



Synspunkter på bilavgiftssystemet

Rapport fra NHO



Innhold

Forord	03
Sammendrag	04
1 Problemstilling	08
2 Prinsipielt utgangspunkt	09
2.1 Effektive bruksavhengige avgifter	09
2.2 Fiskale avgifter	09
2.3 Andre økonomiske virkemidler	10
2.4 Avvik fra prinsippene	10
2.5 Total virkemiddelkostnad	10
2.6 Konklusjon	10
3 Dagens bilavgiftssystem	11
3.1 Veibruksavgift på drivstoff	11
3.2 CO ₂ -avgiften på drivstoff	16
3.3 Engangsavgiften på bil	16
3.4 Vrakpantavgift	19
3.5 Årsavgift	20
3.6 Vektårsavgift	21
3.7 Omregistreringsavgift	22
3.8 Bompenger	22
4 Omlegging til et mer effektivt avgiftssystem på lang sikt	23
4.1 Veibruksavgiften på drivstoff	23
4.2 CO ₂ -avgiften på drivstoff	25
4.3 Engangsavgiften på bil	25
4.4 Vrakpantavgift	25
4.5 Årsavgift	25
4.6 Vektårsavgift	25
4.7 Omregistreringsavgiften	25
5 Omlegging til et mer effektivt avgiftssystem på kort og mellomlang sikt	26
5.1 Veibruksavgiften på drivstoff	26
5.2 CO ₂ -avgiften på drivstoff	27
5.3 Engangsavgiften på bil	28
5.4 Vrakpantavgift	29
5.5 Årsavgift	29
5.6 Vektårsavgift	29
5.7 Omregistreringsavgift	29
Vedlegg: Litteratur	30

Forord

Transportsektoren står for en tredel av klimagassutslippene i Norge, og transportsektoren utgjør 65 prosent av utslippene utenfor kvotepliktig sektor. For å nå norske klimamål er det derfor avgjørende at man klarer å redusere utslippene fra transport.

Omstillingen til lavere utslipp skaper muligheter for innovasjon og ny næringsvirksomhet, samtidig som vi styrker næringslivets konkurransevne. Norge kan utnytte erfaring, kunnskap og kompetanse fra andre deler av energisektoren til å utvikle nye løsninger innen infrastruktur, biobaserte produkter og lavutslippsteknologi. Dette kan gi grunnlag for ny næringsvirksomhet med et nedslagsfelt utover landets grenser.

Det offentlige har en sentral rolle når det gjelder å løse utfordringer knyttet til klimagassutslipp og kø i byområder. Da må et bredt sett av virkemidler tas i bruk samtidig:

- Det krever forbedringer med hensyn til infrastrukturutvikling og vedlikehold, tilgjengelighet, frekvens, tid, komfort og pris.
- Infrastrukturutvikling og transportsystemene må kobles tettere sammen med areal- og planarbeidet. Arealplanleggingen må legge til rette for økt nærhet mellom bolig, arbeidsplasser og fritidsaktiviteter.
- Overgangen til elektrisitet, biodrivstoff og hydrogen må stimuleres, slik at teknologien tas i bruk når den er tilgjengelig. Tidlig implementering åpner mulighet for næringsutvikling som kan plassere norsk næringsliv langt fremme i utvikling av nye transportløsninger. Det krever en aktiv tilrettelegging for næringsutvikling fra myndighetenes side.
- Mer gods må fra vei til bane og sjø. Det blir viktig å utnytte den ledende stillingen som norsk maritim industri har til også å stimulere lavutslippsløsninger til sjøs.
- Offentlig sektor kan gjennom sin innkjøpsmakt gi viktige bidrag for utvikling av nye innovasjoner og ny næringsvirksomhet.

Rammen for denne politikken ligger i NHOs politikkdokumenter om samferdsel, energi og klima og offentlige innkjøp. I dokumentet «Norske energiressurser i det grønne kappløpet» anbefaler vi endringer av bil- og drivstoffavgiftene for å stimulere til kjøp og bruk av biler og drivstoff med mindre utslipp av klimagasser. Her konkretiserer vi hvilke endringer som må til.

Bilteknologien utvikles ikke i Norge. Det vi kan satse på, er markedsinsentiver for å være en tidlig bruker av ny teknologi. Norge ligger spesielt i forkant med markedsintroduksjon av elbiler. CO₂-utslippene fra nye biler er redusert med 40 prosent siden 2006, blant annet ved at det er stilt strenge internasjonale krav til utslipp og ved å belønne lav- og nullutslippsbiler. Siden levetiden på biler i Norge er lang, vil utskifting av bilparken likevel ta 15–20 år. Videre utslippsreduksjoner krever at teknologien videreutvikles og virkemiddelbruken utvides og forsterkes.

Denne rapporten omhandler kun bilavgiftssystemet. Avgiftssystemet må utformes slik at transportbehovet dekkes mest mulig effektivt, at næringslivet gis konkurransedyktige betingelser og at utslippene reduseres kostnadseffektivt. Rapporten gir en prinsipiell og detaljert vurdering av de ulike elementene i bilavgiftssystemet, med forslag til endringer på kort og lang sikt. Rapporten er et innspill til regjeringens helhetlige gjennomgang av bilavgiftssystemet i Revidert nasjonalbudsjett 2015, og til arbeidet i Grønn skattekommisjon og med kommende statsbudsjetter.

I tillegg til å se på endringer i avgiftsstrukturen, bør det også vurderes hvordan disse kan inngå i markedsmekanismer for å sette fart på omstillingen. NOx-fondet har vært et vellykket tiltak for å omstille maritim sektor når det gjelder NOx-utslipp. Gjennomgangen av bilavgiftene bør også se nærmere på hvordan en slik mekanisme kan utvides til også å gjelde CO₂-komponenten innen landbasert tungtransport. Innrettingen må utredes nærmere.

Rapporten er en videreføring og ajourføring av en tilsvarende NHO-rapport fra 2012. Den er utarbeidet med deltakelse fra Norges Bilbransjeforbund, NHO Logistikk og Transport, NHO Transport, Energi Norge og Norsk Petroleumsinstitutt, med Erik Birkeland fra Norsk Petroleumsinstitutt som forfatter.

Oslo, mars 2015



Petter Haas Brubakk
Direktør næringspolitikk
Næringslivets Hovedorganisasjon

Sammendrag

Avgiftssystemet overfor veitransporten må utformes slik at det bidrar til at transportbehovet dekkes mest mulig effektivt, at næringslivet får konkurransedyktige rammebetingelser og at miljøkostnadene blir minst mulig (kapittel 1). I den varslede omleggingen av avgiftssystemet må samtlige hensyn som systemet skal eller bør ivareta vurderes, og det må foretas en avveining mellom de ulike hensynene.

Dette notatet er begrenset til å drøfte hvordan bilavgiftssystemet bør utformes slik at systemet gir både riktige insentiver og forutsigbarhet på sikt. Notatet starter med en omtale av det prinsipielle grunnlaget for avgiftene før deretter å drøfte dagens avgiftssystem i forhold til disse prinsippene. Notatet trekker deretter opp noen synspunkter på hvordan et fremtidig avgiftssystem bør utformes på lang og kort sikt.

Prinsipielt utgangspunkt

Bilavgiftene må få en god prinsipiell forankring (kapittel 2). Avgifter som er rent fiskalt begrunnet bør være minst mulig vridende. Avgifter som skal påvirke tilpasningen, bør være kostnadseffektive og treffsikre. Samtidig er det viktig at avgiftspolitikken ivaretar konkurransevnen, er teknologinøytral og innebærer minst mulig dobbeltbeskatning.

Når det er konflikt mellom prinsipper for effektiv avgiftsutforming og næringslivets konkurransevne, må hensynet til konkurransevnen tillegges størst vekt. Det samfunnsøkonomiske tapet vil sannsynligvis bli langt større ved tap av konkurransevne enn om avgiftene ikke får en fullt ut kostnadsriktig utforming.

Det bør gis midlertidig avgiftslette/subsidier for å stimulere markedet til å ta i bruk mer miljøvennlige produkter og ny teknologi. Insentivene bør være tilstrekkelig langsiktige til å bygge opp markeder, og avviklingen forutsigbar. Omfattende insentiver for å importere ny teknologi bør kombineres med at staten tar initiativ til samarbeidsavtaler som gir norsk industri utviklingsmuligheter.

Dagens avgiftssystem - status

I statsbudsjettet for 2015 er det regnet med at de tradisjonelle motorvognavgiftene blir på 50,1 milliarder kroner. I tillegg kommer bompengene på 8,5 milliarder kroner. Med et slikt omfang, er det nødvendig at bilavgiftene utformes slik at de bidrar til best mulig samfunnsøkonomisk tilpasning. Gjennomgangen av avgiftssystemet for transport viser at det er betydelig avvik fra prinsippene (kapittel 3).

Veibruksavgiftene (tidligere kalt bensin- og diesellavgifter) er begrunnet med at transporten skal stå overfor sine marginale kostnader. Beregningene av de marginale kostnadene er usikre, og det er faglig uenighet om hvilke elementer som skal inngå i beregningene. Det er derfor avgjørende at kostnadene blir beregnet riktig og at det er åpenhet rundt beregningene.

Sammenholdt med prinsippene for effektiv avgiftspolitikk er dagens veibruksavgifter lite egnet:

- Veibruksavgiften på bensin dekker de gjennomsnittlige samfunnsmessige kostnadene.
- Veibruksavgiften på diesel dekker ikke de gjennomsnittlige samfunnsmessige kostnadene, men dekker kostnadene ved kjøring utenfor tettsteder, der mesteparten av kjøringen skjer.
- Avgiftsnivået svekker konkurransevnen da avgiftene på drivstoff gjennomgående er høyere enn tilsvarende avgifter innen EU.
- Avgiftene er ikke treffsikre, og de bidrar derfor i liten grad til å løse de underliggende problemene. Avgiftene er for lave til å prise kostnader i byene, som køer og lokale utslipp, riktig. På den annen side er avgiftene til dels for høye i forhold til kjøring utenfor byer og tettsteder.
- Avgiftene er neppe kostnadseffektive, da andre sektorer som bidrar til samme type samfunnsmessige kostnader (som støy og partikkelutslipp), i liten grad står overfor tilsvarende avgifter.
- Dobbeltregulering skjer ved at det innføres køprising (tidsdifferensierte bompenger) samtidig med at køkostnadene er inkludert i drivstoffavgiftene.

På sikt bør all kjøring på vei stilles overfor sine marginale kostnader, uansett drivstoff. Veibruksavgiftene må derfor over tid legges om.

Markedsimperfeksjoner kan forsvare at det i en overgangsfase gis insentiver til å fase inn *nye, mer miljøvennlige drivstoff*. For at politikken skal lykkes kreves det at insentivene er tilstrekkelig langsiktige og at utfasingen av insentivene er varslet i god tid. Virkemidlene bør være teknologinøytrale. Det er i dag store forskjeller i bruken av insentiver mellom de ulike alternative drivstoffene. På sikt bør også nye former for drivstoff avgiftsbelegges, slik at de marginale skadestkostnadene reflekteres i prisen. **CO₂-avgiften** på drivstoff er treffsikker, men ikke kostnadseffektiv da avgiften er langt høyere enn den internasjonale kvotepreisen.

Engangsavgiften er fiskalt begrunnet og innebærer et særlig høyt avgiftsnivå på én vare. Bil kan ikke lenger sies å være et luksusgode. For mange er bil nødvendig for å dekke transportbehovet, særlig utenfor de store byene hvor kollektivtilbudet er mindre utbygd. Skattemessig innebærer den høye avgiften et effektivitetstap. Utformingen har imidlertid positiv effekt på inntektsfordelingen.

Nyere biler har bedre egenskaper knyttet til sikkerhet og miljø. Utformingen av avgiften er treffsikker med hensyn på CO₂- og NO_x-utslippene. NO_x-elementet er beregnet ut fra marginalkostnadene og er kostnadseffektivt. CO₂-elementet er langt høyere enn forventet kvotepris. Begge elementene innebærer dobbeltregulering. Med de gjeldende utslippskrav til nye biler (Euro 6) er det imidlertid så liten forskjell på bensin- og dieselbiler at NO_x-avgiften neppe påvirker valg av bil.

Det samlede virkemiddelapparatet overfor elbil er betydelig og innebærer en langt høyere virkemiddelkostnad for å redusere CO₂-utslippene enn på andre områder. Ladbare hybridbiler (plug-in) har i dag lavere utslipp enn hybridbiler som ikke kan lades, men har ikke hatt bedre insentiver. Fra 1.1.2015 ble imidlertid fradraget i vekt-komponenten for ladbare hybridbiler økt til 26 prosent, noe som er positivt. Engangsavgiften bør være teknologinøytral med hensyn til miljøkostnader ved kjøring.

Vrakpanten må sikre en tilstrekkelig innsamling av utrangerte biler. Vrakpanten har i lange perioder ikke vært indeksjustert, noe som har svekket ordningen. Verken midlertidig eller varig økning av vrakpanten vil øke utskiftingstakten på bil på sikt. Men det kan tenkes at en annen virkemiddelbruk kan redusere bilparkens gjennomsnittsalder.

Årsavgiften er en fiskal avgift som prinsipielt sett ikke burde vært lagt på næringslivet. Det miljøbegrunnede tillegget for eldre dieselbiler uten partikkelfilter er ment å supplere veibrukelementet på diesel. Men miljøtillegget er verken teknologinøytralt eller gir noen insentiv til å redusere utslippene. Årsavgiften er lite fleksibelt utformet. Omlegging til forsikringsavgift kan gi bedre fleksibilitet.

Vektårsavgiften, differensiert med hensyn til miljø og veislitasje, kan være et supplement til drivstoffavgiftene. Høyere avgiftsnivå i Norge enn i EU-land vil svekke konkurranseevnen.

Omregistreringsavgiften er en fiskal avgift som prinsipielt sett ikke bør ilegges innsatsfaktorer i næringslivet. Den pågående omleggingen er positiv.

Bompenger er i stor grad akseptert som en måte å finansiere samferdselsprosjekter på. Bompenger påvirker imidlertid trafikken på tilsvarende måte som veibruksavgiftene. For å få en mest mulig samfunnsøkonomisk tilpasning, bør veibruksavgifter og bompenger ses i sammenheng, da begge avgiftene påvirker tilpasningen.

Langsiktig system

Avgiftssystemet bør utvikles slik at vi får et mer treffsikkert og kostnadseffektivt system med forutsigbare rammebetingelser på lang sikt. Omleggingen må skje gradvis og vil kreve tid. Den vil neppe fullt ut være på plass før rundt 2025.

Som påpekt foran, bryter dagens avgiftssystem overfor veitrafikk og kjøretøy med flere av prinsippene for effektiv beskatning. Både en betydelig fiskal beskatning, som vrir tilpasningen, og lite treffsikre bruksavhengige avgifter gir effektivitetstap. Et avgiftssystem som skal være prinsipielt forankret og treffsikkert for å redusere de samfunnsmessige kostnadene biltrafikken gir, vil kunne gi provenyendringer. Hvordan dette faktisk vil slå ut, vil være avhengig av de enkelte elementer i avgiftssystemet, utforming av veiprisingen, hvilket koelement som er nødvendig for å få flyt i trafikken, subsidiering av ny teknologi m.m.

Også med dagens system blir det provenyendringer. For 2015 er avgiftsinntektene anslått til 50,1 milliarder kroner. Dette er vel 3,5 milliarder lavere enn inntektsanslaget for 2014 (saldert budsjett). Den sterke økningen i salget av elbiler medførte at avgiftsinntektene i 2014 ble cirka 3 milliarder kroner lavere enn budsjettet. Ved at endringene vil skje gradvis og over et lengre tidsrom anses eventuelle provenyendringer ikke å være et vesentlig problem.

Prinsipielt bør kjøretøy stå overfor sine marginale kostnader, uansett drivstoff og motorteknologi. Avgiftssystemet må være mest mulig treffsikkert og teknologinøytralt, noe dagens veibruksavgifter ikke er.

En omlegging av *veibruksavgiftene* til et system med elektronisk *veiprising* kan sikre dette. I forbindelse med gjennomgangen av bilavgiftene og den nye grønne skattekommissjonen bør et system med veiprising utredes. Satsene bør variere med når og hvor bilene kjører, med utslipp i henhold til Euro-klasser og med vekten på kjøretøyet. Et slikt system vil stimulere til mer effektiv utnyttelse av veinettet og redusere de samfunnsmessige kostnadene ved kjøring. Investerings- og driftskostnadene ved innkrevningssystemet må utformes slik at systemet gir betydelige samfunnsøkonomiske gevinster.

En forutsetning for en slik omlegging er at veibruksavgiftene blir redusert tilsvarende, slik at en ikke får dobbeltbeskatning. Dessuten må også utenlandske kjøretøy stå overfor tilsvarende kostnader. Ved fastsettelse av satsene må det tas hensyn til norsk konkurranseevne for næringslivet generelt. Veiprising, med høyere priser i rushtiden, må videre kombineres med en sterk satsing på utbygging av kollektivtransport i de større byene.

Med en veiprising som reflekterer de samfunnsøkonomiske marginalkostnadene, vil bompenger i tillegg dempe trafikken ytterligere og gi et samfunnsøkonomisk tap. Bompenger bør derfor avvikes i sin nåværende form. I stedet bør det utvikles nye måter å finansiere veiutbygging på, som i minst mulig



grad påvirker tilpasningen. Dette kan for eksempel gjøres ved at byregioner får overført deler av inntektene fra veibruksavgiftene (som elementene som skal prise kø og lokal luftforurensning) for å løse lokale samferdselsproblemer.

