

Finansdepartementet
postmottak@fin.dep.no

Deres dato: 08.05.19
Deres ref.: 19/1884-1
Vår ref.: 361/EG
Vår dato: 19.06.19

Prinsipper for et bærekraftig bilavgiftssystem

Det vises til Finansdepartementets forespørsel datert 8. mai 2019 om hvilke prinsipper som bør ligge til grunn for et nytt bærekraftig bilavgiftssystem, og hvilke prinsipper som bør legges til grunn for overgangen til et slikt system. Departementet understreker at innspillene skal gå på de overordnede prinsippene i utformingen av bilavgiftene, ikke om konkrete forslag til utforming av bilavgiftene.

Drivkraft Norges medlemmer krever i dag inn veibruksavgifter og CO₂-avgifter på vegne av skattemyndighetene ved salg av flytende drivstoff som omfattes av avgiftene. Våre medlemmer blir mest påvirket av hvordan bruksavgiftene er utformet. Vårt innspill vil derfor i hovedsak være konsentrert om disse.

Vårt hovedbudskap er at dagens veibruksavgifter bryter med de fleste prinsippene vi foreslår. Veibruksavgiften er verken kostnads- eller styringseffektiv, bryter med teknologinøytralitet og forurensere betaler prinsippet, og er ikke langsiktig og forutsigbar mht. statens proveny ved at en stadig økende andel av bilparken ikke betaler veibruksavgift. Bruksrelaterte avgifter bør reflektere de eksterne marginale kostnadene bilbruken påfører samfunnet. For å sikre dette må bilbruken avgiftsbelegges med hensyn til hvor, når og hva man kjører. Det betyr at alle kjøretøy må betale for sine kostnader, og at det må tas hensyn til at kostnaden er større i byer, i perioder med mye trafikk og ved bruk av kjøretøy med høye utslipp. Dagens veibruksavgifter er ikke innrettet til å reflektere dette, da de kun pålegges kjøretøy som bruker flytende drivstoff og er utformet som flat sats uavhengig av hvor, når og hva man kjører. Et dynamisk veiprisingsystem til erstatning for veibruksavgiftene kan ivareta disse prinsippene. CO₂-avgiftene ivaretar imidlertid overnevnte prinsipper da de er direkte relatert til bruk av fossilt drivstoff. CO₂-avgiftene kan dermed beholdes slik de er innrettet i dag.

Vedrørende bompenger

Finansdepartementet slår fast at bompengefinansiering i utgangspunktet faller utenfor bilavgiftssystemet, da hovedformålet med dette er å finansiere konkrete veiprosjekter og/eller byvekstpakker utenom det ordinære statsbudsjettet. Byområder har imidlertid åpnet for miljø- og tidsdifferensierte bompengesatser. Departementet åpner derfor for å diskutere grenseflatene mellom bilavgiftssystemet og miljø- og tidsdifferensierte bompengesatser i og med at de er knyttet til hvor, når og hva man kjører.

Drivkraft Norge mener at miljø- og tidsdifferensierte bompengesatser har parallelle elementer i veibruksavgiftene. I prinsippet skal veibruksavgiftene reflektere samfunnskostnadene knyttet til kø og lokal forurensing, i tillegg til kostnader knyttet til ulykker, slitasje, støy. Forskjellen mellom miljø- og tidsdifferensierte bompengesatser og tilsvarende elementer i veibruksavgiftene er at proveny fra miljø- og tidsdifferensierte satser går til kommunen mens veibruksavgiftene går til staten. Videre er miljø- og tidsdifferensierte satser en mer direkte metode for å regulere trafikken inn/ut av områdene som omfattes av satsene. En av utfordringene med dagens veibruksavgifter er at de ikke er laget slik at de kan reflektere at samfunnskostnaden er høyere under rushtiden i tettbygde områder. Dette kan imidlertid løses ved innføring av dynamisk veipricing. Drivkraft Norge mener derfor at miljø- og tidsdifferensierte bompengesatser bør inngå i satsene i et veipricingssystem, og at satsene i et veipricingssystem tar hensyn til fordeling av inntektene mellom stat og kommune.

Når det er sagt, så mener Drivkraft Norge at bompenger knyttet til både finansiering av vei og av bypakker kan inngå i et dynamisk veipricingssystem også. Bompenger for finansiering av vei kan erstattes med en egen sats i veipricingssystemet på veistrekninger som i dag er delvis bompengefinansiert. Tilsvarende kan gjøres for veistrekninger omfattet av bypakkeordninger. Fordeling av inntektene mellom stat og kommune vil kunne opprettholdes med dynamisk veipricing, ved at stasene som inngår i veipricingen reflekterer dette.

Drivkraft Norge mener dermed at det vil være en fordel at hele bompengesystemet innlemmes i et dynamisk veipricingssystem, slik at man unngår to parallelle systemer. Hvor stor andel brukerbetaling skal være av veiprosjekter er imidlertid en egen diskusjon. Innretningen av dynamisk veipricing vil kunne justeres med hensyn til dette.

