

Finansdepartementet
postmottak@fin.dep.noVår dato: 20.06.2019
Deres dato: 08.05.2019
Vår referanse: PS
Deres referanse: 19/1884 - 1

NHOs innspill til arbeidet med bærekraftige bilavgifter etter 2025

Vi viser til Finansdepartementets brev av 8. mai 2019, der vi inviteres til å komme med innspill til hvilke prinsipper som bør legges til grunn for et fremtidig bærekraftig bilavgiftssystem, og hvilke prinsipper som bør legges til grunn for overgangen til et slikt system.

NHO mener det er på høy tid å utrede alternativer til dagens bilavgiftssystem. De miljøbegrunnede bilavgiftene er lite effektivt utformet og mislykkes i å prise de reelle eksterne kostnadene ved veitrafikk. I visse tilfeller prises bilkjøring for høyt, og i andre tilfeller for lavt. For å kompensere for lav veiprisering i enkelte områder har flere kommuner innført miljø- og tidsdifferensierte bompengesatser, som også har store svakheter.

De fiskale bilavgiftene er heller ikke hensiktsmessig utformet og har en unødvendig komplisert struktur. De bryter også med etablerte prinsipper for effektiv beskatning ved å ha et smalt avgiftsgrunnlag for forbrukere/husholdninger, f.eks. unntas elbiler fra en rekke avgifter, samtidig som kjøretøy brukt i næringsvirksomhet omfattes av flere av avgiftene.

Nedenfor går vi nærmere inn på hvilke prinsipper vi mener bør gjelde for utformingen av miljøbegrunnede og fiskale avgifter i et nytt og bærekraftig bilavgiftssystem. Avslutningsvis trekker vi frem enkelte hensyn som bør vektlegges ved overgangen til et nytt system.

NHOs synspunkter kan oppsummeres slik:

- Før det eventuelt gjennomføres en større omlegging av bilavgiftssystemet, må detaljene i omleggingen sendes på bred høring.
- Det er sentralt at en større omlegging av bilavgiftssystemet er noenlunde balansert, ved at eventuelle skjerpelser ett sted motsvares av lettelser et annet sted, og at omleggingen fases inn i et forsiktig og forutsigbart tempo, da dette vil gi aktørene god tid til å tilpasse seg endringene.
- Bilavgiftene bør konsentrere seg om å prise de faktiske, eksterne kostnadene ved veitrafikk (veiprisering). Det bidrar til en effektiv bruk av veinettet og til å redusere miljøpåvirkningen av veitrafikken. Veipriseringen bør være så treffsikker som mulig. Dette kan gjennomføres ved å legge om til et satellittbasert system som bl.a. tar hensyn til kø, utslipp, veislitasje, ulykkesrisiko og støy.
- CO₂-utslipp bør fremdeles prises gjennom CO₂-avgiften, men avgiftsnivået bør nærme seg kvotepriisen i det europeiske kvotemarkedet (ETS).

- Nivået på rent fiskale bilavgifter bør begrenses og ses i sammenheng med nivået på andre skatter og avgifter. Det bør samlet sett legges mindre vekt på fiskale bilavgifter og mer vekt på andre skatter og avgifter.
- Næringskjøretøy bør, så langt det er mulig, fritas fra bilavgifter som er rent fiskale.
- Fiskale bilavgifter bør utformes så enkelt og oversiktlig som mulig med et bredt avgiftsgrunnlag. Det innebærer bl.a. at alle biltyper, også nullutslippsbiler, bør omfattes av avgiftene.
- Fiskale transaksjonsskatter, som omregistreringsavgiften er et eksempel på, bør generelt unngås.

I dette innspillet begrenser vi oss til å gi synspunkter på hovedprinsippene for utformingen av bilavgiftssystemet. For en nærmere beskrivelse av vårt syn på utformingen av de konkrete bilavgiftene vil vi vise til vår rapport "[Synspunkter på bilavgiftssystemet](#)", som ble utarbeidet i 2015 med deltagelse fra Norges Bilbransjeforbund, NHO Logistikk og Transport, NHO Transport, Energi Norge og Norsk Petroleumsinstitutt (nå Drivkraft Norge). Rapporten går nærmere inn på de konkrete avgiftene, og flesteparten av synspunktene som fremkommer i denne rapporten, er relevante også i dag.

