

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep

0030 Oslo

Oslo, 20. juni 2019

Bærekraftige bilavgifter 2025 – høringsvar

Bilimportørenes Landsforenings (BIL) viser til invitasjonen fra Finansdepartementet om å gi innspill til et bilavgiftssystem (kjøp, eie og bruk av kjøretøy) som er bærekraftig etter 2025 - både med hensyn til proveny og miljø. Vedlagt følger BILs innspill til hvilke prinsipper vi mener bør legges til grunn, samt hvordan overgangen til et nytt avgiftssystem kan håndteres.

1. Innledning

Dagens bilavgiftssystem har tjent oss vel i en tid der det har vært avgjørende viktig å redusere klima- og miljøutslippene fra veitrafikken. Norge ligger langt foran andre land i overgangen fra forbrenningsmotorer til nullutslippsteknologi. Kombinasjonen av et hensiktsmessig avgiftsregime og fremoverlente bilprodusenter, har fungert svært bra. I første kvartal 2019 er nærmere 50 prosent av personbilsalget helelektrisk. Det er grunn til å tro at målet om at det kun skal selges nullutslipp personbiler i 2025 er innenfor rekkevidde.

BIL mener at hovedlinjene i dagens bilavgiftssystem bør videreføres inntil videre. Det finnes fortsatt ikke fullgode nullutslippsalternativer med lang rekkevidde innenfor alle segmenter og prisklasser. Vi tror dette først vil være på plass i 2022/23 for personbiler, mens det vil ta lenger tid for varebiler. Det bør derfor ikke gjøres endringer i dagens system for personbiler før tidligst i statsbudsjettet for 2022.

På sikt må det imidlertid gjøres endringer. Når nullutslippandelen nærmer seg 100 prosent, vil staten ikke få inntekter fra engangsavgiften og veibruksdelen av drivstoffavgiften uten at det tas grep. Da må man enten se på hvordan avgiftene for nullutslippsbiler skal tilpasses dagens system, eller lage et helt nytt avgiftssystem. Det må i denne sammenheng legges til at elektriske biler betaler elavgift ved all lading og en egen hurtiglادتariff ved rask lading, selv om dette per i dag ikke er definert som en bilavgift.

Spørsmålet er om fremtidens bilavgiftssystem skal etableres gjennom en evolusjon der det foretas justeringer i dagens avgiftselementer slik at disse også treffer elbiler, eller gjennom en revolusjon der man erstatter dagens system med noe helt nytt som for eksempel et system for satellittbasert veiprisning. Et helt nytt avgiftssystem vil kunne reise en del krevende problemstillinger knyttet til overgangsordninger.

2. Kort vurdering av dagens bilavgifter frem mot 2025

BIL går i det følgende gjennom dagens bilavgifter og vurderer hvordan inntektene fra disse vil endre seg frem mot 2025 og i hvilken grad de påvirkes av økt salg av nullutslippsbiler.

Engangsavgiften

Innføring av en CO₂-komponent i engangsavgiften og avgiftsfritak for nullutslippsbiler er den viktigste årsaken til den meget raske utslippsreduksjonen fra nye biler som vi har sett i Norge. Fritak for engangsavgift gir elektriske biler viktige konkurransefordeler sammenlignet med biler med forbrenningsmotor, og fører også til at biler med høye CO₂-utslipp får tilsvarende konkurranseulemp. BIL mener engangsavgiften bør videreføres som i dag frem til det er et tilstrekkelig utvalg konkurransedyktige elbiler på markedet. Etter 2025 vil engangsavgiften i praksis falle bort hvis det da kun skal selges nullutslippsbiler. Hvis provenynøytralitet er målet, må det enten utformes en ny engangsavgift som treffer elektriske biler, eller så må provenyet fra dagens engangsavgift hentes inn fra andre avgiftselementer. Så lenge nybilsalget opprettholdes på dagens nivåer, vil en engangsavgift sikre et stabilt proveny.

Drivstoffavgifter

Drivstoffavgiften består av to deler, en CO₂-avgift som er brukerbetaling for utslipp og en veibruksavgift som bidrar til å dekke statens kostnader til vei, vedlikehold, ulykker mv. Dette systemet fungerer fint for bensin og dieselbiler i dag, og vil også gjøre dette etter 2025 fordi biler med forbrenningsmotor fortsatt må fylle drivstoff. Et system der veibruksavgiften betales ved «pumpa», fører imidlertid til at elektriske biler heller ikke betaler denne avgiften (men elavgift). BIL mener det hverken er rettferdig eller bærekraftig hvis elbiler ikke betaler for veibruk etter 2025 ut over en redusert bompengesats. CO₂-avgiften på drivstoff kan beholdes som i dag også etter 2025.

