

2019

Prinsipper for fremtidens bilavgifter

FORUTSIGBARHET

LANGSIKTIGHET

KJØP, BRUK OG EIE

GRØNT SKIFTE FOR ALLE

Ref. 19/1884-1



Norges Bilbransjeforbund

19.06.2019

Prinsipper for et bærekraftig og forutsigbart bilavgiftssystem

Norges Bilbransjeforbund (NBF) ser positivt på at departementet allerede nå ber om innspill til bærekraftige bilavgifter etter 2025.

Bilen er i dag, og i overskuelig fremtid, en garantist for mobilitet og verdiskapning. Varebilen er helt nødvendig for å få levert varer og tjenester. Personbilen er en forutsetning for at hverdagen går rundt.

I arbeidet med bilavgifter må man ikke glemme hvor viktig bilen er.

I de fleste husholdninger er kjøp og drift av bil en av de største utgiftspostene og transport- og logistikkostnader er et viktig konkurranseparameter for næringslivet. Både husholdningene, næringslivet og bilbransjen har behov for forutsigbarhet, stabilitet og trygghet rundt de investeringene og de forpliktelsene de påtar seg når de kjøper bil.

Bilparken vil over tid bli helt grønn, men omleggingen av bilavgifter må hensynta at skiftet er avhengig av en teknologisk utvikling vi i Norge ikke påvirker. Uansett er det forpliktelsene fra Paris og den norske målsetningen om 50 prosent reduksjon av CO₂ som må være målsetningen i 2030. Dette er mål som våre analyser viser at vi vil klare.

Bilbransjen vil, dersom avgiftssystemet er forutsigbart og bidrar til fornying av bilparken, legge til rette for over 50 prosent reduksjon i utslipp i 2030.

NBFs innspill oppsummert

1. Bruk tid på overgangen. Begynn så tidlig som mulig, og ta det stegvis.
 - a. Stegvis endring av avgiftssystemet har vært et førende prinsipp i norsk avgiftspolitik. Det har gitt gode resultater.
 - b. Et bærekraftig bilavgiftssystem må ta virke i tiden fra 2021 til 2030. Det vil også sikre en god overgang frem til 2025.
2. Innføring av merverdiavgift på elektriske biler må sees i sammenheng med øvrig proveny.
 - a. Som det legges opp til i invitasjonen, må man regne med økte inntekter til staten fra innfasing av merverdiavgift i avgiftssystemet i det totale provenyet fremover.
 - b. En gradvis innføring av merverdiavgift på elektriske biler frem mot 2025, vil i seg selv sikre en forutsigbar overgangsordning.
3. Hele landet må være med på det grønne skiftet. Hybridteknologi må anerkjennes som brobygger frem til det kun selges nye nullutslippsbiler.
 - a. Avgiftssystemet må anerkjenne at for et mindretall (anslagsvis 10 til 20 prosent) er ikke elbilen et godt alternativ. Disse må ha mulighet til å kjøpe biler med svært lave utslipp også etter 2025.
4. Et bærekraftig bilavgiftssystem bør inneholde både kjøps- eierskaps- og bruksavgifter.
 - a. Engangsavgiften kan fortsatt gi inntekter fra nye biler med annen miljøvennlig fremdriftsteknologi enn nullutslippsbiler.
 - b. Eierskapsavgifter bør videreføres på dagens nivå og fases inn for nullutslippsbiler.
 - c. Nullutslippsbiler må også betale for de marginale kostnadene ved bilbruk. Et system som sørger for dette må utredes snarlig og innføres fra 2026.

5. Å sikre at bilmarkedet fortsatt er i balanse blir en viktig målsetning for et nytt avgiftssystem.
 - a. Nye avgifter må ikke føre til at fornyingen i bilparken stopper opp, eller at bileiere får store verditap. Stopper markedet opp, vil ikke det grønne skiftet være bærekraftig.
 - b. Man må ikke glemme at bruktbilmarkedet er tre ganger så stort som nybilmarkedet, og at verdien i bruktbilene er avgjørende for bileiernes evne og vilje til å kjøpe en ny eller nyere bil.

