

Rapport

Bilavgifter

Rapport fra en arbeidsgruppe

Avgitt til Finansdepartementet 30. april 2003



INNHold

1. ARBEIDSGRUPPENS KONKLUSJONER.....	4
2. BAKGRUNN OG MANDAT.....	9
3. PRINSIPPER OG HENSYN VED UTFORMINGEN AV BILAVGIFTENE.....	11
4. DAGENS BILAVGIFTER.....	13
4.1 ENGANGSAVGIFT	13
4.2 ÅRSAVGIFT	15
4.3 TRAFIKKSKADEAVGIFT	15
4.4 VEKTÅRSAVGIFT	16
4.5 OMREGISTRERINGSAVGIFT	16
4.6 DRIVSTOFFAVGIFTER.....	16
4.7 CO ₂ -AVGIFT.....	16
4.8 VRAKPANT	16
5. BILAVGIFTENE I ENKELTE ANDRE LAND OG REGULERINGER INNEN EU	17
5.1 INNLEDNING	17
5.2 HOVEDLINJER I SYSTEMENE FOR BILAVGIFTER I EUS MEDLEMSLAND	17
5.3 EUS REGELVERK PÅ DETTE OMRÅDET	21
5.4 MULIGE UTVIKLINGSTREKK INNEN EU	22
6. EKSTERNE VIRKNINGER VED BILBRUK	25
6.1 LUFTFORURENSING.....	25
6.2 STØY.....	28
6.3 TRAFIKKSIKKERHET	29
6.4 VEISLITASJE.....	32
6.5 OPPSUMMERING EKSTERNE KOSTNADER.....	32
7. NYE KJØRETØYTEKNOLOGIER.....	33
7.1 FORBEDRET KJØRETØYTEKNOLOGI.....	33
7.2 UTVIKLING AV DRIVSTOFF	34
7.3 REDUKSJON AV CO ₂ -UTSLIPP FRA PERSONBILER	36
7.4 MULIGE ENDRINGER I UTSLIPP TIL LUFT VED BRUK AV ALTERNATIVE DRIVSTOFF OG MOTORTEKNOLOGIER.....	36
7.5 PERSPEKTIVER FOR Å TA I BRUK KJØRETØY MED ALTERNATIVE DRIVSTOFF- OG FRAMDRIFTSTEKNOLOGIER	38
8. MULIGE ENDRINGER AV ENGANGSAVGIFTEN PÅ KJØRETØY	40
8.1 DIFFERENSIERING ETTER MILJØKJENNETEGN	41
8.2 DIFFERENSIERING ETTER KJENNETEGN FOR SIKKERHET.....	42
8.3 NYE KJØRETØYTEKNOLOGIER.....	43

8.4	AVGIFTSTEKNISKE FORHOLD	43
8.5	NÆRMERE OM EN DRIVSTOFF- ELLER CO ₂ -KOMPONENT	44
8.6	VERDIAVGIFT	48
8.7	ENDRE VEKTLEGGING OG PROGRESJON INNENFOR DAGENS BEREGNINGSGRUNNLAG	50
8.8	ENDRE NIVÅET PÅ ENGANGSAVGIFTEN	50
9.	MULIGE ENDRINGER I ANDRE AVGIFTER PÅ EIE OG BRUK AV BIL	53
9.1	DRIVSTOFFAVGIFTENE	53
9.2	ÅRSAVGIFT	55
10.	ANDRE FORHOLD SOM KAN PÅVIRKE BILPARKENS SAMMENSETNING	63
10.1	GJELDENE FIRMABILBESKATNING	63
10.2	BRUKSFRADRAK	64
10.3	VRAKPANT	64
10.4	PERIODISK KJØRETØYKONTROLL	64
11.	BRUKSFRADRAGET VED IMPORT AV BRUKTE BILER.....	65
11.1	BEREGNINGER AV BRUKSFRADRAGET	65
11.2	BINDINGER I EØS-AVTALEN I FORHOLD TIL UTFORMINGEN AV BRUKSFRADRAGENE.....	66
11.3	NÆRMERE OM OMREGISTRERINGSAVGIFTEN	68
	REFERANSER	70
	VEDLEGG 1 ANSLAG FOR EKSTERNE KOSTNADER.....	72
	VEDLEGG 2 BEREGNINGER VED HJELP AV BILGENERASJONSMODELLEN.....	82
	VEDLEGG 3 BEREGNINGER AV BRUKSFRADRAGET	88
	VEDLEGG 4 HISTORISK OVERSIKT OVER UTVIKLINGEN AV AVGIFT PÅ MOTORVOGNER	95
	VEDLEGG 5 REFERANSEGRUPPENS SYNSPUNKTER.....	103
	VEDLEGG 6 SYSTEMET FOR ENGANGSAVGIFTEN	108

1. ARBEIDSGRUPPENS KONKLUSJONER

Bilavgiftene har stor betydning for statens inntekter. I 2003 er det anslått at avgifter knyttet til eie og bruk av kjøretøy gir staten inntekter på drøyt 36 mrd. kroner. Bilbruk har stor nytteverdi for den enkelte og for samfunnet. Samtidig gir bruk av bil samfunnet kostnader og ulemper i form av bl.a. ulykker, lokal luftforurensing, klimagassutslipp, støy, køer og veislitasje. I henhold til arbeidsgruppens mandat skal gruppens forslag til endringer være innenfor en provenynøytral ramme.