En omlegging til generelle energiavgifter vil ikke gi et treffsikkert og effektivt system. Det er heller ikke gitt at all energibruk til transportformål, som elektrisitet, rent teknisk kan ilegges energiavgifter tilsvarende de marginale kostnadene. I så fall vil omleggingen verken være prinsipielt forankret eller troverdig som et langsiktig og forutsigbart avgiftssystem.

CO₂-avgiftene på drivstoff bør tilsvare den internasjonale kvoteprisen og prinsipielt sett bør transportsektoren inkluderes i kvotesystemet. Dersom myndighetene velger å beholde *CO₂-avgiftene* på drivstoff, bør de tilsvare den internasjonale kvoteprisen.

Engangsavgiften bør fortsatt stimulere til kjøp av biler med lave utslipp. Avgiftssystemet må utformes teknologinøytralt. I en overgangsfase bør ny teknologi gis avgiftsinsentiver, slik det er gjort med elbiler. Videre utredning er nødvendig for å være sikker på at avgiftssystemet blir optimalt. Provenyet bør i prinsippet reduseres da en høy fiskal avgift på én vare ikke gir optimal beskatning.

Vrakpanten må være tilstrekkelig til å sikre at utrangerte biler blir levert inn til godkjent oppsamlingssystem. Gitt tilstrekkelig nivå, bør vrakpanten indeksjusteres jevnlig.

Brukerrelaterte elementer i *årsavgift* og *vektårsavgift* (miljø og vekt) bør innarbeides i veiprisingen slik at avgiftssystemet blir mest mulig rasjonelt og enkelt, samt at dobbeltbeskatning unngås.

Omregistreringsavgiften på nyttekjøretøy bør på sikt fjernes helt og for personbiler erstattes av en flat avgift som dekker kostnadene ved omregistreringen.

Endringer på kort og mellomlang sikt

Her ser vi på endringer som kan gjennomføres på kort sikt uten større systemendringer. Frem til langsiktige systemendringer kan være på plass, bør avgiftene gradvis endres i retning av det ønskede systemet. På kort sikt bør *veibruksavgiften* på autodiesel holdes på dagens nivå, noe som dekker de marginale kostnadene ved kjøring utenfor byene. Merkostnadene ved bykjøring kan dekkes inn ved kjøprising (tidsdifferensierte bompenger). For å unngå dobbeltbeskatning må veibruksavgiften både på bensin og autodiesel justeres i takt med innføring av kjøprisingen. Kjøprising forutsetter at kollektivnettet bygges ut.

En slik løsning ivaretar konkurransevnen i rimelig grad. Mesteparten av tungtransporten foregår utenfor tettbygd strøk. Kjøprising vil også øke næringslivets kostnader, men kan samtidig gi redusert køkjøring og dermed økt fremkommelighet og lavere tidskostnader. En generell økning i avgiften på diesel vil svekke konkurransevnen uten å gi tilsvarende positive ringvirkninger. De fleste EU-land har lavere drivstoffavgifter enn Norge. Dessuten må det tas hensyn til at Norge er et land med lange avstander og dermed høye transportkostnader. En generell økning i avgiftene på diesel bør derfor uansett ikke skje før avgiftsnivået i EU er blitt betydelig høyere.

Bompenger og annen veiprising må innkreves på en enklest mulig måte. Norske og utenlandske transportører må likebehandles.

For *miljøvennlige drivstoff* bør det i en overgangsperiode gis avgiftsinsentiver for å overvinne imperfeksjoner i markedet. Nødvendig forutsigbarhet og langsiktighet må sikres. Avviklingen bør være forutsigbar. Subsidiene må stå i et rimelig forhold til miljøgevinsten. Umodne og kostbare teknologier bør ikke gis subsidier. Eventuell støtte bør gis direkte til videre forskning og utvikling.

Det er mulig å redusere utslippene fra veitransporten ved økt bruk av biodrivstoff. Dette kan fremmes ved å:

- Gi bioetanol delvis fritak for veibruksavgift i noen år, slik det er blitt gjort for biodiesel. I første omgang bør det siktes mot å stimulere til bruk av E5 (5 prosent innblandet bioetanol), da alle bensinbiler kan bruke dette drivstoffet.
- Utvikle markedssegmenter for E10 (10 prosent bioetanol), B30 (30 prosent biodiesel) og B100. Dette krever tilstrekkelige avgiftsinsentiver, slik at økt innblanding ikke gir dyrere drivstoff og høyere driftskostnader. Alle biler kan ikke bruke slike drivstoff, og disse må derfor selges parallelt med B7 og E5. Avgiftsinsentivet må derfor være så stort at det dekker selskapenes merkostnader og økt risiko både for selskap og kunder.
- Gi E85 fullt fritak også når produksjonen skjer i Norge.

Ifølge budsjettavtalen for 2015 er det enighet om å øke omsetningspåbudet for biodrivstoff til veitrafikk og gi økte insentiver. Dette vil gjøre det mulig å utvikle markeder for særlig E5 og B30, forutsatt at avgiftsinsentivene godtas av ESA. For å gi nødvendig forutsigbarhet, bør det imidlertid avklares hvor lenge disse vil gjelde. Endringene skal fremmes i Revidert nasjonalbudsjett våren 2015.

Intensjonen om å innføre veibruksavgift på naturgass og LPG nå, vil svekke fremtidige muligheter for bruk av biogass og biopropan. Vi oppfatter en slik innføring som ikke å være i samsvar med det regjeringen tidligere har signalisert for veibruksavgift for alternative drivstoffer. En innføring av veibruksavgift bør skje gradvis, i samarbeid med transportnæringen og i takt med de faktiske mulighetene til å ta i bruk biogass og biopropan.

Elbiler og hydrogenbiler bør fortsatt fritas for veibruksavgiften til teknologien er konkurransedyktig. Hybridbiler bør foreløpig avgiftsbelegges bare ut fra bruken av tradisjonelle drivstoff, ikke ut fra kjøring med egenprodusert strøm.

På mellomlang sikt bør *CO₂-avgiften* på drivstoff gradvis justeres, slik at den over noen år blir lik den internasjonale kvoteprisen.

Nivået på *engangsavgiften* bør i prinsippet reduseres gradvis over tid. En provenynøytral omlegging fra eie til bruk vil imidlertid øke næringslivets transportkostnader og ha negativ effekt på inntektsfordelingen. En slik omlegging frarådes.

Forutsigbarhet og gradvise endringer i avgiftssystemet er helt nødvendig for ikke å risikere store verdisvingninger i bilparken, som igjen vil gå ut over bileiere og bilforhandlere.

Med de nye Euro 6-kravene er det liten forskjell på NOx-utslipp fra nye bensin- og dieselmotorer. NOx-elementet bør derfor fjernes.

Det bør stimuleres til økt salg av plug-in hybridbiler. Fordelen med plug-in biler er at disse bilene er aktuelle for husholdninger med bare én bil, noe rene elbiler (foreløpig) ikke er. Engangsavgiften bør være teknologisk nøytral målt i forhold til reduserte utslipp. Ifølge budsjettavtalen for 2015 skal fratrekke i vekt-komponenten i engangsavgiften økes til 26 prosent. Dette er positivt.

På kort sikt bør dagens fritak for el- og hydrogenbiler samt reduserte avgifter for hybridbiler og E85-biler videreføres. Elbiler har også en rekke andre fordeler som fritak for bompenger, mulighet til å kjøre i kollektivfelt mv. Disse fordelene bør reduseres gradvis. Kollektivfeltet bør stenges for elbiler der omfanget utfordrer fremkommeligheten for busser.

Hydrogenbiler er en mindre utviklet teknologi enn elbiler, og insentivene bør derfor være lenger. Både E85 og hydrogen krever oppbygging av kostbar infrastruktur. Dersom myndighetene ønsker å gi insentiver for slik teknologi, bør en derfor starte i begrensede markeder med flåter av kjøretøy. Da kan en få utviklet et lokalt marked og høste erfaringer med slik teknologi. Gitt at teknologien kan bli aktuell i massemarkedet, kan slike lokale markeder gradvis utvikles videre i takt med markedsutsiktene. En slik strategi vil være mer målrettet enn generelle virkemidler og gi en lavere tiltakskostnad for en gitt miljøgevinst.

Vrakpanten bør sikre innlevering av utrangerte biler. Det bør kartlegges om dagens vrakpant er tilstrekkelig for å sikre at utrangerte biler blir levert inn. Erfaringer med økt vrakpant i 2013 kan tyde på at panten ikke har vært tilstrekkelig. Gitt tilstrekkelig nivå, bør vrakpanten indeksreguleres jevnlig.

Årsavgiften på mindre biler er en fiskal avgift, uten store negative virkninger på inntektsfordelingen. Det miljøbegrunnede tillegget for eldre dieselmotorer er verken teknologinøytralt eller gir noen insentiv til å redusere utslippene. Miljøtillegget bør derfor fjernes. Avgiften bør bli mer fleksibel, noe regjeringens varslede omlegging til en forsikringsavgift kan gi.

Vektårsavgiften kan på sikt innarbeides i veiprisingen. I mellomtiden bør EUs minimumssatser legges til grunn.

Omregistreringsavgiften på kjøretøy under 7,5 tonn bør erstattes med et gebyr som dekker myndighetenes kostnader ved omregistrering. Avgiften er redusert over flere år, noe som er betydelige skritt i riktig retning.

1 | Problemstilling



Bilavgiftene er i flere år gradvis lagt om for å påvirke utviklingen i miljøvennlig retning. Regjeringen tar sikte på å legge frem en helhetlig gjennomgang av bilavgiftene i Revidert nasjonalbudsjett 2015¹. Hensikten er å stimulere til en mer moderne og miljøvennlig bilpark. Det varsles også en videreføring av avgiftsfordelene for nullutslippsbiler til 2017 og dagens unntak fra veibruksavgift for alternative drivstoff til 2020. Regjeringen har satt ned en Grønn skattekomisjon som har som mandat å foreslå «grønne skatteskipt som vrir beskatningen mot miljøskadelige aktiviteter»². Utvalget ble oppnevnt i statsråd 15. august 2014 og skal levere innstillingen innen 1. desember 2015.

For næringslivet er det viktig at de enkelte avgiftene får en prinsipiell forankring og sikrer forutsigbarhet. Dersom dette skal oppnås, er det viktig at alle sider ved systemet blir tilstrekkelig vurdert og at det er åpenhet om analysene. Alle aktører må få tillit til at omleggingen er godt prinsipielt forankret og vil være robust, uavhengig av endringer i teknologi og sammensetning av Storting og regjering.

Innenfor veitrafikken står en overfor en rekke problemstillinger³. Økonomisk vekst og befolkningsvekst vil gi økt etterspørsel etter transporttjenester. Fra 2011 til 2040 forventes Norges befolkning å øke med 30 prosent, mens veksten i byene, som alt har kapasitetsproblemer i transportsystemet, forventes å bli opp mot 40 prosent⁴. Transportsystemet må utformes slik at transportbehovet dekkes mest mulig effektivt og med minst

mulig personskader, at næringslivet får konkurransedyktige rammebetingelser og at miljøkostnadene blir minst mulig. For å løse utfordringene kreves innsats på mange felt. Avgiftssystemet er ett av flere virkemidler, og det er avgjørende at avgiftssystemet utformes slik at insentivene trekker i ønsket retning. Avgiftssystemet må derfor vurderes i forhold til samtlige hensyn systemet skal eller bør ivareta, og det må foretas en avveining mellom dem.

Hensikten med denne rapporten er å drøfte hvordan bilavgiftssystemet bør utformes slik at systemet gir både riktige insentiver og forutsigbarhet på sikt. Notatet starter derfor med en drøfting av de prinsippene som bør være førende for avgiftssystemet. Dagens avgiftssystem drøftes i forhold til disse prinsippene. Notatet trekker deretter opp hvordan et fremtidig avgiftssystem bør utformes – basert på disse prinsippene. Avslutningsvis drøftes hvilke endringer som bør gjøres på kort og mellomlang sikt som kan ta oss noen skritt nærmere de langsiktige løsningene. Myndighetenes signaler om avgiftsombegging settes inn i denne sammenheng⁵.

1 Prop 1 LS (2014 – 2015) Skatter, avgifter og toll 2015

2 Finansdepartementet (2014)

3 Se for eksempel Vegdirektoratet (2011)

4 Meld. St. 21 (2011–2012) Norsk Klimapolitikk

5 Bilavgiftssystemet er også drøftet i andre rapporter, herunder NAF (2011) og NAF mf (2013)

2 | Prinsipielt utgangspunkt

Det er vanlig å skille de statlige avgiftene i to hovedgrupper: Fiskale avgifter, eller kjøpsavgifter, og avgifter som skal korrigere for eksternaliteter, ofte kalt bruksavhengige avgifter. De bruksavhengige avgiftene er i utgangspunktet ment å korrigere for eksterne kostnader som ikke ivaretas av markedet, som for eksempel miljøkostnader. Hensikten er å påvirke tilpasningen. Fiskale avgifter, derimot, skal primært gi inntekter til staten, men uten å påvirke tilpasningen i større grad. Ett eksempel her er merverdiavgiften.

I praksis er dette skillet ikke alltid likefrem: Bruksavhengige avgifter gir staten inntekter, og fiskale hensyn kan gjøre det vanskelig å redusere en slik avgift dersom de samfunnsmessige kostnadene går ned. Fiskale avgifter har i flere tilfeller blitt lagt om for å påvirke tilpasningen. Avgifter kan også utformes mer eller mindre samfunnsøkonomisk effektivt.

2.1 Effektive bruksavhengige avgifter

Bruksavhengige avgifter innføres for å korrigere for samfunnsmessige kostnader som ikke ivaretas i prisene. Satt riktig vil slike avgifter gi økt samfunnsmessig effektivitet samtidig som de gir proveny til staten. For å oppnå best mulig resultat må avgiftsnivået være riktig, og avgiften må utformes kostnadseffektivt og være treffsikker. Den bør også sikre effektivitet over tid (dynamisk effektiv), og en bør unngå dobbeltregulering.

Nivået på en bruksavhengig avgift bør settes lik den marginale skaden i likevektssituasjonen – det vil si når de samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltakene er gjennomført. Tiltak som koster mindre enn avgiften per enhet blir da gjennomført, mens dyrere tiltak ikke blir det. Ofte vil en ikke ha nok informasjon til å fastsette rett avgiftsnivå. I stedet settes et politisk nivå på hvor stor utslippsreduksjonen skal være eller hvilken miljøkvalitet som skal oppnås. Avgiften bør settes lik den marginale kostnaden ved å gjennomføre målet.

At avgiften er kostnadseffektiv menes at det ikke er mulig med andre virkemidler for å oppnå en gitt målsetting, for eksempel en utslippsreduksjon, til lavere kostnad. Det innebærer at utslipp som medfører samme marginale skade, skal avgiftsbelegges likt. CO₂-utslipp, som gir samme skade uansett hvor utslippet skjer både med hensyn til sted og sektor, skal derfor i prinsippet ha samme avgift uansett hvor utslippet skjer og hvem som er ansvarlig.

At avgiften er treffsikker menes at den er utformet for å løse de underliggende problemene. For eksempel vil én avgift på partikkelutslipp som settes lik gjennomsnittlig marginale skade, være lite treffsikker. Avgiften bør i stedet utformes slik at den er høyest der skaden er størst: Den bør være høy i byer, der skaden tidvis er stor, og null i distriktene, der utslippene ikke gjør skade. En treffsikker avgift vil være målrettet for å redusere en samfunnsmessig kostnad.

For at en avgift skal være dynamisk effektiv må den også sikre gode fremtidige rammebetingelser: Næringsliv og forbrukere må ha tillit til at avgiften vil gi langsiktige og forutsigbare rammebetingelser, slik at de kan foreta nødvendige investeringer og andre tiltak for å tilpasse seg avgiften. Avgiften må også være teknisk nøytral med hensyn til fremtidige løsninger. Som regel kjenner en ikke hvilke teknologier som mest effektivt vil redusere problemene i fremtiden.

Dobbeltregulering bør unngås. Dobbeltregulering skjer der ett mål søkes oppnådd med to eller flere virkemidler. Virkemidlene kan i noen tilfeller virke gjensidig styrkende. Men det er også en fare for at virkemidlene motarbeider hverandre eller at samlet virkemiddelbruk blir lite oversiktlig og dermed ikke lenger gir gode insentiver. I slike tilfeller kan det bli vanskeligere å nå målsettingen, eller kostnadene ved å nå målet kan øke. Generelt sett er det derfor ønskelig å unngå dobbeltregulering. Dersom myndighetene likevel velger dobbeltregulering, må det sikres at den samlede virkemiddelbruken er gjensidig støttende og reduserer kostnadene ved å nå målet.

2.2 Fiskale avgifter

En fiskal avgift er, i motsetning til bruksavhengige avgifter, mest effektiv dersom næringsliv og forbrukere i minst mulig grad endrer tilpasning. Det er vanlig å skille mellom avgifter på innsatsfaktorer (produksjon av varer og tjenester) og forbruk.

Generelt bør vareinnsats ikke beskattes, med mindre avgiftene skal korrigere for eksterne effekter. Det er ikke effektivt med fiskale avgifter som stiller ulike sektorer eller produsenter overfor ulike relative priser på innsatsfaktorer eller som vrir prisforholdet mellom importerte og hjemmeproduerte varer og tjenester.

Fiskale avgifter på forbruk bør ilegges slik at påvirkningen blir minst mulig; enten ved at lik avgift legges på alt forbruk (som merverdiavgiften), eller ilegges lite prislede varer, for eksempel luksusvarer⁶.

Ved utformingen av fiskale avgifter er virkningen på inntektsfordelingen viktig. Utfordringen her er at varer som er lite prislede, som mat, bør ut fra fiskale hensyn ha en høy avgift. Det vil gi lite effektivitetstap. Men en slik avgiftsutforming vil ha en dårlig fordelingsprofil. Fordelingspolitisk er det bedre å kreve inn avgift på varer som forbindes med luksus enn på nødvendighetsgoder.