6. Avgiftssystem må være tuftet på faglige vurderinger og brede politiske forlik.
 - a. Målsetningene med systemet (proveny, miljø, trafikksikkerhet etc.) må være vedtatt som brede forlik der tidsperspektivet er lengre enn en stortingsperiode.
 - b. Det bør etableres en prosess der fagmyndighetene (Skattedirektoratet og Vegdirektoratet) tilrettelegger for en inkluderende og åpen prosess og gir sine faglige innspill.

7. Varebiler bør få et eget system for engangsavgift allerede fra 2021 ved innføringen av WLTP.
 - a. Varebilene typegodkjennes etter annen kjøresyklus enn personbilene, CO2-skalaen for personbiler er ikke tilpasset disse, de har egne krav fra EU.
 - b. Varebilene ligger teknologisk etter personbilene – eksempelvis er utbudet av konkurransedyktige nullutslippsvarebiler svært lavt sammenlignet med personbiler
 - c. Varebilene er laget for en annen bruk, er tyngre, har større motorer etc. og passer derfor ikke inn i personbilenes satser og skala for engangsavgift

Videre i notatet utdyper vi innspillene. NBF tar gjerne et møte for å drøfte forslagene.

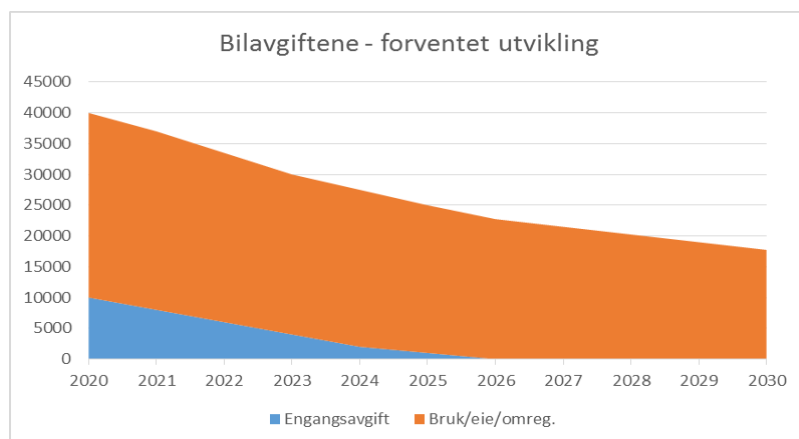
Med vennlig hilsen
Norges Bilbransjeforbund



Stig Morten Nilsen
Adm. dir.

1) Bruk tid på overgangen. Begynn så tidlig som mulig, og ta det stegvis.

Endringer må planlegges godt og en realistisk tidslinje legges til grunn.



Med utgangspunkt i Stortingets målsetting om at alle nye biler skal være nullutslippsbiler i 2025 reduseres statens inntekter dramatisk.

Inntekter fra engangsavgiften uteblir helt etter 2025.

Fig. 1. Forventet utvikling i bilavgiftene, millioner NOK. Illustrasjon fra NBF.

Hvis ikke forutsigbarhet opprettholdes og tempoet i overgangen er fornuftig, kan det få fatale konsekvenser både for arbeidsplassene i bilbransjen og ikke minst for verdien av den norske bilparken.

I tillegg vil klimautslippene og antall hardt skadde og drepte øke, sammenlignet med en normal utvikling.

Det vises i den forbindelse til analysene "Samfunnsvirkninger av lavere nybilsalg" og "Effekter på bruktbilmarkedet av billigere og bedre elbiler" fra Oslo Economics fra 2018/2019.

NBF mener at den beste løsningen for forutsigbarhet når fremtidens bilavgiftssystem skal lages er en modell som kombinerer kjøps-, eierskaps- og bruksavgifter, med utgangspunkt i de systemene vi allerede har etablert og er kjente.

