skatter og avgifter er et viktig langsiktig strategisk valg. De viser også til den forrige grønne skattekommisjonen som ble oppnevnt i 1994, utvalgets anbefalinger lagt frem i 1996 og oppfølgingen fremlagt for Stortinget i 1997 som «Grønn skattekommisjon, St.prp. nr. 54 (1997–1998) Grønne skatter». Det er videre forslagsstillerne syn at Grønn skattekommisjon ikke på langt nær ble tilstrekkelig fulgt opp, det er gått 15 år siden forslagene ble fremlagt, miljøutfordringene har økt og Stortingets klimaforlik forutsetter økt fokus på miljøavgifter for å nå målet om store utslippsreduksjoner. Forslagsstillerne ber derfor regjeringen om å sette ned en ny grønn skattekommisjon med sikte på å utrede en grønn skattereform som kan tre i kraft fra 2016.

Disse medlemmer viser til at forslagsstillerne lister opp en rekke ulike tiltak som en grønn skattekommisjon kan arbeide med. Disse medlemmer er av den oppfatning at saken i denne omgang handler om Stortinget skal be regjeringen nedsette en skattekommisjon, og foreløpig ikke mandat eller sammensetning av kommisjonen. På denne bakgrunn finner ikke disse medlemmer det som formålstjenlig å gå inn på ulike momenter i forslaget.

Disse medlemmer viser også til Stortingets klimaforlik som forplikter Norge til store utslippsreduksjoner, og hvor et stort og variert virkemiddelapparat er egnet til å nå målsettingen.

Disse medlemmer er svært opptatt av å ha et effektivt skatte- og avgiftssystem i Norge som tar hensyn til miljøet og gjør det mulig på sikt å nå Norges forpliktelser innen klimapolitikken nasjonalt og internasjonalt. Bruk av miljøavgifter er dessuten i tråd med prinsippet om at forurenseren betaler. Samtidig kan inntektene benyttes til å redusere skatter og avgifter som bidrar til dårligere ressursbruk i samfunnet. I tillegg til forrige Grønn skattekommisjon, kan det nevnes at Miljøavgiftsutvalget la fram sin utredning i NOU 1992:3 Mot en mer kostnadseffektiv miljøpolitikk i 1990-årene. Av nyere dato er Særavgiftsutvalget sin utredning i NOU 2007:8 En vurdering av særavgiftene. Også dette utvalget hadde en relativt grundig gjennomgang av miljøavgiftene. Disse medlemmer vil også vise til Meld. St. 11 (2010–2011) Evalueringen av skattereformen 2006 som nylig ble behandlet av Stortinget.

Disse medlemmer mener en av fordelene med en grønn skattekommisjon er at man får opp mange ulike konkrete forslag som kan settes i en helhetlig skatte- og avgiftsmessig sammenheng, dersom det er mandatet for kommisjonen. Dette kan være forslag som kan samle bred faglig og politisk støtte, men også forslag som ikke er politisk ønskelig å gjennomføre. Mange av forslagene fra forrige kommisjon er enten gjennomført eller delvis gjennom-

ført. En kommisjon vil være bredt sammensatt og vil i mange saker ikke kunne oppnå enstemmighet. Det vil i så fall reflektere den politiske virkeligheten ettersom Stortinget må finne en best mulig samfunnsmessig balanse mellom flere gode tiltak.

Disse medlemmer er opptatt av å sikre at norske bedrifter og arbeidsplasser har mest mulig like betingelser som våre handelspartnere. Det hjelper ikke miljøet at kraftkrevende industri flytter ut av Norge dersom produksjonen flyttes til land hvor utslippet enten er likt eller større enn i Norge. Derfor er det viktig at norsk miljøpolitisk skatte- og avgiftspolitikken tilpasser seg utviklingen i EU-landene også innen kjøp og salg av kvoter, kvoteplikt og hvilke næringer som skal inkluderes eller ikke i systemet for kvotehandel.

