



Finansdepartementet

Leveres kun elektronisk

Deres ref.

Vår ref.

Oslo

Deres ref.: 19/1884-1

Vår ref.: TSL

2019-06-20

Bærekraftige bilavgifter 2025 – innspill fra Finansieringsselskapenes Forening

Innledning

Finansieringsselskapenes Forening (Finfo) er blitt kjent med Finansdepartementets brev av 2019-05-08.

Finfos medlemmer er spesialister på bilfinansiering, og i 2018 ble 67 % av alle nye personbiler i Norge finansiert av våre medlemmer, enten i form av leasing eller via lån gitt med salgspant i bilen. Totalt finansierte våre medlemmer nye personbiler for kr. 69,3 milliarder i 2018. Endringer i bilavgiftene har stor betydning for våre medlemmer og ikke minst for deres kunder. Gjennom sitt virke har Finfos medlemmer inngående kunnskap om hvilke konsekvenser endringer i bilavgiftene får for både forbrukerne og næringslivet samt for markedets totale etterspørsel etter bil.

På denne bakgrunn tillater vi oss å nevne at Finfo burde vært ført opp blant de aktørene som mottok høringsinvitasjonen direkte. I den grad departementet ønsker å foreta ytterligere utredninger på området, vil Finfo svært gjerne bidra med den særlige kompetanse og innsikt som våre medlemmer besitter. Uansett ønsker vi med dette å gi våre innspill til hvilke prinsipper som bør legges til grunn for et fremtidig bærekraftig bilavgiftssystem, samt prinsipper som bør hensyntas i en overgangsfase frem til et nytt system er på plass.

Prinsipper som bør legges til grunn for et fremtidig bærekraftig bilavgiftssystem

Finansdepartementet etterspør innspill til de overordnede prinsippene for utformingen av bilavgiftene, og ikke om konkrete forslag til utforming av avgiftene for de nærmeste årene.

Nedenfor har vi angitt våre innspill. For noen av prinsippene er det likevel påkrevet å omtale enkelte typer avgifter spesielt.

- Endrede bilavgifter må ikke gi svekket forutsigbarhet mht. verdiutvikling på bruktbiler

Leasing av personbiler har økt veldig de siste årene, og i 2018 ble anslagsvis 40 % av alle nysolgte biler i Norge kjøpt av et leasingselskap. Over halvparten av leasingkundene i 2018 var privatpersoner / forbrukere. Leasing innebærer at et finansforetak (leasingselskap) kjøper den

aktuelle bilen ut fra kundens spesifikasjoner. Leasingselskapet krever en månedlig leie av kunden gjennom leieperioden på 3-4 år, og får deretter dekket inn det resterende via en på forhånd avgitt restverdigaranti fra bilforhandleren. I de fleste tilfeller blir følgelig de brukte leasingbilene solgt tilbake til bilforhandler / restverdigarantisten ved leieavtalens utløp.

Et fungerende leasingmarked er betinget av at bilforhandleren kan stille konkurransedyktige restverdigarantier. Dette kan han bare gjøre dersom han har trygghet for at ikke endringer i avgiftene påvirker bilens verdi 3-4 år frem i tid. Hvis bilforhandleren ikke er i stand til å innfri sine restverdigarantier blir leasingselskapet påført tap, noe som igjen vil kunne påvirke prisen på fremtidige leasingavtaler.

Ved en endring i bilavgiftene bør man derfor være bevisst den betydningen forutsigbarhet mht. fremtidig verdiutvikling på bruktbiler har for både norske forbrukere, næringslivet, leietakere i offentlig forvaltning, for bilforhandlerne og for leasingselskapene.

- Endring i bilavgiftene må ikke svekke den finansielle stabiliteten

For de fleste husholdninger er bilen det største formuesgodet etter boligen. For mange er bilen et nødvendighetsgode, og kostnadene til bilhold legger beslag på en betydelig del av husholdningenes budsjett. Av hensyn til husholdningenes økonomi bør man derfor etterstrebe stabilitet og kontinuitet i bilavgiftspolitikken, slik at husholdningene ikke risikerer å bli påført tap som følge av uforutsette endringer i bilavgiftene.

