

## Bilavgiftsreform – for miljø og sikkerhet

### Introduksjon og sentrale forslag

Solberg-regjeringen har kommet til enighet med Venstre og Kristelig Folkeparti om å kutte klimagassutslippene med minst 40 prosent innen 2030, ved at Norge slutter seg til EUs klimarammeverk.<sup>1</sup> Det hever ambisjonsnivået fra det som tidligere er vedtatt. Men, ved at måleområdet blir EU, fører det samtidig til at det ikke automatisk kan forutsies hvor stor andel av klimagassutslippene som vil bli tatt innenfor Norges grenser. Klima- og miljøminister Tine Sundtoft har etter avtalen ble inngått pekt på fem områder som egner seg for klimakutt i Norge. Størst potensiale mener hun at det er i transportsektoren.<sup>2</sup>

Dette notatet foreslår en klimafokusert omlegging av bilavgiftene som vil sikre vesentlige reduksjoner i klimagassutslippene sammenlignet med en videreføring av dagens bilavgiftssystem. Om man innen 2030 får en utslippsfri personbilpark, vil det alene sikre at nesten 1/3 av målsetningen om utslippskutt frem mot 2030 vil bli tatt innenfor Norges grenser. Dette er utslippskutt som det også bør være mulig å realisere tidligere enn 2030. Sikres det en utslippsfri transportsektor samlet sett, vil halvparten av utslippskuttene som må tas frem til 2030 ha blitt realisert innenlands.

Ved en omlegging til et bilavgiftssystem med klare klimamål bør **nullutslippsbiler, over noe tid, gjøres til et normalt gode**, som det ved kjøp kun innkreves merverdiavgift av, på linje med andre normale varer.

Selv om klima er satt som et delmål i dagens bilavgifter, er det fremdeles mye som kan oppnås ved endringer i bilavgiftene. Så sent som i 1960 var biler et rasjonert produkt, et luksusgode for de få. Norge var et av få vesteuropeiske land som ikke utviklet en egen bilindustri. Forholdene lå derfor til rette for at denne luksusvaren for de få kunne pålegges høye avgifter, uten at det skadet næringsinteresser og arbeidsplasser. I dag har bil utviklet seg til å bli et transportmiddel for alle, og det er flere registrerte personbiler enn det er husstander. Likevel avgiftsbelegges biler fremdeles som om de var et luksusgode. Sammen med Danmark har Norge verdens høyeste bilavgifter. Det er dette som gir store muligheter for å nå politiske målsetninger ved målrettet å innrette bilavgiftene mot et nytt hovedmål – klima.

Siden 2007 har det vært en miljøkomponent i engangsavgiften for personbiler, men innretningen av de totale avgiftene gir kun en begrenset klimavirkning. Avgiften på kjøp av personbiler tar i dag utgangspunkt i bilens vekt, motorstyrke og miljøutslipp. De siste årene har vektleggingen av miljøkomponenten økt noe, men den utgjør fremdeles en relativt liten andel av den totale engangsavgiften på personbiler – i overkant av 30 prosent.<sup>3</sup>

Også vekt og motorstyrke ble tidligere sett på som miljørelaterte komponenter, men nyere innsikt og endret teknologi gjør at det å avgiftsbelegge personbilers vekt eller motorstyrke ikke lenger gir klare

---

---

miljøforbedrende virkninger. Det er fornuftig at forurenser betaler-prinsippet gjelder også ved bilkjøp, men innretningen av bilavgiftene bør endres for å forsterke miljøeffekten. I dette notatet foreslås det **en større omlegging av bilavgiftene, hvor vekt og motorstyrke avvikles som avgiftskomponenter, og der de miljørelaterte avgiftene i stedet økes betydelig**. Det vil skape et langt mer miljøstimulerende bilavgiftsregime enn dagens system.

Bilavgiftsreformen som foreslås, er i utgangspunktet foreslått gjennomført innenfor en **provenynøytral ramme**. Dels bør innretningen være slik at økningen av de miljørelaterte avgiftene innledningsvis kompenserer for hoveddelen av vridningen i avgiftene. Basert på erfaringer med omlegging av bilavgifter, hvor omleggingen medfører en avgiftsreduksjon på ettertraktede modeller, er det også rimelig å vente at økt etterspørsel vil føre til høyere frekvens på bilsalgene.<sup>4</sup> Det vil over tid gi en yngre bilpark, men også økt frekvens på innbetaling av bilkjøpsavgifter. Skulle de dynamiske virkningene være større enn innberegnet ved omleggingstidspunktet, kan avgiftene i etterkant reduseres, mens de kan økes, dersom omleggingen ikke gir den forventede virkningen.

Den teknologiske utviklingen går i retning av en mer miljøvennlig bilpark. Over tid kan en vente at bilparken i all hovedsak vil bestå av nullutslippsbiler. Et bilavgiftsregime uten særavgifter ved kjøp av miljøvennlige biler vil gi en viss inntektsreduksjon for staten sammenlignet med i dag, selv om økt kjøpsfrekvens vil kompensere noe via momssystemet. Dersom man ønsker å opprettholde et høyere inntektsnivå fra særavgiftene på bilparken i fremtiden, også når den er vesentlig mer miljøvennlig enn i dag, kan det oppnås innenfor modellen som skisseres i dette notatet, ved at det innføres en høyere merverdiavgift på biler enn på vanlige varer. Dette notatet tar ikke til orde for en slik høyere merverdiavgift, men det er teknisk mulig om det i fremtiden er ønske om høyere inntekter fra salg av personbiler.

Behovet for en viss forutsigbarhet for utviklingen i bruktbilprisene både for aktører i bilbransjen og husholdningene, tilsier at en større omlegging av bilavgiftene bør innføres over noe tid. En reform av bilavgiftene kan gjennomføres på flere ulike måter som tar hensyn til dette. Selv om en reform fases inn over noe tid, er det en fordel at prinsippene og sluttmålet med omleggingen gjøres kjent innledningsvis.

Solberg-regjeringen varslet i Sundvolden-erklæringen, dens politiske plattform, at den vil «Foreta en helhetlig gjennomgang av kjøretøy- og drivstoffavgiftene for å stimulere til en mer moderne og miljøvennlig bilpark».<sup>5</sup> Denne gjennomgangen er nå varslet vil komme i mai 2015.<sup>6</sup> Det gir mulighet for en grundig vurdering av hvordan et fremtidsrettet bilavgiftssystem bør innrettes, uten at det gjeldende avgiftssystemet bør legge bindinger, slik det reelt gjør ved normale budsjettbehandlinger.

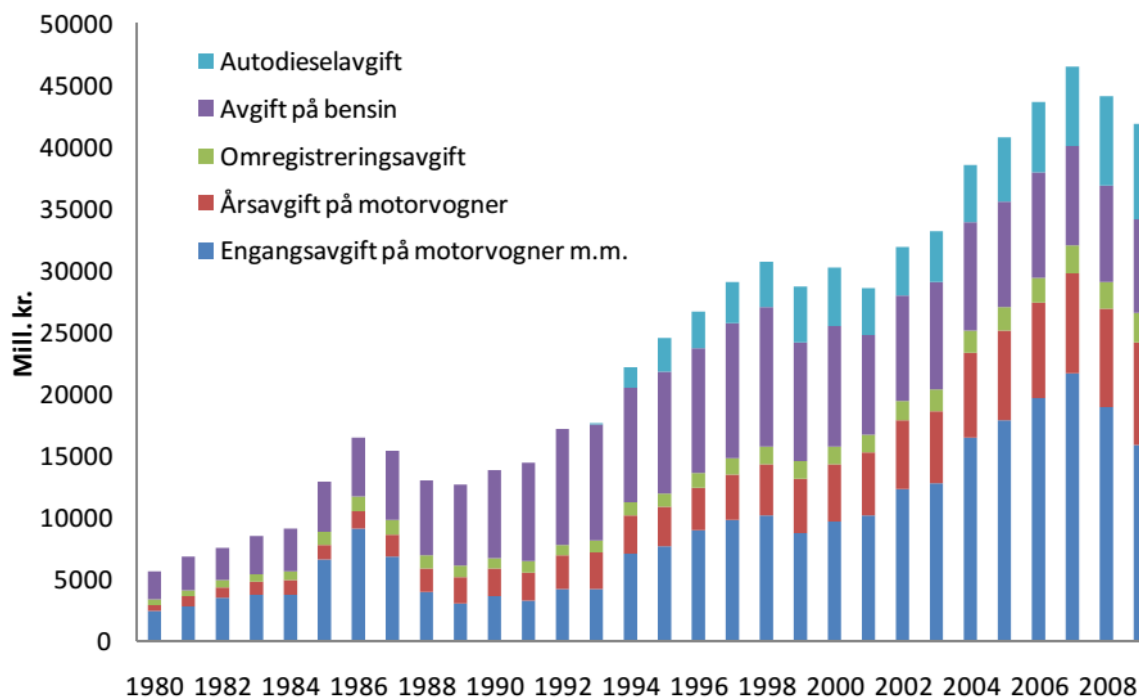
### Dagens engangsavgift

Ulike bilrelaterte avgifter utgjør en betydelig inntektskilde for staten. I Regjeringens budsjettforslag for 2015 er de anslått å utgjøre til sammen 48 mrd. kroner. Engangsavgiften er den av avgiftene som beløpsmessig har økt mest de siste tretti årene, og er anslått å utgjøre 18,9 mrd. kroner i 2015, etterfulgt størrelsesmessig av 10,5 mrd. kroner i årsavgift. Inkluderes bompenger, som ikke inngår i figur 1, inndrar det offentlige rundt 60 mrd. bilrelaterte kroner i året.<sup>7</sup> Denne summen er større enn hva samfunnet bruker på investeringer og vedlikehold av veinettet.

Økonomiske incentiver har virkning, og bilavgiftene er et område hvor selv mindre justeringer har resultert i ønskede atferdsendringer. Engangsavgiften på bil er betydelig, og for mange populære bilmodeller dobler kjøpsavgiftene bilprisen i forhold til hva bilprodusentene selv krever. Det høye nivået på bilavgifter gir et større handlingsrom til å benytte bilavgiftene til å nå politiske

målsetninger, som kan være en miljøvennlig og sikker bilpark, enn i land hvor avgiftsnivået er lavt eller det kun ilegges generell moms på bilkjøp.

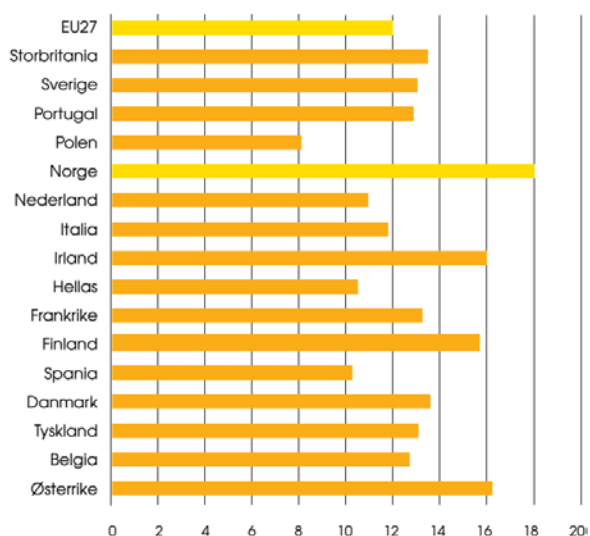
**Figur 1: Utvikling i statens inntekter fra ulike bilavgifter, 1980 - 2009**



Kilde: NAF 2011, SSB

Nordmenn har høyest utgifter til transport i Europa, med om lag 18 prosent av forbruket, mot 12 prosent i snitt i EU, som vist i figur 2. De høye bilavgiftene, herunder engangsavgiften, i kombinasjon med at Norge er et langstrakt land, er sentrale årsaker til de høye transportkostnadene i Norge.

**Figur 2: Andel av utgifter til transport, utvalgte EU-land og Norge. 2005**

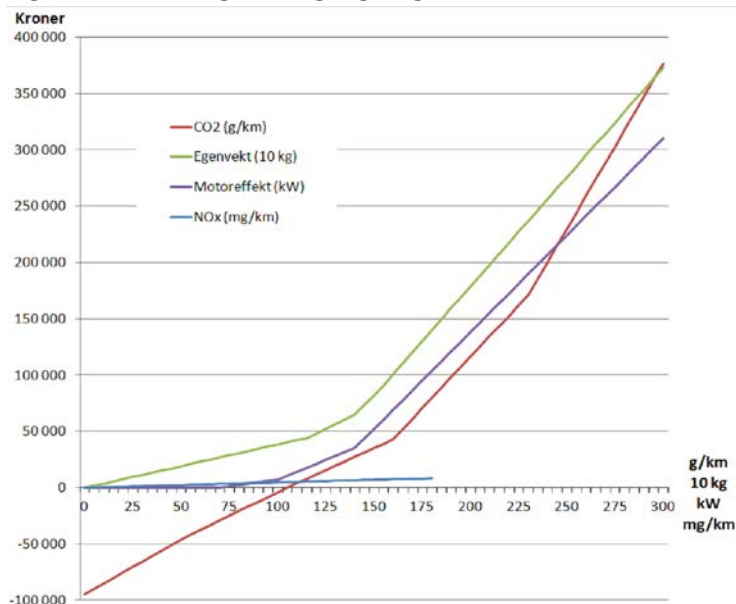


Kilde: ANFAC/ACEA 2010 og SSB, gjengitt i NAFs Avgiftsbrosjyre 2011

Figur 3 gir en oversikt over hvordan engangsavgiften er innrettet i 2014.<sup>8</sup> Avgiftene stiger markant for tunge biler med store, forurensende motorer. For biler med lave CO<sub>2</sub>-utslipp gis det et fratrekk i vekt- og motorkomponentene.