Arbeidsgruppen har derfor sett det som sin oppgave å vurdere om avgiftene på bil og bilbruk kan utformes på en bedre måte enn i dag mht. å ivareta miljø og sikkerhet, samtidig som inntektene fra bilavgiftene blir opprettholdt på dagens nivå.

Arbeidsgruppens medlem Bjørnstad viser til sin særuttalelse i kapittel 4.

Engangsavgiften

Engangsavgiften har som hovedformål å skaffe staten inntekter. Dagens engangsavgift er sammensatt av tre komponenter, vekt, slagvolum og motoreffekt. Slagvolum er den komponenten som knytter seg nærmest til biler med en bestemt forbrenningsteknologi, og som synes minst fremtidsrettet som avgiftsgrunnlag.

Arbeidsgruppen har derfor vurdert om det er mulig å erstatte slagvolum med andre komponenter, og har vurdert CO₂-utslipp, lokale utslipp og støy, jf. nærmere omtale i kapittel 8.

Arbeidsgruppen viser til at CO₂-utslippene blir avgiftsbelagt gjennom CO₂-avgiften på drivstoff, som er et presist virkemiddel for å avgiftsbelegge CO₂-utslippene fra bilkjøring. En *CO₂-komponent* i engangsavgiften vil derfor innebære en slags dobbel avgiftslegging av CO₂-utslippene fra bilbruk. Den kan likevel være et praktisk fiskalt element i engangsavgiften, som mer direkte enn drivstoffavgiftene kan oppmuntre til kjøp av biler med lavt drivstofforbruk og lave CO₂-utslipp.

Beregninger som er utført tyder imidlertid på at en CO₂-komponent som erstatter dagens slagvolumkomponent i engangsavgiften i liten grad vil bidra til at folk velger bil med lavere CO₂-utslipp, jf. omtale i kapittel 8. En viktig årsak til dette er at det er en forholdsvis nær sammenheng mellom ulike bilmodellers slagvolum og deres CO₂-utslipp.

En eventuell CO₂-komponent kan bidra til at en oppnår et mer enhetlig avgiftssystem. For en el-bil ville dette i så fall innebære at den ble belastet med avgift på bilens vekt og motorens effekt. Dette kan imidlertid komme i konflikt med politiske ønsker om å teste ut el-biler som mer miljøvennlig kjøretøyteknologi.

En CO₂-komponent i engangsavgiften vil i følge beregningene bidra til at antallet dieslbiler øker på bekostning av bensinbiler. Dieslbiler forårsaker i dag noe større utslipp av bl.a. NO_x og partikler enn bensinbiler, men utslippene fra nye dieslbiler vil bli redusert om noen år. Det er teknisk mulig å innføre en CO₂-komponent i engangsavgiften. Det finnes imidlertid ikke data i motorvognregisteret for CO₂-utslipp

for de fleste varebiler, kombinerte biler, minibusser og importerte bruktbiler eldre enn 2000. Det må i så fall foretas særskilte beregninger av CO₂-komponenten i engangsavgiften for disse kjøretøyene. Dette vil gjøre avgiftssystemet mer komplisert og mindre treffsikkert.

Etter en samlet vurdering synes arbeidsgruppen at de begrensede gevinstene knyttet til at det velges biler med marginalt lavere CO₂-utslipp ikke står i forhold til de kostnadene som en pådrar seg ved noe høyere lokale utslipp til luft. I tillegg vil en komplisere avgiftssystemet. Arbeidsgruppen frarår derfor at det blir innført en CO₂-komponent i engangsavgiften nå. Om noen år vil partikkelutslippene fra nye dieslbiler bli redusert. CO₂-utslippene vil også trolig bli en del av typegodkjenningen og inngå i motorvognregisteret for varebiler og minibusser. Da kan det vurderes innført en CO₂-komponent.

Arbeidsgruppen har vurdert om engangsavgiften kan differensieres etter *lokale utslipp til luft*. Lokale utslipp til luft fra nye biler vil bli svært små når nye utslippskrav fra EU trer i kraft i 2005/2006. Beregninger viser også at de årlige eksterne kostnadene knyttet til lokale utslipp til luft (NO_x, HC og partikler) ved bruk av en ny personbil ligger på et lavt nivå allerede i dag. Det er langt større forskjell i utslippskostnader mellom en ny bil og en eldre bil. For å bedre den lokale luftkvaliteten vil det være mer å hente ved å utforme incentiver som gjør det mer kostbart å benytte mer forurensende biler. Dette vil særlig gjelde dieslbiler og eldre bensindrevne biler. På kort sikt vil det heller ikke være teknisk mulig å differensiere engangsavgiften etter lokale utslipp til luft, og arbeidsgruppen frarår at dette gjøres. Arbeidsgruppen anbefaler isteden at årsavgiften blir differensiert etter lokale utslipp til luft.