Disse medlemmer viser til at det er over 15 år siden sist en grønn skattekommisjon ble nedsatt av regjeringen etter initiativ fra Stortinget. Dersom Stortinget ønsker å nedsette en lignende kommisjon, vil dette skape grunnlag for en ny og stor miljødebatt med oppmerksomhet på hvordan Norge selv kan bidra til å redusere våre nasjonale miljøutslipp. Disse medlemmer mener en bred debatt om dette vil være positivt for miljøet, men på den annen side vil denne debatten også gå uavhengig av om det nedsettes en grønn skattekommisjon eller ikke. Pågående internasjonale klimaforhandlinger, tilpasninger til ulike EU-direktiv, arbeidet med de årlige statsbudsjetter og ordinære forslag fra storting og regjering vil sørge for at miljødebatten uansett vil stå høyt på den politiske dagsorden. Regjeringen har også varslet en helhetlig gjennomgang av bil- og drivstoffavgiftene, samtidig som arbeidet med rulleringen av nasjonal transportplan gir gode muligheter for å redusere transportbransjens klimautslipp i fremtiden med å satse mer på bedre veier, sjøtransport og jernbane. Flere ulike forslag om å innføre eller å øke enkeltavgifter kommer også med jevne mellomrom fra både regjering og storting. På denne bakgrunn mener disse medlemmer at det kan være hensiktsmessig å sette ned en ny skattekommisjon som får i oppdrag å utarbeide forslag som kan danne grunnlag for en miljømessig helhetlig skatte- og avgiftspolitikken.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen snarest sette ned en ny «grønn skattekommisjon» med sikte på å utrede en grønn skattereform som kan tre i kraft fra 2016.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet ser ikke noe behov for å nedsette en grønn skattekommisjon. Disse medlemmer vil heller foretrekke en «blå» skattekommisjon, med fokus på skattelettelser på lavere og midlere inntekter slik at det i større grad vil lønne seg å stå i arbeid. Disse medlemmer mener imidlertid et slikt forslag vil være fåfengt, så lenge det er et rød-grønt flertall på Stortinget.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Venstre mener at et grønt skatteskitte er avgjørende viktig for å løse klimautfordringene, men også for å stimulere både borgere og næringsliv til en omstilling i mer miljøvennlig retning hvor det skal lønne seg å spare, arbeide og investere i norske bedrifter og arbeidsplasser, og hvor det skal bli mindre lønnsomt med økt forbruk, forurensning og miljøfiendtlig adferd.

Disse medlemmer viser til at representanter fra regjering og regjeringspartier gjentatte ganger har uttrykt politisk forståelse for, ja sågar politisk vilje til, et slikt grønt skatteskitte. Finanskomiteens leder, Torgeir Micaelsen, varslet for eksempel i Dagsavisen 11. februar 2008 at kraftige miljøavgifter er nødvendig for å redde oss fra klimatrusselen. «Jeg vil ha høyere miljøavgifter kombinert med lavere inntektskatt», sa Micaelsen til avisen. Dette er helt i tråd med intensjonene i representantforslaget fra Venstre og i tråd med tankegangen i en ny grønn skattekommisjon.

Disse medlemmer mener problemet er at verken regjering eller regjeringspartier i realiteten har gjort noe som helst for å følge opp disse «lovnadene». Samlet har regjeringen endret skatte- og avgiftssystemet med om lag 1,5 mrd. kroner, eller tilsvarende 250 mill. kroner hvert år, i miljøvennlig retning. Til sammenligning har regjeringen for eksempel økt fagforeningsfradraget i skattesystemet med over en halv mrd. kroner og varslet ytterligere økning. Altså er regjeringens samlede bidrag for å få til et grønt skatteskitte ytterst beskjedent. Spesielt med tanke på at regjeringen har lovet å holde det samlede skatte- og avgiftsnivået uendret i mange år, ville et grønt skatteskitte vært både fornuftig og formålstjenlig.

Disse medlemmer konstaterer at det dessverre er langt fra ord til handling også på dette området.

**Forslag fra mindretall****Forslag fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre:***Forslag 1*

Stortinget ber regjeringen snarest sette ned en ny «grønn skattekommisjon» med sikte på å utrede en grønn skattereform som kan tre i kraft fra 2016.

**Komiteens tilråding**

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 8:141 S (2010–2011) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Borghild Tenden og Trine Skei Grande om en ny grønn skattekommisjon – vedtas ikke.

Oslo, i finanskomiteen, den 10. juni 2011

**Torgeir Micaelsen**

leder

**Arve Kambe**

ordfører

Vedlegg**Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen,  
datert 13. mai 2011****Dokument 8:141 S Representantforslag fra Venstre om en ny grønn skattekommisjon**

Jeg viser til brev av 5. mai 2011 fra Stortingets finanskomité der det fremmes forslag om at det snarest skal settes ned en ny "grønn skattekommisjon" med sikte på å utrede en grønn skattereform som kan tre i kraft fra 2016.

Miljøavgifter er et viktig virkemiddel for å bedre miljøet. Avgifter bidrar til å gjøre det mer kostbart å forurense, og på den måten blir det mer lønnsomt for enkeltpersoner og bedrifter å benytte mindre forurensende produkter og produksjonsprosesser. Økonomiske virkemidler, som avgifter og omsettelige kvoter, er ofte best egnet til å oppfylle mål og forpliktelser i miljøpolitikken til så lave kostnader som mulig. Bruk av miljøavgifter er dessuten i tråd med prinsippet om at forurenseren betaler. Samtidig kan inntektene benyttes til å redusere skatter og avgifter som bidrar til dårligere ressursbruk i samfunnet, blant annet skatt på arbeid.