2.3 Andre økonomiske virkemidler

Det offentlige krever også inn gebyrer og sektoravgifter for å finansiere offentlige tiltak. Slike gebyrer skal dekke kostnadene ved tiltaket de er ment å finansiere. Et eksempel her er parkeringsavgifter og bompenger.

2.4 Avvik fra prinsippene

Disse prinsippene er en god rettesnor for politikktutformingen. Men i praksis vil en måtte avvike noe fra en streng praktisering av slike prinsipper.

En viktig årsak er internasjonale konkurranseforhold. Dersom viktige handelspartnere har lavere avgifter enn Norge, vil dette kunne føre til svekket konkurransevne, utflytting av næringsvirksomhet, avgiftsmotivert grensehandel og smugling. Forholdet til våre handelspartnere i EU er spesielt viktig.

Både fiskale og bruksavhengige avgifter kan påvirke inntektsfordelingen på en politisk sett uakseptabel måte.

Videre kan det være riktig med avvik dersom det er imperfeksjoner i markedet. Det kan for eksempel være vanskelig å ta i bruk ny og ukjent teknologi fordi forbrukerne er skeptiske. Samtidig vil næringslivet trenge tid for å prøve ut teknologien i et marked, og produksjonen kan trenge en viss størrelse slik at kostnadene reduseres og produktet blir konkurransedyktig. I slike tilfeller kan det være samfunnsmessig riktig å avvike prinsippene midlertidig til teknologien er tilstrekkelig moden.

En måte å gjøre dette på er å gi avgiftslette for enkelte produkter/teknologier; det vil si at produktet subsidieres. Subsidier via avgiftssystemet bør begrenses til å ta i bruk tilgjengelig teknologi – utviklingen av teknologien bør finansieres gjennom direkte forskningsstøtte. Videre er muligheten til å gi subsidier begrenset av EØS-regelverket. Avvik fra EUs energiskattedirektiv⁷ blir i stor grad ansett som subsidie, og det er derfor begrenset hvilke avgiftslettelse Norge kan innføre.

For at en subsidie skal få ønsket effekt er det nødvendig at virkemiddelbruken er tilstrekkelig langsiktig, slik at både produsenter og forbrukere kan være sikre på at de tilpasninger de gjør ikke vil straffe seg på lang sikt. Forutsigbarhet og lang-

siktighet er nødvendig. En aktuell problemstilling her er også hvor mye Norge skal gjøre for å ta i bruk ny teknologi som ikke utvikles og produseres i Norge.

Når det gis subsidier, er det avgjørende at tiltaket gir en betydelig læringseffekt. Omfattende insentiver for å importere ny teknologi bør kombineres med at staten initierer samarbeidsavtaler som gir norsk industri utviklingsmuligheter. Ett eksempel her er at vi har brukt store summer for å subsidiere inn elbiler, uten at dette har gitt nye arbeidsplasser og kompetanseoppbygging. Staten kunne her koordinert innkjøp av elbiler til bruk i offentlig regi og samtidig initiert samarbeidsavtaler der norsk delproduksjon, kompetansebygging og forskning hadde inngått, ref. flyavtaler. Avvik fra hovedprinsippene bør følges opp med evalueringer, videre forskning og formidling av kunnskapen.

2.5 Total virkemiddelkostnad

I en vurdering av samfunnsmessige målsettinger må en vurdere den totale virkemiddelkostnaden. Kostnaden ved å gjennomføre et mål er ikke bare kostnaden ved selve endringen, for eksempel innføring av ny teknologi. Men en må også ta med kostnadene som følger av de virkemidlene som må innføres for å få teknologien innført, som ringvirkninger av avgifter og andre tiltak.

2.6 Konklusjon

Bilavgiftene må få en god prinsipiell forankring. Fiskale avgifter bør være minst mulig vridende. Avgifter som skal påvirke tilpasningen bør være kostnadseffektive og treffsikre. Samtidig er det viktig at avgiftspolitikken ivaretar konkurransevnen, er teknologinøytral og innebærer minst mulig dobbeltbeskatning.

Når det er konflikt mellom prinsipper for effektiv avgiftsutforming og næringslivets konkurransevne, må hensynet til konkurransevnen tillegges størst vekt. Det samfunnsøkonomiske tapet vil sannsynligvis bli langt større ved tap av konkurransevne enn om avgiftene ikke får en fullt ut kostnadsriktig utforming.

Det bør gis midlertidig avgiftslette/subsidier for å stimulere markedet til å ta i bruk mer miljøvennlige produkter og ny teknologi.

Avgiftspolitikken bør være forutsigbar. Avgiftsinsentiver for å fremme nye løsninger bør være stabile over et så langt tidsrom at nye markeder kan bygges opp. Avvikling av insentivene bør kunne forutsettes på bakgrunn av klare kriterier med hensyn til markedsomfang og konkurransedyktighet.

⁶ Rent teknisk kan en si at effektivitetstapet øker med kvadratet av skattesatsen. Dette tilsier, alt annet likt, at avgiften på ulike produkter bør være mest mulig lik.

⁷ Rådets direktiv 2003/96/EF

3 | Dagens bilavgiftssystem

Ifølge statsbudsjettet tas det i 2015 inn 50 milliarder kroner i bilrelaterte avgifter, se tabell 1. I tillegg tas det inn bompenger; i 2013 med cirka 8,5 milliarder kroner.

Tabell 1
Proveny fra avgifter knyttet til veitransport.
Mill. kr. 2015

Motorvogn		Drivstoff	
Engangsavgift	18 500	Veibruksavgift på bensin	5 670
Årsavgift	10 300	Veibruksavgift på autodiesel	11 025
Vektårsavgift	380	Veibruksavgift på gass	45
Omregistreringsavgift	1 320	CO ₂ -avgift på bensin	1 103
		CO ₂ -avgift på autodiesel	1 773
		CO ₂ -avgift på gass	10
Sum	30 500		19 626

Kilde: Prop. 1 LS (2014–2015) Skatter, avgifter og toll 2015 og endringer i Stortinget, ref. Budsjettavtalen (2014). Proveny fra CO₂-avgiften på bensin og autodiesel er anslått. Det er lagt til grunn 6 % biodiesel og 2 % bioetanol i 2. halvår.

Sett i forhold til saldert budsjett for 2014, har provenyet fra bilavgiftene blitt redusert med vel 3 milliarder kroner. Dette skyldes særlig at inntektene fra engangsavgiften forventes å gå ned med nesten 2,7 milliarder kroner. Dessuten er omregistreringsavgiften blitt redusert, og det stilles økt krav til innblanding av biodrivstoff, noe som reduserer provenyet fra CO₂-avgiften. Samtidig reduseres avgiftene på biodrivstoff. Inntektene fra bilavgiftene i 2014 er i *Ny saldering av budsjettet*⁸ blitt redusert med tilsvarende beløp. Det er her særlig inntektene fra engangsavgiften som er endret til 18,7 milliarder kroner i 2014, ned fra 21,2 milliarder kroner i saldert budsjett.

Vi kjenner ikke detaljert hvordan avgiftsinnbetalingen er fordelt mellom næringsliv og husholdning. Grovt sett betaler husholdninger størsteparten av engangsavgiften, årsavgiften, omregistreringsavgiften og avgiftene på bensin. 40 prosent av personbilsalget er næringsbiler, og næringslivet betaler disse avgiftene på personbiler, samt lavere satser på lette biler som hovedsakelig er beregnet for næringslivet (varebiler, dro-sjer). Tyngre kjøretøy er fritatt. Mesteparten av næringslivets transport bruker diesel, og avgiftene på diesel betyr mye for næringslivet, særlig for tungtransporten. Tungtransport står for om lag 40 prosent av bruken av autodiesel, personbiler for 40 prosent og andre lette biler for 20 prosent.

3.1 Veibruksavgift på drivstoff

3.1.1 Hensikt og utforming

Den tidligere bensinavgiften og dieselaavgiften kalles nå begge veibruksavgift. Veibruksavgiften på bensin er i 2015 4,87 kr/l og på autodiesel 3,82 kr/l. Avgiftene ble holdt nominelt uendret fra 2014. Avgiftene skal ivareta samfunnsmessige marginalkostnader ved transport, som ulykker, kø, støy, regulerte utslipp (partikler, NO_x, mv.) og veislitasje. De ulike kostnadselementene er ikke spesifisert i drivstoffavgiftene, men underforstått. Veibruksavgiften er ilagt per liter drivstoff og skal i prinsippet dekke den gjennomsnittlige marginalkostnaden ved bilkjøring. Biogass har fritak fra veibruksavgiften, mens biodiesel (som tilfredsstiller bærekraftskriteriene, se 3.1.7) er ilagt halv veibruksavgift; 1,91 kr/l. Bioetanol, som kan blandes i bensin, har hittil hatt samme veibruksavgift per liter som bensin. Fra 1.7.2015 vil bioetanol i henhold til Budsjettavtalen (2014) få halv veibruksavgift og biodiesel fullt fritak. Samtidig er intensjonen å innføre veibruksavgifter på naturgass med kr 5,95 per Sm³ og på LPG med kr 6,91 per kg. Avgiftsnivået på gass tilsvarer veibruksavgiften på bensin.

3.1.2 Avgiftsnivå

I figur 1 er marginalkostnadene og avgiftsnivå for bensin og autodiesel i 2007 sammenliknet. Dataene er hentet fra Særvavgiftsutvalget^{9, 10}. Veibruksavgiften på bensin ligger litt under de gjennomsnittlige marginalkostnadene, mens veibruksavgiften på diesel ligger til dels betydelig under.

Beregningene av de marginale kostnadene er imidlertid usikre. Det er betydelig faglig uenighet om hvilke elementer som bør inkluderes. For eksempel har Særvavgiftsutvalget tatt med ulykkeskostnadene, men det gjorde ikke Econ¹¹ i den rapporten Særvavgiftsutvalget ellers henter sine tall fra. Econ påpekte at det er stor usikkerhet om hva som egentlig er marginale effekter på ulykkesrisikoen og hvor mye av dette som allerede

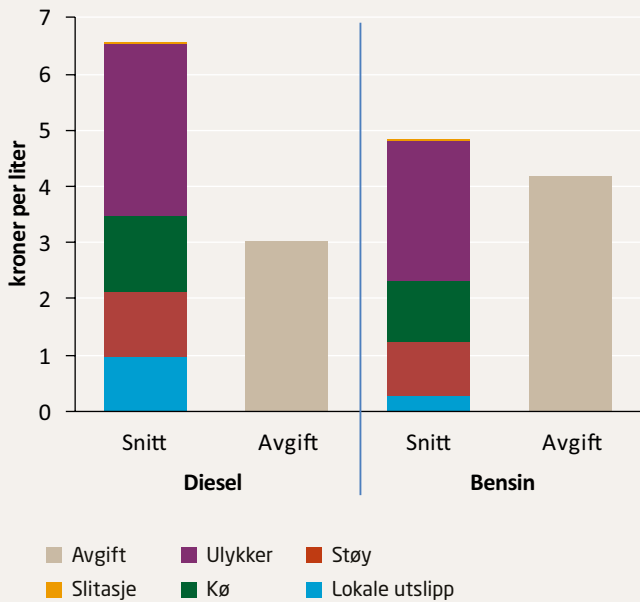
8 Prop. 36 S (2014–2015)

9 NOU 2007:8

10 Transportøkonomisk institutt har publisert en rapport med nye beregninger. I rapporten påpekes at de nye anslagene ikke uten videre kan brukes som anslag på avgiftsnivå. Det har ikke vært tid til å vurdere beregningene til TØI. Disse tallene er derfor ikke benyttet. Se Thune-Larsen m.fl. (2014)

11 Econ (2003)

Marginale gjennomsnittskostnader og veibruksavgift. Personbiler.



Figur 1

Kilde: NOU 2007:8

er internalisert gjennom for eksempel forsikringer. Etter Econs vurdering er de eksisterende kostnadsestimater for ulykker for usikre til at de bør danne grunnlag for en avgiftsberegning av de enkelte transportformene. Econ inkluderte også deler av engangsavgiften som bruksavhengig avgift fordi verdien av bilen reduseres med kjørt distanse.

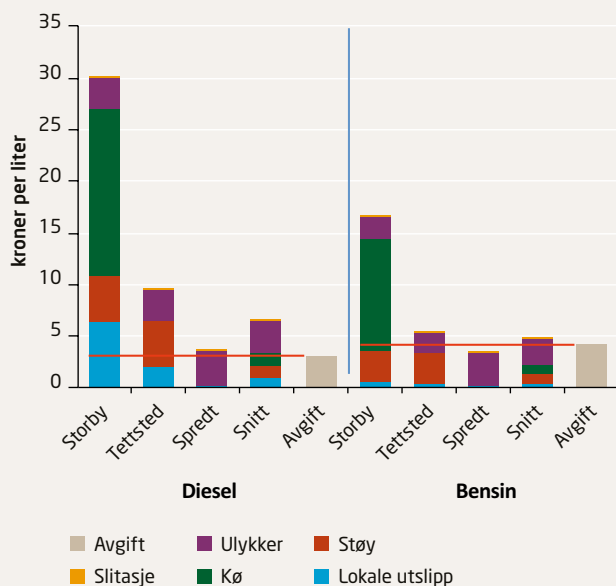
Dessuten er flere av kostnadselementene beregnet ut fra den marginale skaden i dag. Denne skaden er for høy fordi skaden blir redusert dersom avgiftssystemet blir utformet mer treffsikkert. En avgift skal ifølge teorien settes lik marginal skade når tiltaket er gjennomført. For eksempel vil kjøprising (tidsdifferensierte bompenger) i de store byene bidra til å redusere køene, og den marginale kostnaden reduseres. Den køkostnaden som det er riktig å bruke, er den gjenværende kostnaden når tilpasningen til kjøprisingen er gjennomført. Dersom den marginale kostnaden skal legges til grunn, er det avgjørende at den blir beregnet riktig og at det er åpenhet rundt beregningene.

3.1.3 Treffsikkerhet

Kostnadene ved bilkjøring varierer mye med hvor og når bilkjøringen skjer, se figurene 2 og 3. Men veibruksavgiften er uavhengig av sted og tid, og veibruksavgiften påvirker dermed i liten grad folks kjøremønster.

Drivstoffavgiftene er høyere enn kostnader ved kjøring i distriktene. Næringsliv og husholdninger betaler for mye for kjøringen i distriktene, mer enn det faglig er grunnlag for, med tilhørende effektivitetstap. Mesteparten av kjøringen finner sted utenfor byer og tettsteder.

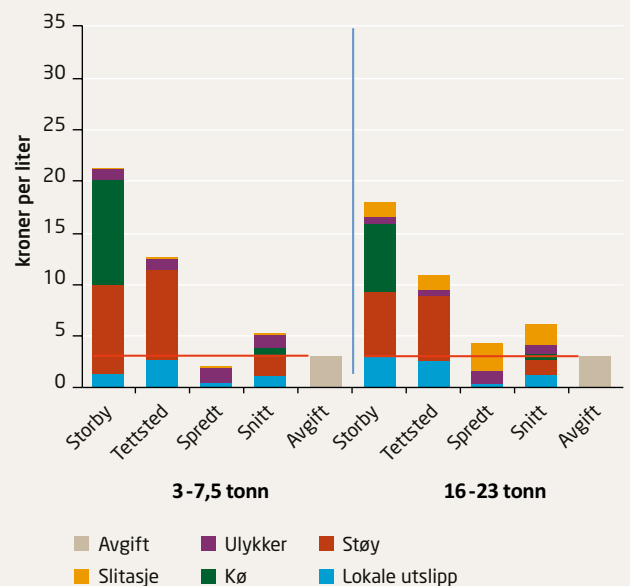
Marginale kostnader fordelt på bostedstype. Personbiler.



Figur 2

Kilde: NOU 2007:8

Marginale kostnader fordelt på bostedstype. Godsbiler.



Figur 3

Kilde: NOU 2007:8

På den annen side er kostnadene ved kjøring i byer høyere enn avgiftene. Men også her treffer drivstoffavgifter dårlig. For eksempel oppstår køkostnadene bare i de store byene og til visse tider på døgnet, men «køelementet» i drivstoffavgiften er uavhengig av hvor og når kjøringen skjer. «Køelementet» påvirker dermed i liten grad omfanget av køene. Utslipp av partikler har en høy samfunnsmessig kostnad i tettbygde områder, særlig i kuldeperioder med stillestående luft. I spredtbygde strøk gir slike utslipp ingen skade. Slike forhold medfører at veibruksavgiften ikke reflekterer kostnadene ved kjøring i byer, spesielt ikke i rushtiden. Dermed blir trafikken for stor i byene, med tilhørende samfunnsøkonomiske kostnader.

Dessuten varierer utslippskostnadene med renseteknologien: Nye biler har teknologi som reduserer om lag 95 prosent av de regulerte utslippene. Men da veibruksavgiftene er uavhengig av teknologi, påvirker ikke veibruksavgiftene valg av teknologi og heller ikke utslippene. Disse forholdene medfører at veibruksavgiften ikke er treffsikker. Det samfunnsøkonomiske tapet kan her være betydelig.

3.1.4 Kostnadseffektivitet

Også andre aktiviteter bidrar til tilsvarende samfunnsmessige kostnader, men uten å være avgiftsbelagt. Dette gjelder særlig utslipp av partikler, støy og ulykker på andre områder enn veitrafikk. Det er derfor tvilsomt om politikken er utformet kostnadseffektivt på tvers av sektorer.