Det kan imidlertid være teknisk mulig å differensiere engangsavgiften etter støymålinger som inngår i typegodkjenningen av bilmodeller. Da disse målingene bare viser bilens *motorstøy*, mens dekk- og karosseristøy ikke er med, gir ikke disse støymålingene et representativt bilde av bilens samlede støyegenskaper. Derfor frarår arbeidsgruppen å differensiere engangsavgiften etter motorstøy.

Arbeidsgruppen har også vurdert en differensiering i engangsavgiften etter bilens *sikkerhetsegenskaper*. Pr. i dag er det ingen spesifikke egenskaper ved bilens sikkerhet som går fram av bilens typegodkjenning. Det foregår i dag en utstrakt testing av bilers sikkerhetsegenskaper, men det synes ikke aktuelt på kort sikt å knytte disse testene opp mot avgiftssystemet. Dette skyldes blant annet at slike tester ikke er obligatoriske.

Bilens vekt er den viktigste komponenten i engangsavgiften. Ved at bilene har blitt gradvis tyngre, har dessuten denne komponenten fått økt betydning over tid. Bilens vekt er også den komponenten som bidrar mest til økt drivstofforbruk. Tyngre biler er dessuten en større ulempe for andre trafikanter ved kollisjoner.

Dagens engangsavgift er *sterkt progressiv i alle komponentene*. Dette gir på den ene siden et økonomisk motiv til å kjøpe relativt små personbiler. Det kan være gunstig for

miljøet. På den annen side skaper den sterke progresjonen et incitament til at en heller velger en større varebil eller en minibuss til personformål enn en personbil. Beregninger som arbeidsgruppen har fått utført indikerer at redusert progresjon isolert sett kan innebære at det velges større personbiler med et høyere drivstofforbruk enn i dag. I disse beregningene er det imidlertid ikke tatt hensyn til en eventuell overgang fra kjøp av varebil eller minibuss til personbil.

De fleste land som har engangsavgifter har dette som verdiavgift. Erfaringene fra den norske verdiavgiften før 1996, f.eks. knyttet til økt avgift på sikkerhetsutstyr, gjør at arbeidsgruppen frarår at det blir gjeninnført en *verdiavgift*.

Et høyt nivå på engangsavgiften i kombinasjon med et behov for eller ønske om å skjerme typiske næringskjøretøy fra avgiften, gir opphav til flere utilsiktede tilpasninger. Typiske næringskjøretøy som varebiler, kombinerte biler og minibusser dekker til en viss grad det samme behovet som personbiler, og har lavere engangsavgift enn personbilene. Avgiftssystemet kan dermed bidra til uønskede tilpasninger ved at det blir lønnsomt å anskaffe typiske næringskjøretøy til privat bruk, eller bygge om personbiler til varebiler. Dette fører til at det velges større biler enn ellers, og miljøvirkningen av dette er negativ.

Innstrammingene i de avgiftsmessige definisjonene av varebiler og minibusser de siste årene, og økt avgift på såkalt kombinerte biler, har gjort disse bilene mindre attraktive som alternativ til personbil. Gruppen anser det likevel som ønskelig med en endring i retning av et mer enhetlig nivå på engangsavgiften i de ulike kjøretøygruppene. I den grad en finner det hensiktsmessig å redusere engangsavgiften, for eksempel mot å øke andre avgifter på eie og bruk av bil, bør eventuelle lettelser i engangsavgiften komme personbilene til gode. *Arbeidsgruppens medlem Torper* mener i tillegg at engangsavgiften på varebiler, kombinerte biler og minibusser bør vurderes økt for å gi rom for ytterligere nedgang i engangsavgiften på ordinære personbiler, jf. begrunnelse i kapittel 8.

Drivstoffavgifter

Drivstoffavgiftene bør bl.a. avspeile de marginale eksterne kostnadene ved bruk av bil, i hvert fall ved kjøring utenfor de største byene. Bruk av diesel har høyere lokale utslippskostnader enn bensin, og avgiftene på diesel er vesentlig lavere enn på bensin. Arbeidsgruppen mener derfor at avgiftsnivået mellom bensin og diesel bør jevnes ut. Dersom det er ønskelig å redusere nivået på engangsavgiften mener *flertallet i arbeidsgruppen* med utgangspunkt i mandatet at en bør vurdere om deler av den generelle lettelsen av drivstoffavgiftene i 2000 og 2001 kan reverseres, spesielt på diesel. *Arbeidsgruppens medlem Bjørnstad* kan ikke tilrå at drivstoffavgiftene økes, jf. begrunnelse i kapittel 9.