Rundt 55 prosent av engangsavgiften på en normal bil kommer fra vekt-komponenten, miljøavgifter (CO<sub>2</sub> og NOx) står for ca. 30 prosent, og motoreffekt-komponenten står for de resterende om lag 15 prosent.

**Figur 3: Innretningen i engangsavgiften. 2014**

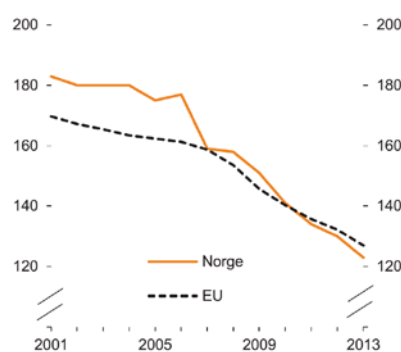


Kilde: Transportøkonomisk institutt, Finansdepartementet

## Miljøstatus for dagens engangsavgift på personbiler

Før 2007 ble miljøstimulansen i bilavgiftene ansett for ivaretatt indirekte ved bilavgifter som økte i takt med bilens vekt og motorstørrelse. I 2007 ble engangsavgiften på personbiler lagt om for å stimulere bedre til en mer miljøvennlig bilpark. Avgift på CO<sub>2</sub>-utslipp ble introdusert, og erstattet avgift på bilmotorens slagvolum. Hvert år fra 2009 til 2014 har CO<sub>2</sub>-avgiften blitt økt, mens avgiften på bilens motoreffekt har blitt redusert. En NOx-komponent i avgiften ble introdusert i 2012 for å ta hensyn til lokal forurensning, og økt etter det.<sup>9</sup> Selv om engangsavgiftene for personbiler nå direkte inneholder miljøkomponenter, utgjør miljøkomponentene fortsatt kun 20-25 prosent av de samlede engangsavgiftene på personbiler. Det er mulig å øke vektlegging av miljøkomponenten betydelig.

**Figur 4: CO<sub>2</sub>-utslipp fra nye personbiler. Gram per km.**



Kilde: Prop 1. LS (20014-2015)

Omleggingen i 2007, der man gikk over til å fokusere direkte på miljø, gav effekt. Det er ingen tvil om at avgifter og økonomiske incentiver virker. Før 2007 drev den teknologiske utviklingen CO<sub>2</sub>-utslippene fra nye biler gradvis ned, men utslippene i Norge lå stabilt høyere enn i EU. Etter omleggingen i 2007 beveget Norge seg først ned til den nedadgående utviklingsbanen til EU, og ligger nå noe lavere enn i EU, slik figur 4 viser.

Før 2010 var salget av elektriske biler i positiv utvikling, men moderat. Fra 2010 til 2013 tidoblet salget seg, slik figur 5 viser. Vekst-takten har steget ytterligere etter det, og elbiler topper nå listene over de mest solgte bilene. I september 2014 var det registrert 37 824 ladbare biler i Norge.<sup>10</sup> Av disse var 30 372 rene elbiler og 2043 plug-in hybrider.

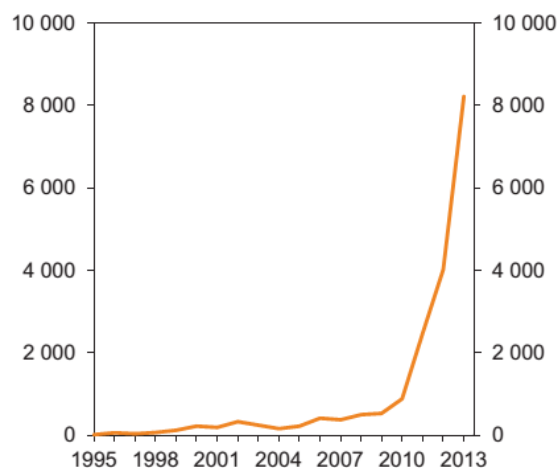
I media er det Tesla som får mest oppmerksomhet, men det er Nissan, med modellen Leaf, som har solgt mest, og innehar 39 prosent av markedet, etterfulgt av Tesla, Volkswagen, Mitsubishi og Peugeot, slik figur 6 viser.

### Globale utslipp

Globalt er transportsektoren en av de større sektorene for utslipp av klimagasser. Størst er energisektoren (32 prosent) og industrien (18 prosent), transportsektoren følger dernest, med samlet utslipp på 15 prosent. Av disse utgjør veitrafikk 10 prosent. Fordeling på andre områder er gitt i figur 7, som viser fordelingen av de globale utslippene av Kyoto-gasser og alle andre oppvarmende komponenter i 2008.

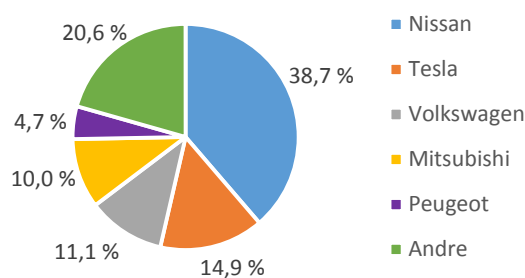
En studie anslår at endringen i global temperatur i 2100 fra transportutslipp isolert sett kan ligge i området 0,19 °C til 0,35 °C, avhengig av utviklingen fremover.<sup>11</sup>

**Figur 5: Førstegangsregistrerte biler med elektrisk motor**



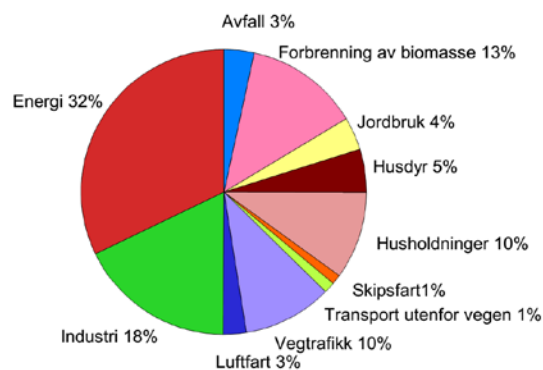
Kilde: Prop 1. LS (2014-2015)

**Figur 6: Fordeling av markedsandel for ladbare biler. September 2014**



Kilde: gronnbil.no og ofv.no

**Figur 7: Fordeling av globale Kyoto-gassutslipp, etter sektorer. 2008**



Kilder: TØI rapport 1321/2014

## Norske utslipp

I klimaforliket i 2012, hvor alle partiene på Stortinget utenom Fremskrittspartiet ble enige om den fremtidige klimapolitikken, ble det enighet om at Norge innen 2020 globalt skal sikre kutt i klimagassutslipp tilsvarende 30 prosent av utslippsnivået vi hadde i 1990.<sup>12</sup> Av dette skal nasjonale utslipp reduseres til mellom 45 og 47 millioner tonn i 2020.<sup>13</sup> Enigheten mellom Regjeringen og Venstre og KrF i februar 2015 hever ambisjonsnivået til utslippskutt til minst 40 prosent innen 2030.

Nå er det ikke realistisk at hele potensialet fra transportsektoren kan realiseres innen 2020, men det er en sektor hvor endringer er mulig over tid, og hvor utslipp påvirkes av økonomiske incentiver og innretning på avgiftspolitikken.

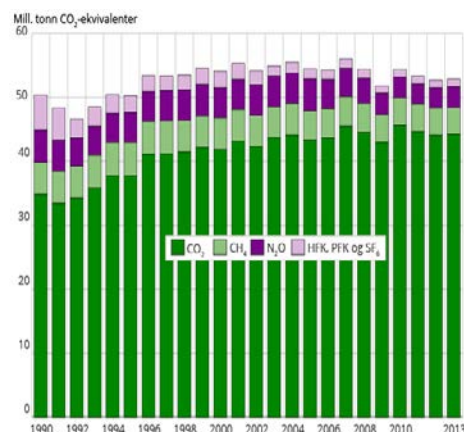
I 1980 utgjorde totale norske klimagassutslipp 40 mill. tonn målt i CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Et tiår senere hadde utslippene økt til 50 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter.

Det var frem til 2003/2004 en moderat økende trend i utslippene. Etter dette har den langsiktige utviklingen gått i motsatt retning, med en moderat reduksjon. Fra 1990 til 2013 svinger utslippene rundt 50 mill. tonn årlig, og den økonomiske aktiviteten avgjør mye av utviklingen i det enkelte år.

I 2012, som er siste år med sektorspesifikke utslippsdata fra SSB, utgjør klimagassutslipp fra mobile kilder i overkant av 17 tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter, om lag 1/3 av det totale utslippet på 52,7 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Av dette utgjør utslipp fra personbiler og andre lette kjøretøy om lag 7,2 tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter, mens utslipp fra tunge kjøretøy utgjør om lag 2,9 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Samlet utgjør utslippene fra veitrafikk 10,1 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter.<sup>14</sup> Utviklingen mellom 1990 og 2012 for andre mobile kilder er gitt i figur 9. I perioden fra 1990 til 2012 var samlede utslipp fra bilparken om lag stabile, hvor vekst i bilparken og reiste kilometer trakk i motsatt retning av mindre forurensende biler. Utslippene fra tunge kjøretøy økte derimot en del, med 97 prosent fra 1980 til 2012 og 48 prosent fra 1990 til 2012.

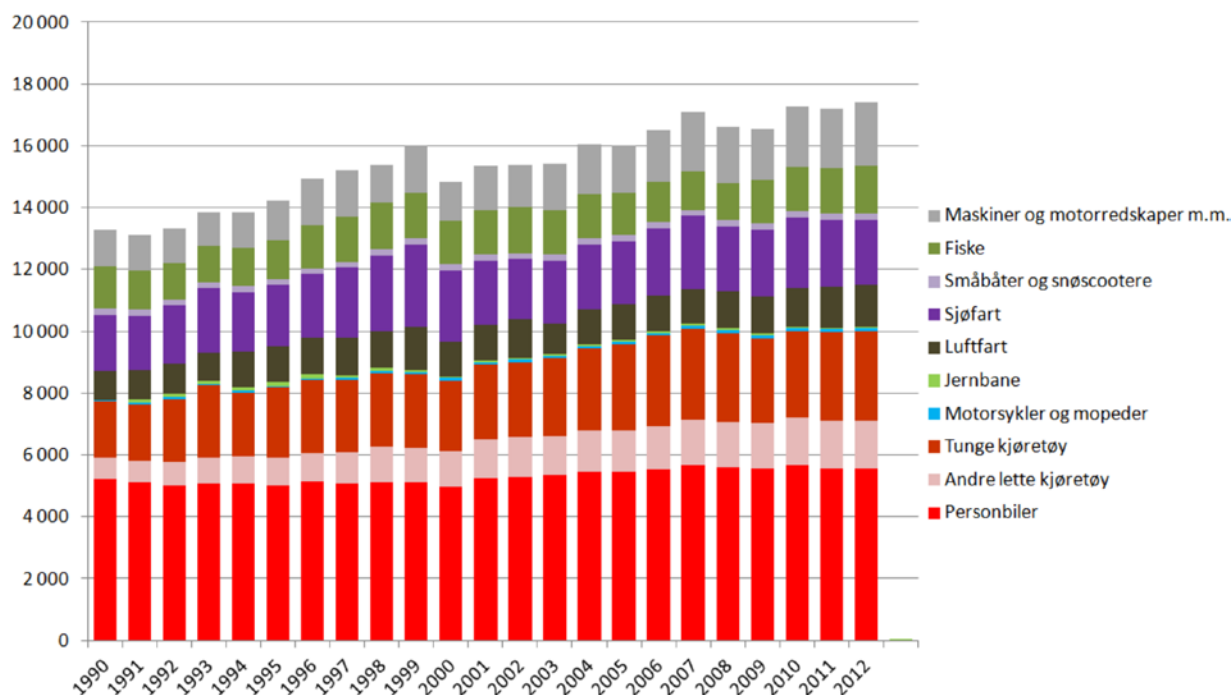
Skal målsetningen om minst 40 prosent utslippskutt innen 2030 realiseres, sammenlignet med 1990-nivået, tilsvarer det en reduksjon på om lag 20 tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Utslippene fra transportsektoren i Norge i 2012 tilsvarer halvparten av denne reduksjonen, et vesentlig potensial som kan realiseres innenlands. En utslippsfri personbilpark vil alene kunne sikre nesten 1/3 av utslippsmålet.<sup>15</sup> Hvis bilavgiftene vris til å ha et klart miljøfokus, slik dette notatet tar til orde for, bør det være realistisk at praktisk talt alle personbiler som selges i god tid før 2030 er nullutslippsbiler. Hvorvidt det lar seg gjøre å sikre at så godt som hele den operative personbilparken er utslippsfri i 2030, vil bl.a. være avhengig av hvor kraftige virkemidler man er villig til å benytte på drift av personbiler med klimagassutslipp.