Prinsipper for miljøbegrunnede bilavgifter

En betydelig del av bilavgiftene er ment å prise de eksterne kostnadene ved veitrafikk (veiprising). Det er spesielt veibruksavgiften og CO₂-avgiften som har dette formålet i dag. Miljø- og tidsdifferensierte bompenger kommer i tillegg til dette. Bruksuavhengige avgifter som engangsavgiften, trafikksikringsavgiften og vektårsavgiften er også utformet med en viss miljøkomponent, selv om de først og fremst har en fiskal begrunnelse.

NHO støtter veiprising som prinsipp. Et godt utformet veiprisingssystem bidrar til en effektiv utnyttelse av veinettet samtidig som både husholdninger og næringsliv motiveres til å ta i bruk kjøretøy som har en minst mulig negativ påvirkning på miljøet. Vi er likevel opptatt av at veiprisingen bør være så treffsikker som mulig, slik at det er de reelle eksterne kostnadene ved veitrafikk som blir priset, verken mer eller mindre.

Veibruksavgiften, slik den i dag er utformet, er et lite egnet redskap for veiprising. For det første legges avgiften hovedsakelig på fossilt drivstoff og bidrar dermed til at bilkjøring som ikke baserer seg på slikt drivstoff, fritas fra veiprising, f.eks. elbiler. For det andre er veibruksavgiften uavhengig av tid og sted, til tross for at kostnadene ved veitrafikk varierer mye med hvor og når kjøringen skjer. Kostnaden er typisk høyest i tettbygde strøk, spesielt i tider med høy trafikk, på grunn av kø og lokal luftforurensning. I spredtbygde strøk er kostnaden langt mindre og består i hovedsak av ulykkesrisiko og veislitasje. For det tredje varierer ikke veibruksavgiften med kjøretøyets renseteknologi, til tross for at nye biler er langt mindre forurensende enn eldre biler. Veibruksavgiften stimulerer dermed ikke til miljøvennlig utskiftning av bilparken.

NHO mener det er på høy tid å få på plass et mer treffsikkert veiprisingssystem. Et system med elektronisk, satellittbasert veiprising ble foreslått av Grønn skattekommisjon (NOU 2015: 15), og SINTEF har tidligere konkludert med at det er fullt mulig å utforme et slikt system på en måte som gir tilfredsstillende personvern og som samtidig er brukervennlig og gir korrekte insentiver

til bilistene. NHO mener det er viktig at regjeringen snarest igangsetter et arbeid for å få et slikt veiprisingsystem på plass. Systemet bør utformes slik at satsene varierer med de kostnadene samfunnet faktisk påføres ved veitrafikk. Det innebærer at systemet bør inneholde følgende:

- Et *køelement* som er differensiert etter tid og sted. For eksempel bør køelementet i storbyene være høyt i rushtiden, lavere i perioder med stor og jevn trafikk og null i perioder med liten trafikk. I mindre byer bør køelementet være lavere enn i de store byene. Utenfor byene bør køelementet være null.
- Et *utslippselement* som varierer med utslippskravet i henhold til EUs krav og som er tilpasset kjøretøyets egenskaper. Ideelt sett bør utslippselementet også differensieres etter når og hvor kjøringen finner sted. Da kan en prise kjøringen riktig i perioder der luftkvalitetskriteriene overskrides.
- Et *vektelelement* som ivaretar veislitasjen. Tunge biler vil betale mer enn lette biler.
- Et *ulykkeselement* som varierer med type kjøring, størrelse på kjøretøy mv.
- Et *støyelement* som er differensiert etter teknologiske kriterier samt tid og sted.

Det er viktig at et nytt veiprisingsystem blir utformet slik at det omfatter alle kjøretøy som belaster veinettet, også utenlandske kjøretøy.