Arbeidsgruppen viser til at beregninger som Statens forurensingstilsyn (SFT) har utført tyder på at miljøgevinstene er større enn kostnadene ved å innføre et avgiftsincitativ for såkalt svovelfri bensin, jf. omtale i kapittel 5 og 7. Gruppen foreslår

derfor at det blir innført et slikt incentiv i 2004. I den grad nye beregninger skulle indikere at også overgang til svovelfri diesel er samfunnsøkonomisk lønnsomt, anbefaler arbeidsgruppen at det også gis et avgiftsincentiv for slik diesel.

Årsavgift

Dagens årsavgift har også som formål å skaffe staten inntekter. I motsetning til de fleste andre land, er den norske årsavgiften på personbiler ikke differensiert etter egenskaper ved bilene som bl.a. vekt og hvilke utslippskrav som kjøretøyene oppfyller. Arbeidsgruppen anbefaler at det innføres en *miljødifferensiert årsavgift* for biler med tillatt totalvekt opp til 12 tonn. Ved differensiering av avgiften bør det skilles mellom bensin- og dieslbiler og hvilket utslippskrav de ulike årsmoellene oppfyller. I tillegg kan avgiften deles inn i vektklasser, og det bør tas hensyn til at en eldre bil har en kortere kjørelengde enn en ny bil. I kapittel 9 er det presentert noen illustrasjonsmessige beregninger av hvordan en slik miljødifferensiering kan utformes.

En slik differensiering av årsavgiften kan bidra til en nyere og mer miljøvennlig bilpark, som også kan ha bedre sikkerhetsegenskaper. Omleggingen kan gjøres provenynøytral på kort sikt, men inntektene fra årsavgiften vil bli redusert etter hvert som de eldre bilene blir utrangert. Årsavgiften vil fortsatt ha en betydelig fiskal komponent. Dersom en ikke finner det ønskelig å utjevne forskjellen mellom avgiftene på diesel og bensin fullt ut, tilrår *arbeidsgruppens flertall* at forskjellen i drivstoffavgifter bør komme til uttrykk ved at dieslbilene får høyere årsavgift. *Arbeidsgruppens medlem Torper* er imot en slik differensiering, og vil peke på at tyngre kjøretøy ikke dekker sine eksterne kostnader. En differensiering av årsavgiften for lette kjøretøy som et alternativ til å øke dieselavgiften medfører at underdekningen for de tunge kjøretøyene fortsetter.

Arbeidsgruppen viser til at EU-Kommisjonen anbefaler at kjøpsavgiftene i medlemslandene blir redusert til fordel for drivstoffavgifter og årsavgifter. Arbeidsgruppen mener derfor at en i årene framover bør vurdere å legge større vekt på årsavgift enn på engangsavgift. Det bør i så fall oppnås større samsvar mellom avgiftens størrelse og bruken av kjøretøyet (kjørelengde eller den tiden kjøretøyet er i bruk) enn i dag.

Årsavgiften og *trafikkskadeavgiften* er svært like med hensyn til avgiftsgrunnlag. Ressursmessige hensyn taler mot at det opereres med to såpass like avgifter. Arbeidsgruppen foreslår at disse to avgiftene blir samordnet. Dette kan enten gjøres ved at trafikkskadeavgiften legges inn i årsavgiften, ved å legge årsavgiften inn i trafikkskadeavgiften eller ved å utforme en ny forsikringsavgift. I den videre vurderingen av hvordan årsavgiften og trafikkskadeavgiften bør samordnes, mener arbeidsgruppen at det bør legges vekt på å oppnå lavest mulig administrative kostnader. Dessuten bør det oppnås større samsvar mellom avgiftens størrelse og bruken av kjøretøyet. I tillegg må samordningen gi muligheter for å innføre en miljødifferensiering av avgiften.

Andre forhold som kan påvirke bilparkens sammensetning

Det er også andre myndighetsbestemte forhold enn nivået på engangsavgift og årsavgift som kan påvirke sammensetningen og utskiftingstakten til bilparken, jf. kapittel 10. Både firmabilbeskatning, periodisk kjøretøykontroll og vrakpant kan ha betydning for bilparkens sammensetning over tid. For eksempel kan en lempelig firmabilbeskatning, som bidrar til at mange velger firmabil framfor høyere lønn, innebære at det anskaffes nyere og dyrere biler enn ellers. Nyere biler har gjennomgående høyere skadereduserende effekt og er mer miljøvennlige enn eldre biler. På den annen side kan en større og dyrere nybil gi større utslipp til luft enn en mindre nybil. Den midlertidige økningen av vrakpanten i 1996 bidro til at mange eldre biler ble tatt ut av bruk. Gjennomsnittsalderen til bilparken ble redusert med 0,5 år fra 1995 til 1996, men har siden steget igjen. Over tid vil effekten av tiltaket forsvinne.

Bruksfradraget

Ved import av brukte biler fra utlandet blir engangsavgiften redusert med et såkalt bruksfradrag som skal avspeile at en bruktbil er mindre verdt enn en ny bil.