**Figur 8. Utvikling i klimagassutslipp i Norge. 1990 – 2013**



Kilde: SSB; <http://www.ssb.no/klimagassn>

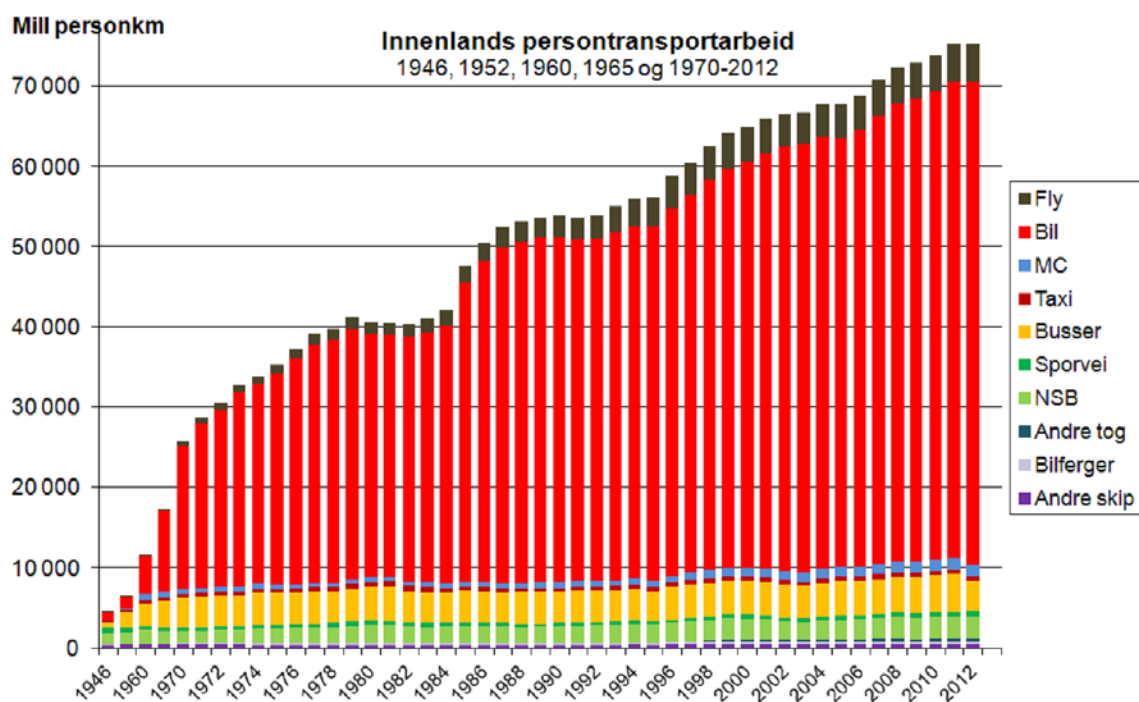
**Figur 9: Klimagassutslipp fra mobile kilder i Norge, 1990-2012. Tusen tonn CO2-ekvivalenter**



Kilder: SSB, TØI rapport 1321/2014

Rett etter krigen var det skinnetransport som var den vanligste måten å reise på. Buss dominerte en kort periode på 1950-tallet, før personbilen fra 1960 uten sammenligning ble den dominerende reiseformen, målt ved tilbakelagt avstand. Utviklingen over tid og for ulike transportkategorier er gitt i figur 10.

**Figur 10: Utviklingen i innenlands persontransport, målt i millioner personkilometer. 1946, 1952, 1960, 1965 og 1970-2012**



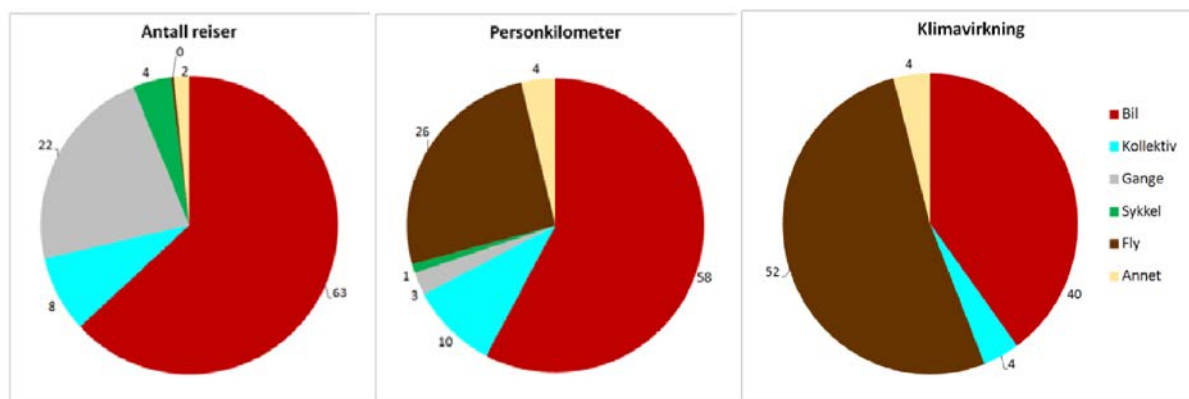
Kilder: TØI rapport 1321/2014



Som figur 10 viser, er bil reisekategorien som står for flest transporterte personkilometer. Men også når man tar utgangspunkt i frekvensen av reisene fordelt på ulike transportalternativer, også utenfor landet, og når gange og sykkel også inkluderes, er bilen fortsatt den dominerende, med 63 prosent i 2009.

Målt i klimagassutslipp er flytrafikk den reisekategorien som har størst påvirkning. Da er effekten av kondensstriper og fjærskyer medregnet. Disse er ikke regulert av Kyoto-protokollen, men har nesten like stor oppvarmende effekt som CO<sub>2</sub>-utslippet. Figur 11 gir fordelingen i 2009 av andel reiser, andel personkilometer og klimavirkning utført av nordmenn i verden for hhv. bil, kollektiv, fly, sykkel, gange og en restgruppe (båt, mv.).

**Figur 11: Nordmenns reisevaner i 2009. Antall reiser, reiste personkilometer og klimaeffekt. Prosentfordelt.**



Kilde: Aamaas, B. (2013): Å reise er å leve. *Klima* nr. 4, TØI rapport 1321/2014

### Hvorfor endre innretningen på engangsavgiften?

Gjennomgangen over viser at norske biler, som europeiske, er inne i en positiv miljøutvikling. De gjennomsnittlige klimagassutslippene er på vei ned. Hvorfor er det da nødvendig å endre innretningen av bilavgiftene? Det korte svaret er at bilavgiftene i dag er innrettet mot å nå flere mål. Som vanlig når ett virkemiddel skal innfri flere, og ofte motstridende, mål, blir resultatet middelmådig. Dette notatet tar til orde for at man velger ett hovedmål, og følger konsekvensen av dette. Det offentlige utvalget som i 2007 gjennomgikk alle særavgiftene skriver:

Engangsavgiften har først og fremst til hensikt å skaffe staten inntekter. Avgiften skal imidlertid også ivareta hensynet til miljø og sikkerhet. Gjennom en progressiv satsstruktur er det videre lagt vekt på fordelingshensyn...

De bruksuavhengige bil- og båtavgiftene er primært fiskalt begrunnet. Miljøhensyn og andre eksterne kostnader som skyldes bruk av kjøretøy og fritidsbåter, ivaretas primært gjennom drivstoffavgiftene (bensinavgiften og autodieselavgiften) og CO<sub>2</sub>-avgiften. De bruksuavhengige bil- og båtavgiftene vil imidlertid påvirke bil- og båtparkens størrelse og sammensetning og dermed ha betydning for miljøeffekter av bruk av bil og båt...

Utvalget ser at engangsavgiften har positive fordelings- og miljøeffekter. Vurdert som en fiskal avgift har engangsavgiften imidlertid flere svakheter, og utvalget foreslår at nivået på engangsavgiften reduseres over tid.<sup>16</sup>



Særavgiftsutvalget mener med andre ord at engangsavgiften på bil primært er en fiskal avgift, men at den har svakheter, og at nivået bør reduseres over tid. Det er også fordelings- og miljøvirkninger, men disse er underordnet.

Det fremtidige hovedformålet for bilavgiftene bør være å stimulere til en miljøvennlig og trafikksikker bilpark. Et slikt mål strider ikke mot at bilavgiftene også i fremtiden bør, og kan, innbringe inntekter til statskassen. Men en konsekvens av å fremheve betydningen av miljøaspektet, er at omfordelingen bør avvikles som et delmål for bilavgiftene.

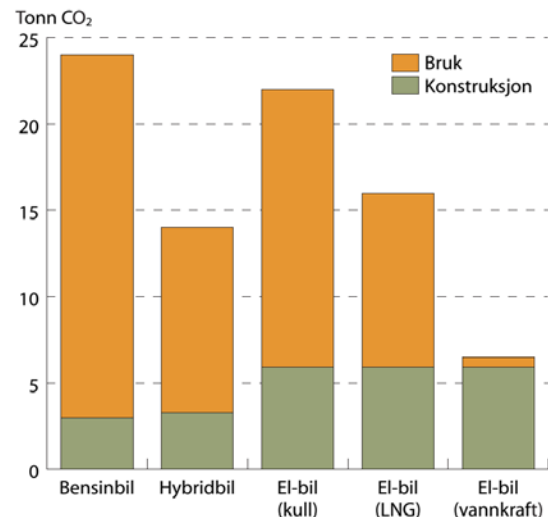
Hva kan man oppnå om man innretter bilavgiftene langt mer miljøvennlig enn i dag? Svaret vil være avhengig av hvordan et slikt skifte innrettes, men mulighetene er betydelige. Stoltenberg II-regjeringen nedsatte i 2006 et utvalg som ble gitt i oppgave å vurdere ulike politikk for å gjøre Norge til et lavutslippsland. En av anbefalingene til utvalget var en omlegging av bilavgiftene for å innføre lav- og nullutslippsbiler som hybridbiler, lette diesel-biler, elbiler og brenselcellebiler, hvor det langsiktige målet var en bilpark med bare nullutslippsbiler.

Figur 12 viser utslippsforskjellene mellom biler med ulik fremdriftsteknologi, bygget på tallgrunnlag fra rundt årtusensskiftet. For land med vannbasert strøm har elbilene store miljøfordeler.

Teknologisk utvikling siden analysen ble gjennomført har redusert utslippene for alle typer biler, herunder el-biler, noe som kan muliggjøre en raskere reduksjon i miljøutslippene fra transportsektoren enn skissert i figuren.

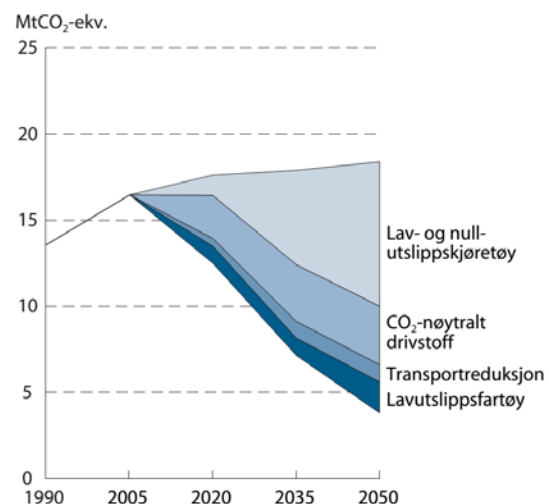
Hvis man ikke endrer innretningen av bilavgiftene, anslo Lavutslippsutvalget at utslippene fra veisektoren, som var 11,4 mill. tonn CO<sub>2</sub> i 2005 (total transportsektoren 15,9 mill. tonn CO<sub>2</sub>), ville øke svakt til 12,5 mill. tonn CO<sub>2</sub> i 2020 og 2035 og ytterligere til 12,9 mill. tonn CO<sub>2</sub> i 2050. Hvis man derimot la om til en lavutslippsbane, med endringer i bl.a. engangsavgiften og CO<sub>2</sub>-nøytralt drivstoff, anslo Lavutslippsutvalget at utslippene fra veitransport kunne reduseres til 8,7 mill. tonn CO<sub>2</sub> i 2020, til 4,0 mill. tonn CO<sub>2</sub> i 2035 og 1,3 mill. tonn CO<sub>2</sub> i 2050, illustrert i figur 13.

**Figur 12: Utslipp fra ulike biler knyttet til produksjon og bruk**



Kilde: NOU 2006:18 Lavutslippsutvalget

**Figur 13: Illustrasjon av tiltak og reduksjoner i årlige utslipp fra transport**



Kilde: NOU 2006:18

En følge av visjonene til Lavutslippsutvalget for transportsektoren er økt behov for nettbasert strøm. Anslaget deres var at et skifte til lav- og nullutslippsbiler ville øke behovet for nettstrøm med 1 TWh i året i 2020, med 7 TWh i 2035 og 12 TWh i 2050.