3.1.5 Dobbelregulering

Avgiftspolitikken sammen med tekniske krav til biler innebærer en dobbeltregulering. De som kjøper nye biler, betaler for mye i veibruksavgift, mens de som har gamle biler, betaler for lite. Samtidig betaler den som kjøper ny bil for pålagt rensutstyr. Denne bruken av virkemidler støtter ikke opp under hverandre.

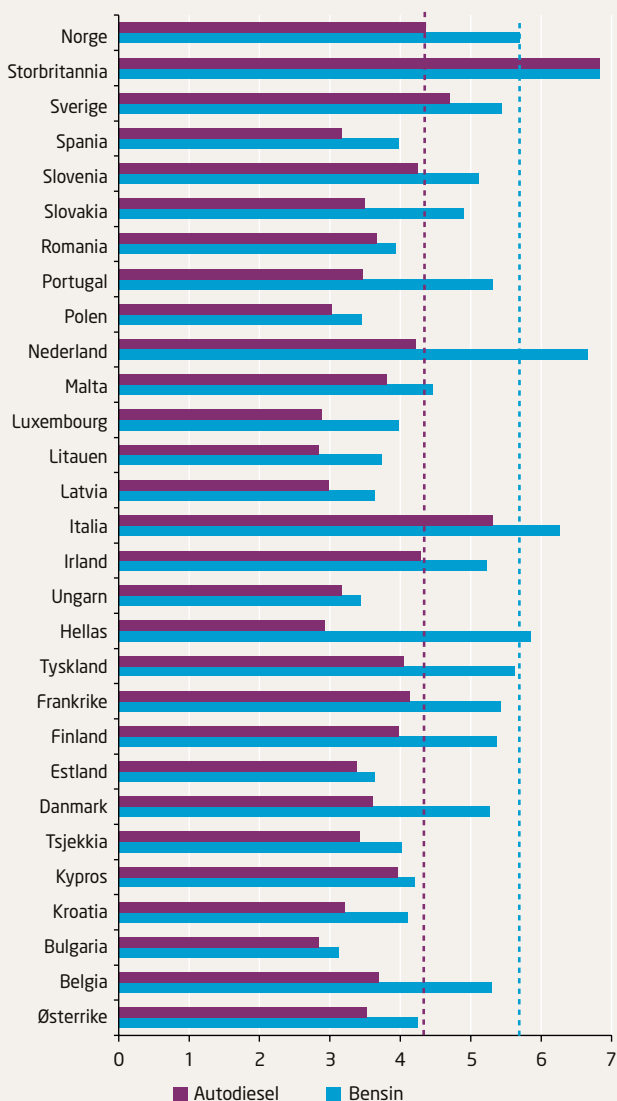
Et annet område med mulig dobbeltregulering er innføring av tidsdifferensierte bompenger samtidig med at det er køelement i drivstoffavgiften. Da betales både køelement i drivstoffavgiften og kjøprisen – altså dobbelt betaling for samme kostnad.

3.1.6 Konkurranssevne og grensehandel

Lavere veibruksavgift og CO₂-avgift (se 3.2) på autodiesel enn bensin skyldes sannsynligvis hensynet til næringslivets konkurransevne, både for transport- og vareproduserende næringer. Dette gjelder ikke bare i Norge. Ifølge energiskattedirektivet i EU¹² er minimumssatsen for bensin høyere enn for autodiesel (359 mot 330 euro/m³). I alle EU-land er bensin avgiftsbelagt høyere enn autodiesel. Unntaket er Storbritannia, der bensin og autodiesel avgiftsbelegges likt. Figur 4 viser at avgiftsnivået i Norge er høyt i forhold til resten av Europa. Når det gjelder bensin, har Italia, Nederland, Hellas og Storbritannia høyere avgift, mens for autodiesel har Italia, Sverige og Storbritannia høyere avgift. Avgiftene på bensin er nesten en krone høyere i Norge enn gjennomsnittet i EU, mens autodiesel ligger om lag 60 øre høyere.

For eksportnæringer og langtransport innen Norge utgjør dieselkostnadene om lag 25 prosent av driftskostnadene¹³. Konkurransutsatt virksomhet i Norge har høye transportkostnader sammenliknet med konkurrentene i andre land – transportkostnadene som andel av omsetningen var nesten fire ganger så høy som gjennomsnittet for Europa¹⁴. Selv om

Avgifter i Norge og EU-land, kr/l.



Figur 4

Kilde: EU Oil Bulletin mars 2015. Dato for oppdatering av landenes avgifter varierer, de fleste er fra 2014 og 2015. Omregnet til NOK med kurs på € 8,6, som er gjennomsnitt for de ti første dagene i mars 2015; kilde Norges Bank. For Sverige er avgiftene oppdatert fra 2014 til 2015 med kurs 93 kr. For Norge er avgiftsnivået for 2015.

12 Rådets direktiv 2003/96/EF

13 Mail fra Norges Lastebileierforbund

14 NOU 2001:29

kilden her ikke er ny, er det lite trolig at forholdene har endret seg vesentlig. For store deler av næringslivet finnes ikke noe alternativ til veitransport. Prisen på autodiesel er derfor en viktig rammebetingelse for norsk næringsliv, og den har betydning for næringsutviklingen og bosettingen i distriktene. En økning i avgiften på diesel vil svekke konkurranseevnen ytterligere.

Høyere drivstoffavgifter i Norge enn i våre naboland fører også til svekket konkurranseevne for norske transportører i innenlands transport, avgiftsmotivert grensehandel og til at vogntog som kommer fra utlandet, tar med mer drivstoff inn i landet enn tillatt.

3.1.7 Nye drivstoff

Dagens virkemidler

For å fremme bruken av nye drivstoff som gir mindre utslipp av CO₂ og komponenter som gir lokale forurensingsproblemer, er noen drivstoff helt eller delvis unntatt veibruksavgift. I EU omtales elektrisitet, hydrogen, biodrivstoff, naturgass, LPG og syntetiske drivstoff som alternative drivstoff, ref. artikkel 2 i infrastrukturdirektivet¹⁵.

I Norge har elektrisitet, biogass og hydrogen fullt fritak, og de dekker dermed ikke sine marginale kostnader. LPG og naturgass har CO₂-avgift og er foreløpig unntatt for veibruksavgift, men intensjonen er å innføre full veibruksavgift på LPG og naturgass fra 1.7.2015. Elektrisitet har elavgift; se senere.

For biodiesel og bioetanol er politikken lagt opp annerledes. Staten har gitt oljeselskapene et omsetningspåbud for biodrivstoff på 3,5 prosent av omsatt bensin og autodiesel. Det er halv veibruksavgift på biodiesel. Biodiesel som ikke innfrir EUs bærekraftskriterier¹⁶, får full veibruksavgift. For bioetanol er det full veibruksavgift (som for bensin). Ved innblanding med mer enn 50 prosent er bioetanolen fritatt for veibruksavgift. Dersom et slikt drivstoff importeres, er hele volumet fritatt for veibruksavgift og CO₂-avgift, også bensinen i blandingen. Dersom en tilsvarende blanding lages i Norge, blir disse avgiftene ilagt bensinen i blandingen. Dette innebærer at det ikke vil være lønnsomt å produsere bensinblandinger med større andel bioetanol i Norge.

Ifølge Budsjettavtalen (2014) skal omsetningspåbudet økes til 5,5 prosent fra 1.7.2015. Samtidig vil biodiesel få fullt fritak og bioetanol halv veibruksavgift.

Det ble i 2013 omsatt 173 millioner liter biodrivstoff, som tilsvarer 4,2 prosent av drivstoff solgt til veiformål. I hovedsak oppfylles kravet ved å blande inn opptil 7 prosent biodiesel i nesten all autodiesel (6,2 prosent i gjennomsnitt i 2013). I tillegg blander enkelte selskaper også noe bioetanol i bensin, og det selges mindre volum av produktene E85 (85 prosent bioetanol, 15 prosent bensin), B30 og B100 (henholdsvis 30 og 100 prosent biodiesel). I 2013 ga biodrivstoff en reduksjon i CO₂-utslippene på 466 000 tonn.

Begrunnelse for unntak

Bruk av nye drivstoff gir omtrent de samme samfunnsøkonomiske kostnadene som bruk av bensin og autodiesel med hensyn på ulykker, kø, støy og veislitasje. De regulerte utslippene kan variere: El- og hydrogenbiler har ikke utslipp av NO_x og partikler, men gir oppvirvling av veistøv. Kravene til utslipp fra nye bensin- og dieselmotorer er nå så strenge at kostnadene ved restutslippet er lave. I prinsippet burde biler som bruker nye drivstoff betale omtrent samme veibruksavgift som den eksisterende bilparken.

På kort og mellomlang sikt kan avgiftsfritak forsvares fordi det her kan være betydelige markedshindringer. Forbrukerne kan være skeptiske til nye og ukjente produkter. Produsenter og tilbydere tar en betydelig risiko ved å forsøke å markedsføre nye produkter. Men på sikt, når produktene er mer modne og har tatt en markedsandel av betydning, bør også nye former for drivstoff avgiftsbelegges, slik at de marginale skadekostnadene reflekteres i prisen.

Virkemidlene for å sikre en overgang til mer miljøvennlig drivstoff må innrettes slik at både investorer, som ser industrielle og kommersielle muligheter, og forbrukerne gis nødvendig forutsigbarhet og langsiktighet. Avgiftspolitikken må ta hensyn til at nye drivstofftyper trenger tid til å etablere seg i markedet og gjøres kommersielt lønnsomme.

Avviklingen av insentiver bør være forutsigbar. Dette kan gjøres ved å fastsette hvor lenge insentivene vil vare, eventuelt sette kriterier med hensyn til utvikling i pris (gradvis avtrapping av insentivet i takt med prisfall), og størrelsen på markedet. Det kan være grunn til å revidere virkemiddelbruken dersom den gir utilsiktede virkninger av betydning, eller utviklingen viser at markedet ikke blir levedyktig.

Men det er svært vanskelig å forutsi hvilke teknologier som vil bli dominerende i fremtiden: Bilprodusentene forsker på forskjellige teknologier, og utviklingen har kommet ulikt langt både med hensyn til teknisk utvikling og kostnad. Utformingen av virkemidlene vil derfor måtte variere, men det er viktig at subsidiene står i rimelig forhold til miljøgevinsten. Umodne og kostbare teknologier bør ikke gis subsidier. I stedet bør eventuelt støtte gis til videre forskning og utvikling.

Konklusjon

Markedsimperfeksjoner kan forsvare at det i en overgangsfase gis insentiver til å fase inn nye, mer miljøvennlige drivstoff. For at politikken skal lykkes kreves det at insentivene er tilstrekkelig langsiktige og at utfasingen av insentivene er varslet i god tid. Virkemidlene bør være teknologinøytrale. Men på sikt bør også nye former for drivstoff avgiftsbelegges, slik at de marginale skadekostnadene reflekteres i prisen.

¹⁵ EU (2014)

¹⁶ Miljødirektoratet (2013)



Foto: Shutterstock

Det er i dag store forskjeller i bruken av insentiver mellom de ulike alternative drivstoffene. Politikken blir neppe kostnads-effektiv. Det er for eksempel liten grunn til å gi bioetanol full veibruksavgift når biodiesel har halv veibruksavgift.

3.1.8 Konklusjon

Veibruksavgiftene (tidligere kalt bensin- og diesellavgifter) er begrunnet med at transporten skal stå overfor sine marginale kostnader. Men beregningene av de marginale kostnadene er usikre, og det er faglig uenighet om hvilke elementer som skal inngå i beregningene. Det er derfor avgjørende at kostnadene blir beregnet riktig og at det er åpenhet rundt beregningene. Videre utredning er påkrevet.

Sammenholdt med prinsippene er utformingen av dagens veibruksavgifter lite egnet:

- Veibruksavgiften på bensin dekker om lag de gjennomsnittlige samfunnsmessige kostnadene.
- Veibruksavgiften på autodiesel dekker ikke de gjennomsnittlige samfunnsmessige kostnadene, men dekker kostnadene ved kjøring utenfor tettsteder, der mesteparten av kjøringen skjer.

- Avgiftsnivået svekker konkurransevnen da avgiftene på drivstoff gjennomgående er høyere enn tilsvarende avgifter innen EU.
- Avgiftene er ikke treffsikre, og de bidrar derfor i liten grad til å løse de underliggende problemene. Avgiftene er for lave til å prise kostnader i byene, som køer og lokale utslipp, riktig. På den annen side er avgiftene til dels for høye i forhold til kjøring utenfor byer og tettsteder.
- Avgiftene er neppe kostnadseffektive da andre sektorer som bidrar til samme type samfunnsmessige kostnader (som støy og partikkelutslipp) i liten grad står overfor tilsvarende avgifter.
- For å fremme bruken av nye drivstoff brukes delvis avgiftslette og delvis omsetningskrav. Bruken av virkemidler er ikke teknologinøytral, og det er store forskjeller i insentiver mellom de ulike alternative drivstoffene.
- Dobbelregulering skjer ved at det innføres kjøprising (tidsdifferensierte bompenger) samtidig med at køkostnadene er inkludert i drivstoffavgiftene.
- På sikt bør all kjøring på vei stilles overfor sine marginale kostnader, uansett drivstoff. Veibruksavgiftene må derfor over tid legges om.

3.2 CO₂-avgiften på drivstoff

3.2.1 Hensikt og utforming

Avgiftens formål er å bidra til kostnadseffektive reduksjoner av utslipp av klimagassen CO₂. Det er ilagt CO₂-avgift per liter solgt bensin og diesel, samt på LPG og naturgass. CO₂-avgiften kan regnes om til avgift per tonn utslipp av CO₂, se tabellen under.

Biodrivstoff, som i prinsippet ikke gir netto CO₂-utslipp, er ikke ilagt CO₂-avgift. Dette gjelder også biogass innblandet i LPG og LNG. Dersom gassen inneholder mer enn 50 prosent biogass, har hele blandingen fullt fritak for CO₂-avgift.

Tabell 2
CO₂-avgifter på drivstoff 2015.

Avgift	Avgiftsnivå	Avgift kr per tonn CO ₂
Bensin, kr/liter	0,95	410
Autodiesel, kr/liter	0,63	237
Naturgass, kr/Sm ³	0,67	337
LPG, kr/kg	1,01	337
Biodrivstoff	fritak	

Kilde: Prop. 1 LS (2014–2015) Skatter, avgifter og toll 2015

Til sammenlikning lå den internasjonale kvoteprisen i gjennomsnitt i 2014 under 37 kroner per tonn og EUA forwardprisen for 2015 ligger i underkant av 52 kroner/tonn (kilde: Miljødirektoratets hjemmeside).

Det er imidlertid mulig for det enkelte land å inkludere i kvotesystemet sektorer som i dag ikke er med (opt-in)^{17 18}.

3.2.2 Vurdering

Det er en direkte kobling mellom CO₂-utslipp og forbruk av den enkelte energivare. Avgiften er derfor treffsikker.

Men CO₂-avgiftene varierer mye mellom ulike produkter og anvendelser. Den er derfor ikke kostnadseffektivt utformet. Generelt sett er CO₂-avgiftene i Norge høyere enn den internasjonale kvoteprisen, og avgiften er dermed ikke kostnadseffektivt utformet i forhold til våre handelspartnere innen EU og i forhold til kvotepliktig sektor. Videre er CO₂-avgiften på bensin betydelig høyere enn på diesel, noe som stimulerer til en overgang fra bensin til autodiesel. Da det i hovedsak er private husholdninger som bruker bensin, og bensin er lite prisfølsomt, er effektivitetstapet sannsynligvis ikke stort. Men utformingen kan ha dårlig fordelingseffekt.

3.2.3 Konklusjon

CO₂-avgiften på drivstoff er treffsikker, men ikke kostnadseffektiv.

3.3 Engangsavgiften på bil

3.3.1 Hensikt og utforming

Engangsavgiften har først og fremst til hensikt å skaffe staten inntekter, men de senere år er også miljø (CO₂ og NO_x) og sikkerhet tillagt vekt. Det er gradvis lagt mer vekt på CO₂- og NO_x-utslipp og mindre vekt på motoreffekt. Gjennom en progressiv satsstruktur er det videre lagt vekt på fordelingshensyn.

Engangsavgiften er hovedsakelig lagt på personbiler. Importerte bruktbiler gis et fradrag i engangsavgiften basert på kjøretøyets alder. Fra 1. januar 2015 ble det innført en refusjonsordning for engangsavgift ved utførsel av engangsavgiftspliktig motorvogn. Næringskjøretøy skjermes helt eller delvis fra engangsavgiften. Blant annet større lastebiler og busser er fritatt for engangsavgift. Kjøretøy som hovedsakelig er egnet for bruk i næring, men også kan benyttes som privatbil (varebiler, drosjer, minibusser), betaler en prosentandel av engangsavgiften. Næringslivets kjøp av øvrige personbiler har full engangsavgift. Næringsandelen for hele 2013 var 43,3 prosent, mens den i 2012 var 41,6 prosent (kilde: OFV).

Engangsavgiften beregnes som hovedregel på bakgrunn av vekt, effekt og utslipp av CO₂. CO₂-elementet ble innført i 2007 og erstattet motorvolum som avgiftskomponent. Hovedformålet med omleggingen var å motivere ytterligere til kjøp av kjøretøy med lave CO₂-utslipp. Siden 2007 er CO₂-kravet for å få redusert engangsavgift gradvis gjort strengere i takt med den tekniske utviklingen. Uten en slik justering ville insentivet til å velge biler med enda lavere utslipp enn i dag svekkes over tid. Dessuten ville inntektene fra engangsavgiften gå ned når CO₂-utslippene blir redusert.

