



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep

0030 OSLO

Deres ref.: 19/1884 – 1, Vår ref.:19/725
Saksbehandler: forskningsdirektør Brita Bye
Forskningsavdelingen

Hørings svar - Prinsipper som bør legges til grunn for et framtidig bærekraftig bilavgiftssystem – Bærekraftige bilavgifter 2025

Statistisk sentralbyrå viser til brev av 8.5.19 vedrørende ovennevnte høring og har følgende kommentarer til høringen.

1. Alle kjøp skal omfattes av merverdiavgift. Det gjelder også kjøp av biler – utslippsfrie eller ikke.
2. Bruksavhengige bilavgifter
 - a. Utslipp av CO₂ skal pålegges CO₂-avgift. I og med at utslipp av CO₂ følger direkte av bruk av fossilt drivstoff kan avgiften legges på kjøp av drivstoff.
 - b. De marginale eksterne kostnadene ved bruk av bil er nært knyttet til når og hvor kjøringen finner sted og hva slags type/teknologi bilen har. Veislitasje, kø, ulykker og svevestøv er uavhengig av hvilken teknologi bilen har, mens lokale utslipp av NO_x og partikler er høyere for dieslbiler. Et GPS basert veiprisingsystem som tar hensyn til hvor og når kjøringen finner sted og har differensierte satser etter type kjøretøy (og vekt), vil være det systemet som sørger for at hver og en bilist selv betaler for de eksterne kostnadene deres bilbruk påfører samfunnet. Dette vil erstatte både dagens veibruksavgifter for bensin og diesel og delvis dagens bompenger, dersom ikke bompengene er forutsatt å skulle dekke andre utgifter enn de marginale eksterne kostnadene ved bilbruken, som f.eks. finansiering av såkalte byutviklingspakker, eller nye veier.
 - c. Dersom det ikke er mulig å innføre et fullstendig veiprisingsystem er det et alternativ å beholde en veibruksavgift som skal dekke de lokale marginale kostnadene ved bruk av fossilt drivstoff (NO_x og partikler) og i tillegg innføre flere bomstasjoner hvor satsene kan variere med når og hvor kjøringen finner sted og hva slags type bil (støv, kø, ulykker). Dette forslaget ble anbefalt av Grønn skattekommisjon (NOU 2015:15) hvor det også ble anbefalt å flytte ulykkesdelen til en årlig innbetaling knyttet til antall kjørte km (slik som for forsikring) fordi ulykkesdelen i svært liten grad varierer med hvor og når man kjører og hvilken type bil man kjører (inkludert vekt). Dette kan da knyttes til innbetaling av forsikring som er pålagt i Norge, tilsvarende som for trafikksikringsavgiften. I tillegg kan marginale kostnader ved veislitasje fra nullutslippsbiler dekkes gjennom årlige innbetalinger knyttet til antall kjørte kilometer, via forsikringen. Denne kan også differensieres etter bilens vekt og eventuelt effekt.
3. Bruksuavhengige bilavgifter.
 - a. De bruksuavhengige avgiftene (eks. engangsavgiften, trafikksikringsavgift og omregistreringsavgift) er dels fiskalt begrunnet. Engangsavgiftens formål er å skaffe staten inntekter og stimulere til en mer miljøvennlig bilpark. Ved utformingen av avgiften er det i tillegg lagt noe