### Miljøsvakheter ved vekt- og motoreffektkomponentene i dagens engangsavgifter

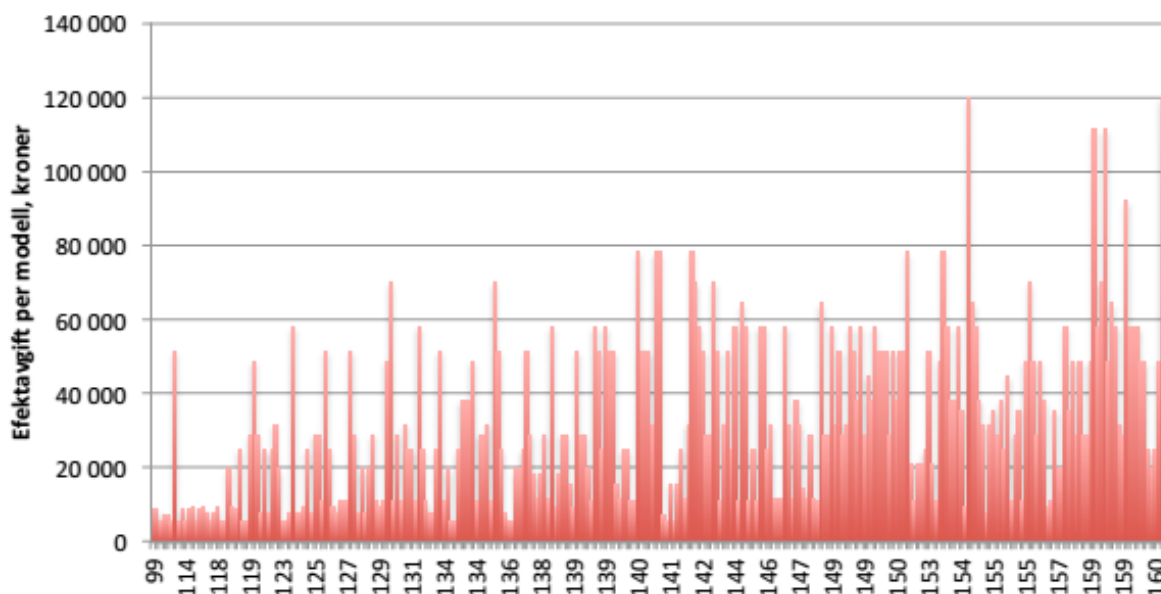
Et delmål med dagens engangsavgift for personbiler er å bidra til et bedre miljø. Vekt- og motoreffektbasert avgift står for om lag 70 prosent av engangsavgiften. Den teknologiske utviklingen og ny innsikt har derimot gjort disse to avgiftskomponentene tildels langt mindre treffsikre enn man før trodde, tildels irrelevante sett opp mot et miljømål.

Teknologisk utvikling gjør at mange motorer med høy effekt har lavere CO<sub>2</sub>-utslipp enn motorer med lavere effekt. Motoreffektavgiften virker derfor i mange sammenhenger direkte negativt miljømessig, ved at den stimulerer til at den rimeligste, ikke den mest miljøvennlige, motoren velges.

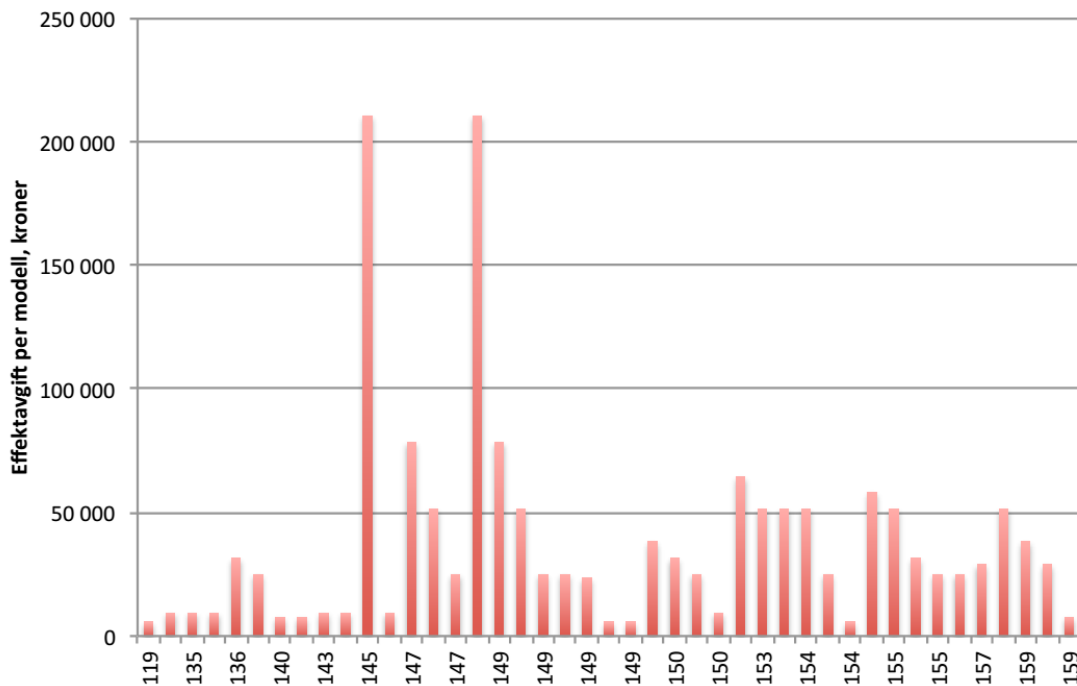
En illustrasjon av dette er gitt av Vista Analyse i en rapport fra 2011, bestilt av Finansdepartementet for å evaluere bilavgiftenes virkning på CO<sub>2</sub>-utslipp fra nye biler. Rapporten tok bl.a. for seg virkningen av motoreffektavgiften, hvor det ble vist til at «sammenhengen mellom CO<sub>2</sub> avgift og effektavgift varierer mellom [bilklasse]segmentene, og at den gjennomgående er svak». <sup>17</sup> Figur 14 viser sammenhengen mellom motoreffektavgiften og CO<sub>2</sub>-utslipp per kilometer fra alle mellomklassebiler solgt mellom januar og april 2011, mens figur 15 viser tilsvarende forhold for terrengbiler i samme periode.

I 2012 utgjorde avgiftsinntektene til det offentlige fra effektavgiften 2,4 mrd. kroner. Dette var anslått i referansebanen å øke til 2,9 mrd. kroner i 2020. Hvis det ikke ble kompensert med andre avgifter, ble det anslått at en avvikling av effektavgiften ville redusere kjøpsavgiften på terrengbiler med 35 000 kroner og på store biler med 50 000 kroner.

**Figur 14: Modellfordelt effektavgift, CO<sub>2</sub>-gram per km solgte mellomklassebiler, jan- april 2011.**



Kilde: Vista Analyse, rapport nr. 29, 2011

Figur 15: Modellfordelt effektavgift, CO<sub>2</sub>-gram per km solgte terrengbil, jan- april 2011.

Kilde: Vista Analyse, rapport nr. 29, 2011

Da avgiftssystemet ble justert i 2006/2007, ved at CO<sub>2</sub>-avgiften ble introdusert, trodde man at tunge personbiler står for en betydelig del av slitasjen på veien. Det var en hovedgrunn til at man valgte å beholde en andelsmessig høy vektavgift. Ny innsikt har avdekket at veislitasjen fra personbiler er neglisjerbar: Det er tunge kjøretøy, som lastebiler og busser, som står for praktisk talt all veislitasje.

I et oppslag i Aftenposten om dette 19.10.2013 er konklusjonene fra tre eksperter på området klare:

«Det spiller ingen rolle hvor mange personbiler som kjører på veiene. Bare tungtransport bryter ned.» - Arild Ragnøy ved Statens vegvesen.

«Alle analyser jeg har sett viser at all slitasje kommer av de tunge bilene, null fra privatbiler». - Harald Tune Larsen ved Transportøkonomisk institutt (TØI).

«Dette er også vår antagelse.» -Jan Erik Nilsson ved VTI, svenskens svar på TØI.

En rapport fra Transportøkonomisk Institutt, bestilt av Samferdselsdepartementet, gir et tallgrunnlag for virkningen av slitasje på veiene fra veitransport.<sup>18</sup> Målt ved marginale eksterne kostnader (utenom virkninger på klima) anslår TØI at alle personbiler i 2011 sto for 0,00 kr/km i slitasje på veiene. Dette står i klar kontrast til tunge lastebiler over 20 tonn, som anslås å skape eksterne veislitasjekostnader tilsvarende 0,76 kr/km. Redusert vekt på kjøretøy reduserer slitasjevirkningene betydelig. Gruppen tunge kjøretøy mellom 7,5 og 14 tonn er anslått å føre til slitasjekostnader på 0,10 kr/km.

Det samme bildet får man når man vurderer samlede eksternalitetskostnader målt i mill. kroner for totale grupper av kjøretøy. Til sammen anslår TØI at transportsektoren skapte 35 mrd. kroner i eksternaliteter for samfunnet i 2011, målt ved utslipp, støy, kø, ulykker, slitasje og drift. Av dette utgjorde 1 559 mill. kroner veislitasje, hvorav tunge lastebiler over 20 tonn sto for 1 297 mill. kroner. Busser og lettere lastebiler stod for 215 mill. kroner, mens personbiler, som i antall er vesentlig flere enn lastebilene, kun anslås å stå for 25 mill. kroner

---

---

Personbiler, uansett størrelse, påvirker luftkvaliteten lokalt, ved at de virvler opp svevestøv. Men de er i liten grad årsaken til slitasjen som skaper svevestøv. Den enkle konklusjonen, fra et miljøperspektiv, er at vektavgiften på personbiler, som står for 55 prosent av dagens engangsavgift, i all hovedsak er irrelevant som tiltak for å motvirke veislitasje. Man vil kunne oppnå klart sterkere miljøeffekter om vektavgiften ble erstattet med mer målrettede miljørelaterede bilavgifter.

For biler med samme byggematerialer vil teknologi som reduserer eller fjerner lokale klimagassutslipp ofte øke bilens vekt. Tilnærmingen så langt har ofte vært å gi sjablongbaserte unntak i vektavgiften for ekstra teknologi for lavutslippsbiler. Slike sjablongbaserte systemer har ofte svakheten at de er lite treffsikre for den enkelte bilmodell og sjelden justeres like raskt som den teknologiske utviklingen.

Den samme problemstillingen gjelder for teknologi som øker sikkerheten. Teknologisk utvikling gjør at biler i dag er vesentlig sikrere enn de var for noen tiår siden. Men dette har ført til at vekten på biler har gått opp, noe som dagens vektdominerte bilavgiftsregime straffer. For eksempel veide en VW Golf i 1981 780 kg, og sikkerhetsutstyret bestod av hodestøtter foran og trepunkts-sikkerhetsbelter foran, sikkerhetsrattstamme, polstret dashboard, skivebrems foran og bremsekraftforsterker. I 2013 hadde vekten økt til 1 171 kg, mye grunnet at sikkerheten var utvidet med blokkeringsfrie bremses, antispinnregulering, antiskrens med bremseassistent, elektronisk differensialbrems, tretthetsvarslings, multikollisjonsbrems, pre-crash kollisjonsbeskyttelse, ventilerte skivebrems foran og skivebrems bak. Samt kollisjonsputer og sidekollisjonsputer for fører og sidepassasjer, hodekollisjonsputer foran og bak, knekollisjonspute på førersiden, deaktivert kollisjonspute på passasjersiden, whiplash-optimerede hodestøtter foran, tre 3-punktsseleer bak, tre hodestøtter bak, isofix barneseteinnfesting for to barneseter bak og et tredje høytsittende LED-bremselys.<sup>19</sup> Et avgiftssystem som ikke inneholder en vektkomponent fjerner problemet det er at ny, sikrere teknologi kan straffes av avgiftssystemet.

### Forslag til et miljøfokuset kjøpsavgiftssystem for personbiler

Dagens bilavgifter har flere målsetninger. Jo flere målsetninger et virkemiddel skal dekke, jo mindre treffsikkert vil det være. Hvis det er ønsket at bilavgiftene i større grad skal stimulere til en miljøvennlig bilpark, bør avgiftene endres.

Hoveddelen av de kjøpsrelaterede avgiftene for personbiler er i dag koblet til vekt på bilen og motoreffekten. Dette er to avgiftskomponenter som har liten eller ingen klar miljømessig kobling, og i mange tilfeller virker mot sin hensikt. Fra et miljøperspektiv kan det da være fornuftig av bilavgiftene endres ved at vekt- og motoreffektkomponentene bortfaller. I stedet økes hensiktsmessige avgifter koblet direkte til klimagassutslipp, som CO<sub>2</sub>, vesentlig. På kort sikt er forslaget at omleggingen gjennomføres tilnærmet provenynøytralt, eller med moderate reduksjoner i engangsavgiften.

Fjernes vekt- og effektkomponenten, gir det et statisk beregnet årlig provenytabtapp på om lag 13 mrd. kroner. For å kompensere for provenytabet tilsier en statisk beregning, utført av Finansdepartementet, at alle satsene i CO<sub>2</sub>- og NO<sub>x</sub>-komponenten for biler med klimagassutslipp må økes med i snitt 350 prosent sammenlignet med dagens satser.<sup>20</sup> En slik statisk beregnet omlegging tar ikke hensyn til endret kjøpsadferd, noe man må vente vil være vesentlig ved en større reform av bilavgiftene.