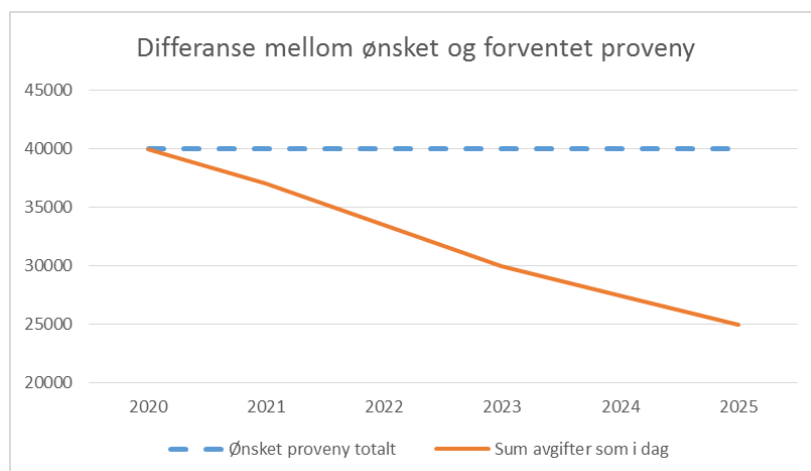
NBF mener videre at en forsvarlig tidslinje for overgangen er fra 2021 til 2030, noe som også samsvarer med Norges nasjonale forpliktelser ihht. Parisavtalen og reduksjon i CO₂-utslipp.

2) Innføring av merverdiavgift på elektriske biler må sees i sammenheng med øvrig proveny.

I invitasjonen til innspill om prinsipper for fremtidens bilavgiftssystem bes det om at inntekten fra bilavgifter skal ligge "om lag på dagens nivå", mens nytt system skal være gjeldende etter 2025.

Dette i seg selv skaper en utfordring når et nytt system skal etableres, da det innen 2025 vil være oppstått et betydelig gap mellom ønsket proveny og forventet proveny.

Denne situasjonen vil skape liten forutsigbarhet dersom den ikke adresseres og tas hensyn til allerede nå i det videre arbeidet slik at overgangsløsning planlegges allerede fra 2021.



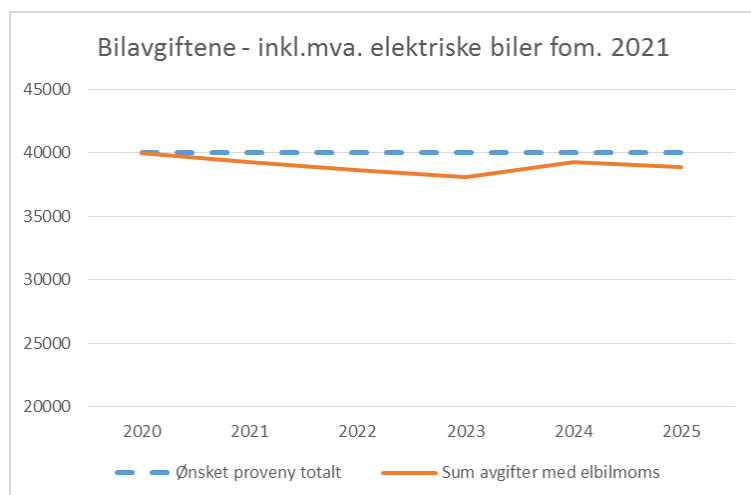
Fra dagens nivå på inntekter fra bilavgiftene og frem til 2025 forventes det et bortfall på rundt 15 milliarder kroner.

En forutsigbar overgang må inneholde en løsning for å minimere denne differansen.

Fig. 3. Avvik mellom ønsket og forventet proveny, millioner NOK. Illustrasjon fra NBF.

Vurdering av statens inntekter fra bilavgiftene – provenyet – må inkludere innføring av merverdiavgift på elektriske biler. Det vises her til Finansdepartementets egen beskrivelse i invitasjonen til innspill til bærekraftig bilavgiftssystem, *særregler for merverdiavgift fra kjøretøyer en del av bilavgiftene.*

NBF mener at løsningen for å kompensere for bortfall i statens inntekter fra engangsavgiften ligger i innføringen av merverdiavgift på elektriske biler. Dersom en slik innføring i tillegg gjøres gradvis, gjerne allerede fra 2021-2022, vil dette i seg selv utgjøre en god og forutsigbar overgang til 2025.



Ved å innføre ¼ av satsen for mva. årlig (6,25 %) over en periode på fire år, balanseres statens inntekter i perioden og forutsigbarhet skapes ovenfor bilkjøpere og bilbransje.

Noe av prisøkningen vil sannsynligvis kompenseres gjennom reduksjon i produksjonskostnadene.

