

■ ■ ■ TORSTEIN BYE, ØYSTEIN DØHL OG DAG EINAR SOMMERVOLL:

## Lavere bensinavgifter – god miljøpolitikk?

**R**egjeringen foreslår reduserte bensinavgifter. Dette vil øke forurensingen fra biltrafikken. Det kan imidlertid argumenteres godt for et slikt opplegg, også i miljøsammenheng. Supplering med kostnadseffektive CO<sub>2</sub>-avgifter vil gi samme retning på samfunnsendringer som den foreslåtte konjunkturavgiften, samtidig som det ville gitt bedre miljø.

I sitt forslag til statsbudsjett, St.prp. nr. 1 (2000-2001) har Regjeringen foreslått en avgiftsændring for bensin og diesel. Forslaget er at en skal redusere særavgiftene for bensin med 82 øre nominelt fram til 1. juli 2001 ved at bensinavgiften reduseres med 50 øre/liter og CO<sub>2</sub> avgiften reduseres med 22 øre/liter. Når en tar hensyn til momsen, og at en i revidert budsjett for 2000 senket bensinavgiften med 15 øre/liter vil de totale bensinavgiftene etter 1. juli 2001 være 1,20 kroner/liter lavere enn avgiften var ved inngangen til 2000. Samtidig foreslår Regjeringen

at dieselavgiften reduseres nesten tilsvarende.

Forslaget har begeistret bilorganisasjonene, medført fortvilelse blant de som mener at avgiftene burde vært senket enda mer og avsky blant de som mener at dette er en feilslått miljøpolitikk. Noen mener her at avgiftene bør være enda lavere og at staten forsyner seg for grovt at kaken. Andre vil ha høyere avgifter og at vi skal «redde miljøet» uansett kostnader.

De som hevder at utslippene av klimagassen CO<sub>2</sub> vil øke når avgiftene reduseres har rett. Nå er det ikke trivielt å

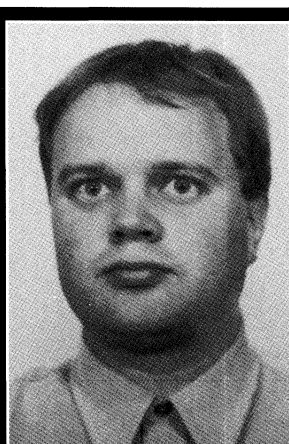
fastslå hvordan utslippene vil øke som følge av dette tiltaket. I løpet av året har bensinprisene steget med 5-10 prosent som følge av økte råoljepriser. En total avgiftslette på kroner 1,20 vil være en tilbakeføring av prisen til 1999 nivå. Råoljeprisene kan falle fra det høye nivået de er på i dag til ned mot 20 \$ per fat i løpet av et års tid. Hva en da vil gjøre med avgiftene er uklart. Noen synes å mene at bensinprisene skal være uavhengig av råoljeprisen, i så fall kan det ligge an til en avgiftsøkning hvis råoljeprisen faller (se St.prp. nr. 1) La oss se bort fra både råoljeusikkerheten og den politiske usikkerheten. Hva vil nedgangen i bensinpris fra dagens nivå gjennom avgiftsletten vil bety for bensinforbruk og utslipp av CO<sub>2</sub>?

CO<sub>2</sub>-utslippene i Norge fra mobil forbrenning utgjorde i 1998 ca. 15,7 millioner tonn<sup>1</sup>. Av dette utgjorde vei- og lufttrafikken ca. 9 mill. tonn. Utslipp relatert til husholdningene var ca. 5 mill. tonn, og utslipp relatert til industri og tjenesteytende næringer ca. 4,2 mill. tonn (eks. luftfart og fiske). Den totale avgiftsreduksjonen vil utfra dagens bensin- og dieselpris utgjøre om lag 10 prosents prisreduksjon, gitt at avgiftsreduksjonen gir tilsvarende redusert pumpepris. Dette er imidlertid ikke sikkert. Vanligvis skulle man forvente at oljeselskapene «tok» en del av avgiftsreduksjonen og ikke fullt ut lot reduserte avgifter slå ut i lavere priser.

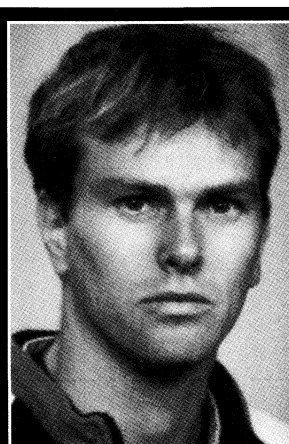
Tidligere beregninger gjort i SSB viser at priselastisiteten for drivstoff for husholdningene er om lag -0,4 (Larsen og Nesbakken 1995) Beregningene er mer usikre for industrien og de tjenes-



Torstein Bye,  
cand. oecon fra 1978, er  
forskningssjef i Statistisk  
sentralbyrå.