I 2012 ble det innført et NO_x-element i engangsavgiften. Nyere tester og målinger viste at utslippskrav til lette dieserbiler (frem til Euro 5) ikke har redusert NO_x-utslippene i forhold til Euro 0. Dette til tross for at bilene har tilfredsstillende utslippskravene ved gjeldende testmetoder. Årsaken er at testmetoden er for «snill» i forhold til faktisk kjøring. Særlig kjøring i byer og om vinteren gir større NO_x-utslipp enn kravene tilsier. NO₂-utslippene, som er mest helseskadelig, øker mest. EU angir at utslippene fra diesebilene i praktisk bruk i gjennomsnitt er 40 ganger høyere enn bensinbiler¹⁹. Bensin, hybrid og elektriske biler har ingen problemer med å klare Euro-kravene også i praktisk bruk. NO_x-avgiften er utformet slik at den skal stimulere til kjøp av biler med mindre NO_x-utslipp. Med Euro 6-kravene, som gjelder fra september 2014, vil utslippene fra dieserbiler bli nesten like lave som fra nye bensinbiler.

17 EU (2003) Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community (art. 24)

18 EU (2014b) 2030 Climate and Energy Policy Framework Brussels (point 2.13)

19 EU (2011)

Hydrogen- og rene elbiler er av miljøhensyn fritatt for engangsgavgift. For hybridbiler, der batteriet lades under kjøring ved bruk av bensin- eller dieselmotor, inngår verken effekten knyttet til den elektriske motoren eller vekten av elektromotoren og batteripakken i avgiftsgrunnlaget. Ladbare hybridbiler (plug-in) har i dag lavere utslipp enn hybridbiler som ikke kan lades, men har ikke hatt bedre insentiver. Fra 1.1.2015 ble imidlertid fradraget i vekt-komponenten for ladbare hybridbiler økt til 26 prosent. Biler som kan benytte E85 (minst 85 prosent etanol, resten bensin) som drivstoff, får et fradrag på 10 000 kroner. Dette skal dekke merkostnadene i forhold til tradisjonell bensinbil.

3.3.2 Vurdert som fiskal avgift

Prinsippet om effektivitet i produksjonen tilsier at næringslivet fritas fra fiskale avgifter som engangsgavgiften. Dette prinsippet er ivaretatt for typiske næringskjøretøy som busser og lastebiler. Biler som kan brukes både til kjøring i næring og privat (drosjer, varebiler), har delvis fritak. Næringslivet og det offentlige, som kjøper om lag 40 prosent av personbilene, har imidlertid full avgift på disse bilene. For næringslivet kan dette gi en mindre effektiv bruk av arbeid og kapital. På den annen side kan lavere engangsgavgifter på personbiler til næringslivet medføre at forbrukerne kjøper biler med redusert engangsgavgift til privat transport. Sannsynligheten for feiltilpasninger her vil være større jo høyere engangsgavgiften er.

Rent fiskalt vurdert er ikke engangsgavgiften effektiv fordi den vrir tilpasningen. Engangsgavgiften utgjør en betydelig del av utsalgsprisen, og den reduserer dermed salget av nye biler og den totale bilbestanden. Utformingen av avgiften vrir tilpasningen mellom biler etter vekt, ytelse og CO₂-utslipp, og mellom biler i ulike kjøretøygrupper.

Bil kan ikke lenger sies å være et luksusgode. For mange er bil ansett som nødvendig for å dekke transportbehovet, særlig utenfor de store byene hvor kollektivtilbudet er mindre utbygd.

Fra et fiskalt synspunkt er det derfor vanskelig å se hvorfor kjøp av bil skal ha vesentlig høyere avgifter enn andre goder.

Hvor stort effektivitetstapet er, er usikkert. På den ene siden er bilbestanden samfunnsøkonomisk sett for liten, noe som fører til for lite transport. På den annen side ville større bestand gitt mer kjøring, men også større samfunnsøkonomiske kostnader ved kjøringen. I mangel av en effektiv kjøprising ville sannsynligvis køene blitt større med tilhørende effektivitetstap. Konkurransesevnen til kollektiv transport ville bli svekket.

For høy engangsgavgift kan tenkes å redusere utskiftingstakten. Dette kan være et problem da nyere biler har bedre egenskaper knyttet til sikkerhet, miljø osv. Gjennomsnittsalderen på bilparken i Norge er imidlertid ikke vesentlig høyere enn i Sverige, se tabell 3. Sverige har ingen engangsgavgift, og bilene

er derfor vesentlig billigere enn i Norge. I Danmark, hvor avgiften er høyere enn i Norge, er gjennomsnittsalderen på bilparken lavere enn i Sverige. Dette tyder på at andre forhold enn engangsgavgiften kan ha større betydning for aldersfordelingen i bilparken.

Tabell 3

Bil tetthet, gjennomsnittsalder og engangsgavgift. Utvalgte land.

Land	Antall personbiler per 1000 innbyggere. 2006	Gjennomsnittsalder, år. 2008	Engangsgavgift
Norge	447	10,3	
Sverige	371	9,5	Ingen
Danmark	462	9,1	Høyere enn i Norge
Finland	472	11,0	Lavere enn i Norge
Tyskland	511	8,2	Ingen
Storbritannia	565	6,9	Ingen

Kilde: OFV, SSB, Dansk Statistikk, NOU 2007:8

3.3.3 Vurdert som miljøavgift

Engangsgavgiften er utformet for å påvirke CO₂- og NO_x-utslippene og må vurderes ut fra om den medfører en mer kostnadseffektiv miljøpolitikk.

CO₂-elementet har påvirket sammensetningen av bilparken. Da dieselbiler gjennomgående gir lavere CO₂-utslipp enn bensinbiler, har andelen førstegangsregistrerte, nye personbiler med dieseldrift økt fra 48 prosent i 2006 til 76 prosent i 2011²⁰. Innføringen av NO_x-elementet har snudd overgangen til dieselbiler. I 2014 var andelen dieselbiler sunket til 49 prosent. Elbiler utgjorde vel 12 prosent av salget (kilde: OFV). For nye personbiler (Euro 6) er NO_x-utslipp per kjørte km omtrent det samme, og NO_x-elementet har neppe lenger effekt i valg mellom bensin- og dieselbil.

Gjennomsnittlig CO₂-utslipp fra nye kjøretøy er redusert fra 177 g/km i 2006 til 110 g/km i 2014²¹. Deler av reduksjonen skyldes tekniske krav til mer energieffektive biler, jamfør EUs krav til bilprodusentene om gjennomsnittlige CO₂-utslipp på 130 g/km innen 2015. Også CO₂-avgiften på drivstoff har bidratt i denne utviklingen. Økt økonomisk motivasjon til å anskaffe nye personbiler med lave CO₂-utslipp bidrar til å redusere klimagassutslippene etter hvert som bilparken byttes ut. Selv om også andre forhold har bidratt til dette, kan utformingen av CO₂-element i avgiften sies å være treffsikker.

20 OFV (2011)

21 OFVs hjemmeside

Finansdepartementet har beregnet verdien av reduksjonen i engangsavgiften ved å velge en bil med 1 gram lavere CO₂-utslipp per km. Beregningen, som er gjort over bilens levetid, viser at verdien i 2011 lå mellom 2 400 kroner og 11 000 kroner per tonn CO₂. Dette er langt over den internasjonale kvoteprisen på CO₂, som i 2013 lå under 40 kroner per tonn. Det er da ikke tatt hensyn til at vektkomponenten i avgiften også gir insentiver til å kjøpe biler med lav vekt og dermed mindre CO₂-utslipp. Det er heller ikke tatt hensyn til den forbedringen som uansett ville ha kommet på grunn av EUs krav til utslippsreduksjon. Ut fra størrelsen på insentivet er avgiften ikke kostnadseffektiv. Gjennomsnittlig engangsavgift per bil har sunket betydelig de siste årene, fra 140 tusen i 2006 til 100 tusen i 2013. Provenyet fra engangsavgiften har gått ned.

Bruk av både CO₂-avgift på drivstoff og et CO₂-element i engangsavgiften innebærer en dobbeltregulering. I utgangspunktet er CO₂-avgiftene på drivstoff et presist virkemiddel for å redusere CO₂-utslippene fra bilparken og skulle i teorien være tilstrekkelig. Finansdepartementet begrunner dobbeltreguleringen med at forbrukerne sannsynligvis ikke fullt ut tar hensyn til fremtidige drivstoffkostnader når de anskaffer seg bil. CO₂-komponenten i engangsavgiften kan korrigere slik atferd. Det er beregnet at lettelsen i engangsavgiften for elbiler langt overgår forventet kvotekostnad for CO₂-utslipp, også på lengre sikt. CO₂-elementet i engangsavgiften er derfor ikke kostnadseffektivt^{22 23}.

NO_x-avgiften er basert på et anslag over miljø- og helsekostnadene ved NO_x-utslipp over bilens levetid og skulle i så måte være kostnadseffektiv og treffsikker. Men også NO_x-utslipp er ivaretatt i veibruksavgiftene og, som for CO₂-utslipp, innebærer avgiftspolitikken en dobbeltbeskatning.

3.3.4 Inntektsfordeling

Forutsetninger for at en avgift skal være egnet som *inntektsfordelingsmessig* virkemiddel, er at budsjettandelen for et avgiftsbelagt produkt øker med husholdningens inntekt og at inntektselastisiteten er større enn én. Dette er, ifølge Særvavgiftsutvalget²⁴, tilfellet for private transportmidler. Engangsavgiften kan derfor påvirke inntektsfordelingen i positiv retning. Men det er bedre å ivareta fordelingshensyn gjennom det direkte skattesystemet fordi dette er mer treffsikkert. Videre kan personer med høy inntekt ha sterkere preferanser for store og dyre biler, noe som innebærer at slike biler kan skattlegges høyt. Vridningen i avgiften de senere årene har gjort at de mindre, og i utgangspunktet minst kostbare bilene, har blitt rimeligere, mens de dyrere bilene har blitt dyrere. Endringen ser ut til å ha hatt en positiv effekt på inntektsfordelingen.

3.3.5 Litt nærmere om elbil

I tillegg til fritak for engangsavgift har rene elbiler en rekke fordeler, som mulighet til å kjøre i kollektivfelt, fritak for bompenge, gratis parkering og fritak for merverdiavgift. Virke-

midlene, sammen med teknisk utvikling, har gitt en betydelig økning i salget av elbiler, fra 500 biler i 2009 til 18 090 i 2014. Det var per 30. september 2014 registrert vel 33 tusen elbiler, om lag 35 tusen elkjøretøy i alt (kilde: OFV). Til sammen utgjør disse fordelene en betydelig nytteeffekt for konsumenten; anslag²⁵ antyder 25 til 30 tusen kroner per tonn redusert CO₂ sammenliknet med en tilsvarende bensin- og dieselbil. Slik sett innebærer virkemiddelbruken overfor elbiler en betydelig kostnad per redusert tonn CO₂.

Videre har evaluering av elbilene avdekket noen overraskende virkninger²⁶:

- De som har kjøpt elbil, har i stor grad redusert bruken av kollektiv transport til/fra arbeid.
- Bruken av kollektivfelt vil, om antall biler øker, etter hvert gjøre at bussavviklingen, særlig i rushtiden, blir forsinket.
- For de som har kjøpt elbil, er fritakene for bomavgift, parkeringsavgift og tillatelse til å bruke kollektivfelt viktige eller avgjørende for beslutningen om å kjøpe elbil. Det er sannsynlig at mange av disse vil reagere negativt på fjerning av insitamentene og kan komme til å gå tilbake på valg av kjøretøy.

3.3.6 Konklusjon

Engangsavgiften er fiskalt begrunnet og innebærer et særlig høyt avgiftsnivå på én vare. Bil kan ikke lenger sies å være et luksusgode. For mange er bil ansett som nødvendig for å dekke transportbehovet, særlig utenfor de store byene hvor kollektivtilbudet er mindre utbygd. Skattemessig innebærer den høye avgiften et effektivitetstap. Utformingen har imidlertid positiv effekt på inntektsfordelingen.

Utformingen av avgiften er treffsikker med hensyn på CO₂- og NO_x-utslippene. NO_x-elementet er beregnet ut fra marginalkostnadene ved utslippene og er dermed kostnadseffektivt. CO₂-elementet er ikke kostnadseffektivt fordi det langt over-skrider forventet kvotekostnad. Begge elementene innebærer dobbeltregulering. Med de gjeldende utslippskrav til nye biler (Euro 6) er det imidlertid så liten forskjell på bensin- og dieselbiler at NO_x-avgiften neppe påvirker valg av bil.

Det samlede virkemiddelapparatet overfor elbil er betydelig og innebærer en langt høyere virkemiddelkostnad for å redusere CO₂-utslippene enn på andre områder. Ladbare hybridbiler (plug-in) har i dag lavere utslipp enn hybridbiler som ikke kan lades, men har ikke hatt bedre insentiver. Fra 1.1.2015 ble imidlertid fradraget i vektkomponenten for ladbare hybridbiler økt til 26 prosent, noe som er positivt.

22 Bjertnæs (2013)

23 Holtmark (2012)

24 NOU 2007:8

25 Econ Pöyry (2009)

26 Prosam (2009)



En annen problemstilling er hvilke samfunnsøkonomiske merkostnader gamle biler har i forhold til nye, når er det optimalt å vrake gamle biler og hvilke virkemidler som er effektive til å påvirke vrakingen/utskiftingen. Her bør en se på virkemiddelkostnadene og den samfunnsøkonomiske gevinsten ved å gjennomføre eventuelle tiltak for å redusere gjennomsnittsalderen i bilparken.

3.4 Vrakpantavgift

3.4.1 Hensikt og utforming

Samtidig med engangsavgiften betales det en vrakpantavgift for de fleste kjøretøy. Ved levering av kjøretøy til vraking utbetales en vrakpant. Målet med ordningen er å stimulere til innlevering av utrangerte biler til godkjent biloppsamlingsplass, slik at vraket kan tas hånd om på en forsvarlig måte. Ordningen administreres av bilimportørene. Inn- og utbetalinger administreres av det offentlige. Ordningen er i stor grad selvfinansierende.

Vrakpanten har sjelden blitt endret, og har i perioder falt i realverdi. De siste årene har dette blitt rettet opp: Vrakpanten økte fra 1 500 kroner i 2011 til 3 000 kroner fra 1. juli 2013. Økt pant er finansiert ved å øke vrakpantavgiften fra 1 300 til 2 400 kroner. Satsene ble holdt uendret i 2015. Utviklingen i vrakpant, antall vrakede biler og antall nyregistrerte biler er vist i tabell 4.

Tabell 4

Vrakpant, antall vrakede biler mot pant og antall nyregistrerte biler.

	2009	2010	2011	2012	2013
Vrakpant kr	1 500	1 500	1 500	2 000	2 500/ 3 000*
Vrakede biler**	94 497	98 662	117 520	117 578	150 905
Nye biler (person- og varebiler)***	122 179	156 794	173 857	169 817	173 010
Bruktbilimport, personbiler***	25 105	29 014	27 069	30 556	30 312

* Vrakpanten økte 1.7. 2013. ** Kilde SSB. *** Kilde OFV.

Antall vrakede biler mot pant økte i 2011, sannsynligvis på grunn av en informasjonskampanje. I 2012 økte vrakpanten, og nivået på antall vrakede biler ble opprettholdt. I 2013 økte vrakpanten i to omganger, og antall vrakede biler økte kraftig. Dette har imidlertid ikke gitt tilsvarende økt bilsalg; økningen er beskjeden.

For 2008 ble vrakpanten midlertidig økt til 5000 kroner for de mest forurensende kjøretøyene under 7 500 kg. Hensikten var å fremskynde utrangeringen av disse kjøretøyene. Tiltaket ga liten effekt: En svak økning i antall vrakede biler (varebiler og personbiler) i 2008, men en liten nedgang i 2009. Gjennomsnittlig vraking i 2009 og 2008 tilsvarer antall vrakede biler i 2007. Ordningen med forhøyet vrakpant er ikke videreført. I 1996 ble det innført en midlertidig høy vrakpant. Den førte til at flere biler ble vraket i 1996, men tilsvarende færre årene etterpå. Effekten av tiltaket var bare midlertidig.

3.4.2 Vurdering

Økningen i antall innleverte biler i 2013 kan tyde på at vrakpanten for mange ikke har dekket kostnadene ved innlevering. Det bør derfor kartlegges om dagens vrakpant er tilstrekkelig for å sikre at utrangerte biler blir levert inn.

En generell økning i vrakpanten vil neppe øke utskiftingstakten på bil. Årsaken er at forbrukeren får tilbakebetalt samme beløp uansett når bilen skrapes. Dessuten øker prisen på ny bil tilsvarende. Midlertidig økning i vrakpanten vil gi en umiddelbar økning i antall vrakede biler, med en tilsvarende mindre vraking i årene etterpå. Dersom folk tror det kommer en ny midlertidig vrakpant, vil de være mer tilbakeholdende med å vrake bilen. Vrakpanten alene vil dermed ikke være et effektivt virkemiddel for å redusere utslipp. Transportøkonomisk institutt har analysert klimaeffekten av økt vrakpant, og konklusjonen er at tiltaket ikke gir effekt²⁷. Det kan imidlertid tenkes at en annen virkemiddelbruk, som strengere EU-kontroll, kan redusere bilparkens gjennomsnittsalder.

3.4.3 Konklusjon

Vrakpanten må sikre en tilstrekkelig innsamling av utrangerte biler. Det er ikke gitt at dagens nivå er tilstrekkelig til å sikre dette. Vrakpanten har i lange perioder ikke vært indeksjustert, noe som har svekket ordningen. Verken midlertidig eller varig økning av vrakpanten vil øke utskiftingstakten på bil på sikt. Men det bør utredes om en annen bruk av virkemidler, kan redusere bilparkens gjennomsnittsalder.