Fig. 4. Sum bilavgifter inkludert merverdiavgift fra 2021 på elbiler, millioner NOK. Illustrasjon fra NBF.

Inndeckning av den kommende reduksjonen i statens inntekter fra bilavgifter må derfor komme fra en gradvis innføring av merverdiavgift på elektriske biler, må innføres over en periode på 3-5 år og vurderes påbegynt så tidlig som mulig i neste stortingsperiode.

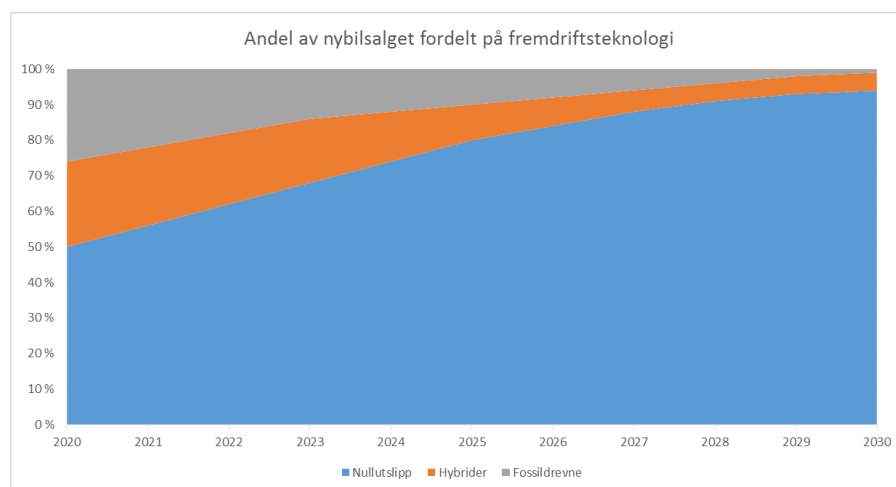
Det vil bidra til å utjevne bortfallet i statens inntekter frem til 2025, løse overgangen frem til 2025 og en gradvis innføring vil gi forutsigbarhet og redusere den politiske belastningen med en helt nødvendig omlegging for å opprettholde avgiftene om lag på 2019-nivå.

Innføring av merverdiavgift som foreslås skal inntil videre bare inkludere batterielektriske biler som lades via strømmettet. Hydrogenbiler trenger fortsatt "fødselshjelp" inn på markedet da denne teknologien verken er fullt utviklet eller i nærheten av å være konkurransedyktig i markedet. Eventuell økning av engangsavgiften totalt sett fra et 2025-nivå bør ikke vurderes før det grønne skiftet er "gjennomført", trolig ikke før frem mot / rundt 2030.

3) Hele landet må være med på det grønne skiftet. Hybridteknologi må anerkjennes som brobygger frem til kun nullutslippsbiler.

I overgangen er også nødvendig at det anerkjennes at forskjellig ny fremdriftsteknologi skal bidra til å "bygge broen" over til et nybilsalg som bare består av nullutslippsbiler.

Spesielt vil forskjellige varianter av hybrid-teknologi utgjøre en vesentlig del av dette, både som ladbare og ikke-ladbare. Bilprodusentene investerer betydelig i forskning og utvikling på hybridteknologi. Dette samsvarer med hva EU legger opp til.



Overgangen til en situasjon hvor nullutslippsbiler i praksis utgjør hele nybilsalg må sees i et lengre perspektiv og opp mot Norges forpliktelser i Paris-avtalen innen 2030 samt Europa for øvrig.

Fig. 2. Utvikling nybilsalg fordelt på fremdriftsteknologi. Illustrasjon fra NBF.

Det er viktig å anerkjenne at det norske bilmarkedet er en forsvinnende liten del både av Europas og verdens bilmarked, og at det ikke utvikles bilteknologi eller produseres biler spesifikt for det norske markedet. Vi må derfor til en viss grad gå i takt med det europeiske markedet.

Strengt miljømål og trusler om store bøter fra EU gjør at bilfabrikkene må få ned utslippene fra sine biler – hybridteknologi blir sett på som en svært viktig del av overgangen. Det er teknologi som gir ekstremt lavt utslipp, blant annet ved at den elektriske rekkevidden blir svært lang – noe som vil gjøre at bilen vil være svært nær nullutslipp og bidra positivt til at vi når 2030-målsetningene.