Øystein Døhl,  
cand. oecon fra 1998, er  
førstekonsulent i Statistisk  
sentralbyrå.



Dag Einar Sommervoll,  
dr. scient. fra 1997, er  
førstekonsulent i Statistisk  
sentralbyrå.

<sup>1</sup> Naturressurser og Miljø 2000 – De totale utslippene av CO<sub>2</sub> i Norge var 41,7 mill. tonn

teytende næringene, men et moderat anslag på priselastisiteten er at den ligger mellom -0,1 og -0,2. Ti prosents prisreduksjon skulle da gi fire prosents reduksjon i drivstoffeterspørselen fra husholdningene, noe som igjen medfører fire prosents økning i CO<sub>2</sub>-utslippene for denne sektoren. Dersom vi legger til grunn 5 mill. tonn CO<sub>2</sub>-utslipp fra denne sektoren vil dette tilsvare om lag 200 000 tonn i økte utslipp. For industri og tjenesteytende næringer skulle 1-2 prosents økning i drivstofforbruk gi om lag 42 000-84 000 tonn økte utslipp. Til sammen blir dette en økning på 242 000-284 000 tonn eller i overkant av 0,5 prosent av de totale utslippene av klimagasser i Norge. Transportøkonomisk Institutt (TØI) har gjort anslag på at veitrafikken vil øke med om lag 5 prosent som følge av avgiftsreduksjon. Hvis dette er riktig, vil utslippøkningen som følge av reduserte drivstoffavgifter, bli om lag dobbelt så høy.

Tilsvarende resultater finner man i nye beregning gjort i SSB. I beregningene har man benyttet en konsummodell for norske husholdninger (Indahl, Sommervoll og Aasness 2000), disse viser at inntektseffekten er betydelig. De foreløpige tallene gir en økning av klimagassutslipp som følge av økt bilbruk på drøye 230 000 tonn. I tillegg til dette kommer en øking av utslipp fra annet konsum på drøye 70 000 tonn, som vesentlig stammer fra en økning i konsum av flyreiser. Litt forenklet kan en si at avgiftsreformen gjør oss nordmenn litt rikere og vi konsumerer av den grunn mer av varer med luksuspreg som for eksempel flyreiser. Dette øker da utslippene til luft utover den direkte virkningen av økt bilbruk.

Det er naturlig å spørre seg om hva virkningene av redusert bensinavgift ville ha vært dersom den ikke gav en inntektseffekt. Med andre ord at en tenker seg at staten pålegger norske husholdninger ekstra skatter og avgifter, slik at virkningene i sum opphevet bensinavgiftsreduksjonen. Det må bemerkes at norske husholdningers behov for og bruk av bil varierer sterkt, og dermed er inntektseffekten også sterkt varierende. På denne bakgrunn er det vanskelig å tenke seg en skatte- og avgiftspakke som ville nøytralisere velferdsvirkningen av avgiftsreformen for

alle husholdninger. Den allerede nevnte konsummodellen for norske husholdninger har nyttefunksjoner knyttet til ulike husholdningstyper med parametre som antall barn og voksne. Dersom en bruker nytte som et velferdsmål, kan en da simulere et scenario hvor bensinprisen reduseres med en krone uten at dette får en inntektseffekt. Økningen i totalt klimagassutslipp blir i dette tilfellet 220 000 tonn, utslipp på grunn av økt bilbruk er på 260 000 tonn. Det vil si at utslipp fra øvrig konsum minker med 40 000 tonn, og en får i dette tilfellet en svak reduksjon i konsum av flyreiser.

Dersom en ser beregningene basert på ulike kilder og metoder under ett, kan en si at de synes å indikere at økningen i klimagassutslipp knyttet til bilbruk ligger området 250 000 tonn til 300 000 tonn. Videre at en må forvente en økning av utslipp knyttet til annet konsum i den grad reformen gir en inntektseffekt.

Avgiftene på bensin i Norge utgjør totalt før avgiftsreduksjonen om lag 5 kroner/liter eks. mva (Norsk Petroleumsinstitutt 2000). Hvorfor har vi disse avgiftene? Det er opplagt flere grunner. Avgiftene på bensin bidrar til å dekke en del av kostnaden ved veislitasje, trafikkulykker, eksterne kostnader ved utslipp til luft etc. I tillegg kan avgifter på bensin være et glimrende skatteobjekt hvis det er slik at elastisiteten ved prisendringer er lav. Ovenstående tall antyder at elastisiteten her ikke er spesielt lav i forhold til tilsvarende for andre goder. I Grønn skattekommissjon (NOU 1996:19) fant en at avgiftene på bensin var noe høye i forhold til inndekning av de eksternaliteter som fulgte av bruk av bensin. Nyere beregninger av TØI (Eriksen mfl. 1999) bekrefter dette. Det er selvsagt knyttet usikkerhet til slike beregninger. Dette skulle da isolert tilsi at det var rom for en viss senkning av totalavgiftene på bensin.