3.5 Årsavgift

3.5.1 Hensikt og utforming

Årsavgiften er en fiskal avgift som pålegges ulike typer kjøretøy med tillatt totalvekt under 7 500 kg. For bensinbiler og dieslbiler med fabrikkmontert partikkelfilter er avgiften i

2015 3 060 kroner, mens den for dieslbiler uten fabrikkmontert partikkelfilter er 3 565 kroner. Hensikten med differensieringen, som ble innført i 2008, er å redusere utslipp av partikler. Drosjer og ambulanser mv. er ilagt en årsavgift på 435 kroner. Årsavgiften gjelder årlig og ilegges eier av bilen per 1. januar. Regjeringen vurderer å legge om årsavgiften til en forsikringsavgift²⁸. Denne ordningen vil gi mindre administrasjonskostnader og større fleksibilitet for bileiere ved eierskifte, vraking mv., slik at eieren bare betaler for den tiden bilen er forsikret.

3.5.2 Vurdert som fiskal avgift

Siden avgiften er fiskalt begrunnet, bør næringslivet ha fritak. Dette er bare delvis ivaretatt. Noen kjøretøy, som drosjer og ambulanser, har lav sats, mens næringslivets bruk av personbiler, varebiler og mindre lastebiler har full avgift. Et fritak kan føre til omgåelse, for eksempel ved at en bil er registrert som nyttekjøretøy, men brukes privat. Dette taler for at det ikke er fornuftig å gi avgiftsfritak for personbiler og lignende som benyttes i næringsvirksomhet. Siden avgiften er relativt lav, vil den ha lite å si for tilpasningen. Videre er avgiften like høy for alle, og den virker derfor ikke utjevne (regressivt). Den lave satsen gjør at avgiften sannsynligvis har liten betydning for inntektsfordelingen.

Årsavgiften gjelder hele året og er lite fleksibelt utformet. Dette er negativt for eksempel for forbrukere som ønsker å la bilen stå i vinterhalvåret. I Sverige har en mulighet til å avregistrere bilen i en periode mot et mindre gebyr. En slik løsning vil kunne skape større aksept for avgiften.

3.5.3 Vurdert som miljøavgift

Miljødifferensieringen av avgiften innebærer at eldre dieslbiler som ikke har partikkelfilter og dermed slipper ut mer partikler, har en høyere avgift. Et slikt virkemiddel er mer treffsikkert enn å ilegge partikkelelement i veibruksavgiften med hensyn på hvem som betaler. Da veibruksavgiften på autodiesel er for lav i forhold til gjennomsnittlige marginale kostnader, supplerer miljøelementet i årsavgiften veibruksavgiften på autodiesel.

Men miljødifferensieringen har sannsynligvis liten effekt på utslippene. Avgiften påvirker ikke kjørelengde, og den er ikke stor nok til å fremskynde vraking. Det gis heller ikke fritak for avgiften ved ettermontering av partikkelfilter.

Videre er det her en forskjellsbehandling: Gamle bensinbiler uten katalysator medfører også betydelige større utslipp i forhold til biler med katalysator, uten at årsavgiften er økt for disse. På den annen side betaler bensinbilene de gjennomsnittlige marginale kostnadene. Fordelingseffekten vil være negativ ved å øke årsavgiften for eldre biler.

²⁷ Fridstrøm mfl.(2013)

²⁸ Prop. 1 S (2014 - 2015) Finansdepartementets budsjett



Foto: Shutterstock

3.5.4 Konklusjon

Årsavgiften er en fiskal avgift som prinsipielt sett ikke burde vært lagt på næringslivet. Det miljøbegrunnede tillegget for eldre dieselmotorer er verken teknologinøytralt eller gir noen insentiv til å redusere utslippene. Årsavgiften er lite fleksibelt utformet. Omlegging til forsikringsavgift kan gi bedre fleksibilitet.

3.6 Vektårsavgift

3.6.1 Hensikt og utforming

For kjøretøy over 7 500 kg innkreves en vektårsavgift, som består av en vektgradert årsavgift og en miljødifferensiert årsavgift. Den vektgraderte årsavgiften er gradert etter kjøretøyets totalvekt, fjæringssystem og antall aksler. Denne graderingen er utformet slik at det tas hensyn til veislitasje. Den miljødifferensierte årsavgiften graderes ut fra vekt og utslippskrav kjøretøyene oppfyller. Utslippskravene følger kjøretøyforskriftens Euro-klassifisering, som stiller krav til maksimalt utslipp av blant annet nitrogenoksider og partikler.

3.6.2 Vurdering

Begrunnelsen for avgiften er at den skal prise de eksterne kostnadene knyttet til utslipp av partikler og veislitasje. Som drøftet i 3.1, er det i drivstoffavgiftene ikke praktisk mulig å ta hensyn til at regulerte utslipp og veislitasje varierer mye fra bil til bil, avhengig av teknologi og vekt. En differensiert årsavgift med hensyn til miljø og veislitasje kan derfor være et supplement til veibruksavgiftene. Men en avgift som ikke tar hensyn til hvor mye det enkelte kjøretøyet brukes, vil ikke være treffsikker for å korrigere for bruksavhengige eksterne kostnader. Det vil her være en forskjell på hvor mye avgifter norske og utenlandske kjøretøy betaler – selv om de medfører samme eksterne kostnader.

3.6.3 Konklusjon

Vektårsavgiften kan på sikt innarbeides i veiprisingen. I mellomtiden bør EUs minimumssatser legges til grunn.

3.7 Omregistreringsavgift

3.7.1 Hensikt og utforming

Det betales en omregistreringsavgift ved omsetning av brukte kjøretøy som tidligere har vært registrert i Norge. Avgiften er inndelt etter fire kjøretøygrupper og gradert etter vekt og alder. Det skal ikke betales merverdiavgift. Finansdepartementet påpeker at avgiften har flere uheldige sider: Avgiften gir importerte bruktbiler en konkurransefordel sammenliknet med tilsvarende bruktbiler som omsettes i Norge og bidrar til at bruktbilmarkedet fungerer dårligere fordi kostnadene ved omsetning blir høye. Avgiften er derfor redusert de siste årene. Avgiftssatsene for lastebiler, varebiler mv. (gruppe c), med egenvekt over 3 000 kg, er redusert kraftig. Omregistreringsavgiften for kjøretøy med tillatt totalvekt på 7 500 kg eller høyere er fjernet. Avgiften for de fleste tilhengere har en felles avgiftsats på 700 kroner. Det ble vedtatt ytterligere reduksjon i 2015.

3.7.2 Vurdering

Omregistreringsavgiften er en fiskal avgift. Prinsipielt sett bør ikke næringslivet ilegges fiskale avgifter på innsatsfaktorer, se kapittel 2.2. Da bil i næringsvirksomhet er en innsatsfaktor, blir det prinsipielt sett feil at næringslivet ilegges denne avgiften. Med omleggingene som er gjort, har en kommet langt i så måte.

3.7.3 Konklusjon

Omregistreringsavgiften er en fiskal avgift. Da bil i næringsvirksomhet er en innsatsfaktor, bør denne avgiften prinsipielt sett ikke ilegges næringslivet. Den pågående omleggingen er positiv.

3.8 Bompenger

3.8.1 Hensikt og utforming

Bompenger er øremerkede avgifter som kreves inn for å finansiere samferdselsprosjekter. Dette omfatter både vei-prosjekter og prosjekter for å bedre kollektivtransporten. Innkrevingen er i prinsippet utformet slik at de som skal ha nytte av prosjektene, betaler. Bompenger kreves inn både for avgrensede prosjekter (bro, tunnel, én veistrekning eller lignende) eller for et knippe prosjekter i større byer (bomring). I Trondheim er satsene tidsdifferensierte. Bompengesystemer må vedtas av Stortinget. Ny forskrift om veiprising gir byene mulighet til å innføre kjøprising for å få bedre lokal luftkvalitet og få ned klimagassutslippene. En forutsetning er at kollektivtilbudet er godt²⁹.

3.8.2 Vurdering

Bompenger kan vurderes både som fiskal og bruksavhengig avgift. Som fiskal avgift, er bompenger ikke effektiv da den påvirker tilpasningen og fordi innkrevingen er forholdsvis kostbar. Avgiften ser imidlertid ut til å ha en ganske god aksept i befolkningen da de som betaler, også får nytten av prosjektet.

Som bruksavhengig avgift virker bompenger dempende på trafikken, på tilsvarende måte som veibruksavgiftene. Priselastisiteten for bompenger er høyere enn for drivstoffavgifter³⁰. Det er videre vist at en mer optimal utforming av bompenger vil kunne øke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten betydelig³¹. I byområder, der de eksterne kostnadene er høyere enn veibruksavgiftene, vil bompenger redusere trafikken og dermed de eksterne kostnadene. Nivået på bompengene er bestemmende for om trafikken dempes for mye eller for lite i forhold til de samfunnsmessige kostnadene. Men bompenger er lite treffsikre da de som regel ikke er differensiert for å påvirke køer og lokal luftforurensing. Det er også en fare for dobbeltregulering fordi de eksterne kostnadene alt er innarbeidet i veibruksavgiftene. I distriktene, der veibruksavgiftene alt dekker de eksterne kostnadene, vil bompenger redusere trafikken ytterligere og gi et samfunnsøkonomisk tap. For å få en mest mulig samfunnsøkonomisk tilpasning bør veibruksavgifter og bompenger ses i sammenheng da begge avgiftene påvirker tilpasningen.

Det har i praksis vist seg vanskelig å innkreve bompenger fra utenlandske transportører. For å sikre like konkurransevilkår er vegtrafikkloven endret, slik at alle tyngre kjøretøy (over 3 500 kg) kan pålegges å ha bompengebrikke. Det er arbeidet med forskrift og de tekniske forholdene, slik at ordningen er i kraft fra 1. januar 2015³². Et annet problem er at utenlandske turister sliter med å forstå betalingssystemene rundt om i Norge. Bedre informasjon er nødvendig.

3.8.3 Konklusjon

Bompenger er i stor grad akseptert som en måte å finansiere spesifikke samferdselsprosjekter på. For å få en mest mulig samfunnsøkonomisk tilpasning bør veibruksavgifter og bompenger ses i sammenheng da begge avgiftene påvirker tilpasningen. Bompenger og veibruksavgifter blir i det følgende sett i sammenheng.

29 Lovhjemmelen om kjøprising i vegtrafikkloven trådte i kraft 24. oktober 2011, og utfyllende forskrift ble vedtatt 25. oktober samme år.

30 Aas m.fl. (2009)

31 Nordstrøm (2011)

32 Prop. 1 S (2014–2015) Samferdselsdepartementets budsjett

4 | Omlegging til et mer effektivt avgiftssystem på lang sikt

I det følgende ser vi på hvordan systemet bør utvikles slik at vi får et mer treffsikkert og kostnadseffektivt system og som vil gi forutsigbare rammebetingelser på lang sikt.

Som drøftingen foran viser, bryter dagens avgiftssystem overfor veitrafikk og kjøretøy med flere av prinsippene for effektiv beskatning. Både en betydelig fiskal beskatning, som vrir tilpasningen, og lite treffsikre bruksavhengige avgifter gir effektivitetstap. Et avgiftssystem som skal være prinsipielt forankret og treffsikkert for å redusere de samfunnsmessige kostnadene biltrafikken gir, vil kunne gi provenyendringer. Hvordan dette faktisk vil slå ut, vil være avhengig av de enkelte elementer i avgiftssystemet, utforming av en eventuell veiprisering, hvilket køelement som er nødvendig for å få flyt i trafikken, subsidiering av ny teknologi m.m. Også med dagens system blir det provenyendringer. For 2015 er avgiftsinntektene anslått til 50,1 milliarder kroner. Dette er vel 3,5 milliarder kroner lavere enn inntektsanslaget for 2014 (saldert budsjett). Den sterke økningen i salget av elbiler medførte at avgiftsinntektene i 2014 ble cirka 3 milliarder kroner lavere enn budsjettet. Ved at endringene vil skje gradvis og over et lengre tidsrom anses eventuelle provenyendringer ikke å være et vesentlig problem.

I det følgende gis et forslag til et samlet avgiftssystem som vil være mer effektivt enn dagens system og som kan gi betydelige samfunnsmessige gevinster. En omlegging til et slikt system må skje gradvis og vil kreve tid, og vil neppe fullt ut være på plass før rundt 2025. I det følgende skisseres det systemet vi bør sikte mot, mens det i kapittel 5 drøftes hvilke omlegginger som kan gjøres på kort sikt.

4.1 Veibruksavgiften på drivstoff

Dagens veibruksavgift på drivstoff er ikke treffsikker: Veibruksavgiften er den samme uansett hvor og når kjøringen finner sted, mens kostnadene ved kjøringen varierer betydelig med tid og sted. Kostnadene varierer også betydelig med størrelsen på kjøretøyet (veislitasje) og renseutstyr (regulerte utslipp). Det samfunnsøkonomiske tapet ved at avgiften er uniform er sannsynligvis betydelig.

Særagiftsutvalget³³ anbefalte derfor å innføre veiprisering, og utvalget påpekte at drivstoffavgiftene da burde reduseres, slik

at de kun reflekterer de resterende eksterne marginale kostnadene. Videre bør også miljø- og vekt differensieringen av årsavgiftene innarbeides i veipriseringen. Finansdepartementet har fått utredet et slikt system for tyngre kjøretøy³⁴ (alternativt for biler over 3,5 tonn eller over 7 tonn). Utredningen viser at en omlegging til veiprisering er teknisk mulig og kan gi samfunnsøkonomisk positiv effekt. SINTEF har også utredet en del problemstillinger knyttet til veiprisering for personbiler³⁵. Det konkluderes her blant annet med at det er fullt mulig å lage et system som gir tilfredsstillende personvern og som samtidig er brukervennlig og gir gode insentiver til forbrukerne. Prisene på elektronisk utstyr for slik veiprisering forventes å falle betydelig de nærmeste årene.

En omlegging til veiprisering bare for tungtransporten vil sannsynligvis ikke ha så stor effekt da mye av tungtransporten allerede er lagt om slik at en unngår kjøring inn og ut av byene i rushtiden. Sannsynligvis er det først når den private bilkjøringen blir underlagt et slikt system, at de samfunnsmessige gevinstene vil bli av betydning.

Et system med veiprisering bør utformes slik at satsene varierer med de kostnadene samfunnet påføres:

- Et køelement som er differensiert etter tid og sted. For eksempel bør køelementet i storbyene være høyt i rushtiden, lavere i perioder med stor og jevn trafikk og null i perioder med liten trafikk. I mindre byer bør køelementet være lavere enn i de store byene. Utenfor byene bør køelementet være null. Det er antakeligvis her den største økonomiske gevinsten ved veiprisering ligger. For at kjøprisning skal ha god effekt må kollektivnettet bygges ut slik at forbrukerne har valgmulighet.
- Et miljøelement som varierer med utslippskravet i henhold til EUs krav. Biler med lite utslipp vil da betale langt mindre enn biler med store utslipp. Miljødifferensieringen i årsavgiften og vektårsavgiften innarbeides i veipriseringen. Et slikt insitament vil gi mindre kjøring med mer forurensende biler i større byer. Ideelt sett bør miljøelementet også dif-

33 NOU 2007:8

34 SINTEF (2010)

35 SINTEF (2012) og SINTEF (2013)

ferensieres med når og hvor kjøringen finner sted. Da kan en prise kjøringen riktig i perioder der luftkvalitetskriteriene overskrides.

- Et vektelement som ivaretar veislitasjen. Tunge biler vil betale mer enn lette biler.
- Et ulykkeselement som varierer med type kjøring, størrelse på kjøretøy mv.
- Et støyelement som er differensiert etter teknologiske kriterier samt tid og sted.

Avgifter som dekker tilsvarende kostnader, må sløyfes eller reduseres tilsvarende. Det er også en forutsetning at systemet vil gi god samfunnsøkonomisk lønnsomhet og at de administrative kostnadene, både for bruker og innkrever, blir lave.

En fordel med elektronisk veipricing er at tunge kjøretøy som i hovedsak kjører utenom byene, ikke vil bli belastet med kostnader knyttet til bykjøring. Det vil da være mulig å opprettholde konkurransekraften i forhold til utlandet samtidig med at all kjøring blir belastet sine marginale kostnader.

For å sikre likebehandling mellom norske og utenlandske biler kan utenlandske tunge kjøretøy påbys å ha en brikke som har både en AutoPASS-applikasjon, som det nå legges til rette for, og en veipringsapplikasjon. Lette utenlandske kjøretøyer kan benytte en vignettløsning (merke festet til frontruten) med en sjablongmessig betaling slik det praktiseres i flere europeiske land.

Et slikt system vil sannsynligvis gi omtrent de samme inntektene som veibruksavgiften. På den ene siden dekker ikke veibruksavgiften på autodiesel kostnadene fullt ut. Kostnadsdekning vil gi økt proveny. På den andre siden vil en treffsikker prising av kø sannsynligvis redusere køkjøringen. Det vil her være to effekter som reduserer provenyet: Redusert køkjøring gir mindre proveny i seg selv, og redusert køkjøring vil dessuten gi grunnlag for å redusere køelementet i veipricingen da de marginale kostnadene reduseres. Mindre køkjøring vil dessuten gi mindre utslipp av CO₂.

Hvor stor effekt veipricing vil ha på de underliggende problemene, avhenger av priselastisitetene for kjøring i ulike situasjoner (tid, sted etc.). Priselastisiteten for kjøring i by i rushtiden vil være avhengig av hvilke valgmuligheter forbrukerne har. Jo bedre utbygd kollektivnettet er, jo høyere vil priselastisiteten være. En samtidig utbygging av kollektivtransporten er nødvendig for å oppnå reduserte køkostnader.