Hvilke bilavgifter har vi?

Bilavgiftene kan deles i tre hovedgrupper

- Kjøpsavgifter
- Bruksavgifter
- Eieavgift

Drivkraft Norge mener at en slik hovedinndeling kan føres videre inn i det nye bilavgiftssystemet, ved å skille avgiftene fra hverandre. Det vil bli komplisert for forbruker å vite hva avgiften går til hvis man blander kjøps- og bruksavgifter til en felles avgift. Grønn skattekommisjon (NOU 2015:15) var også klar på dette, at bruksavgifter må reflektere de eksterne marginale kostnadene ved bruk av bil. Kommisjonen understreket samtidig behovet for bruksuavhengig avgift for å oppmuntre forbrukere til kjøp av mer miljøvennlige biler, da problemstillingen rundt nåtidsskjevhet fører til at forbruker vektlegger kjøpsavgifter på biler sterkere enn miljøavgifter på drivstoff/bruk av bil.

Sentrale prinsipper for et bærekraftig bilavgiftssystem

Staten har allerede et sett av prinsipper som skal ligge til grunn ved utredning og konsekvensvurdering av tiltak. Rundskriv R-109 beskriver hvordan det offentlige skal

gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser, mens utredningsinstruksen viser til når slike analyser skal gjøres. Begge er forankret i samfunnsøkonomiske prinsipper. Disse prinsippene bør fremdeles være utgangspunktet for utforming av et nytt bærekraftig bilavgiftssystem.

I korte trekk mener Drivkraft Norge at følgende prinsipper bør brukes for utforming av bilavgifter:

- Teknologinøytralitet
- Forurensere betaler
- Livsløpsutslipp
- Langsiktighet og forutsigbarhet
- Styringseffektivt
- Kostnadseffektivt
- Administrativt effektivt
- Bilavgifter ikke egnet til sosial utjevning

Dette er prinsipper som er gjensidig avhengig av hverandre, slik at de alle bør oppfylles for å oppnå et effektivt avgiftssystem. De må gjelde for utforming av både kjøps- og bruksavgifter.

Prinsippene bør også gjelde for overgangsperioden til nytt avgiftssystem.

Teknologinøytralitet viser til at alle kjøretøyteknologier skal vurderes ut ifra like kriterier. Avgiftssystemet bør ikke skille på drivlinjer. Samtidig kan man se for seg at det kan være nødvendig for myndighetene å ha muligheten til å påvirke forbrukernes bilkjøp i en introduksjonsfase for ny teknologi. Det vil i så fall være hensiktsmessig å differensiere de kjøpsrelaterte avgiftene i introduksjonsfasen. De ulike teknologiene har ulike egenskaper, noe som kan reflekteres i ulik vektning av de ulike komponentene i et avgiftssystem.

Alle teknologier må stilles overfor de samme hovedkriteriene, som at de skal betale for de eksterne marginale kostnadene ved bruk. I utforming av framtidens avgiftssystem må man se på teknologiens faktiske egenskaper og hva som er målet med differensierte satser, for så knytte virkemiddelet opp mot disse egenskapene.

Teknologinøytralitet gjelder også for avgifter på drivstoff/energi. Kriteriene må være like, uavhengig av navn på energien og råvaren som ligger til grunn. Differensiering av avgiftsnivået må gjøres ut ifra nøytrale kriterier, som klimaeffekt basert på livsløpsanalyser.

Forurensere betalerprinsippet er sentralt for et bærekraftig bilavgiftssystem. Det vil sikre at man betaler for den forurensingen bilbruken forårsaker. For å sikre prinsippet legitimitet og effektivitet, henger forurensere betaler prinsippet sammen med teknologinøytralitet. Forurensing er ikke kun knyttet til bilens direkte utslipp fra motoren slik dagens definisjon av nullutslippsteknologi er. Det er også nødvendig å inkludere andre effekter som bilens livsløpsutslipp fra både produksjon og bruk, samt eksterne marginale kostnader fra kø, slitasje, støy og ulykker. Kostnader som gjelder for alle biler, uavhengig av motorteknologi.

Forurensers betalerprinsippet medfører at man skal betale for de eksterne marginale kostnader man påfører samfunnet ved bruk av bil.

Et avgiftssystem som er tilrettelagt for å oppfylle at forurensers betaler kan likevel brukes til å fremme mer umodne teknologier for en kortere periode, slik at disse får innpass i markedet, slik det er gitt insentiver for el- og hydrogenbiler i dagens avgiftssystem.