I dagens avgiftsregime for personbiler, gis det et CO<sub>2</sub>-relatert fratrekk i engangsavgiften for biler som har under 105 g/km i CO<sub>2</sub>-utslipp.<sup>21</sup> Dette motregnes vekt og motoreffektavgiftene og kan føre til at

---

---

lette biler med små motorer og lave CO<sub>2</sub>-utslipp har lav eller ingen kjøpsavgift. For biler med utslipp over 105 g/km CO<sub>2</sub>-utslipp betales det avgift, som øker progressivt ved høyere utslipp.<sup>22</sup>

Ved omleggingen som er foreslått i dette notatet, er hovedforslaget at alle biler som slipper ut miljøgasser avgiftsbelegges. Det omfatter også små, lette biler med utslipp under 105 g/km CO<sub>2</sub>, som i dag har negativ CO<sub>2</sub>-avgift som kommer til fratrekk i vekt- og motoreffektavgiftene. Et system med avgifter fra første CO<sub>2</sub>-utslipp vil sammenlignet med dagens avgiftsregime øke incentivene til å kjøpe en nullutslippsbil i stedet for en bil med lave eller moderate CO<sub>2</sub>-utslipp.

En rent CO<sub>2</sub>-utslippsbasert kjøpsavgift på personbiler kan innrettes på flere ulike måter. Figur 16 gir tre alternativer, hvor de alternative innretningene, ikke avgiftsnivået, er det hovedpoenget som er ment illustrert. Eksakt hvor CO<sub>2</sub>-avgiftssatsene legges og på hvilket nivå, må vurderes opp mot hva som bilteknologisk er mulig, hvordan avgiftene på nullutslippsbiler er innrettet og innretningen av driftsrelaterte bilavgifter.

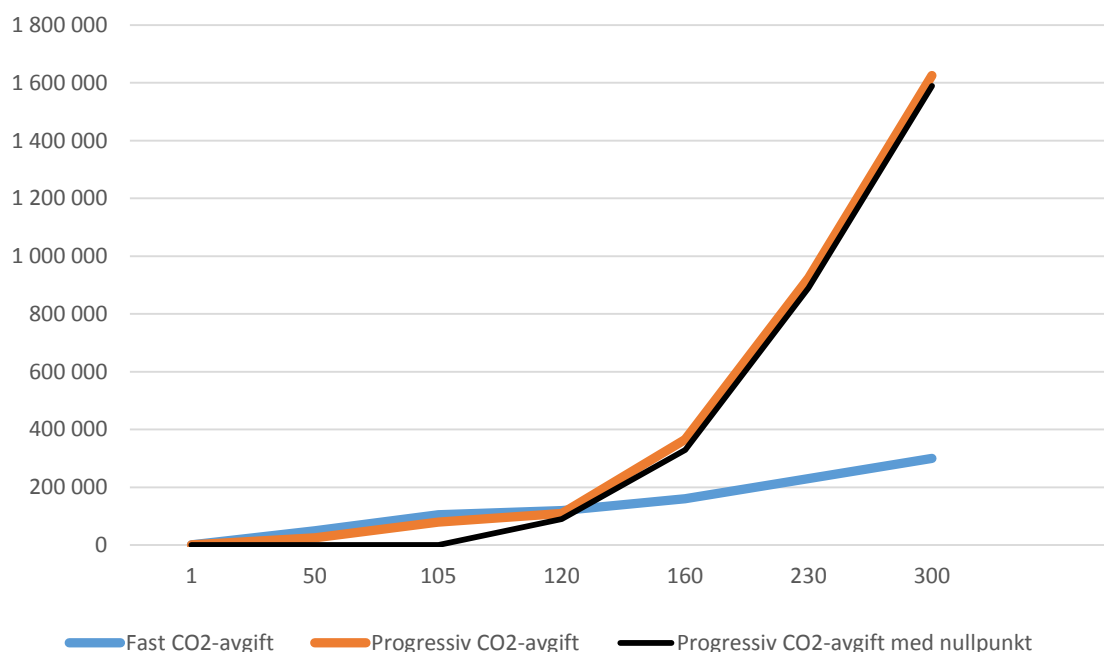
Det anbefales ikke en fast CO<sub>2</sub>-avgift, illustrert ved den lyseblå linjen i figur 16. En relativt høy, fast CO<sub>2</sub>-avgift per gram utslipp, vil kunne innrettes nær avgiftsnivået på biler med lave CO<sub>2</sub>-utslipp i dag, men vil gi særdeles høye avgifter på biler med både middels og høye CO<sub>2</sub>-utslipp. En mer moderat, fast CO<sub>2</sub>-avgift per gram utslipp vil kunne innrettes nærmere dagens avgiftsnivå på biler med middels eller høye CO<sub>2</sub>-utslipp, men vil, spesielt om siktemålet er en avgift som ikke er alt for mye høyere enn for store biler med relativt høye utslipp i dag, gi en klart høyere avgift enn i dag for biler med lave CO<sub>2</sub>-utslipp.

Hovedforslaget i dette notatet er at det innføres en progressiv CO<sub>2</sub>-avgift. En slik avgift kan innrettes på mange ulike måter. Den kan pålegges fra første gram med CO<sub>2</sub>-utslipp, illustrert med den oransje linjen i figur 16, eller den kan pålegges fra et gitt CO<sub>2</sub>-utslippsnivå, illustrert med den svarte linjen i figur 16. Biler med CO<sub>2</sub>-utslipp vil også pålegges merverdiavgift. I en periode hvor nullutslippsbiler ikke pålegges merverdiavgift, som i dag, vil også et avgiftsregime hvor det ikke er særavgifter ved kjøp av biler med lave CO<sub>2</sub>-utslipp gi disse bilene et samlet avgiftsnivå som er høyere enn nullutslippsbiler. I takt med at merverdiavgift fases inn på nullutslippsbiler må en CO<sub>2</sub>-avgift økes, uansett innretning, hvis det er ønsket at samlet avgiftspålegg på utslippsbiler skal ligge høyere enn på nullutslippsbiler.

Avgiftsnivået per gram CO<sub>2</sub>-utslipp kan holdes lavt lenge, og øke moderat. Det kan økes raskt, og til et høyt nivå. Eller det kan være en kombinasjon med relativt lave utslippsbaserte avgifter frem til et middelnivå, med kraftig økninger etter det. Hvilken innretning som velges bør baseres på biltekniske muligheter og innretning av avgifter på nullutslippsbiler og driftsrelaterte bilavgifter.

I og med at det er ønsket at bilkjøpere som gruppe kjøper mer miljøvennlige biler, som relativt sett har lavere bilavgifter, er en provenyngedgang ved en omlegging av bilavgiftene i mer miljøvennlig retning en følge av en ønsket utvikling. Men relativt sett lavere bilavgifter på ettertraktede miljøvennlige bilmodeller vil også føre til økt kjøpsfrekvens. Det trekker i retning av isolert sett økte bilavgifter. Eksakt hvor store endringer man lander på, dersom siktemålet er en tilnærmet provenynøytral reform, vil være avhengig av samlet innretning og tempo i bilavgiftsreformen. Men det er rimelig å vente at vridningen av kjøpsadferd i miljøvennlig retning samlet sett tilsier at miljøavgiftene, slik som på CO<sub>2</sub>-utslipp, må økes mer enn 350 prosent sammenlignet med i dag.

**Figur 16: Tre ulike innretninger av et rent CO2-utslippsbasert bilavgiftsregime for personbiler. Kroner i CO2-avgift. Illustrativt.**



Note: Fast CO2-avgift er her satt til 1000 kr per g/CO2-utslipp. Progressiv CO2-avgift er her satt til 500 kr per g/CO2 for utslipp mellom 1 og 50 g, 1000 kr per g/CO2 for utslipp mellom 51 og 105 g, 3000 kr per g/CO2 for utslipp mellom 106 og 120 g,

I fremtiden vil bilparken bestå av biler uten lokale utslipp. Slike miljøvennlige biler bør da gjøres til et normalt gode, som pålegges merverdiavgift som vanlige varer, men ingen andre avgifter. Det vil gi relativt sett lavere pris på nybiler enn ved dagens system. Det er ventet at det vil medføre et inntektstap for det offentlige i forhold til dagens bilavgifter. Men deler av dette inntektstapet vil dekkes inn ved at snittalderen på bilparken synker, grunnet økt kjøpsfrekvens. En yngre bilpark vil også være en mer trafikksikker bilpark. Det vil bidra til færre skadde og drepte i trafikken, noe som også har positive virkninger på offentlige helse- og omsorgsutgifter.

Provenyvirkningene av endringer i kjøpsavgifter på personbiler må også sees i sammenheng med driftsrelaterte inntekter. Det bør vurderes om det er hensiktsmessig om deler av det netto inntektsfallet på kjøpsrelaterte bilavgifter man kan vente ettersom bilparken i økende grad bli miljøvennlig, kan hentes inn ved økte avgifter på forurensende drivstoff. Norge har allerede blant verdens høyeste drivstoffavgifter, og eventuelle ytterligere økninger må vurderes opp mot de negative virkninger slike avgiftsøkninger kan føre til, f.eks. når de gjelder grensehandel. Hvilket nivå det er hensiktsmessig å legge seg på, vil være avhengig av det fremtidige avgiftsnivået på drivstoff i våre naboland.

Også for nullutslippsbiler kan det i fremtiden vise seg hensiktsmessig å ha driftsrelaterte avgifter. Skulle el-avgiften være høyere enn i dag, vil det gi inntekter fra opplading av el-biler, og det vil være teknisk mulig å innkreve drivstoffavgift for hydrogenbiler, om det ønskes. Innenfor en gitt provenyramme vil det på generell basis være mer fordelaktig å innkreve driftsrelaterte avgifter enn kjøpsrelaterte avgifter, da en slik innretning gir, relativt sett, en yngre, mer trafikksikker og mer miljøvennlig bilpark.

Tabell 1 gir en oversikt over hvordan bilavgiftene slår ut for to konkrete bilmodeller, med henholdsvis gammel og ny motorteknologi. Volvo V60 er en mellomklasse familiebil. Ved en eldre bilmotor, D2 med 110 g CO<sub>2</sub>-utslipp, gir avgiftssystemet i 2015 gir en samlet særavgift på 92 773 kroner og 54 545 kroner i mva, noe som gir totale avgifter på 147 319 kroner og en bilpris for kunden på 367 900 kroner.

Kjøpes Volvo V60 med en moderne plug in-motor med 48 gram CO<sub>2</sub>-utslipp, reduseres særavgiftene med ca. 10 000 kroner sammenlignet med den eldre D2 motoren. Men fordi denne motoren er dyrere å produsere, gjør mva at de totale kjøpsavgiftene øker med 31 183 kroner og kjøpsprisen for kunden er 196 000 kroner høyere. Hadde man i stedet hatt en ren, progressiv CO<sub>2</sub>-kjøpsavgift som begynte moderat med 500 kroner per gram, steg moderat frem til 120 gram CO<sub>2</sub>-utslipp, for deretter å stige markant, ville stimulansen til å velge miljøvennlig være klart sterkere. En innretning av en slik avgift kunne gitt om lag samme (2 773 kroner lavere) kjøpsavgift som i dag for den eldre motoren med høyere CO<sub>2</sub>-utslipp, men 58 750 kroner lavere kjøpsavgift, og derved kundepris, for hybridmotoren.

**Tabell 1: Illustrativt forskjell mellom dagens personbilavgifter og et rent, progressivt CO<sub>2</sub>-basert bilavgiftssystem**

Kroner	Volvo V60: D6 Plug in Mom. 48 g CO <sub>2</sub> - utslipp		Volvo V60: D2. 110 g CO <sub>2</sub> -utslipp		Volvo XC 90: T8 Twin Engine (Plug in). 59 g CO <sub>2</sub> -utslipp		Volvo XC90, 7 seter: 225 hk automat, 152 g CO <sub>2</sub> -utslipp	
	Avgifter 2015	Progressiv CO <sub>2</sub> - avgift	Avgifter 2015	Progressiv CO <sub>2</sub> -avgift	Avgifter 2015	Progressiv CO <sub>2</sub> -avgift	Avgifter 2015	Progressiv CO <sub>2</sub> -avgift
Vekt-avgift	65 169	-	80090	-	126 561	-	175 147	-
KW-avgift	67 345	-	3 431	-	200 810	-	79 638	-
CO <sub>2</sub> -avgift	-51412	24 000	3 977	90 000	-41 235	34 000	37 578	302 000
Nox-avgift	1 649		5 276		1 178		3 298	
<b>Sum særkjøpsavgift</b>	<b>82 752</b>	<b>24 000</b>	<b>92773</b>	<b>90 000</b>	<b>287 314</b>	<b>34 000</b>	<b>295 661</b>	<b>302 000</b>
MVA	95 750	95 750	54545	54 545	135 057	135 057	96 588	96 588
<b>Totale avgifter</b>	<b>178501</b>	<b>119 750</b>	<b>147319</b>	<b>144 545</b>	<b>422 372</b>	<b>169 057</b>	<b>392 249</b>	<b>398 588</b>
Bilpris uten avgift	385399	385 399	220581	220 581	542 628	542 628	388 751	388 751
<b>Bilpris med avgifter</b>	<b>563900</b>	<b>505 148</b>	<b>367900</b>	<b>365 127</b>	<b>965 000</b>	<b>711 686</b>	<b>781 000</b>	<b>787 339</b>

Kilde: Volvo, 2015 avgifter. Egne beregninger. Progressiv CO<sub>2</sub>-avgift er basert på et system med ingen avgift for vekt og motorstyrke, men hvor CO<sub>2</sub>-avgiften er satt til 500 kr fra 1-50 g CO<sub>2</sub>, 1000 kr fra 51-105 g CO<sub>2</sub>, 2000 kr fra 106-120 g CO<sub>2</sub>, 6000 kr fra 121-160 g CO<sub>2</sub>, 8000 kr fra 161-230 g CO<sub>2</sub> og 10 000 kr over 231 g CO<sub>2</sub>-utslipp. NOX-avgift er her ikke innberegnet, da kun CO<sub>2</sub>-avgiften av enkelthets hensyn er benyttet. Den progressive CO<sub>2</sub>-avgiften er ment illustrativt. Hensiktsmessig innretning, også av andre klimagassutslipp enn CO<sub>2</sub>, må ta hensyn til bilteknologiske muligheter, avgiftsregime for nullutslippsbiler og driftsrelaterte bilavgifter.