Finansdepartementet har hentet inn og bearbeidet data for utviklingen i bruktbilprisene i Norge. Beregningene kan tyde på at bruksfradraget har vært for stort for import av nyere bruktbiler og for lavt på import av biler over 5 år. Disse beregningene av bruksfradragene er over ett år gamle. Det er blitt hentet inn nye data, men gruppen har hatt for kort tid til å bearbeide og presentere oppdaterte beregninger. Dersom disse beregningene viser det samme bildet som de tidligere beregningene, anbefaler arbeidsgruppen at bruksfradragene endres så raskt som mulig.

Deler av bilbransjen har reist spørsmål om å innarbeide omregistreringsavgiften i bruksfradraget som gis i engangsavgiften. Arbeidsgruppen viser til at Finansdepartementet nylig har mottatt brev fra ESA, hvor det uttales at det ikke er anledning til dette. Arbeidsgruppen forutsetter at det arbeides videre med dette og med øvrige spørsmål om strukturen for bruksfradraget i forhold til de rammene EØS-avtalen fastsetter. Dette gjelder blant annet hvorvidt det må gis bruksfradrag allerede fra første måned, ikke fra 6. måned som i dag.

2. BAKGRUNN OG MANDAT

"I finanskomiteens innstilling til 2001-budsjettet (Budsjett-innst. S. nr. 1 (2000-2001)) heter det:

"Stortinget ber Regjeringen om å evaluere og utrede engangsavgiftssystem for personbiler med sikte på forslag til konkrete endringer i løpet av år 2003. Det forutsettes at forslag til omlegging tilpasses ny teknologi slik at optimale miljø- og sikkerhetsforbedringer oppnås. Det forutsettes videre at satsene i et nytt system utformes innenfor en provenynøytral ramme"

I Sem-erklæringen heter det blant annet at *"Samarbeidsregjeringen vil gjennomføre en omlegging av bilavgiftene, for å stimulere til mer miljøvennlige biler"*.

På bakgrunn av dette er det satt ned en arbeidsgruppe som skal utrede et forslag til nytt system for engangsavgiften i tråd med signalene fra Stortinget og Regjeringen.

Arbeidsgruppen skal:

- Vurdere om og eventuelt hvordan engangsavgiften bør differensieres etter miljøkjenne tegn for å stimulere til mer miljøvennlige biler.
- Vurdere forholdet mellom engangsavgiften og bilens sikkerhet
- Vurdere hvordan systemet kan utformes slik at nye kjøretøyteknologier fanges opp på en hensiktsmessig måte
- Vurdere avgiftstekniske forhold ved en eventuell omlegging
- Foreslå en ny utforming av systemet for engangsavgift basert på disse vurderingene
- Vurdere bruksfradraget ved import av brukte biler
- Vurdere konsekvensene av å endre nivået på engangsavgiften
- Vurdere forholdet mellom engangsavgiften og andre avgifter på eie og bruk av bil

Arbeidsgruppens forslag skal være innenfor en provenynøytral ramme.

I tillegg skal gruppen gi en kort beskrivelse av bilavgiftene i enkelte andre europeiske land og av hvilke prosesser som pågår for å endre avgiftene i EU. Gruppen bør også vurdere om og eventuelt hvordan utviklingen i EU kan ha betydning for den norske bilavgiftspolitikken.

Gruppen skal også vurdere om andre forhold enn bilavgiftene, for eksempel firmabilbeskatning og EØS-kontroll av kjøretøy, kan ha betydning for bilparkens sammensetning. Gruppen skal imidlertid ikke vurdere endringer av reglene på disse områdene.

Finansdepartementet har, i samarbeid med Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet, satt i gang et modellutviklingsprosjekt i regi av Transportøkonomisk Institutt (TØI). Denne modellen vil kunne benyttes til å anslå utviklingen i bilparkens sammensetning over tid, og vil være en del av arbeidsgruppens beslutningsgrunnlag for å vurdere bilavgiftene.

Arbeidsgruppen skal trekke ulike interessegrupper og uavhengig ekspertise inn i arbeidet. For dette formålet er det opprettet en egen referansegruppe.

Arbeidsgruppen skal avgi en foreløpig rapport innen 1. februar 2003. Det endelige arbeidet skal være avsluttet innen 1. mai 2003.”

Arbeidsgruppen har bestått av:

Leder:

Frode Finsås Finansdepartementet

Medlemmer:

Eva Solvi Statens vegvesen/Vegdirektoratet

Per-André Torper Samferdselsdepartementet

Tonje Hagen Geiran Miljøverndepartementet

Hilde Kyrkjebø Miljøverndepartementet (til 1. februar 2003)

Bent Arne Sæther Miljøverndepartementet (fra 1. februar 2003)

Ola Bjørnstad Opplysningsrådet for Veitrafikken

Jan Magnussen Toll- og avgiftsdirektoratet

Torbjørn Flørenes Finansdepartementet

Sekretariat:

Rune Nygaard Finansdepartementet

Lars Einar Legernes Finansdepartementet

Karl-Erik Hagen Finansdepartementet/Transportøkonomisk institutt (fra 1. februar 2003)

Det første møtet ble holdt 30. oktober, og gruppen har til sammen hatt 12 møter. I tillegg hadde arbeidsgruppen et møte med referansegruppen 13. desember 2002. Referansegruppen har bestått av berørte bransje-, interesse-, fag- og miljøorganisasjoner. Disse har i tillegg blitt invitert til å komme med skriftlige innspill. Et kort sammendrag av de innkomne innspillene er gitt i vedlegg 5.