Kjøring med hybridbiler, hydrogenbiler, elbiler mv. gir (med unntak av CO₂-elementet) omtrent de samme kostnadene som dagens tradisjonelle biler. Men per i dag har vi ikke tekniske systemer til å avgiftsbelegge slik kjøring ut fra de samfunnsøkonomiske kostnadene. Provenyet vil derfor gå ned etter hvert som slike biler kommer inn på markedet. Med veipricing kan en få priset kjøring med slik teknologi på en riktig måte,

og provenyet kan opprettholdes. Den tekniske utviklingen på bilsiden tilsier med andre ord at vi trenger et nytt avgiftssystem for å prise eksternalitetene i veitransporten.

Særavgiftsutvalget³⁶ foreslo en omlegging fra veibruksavgifter til energiavgifter. En slik omlegging vil ikke gi et mer treffsikkert system: Generelle energiavgifter vil ikke fange opp de store forskjellene det er i de marginale kostnadene med hensyn på hvor og når kjøringen finner sted. Videre er det ikke gitt at det vil være en direkte sammenheng mellom marginale kostnader og bruk av energi. Generelle energiavgifter vil kunne likebehandle kommersielle drivstoff som bensin, autodiesel, gass, biodiesel og bioetanol. Men, som påpekt foran, er det ikke gitt at det er teknisk mulig å ilegge verken kjøp av elektrisitet eller egenprodusert elektrisitet i hybridbiler tilsvarende energiavgifter. I så fall vil omleggingen verken være prinsipielt forankret eller troverdig som et langsiktig og forutsigbart avgiftssystem.

Konklusjon

Prinsipielt bør kjøretøy stå overfor sine marginale kostnader, uansett drivstoff og motorteknologi. Avgiftssystemet må være mest mulig treffsikkert og teknologinøytralt, noe dagens veibruksavgifter ikke er.

En omlegging av veibruksavgiftene til et system med elektronisk veipricing kan sikre dette. Satsene bør variere med når og hvor bilene kjører, med utslipp (utenom CO₂) i henhold til Euro-klasser og med vekten på kjøretøyet. Et slikt system vil stimulere til mer effektiv utnyttelse av veinettet og redusere de samfunnsmessige kostnadene ved kjøring. Investerings- og driftskostnadene ved innkrevingsystemet må utformes slik at systemet gir betydelige samfunnsøkonomiske gevinster.

En forutsetning for en slik omlegging er at veibruksavgiftene blir redusert tilsvarende, slik at en ikke får dobbeltbeskatning. Dessuten må også utenlandske kjøretøy stå overfor tilsvarende kostnader. Ved fastsettelse av satsene må det tas hensyn til norsk konkurranseevne for næringslivet generelt. Veipricing, med høyere priser i rushtiden, må videre kombineres med en sterk satsing på utbygging av kollektivtransport i de større byene.

Med en veipricing som reflekterer de samfunnsøkonomiske marginalkostnadene, vil bompenger i tillegg dempe trafikken ytterligere og gi et samfunnsøkonomisk tap. Bompenger bør derfor avvikles i sin nåværende form. I stedet bør det utvikles nye måter å finansiere veiutbygging på som i minst mulig grad påvirker tilpasningen. Dette kan for eksempel gjøres ved at byregioner får overført deler av inntektene fra veibruksavgiftene (som elementene som skal prise kø og lokal luftforurensing) for å løse lokale samferdselsproblemer.

36 NOU 2007:8 En vurdering av særavgiftene

En omlegging til generelle energiavgifter vil ikke gi et treffsikkert og effektivt system. Det er heller ikke gitt at all energibruk til transportformål, som elektrisitet, rent teknisk kan ilegges energiavgifter tilsvarende de marginale kostnadene. I så fall vil omleggingen verken være prinsipielt forankret eller troverdig som et langsiktig og forutsigbart avgiftssystem.

I forbindelse med gjennomgangen av bilavgiftene og/eller den nye grønne skattekommissjonen bør et system med veipricing utredes.

4.2 CO₂-avgiften på drivstoff

CO₂-avgiften på drivstoff er i utgangspunktet treffsikker, men ikke kostnadseffektiv. For å sikre kostnadseffektivitet bør drivstoff inkluderes i kvotesystemet. Dette kan gjøres ved at det enkelte oljeselskap kjøper kvoter som tilsvarer utslippet av det drivstoffet selskapet selger. Da vil CO₂-prisen på drivstoff følge den internasjonale kvoteprisen. Alternativt kan nivået på CO₂-avgiften følge den internasjonale prisen på klimakvoter. Den første løsningen vil kreve at drivstoff inkluderes i EUs kvotesystem og kan derfor være vanskelig å gjennomføre. Ved å lage et sett med forutsigbare reguleringsmekanismer for CO₂-avgiften kan en enkelt sikre at den nasjonale CO₂-avgiften tilnærmet følger den internasjonale kvoteprisen.

EU har nå åpnet for at det enkelte land kan inkludere transport i kvotesystemet, ref. kapittel 3.2.2.

Konklusjon

Prinsipielt sett bør transportsektoren inkluderes i det internasjonale kvotesystemet. Dersom myndighetene velger å beholde CO₂-avgiftene på drivstoff, bør de tilsvare den internasjonale kvoteprisen.

4.3 Engangsavgiften på bil

Nivået på engangsavgiften er høyt og medfører sannsynligvis et samfunnsøkonomisk tap. I prinsippet bør derfor avgiften reduseres.

En videre bruk av engangsavgiften for å stimulere til kjøp av sikrere og mer miljøvennlige biler synes fornuftig. Avgiftsinsentiver for å innføre ny teknologi bør vurderes fortløpende, i tråd med den tekniske utviklingen. Det er grunn til å tro at hydrogenbiler vil trenge avgiftsinsentiver også på lenger sikt da det vil ta betydelig tid å utvikle teknologien slik at den blir konkurransedyktig.

Konklusjon

Engangsavgiften bør fortsatt stimulere til kjøp av biler med lave utslipp. Avgiftssystemet må utformes teknologinøytralt. I en overgangsfase bør ny teknologi gis avgiftsinsentiver, slik

det er gjort med elbiler. Videre utredning er nødvendig for å være sikker på at avgiftssystemet blir optimalt. Provenyet bør i prinsippet reduseres da en høy fiskal avgift på én vare ikke gir optimal beskatning.

4.4 Vrakpantavgift

Vrakpantavgiften må være tilstrekkelig til å sikre god innsamling av utrangerte biler. Forsøk med økning av vrakpanten i en tidsbegrenset periode for å øke utrangeringen av eldre biler, har ikke gitt langsiktig effekt. Men det kan tenkes at en annen utforming av vrakpanten, sammen med andre virkemidler, kan gi ønsket effekt.

Konklusjon

Vrakpanten må være tilstrekkelig til å sikre at utrangerte biler blir levert inn til godkjent oppsamlingsystem. Gitt at vrakpanten er tilstrekkelig til at utrangerte biler leveres inn, bør vrakpanten jevnlig indeksreguleres.

4.5 Årsavgift

Årsavgiften er i hovedsak en fiskal avgift, med et miljøelement for eldre dieserbiler. Når et system med veipricing er etablert, vil dette systemet kunne differensiere satsene etter renseteknologi mv. For å få et mest mulig enkelt system og unngå dobbeltbeskatning bør miljødifferensieringen i årsavgiften utgå og i stedet innarbeides i veipricingen.

Konklusjon

Det fiskale leddet i årsavgiften anbefales beholdt. Miljødifferensieringen bør innarbeides i veipricingen.

4.6 Vektårsavgift

Denne avgiften er differensiert etter vekt og miljø. For å få et mest mulig enkelt system og unngå dobbeltbeskatning bør miljødifferensieringen i årsavgiften utgå og i stedet innarbeides i veipricingen.

Konklusjon

Vekt- og miljødifferensieringen bør innarbeides i veipricingen.

4.7 Omregistreringsavgiften

Avgiften er under omlegging fordi den har flere uheldige sider.

Konklusjon

På sikt bør omregistreringsavgiften for nyttekjøretøy fjernes helt og for personbiler erstattes av en flat avgift som dekker kostnadene ved omregistreringen.

5 | Omlegging til et mer effektivt avgiftssystem på kort og mellomlang sikt

Her ser vi på endringer som kan gjennomføres på kort sikt uten større systemendringer. Frem til at det ønskede avgiftssystemet kan være på plass, bør avgiftene gradvis endres i retning av dette.

5.1 Veibruksavgiften på drivstoff

Nivået på veibruksavgiften på bensin dekker omtrent de gjennomsnittlige marginale kostnadene. Men veibruksavgiften på autodiesel gjør det ikke. På denne bakgrunn foreslo Særavgiftsutvalget at veibruksavgiften på autodiesel skulle økes gradvis slik at den ble lik avgiften på bensin målt i forhold til energiinnhold. Da energiinnholdet i diesel er 36,2 GJ/m³ og i bensin 32,5 GJ/m³, innebærer forslaget en økning av veibruksavgiften på autodiesel fra 3,68 kr/l til 5,42 kr/l.

Det er flere forhold som gjør en slik økning problematisk: Som drøftet i kapittel 3, vil konkurranseevnen svekkes og grensehandelen øke. Dessuten dekker veibruksavgiften på autodiesel de marginale kostnadene ved kjøring utenfor tettbygd strøk, hvor mesteparten av kjøringen foregår. Det er derfor ikke faglig grunnlag for å øke avgiften på denne kjøringen. Hensynet til konkurranseevnen tilsier at avgiftsnivået på autodiesel ikke økes, men helst gradvis reduseres til det gjennomsnittlige avgiftsnivået på autodiesel i EU. I stedet for å øke veibruksavgiften på diesel bør en vurdere kjøprising (som tidsdifferensiert bompenger), som vil gi noe bedre treffsikkerhet. Manglende treffsikkerhet ved generelle veibruksavgifter kan gi betydelige samfunnsøkonomiske tap. Sannsynligvis er manglende treffsikkerhet i forhold til kjøproblemet viktigst. Derfor er kjøprising i en eller annen forstand det viktigste å få på plass på kort sikt. Kjøprising er alt innført i Trondheim som en tidsdifferensiering av bompengesystemet. Det er, med unntak av Drammen, bompengesystemer i alle de store byene. På kort sikt er det mulig å starte en gradvis omlegging til mer kjøprising ved å bruke bompengesystemene.

Et problem her er dobbeltregulering: Kjøkostnadene er alt inkludert i veibruksavgiften. Derfor bør kjøprisingen komme på toppen av bompengene (som har til formål å finansiere infrastrukturtiltak), men samtidig må koelementet i veibruks-

avgiftene reduseres slik at veibruksavgifter pluss bompenger ikke overskrider de samfunnsøkonomiske kostnadene ved kjøring. Kjøprising bør innføres gradvis, og kollektivnettet må bygges ut. Hvis kollektivnettet ikke bygges ut tilstrekkelig, vil kjøprisingen ikke gi ønsket reduksjon i kjøkjøringen.

En slik omlegging krever at også utenlandske biler som kjører i Norge, må betale de samme avgifter som norske kjøretøy. En ordning som imøtekommer dette er nå trådt i kraft.

Konklusjon

På kort og mellomlang sikt bør avgiftssystemet endres gradvis i retning av det ønskede systemet på lang sikt. Dette kan gjøres ved å holde veibruksavgift på autodiesel på dagens nivå, noe som dekker de marginale kostnadene ved kjøring utenfor byene. Merkostnadene ved bykjøring kan dekkes inn ved kjøprising (tidsdifferensierte bompenger). For å unngå dobbeltbeskatning må veibruksavgiften justeres i takt med kjøprisingen. Vellykket kjøprising forutsetter at kollektivnettet bygges ut.

En slik løsning ivaretar konkurranseevnen i rimelig grad. Mesteparten av tungtransporten foregår utenfor tettbygd strøk. Kjøprising vil også øke næringslivets kostnader, men kan samtidig gi redusert kjøkjøring og dermed økt fremkommelighet og lavere tidskostnader. En generell økning i avgiften på autodiesel vil derimot svekke konkurranseevnen uten å gi tilsvarende positive ringvirkninger. Dessuten må det tas hensyn til at Norge er et land med lange avstander og dermed høye transportkostnader. En generell økning i avgiftene på autodiesel bør derfor uansett ikke skje før avgiftsnivået i EU er blitt betydelig høyere.

Bompenger og annen veipricing må innkreves på en enklest mulig måte: Norske og utenlandske transportører må likebehandles.

5.1.2 Nye energibærere

I regjeringens politiske plattform³⁷ fremgår det at regjeringen vil videreføre dagens unntak fra veibruksavgift for alternative drivstoff til 2020. Dette signalet ble forstått som et løfte om ingen økning i veibruksavgift på alternative drivstoff som strøm, biodiesel, bioetanol, biogass, LPG og naturgass, jamfør definisjonen av alternative drivstoff i EU (2014) og omtalen i 3.1.7.

For å få ned utslippene fra transportsektoren ytterligere er det særlig insentiver for økt bruk av biodrivstoff som peker seg ut. Ifølge budsjettavtalen (2014) er det enighet om å øke omsetningspåbudet for biodrivstoff til veitrafikk fra 3,5 prosent til 5,5 prosent fra 1.7.2015. Samtidig innføres halv veibruksavgift på bioetanol og fullt fritak for biodiesel. Regjeringen bes om at det «tas hensyn til de avgiftstekniske, EØS-rettslige, miljømessige og økonomiske konsekvenser av endringen».

Selv om det er innført omsetningspåbud for biodrivstoff, er det betydelig usikkerhet knyttet til videre utvikling. Markedet er fortsatt umodent, og det er mye usikkerhet knyttet til forsyning av produktene. 2. generasjons biodrivstoff er under utvikling. Pålagt omsatt biodrivstoff bør derfor i en innføringsperiode ha et avgiftsinsentiv som minst dekker merkostnadene ved innblandingen. Insentivene må utformes slik at ulike markedssegmenter kan utvikles. Dette er nærmere omtalt i konklusjonen under.

Videre fremgår det av budsjettavtalen (2014) at regjeringen vil ilagge LPG og naturgass veibruksavgift fra 1. juli 2015. Sett i lys av regjeringens politiske plattform, mener vi at en innføring av veibruksavgift ikke er i samsvar med det regjeringen tidligere har signalisert for veibruksavgift for alternative drivstoffer. Naturgass og LPG er inngangsporten til bruk av biogass og biopropan. En innføring av veibruksavgift på naturgass og LPG nå, vil derfor svekke mulighetene for å bruke biogass og biopropan i transportsektoren i fremtiden. Flere har investert i gassbusser og infrastruktur, men bruker naturgass i påvente av tilgang på tilstrekkelig mengde biogass. En veibruksavgift nå vil kunne gjøre disse investeringene ulønnsomme.

LPG-biler kan ha høyere bioandel enn bensin og diesel uten teknisk tilpasning og har lavere utslipp av CO₂, partikler og NO_x enn dieslbiler. Det er ikke kostbart å bygge om dieslbiler til LPG. Dette er særlig av interesse for flåter av mindre dieselskjøretøy i byer. Et slikt tiltak er å foretrekke fremfor kjøreforbud for dieslbiler. En innføring av veibruksavgift bør derfor skje gradvis, i samarbeid med transportnæringen og i takt med de faktiske mulighetene til å ta i bruk biogass og biopropan.

Konklusjon

For å overvinne imperfeksjoner i markedet bør det i en overgangsperiode gis avgiftsinsentiver til miljøvennlige drivstoff. Nødvendig forutsigbarhet og langsiktighet må sikres. Avviklingen bør være forutsigbar. Subsidiene må stå i et rimelig

forhold til miljøgevinsten. Umodne og kostbare teknologier bør ikke gis subsidier. Eventuell støtte bør gis direkte til videre forskning og utvikling.

Det er mulig å redusere utslippene fra veitransporten ved økt bruk av biodrivstoff. Dette kan fremmes ved å:

- Gi bioetanol delvis fritak for veibruksavgift i noen år, slik det er gjort for biodiesel. I første omgang bør det siktes mot å stimulere til bruk av E5 (5 prosent innblandet bioetanol), da alle bensinbiler kan bruke dette drivstoffet.
- Utvikle markedssegmenter for E10 (10 prosent bioetanol), B30 (30 prosent biodiesel) og B100. Dette krever tilstrekkelige avgiftsinsentiver, slik at økt innblanding ikke gir dyrere drivstoff og høyere driftskostnader. Alle biler kan ikke bruke slike drivstoff, og disse må derfor selges parallelt med B7 og E5. Avgiftsinsentivet må derfor være så stort at det dekker selskapenes merkostnader og økt risiko både for selskap og kunder.
- Gi E85 fullt fritak også når produksjonen skjer i Norge.

Ifølge budsjettavtalen (2015) er det enighet om å øke omsetningspåbudet for biodrivstoff til veitrafikk og gi økte insentiver. Dette vil gjøre det mulig å utvikle markeder for særlig E5 og B30, forutsatt at avgiftsinsentivene godtas av ESA. For å gi nødvendig forutsigbarhet bør det imidlertid avklares hvor lenge disse insentivene vil gjelde.

Intensjonen om å innføre veibruksavgift på naturgass og LPG fra 1.7.2015, vil svekke fremtidige muligheter for bruk av biogass og biopropan. Vi oppfatter en slik innføring som ikke i samsvar med det regjeringen tidligere har signalisert for veibruksavgift for alternative drivstoffer. En innføring av veibruksavgift bør skje gradvis, i samarbeid med industrien og i takt med de faktiske mulighetene til å ta i bruk biogass og biopropan.

5.2 CO₂-avgiften på drivstoff

CO₂-avgiften på bensin og diesel er høyere enn den internasjonale prisen på CO₂-kvoter. Avgiften sikrer ikke kostnadseffektivitet på tvers av land og sektorer. Dersom Norge vil gjennomføre en mer ambisiøs politikk enn EU, vil dette innebære at CO₂-avgiften blir høyere i Norge enn kvoteprisen. Høyere avgifter i Norge medfører grensehandel, fare for smugling og svekket konkurranseevne.