Som vist innledningsvis er våre medlemmer den desidert største aktør i markedet for finansiering av personbiler. Det store flertallet av medlemmenes lånekunder er privatpersoner, men også over halvparten av leasingkundene er privatpersoner.

Leasing er et velegnet virkemiddel både for å redusere forbrukernes gjeldsforpliktelser, og ikke minst for å redusere kundenes risiko for endring i bruktbilprisene. Som vist senere i brevet her, har imidlertid profesjonelle aktører som bilforhandlere i langt mindre grad vært villige til å stille restverdigaranti for elbiler enn hva tilfellet har vært for mer tradisjonelle biler. Usikkerhet knyttet til teknologisk utvikling og myndighetenes avgiftspolitikk har vært medvirkende årsaker til dette.

Det er derfor vårt inntrykk at de fleste kjøperne av elbiler til nå har vært privatpersoner og at økningen i elbilsalget hovedsakelig har vært finansiert med lån, men da i større grad av andre finansforetak (typisk banker som gir lån med pant i bolig med lang nedbetalingstid) og ikke i samme grad ved lån fra våre medlemmer (som typisk gir lån med pant i bil) som har vært hovedregelen ellers.

Prisfallsrisikoen som elbilkjøpere har påtatt seg, for øvrig i all hovedsak som følge av til dels svært generøse incentivordninger, bæres i så fall primært av norske forbrukere. Vi ser følgelig ikke bort fra at de samfunnsøkonomiske kostnadene ved dagens norske elbilpolitikk, langt på vei vil kunne vise seg å overstige verdien av det fall i skatteprovenyet som myndighetene til nå synes å ha vært mest opptatt av. Kostnadene for samfunnet vil øke ytterligere dersom myndighetene, for å motvirke en slik eventuell ustabilitet, velger å stramme inn på adgangen norske forbrukere i dag har til å lånefinansiere kjøp av brukte biler¹. Dette vil i så fall lede til et ytterligere press på bruktbilprisene.

¹ En slik innstramming er initiert av Finanstilsynet i deres brev av 2019-04-26 stilet til styrene i alle norske finansforetak.

Ved utforming et av et nytt avgiftssystem er det viktig å være bevisst at et bilavgiftene har betydelige samfunnsøkonomiske konsekvenser og at avgiftene også kan påvirke den finansielle stabiliteten i samfunnet.

- Bruksrelaterte avgifter bør belastes brukeren av bilen

I Norge har det vært kultur for at bruksrelaterte bilavgifter (bompenger og drivstoff) gjennomgående er brukers og ikke eiers kostnad. All erfaring tilsier at brukeratferd påvirkes best når kostnadene ved bruken synliggjøres direkte og umiddelbart. Finfo mener derfor at miljøpolitiske hensyn tilsier at dette prinsippet bør videreføres slik at fremtidige miljøavgifter belastes brukeren direkte og ikke indirekte i form av økte leiekostnader etc. (i et leasingforhold).

- Avgiftene må ikke favorisere lån fremfor leasing - om veipricing spesielt

I Stortingets høring 2019-01-08 ble det uttrykt bred støtte fra de inviterte aktørene til forslaget om å utrede veipricing til erstatning for dagens bompenger og andre driftsrelaterte utgifter.² Gitt at veipricing blir aktuelt vil Finfo allerede nå gjøre oppmerksom på ett viktig forhold av avgiftsmessig karakter relatert til veipricing.

Leie er en mva-pliktig tjeneste. Mva ved leie av personkjøretøy er i tillegg en sisteleddsavgift uten fradragsrett i mva-pliktig næring. Hvis veipricingen utlignes på bilens eier (leasingselskapene) vil disse i en slik situasjon snu seg mot leietaker og kreve at denne svarer for utlignet veipricing. Hvis leasingselskapene må legge 25 % mva. på veipricing som utfaktureres kunden, vil leasing som finansieringsform ikke lenger være et konkurransedyktig alternativ for kundene, og markedet for leasing vil bli redusert til et minimum.