Avgiftssystemet må legge til rette for at det lille mindretallet som absolutt ikke ønsker eller føler de kan kjøpe elbil har et alternativ som er så miljøvennlig som mulig.

4) Et bærekraftig bilavgiftssystem bør inneholde både kjøps-, eierskaps- og bruksavgifter.

Kjøpsavgifter – engangsavgiften:

Dagens system for engangsavgift fungerer svært godt til å styre kjøpsadferd. Det bør derfor beholdes i sin nåværende form, inkludert fordeler for nullutslippsbiler og for teknologi som ligger mellom nullutslippsbiler og helt fossildrevne biler (heretter kalt hybrider som samlebegrep).

Nullutslippsbiler bør fortsatt være fritatt for engangsavgift, dette er nødvendig for å sikre konkurransekraften. Så lenge ikke tilsvarende økninger skjer på hybrider og fossildrevne biler. Det vil i tilfelle medføre en betydelig oppjustering av prisnivået og kjøpsprisen for alle norske biler, færre får råd til å kjøpe en ny og mer trafiksikker og miljøvennlig bil.

Flere tusen arbeidsplasser i bilbransjen vil trues og en slik utvikling vil gjøre det vanskeligere å nå forpliktelsen om reduksjon av utslippene i henhold til Paris-avtalen (les: Oslo Economics: Samfunnsvirkninger av lavere nybilsalg).

Med dagens negative CO2-komponent, sammen med et tilpasset maksimalt vektfradrag, får alle elektriske biler null engangsavgift og de opprettholder sin konkurransekraft.

Dagens praktisering av vektfradraget for hybrider har over tid forlatt sin opprinnelse, altså at miljøvennlige biler som får ekstra vekt som følge av ekstra nullutslippsteknologi, skulle kompenseres for dette gjennom et fradrag i vekt som tilsvarte vekten av batteri og elektriske komponenter. Det opprinnelige prinsippet må gjeninnføres.

Hybrider i forskjellige varianter er viktig miljøvennlig teknologi også fremover, både i overgangen og sannsynligvis også i noen grad på sikt. Tidligere analyser viser at normale hybrider (ikke-ladbare) har en vektøkning på rundt 5 prosent i snitt som følge av ekstra batteri og elektriske komponenter. Dette fradraget må nå igjen gis til ikke-ladbare hybrider.

Analysene viser videre at de ladbare hybridene har fått for høyt fradrag i forhold til den reelle vekten av batteri og elektriske komponenter. Det opprinnelige prinsippet for vektfradrag bør gjeninnføres også for disse bilene, noe som vil medføre en reduksjon i fradraget fra dagens 23 prosent til hhv. 15 prosent og 20 prosent (vekt over/under 2 000 kilo).

Ved å beholde dagens system for engangsavgift i sin form, med de justeringer for hybrider som er nevnt, gir det god forutsigbarhet. Fortsatt er det mulig å justere satser innenfor CO2 og NOx for å styre mot ønsket kjøpsadferd, samtidig som andre miljøvennlige alternativer finnes for de som ahr behov for det.

Bruks-, eierskapsavgift:

Over halvparten av statens inntekter i fremtiden fra bilavgifter bør komme fra bruk av bil, og all bilbruk bør være med å betale for statens marginale kostnader ved bilbruk. NBF mener det er viktig at hele bilparken, inkludert elbiler, har bruks- og eierskapsavgifter.

Ved å utrede bruk av de mulighetene ny teknologi gir vil det finnes løsninger som sikrer dette på en rettferdig måte. I tillegg til GPS-basert betaling for vei bruk er også geofencing (en følge av at bilene er oppkoblet til internett) eksempler på muligheter i ny teknologi.

Blant annet kan det nevnes at utviklingen tilknyttet geofencing og hybridbiler på sikt kan sikre at også disse bilene opererer som helt utslippsfrie biler innenfor definerte geografiske områder, flere slike testprosjekter gjennomføres i Europa.

Analysene som ble gjort TØI til "Grønn skattekommisjon" gir et bilde av hvordan et slikt system kan prises og hvilke nivåer de marginale kostnadene ligger på.

