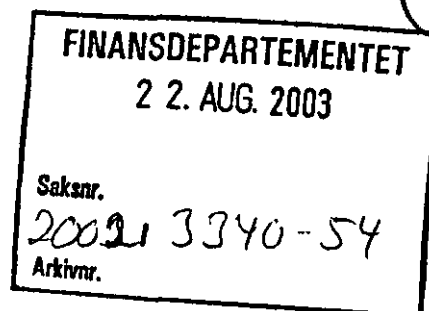




DET KONGELIGE  
NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENT

Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep  
0030 OSLO



Deres ref  
02/3340 SØ

Vår ref  
200303758

Dato  
21 08 2003

### Høring – Bilavgifter – Rapport fra arbeidsgruppe

Vi viser til brev fra Finansdepartementet (FIN) datert 16. mai 2003 med endelig rapport fra arbeidsgruppen som utreder et nytt engangsavgiftssystem for biler. Gruppen har også i oppdrag å vurdere forholdet mellom engangsavgiften og de andre bilavgiftene.

Bilavgiftene i Norge er primært fiskalt begrunnet, selv om deler av avgiftene veier opp de eksterne kostnadene bilbruk medfører gjennom forurensning og ulykker. Eksempelvis er de eksterne kostnadene ved CO<sub>2</sub>-utslipp fra trafikken ivaretatt gjennom CO<sub>2</sub>-avgiften på bensin og autodiesel som ligger godt over antatt kvotepris i første forpliktelsesperiode under Kyotoprotokollen.

Fiskale avgifter bør settes slik at personers og bedrifters tilpasning i minst mulig grad endres. Provenyet fra bilavgiftene er svært stort: 36,4 mrd. kroner i inneværende år i tillegg til 3,2 mrd. kroner i bompenger ifølge beregninger fra FIN. Ved en eventuell endring av bilavgiftene bør det samfunnsøkonomiske effektivitetstapet gjøres minst mulig. Etter Nærings- og handelsdepartementets (NHDs) vurdering burde effektivitetsegenskapene ved bilavgiftene ha vært analysert grundigere av arbeidsgruppen. Rapporten fra arbeidsgruppen er ikke tilstrekkelig til å kunne si noe om hvordan de rene fiskale elementene i avgiftene bør justeres. NHD tar til etterretning at arbeidsgruppens mandat kun åpner for å vurdere provenynøytrale omlegginger. Imidlertid er det lite hensiktsmessig å operere med et provenybehov for enkeltskatter og avgifter isolert. Skatte- og avgiftssystemet bør sikre staten et gitt proveny til lavest mulige samfunnsøkonomiske kostnader. Arbeidsgruppens rapport gir ingen holdepunkter for å vurdere omfanget av bilavgiftene i forhold til nivået på andre skatter og avgifter.

Postadresse	Kontoradresse	Telefon	Nærings- og	Saksbehandler
Postboks 8014 Dep	Einar Gerhardsens plass 1	22 24 90 90	handelsøkonomisk	Lars O Fosse
0030 Oslo		Org no	avdeling	22240458
		972 417 890	Telefaks	
			22 24 05 05	

### *Engangsavgiften bør differensieres etter verdi*

Engangsavgiften blir beregnet etter kriteriene egenvekt, slagvolum og motoreffekt, og er sterkt progressiv i alle tre komponenter. Beregning etter denne typen kriterier er komplisert og fører til tilpasninger som neppe har samfunnsøkonomisk begrunnelse. Avgifter virer konsumentenes tilpasning ved at den prisen de betaler ikke er lik den prisen produsentene får, men lik produsentprisen pluss avgiften. Eksempelvis vil en familievennlig personbil med stort slagvolum og høy vekt få en relativt høy avgiftsbelastning, selv om de eksterne kostnadene ved bruk av en slik bil kan være relativt lave. At slagvolum og effekt benyttes som komponenter ved beregning av engangsavgiften kan også vri bilbruken bort fra biler som er mer hensiktsmessige i forhold til norsk veistandard og kjøreadferd.