Hvis veipricing eller andre tilsvarende bruksavgifter formelt skal belastes bilens eier (leasingselskapet), må derfor viderebelastning av disse avgiftene mot kunde / leietaker unntas mva. Dette for å unngå kumulering av avgift og for å unngå at en omlegging av avgiftspolitikken utilsiktet favoriserer én finansieringsform (lån) på bekostning av en annen (leasing).

- Hensynet til avgiftspolitikken som er i harmoni med øvrige europeiske land

Norge er i dag på flere måter et annerledesland hva gjelder personbilavgifter. Dette kommer til uttrykk bl.a. ved at et særnorsk system for mva og bilavgifter i dag effektivt hindrer eksport av bruktbiler fra Norge til andre EØS-land. Videre kan det være forbundet med stor økonomisk risiko for personer bosatt i Norge å kjøre utenlandskregistrert bil på norske veier.

Gjennom EØS-avtalen har Norge forpliktet seg til å implementere mange av direktivene som vedtas i EU. Når regelverkene skal implementeres vises det ofte til hensynet til harmonisering av regelverket med øvrige land i Europa.³

² Finfo vil bemerke at veiene er en del av den grunnleggende nasjonale infrastrukturen som hele samfunnet har behov for. I så måte er det ikke gitt at det bør være forbundet med avgifter å benytte seg av veiene, enten dette skjer i egenskap av å være bilfører, syklist eller fotgjenger. I ettertid av høringen har da også flere aktører uttrykt skepsis til en modell der nærmest enhver bruk av bil utløser en avgiftsplikt.

³ På denne bakgrunn er det et paradoks at norske politikere har satt føringer som innebærer at det ikke skal selges konvensjonelle bensin- og dieslbiler i Norge fra 2025, samtidig som drøye 98 % av bilsalget i Europa som helhet er biler som kjører på bensin eller diesel. (Tall fra ACEA viser at elbiler utgjorde 1,25 % av personbilsalget i 3. kvartal 2018 i EU / EFTA.)

En dreining mot såkalte nullutslippskjøretøy bør skje gradvis og ikke avvike for mye fra utviklingen i andre land i Europa. Det er nærmest utenkelig at EU vil målsette at det kun skal selges nullutslippskjøretøy allerede fra 2025, og i den grad slike regler på sikt blir innført, må norske regler innrettes i samsvar med disse. I motsatt fall vil forskjellene i sammensetningen av bilparken i Norge og resten av Europa øke, og ytterligere isolere Norge som et annerledesland. Foruten at en slik politikk vil påføre Norge betydelige samfunnsøkonomiske kostnader, vil det gi praktiske konsekvenser forbundet med at norske biler ikke kan brukes på turer til land som f.eks. ikke har infrastruktur for lading av elbiler. I Hellas ble det solgt 13 elbiler i tredje kvartal 2018. I Finland ble det solgt 189 elbiler.⁴

Vi finner grunn til å nevne at den avgiftsmessige favoriseringen av elbiler og hydrogenbiler, der slike kjøretøy er fritatt fra både engangsavgift og mva, allerede i dag har skapt en situasjon der elbilproduksjonen globalt ikke har vært stor nok til å dekke etterspørselen etter slike biler fra et, i alle andre sammenhenger, ubetydelig marked som det norske.

Videre vil en særnorsk sammensetning av bilparken gjøre Norge mer sårbart for en eventuell svikt i leveransene av råmateriale til bruk i batteriproduksjon.⁵

- Teknologinøytralitet

Hvis bilavgiftssystemet skal være bærekraftig over tid, bør det basere seg på teknologinøytralitet. Dette innebærer imidlertid at man utfordrer premissen i Finansdepartementets brev om at vi fra 2025 skal ha *«en situasjon hvor alle nye personbiler og varebiler er nullutslippskjøretøy og hvor konvensjonelle bensin- og diesalbiler gradvis fases ut av bilparken»*.

Både teknologien, og ikke minst samfunnets oppfatning av hvilken teknologi som er å foretrekke, endres⁶ raskt⁷. Det må derfor tas høyde for at oppfatningen av hva som menes med et nullutslippskjøretøy også vil endres over tid.