Trafikkforsikringsavgiften (tidligere årsavgift)

Avgiften kreves i dag inn gjennom forsikringspremien og blir kritisert fordi den er «flat», dvs. at de som kjører lite betaler like mye som en som kjører mye. Dersom denne avgiften skal beholdes, vil det være enkelt å sikre provenyet for denne gjennom å øke satsen for nullutslippsbiler til samme nivå som biler med forbrenningsmotor.

Vektårsavgift

BIL forutsetter at vektårsavgiften vil være en del av utredningen til Vista Analyse om et veiprisingsystem for tunge kjøretøy som skal leveres Samferdselsdepartementet sommeren 2019. Vektårsavgiften kan evt. bli en del av en fremtidig veiprisning for tunge kjøretøy.

Omregistreringsavgift

Omregistreringsavgiften er satt ned betydelig de senere årene, og dekker i hovedsak statens utgifter ved omregistrering. Denne avgiften er upåvirket av det teknologiske skiftet i drivlinjer og kan i utgangspunktet derfor beholdes uendret også etter 2025.

Merverdiavgift for nullutslippsbiler

Mva-fritak for nullutslippsbiler har vært avgjørende for å fase inn denne teknologien raskt. Fritaket er en overgangsordning mellom gammel og ny teknologi. Når elektriske biler gradvis blir mer konkurransedyktige, må det vurderes når fritaket skal fjernes. BIL mener at merverdiavgift for elektriske biler kan fases inn gradvis i perioden 2022 til 2025. Annen type nullutslippsteknologi, som for eksempel hydrogenbiler, kan ha behov for en lengre fritaksperiode.

Bompenger

Vi registrerer at dagens bompengefinansiering av samferdselsformål ikke er omfattet av denne høringen, selv om grenseflaten mellom bilavgiftssystemet og miljø- og tidsdifferensierte bompengesatser kan diskuteres. Det er imidlertid ikke mulig å se for seg et fremtidig system for satellittbasert veiprising uten at dette ses i sammenheng med bompenger. BIL mener at det er svært viktig at avgiftssystemet må være oversiktlig og enkelt for bilistene. Skal man ha flere parallelle innkrevningssystemer (veiprising, bompenger, rushtidsavgift mv) vil man lett kunne miste oversikten over hva den faktiske kostnaden er. Det vil være uheldig.

3. Spørsmålet om veiprising

BIL registrerer at mange politiske partier tar til orde for en omfattende reform i bilavgiftene gjennom et system for satellittbasert veiprising der det kan settes ulike satser avhengig av bilens drivlinje, hvilken tid på døgnet det kjøres og om man kjører i by eller på landevei. Dette er et interessant spørsmål som BIL mener må utredes så raskt som mulig.

Spørsmålet ble først behandlet av Grønn skattekommisjon som i 2015 forslø å innføre et GNSS-basert veiprisingssystem for tungtransporten, men ikke for personbiler. BIL er kjent med at Vista nå utreder en veiprisingmodell for tunge kjøretøyer på oppdrag fra Samferdselsdepartementet. Vi tror denne utredningen vil kunne tilføre mye verdifullt til debatten om veiprising også for personbiler.

BIL har sammen med NAF og NBF også sett nærmere på ulike veiprisingmodeller. I 2017 bestilte vil en rapport fra Analyse og Strategi (nå Multiconsult) om temaet. Analyse og Strategi utredet tre hovedmodeller. **Konsept 1** har en høy engangsavgift og relativt små bruksavgifter. **Konsept 2** har en høy veipris, men ingen engangsavgift, mens **konsept 3** er en kombinasjon av 1 og 2.