Livsløpsutslipp: For å sørge for konsekvent oppfølging av de to overnevnte prinsippene, bør avgiftssystemet basere seg på å definere kjøretøyteknologiers miljø- og klimavirkning ut ifra livsløpsanalyser. I dette ligger det at avgiftsutformingen også må ta hensyn til hva som er kilden for drivstoffet ved vurdering av utslipp knyttet til både produksjon og bruk av drivstoffet. Dagens definering av null- og lavutslippsteknologi er ikke teknologinøytral da den er rettet mot gitte teknologier (el- og hydrogendrevne teknologier samt hybride løsninger med disse og forbrenningsmotorer). Definisjonene tar utgangspunkt i direkte utslipp, eller i det som også kalles fra tank-til-hjul. Dagens definisjon av nullutslippsteknologi fører til at kun gitte teknologier får lettelse på kjøps- og bruksavgifter, og at nye teknologiske løsninger med like god klima- og miljøeffekt blir utelatt.

Langsiktighet og forutsigbarhet peker på at et avgiftssystem må kunne møte nye teknologiske endringer uten å endres. Prinsippet viser også til at informasjon om kostnad ved bruk av bil må være lettfattelig, og at det er forståelig hvorfor man betaler det man gjør. Dette for å gi systemet legitimitet og for at bileier skal kunne planlegge egen bilbruk. Langsiktige og forutsigbare signaler vil føre til mer effektiv tilpasning i markedet, for både tilbuds- og etterspørselssiden, noe som reduserer samfunnskostnaden ved bruk og eie av bil. Forutsigbart avgiftssystem vil skape trygge rammer for dem som skal leve av bilsalg og salg av drivstoff.

Styringseffektivitet peker på om virkemiddelet treffer mål. I dette tilfellet om alle trafikanter betaler for de eksterne marginale kostnadene de påfører samfunnet ved kjøp og bruk av bil, samt om virkemidlene treffer mål med hensyn til å redusere klimagassutslippene. Bidrar virkemiddelet til å vri etterspørselen over til den mest klimaeffektive tilpasningen ved valg av kjøretøy/drivstoff?

Kostnadseffektivitet er i prinsippet grunnleggende for alle offentlige tiltak. Utfordringen er om faktisk virkemiddelbruk er rettet mot de tiltak som har høyest måloppnåelse. Bidrar virkemiddelet til å utløse de tiltakene som gir størst effekt per krone? I dette må man vurdere provenyeffekter for staten og prisseffekter for forbrukerne, sett opp mot effekten av tiltaket.

Administrativ effektivitet skal se på om tiltaket fører til økt/reduert administrasjon for offentlig og privat sektor, og for forbruker. I dette ligger også vurdering av om det er hensiktsmessig med parallelle innkrevingssystemer av avgifter.

Bilavgifter ikke egnet til sosial utjevning. Satsene bør kun knyttes til kostnadene ved bruk av bil gjennom at de skal avspeile de eksterne marginale kostnadene. En eller annen form for progressive avgifter knyttet til inntekt vil undergrave presisjonen i de trafikkgulerende

virkemidlene som ligger i avgiftssystemet, og dermed til en mindre effektiv bruk av veinettet. Det er andre virkemidler som bedre tar vare på den sosiale dimensjonen i skattesystemet.

Overgangen til et bærekraftig bilavgiftssystem

Overgangen til det langsiktige og bærekraftige bilavgiftssystemet må gjøres ut ifra overnevnte prinsipper. For å sikre legitimitet bør overgangen imidlertid gjøres gradvis og på forutsigbar måte. Dette vil sikre at aktørene får tid til å tilpasse seg. En gradvis innføring kan gjøres ved å vurdere om enkeltsegmenter av kjøretøyparken skal bli omfattet først av det nye bilavgiftssystemet, og om enkelte avgifter fases raskere inn enn andre i det nye systemet. Et eksempel på det siste er at dynamisk veipricing i første omgang erstatter hele/deler av veibruksavgiftene, og at miljø- og tidsdifferensierte bompengesatser inkluderes ved et senere tidspunkt.

Konklusjon

Drivkraft Norge mener at dagens bilavgiftssystem ikke oppfyller de to mest sentrale prinsippene: teknologinøytralitet og forurenser betaler. Videre svarer ikke veibruksavgiftene til formålet om at de skal tilsvare samfunnskostnaden ved bruk av bil. Samtidig fører en økende andel med elbiler til at provenyet fra veibruksavgiften og kjøpsavgiftene faller.

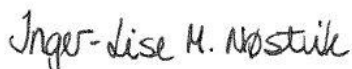
Et langsiktig og bærekraftig bilavgiftssystem må sikre at alle betaler for de kostnadene bilbruk påfører samfunnet, ut ifra at bruksavgiftene reflekterer hvor, når og hva man kjører.

Innrettingen av CO₂-avgiften på fossilt drivstoff er imidlertid både styringseffektiv og kostnadseffektiv ved at det er et gitt forhold mellom volum drivstoff og utslipp CO₂. Dagens innkreving av CO₂-avgiften gjennom salg av fossilt drivstoff kan dermed beholdes.

For å sikre konsistent oppfølging av overnevnte prinsipper er det nødvendig å beholde skillet på avgifter for kjøp og bruk av bil.

Med vennlig hilsen

[Drivkraft Norge](#)



Inger-Lise M. Nøstvik
Generalsekretær