Pr. i dag legges det til grunn at nullutslippskjøretøy er begrenset til elbiler og hydrogenbiler. En slik avgrensing er imidlertid ikke veldig presis ettersom den bare tar utgangspunkt i bilens direkte utslipp i det som også kalles «fra tank til hjul». Det er imidlertid på det rene at alle kjøretøy har et avtrykk i form av forurensning eller utslipp av klimagasser hvis man legger kjøretøyets livsløpsperspektiv til grunn, fra produksjon til vraking/resirkulering av kjøretøyet.

Både elbiler og hydrogenbiler antas å ha et betydelig større CO₂-avtrykk i produksjonen enn det konvensjonelle bensin- og diesalbiler har. Videre er det blitt hevdet at miljøavtrykket ved produksjon av biler med lang elektrisk rekkevidde er særlig stort. Det er også verdt å merke

⁴ Tall fra bilprodusentorganisasjonen ACEA.

⁵ En betydelig andel av bilbatteriener produseres med kobolt utvunnet fra gruver i Kongo der barnearbeid er utbredt. Et eventuelt forbud mot slike produkter, på lik linje med det man praktiserer i andre næringer, vil kunne få store konsekvenser for tilgangen på elbiler i Norge og internasjonalt. Gitt at resten av verden skal komme opp på samme elbilandel som Norge, er det videre usikkert om det vil være tilgjengelig nok råvarer som kobber, kobolt, litium, mv. til at batteriproduksjonen kan skje på en miljømessig forsvarlig måte.

⁶ Det gikk kun 10 år fra politikerne, av klimarelaterte årsaker, endret bilavgiftene i favør av dieseldrevne biler (fra 2007-01-01) til de samme diesebilene ble forbudt å bruke på enkelte dager på kommunale veier i Oslo (første gang 2017-01-17).

⁷ Etter eksplosjonen på en påfyllingsstasjon for hydrogen i Sandvika 2019-06-10 er det inntil videre ikke lenger mulig å få kjøpt hydrogen til kjøretøy i Norge, og hydrogen-drevne busser er inntil videre også tatt ut av bruk.

seg at elektrisitet ikke er en energikilde, men en energibærer. I et europeisk energimarked er det derfor ikke gitt at elbilens fremdrift er forbundet med mindre CO₂-utslipp enn en fossildrevet bil, ettersom elektrisiteten i dette markedet er produsert av både fornybar energi og av fossile energikilder.

Finfo mener derfor at man ikke bør låse seg til den nåværende oppfatningen av hva som menes med et nullutslippskjøretøy. Dagens oppfatning av dette begrepet er ikke teknologinøytral. Dermed vil heller ikke et avgiftssystem basert på dette begrepet være mottakelig for nye miljøvennlige drivlinjer, med mindre disse lar seg definere inn i gjeldende begrepsbruk og de anførte kravene til teknologisk løsning.

Vi setter også spørsmålsteget ved om premisset om kjøretøyets CO₂-avtrykk, identifisert som avtrykket «fra tank til hjul», er godt nok fundamentert til å forkaste de drivlinjer resten av verden i dag baserer seg på. Den samfunnsøkonomiske belastningen ved å trå feil her kan bli betydelig, samtidig som norske bilisters globale påvirkning på miljø og klima uansett anses å være minimal all den tid norske borgere utgjør kun 0,7 promille av verdens befolkning.

Et krav om teknologinøytralitet er imidlertid ikke til hinder for en miljøbasert differensiering av avgiftene. Generelt bør det legges til grunn at biler hvor miljøavtrykket primært er knyttet til produksjon (f.eks. elbiler) bør ha noe høyere kjøpsavgifter som gjenspeiler dette, mens kjøretøy med miljøavtrykk primært knyttet til drift (f.eks. bensin- og dieslbiler) bør ha noe høyere avgifter ved bruk. Dagens avgiftssystem gjenspeiler ikke dette.