Arbeidsgruppen la 31. januar fram en foreløpig rapport til Finansdepartementet. Denne rapporten var unntatt fra offentlighet. Den foreløpige rapporten inneholdt ikke så mange konkrete forslag, men skisserte noen problemområder og noen alternative løsninger. I perioden etter at den foreløpige rapporten ble lagt fram, har arbeidsgruppen arbeidet videre med å konkretisere enkelte av de skisserte løsningene nærmere. Dette gjelder i første rekke problemstillinger rundt en mulig CO₂-komponent i engangsavgiften og en differensiering av årsavgiften etter bilenes miljøegenskaper.

3. PRINSIPPER OG HENSYN VED UTFORMINGEN AV BILAVGIFTENE

Bilavgiftene er en del av systemet for indirekte beskatning. De indirekte skattene (heretter kalt avgifter) har hovedsakelig to oppgaver, korrigere for eksterne virkninger og skaffe inntekter til staten. Avgifter som skal korrigere for eksterne virkninger bør settes slik at brukeren stilles ovenfor de marginale eksterne kostnadene hans bruk av den avgiftsbelagte varen påfører samfunnet. Ved en slik internalisering av de eksterne kostnadene vil atferden endres, og hvis satsene settes riktig vil det gi økt effektivitet i økonomien.

Hvis det statlige behovet for inntekter fra indirekte skatter overstiger det en kan få inn ved hjelp av avgifter som korrigerer for eksterne kostnader, er alternativet i praksis å ta i bruk vridende avgifter, eller såkalte "fiskale" avgifter. Fiskale avgifter bør settes slik at folks og bedrifters tilpasning i minst mulig grad endres. Dette betyr grovt sett at man legger avgift på varer der etterspørselen endres lite ved prisendringer.

Et annet prinsipp innenfor teorien om optimal beskatning er at vridende avgifter som hovedregel bør belastes sluttbrukerleddet og ikke produsentleddet. Dette kan isolert sett tale for at kjøretøy som skal benyttes i næringsvirksomhet i liten grad bør belastes med engangsavgift eller andre fiskale avgifter. På den annen side vil kjøretøy som primært er bygd for bruk i næring, for eksempel minibusser og varebiler, også kunne benyttes som alternativ til personbiler. Dette taler for at det bør legges en viss avgift også på typiske næringskjøretøy. Enkelte personbiler blir også brukt til næringsvirksomhet. Jo større avgiftsforskjellen er mellom personbiler og typiske næringskjøretøy, jo mer lønnsomt kan det være å anskaffe seg et næringskjøretøy til privat bruk. På dette grunnlaget er det ønskelig med en endring i retning av et mer enhetlig nivå på engangsavgiften i de ulike kjøretøygruppene. Produsentleddet bør imidlertid fullt ut belastes avgifter som skal korrigere for eksterne effekter.

I de fleste tilfeller vil bruksavhengige avgifter, slik som drivstoffavgifter, være bedre egnet til å korrigere for eksterne kostnader enn avgifter som ikke avhenger av bilens bruk. I et ideelt system bør disse settes slik at de reflekterer de eksterne marginale kostnadene ved kjøring utenfor større byer. I byer vil de eksterne marginale kostnadene normalt være høyere på grunn av blant annet lokale utslipp, støy og køproblemer. Veipricing vil i prinsippet være godt egnet til å prise slike eksterne kostnader i de større byene. I tillegg til forskjeller i *hvor* og *hvor langt* man kjører, vil de eksterne marginale kostnadene også avhenge av *hvilken bil* man kjører. Ulike biler har ulike teknologier og i et ideelt system vil det være ønskelig at man ved kjøp av biler som for eksempel forurenses mer enn andre, eller som er farligere å møte i en kollisjon, betaler ekstra for dette. En kunne tenke seg å ta hensyn til slike teknologiavhengige variasjoner gjennom en differensiering i engangsavgiften eller årsavgiften.

De fleste av de marginale eksterne kostnadene nevnt ovenfor vil imidlertid også variere med bilføreren. Dette gjelder i særlig grad ulykkesrisiko, men også støy og lokale utslipp vil variere med kjøreatferd. Det er vanskelig å se hvordan en gjennom avgiftssystemet skal kunne ta hensyn til dette.