Som Analyse og Strategis tabell viser, er det både fordeler og ulemper med alle tre konsepter, men utredningen mener at en kombinasjonsmodell totalt sett er den beste:

| Mål | Vekt | Konsept 1: Høy engangsavgift | Konsept 2: Veiprising | Konsept 3: Kombinasjon |
|--|----------|------------------------------------|--------------------------|---------------------------|
| 1 Begrense omfang av kø | 4 | 2 | 5 | 5 |
| 2 Begrense utslipp av klimagasser | 5 | 3 | 3 | 3 |
| 3 Begrense omfang av lokal luftforurensing | 2 | 2 | 5 | 4 |
| 4 Trafikksikkerhet | 4 | 2 | 4 | 4 |
| 5 Fordelingseffekter | 4 | 4 | 2 | 3 |
| 6 Politisk kostnad | 5 | 3 | 1 | 2 |
| 7 Kostnad ved avgiftsinnkreving | 1 | 3 | 1 | 1 |
| 8 Praktisk usikkerhet | 1 | 3 | 2 | 2 |
| 9 Teknologisk usikkerhet | 1 | 3 | 2 | 2 |
| Totalvurdering | 3 | 25,00 | 26,33 | 28,67 |

BIL vedlegger Analyse og Strategis rapport til dette høringssvaret. Vi gjør samtidig oppmerksom på at BIL, NAF og NBF også har bestilt en ny veiprisingsutredning fra Oslo Economics som ser nærmere på hva kilometerprisen vil bli dersom man skal legge de eksterne marginale kostnadene til grunn for prisingen. Også i denne utredningen gjøres det beregninger der veiprisning både kan erstatte i) dagens bruksbaserte avgifter, og ii) samtlige bilavgifter, også de kjøpsbaserte.

BIL, NAF og NBF skal etter planen lansere rapporten fra Oslo Economics på et arrangement under Arendalsuka den 13. august. Vi vil oversende rapporten til Finansdepartementet umiddelbart etter dette.

Nærmere om satellittbasert veiprising, GNSS basert.

Veiprising er en bruksavgift der bileier eller -bruker betaler for bruk av bil. Ved å installere GNSS (Global Navigation Satellite System) i alle biler, vil man kunne få et dynamisk veiprisingsystem ved at bilister betaler for kjørte kilometer der satsene kan variere med bruken.

Det finnes en rekke faglige argumenter for at en større del av bilavgiftene skal kreves inn gjennom veiprising. Mange av de eksterne kostnadene ved bilkjøring er direkte knyttet til når og hvor bilkjøringen foregår. Særlig gjelder dette trengsel/kø og lokale miljøutslipp som NO_x, partikler og støy. Ved bruk av veiprising kan man få en vesentlig mer målrettet regulering av dette.

Satsen per kilometer kan differensieres etter kjøretøy, geografi eller tidspunkt. Veiprising kan dermed redusere klima- og miljøutslipp, og bidra til bedre trafiksikkerhet gjennom en nyere bilpark.

Selve innkrevingen vil kunne være krevende administrativt, og vil gi betydelige kostnader. Men teknologiutviklingen vil trolig redusere kostnadene over tid. Ulempen ved å videreføre dagens bompengesystem i tillegg, vil være at et veiprisingsystem da vil «doble» de administrative innkrevingskostnadene. Skal man videreføre bypakker etc, vil man altså måtte administrere tre ulike typer innkrevingsystemer, hvilket vil være lite effektivt.

Basert på den kunnskap vi har opparbeidet oss når det gjelder satellittbasert veiprising, vil vi imidlertid advare mot å tro at en slik modell løser alle utfordringer uten å skape noen nye. Det er en rekke aspekter ved veiprising som må utredes grundig før man tar endelig stilling til om dette er et hensiktsmessig avgiftssystem. Blant problemstillingene det må ses grundig på er:

- Vil et veiprisingsystem gi en optimal bruk av veinettet?
- Hva betyr veiprising for mobiliteten i Norge, og hvilke samfunnsøkonomiske kostnader har i så fall lavere mobilitet?
- Vil et veiprisingsystem der eksterne marginale kostnader legges til grunn, kunne brukes for å realisere klima- og miljøpolitiske målsettinger?
- Hvilke av dagens bilavgifter kan og bør legges inn i et veiprisingsystem?
- Hvordan skal det utformes overgangsordninger som sikrer at noen forbrukere ikke dobbeltbeskattes, som for eksempel at de har betalt en høy engangsgift rett før en engangsgift bakes inn i et fremtidig veiprisingsystem?
- Hva vil være kostnadene og usikkerheten med veiprising? Både personvern, muligheter for å jamme GPS-signaler og utfordringen med å ettermontere sendere i mer enn 2 millioner gamle biler må her utredes.