- Mva på elbiler og hydrogenbiler

Mva-lovens utgangspunkt er at det skal beregnes mva på alle varer og tjenester. Både kjøp og leasing av elbiler er imidlertid unntatt fra mva (innenfor avgiftsområdet, men med 0-sats). Dette mva-unntaket baserer seg på et unntak fra EUs konkurranseregelverk som er gitt med en foreløpig varighet ut 2020.

Mva. er ikke en bilrelatert avgift som sådan, og det gjeldende fritaket er en bevisst favorisering av elbiler og hydrogenbiler på bekostning av den øvrige bilparken. Finfo mener at alle biler bør vurderes likt hva mva angår, og anbefaler derfor at kjøp og leasing av elbiler og hydrogenbiler ilegges mva etter samme sats som for øvrige biler. Vi understreker at en fjerning av 0-sats ved leasing av elbiler, ikke må gis virkning på allerede inngåtte leasingavtaler.

- Forslag til konkrete bilavgifter må sendes på høring

Endringer i bilavgiftene har store konsekvenser, både for forbrukerne, bilbransjen og finansforetakene. I tillegg kommer de samfunnsøkonomiske konsekvensene som følger med en avgiftspolitik som gir en helt annen sammensetning av bilparken enn det som er tilfellet i andre land. De store potensielle konsekvensene av en endret bilavgiftspolitik tilsier derfor at ikke bare prinsippene for et fremtidig bilavgiftssystem, men også forslag til virkemidler i form av konkrete avgifter, sendes på høring i tråd med utredningsinstruksen.

- Enkelhet og langsiktighet

Ved utformingen av et nytt bilavgiftssystem bør man etterstrebe enkelhet, slik at praktiseringen av regelverket ikke fordrer stor ressursbruk, hverken fra dem som skal innrette seg etter regelverket eller fra dem som skal påse at regelverket etterleves.

Videre bør man innrette bilavgiftspolitikken slik at den ikke blir gjenstand for stadige justeringer som et ledd i det årlige arbeidet med statsbudsjettet.

Prinsipper som bør legges til grunn i en overgangsfase til nytt bilavgiftssystem

Flere av de ovenstående punktene har relevans også for overgangsfasen. Vi vil likevel utdype noen premisser som har særlig relevans for denne perioden.

- Forutsigbarhet

Ovenfor har vi påpekt viktigheten av at endrede bilavgifter ikke må gi svekket forutsigbarhet mht. fremtidig verdiutvikling på bruktbiler. Vi vil gjerne illustrere nærmere hvilken risiko som er forbundet med endringer som markedet ikke er forberedt på.

Personbilmarkedet preges allerede i dag av usikkerhet om de fremtidige bilavgiftene. En rekke bilforhandlere ser i dag et betydelig fall i omsetningen av bensin- og dieslbiler, og av de bilene som omsettes med disse drivlinjene velger mange leasingfinansiering. Dette fordi kunden ved leasing ikke har verdifallsrisiko, men overlater denne til bilforhandleren.

En endring i bilavgiftene som ytterligere svekker interessen for bensin- og dieslbiler vil føre til at forhandlerne risikerer å bli dobbelt rammet. I tillegg til dagens sviktende salg av bensin- og dieslbiler, må forhandlerne selge de samme bilene på nytt når de får disse i retur etter endt leasingperiode om 3-4 år, og da i et marked som kanskje i enda mindre grad favoriserer disse drivlinjene⁸.

Tall over salget av nye personbiler så langt i år⁹, er egnet til å illustrere de etter vårt syn uheldige konsekvensene av dagens politikk. Mens antallet førstegangsregistrerte personkjøretøy ligger på omtrent samme nivå som i fjor (opp 1,7 %), er antallet elbiler opp hele 70,3 %, mens antallet «rene» bensin- og dieslbiler (hybrid og plug-in er ikke med) er ned 22,5 %. Andelen elbiler av det totale antallet nyregistrerte personbiler er så langt i år hele 44 %. Politisk er denne betydelige økningen i andelen nye elbiler fremstilt som en suksess.