Enda større miljøstimulans vil innføringen av et slikt progressivt CO<sub>2</sub>-avgiftssystem gi for tyngre, miljøvennlig biler. En Volvo XC90 har i dag med en eldre motor med 152 gram CO<sub>2</sub>-utslipp en særavgift på 295 661 kroner, mva på 96 558 kroner og kundepris på 781 000 kroner. En omlegging til den progressive CO<sub>2</sub>-avgiften som er beregnet i tabell 1 øker særavgiften, og derved kundeprisen, med 6 339 kroner. Kjøpes bilen med Twin 8 plug in motor, som gir 59 gram CO<sub>2</sub>-utslipp, fører dagens bilavgiftssystem til en særavgift på 287 314 kroner, som er 8 347 kroner lavere enn for den eldre motoren. Men denne miljøgevinsten spises mer enn opp av høyere mva. Den nye teknologien er dyrere, noe som fører til en mva på 135 057 kroner, og samlede avgifter som er 23 784 kroner høyere for XC 90 med moderne motor. Tillagt de høyere produksjonsprisene blir Volvo XC90 184 000



---

---

kroner dyrere for kunden med enn moderne hybridmotor istedenfor en eldre motor med 2,6 ganger høyere CO<sub>2</sub>-utslipp.

Legger man om til et progressivt CO<sub>2</sub>-basert bilavgiftssystem blir kjøpsavgiften for kunden 711 686 kroner, noe som er 69 314 kroner lavere enn den eldre motoren med dagens bilavgifter koster. Særlig avgiftene reduseres fra 287 314 kroner med dagens avgiftssystem til 34 000 kroner. Høyere produksjonspris gir en høyere mva på 135 057 kroner, slik at samlede kjøpsrelaterte bilavgifter med en moderne hybridmotor blir 169 057 kroner mot 392 249 kroner med en eldre motor.

En omlegging av kjøpsrelaterte bilavgifter til å være basert kun på CO<sub>2</sub>-utslipp vil føre til betydelig sterkere incentiver til å kjøpe mer miljøvennlige biler enn med dagens bilavgiftssystem. Med dagens bilteknologi er det lavere utslipp fra store biler med de mest moderne motorene enn det er fra små biler med eldre motorer. Samtidig er det normalt lavest utslipp fra små biler med moderne motorer enn det er fra større biler med moderne motorer. Kombinert med lavere produksjonskostnad, og derved lavere mva fra mindre biler, gir det et avgiftsincentiv til å velge mindre biler, også ved et rent klimagassutslippsbasert bilavgiftssystem.

Etter noe tid, hvor en omlegging til et klimagassutslippsbasert bilavgiftssystem har blitt innarbeidet, er det mulig å øke avgiftene for det som da relativt sett er høye utslipp vesentlig. Tabell 1 er kun ment som en illustrasjon på de incentiver et slikt system kan gi i forhold til dagens system. Utformingen må tilpasses bilteknologiske muligheter som eksisterer, avgiftsregime for nullutslippsbiler og driftsrelaterte bilavgifter.

### **Innfasing av nytt kjøpsavgiftssystem**

Ved store avgiftsendringer for nye biler bør det tas hensyn til at avgiftsendringene får stor betydning for verdien på brukte biler, noe som igjen gir økonomisk virkning for bilforhandlere og alle bileiere. Et miljøfokuset bilavgiftssystem bør derfor helst fases gradvis inn over noe tid. Men det er en fordel at prinsippene og utviklingsretningen gjøres kjent, slik at bilkjøpere og bilbransjen kan innrette seg i god tid.

Innfasing av det miljøvennlige bilavgiftssystemet vil foregå på to områder som kan behandles separat fra hverandre. For det første må engangsbilavgiftene på forurensende biler endres, ved at vekt- og motoreffektkomponentene fases ut. For det andre må avgiftene på nullutslippsbiler normaliseres, slik at disse kan begynne å innbringe merverdiavgift.

Nullutslippsbiler nyter i dag godt av en rekke fordeler, hvor fravær av engangsbilavgift og fritak for moms nok er de viktigste. Over tid bør nullutslippsbiler gjøres til et normalt gode, som ilegges moms som andre varer. I Klimaforliket er det avtalt at de eksisterende fordelene skal vare til det er solgt minst 50 000 nullutslippsbiler, som det nå er anslått at man vil nå i løpet av 2015, eller til 2017.

I overgangen fra ingen til full merverdiavgift står man overfor noen ulike valg. Det er teknisk mulig å gå fra null til full moms på ett år, men en slik kraftig endring vil trolig ha klare negative adferdsvirkninger. Det er derfor å anbefale at merverdiavgiften fases inn over noe tid, med en gradvis økning i merverdisatsen. Når denne omleggingen begynner, er det å foretrekke for aktører i bilbransjen og forbrukere at den fremtidige innfasingsplanen gjøres kjent.

Innfasingen av full merverdiavgift på nullutslippsbiler kan gjøres på flere ulike måter. En måte er en fast prosentvis økning i merverdiavgiften til alle nullutslippsbiler, uavhengig av teknologi. Man kan også velge å differensiere etter teknologi, slik at f.eks. vanlige elbiler får moms raskere enn mindre modne teknologier, som f.eks. hydrogenbiler. Om man lander på universell eller differensiert økning av merverdiavgiften på nullutslippsbiler er det mest hensiktsmessig å avgjøre senere, avhengig av den markedssituasjon de ulike nullutslippsteknologiene da står overfor.



Dagens avgiftssystem er basert på en teknologi tilgjengelig i 2006. Med den teknologiske utvikling som har funnet sted er det åpenbart at dagens avgiftssystem er avleggs på enkelte komponenter, så som effektavgiftskomponenten.

En tidligere korrelasjon mellom hestekrefter og utslipp er borte med dagens teknologi. En effektivisert motor som får lavere utslipp får svært ofte høyere effekt. I dagens avgiftssystem får den lavere CO<sub>2</sub>-avgift, men høyere effektavgift, noe som fører til at avgiften for kunden blir høyere. Det er motsatt av hva som er intensjonene med avgiftssystemet.

En av våre nyeste motorer har i dag utslipp på 85 g CO<sub>2</sub>/km. En slik effektiv motorteknologi gir en effekt på 191 hk. I dagens avgiftssystem får denne motoren svært høye avgifter og faktisk flere 10.000 kroner mer i avgift enn for eksempel en annen motor som slipper ut 109 g CO<sub>2</sub>/km med 120 hk. Det er ikke vanskelig å se at her virker avgiftssystemet stikk imot sin hensikt. I dagens teknologiregime er det ikke hensiktsmessig å beskatte effekt/hestekrefter om en ønsker et avgiftssystem som skal incentivere kjøp av biler med lave CO<sub>2</sub>-utslipp.

Øystein Herland, Adm. dir. Volvo Cars Norway AS

Kilde: Dialog med Villeman Vinje



Det er bilavgiftene som har gjort Norge til verdens ledende elbilmarked.

Fritak for avgift er mye verdt i et marked med mye avgift. Mens andre land må innføre nye og potensielt svært upopulære avgifter for å få til nødvendige endringer i bilparken, har norske politikere kunnet nøye seg med populære gulrøtter i form av avgiftsfritak med moderat proventytap.

Utviklingen av bilteknologi har skutt fart, og elbilene har fått følge av ladbare hybrider. I løpet av de neste to-tre årene vil forbruker kunne kjøpe ladbare biler i alle bilsegmenter.

Avgiftene må oppdateres om de fortsatt skal ha kraft til å skape den ønskede og nødvendige endringen.

Da omleggingen av bilavgiftene startet, var det et framskritt med biler som slapp ut 80-100g/km. Nå må vi heve lista: Når markedet tilbyr stasjonsvogner og SUVer med utslipp under 40 gram, er det avgiftssystemets jobb å sørge for at det blir rasjonelt og velge disse, framfor gammeldagse dieselløsninger på 80-100 gram.

Ved å gjøre ladbare hybrider billigere, og vanlige bensin/dieslbiler dyrere, sparer vi forbruker for 50-100000 kroner i drivstoffkostnader i bilens levetid. Sjelden har sammenfallet mellom miljø- og forbrukerinteresser vært større.

Omleggingen vil gi inntektstap for staten hvis den virker - hvis folk kjøper de bilene som har lav eller null engangsvgift.

Det er viktig å huske at provenytap ikke er en kostnad for samfunnet - like lite som at skatt er verdiskaping. Men staten må ha inntekter og transportsektoren bør bidra. Det kan skje gjennom avgift på bruk - både energibruk, gjenværende CO2-utslipp, og prising av knappe ressurser som plass på veg i rushtiden.

Marius Holm, Adm. dir. ZERO

Kilde: Dialog med Villeman Vinje



Det er tre faktorer som er viktig når det skal utvikles nye forslag til bilavgifter:

- 1) Klima og lokal luftkvalitet må oppleve nedgang i utslippene fra bilparken. Da er det også viktig å få skiftet ut gamle biler med mye høyere utslipp slik at de faktiske utgiftene reduseres.
- 2) Nye biler er mye sikrere enn eldre biler. Det skyldes nye førerstøttesystemer og andre tekniske hjelpemidler for å hindre at ulykker oppstår, i tillegg til bedre konstruksjon og løsninger som reduserer følgene når skaden først skjer.
- 3) Pris er viktig for forbrukerne, og avgiftene utgjør en betydelig andel av nybilprisen. Skal vi få flere trafikksikre biler med mindre utslipp, må avgiftene reduseres.

Dagens system er laget i en annen tid, med helt andre utfordringer enn vi har i dag. Samtidig har det over tid blitt tilpasset nye utfordringer. Nå er det mulig å ta flere skritt i riktig retning. Da er det viktig å legge til grunn fakta, bli enig om målene og velge et avgiftssystem ut fra dette. For forbrukerne er det samtidig viktig med forutsigbarhet. Å investere i en ny bil er en av de største investeringene en husholdning gjør. Å oppleve at avgiftene svinger så mye at en ikke kan forutsi de årlige avskrivningene og ikke er sikker på om verdien synker raskere enn billånet, vil begrense interessen for å bytte til bedre og mer miljøriktige biler.

I Norge har vi mulighet til å bruke avgiftssystemet slik at vi bidrar til å nå både klimamål, reduserer lokal luftforurensing og nullvisjon om drepte og hardt skadde. Det mangler bare en politisk løsning for å sikre at det skjer.

Stig Skjøstad, Adm. dir. i NAF

Kilde: Dialog med Villeman Vinje

---

---

## Forslag fra andre aktører til endringer i engangsavgiften for personbiler

I februar 2013 publiserte NAF, Norges bilbransjeforbund og Bilimportørenes landsforbund en felles rapport som tok for seg endringer av norske bilavgifter frem mot 2020.<sup>23</sup> De tre organisasjonene skrev der:

at dagens bilavgiftssystem i stor grad fungerer godt. Innretningen har vært med på å bidra til lavere utslipp fra nye biler og systemet er blitt mer forutsigbart. Det er likevel flere endringer som kan gjøres for å fremme en mer miljøriktig og trafikksikker bilpark. Organisasjonene Klimaforliket har satt et mål om at nye biler i snitt skal slippe ut 85 gram CO<sub>2</sub> i 2020, 10 gram lavere enn EU. Dette er et svært ambisiøst mål som vil kreve ekstraordinære tiltak for å kunne nås.

NAF, BIL og NBF mener prinsipielt at Norge i hovedsak bør følge EU og deres målsettinger. Dette fordi Norge utgjør en svært liten andel av Europas bilsalg, i tillegg kan bilprodusentene i liten grad iverksette egne tiltak for Norge. Vi støtter likevel Stortingets mål, men er opptatt av å understreke at virkemiddelbruken da også må være kraftigere, hvilket norske myndigheter må ta sitt ansvar for.