NBF mener uansett at innføring av bruks- og eierskapsavgifter bør tas gradvis. Alle, også elbiler, bør betale omregistreringsavgift og trafikksforsikringsavgift. CO2 avgift (i drivstoffprisen) bør beholdes – i tillegg må man ikke glemme at elbiler bidrar gjennom elavgiften.

Hovedutfordringen blir hvordan man faser nullutslippsbiler inn i veibruksavgiften eller et alternativ til veibruksavgiften. Dette må utredes raskest mulig – bymiljøpakkene bør også vurderes inkorporert i et slikt nytt system.

Disse er ikke en del av statens proveny, men en inkludering av disse i et nytt system basert på hva man kjører, hvor man kjører, når man kjører og hvor langt man kjører vil forenkle og kostnads-effektivisere dagens system med mange fysiske bomringer.

NBF har sammen med BIL og NAF laget en rapport på veipricing (Veipricing: smart og rettferdig. Analyse & Strategi) og deler gjerne kunnskapen med Finansdepartementet.

NBF er uansett åpne for andre alternativer enn veipricing. Vi mener det ligger både en langsiktighet og forutsigbarhet i å opprettholde kjøps- og eierskapsavgifter og at det kan få uheldige konsekvenser å legge alle bilavgifter på bruk for tidlig.

5) Å sikre at bilmarkedet fortsatt er i balanse, blir en viktig målsetning for et nytt avgiftssystem.

Endringer i avgiftene påvirker bileierne. Ved store justeringer kan man risikere at dynamikken i markedet forsvinner. Eksempelvis at bruksverdien i en brukt bil overstiger oppnåelig pris i markedet.

Det vil føre til at utskiftingstakten reduseres, som igjen vil øke utslippene, redusere trafiksikkerheten og sette arbeidsplasser i fare (les; Oslo "Effekter på bruktbilmarkedet av billigere og bedre elbiler").

Hvordan avgiftene utformes og forutsigbarhet er vesentlig for å beholde en sunn markedssituasjon. Det er derfor viktig som beskrevet tidligere at endringer gjøres gradvis over en lang periode (2021 til 2030).

NBF mener at forutsigbarhet vil ytterligere sikres med et bredt politisk forlik.

Det bør også tas hensyn til to andre virkemidler for å skape balanse i det norske bruktbilmarkedet:

- En mer målrettet og differensiert vrakpant for å sikre uttak av de mest miljøbelastende bilene i bilparken.
- Et mer treffende system for re-eksport av brukte biler.

6) Avgiftssystem må være tuftet på faglige vurderinger og brede politiske forlik.

For NBF er forutsigbarhet og langsiktighet de to viktigste kriteriene.

NBF mener derfor at det er viktig å få på plass en faglig fundert prosess som danner grunnlaget for en langsiktig bilpolitikk.

Politikken bør vedtas som brede politisk forlik, noe det generelt er sterk tradisjon for i større skatte- og avgiftspolitikken.

Vegdirektoratet bør levere de bilfaglige vurderinger om hvordan endringer i avgiftene kan bidra til å nå målsetninger for miljø og trafikksikkerhet. Skatteetaten bør levere skattefaglige vurderinger, eksempelvis i forhold til proveny og beregninger. Prosessene bør selvsagt være åpne for innspill.

7) Varebiler bør få et eget system for engangavgift allerede fra 2021 ved innføringen av WLTP.

Personbiler og varebiler er to vidt forskjellige produkter. Varebiler frakter varer og tjenester, ikke personer. Kjøperne er næringslivet eller det offentlige, ikke privatpersoner. Internasjonalt så behandles de heller ikke likt. Det bør hensyntas i det norske systemet.

Varebilene typegodkjennes etter annen kjøresyklus enn personbilene, CO₂-skalaen for personbiler er ikke tilpasset disse, de har egne krav fra EU.