Går man nærmere inn på bakgrunnstallene, vil man imidlertid finne at nær halvparten av bilmerkene (ca. 20 merker) har hatt en betydelig nedgang (over 10 % reduksjon) i samlet nybilsalg sammenlignet med fjoråret. Enkelte store, kjente merker har et fall i omsetning på mellom 30 og 60 % sammenlignet med samme periode i fjor.

Som nevnt kompenseres denne nedgangen med en nesten tilsvarende oppgang i salget av elbiler. Det økte salget av nye elbiler er imidlertid fordelt på relativt få merker. Ett merke står alene for 1/3 av antallet nyregistrerte elbiler, og de 5 største elbilmerkene står for nærmere 80 % av elbilsalget i Norge så langt i år. Ett av de ledende bilmerkene, som hadde et svært høyt salg av elbiler i 2018, har imidlertid en nedgang på hele 40 % i elbilsalget pr. medio juni 2019. Også selgere av elbiler rammes følgelig av den usikkerhet som dagens politikk har skapt.

⁸ Samtidig har vi en situasjon der det fortsatt hersker stor usikkerhet om hvor lenge bilbatteriene i elbiler vil vare før de må erstattes med nye. Dette har skapt en situasjon der bilforhandlerne er tilbakeholdne med å stille restverdigarantier for elbiler. Dette har i sin tur ført til at andelen leasede elbiler er langt mindre enn andelen leasede bensin- eller dieslbiler.

⁹ OFVs ukeliste over førstegangsregistrerte personkjøretøy pr. 2019-06-16

Norske merkeforhandlere kan ikke velge hvilke biler de ønsker å tilby i det norske markedet. De må selge de merkene som de internasjonale bilprodusentene tilbyr, og bilprodusentene ser i liten grad hen til et ubetydelig marked som det norske. Slik sett kan man oppsummere dagens norske avgiftspolitik som «en gave til de få på bekostning av de mange». De samfunnsøkonomisk potensielt svært negative konsekvensene av denne politikken, burde være åpenbare.

Det ovenstående illustrerer viktigheten av at bilavgiftene ikke endres for brått, men at markedsaktørene gis tid til både å uttale seg om forslag til nye bilavgifter, også de avgiftene som kun er ment i en overgangsperiode. Markedsaktørene må gis mulighet til å tilpasse seg forestående, initierte avgiftsendringer i god tid, og man må ikke som i dag vedta endringer som til de grader avviker fra de regler som gjelder i våre naboland.

- Bærekraftige bilavgifter kan ikke basere seg på midlertidige unntak fra lovverket

Så å si samtlige av dagens incentivordninger for elbiler og hydrogenbiler er i strid med EUs konkurranseregelverk, og er betinget av tidsbegrensede unntak fra dette regelverket.

I desember 2017 tillot ESA (EFTA Surveillance Authority) at den særnorske ordningen med 0-sats for mva ved salg og leasing av elbiler ble ytterligere forlenget til utgangen av 2020. Det er verdt å merke seg at mva-fritaket kun er ett av flere midlertidige unntak fra EUs konkurranseregelverk. Man har ingen garanti for at dette eller de øvrige unntakene vil bli forlenget nok en gang.

Slik vi ser det kan man ikke, ei heller i en overgangsperiode frem mot 2025, basere en bærekraftig bilavgiftspolitik på tidsbegrensede, uforutsigbare unntak fra det EU-regelverket Norge har forpliktet seg til å følge gjennom EØS-avtalen.

Bilavgiftene har stor betydning for både norske forbrukere, bilbransjen, næringslivet for øvrig og den finansielle stabiliteten i samfunnet. Overgangen til et nytt, langsiktig innrettet og bærekraftig avgiftssystem er en samfunnsmessig viktig sak, og krever en mer ansvarlig tilnærming enn det vi har sett de siste månedene, hvor en rekke politikere fra ulike partier plutselig har reversert sitt syn på bompengefinansiering i takt med at nystartede bompengepartier har fått økt oppslutning.

Finfo står for øvrig til rådighet dersom Finansdepartementet ønsker å diskutere noen av de ovenstående punktene mer inngående.

Med vennlig hilsen
FINANSIERINGSSSELKAPENES FORENING


Tom Slungaard
Juridisk direktør