Organisasjonene viser til at Norge, sammen med Danmark, har den høyeste engangsavgiften (kjøpsavgiften) på nye biler i Europa og at nybilpriser er den viktigste årsaken til Norge både har den eldste bilparken og den høyeste gjennomsnittlige levealderen per bil i Vest-Europa. Organisasjonene hadde ikke konkrete forslag til endringer av engangsavgiften for personbilen, men konkluderte på engangsavgiftsområdet med at «for å oppnå målsettingene innen miljø og klima og trafikksikkerhet er en fornyelse av bilparken avgjørende. Det må legges til rette for at kundene velger nye biler med lave utslipp. Dette vil føre til at inntektene fra engangsavgiften går ned. Det vil være riktig politikk da mobilitet er svært dyrt i Norge». I sin presentasjon av rapporten viste Bilimportørenes forening til at

Uansett om man mener at dagens bilavgifter er for høye, for lave eller akkurat passe, er ikke dagens avgiftssystem optimalt utformet. Det er nemlig fullt mulig å lage et system som vil gi oss en bilpark som er mer trafikksikker og som har lavere klima- og miljøutslipp enn i dag uten å redusere statens inntekter.<sup>24</sup>

Hovedpunkter i bilorganisasjonenes rapport er:

- Det samlede avgiftsnivået for bil bør reduseres, med vekt på kjøps- og eieavgiftene.
- Ny teknologi må fases inn raskere enn i dag. Salget av null- og lavutslippsbiler må økes betraktelig fram mot 2020. Dette vil føre til lavere inntekter fra engangsavgiften.
- Innføring av avgifter og moms for nullutslippsbiler kan tidligst komme i 2020, og eller når vi har nådd hhv. 50.000 el- og hydrogenbiler.
- Utbygging av infrastruktur for alternative drivstoff og teknologi er viktig.
- Eldre biler må fases ut gjennom å gjøre det billigere å kjøpe ny bil med lave utslipp og høyere sikkerhetsnivå. Vi står foran en teknologisk revolusjon de neste 10 årene.
- Årsavgiften må reduseres betraktelig og gjøres mer fleksibel.
- Omregistreringsavgiften bør reduseres ytterligere.
- Vrakpanten må økes.
- Bompenger må vurderes i sammenheng med andre bilrelaterte avgifter.
- Engangsavgiften må refunderes ved eksport av brukte biler fra Norge.

Et mer konkret forslag til endring av engangsavgiftene har forskerne Lasse Fridstrøm og Knut H. Alfsen ved Transportøkonomisk institutt, i samarbeid med en rekke organisasjoner og transport-

---

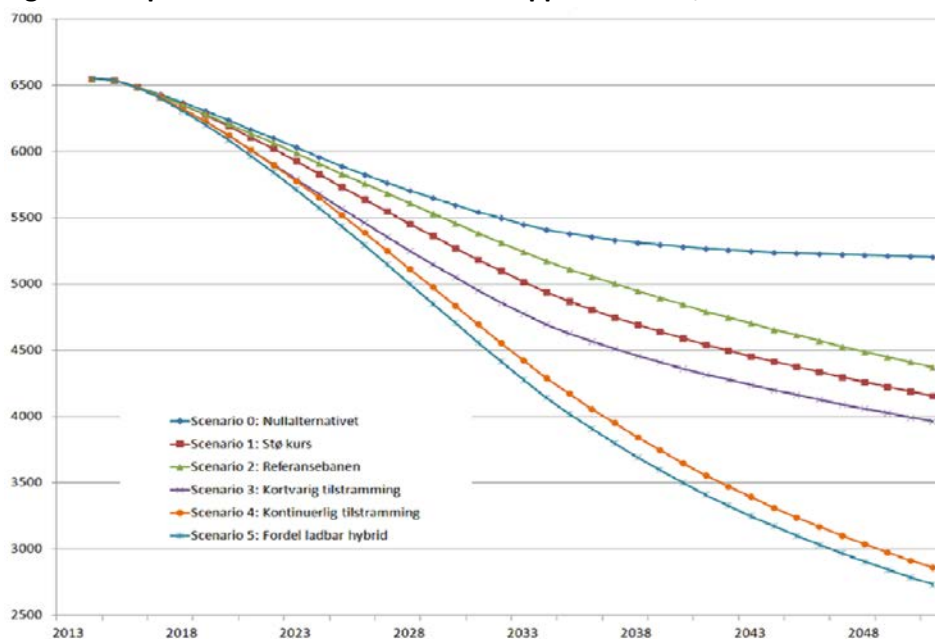
---

aktører, gått inn for gjennom TEMPO-prosjektet. Det er en omfattende rapport som ved analyse av en rekke områder skisserer veien mot en klimavennlig transportsektor.<sup>25</sup> I rapporten analyseres CO<sub>2</sub>-utslippene fra den fremtidige bilparken ved seks ulike avgiftsscenarier. Scenariene tar utgangspunkt i dagens bilavgiftssystem, men analyserer primært ulike innretninger i CO<sub>2</sub>-avgifter. De seks scenariene er:

- 0. Nullalternativet: Ingen endring i avgiftsregimet, i årlig drivstofforbruk, eller i realprisene på personbiler.
- 1. Stø kurs: Ingen endring i avgiftsregimet, men drivstofforbruket for nye bensin og dieselbiler synker med 1 prosent per år. Hybridbilenes drivstofforbruk antas å synke med 3 prosent per år, i takt med at stadig flere av disse bilene blir ladbare, samtidig som den elektriske rekkevidden øker. Realprisene på bensin- og dieselbiler antas å synke med 1 prosent i året. For elbiler og hybrider er prisnedgangen 3 prosent per år.
- 2. Referansebanen: Elbiler må fra og med 2018 betale normale bompenger og fergeavgifter. Fra og med 2020 blir de belagt med vanlig engangsavgift, og fra og med 2022 også med moms. Forutsetningene om drivstofforbruk og priser er de samme som i alternativ 1.
- 3. Kortvarig tilstramming: Som referansebanen, men CO<sub>2</sub>-komponenten i engangsavgiften øker med kr 75 per gram/km fram til 2020, som skissert av Figenbaum et al. (2013) i deres rapport om hvordan en kan nå 85 grams-målet for nye biler i 2020. Deretter holdes satsene i engangsavgiften faste.
- 4. Kontinuerlig tilstramming: Økningen i engangsavgiften fortsetter til 2050, med nye kr 75 per gram/km hvert år.
- 5. Fordel ladbar hybrid: Som alternativ 4, men fradraget for utslipp under 105 gram/km øker til det dobbelte fra og med 2016.

Figur 17 presenterer beregningene på hvordan de seks ulike avgiftsscenariene vil slå ut i reelle CO<sub>2</sub>-utslipp frem mot 2050. Scenario 5, hvor det gis størst fordel til ladbare hybrider fra og med 2016, resulterer i lavest fremtidige CO<sub>2</sub> og NO<sub>x</sub>-utslipp. Likevel er dette et scenario som har mindre positiv klimavirkning enn forslaget til endring av bilavgiftene som fremmes i dette notatet.

**Figur 17: Bilparkens anslått reelle CO<sub>2</sub>-utslipp 2013-2050, i seks scenarier.**



Kilde: TØI

## Konklusjon

Dagens bilavgifter har flere målsetninger. Hvis det er ønsket at bilavgiftene i større grad skal stimulere til en miljøvennlig bilpark, bør innretningen av avgiftene endres.

Hoveddelen av de kjøpsrelaterte avgiftene for personbiler er i dag koblet til vekt på bilen og motoreffekten. Dette er to avgiftskomponenter som har liten eller ingen klar miljømessig kobling, og i mange tilfeller virker mot sin hensikt. Dette notatet tar til orde for at bilavgiftene bør endres ved at vekt- og motoreffektkomponentene bortfaller, og at avgifter koblet direkte til klimagassutslipp, som CO<sub>2</sub> og NO<sub>x</sub>, økes vesentlig.

Et slikt miljøfokustert bilavgiftssystem bør fases inn over tid, noe som vil mer forutsigbarhet og mer moderat utslag i bruktbilpriser for husholdningene og aktører i bilbransjen. Men det er en fordel at prinsippene og utviklingsretningen gjøres kjent tidlig, slik at bilkjøpere og bilbransjen kan innrette seg.

I fremtiden vil bilparken bestå av biler uten lokale utslipp. Dette notatet foreslår at slike miljøvennlige biler i fremtiden gjøres til et normalt gode, som pålegges merverdiavgift som vanlige varer, men ingen andre kjøpsavgifter. Det vil gi lavere pris på nybiler enn ved dagens system. Det er ventet, og ønsket, at det vil medføre et inntektstap for det offentlige i forhold til inntektene fra dagens bilavgifter. Men deler av dette inntektstapet vil dekkes inn ved at snittalderen på bilparken synker, dvs. økt kjøpsfrekvens. En yngre bilpark kan en også vente vil være en mer trafikk sikker bilpark. Det vil gi færre skadde og drepte i trafikken, noe som også har positive virkninger på offentlige helse- og omsorgsutgifter. Endringer på andre avgiftsområder, både driftsrelatert for utslippsbaserte biler, og nivået på elavgiften kan bringe inntekter for det offentlige. Endringene i engangsavgiftene på personbiler må derfor innrettes innenfor totaliteten av ulike avgifter.

**FORFATTER:** Notatet er skrevet av Villeman Vinje, samfunnsøkonom i Civita. [vinje@civita.no](mailto:vinje@civita.no)

*Konklusjoner som er trukket, og eventuelle feil og mangler som måtte forekomme, står for forfatterens regning. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp og justere.*



## Appendiks

## NAFs oversikt over utvalgte hendelser i bilavgiftenes historikk

Den første bilrelaterte avgiften kan en hevde var den årlige veiavgiften. Den ble introdusert i motorvognloven av 1912, når det var under 400 personbiler i Norge, inspirert av den danske motorvognloven av 1906. Motivasjonen for den årlige veiavgiften var at bruk av motorvogner ville føre til økt behov for vedlikehold av veiene. Avgiftene ble pålagt på grunnlag av motorvognens hestekrefter (5 kr per hk for biler inntil 6 hk, 6 kr for biler inntil 12 hk og 7 kr for biler over 12 hk).

I 1917 ble årsavgiften innført. Det er den første bilavgiften som ble innført som et finanspolitisk tiltak. Avgiften ble etablert under betegnelsen "skat paa motorvogner og lystfartøier" som ledd i beskatning av "luksus". I sammenheng med innføringen av luksusskatten uttalte Finansdepartementet at i tillegg til å inndrive inntekter var formålet også "...å motvirke de tendenser til overdådighet som har gjort seg merkbar innen visse kretser i vårt land i de siste år». Årsavgiften ble fastsatt som et årlig beløp per vogn beregnet ut fra vognens innkjøpspris, med en årlig prisreduksjon på 10 prosent inntil 1/5 av opprinnelig pris. For vogner med en verdi under 2500 kr var satsen 1 prosent, mellom 2500 og 5000 kr 2 prosent, mellom 5000 og 10 000 kr 3 prosent og for vogner med en verdi over 10 000 kr var satsen 4 prosent. I starten var skatteinntektene ganske små, men etter hvert som bilbestanden økte, ble dette en betydelig inntektskilde for staten. I årene som fulgte ble årsavgiften omlagt og satsene endret flere ganger. Andre avgifter blir også innlemmet i årsavgiften; avgift på prøvenummer i 1982 og personskadeavgiften i 2004. Personskadeavgiften ble tidligere innkrevd av forsikringselskapene.

Engangsvavgiften ble første gang etablert i 1955 som en midlertidig avgift på import av motorkjøretøyer og traktorer. Innføringen var et tiltak for å bremse valutaforbruket og satsen ble satt til 10 prosent av importavgiften. Avgiften var en ren verdiavgift fram til 1982, da ble den omgjort for personbiler til en kombinert verdi- og vektavgift. Dette for å tilgodesse bruk av mer sikre, miljøvennlige og ressursparende biler. For første gang får dermed engangsvavgiften en utvidet begrunnelse. Siden har sikkerhet og miljø blitt stadig viktigere begrunnelser for omgjøring av engangsvavgiften, selv om inntekter til staten hele tiden har vært hovedmålet. For eksempel ble det i 1988 gitt avgiftsreduksjon for bensindrevne personbiler som tilfredsstilte krav til reduserte avgassutslipp, og på begynnelsen av 90-tallet ble det innført en fradragordning for biler med airbags, ABS og ekstra bremselys.

I 1996 ble hele systemet lagt om. Engangsvavgiften ble nå fastsatt på grunnlag av kjøretøyets egenvekt, motorens slagvolum og effekt målt i kilowatt. Fradragene for ABS, luftpute og ekstra bremselys ble fjernet. Omleggingen medførte en gjennomsnittlig avgiftsreduksjon på 15 prosent, men dette tas fort inn igjen ved økninger og endringer av satsene i 1998, 1999, 2000 og 2001.

I 2001 blir engangsvavgiften lagt om fra å være en innførselsavgift til en avgift som betales ved førstegangsregistrering i det sentrale motorvognregisteret. Avgiften pålegges alle biler, unntatt lastebiler og busser med lengde over 6 meter og mer enn 17 seteplasser, og deles inn i 8 avgiftsgrupper med til dels store forskjeller i avgiftsnivået. Personbiler legges i gruppe a og avgiften beregnes fortsatt på grunnlag av kjøretøyets slagvolum, motoreffekt og egenvekt. I forbindelse med omleggingen ble merverdiavgiftsloven endret slik at det ikke oppsto merverdiavgift på engangsvavgiften. Som erstatning for dette ble satsene økt med 23 prosent. Moms på verdien av kjøretøyet oppkreves fortsatt.

Den viktigste endringen med miljøbegrunnelse i engangsvavgiften kom i 2007. Da ble slagvolum byttet ut med en CO2-komponent som avgiftsgrunnlag. Målet var blant annet å motivere til kjøp av biler med lave CO2-utslipp. For de fleste kjøretøyer beregnes dermed avgiften i dag ut fra vekt, effekt og utslipp av CO2. Denne omleggingen har ført til en betydelig reduksjon i gjennomsnittlig CO2-utslipp fra nye biler og dessuten en kraftig økning i salget av dieslbiler.