Gjennomgangen over viser at det ikke er praktisk mulig å konstruere et avgiftssystem der en på en perfekt måte tar hensyn til de marginale eksterne kostnadene som bruk av bil påfører samfunnet. Oppgaven til arbeidsgruppen vil derfor være å forsøke å finne løsninger som er bedre enn dagens når det gjelder å ivareta disse kostnadene. Samtidig må det tas hensyn til de andre prinsippene nevnt ovenfor, nemlig at fiskale avgifter bør ilegges slik at folks atferd i minst mulig grad endres. Som tidligere nevnt kan man tenke seg å legge en miljødifferensiering på engangavgiften og årsavgiften, som i utgangspunktet er fiskale avgifter. Tilsvarende kan man også tenke seg å legge et fiskalt element i drivstoffavgiftene, som i utgangspunktet er ment å korrigere for eksterne virkninger.

4. DAGENS BILAVGIFTER

Bilavgiftene er i dag en viktig inntektskilde for staten. For 2003 anslås det at provenyet fra avgifter på kjøp, eie og bruk av bil vil bli i overkant av 36 mrd. kroner. Størstedelen av dette provenyet kommer fra lette kjøretøy, hovedsakelig personbiler. Fordelingen på de ulike avgiftene blir om lag som i Tabell 4.1. I tillegg kommer provenyet av merverdiavgiften, som er en generell forbruksavgift.

Tabell 4.1 Anslått proveny fra bilavgiftene i 2003. Mill. kroner

Avgift	Anslått proveny i 2003
Engangsavgift ¹	12 943
Årsavgift	5 823
Vektårsavgift	327
Omregistreringsavgift	1 655
Bensinavgift	8 737
Autodieselavgift	3 895
CO ₂ -avgift bensin	1 685
CO ₂ -avgift autodiesel	688
Trafikkskadeavgift	840
Vrakpant	-151
Sum	36 442

Kilde: Finansdepartementet

Arbeidsgruppens medlem Bjørnstad viser til at i tillegg til de avgifter tabellen viser, kommer merverdiavgiften på drivstoff- og CO₂-avgiftene. Dette utgjorde i 2002 vel 3,5 mrd. kroner. I tillegg betaler bilistene bompenger, i 2002 vel 3,2 mrd. kroner, slik at 43 mrd. kroner er et mer dekkende tall for statens inntekter fra veitrafikken. Dette medlem viser til at bilistene og veitrafikken avgiftslegges hardere i Norge enn i de land det er naturlig å sammenligne seg med. Dette medlem mener derfor at mandatet ikke burde ha forutsatt en provenynøytral ramme for arbeidsgruppens arbeid.

I det følgende vil det bli gitt en kort beskrivelse av disse bilavgiftene.

4.1 Engangsavgift

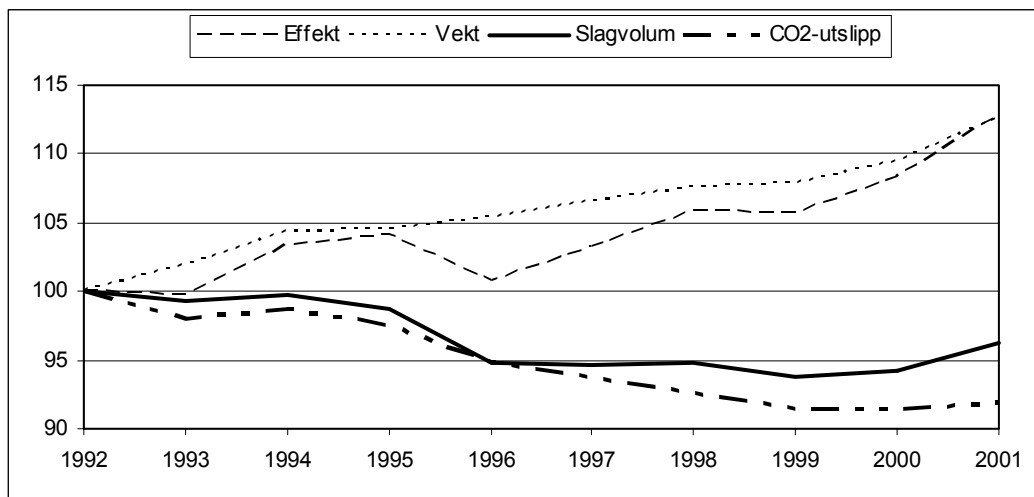
Engangsavgiften har som hovedformål å skaffe staten inntekter. Fram til 1996 ble en stor del av engangsavgiften beregnet ut fra bilens verdi ved innførsel. Dette skapte en del problemer. Blant annet økte sikkerhetsutstyr bilens verdi, og dermed avgiften. I tillegg kunne avgiftsgrunnlaget påvirkes. Fra og med omleggingen av bilavgiftene i 1996 har engangsavgiften blitt beregnet etter kriteriene egenvekt, slagvolum og motoreffekt. Dette er størrelser som inngår i kjøretøyenes typegodkjenning, noe som gjør det administrativt enkelt å benytte disse komponentene. I Figur 4.1 er utviklingen

¹ Vrakpantavgiften inngår i engangsavgiften.

i de tre egenskapene for førstegangsregistrerte nye biler i perioden før og etter omleggingen vist. I tillegg viser figuren utviklingen i gjennomsnittlig CO₂-utslipp pr. km. En ser her at mens bilenes gjennomsnittsvekt har økt gjennom hele perioden, gikk motoreffekt og slagvolum relativt kraftig ned etter omleggingen. Mens effekten har tatt seg opp igjen de siste årene, ser slagvolum ut til å ha stabilisert seg på et lavere nivå enn før omleggingen.