Når et effektivt veiprisingsystem er kommet på plass, vil de fleste av dagens miljøbegrunnede bilavgifter bli overflødige og bør derfor fjernes. Dette gjelder først og fremst veibruksavgiften, men også miljøkomponenten i vektårsavgiften og trafikksforsikringsavgiften. NHO mener likevel at det fremdeles kan være behov for en miljørelatert bruksavhengig avgift for å motivere forbrukere og næringsliv til kjøp av mer miljøvennlige kjøretøy, slik en i dag har innenfor engangsavgiften. Som Grønn skattekommisjon var inne på, kan såkalt nåtidsskjevhet og nettverkseksTERNALiteter bidra til at bruksavhengige avgifter ikke er tilstrekkelig for å sørge for en samfunnsøkonomisk lønnsom utskiftning av bilparken. Å ivareta en viss miljørelatert bruksavhengig avgift, f.eks. gjennom engangsavgiften eller en ny avgift til erstatning for engangsavgiften, kan derfor være hensiktsmessig.

CO₂-utslipp fra bilkjøring er i dag særskilt priset gjennom CO₂-avgiften og kunne i teorien også vært integrert i et veiprisingsystem. Samtidig er det viktig at CO₂-utslippene fra veitrafikken ses i sammenheng med øvrige klimagassutslipp. NHO mener det antageligvis også i fortsettelsen er mest hensiktsmessig å prise utslippene separat gjennom CO₂-avgiften og dermed holde CO₂-utslipp utenfor et nytt veiprisingsystem. Nivået på avgiften bør imidlertid ideelt sett nærme seg kvoteprisen i EUs kvotemarked (ETS), både for å redusere faren for karbonlekkasje og for å redusere de samlede kostnadene ved utslippskutt. Til tross for økninger i kvoteprisen det siste året, er den norske CO₂-avgiften fremdeles vesentlig høyere.

Bompenger er ikke en del av skatte- og avgiftssystemet, men er øremerket konkrete veistrekninger eller såkalte bypakker. I byområder er det også åpnet for miljø- og tidsdifferensierte bompengesatser, som langt på vei har samme formål som et nytt veiprisingsystem vil ha. NHO har støttet bompenger for å realisere mye av den veibyggingen som er nødvendig for å øke fremkommeligheten for næringstransport. Vi er opptatt av at ambisjonene slik de blir fremført i Nasjonal transportplan, blir gjennomført. Likevel mener NHO at bompenger er et lite effektivt

verktøy for å prise veitjenester og for å finansiere vei. Med et nytt veiprisingssystem på plass vil veiprisingselementet i bompengesystemet bli overflødig. Det bør også være mulig å integrere finansieringselementet i dagens bompenger i et nytt og finmasket veiprisingssystem, for eksempel ved å legge til en ekstra kilometersats på veistrekn timer som i dag er delvis bompengefinansiert. NHO mener det vil være en stor fordel om bompengesystemet i sin helhet kan inngå i veiprisingssystemet, slik at man kan fjerne dagens kostnadskrevende bompengerekkering og unngå to parallelle systemer.

Prinsipper for fiskale bilavgifter

En annen og vesentlig del av provenyet fra dagens bilavgifter kommer fra såkalt fiskale særavgifter, det vil si avgifter som har som hovedformål å skaffe staten inntekter og som har ingen eller kun en begrenset miljøbegrunnelse. Eksempler på dette er engangsavgiften, omregistreringsavgiften, trafikkforsikringsavgiften (tidligere årsavgiften) og vektårsavgiften. I tillegg ilegges kjøretøy merverdiavgift, som er den viktigste fiskale avgiften i dagens skatte- og avgiftssystem.

NHO mener det er grunn til å stille spørsmål ved om det i det hele tatt er hensiktsmessig med særegne fiskale avgifter på kjøretøy. Kjøretøy bør omfattes av merverdiavgiften på lik linje med andre varer og tjenester, men ellers er det vanskelig å finne en god begrunnelse for at kjøretøy skal skattlegges høyere enn andre varer og tjenester så lenge de eksterne kostnadene ved bruken av kjøretøyet er korrekt priset. Fra politisk hold virker det også å være et mål å begrense biltrafikken de nærmeste årene, noe som taler for at kjøretøy som avgiftsgrunnlag er lite egnet for å dekke statens fiskale behov.