Konklusjon

Prinsipielt sett bør CO₂-avgiften på transport tilsvare kvoteprisen på klimakvoter i det internasjonale markedet. Høyere CO₂-avgifter i Norge svekker konkurranseevnen.

³⁷ Regjeringen (2013)

På mellomlang sikt bør *CO₂-avgiften* på drivstoff gradvis justeres, slik at den over noen år blir lik den internasjonale kvoteprisen.

5.3 Engangsavgiften på bil

Nivået på engangsavgiften er høyt og medfører sannsynligvis effektivitetstap i økonomien. Det er i prinsippet liten grunn til å opprettholde en høy engangsavgift.

Norske bileiere har betydelig kapital bundet opp i bilen. Norsk bilbransje har milliarder bundet opp i varelagre og restverdi-forpliktelser (leasingavtaler). Endringer i bilavgiftssystemet påvirker markedet. Det er tydelig når det gjelder veksten i antall elbiler. Innføringen av *CO₂*-komponent og siden *NO_x*-komponent har også hatt stor påvirkning: Andelen dieslbiler har endret seg betydelig i tråd med avgiftsendringene. Utforming og nivå på engangsavgiften har stor påvirkningskraft på tilbud og etterspørsel av ulike bilmodeller. Forutsigbarhet og gradvise endringer i avgiftssystemet er helt nødvendig for ikke å risikere store verdisvingninger i bilparken, som igjen vil gå ut over bileiere og bilforhandlere.

En provenynøytral omlegging fra engangsavgift til veibruksavgifter vil imidlertid øke kostnadene for næringslivets godstransport og dermed redusere konkurransevnen. En slik omlegging vil dessuten ha negativ effekt på inntektsfordelingen. De som vil tjene på omleggingen er de som har råd til kjøp av nye biler. Preiseffekten av lavere engangsavgift vil reduseres med bilens alder. De som ikke har råd til nyere bil, vil i liten grad få redusert prisen på bruktbil, kun økte transportkostnader. En eventuell reduksjon i engangsavgiften bør derfor skje ved en reduksjon av samlet beskatning på bil.

Med de nye Euro 6-kravene er det liten forskjell på *NO_x*-utslipp fra nye bensin- og dieslbiler. *NO_x*-elementet bør derfor fjernes.

Hydrogen- og rene elbiler er av miljøhensyn fritatt for engangsavgift. For hybridbiler, der batteriet lades under kjøring ved bruk av forbrenningsmotor, inngår verken effekten knyttet til den elektriske motoren eller vekten av elektromotoren og batteripakke i avgiftsgrunnlaget.

Det bør stimuleres til økt salg av plug-in hybridbiler. Fordelen med plug-in biler er at disse bilene er aktuelle for husholdninger med bare én bil, noe rene elbiler (foreløpig) ikke er. Engangsavgiften bør være teknologisk nøytral målt i forhold til reduserte utslipp. Fra 2015 skal fratrukket i vekt-komponenten i engangsavgiften for plug-in hybridbiler økes til 26 prosent. Dette er positivt.

Både E85 og hydrogen krever oppbygging av kostbar infrastruktur. Forutsetningen for å kunne bygge ut infrastrukturen er derfor at det finnes tilstrekkelig antall kjøretøy som kan bruke nye drivstoff. På den annen side kan en ikke forvente

at kundene skal være interessert i bilteknologi som ikke har et godt utbygd nett av fyllestasjoner. Dersom myndighetene ønsker å gi insentiver for slik teknologi, bør en derfor starte i begrensede lokale markeder, som lokale flåter av kjøretøy. Da kan en få utviklet et lokalt marked og høste erfaringer med slik teknologi. Gitt at teknologien kan bli aktuell i massemarkedet, kan slike lokale markeder gradvis utvikles videre i takt med markedsutsiktene. En slik strategi vil være mer målrettet enn generelle virkemidler og gi en lavere tiltakskostnad for en gitt miljøgevinst.

Når det gjelder elbiler, økte forutsigbarheten da Stortinget i det nye klimaforliket vedtok at avgiftsfordelene for kjøp og bruk av rene nullutslippsbiler videreføres ut neste stortingsperiode (2017), så fremt antall rene nullutslippsbiler ikke overstiger 50 000³⁸. Samtidig sies det at en må vurdere andre virkemidler i sammenheng med trafikkutviklingen i de store byene. Ett slikt virkemiddel kan være elbilenes mulighet til å bruke kollektivfeltet. Erfaringsmessig erstatter elbil bruken av kollektiv transport, og det er fare for at elbilene vil redusere fremkommeligheten for kollektivtransporten. Elbilenes mulighet til å bruke kollektivfeltet er derfor neppe bærekraftig på sikt.

Konklusjon

Nivået på engangsavgiften bør i prinsippet reduseres gradvis over tid. En provenynøytral omlegging fra eie til bruk vil imidlertid øke næringslivets transportkostnader og ha negativ effekt på inntektsfordelingen. En slik omlegging frarådes. Forutsigbarhet og gradvise endringer i avgiftssystemet er helt nødvendig for ikke å risikere store verdisvingninger i bilparken, som igjen vil gå ut over bileiere og bilforhandlere.

Med de nye Euro 6-kravene er det liten forskjell på *NO_x*-utslipp fra nye bensin- og dieslbiler. *NO_x*-elementet bør derfor fjernes.

Det bør stimuleres til økt salg av plug-in hybridbiler. Fordelen med slike biler er at de er aktuelle for husholdninger med bare én bil, noe rene elbiler (foreløpig) i liten grad er. Engangsavgiften bør være teknologisk nøytral målt i forhold til reduserte utslipp.

På kort sikt bør dagens fritak for el- og hydrogenbiler samt reduserte avgifter for hybridbiler og E85-biler videreføres. Elbiler har også en rekke andre fordeler som fritak for bompenger, mulighet til å kjøre i kollektivfelt mv. Disse fordelene bør gradvis reduseres. Dersom et av virkemidlene gir utilsiktede negative virkninger, som redusert fremkommelighet for kollektivtrafikken, bør dette virkemidlet revurderes. Kollektivfeltet bør stenges for elbiler der omfanget utfordrer fremkommelighet for busser. De forutsetningene som er nevnt ovenfor (2017 eller 50 000 biler) bør opprettholdes.

38 Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om norsk klimapolitikk Innst. 390 S (2011–2012)

Hydrogenbiler er en mindre utviklet teknologi enn elbiler, og insentivene bør derfor være lenger. Både E85 og hydrogen krever oppbygging av kostbar infrastruktur. Dersom myndighetene ønsker å gi insentiver for slik teknologi, bør en derfor starte i begrensede markeder med flåter av kjøretøy. Da kan en få utviklet et lokalt marked og høste erfaringer med slik teknologi. Gitt at teknologien kan bli aktuell i massemarkedet, kan slike lokale markeder gradvis utvikles videre i takt med markedsutsiktene. En slik strategi vil være mer målrettet enn generelle virkemidler og gi en lavere tiltakskostnad for en gitt miljøgevinst.

5.4 Vrakpantavgift

Vrakpanten må sikre nødvendig innlevering av utrangerte biler. Økningen i antall innleverte biler i 2013 kan tyde på at vrakpanten for mange ikke har dekket kostnadene ved innlevering. Forsøk på å innføre tidsbegrenset økning i vrakpanten for å øke utskiftingstakten har ikke gitt varig reduksjon av den eldre bilparken.

Konklusjon

Vrakpanten bør sikre innlevering av utrangerte biler. Det bør derfor kartlegges om dagens vrakpant er tilstrekkelig for å sikre at utrangerte biler blir levert inn. Gitt at vrakpanten er tilstrekkelig til at utrangerte biler leveres inn, bør vrakpanten indeksreguleres jevnlig.

5.5 Årsavgift

Som drøftet i avsnittet om drivstoffavgifter, er det ikke praktisk mulig å ta hensyn til at regulerte utslipp varierer mye fra bil til bil, avhengig av teknologi. Miljødifferensieringen av årsavgiften for dieselmotorer med store partikkelutslipp er et mer treffsikkert virkemiddel med hensyn på hvem som betaler. Dette kompenserer noe for at veibruksavgiften på autodiesel ikke fullt ut dekker de marginale gjennomsnittskostnadene. Men da avgiften ikke påvirker kjørelengde, og da bileierne ikke får redusert avgift ved ettermontering av rensutstyr, vil avgiften neppe påvirke tilpasningen.

Tilsvarende differensiering er ikke gjort overfor bensinbiler. En mulighet er å ha høyere årsavgift på biler uten katalysator. Veibruksavgiften på bensin bør i så fall reduseres tilsvarende da denne avgiften inkluderer utslippene fra disse bilene. Et miljøelement i årsavgiften må være betydelig dersom det skal øke vrakingen av gamle bensinbiler. Da avgiften ikke tar hensyn til kjørelengde, vil miljødifferensiering ikke være et treffsikkert virkemiddel. Ved ettermontering av katalysator bør det i prinsippet gis fritak for avgiften. Men da gjenværende biler uten katalysator er mer enn 20 år, er det neppe regningsvarende å ettermontere katalysatorer. En miljødifferensiering av årsavgiften på bensinbiler vil sannsynligvis ha liten effekt på utslippene.

Årsavgiften gjelder hele året og er lite fleksibelt utformet. Dette er negativt for eksempel for forbrukere som ønsker å la bilen stå i vinterhalvåret. I Sverige har en mulighet til å avregistrere bilen i en periode mot et mindre gebyr. Regjeringens varslede omlegging av årsavgiften til en forsikringsavgift (se kapittel 3.5) kan gi den ønskede fleksibiliteten.

Konklusjon

Årsavgiften på mindre biler er en fiskal avgift, uten store negative virkninger på inntektsfordelingen. Det miljøbegrunnede tillegget for eldre dieselmotorer er verken teknologinøytralt eller gir noen insentiv til å redusere utslippene. Miljøtillegget bør derfor fjernes. Avgiften bør bli mer fleksibel, noe regjeringens varslede omlegging til en forsikringsavgift kan gi.

5.6 Vektårsavgift

Vektårsavgiften er ment å korrigere for forskjeller i utslipp og veislitasje. Avgiften er et supplement til veibruksavgiftene, men er ikke treffsikker. Avgiften kan på sikt inngå i et system for elektronisk veiprising. Dagen avgiftsnivå er høyere enn i EU, noe som svekker konkurransevnen.

Konklusjon

EUs minimumssatser bør legges til grunn for satsene i vektårsavgiften.

5.7 Omregistreringsavgiften

Omregistreringsavgiften er en fiskal avgift som prinsipielt sett ikke bør ilegges næringslivet. Avgiften er redusert betydelig de siste årene, særlig for nyttekjøretøy. For kjøretøy over 7 500 kg er avgiften helt fjernet. Utviklingen er positiv.

Konklusjon

Omregistreringsavgiften på kjøretøy under 7,5 tonn bør på kort sikt erstattes med et gebyr som dekker myndighetenes kostnader ved omregistrering. Avgiften er redusert over flere år, noe som er betydelige skritt i riktig retning.

Vedlegg: Litteratur

Bjertnæs (2013), Geir H.: *Are tax exemptions for electric cars an efficient climate policy measure?*

Discussion Papers Statistics Norway No. 743 • May 2013.

https://www.ssb.no/forside/_attachment/115044

Budsjettavtalen (2014): «*Enighet om statsbudsjettet 2015. Endelig avtale*»

<http://www.hoyre.no/filestore/Filer/Budsjettrelatert/Avtale.pdf>

Ea Energianalyse (2009): *Personbilers CO₂-emission*. København 8. september 2009

Econ (2003): *Eksterne marginale kostnader ved transport* Rapport 2003-054

Econ Pöyry (2009) *Virkemidler for introduksjon av el- og hybridbiler*. Rapport 2009-096EU 2003)

Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0087&from=EN>

EU (2011): *Real Driving Emissions of vehicles CARS 21*: Working Group 4

(Internal market, emissions and CO₂ policies) Meeting 15 April 2011. Discussion Paper

EU (2011) *Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/96/EC restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity*.

EU (2014) *Directive 2014/94/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 on the Deployment of Alternative Fuels Infrastructure*.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014L0094>

EU (2014b) *2030 Climate and Energy Policy Framework Brussels* EUCO 169/14. 24. October 2014.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/145397.pdf

Finansdepartementet (2013) *Avgiftssatser 2014*

http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/skatter_og_avgifter/avgiftssatser-for-2014.html

Finansdepartementet (2014) *Mandat til Grønn skattekomisjon*

<https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/dep/fin/pressemeldinger/2014/Ny-gronn-skattekomisjon/Mandat-for-en-ny-gronn-skattekomisjon/id764701/>

Fridstrøm mfl.(2013) Lasse, Østli, Vegard og Johansen, Kjell Werner: *Vrakpant som klimatiltak*.

TØI rapport 1292/2013

Holtmark (2012) Bjart *Elbilpolitikken – virker den etter hensikten?* Samfunnsøkonomen nr 5 2012

<https://www.ssb.no/a/filearchive/HoltmarkElbil2012.pdf>

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om norsk klimapolitikk Innst. 390 S (2011–2012)

Meld. St. 21 (2011–2012) *Norsk Klimapolitikk*

NAF (2011) *Norske bilavgifter - NAFs innspill til et helhetlig avgiftssystem*. Oslo februar 2011

NAF mf (2013), BIL, NBF *Norske bilavgifter fram mot 2020* Oslo februar 2013

<http://www.nbf.no/getfile.php/NYE%20FILER/PDF-filer/Norske%20bilavgifter%20mot%202020.pdf>

NILU (2011): *Beregninger av NO₂ for Oslo og Bærum i 2010 og 2025-Første rapport*.

Notat til Norges Astma og Allergiforbund. Juni 2011

Nordstrøm (2011) Christine Oma: *Behandling av bomavgifter i konseptualgsutredninger I henhold til økonomisk teori?* NHH Bergen, våren 2011

<http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/170004/Nordstrom2011.pdf>

NOU 2001:29 *Best i test? Referansetesting av rammevilkår for verdiskaping i næringslivet*. Oslo desember 2001

- NOU 2007:8 *En vurdering av særavgiftene* Oslo 22. juni 2007
- OECD (2011) *OECD Environmental Performance Reviews: Norway 2011*
<http://www.oecd.org/norway/norway2011.htm>
- OFV (2013) *Bil og vei. Statistikk 2011*. Opplysningsrådet for Veitrafikken AS. Oslo november 2013
- Miljødirektoratet (2013) *Rapportering på bærekraftskriterier for biodrivstoff og flytende biobrensel. Veileder til produktforskriften kapittel 3 M10 – 2013*
<http://www.miljodirektoratet.no/Documents/publikasjoner/M10/M10.pdf>
- Prop. 1 LS (2010–2011) *Skatter og avgifter 2011*
- Prop. 1 LS (2013–2014) *Skatter, avgifter og toll 2014*
<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/prop-1-s-20132014--2/id739677/>
- Prop 1 LS (2014 – 2015) *Skatter, avgifter og toll 2015*
<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Prop-1-S-20142015/id2005458/>
- Prop. 1 S (2014 – 2015) *Finansdepartementets budsjett*
- Prop. 1 S (2014–2015) *Samferdselsdepartementets budsjett for 2015*
<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Prop-1-S-20142015/id2005458/>
- Prop. 36 S (2014–2015) *Ny saldering av statsbudsjettet 2014*
<https://www.regjeringen.no/contentassets/ca3c7056071f47128d2d1f0c97efa44f/no/pdfs/prp201420150036000dddpdfs.pdf>
- Prosam (2009) *Trafikk i kollektivfelt. Kapasitet og avvikling. Elbilens rolle*. Prosam-rapport 176. Desember 2009
- Regjeringen (2013) *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*. Sundvollen, 7. oktober 2013
- Regjeringen (2014)
<https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Gronn-skattekomisjon-utnevnt/id765895/>
- Rådets direktiv 2003/96/EF av 27. oktober 2003 om omstrukturering av EF-bestemmelser for beskatning af energiprodukter og elektrisitet.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:283:0051:0070:EN:PDF>
- Thune-Larsen m.fl. (2014), Veisten, Løvold Rødseth og Klæboe: *Marginale eksterne kostnader ved vegtrafikk*. TØI-rapport 1307/2014.
<https://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/T%C3%98I%20rapporter/2014/1307-2014/1307-2014-el.pdf>
- SINTEF(2010): *Utredning av veiavgift for tunge kjøretøy*. SINTEF Teknologi og samfunn. Trondheim juni 2010
- SINTEF (2012). *Vegprising i Norge Internasjonale erfaringer - Tekniske løsninger – Personvern-interesser*. Prosjektnotat 1 av Trond Foss og Terje Tretvik. Trondheim 19.11. 2012
- SINTEF (2013) *Veiprising i Norge. Samfunnsnytte – Ansvarsfordeling - Brukervennlighet*. Prosjektnotat 2 av Trond Foss og Terje Tretvik. Trondheim 11.10. 2013
- Vegdirektoratet (2010) *Nasjonal transportplan 2014 – 2023. Regional utvikling*. Statens vegvesen Vegdirektoratet. Oslo 30. november 2010
- Vegdirektoratet (2011) *Nasjonal transportplan 2014 – 2023. Utredningsfasen. Hovedrapport*. Statens vegvesen Vegdirektoratet. Oslo februar 2011
- Aas, Harald (m.fl.) (2009) *Minken Harald, Samstad Hanne: Myter og fakta om kjøprising*. TØI rap-port 1010/2009.
<https://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/T%C3%98I%20rapporter/2009/1010-2009/1010-2009-nett.pdf>