CO2-komponenten har blitt ytterligere endret de siste årene, sammen med effektkomponenten. I 2009 ble det innført et fradrag på kr. 500 per g/km for CO2-utslipp under 120 gram, samtidig som nivået for biler med høye utslipp økes kraftig. I 2010 ble alle avgiftssatsene i CO2-komponenten økt, mens de laveste satsene i effektkomponenten ble redusert. Fra omleggingen i 2007 og fram til i dag er CO2-komponenten stadig blitt endret, mens effektkomponenten har blitt redusert i 2010 og 2011. Vektkomponenten har vært holdt uendret.

Kilde: NAF

## NOU 2007:8 Særvavgiftsutvalgets vurderinger av bilavgifter

Forløperen til dagens engangsavgift ble innført i 1955 som et midlertidig tiltak for å begrense valutaforbruket. Avgiften omfattet kjøp av motorkjøretøyer og traktorer, og utgjorde 10 pst. av importverdien. Frem til 1982 var engangsavgiften for personbiler en ren verdiavgift. I 1982 ble avgiften gjort om til en kombinert vekt- og verdibasert avgift. Omleggingen ble gjennomført trinnvis og ble avsluttet i 1991. Målsettingen om at avgiften skulle fordele seg med en halvdel på verdi og en halvdel på vekt var da nådd. Omleggingen ble begrunnet ut fra et ønske om en sikrere, mer miljøvennlig og mindre energi- og ressurskrevende bilpark. I 1996 ble engangsavgiften lagt om til et system der avgiften ble beregnet på bakgrunn av kjøretøyets vekt, slagvolum og effekt. Verdielementet ble imidlertid videreført for særlig dyre biler, for så å bli endelig avvirket i 1998. Det var flere grunner for å gå bort fra den verdibaserte engangsavgiften. Verdidelen av engangsavgiften innebar at alle konstruksjoner og alt utstyr som økte bilens verdi også ga økt avgift. Spesielt skapte dette problemer i forhold til miljø- og sikkerhetsutstyr. Det var derfor avgiftsfradrag for bl.a. airbag, blokkeringsfrie bremses, høytsittende bremselys, og katalysatorer. Fradragene bidro til å komplisere avgiftssystemet betydelig og økte de administrative kostnadene. Det var ikke opplagt hvilket utstyr det skulle gis fradrag for, og fradragenes treffsikkerhet var usikker. For øvrig var det flere kontrollmessige problemer knyttet til verdiavgiften. Blant annet var det en stor utfordring å kontrollere at de oppgitte verdiene var riktige. Verdiavgift ga også aktørene et incitament til å redusere kjøpesummen for så å ta dette igjen gjennom økte lisensavgifter, garantier, delepriser osv.

Fra 1. januar 2007 ble engangsavgiften på nytt lagt om slik at CO<sub>2</sub>-utslipp erstattet motorvolum som en av avgiftskomponentene i engangsavgiften. Hovedformålet med omleggingen var å ytterligere motivere til kjøp av drivstoffgjerrige kjøretøy med lave CO<sub>2</sub>-utslipp. I tillegg ble CO<sub>2</sub>-utslipp ansett som et mer framtidigrettet avgiftsgrunnlag enn slagvolum. Bilavgiftsgruppen (Finansdepartementet 2003) mente at en fordel med en CO<sub>2</sub>-komponent var at den kunne gi grunnlag for en mer helhetlig behandling av for eksempel hybrid- og elbiler i avgiftssystemet. Alle biler vil ha en motoreffekt og en egenvekt, men arbeidsgruppen mente at det i framtiden sannsynligvis vil bli en økt utbredelse av biler som ikke har slagvolum, slik som biler med el-motorer.

For motorvogner som benytter stempeldrevet forbrenningsmotor i kombinasjon med elektrisk motor (hybridbiler) til framdrift inngår verken effekten knyttet til den elektriske motoren eller vekten av elektromotoren og batteripakken i avgiftsgrunnlaget for engangsavgiften. Motorvogner som bare bruker elektrisitet til framdrift, herunder motorvogner hvor elektrisiteten er produsert i brenselceller, er fritatt for avgift. Fritaket omfatter ikke tilfeller hvor batteri under kjøring tilføres strøm ved bruk av en ekstern stempeldrevet forbrenningsmotor. Motorvogner med forbrenningsmotor som kan benytte hydrogen som drivstoff er fritatt fra avgiften, herunder kjøretøy som benytter forbrenningsmotor i kombinasjon med elektrisk motor (hybridbiler).

Typiske næringskjøretøy skjermes helt eller delvis fra engangsavgiften. Det betales for eksempel ikke engangsavgift for lastebiler og busser lengre enn 6 meter og med mer enn 17 sitteplasser. Kjøretøy som hovedsakelig er egnet for bruk i næring, men også kan benyttes som alternativ til personbiler betaler en prosentandel av engangsavgiften for personbiler. Dette gjelder særlig varebiler og minibusser. Det høye nivået på engangsavgiften skaper en del uheldige tilpasninger, særlig ved at det kan være lønnsomt å anskaffe typiske næringskjøretøy til privat bruk. Dette har ført til at avgrensninger og definisjoner i avgiften har blitt endret flere ganger.

Engangsavgiften (som betales ved første gangs registrering av bilen) har først og fremst til hensikt å skaffe staten inntekter. Beregningsgrunnlaget og progressiviteten i satsene gir den imidlertid både et miljøaspekt og et inntektsfordelingsaspekt. Som omtalt i kapittel 7 ble engangsavgiften lagt om fra 1. januar 2007 slik at CO<sub>2</sub>-utslipp erstattet motorvolum som en av avgiftskomponentene i engangsavgiften. Hovedformålet med omleggingen var å motivere til anskaffelse av kjøretøy med lavere CO<sub>2</sub>-utslipp. I tillegg ble CO<sub>2</sub>-utslipp ansett som et mer framtidigrettet avgiftsgrunnlag enn slagvolum. Bruk av CO<sub>2</sub>-komponenten gir grunnlag for en mer helhetlig behandling av f.eks. hybrid- og elbiler i avgiftssystemet.

Selv om engangsavgiften er basert på kriterier som gjør at den har enkelte miljømessige effekter, regnes engangsavgiften som en fiskal avgift, og den bør da utformes i henhold til prinsippene for effektiv indirekte beskatning, jf. kapittel 5. Prinsippet om effektivitet i produksjonen tilsier at næringslivet bør fritas fra engangsavgiften. Dette er delvis ivare tatt ved at typiske næringskjøretøy skjermes helt eller delvis fra engangsavgift... Det høye nivået på engangsavgiften skaper en del tilpasninger. Generelt vil avgiften vri tilpasningen mellom biler etter vekt, ytelse og CO<sub>2</sub>-utslipp, og mellom biler i ulike kjøretøygrupper. Avgiften har derfor virkninger som ikke samsvarer med hensikten med fiskale avgifter.

For å oppnå best mulig kostnadseffektivitet i miljøpolitikken bør virkemiddelbruken generelt rettes direkte mot kilden til det forurensende utslippet, dvs. at avgiften legges på bruken av kjøretøyet og ikke på kjøp eller eie av kjøretøyet. Hvis biler som forurenser mindre enn tradisjonelle bensin- og dieslbiler skal ha lavere engangsavgift, kan dette tolkes som at eksternalitetene ikke er priset riktig gjennom drivstoffavgiftene og CO<sub>2</sub>-avgiften. På den annen side hvis det er en eksplisitt målsetting å vri bilparken fra større forurensende biler til mindre biler, som også gir mindre utslipp, eller benytter alternativ teknologi, kan en differensiert engangsavgift eller årsavgift være et mulig virkemiddel.

---

---

**Sluttnoter**

<sup>1</sup> Pressemelding fra Regjeringen, 4.2.2015; <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/ny-og-mer-ambisios-klimapolitikk/id2393609/>

<sup>2</sup> e24.no, 11.2.2015; <http://e24.no/energi/sundtoft-lover-klimakutt-i-norge/23393270>.

<sup>3</sup> CO2-komponenten var i 2012 anslått å utgjøre 27% og NOX-komponenten 3%. Vekt var anslått å utgjøre 55 % og motoreffekt 15 %. Svar på spørsmål nr. 11 fra Frp, behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2013.

<sup>4</sup> De senere år har engangsvgiften per bil erfart en nedadgående utvikling, men økt omsetning har bidratt til å opprettholde samlede inntekter fra engangsvgiften for staten

<sup>5</sup> [http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/rapporter\\_planer/rapporter/2013/politisk-plattform.html](http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/rapporter_planer/rapporter/2013/politisk-plattform.html)

<sup>6</sup> Prop. 1 LS (2014-2015), Skatter, avgifter og tollvedtak 2015;

[http://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett\\_2015/dokumenter/pdf/skatt.pdf](http://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2015/dokumenter/pdf/skatt.pdf)

<sup>7</sup> [http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/sd/Nyheter-og-](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/sd/Nyheter-og-pressemedlinger/pressemedlinger/2013/statsbudsjettet-2014-vegutbygging-mindre.html?id=738946)

[pressemedlinger/2013/statsbudsjettet-2014-vegutbygging-mindre.html?id=738946](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/sd/Nyheter-og-pressemedlinger/pressemedlinger/2013/statsbudsjettet-2014-vegutbygging-mindre.html?id=738946)

<sup>8</sup> Kjøpsavgiftene på nye personbiler endrer seg lite fra 2014 til 2015. Regjeringen foreslo ingen vesentlige endringer i kjøpsavgiftene for nye personbiler i sitt budsjettforslag for 2015, hvor alle satsene i engangsvgiften ble inflasjonsjustert med 2,1 prosent. Etter forhandlinger med Venstre og KrF ble det enighet om å redusere avgiftene for lavutslippsbiler, spesielt på ladbare hybridbiler. Ladbare hybridbiler, også ofte omtalt som plug-in-hybrider, gis i 2015 et fradrag i vekt-komponenten i engangsvgiften på 26 prosent, mens satsen i 2014 var på 15 prosent. Minsteavgiften på 3.700 kroner fjernes også i 2015. I tillegg ble CO2-fradraget i engangsvgiften for alle biler med utslipp mellom 0 og 105 g/km øket med 50 kroner pr gram. (til minus 1.054,66 kroner pr gram for utslipp mellom 0 og 50 g/km, og minus 896,41 kroner for utslipp mellom 51 og 105 g/km). Dette øker den relative avgiftsfordel biler med lavt CO2-utslipp har vs. biler med høyt CO2-utslipp.

<sup>9</sup> For 2014 ble det f.eks. lagt mer vekt på CO2- og NOX-utslipp og mindre vekt på motoreffekt i engangsvgiften. Innslagspunktene i CO2-komponenten ble nedjustert med 5 g/km, med unntak av det laveste trinnet som ble beholdt uendret på 50 g/km. Videre ble satsen for NOX-utslipp økt med 30 pst. utover normal prisjustering.

<sup>10</sup> <http://www.gronnbil.no/statistikk/> og [www.ofv.no](http://www.ofv.no)

<sup>11</sup> TØI rapport 1321/2014; side 39

<sup>12</sup> <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Nyhetsarkiv/Hva-skjer-nyheter/2011-2012/Klimaforlik-pa-Stortinget/>

<sup>13</sup> [http://naturvernforbundet.no/klima/norsk\\_klimapolitikk/alt-om-klimameldingen-og-klimaforliket-article26633-131.html](http://naturvernforbundet.no/klima/norsk_klimapolitikk/alt-om-klimameldingen-og-klimaforliket-article26633-131.html)

<sup>14</sup> <http://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/klimagassn/aar-endelige>

<sup>15</sup> Inkluderer også gruppen "Andre lette kjøretøy".

<sup>16</sup> NOU 2007:8 En vurdering av særavgiftene

<sup>17</sup> Vista Analyse, rapport nr. 29, 2011: Bilavgifters virkning på CO2-utslipp fra nye biler, side 74

<sup>18</sup> TØI rapport 1307/2014

<sup>19</sup> <http://kna.no/kna-mener/sikker-bil-er-ikke-luksus/>

<sup>20</sup> [www.statsbudsjettet.no](http://www.statsbudsjettet.no). Svar fra Finansdepartementet på spørsmål nr. 388 fra Venstre ved behandling av statsbudsjettet 2015

<sup>21</sup> <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2015/Artikler/Avgiftssatser-2015/>

<sup>22</sup> For biler med CO2-utslipp over 105 g/km beregnes det CO2-avgift fra og med denne grensen, som starter på 795,4 kr per g/km CO2-utslipp, øker til 801,5 kr per g/km for CO2-utslipp over 120 g/km for så å stige til 1868,4 kr g/km CO2-utspill over 160 g/km, med høyeste sats på 3000 kr per g/km CO2-utslipp over 230 g/hm Co2-utslipp.

<sup>23</sup> [http://www.nbf.no/getfile.php/NYE%20FILER/Bilder/Norske%20bilavgifter%20\(3\).pdf](http://www.nbf.no/getfile.php/NYE%20FILER/Bilder/Norske%20bilavgifter%20(3).pdf)

<sup>24</sup> <http://www.bilimportorene.no/site/article/SLIK-BR-AVGIFTENE-ENDRES-Norske-bilavgifter-fram-mot-2020/10006849>

<sup>25</sup> TØI rapport 1321/2014