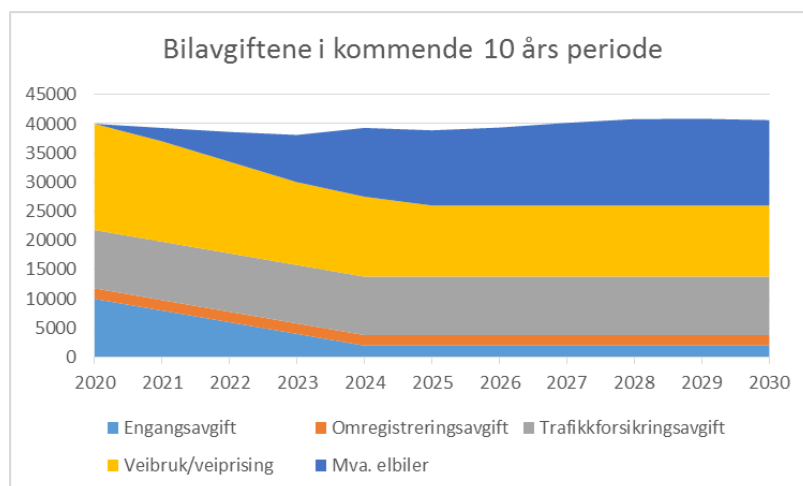
Varebilene ligger teknologisk etter personbilene – eksempelvis er utbudet av konkurransedyktige nullutslippsvarebiler svært lavt sammenlignet med personbiler.

Varebilene er laget for en annen bruk, er tyngre, har større motorer etc. og passer derfor ikke inn i personbilenes satser og skala for engangavgift.

Konsekvensen av å ha varebiler i samme system er at avgiftene på disse øker uforholdsmessig mye når man endrer systemet for personbiler.

Konklusjon

Dersom de beskrevne prinsippene for fremtidens system innføres vil det gi forutsigbarhet både for kjøp, eierskap og løpende bruk av bil og samtidig sikre en miljøorientert profil og statens inntekter.



Å planlegge overgangen allerede fra 2021, hensynta merverdiavgift på elektriske biler samt etablere et system for utjevning av statens inntekter etter 2025 for bilbruk gir god forutsigbarhet for alle parter.

Fig. 5. Sum bilavgifter frem mot 2030, millioner NOK. Illustrasjon fra NBF *

* Fra 2025 og utover er illustrasjonen laget slik at de enkelte avgiftskomponentene ikke vektet annerledes seg imellom, dette må eventuelt komme som en følge av nytt system for betaling for veibruk basert på hva det skal omfatte.

NBF mener at den beste forutsigbarheten skapes gjennom en videreutvikling av de systemene vi allerede har og bruke ny teknologi til å skape rettferdige og bærekraftige løsninger for fremtiden.

Å snu helt rundt på eksisterende, kjente og innarbeide systemer skaper for stor risiko for utilsiktede utslag og konsekvenser, men vil sannsynligvis også være en belastning rent politisk. Også tids- og kostnadmessig ressursbruk kan reduseres betydelig gjennom en slik tilnærming til fremtidens bærekraftige bilavgiftssystemer.

Dagens avgiftsfordeler for nullutslippsbiler har hatt kraftig effekt, stimulering av drivstoffgjerrige biler fra 2007 hadde sterk påvirkning på nybilsalget og økning av vrakpant både i 1996 og 2008 ga umiddelbar effekt på utfasing av de eldste og mest forurensende bilene.

NBF mener det er helt avgjørende at avgiftspolitikken nå legges om med forutsigbarhet, langsiktighet og opplevd rettferdighet for å kunne opprettholde statens inntekter på dagens nivå.

Overgangen til nullutslippskjøretøy hadde gått langsommere uten politisk styring og avgiftsfordeler, men behovet for incentiver når teknologi, modellutvalg og rekkevidde på elektriske biler forbedres vil reduseres.

Den internasjonale bilindustrien vil etter hvert levere et tilstrekkelig volum og bredere modellutvalg. I et 2030 perspektiv er NBF derfor mer bekymret for utskiftingstakten av eldre fossildrevne biler enn av nybilsalget da det er normalt ikke er økonomisk forsvarlig å reeksportere norske biler.

Dette mener NBF understreker hvor vesentlig det er at det varslede arbeid med bærekraftige bilavgifter planlegges og gjennomføres så raskt som mulig, slik at usikkerhet ikke bremser opp utskiftingen i en bilpark som allerede er en av de eldste i Europa.