CO<sub>2</sub>-delen av dagens avgift på bensin utgjør 94 øre/liter, eller om lag 400 kroner per tonn CO<sub>2</sub>. I etterkant av Kyotoprotokollen, som regulerer totalutslippene av klimagasser for de såkalte Annex-B landene, har det vært gjennomført beregninger for å anslå hvilket nivå omsettbare kvoter for slike gasser ville ligge på. Anslag gitt i Stortings-

melding 29 (1997-98) *Norges Oppfølging av Kyotoprotokollen* antyder et prisnivå på 125 kr/tonn. Andre studier, se for eksempel Bruvoll og Bye (1998), antyder noe høyere priser, men likevel langt under de avgiftsnivåene som er lagt på bensin i dag. Grønn skattekommissjon anbefaler også at det er bedre med et lavt avgiftsnivå og et bredt grunnlag enn et smalt grunnlag og høye avgiftsnivåer ved en gradvis tilpasning til strammere utslippskrav. En senkning av CO<sub>2</sub> avgiften på bensin er dermed i tråd med disse analysene. Den nye foreslåtte CO<sub>2</sub> delen av bensinavgiften vil være om lag 300 kr/tonn CO<sub>2</sub>. Det er altså rom for en betydelig større lettelse i denne avgiften på bensin.

Hvis Regjeringens avgiftsforslag skal kritiseres så må det være for at den ikke tar skrittet fullt ut og foreslår en senkning av CO<sub>2</sub>-avgiften til 30-40 øre/liter (mot forslaget 72 øre/liter) slik at den kom på nivå med de anslag som gjelder for mulige kvotepriser på klimagasser internasjonalt (150 kroner/tonn CO<sub>2</sub>). Hvorvidt en slik reduksjon i CO<sub>2</sub>-avgiften vil lede til en økning eller reduksjon i de totale drivstoffavgiftene i forhold til hva Regjeringen legger opp til, er avhengig av hvilket nivå bensinavgiften da eventuelt vil komme til å ligge på.

I diskusjonen omkring bensinavgifter har mange argumenter vært fremme. Et av dem har vært at bensinavgiftene i Norge nå er så høye at de medfører et urimelig kostnadsnivå for norske bedrifter. Sammenligninger med andre land viser imidlertid at bensinprisene i Norge ikke er urimelig høye, se for eksempel Dagens Næringsliv 10/9-00. Et annet argument er at høye bensinpriser i Norge medfører store handelslekkasjer til for eksempel Sverige. I forhold til norsk handel totalt er imidlertid dette kun krusninger.

Når en avgiftslette på bensin gir økte utslipp av klimagassen CO<sub>2</sub> og dermed en tilsynelatende gal retning på miljøpolitikken i forhold til de utslippskrav vi står overfor, så betyr det ikke at det er noe galt med bensinavgiften. Derimot er det naturlig at en fokuserer mer på andre utslippskilder, hvor prisene for å slippe ut CO<sub>2</sub> er vesentlig lavere enn de burde vært. For eksempel kunne et alternativ til konjunkturavgiften være CO<sub>2</sub>-avgifter på industrien.

Dette ville lede til frigjøring av ressurser fra industrien, noe som også er en hensikt med konjunkturavgiften. Samtidig ville miljøpolitikken styrkes vesentlig i riktig retning.

### REFERANSER:

Bruvoll, A. og Bye, T. (1998): Utslipp av metan og kvotepriser på klimagasser. *Økonomiske Analyser* 7/98, Statistisk sentralbyrå

Eriksen, K. S., Markussen, T. E. og Pütz, K. (1999): Marginale kostnader ved transportvirksomhet. Rapport 464/1999, TØI.

Indahl, B., Sommervoll, D. E. og Aasness, J. (2000): Virkninger på forbruksmønster, levestandard og klimagassutslipp av endringer i konsumentpriser, *foreløpig rapport*, Statistisk sentralbyrå.

Larsen, B. M. og Nesbakken, R. (1995): Norske CO<sub>2</sub>-utslipp 1987-1993. En studie av CO<sub>2</sub>-avgiftens effekt. *Rapport 95/14*, Statistisk sentralbyrå.

Naturressurser og miljø 2000: *Statistiske Analyser* 34, Statistisk sentralbyrå.

Norsk Petroleumsinstitutt 2000:

<http://www.np.no/>

NOU 1996: 9: *Grønne skatter – en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting*, Norges offentlige utredninger.

St. prp. nr. 1 (2000-2001) s. 71. ■