I brevet fra Finansdepartementet bes likevel innspillene om å "ta utgangspunkt i at statens samlede inntekter fra bilrelaterte særavgifter skal opprettholdes om lag på dagens nivå". Siden dette neppe er mulig uten fiskale avgifter, forutsetter NHO at det skal opprettholdes et visst nivå på de fiskale bilavgiftene. NHO mener likevel at regjeringen i det videre arbeidet med bilavgiftssystemet bør vurdere om en større del av skatte- og avgiftsinntektene heller bør komme fra andre skatter og avgifter, der skattegrunnlagene er bredere og skadevirkningene formodentlig er lavere. NHO mener også at det er naturlig at provenyet fra de bilrelaterte særavgiftene ses i sammenheng med eventuelle utvidelser av merverdiavgiften på kjøretøy, som nullutslippsbiler.

Forutsatt at kjøretøy skal ilegges fiskale særavgifter, er det viktig at disse er utformet på en måte som i så liten grad som mulig svekker vekstevnen i norsk økonomi. For eksempel bør avgiftene, så langt det er mulig, ikke legges på næringskjøretøy, da dette svekker lønnsomheten til enkelt næringer, typisk transportintensive næringer, og motiverer næringslivet til å organisere virksomheten på en ineffektiv måte. Fritak for næringskjøretøy følger logisk av et etablert prinsipp i skatteteorien, nemlig at produserte innsatsfaktorer bør unntas fra fiskale særavgifter, jf. f.eks. Scheel-utvalgets utredning (NOU 2014: 13).

NHO mener videre at fiskale bilavgifter bør ha et så bredt avgiftsgrunnlag som mulig ved at de omfatter alle typer av kjøretøy, eksempelvis uavhengig av kjøretøyet teknologiske innretning. Brede grunnlag gjør det mulig å holde avgiftssatsene lave, alternativt redusere andre skatter og

avgifter. Et bredt avgiftsgrunnlag tilsier at også nullutslippsbiler, som elbiler, bør være omfattet av avgiftene som er rent fiskalt begrunnet.

De fiskale avgiftene bør ellers utformes på en oversiktlig og ensartet måte som gjør de enkle å forholde seg til og som skaper så få vridninger som mulig. Eksempelvis er det vanskelig å se en god grunn til at fiskale bilavgifter skal fordele seg på en rekke ulike avgiftstyper avhengig av vekt og type drivstoff. Eventuelle miljøelementer bør forbeholdes miljøbegrunnede bilavgifter, jf. ovenfor.

Omregistreringsavgiften er særlig uheldig, da den øker kostnaden ved omsetning av brukte kjøretøy og blant annet stimulerer til import av biler fremfor omsetning av bruktbiler i Norge. Fiskale transaksjonsskatter, som omregistreringsavgiften er et eksempel på, er ansett å være blant de mest vridende skattene i et skattesystem og bør unngås i et nytt, bærekraftig bilavgiftssystem.

Prinsipper for overgangen til et bærekraftig system

En større omlegging av bilavgiftssystemet i den retningen vi har beskrevet ovenfor, vil ha en rekke ulike virkninger på husholdninger og næringsliv, og virkningene vil avhenge av den konkrete utformingen av de ulike avgiftene.

For at et nytt bilavgiftssystem skal ha legitimitet og holde seg over tid, er det viktig at prosessen forut for omleggingen er god og forutsigbar. Det tilsier at detaljene i omleggingen må sendes på høring der alle berørte parter gis anledning til å komme med innspill.

Det er også sentralt at omleggingen er noenlunde balansert, ved at eventuelle skjerpelser ett sted motsvares av lettelser et annet sted. På den måten økes aksepten for de omleggingene som gjøres.

NHO mener også at en eventuell omlegging må fases inn gradvis, da dette vil gi aktørene god tid til å tilpasse seg endringene.

Vennlig hilsen
Næringslivets Hovedorganisasjon
Avdeling Samfunnsøkonomi



Øystein Dørum
sjeføkonom