BIL ser at mange politikere har tatt til orde for at veiprisingsystemet må utformes slik at folk som tjener lite skal betale mindre enn de som tjener mye. Dette er i utgangspunktet en sympatisk tanke, men vi tror ikke dette kan la seg gjennomføre i praksis. De marginale eksterne kostnadene ved bruk av bil varierer ikke med inntekt.

I utgangspunktet er det også kun mulig å vite hvem som eier en bil og ikke hvem som kjører den. Vi tror at om veiprisen skal variere med inntekten til bilens eier, så vil svært mange biler registreres på eiere med lave inntekter som pensjonerte foreldre, barn som studerer mv. Dette vil svekke avgiftssystemet legitimitet. BIL mener derfor at myndighetene må tilstrebe å omfordele inntekt på andre måter (skatt, overføringer mv) enn gjennom bilavgifter.

4. BILs anbefaling

Et langsiktig, bærekraftig bilavgiftssystem utfordres i dag av at elektriske biler hverken betaler engangsavgift eller veibruksavgift ved drivstoffpumpa. Skal provenyet fra personbil opprettholdes om lag på dagens nivå, må dette finne sin løsning enten ved at i) det gjøres tilpassinger i dagens avgiftssystem eller ved at ii) det lages et helt nytt avgiftssystem. Ingen av disse alternativene er noen quick fix.

BIL anbefaler at følgende prinsipper legges til grunn for avgiftssystemet etter 2025:

- Det bør igangsettes en utredning av et satellittbasert veiprisingsystem som kan erstatte flere eller alle av dagens bilavgifter. Det bør i denne forbindelse ses på om dagens avgiftssystem kan videreføres omtrent uendret for fossile biler (engangsavgift, drivstoffavgifter mv), mens det utvikles et helt nytt avgiftssystem for nullutslippsbiler.
- Analyse og Strategis utredning (se vedlegg) konkluderer med at en kombinasjon av veiprisering og kjøpsavgift er den løsningen med flest fordeler og færrest ulemper. Dette må vurderes grundig i fremtidige utredninger. Med den kunnskap vi nå har, mener BIL at det er vanskelig å se for seg et system der veiprisering skal erstatte samtlige av dagens bilavgifter fordi de bruksbaserte avgiftene da vil måtte bli svært høye og også bli opplevd som usosiale av mange.
- Dersom vi også i fremtiden skal ha en kombinasjon av kjøps- og bruksavgifter, må utformingen av en kjøpsavgift for nullutslippsbiler vurderes grundig. En slik kjøpsavgift bør evt. fases inn over en periode på 3 – 5 år for å unngå at man går fra null til full avgift over natten. Det bør også settes et tak på hvor stor kjøpsavgiften kan være, for eksempel maks $\frac{1}{4}$ eller $\frac{1}{3}$ av de totale bilavgiftene, samtidig som forholdene legges til rette for et nybilsalg minst på dagens nivåer. Vi forutsetter at mva. for elbil er innført gradvis før det kan bli aktuelt med en evt. kjøpsavgift.
- Dersom det innføres et system med veiprisering, bør også bompenger inngå i dette dels fordi det er uheldig med flere parallelle innkrevningssystemer og dels fordi innkrevingskostnadene med flere systemer blir betydelige. Det kan her skilles mellom de såkalte bypakkene og bompenger som er øremerket konkrete veiprojekter som f.eks en bro som erstatter en ferge.

Varebiler

BIL mener varebiler bør ha et tilsvarende system som personbiler, men med ulike satser og ulik innretning på en evt. engangsavgift.

Varebiler kan på flere måter i liten grad sammenlignes med personbiler:

- Varebiler typegodkjennes etter andre kjøresykluser enn personbiler
- Varebiler har større motorer enn personbiler fordi de skal laste mer og veier mer
- Varebiler har lengre modellsyklus enn personbiler
- Varebiler har et annet teknologisk ståsted enn personbiler
 - Elektriske varebiler er pt. lite egnet utenfor byområder
 - Firehjulstrekk er svært utbredt for varebiler – dette vil ikke foreligge med elektrisk drift i inntil videre.
 - Ladbare hybrid varebiler finnes p.t. ikke
 - Hydrogen varebiler er i svært liten grad utviklet
- Euro 6 er implementert fra høsten 2016

Vi ser frem til den videre prosessen med å utforme fremtidens bærekraftige avgiftssystem. BIL ønsker å være en konstruktiv bidragsyter i denne diskusjonen.

Med vennlig hilsen
Bilimportørenes Landsforening

Erik Andresen
Direktør