De tre komponentene er primært valgt fordi dette er størrelser som inngår i kjøretøyenes typegodkjenning, noe som gjør dem administrativt enkle å benytte. Det faglige grunnlaget for at nettopp disse sidene ved en bil bør vektlegges ved avgiftsberegning synes nokså fraværende. At avgiften er progressiv i alle sine komponenter gjør at norske konsumenter velger relativt mindre biler enn de ellers ville ha valgt. I vedlegg 2 i rapporten (s. 85) innrømmes det også at en utflating av progresjonen i engangsavgiften på 1 mrd. kroner vil "gi en ytterligere samfunnsøkonomisk gevinst ved at folk kjøper kjøretøy mer etter behov enn etter avgiftssystemet". Etter NHDs vurdering burde effektivitetsegenskapene ved engangsavgiften i større grad vært drøftet enn det som er tilfelle i rapporten fra den interdepartementale arbeidsgruppen.

Gruppen peker selv på slagvolum som lite fremtidsrettet i og med at dette er basert på en spesiell type motorteknologi, forbrenningsmotoren. Etter vår vurdering kan vi heller ikke se at effektkomponenten i engangsavgiften er særlig hensiktsmessig for å fange opp eksterne kostnader. Effekt har primært betydning for maksimalfart, noe som er regulert gjennom fartsgrensene på norske veier. Imidlertid vil kostnadene ved en ulykke avhenge av bilens vekt ved at tyngre kjøretøy vil påføre lettere kjøretøy større skade (både passasjerer og kjøretøy). Samtidig vil tyngre kjøretøy som regel innebære økt sikkerhet for egen fører og passasjerer. Det er derfor uklart hvorvidt det er eksterne kostnader knyttet til bilens vekt som tilsier at det bør være en komponent i engangsavgiften.

De eksterne miljøkostnadene ved kjøretøy er knyttet til bruk av kjøretøyet, og bør ut fra ovennevnte primært ivaretas gjennom årsavgifter differensiert etter motorens miljøtekniske standard og tekniske krav (EURO-standard) og drivstoffavgifter (særlig CO<sub>2</sub>-avgift). Engangsavgiften er først og fremst en fiskal avgift som skal gi staten proveny. De fleste øvrige land i Europa beregner også engangsavgiften primært ut fra verdi. Det er derfor uklart hvorfor arbeidsgruppen vurderer dette som utelukket. Som begrunnelse skrives det blant annet på s. 48 at "en progressiv verdiavgift (vil) ha en del ulemper mht. mulighetene for å manipulere avgiftsgrunnlaget." Det er uklart hva som

menes her. På s. 47 står det: "En verdiavgift vil i prinsippet være mer nøytral mht. til valg av kjøretøy enn avgifter som er basert på bilens vekt, motoregenskaper eller utslipp. For å ta hensyn til fordelingshensyn og antagelser om at større og kostbare biler er mindre prisfølsomme enn små biler, kan en progressivt utformet verdiavgift ha effektivitetsmessig gunstige egenskaper. En verdiavgift vil dessuten i sterkere grad kunne bidra til å presse ned prisen som norske forhandlere må betale til bilprodusentene." Arbeidsgruppen viser til en artikkel av professor Steinar Holden i Sosialøkonomen nr. 4, 1996 som påpeker de samfunnsøkonomisk gunstige sidene ved sistnevnte

Fram til 1982 var engangsavgiften på kjøretøy en ren verdiavgift. Frem mot 1991 ble en vekt-komponent gradvis innført i tillegg. En interdepartemental arbeidsgruppe ble satt ned i 1994 for å vurdere mulige endringer i avgiftssystemet for kjøretøy. I rapporten fra denne arbeidsgruppen gis det en noe mer utfyllende argumentasjon mot en verdikomponent. Det pekes på at mer omfattende sikkerhetsutstyr øker bilens verdi, og dermed gir en verdiavgift et insentiv til å redusere bruken av sikkerhetsutstyr. Etter NHDs vurdering kan dette problemet løses gjennom tekniske krav om sikkerhetsutstyr til nye biler. Videre pekes det på at dersom forhandler i Norge eies av produsent, vil avgiftsgrunnlaget kunne påvirkes ved å sette en lav importpris. Dette er ikke lenger aktuelt da avgiften nå betales ved registrering.