- vekt på sikkerhet, fordelingseffekter og at kostnadene ved å administrere avgiften holdes lave. For personbiler beregnes engangsavgiften på grunnlag av kjøretøyenes egenvekt, CO₂-utslipp og NOX-utslipp. Argumentene knyttet til sikkerhet og fordeling og at det er en fiskal avgift gjelder uavhengig av kjøretøyteknologi. Nullutslippsbiler skal betale disse elementene av engangsavgiften.
- b. Det er argumenter knyttet til såkalt nåtidsskjevhet for å skattlegge kjøp av bil, se NOU 2015:15. Dette gjelder spesielt konsumentenes mangelfulle evne til å ta inn over seg at karbonprisen kommer til å stige over tid for at kravene til utslippsreduksjoner skal nås. Dersom stigende karbonpriser gir grunnlag for å ilegge bruksuavhengige bilavgifter skal de knyttes til karbonutslipp fra bilbruken, dvs biler som har høyere drivstofforbruk per kjørte kilometer skal ha relativt høyere avgift. Dette er delvis reflektert i engangsavgiften i dag. Utslippsfrie biler skal ikke betale denne komponenten.
 - c. Dersom ikke systemet for bruksavhengig skattlegging er designet for å ta hensyn til alle kostnader ved bruken, kan det være ytterligere argumenter for bruksuavhengige avgifter. F.eks. er kostnadene knyttet til veislitasje, lokal forurensning og ulykker relativt større for tyngre biler. Det er delvis reflektert i dagens engangsavgift og skal gjelde for alle kjøreteknologier. En ulykkesdel kan også knyttes til vekt og motorstørrelse (effekt). Disse momentene kan eventuelt også knyttes til forsikringen/forsikringsavgiften som foreslått for ulykkesdelen i NOU 2015:15 (kjørte km/vekt/effekt) og omtalt under 2.c.
 - d. Trafikkforsikringsavgift og omregistreringsavgift skal betales av alle, uavhengig av drivstoffteknologi.
4. Fiskale effekter:
- a. Bruksavhengige avgifter: Systemet 2a) sammen med 2b) eller 2c) hvor alle gjenspeiler de marginale eksterne kostnadene ved bruk av bil uavhengig av teknologi, vil innebære at et ikke ubetydelig beløp vil betales inn. Basert på anslag på de samlede marginale eksterne kostnadene ved biltrafikk fra TØI anslo NOU 2015:15 at inntektene fra de bruksavhengige avgiftene ville øke med 12 – 17 mrd kroner (tabell 11.1) dersom systemet ble designet for å fullt ut ta hensyn til de marginale kostnadene. Det er klart at store økninger i kostnadene ved veibruk vil føre til at konsumentene tilpasser seg (både substitusjons- og inntektseffekter vil være tilstede) og vrir konsumet bort fra de dyreste transportmåtene og tidene, hvor mye avhenger hvor priselastiske de er. Anslaget på provenyeffektene vil derfor være beheftet med stor usikkerhet.
 - b. Skatteutgiften knyttet til ingen innbetaling av merverdiavgift ved elbilsalget i 2018 ble anslått til om lag 5,6 mrd kroner. Ved full merverdiavgift på alle biler faller denne skatteutgiften bort. På den annen side vil inntektene fra mva. på alle biler også påvirkes av at prisen på utslippsfrie biler vil øke og pris- og inntektseffekter vil føre til at det blir kjøpt noe færre biler.
 - c. Bruksuavhengige bilavgifter: Dersom nye biler med fossilt drivstoff fases helt ut vil inntekter fra engangsavgiften knyttet til nåtidsskjevhet pga. manglende evne til å ta innover seg at karbonprisene vil stige (pkt. 3b), falle bort. Dersom avgiftene er utformet for å ta hensyn til at hverken veislitasje, svevestøv og ulykker blir prissatt fullt ut i et system for veiprising (2b) eller kombinert veibruksavgift og bompenger (2c), vil en engangsavgift knyttet til vekt og evt. effekt gi inntekter uavhengig av teknologi.
 - d. Provenynøytralitet: en viktig bibetingelse i velferdsopptimeringsproblemet er da et statens inntekter fra bilavgiftene ikke skal falle/ændres for mye over tid. Konsumentenes respons på en avgift og eventuelt andre responser må da motsvares av en endring i øvrige avgifter. En mulighet kan være å gjøre dette «automatisk» tilsvarende som levealdersjusteringen av pensjonen. Uansett innebærer et krav om provenyinntekter at nullutslippsbilene ikke kan fritas for engangsavgift, forsikringsavgift, omregistreringsavgift mm. I tillegg må et system for veiprising på plass slik at alle betaler for veibruken.
5. Nye teknologier: Dersom det er markedssvikter knyttet til utvikling og/eller å ta i bruk nye utslippsfrie teknologier kan det være grunner til å støtte utvikling og spredning av slike nye teknologier. Eksempler på markedssvikter kan være kunnskapsspillovers, nettverkseksternaliteter, og fallende lærings- og produksjonskostnader. Myndighetene bør klargjøre hva som er målsettingen med støtten til nye teknologier. Avgiftssystemet bør sikre at målsettingen nås til lavest mulige kostnader. Det er også viktig at det lages et sett med regler for hvordan man skal håndtere innfasing av potensielt nye, ønskelige teknologier og hvordan støtten skal avvikles når målsettingen er nådd. NOU 2015:15 drøfter dette nærmere.

- i. Alt kjøp skal ilegges moms
 - ii. Bruksuavhengige bilavgifter kan være lavere for nye utslippsfrie teknologier dersom deler av avgiften er knyttet opp mot miljøskadelig utslipp, men avhengig av hvordan avgiftene er utformet.
 - iii. Det kan gis direkte støtte ved kjøp av bil i form av et subsidium fordi eksternaliteter knyttet til teknologi-utvikling og spredning finner det optimalt. Dette skal være midlertidig og det skal utarbeides en troverdig exit-strategi.
 - iv. Det bør ikke innføres subsidier/støtteordninger som medfører at bruken av biler med ny teknologi ikke betaler for de marginale eksterne kostnadene. På den annen side er det klart at alle subsidiene til bruk av elbiler i Norge (ingen bompenger, lave elpriser og ingen veibruksavgift) har bidratt til den sterke omleggingen til elbiler man har sett i Norge. Dagens system med ingen (svært liten) betaling for bruk av elbil fører til for mye kjøring generelt og spesielt mye i byene. På den annen side kan noe støtte til bruk motsvares av mindre støtte til kjøp. Nettverkseksternaliteter kan begrunne støtte til etablering av ladestasjoner. Uansett er det viktig at innfasing av nye teknologier gjøres til lavest mulig samfunnsøkonomiske kostnader og at det utformes klare og troverdige exit-strategier for subsidier til bruk også.
6. Prinsipper som bør legges til grunn for en overgang fra dagens system for bilavgifter til et bærekraftig system: Innføring av merverdiavgift, engangsavgift, forsikringsavgift og omregistreringsavgift for nullutslippsbiler. Gradvis innfasing av bompenger for nullutslippsbiler. Utred et generelt system for veiprising og et system som foreslått i NOU 2015:15.

Med vennlig hilsen


Geir Axelsen
adm. direktør