Norge var tidlig ute med å innføre miljøavgifter. Svovelavgiften ble innført i 1971, og Norge var et de første land i verden som innførte CO<sub>2</sub>-avgift i 1991. I Norge har vi de siste 20 årene gjennomført flere utredninger av miljøavgifter. Den kan nevnes at Miljøavgiftsutvalget la fram sin utredning i 1992, jf. NOU 1992: 3 *Mot en mer kostnadseffektiv miljøpolitikk i 1990-årene*. Grønn skattekommisjon ble oppnevnt i 1994 og avga sin innstilling i 1996, jf. NOU 1996: 9 *Grønne skatter – en politikk for bedre miljø og økt sysselsetting*. Av nyere dato er Særagiftsutvalget sin utredning i fra 2007, jf. NOU 2007: 8 *En vurdering av særagiftene*. Også dette utvalget hadde en relativt grundig gjennomgang av miljøavgiftene.

Det er forslagstillernes syn at Grønn skattekommisjon ikke på langt nær ble fulgt opp på en tilstrekkelig måte. Både Grønn skattekommisjon og Særagiftsutvalget var sammensatt av representanter fra miljøbevegelsen og fra partene i arbeidslivet. Ingen av utvalgene var enstemmige. I Grønn skattekommisjon var det stor uenighet om hvor langt en ville gå med å utvide CO<sub>2</sub>-avgiften. Et flertall i utvalget foreslo en utvidelse som verken representantene fra industrien eller partene i arbeidslivet kunne akseptere. Denne uenigheten viser at en må balansere hensynet til at å redusere utslipp over tid med hensynet til mulighetene for norsk næringsliv til å hevde seg i den internasjonale konkurransen.

Som vi vet ble mange av forslagene fra Grønn skattekommisjon drøftet og fremmet av Regjeringen

Bondevik I, i St.prp. nr. 54 (1997-98) Grønne skatter. Da Regjeringen Bondevik I inngikk et forlik med Arbeiderpartiet ble flere av forslagene iverksatt som del av en grønn skatteomlegging fra 1. januar 1999, jf. Innst. S. nr. 247 (1997-98). Istedenfor forslaget om å utvide CO<sub>2</sub>-aviften til å omfatte prosessindustrien gikk et bredt flertall inn for at et kvotesystem for klimagasser ble utredet. Fra 2005 ble det innført et begrenset nasjonalt system for handel med CO<sub>2</sub>-kvoter. Dette kvotesystemet ble utvidet og integrert med kvotesystemet i EU fra 1. januar 2008. Fra 2013 vil også prosessindustrien bli omfattet av kvotesystemet. Størstedelen av klimagassutslippene er da enten omfattet av EUs kvotesystem eller av CO<sub>2</sub>-avgiften. De fleste bedrifter og forbrukere står dermed overfor en pris på sine utslipp.

I representantskapsforslaget er det en tabell som tar for seg forslagene til Grønn skattekommisjon. Departementet vil blant annet vise til at fritaket for autodieselavgiften på busser ble fjernet i 1999 og bussdriften ble i den forbindelse kompensert for merkostnadene. Dette forslaget fra Grønn skattekommisjon er altså gjennomført. Det samme gjelder avvikling av støtten til kullgruvedrift på Svalbard.

Regjeringen har de siste årene gjort flere endringer for å styrke avgifter som virkemiddel for å bedre miljøet. I 2007 ble det innført NO<sub>x</sub>-avgift som ble erstattet med en avtale i 2008. Bilavgiftene er lagt om i mer miljøvennlig retning ved at engangsavgiften avhenger av CO<sub>2</sub>-utslipp og ved at årsavgiften har blitt differensiert etter bilenes miljøegenskaper. Videre innførte Regjeringen Bondevik II avgifter på klimagassene HFK og PFK i 2002. Verken innføring av NO<sub>x</sub>-avgiften, CO<sub>2</sub>-komponent i engangsavgiften eller avgiftene på HFK og PFK ble i sin tid foreslått av Grønn skattekommisjon. Dette er viktige avgiftsomlegginger som har bidratt til lavere klimagassutslipp og til at vi kan nå NO<sub>x</sub>-forpliktelsen i Gøteborgprotokollen. I tillegg er CO<sub>2</sub>-avgiften økt for innenriks luftfart, og grunnavgiften på fyringsolje, bensinavgiften og dieselavgiften er økt.

Representanten viser til at grønn skatteveksling er ønskelig. I den forbindelse viser jeg til at Regjeringen også har gjennomført skattependringer som har redusert marginals-katten på arbeid. Skattereformen i 2006 har bidratt til at arbeids- og kapitalinntekter blir behandlet likere, og det er gitt store skattelettelser til brede grupper med lave og midlere lønnsinntekter. Det vises til Meld. St. 11 (2010-2011) Evalueringen

av skattereformen 2006 for en nærmere beskrivelse av hvordan skattereformen i 2006 har virket.

Forslagstillerne foreslår en ny grønn skattekommisjon. Flere av forslagene i NOU 1996: 9 er fulgt opp, og det er gjennomført forbedringer av avgiftssystem som Grønn skattekommisjon ikke foreslo.

Blant annet er det innført et kvotesystem for klimagasser. Regjeringen arbeider med å få et skattesystem som både stimulerer til miljøvennlig adferd og til arbeid. Vi kan ikke se behov for at det settes ned en ny grønn skattekommisjon.