Eksterne kostnader ved kjøretøy i Norge er knyttet til bruk og ikke til import. Det er derfor positivt at arbeidsgruppen har sett på mulighetene for å redusere engangsavgiften. En redusert engangsavgift vil også redusere problemene knyttet til å beregne engangsavgiften ut fra verdi.

Engangsavgiften er i dag sterkt progressiv i alle sine tre komponenter. Skaugeutvalget konkluderer med at "selv om avgifter i noen grad kan slå fordelingsmessig skjevt ut, er det mer kostnadseffektivt å motvirke dette gjennom tiltak direkte rettet mot lavinntektstakere, for eksempel ved endringer i inntektsbeskatningen, enn ved å differensiere avgiftene." (NOU 2003: 9, s. 118) Argumentasjonen bak at dagens engangsavgift er progressiv er ikke tilstrekkelig. Eventuelle endringer i bilavgiftene bør også sees i sammenheng med de reformer i skattesystemet som vil følge i etterkant av Skaugeutvalgets rapport.

#### *CO<sub>2</sub>-komponent i engangsavgiften*

CO<sub>2</sub>-avgiften på bensin og autodiesel har et nivå i dag som ligger over forventet kvotepris i første forpliktelsesperiode under Kyotoprotokollen. De eksterne kostnadene ved CO<sub>2</sub>-utslipp fra biltrafikken er dermed ivaretatt. Videre er engangsavgiften et lite treffsikkert virkemiddel mot CO<sub>2</sub>-utslipp. NHD anbefaler derfor at engangsavgiften ikke får en egen CO<sub>2</sub>-komponent.

### *Skillet mellom personlig og profesjonell bruk*

Transport er en vesentlig innsatsfaktor i norsk næringsliv. Ut fra prinsippene for optimal beskatning bør fiskale skatter legges på sluttbrugerleddet og ikke produsentleddet. Dagens avgiftssystem søker å ivareta dette, og eventuelle endringer i de fiskale komponentene i bilavgiftssystemet må være i tråd med dette prinsippet. Dersom drivstoffavgiftene foreslås økt, bør gruppen vurdere muligheten for et skille mellom diesel brukt til kommersielle og ikke-kommersielle formål slik EU-kommisjonen legger opp til.

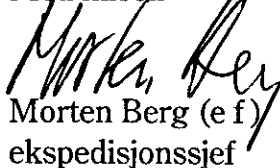
### *Administrativ forenkling*

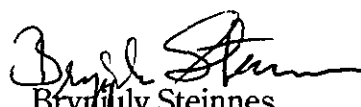
Statens proveny fra biltransport kommer i dag fra en lang rekke ulike avgifter. Effektivitetstapet ved beskatning øker vanligvis mer enn proporsjonalt med skattesatsen. Dette taler isolert sett for moderate skattesatser på flere objekter innenfor beskatning av bil og bilkjøring. Imidlertid kan de administrative kostnadene ved å operere med flere ulike avgifter også være betydelig. NHD støtter derfor at trafikkskadeavgiften og årsavgiften samordnes. Da avgiftssystemet for kjøretøy generelt er meget komplisert, bør det arbeides videre med ytterligere forenklinger.

### *Eventuelle endringer må følge utviklingen i EU*

Ifølge arbeidsgruppens rapport arbeider EU-kommisjonen med et forslag om endringer og harmonisering i drivstoffavgiftene. Eventuelle endringer i det norske systemet bør være i tråd med de signaler Kommisjonen har gitt om endring i det europeiske systemet, særlig for drivstoff brukt til kommersielle forhold. Imidlertid må en også ta hensyn til at flere av de transportpolitiske utfordringene EU står overfor, ikke nødvendigvis sammenfaller med de utfordringer vi har i Norge. NHD vil også understreke at endringer i det norske avgiftssystemet må være i tråd med EØS-avtalens konkurranseregelverk og regelverket for offentlig støtte.

Med hilsen

  
Morten Berg (e f)  
ekspedisjonssjef

  
Brytjolv Steinnes  
fung. avdelingsdirektør