Den siste større omleggingen av engangsavgiften skjedde 1. april 2001, da avgiften ble gjort om fra en importavgift til en registreringsavgift.

Figur 4.1 Utviklingen i gjennomsnittlig vekt, effekt, slagvolum og CO₂-utslipp for førstegangsregistrerte nye biler i perioden 1992-2001. (Indeks 1992=100)



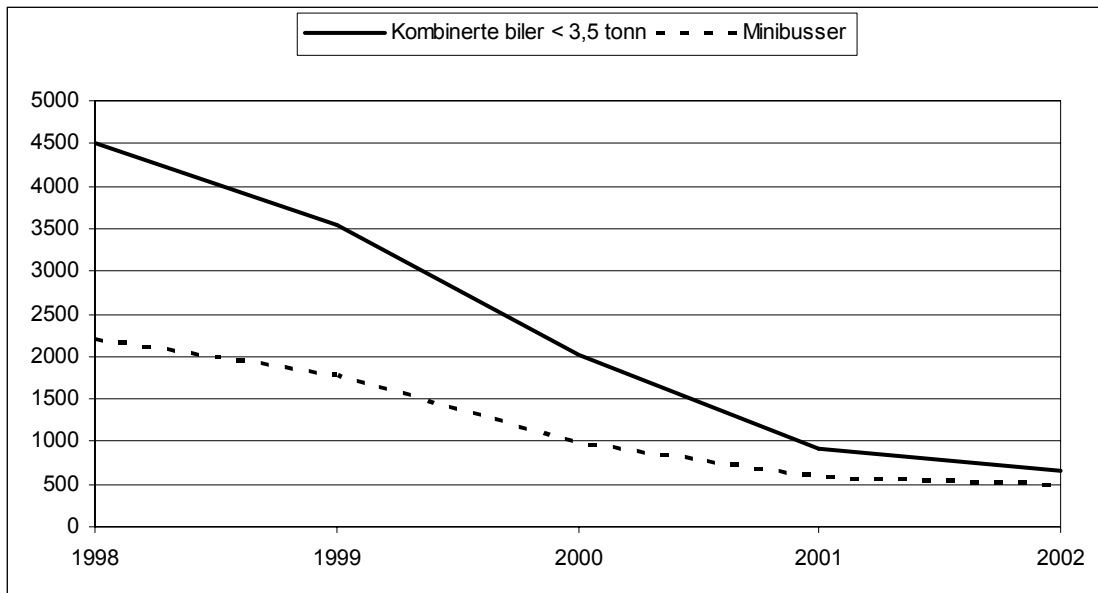
Kilde: Transportøkonomisk institutt

Satsene for hver komponent i engangsavgiften er progressive, dvs. at satsene pr. enhet øker med bilens vekt, effekt og slagvolum, jf. oversikten over engangsavgiftssystemet i vedlegg 6. Dermed blir avgiftsbelastningen relativt større på en stor bil enn på en liten bil. På den måten ligger det også et element av fordelingshensyn inne i engangsavgiften. Utformingen av engangsavgiften kan også sies å bidra til en mer miljøvennlig personbilpark. Dette skyldes at det er en sammenheng mellom kriteriene som ligger til grunn for beregningen av avgiften og drivstofforbruk.

I engangsavgiftssystemet er næringskjøretøy forsøkt skjermet, ved at blant annet varebiler, kombinerte biler, drosjer og minibusser blir avgiftsbelagt med en prosentandel av personbilavgiften. På grunn av det høye nivået på engangsavgiften gir dette opphav til uheldige tilpasninger ved at man kjøper andre biler enn de man ellers ville kjøpt. Dette er en uheldig egenskap ved en avgift som i utgangspunktet er fiskal. Det kan også være uheldig ut fra et miljøsynspunkt, siden vridningen som regel går i retning av større biler. De siste årene har imidlertid regelverket blitt strammet inn for kombinerte biler og minibusser, ved at prosentandelen har økt. Figur 4.2 viser

utviklingen i antall førstegangsregistrerte minibusser og kombinerte biler under 3,5 tonn i årene 1998 til 2002. Utviklingen indikerer at denne innstramningen har virket.

Figur 4.2 Antall førstegangsregistrerte kombibiler og minibusser 1998-2002



Kilde: Opplysningsrådet for Veitrafikken

Dagens engangsavgift er laget for kjøretøy som går på konvensjonelt drivstoff. Dette fører blant annet til at el-biler og hybridbiler må behandles særskilt i engangsavgiftssystemet. Disse biltypene er i dag helt eller delvis fritatt for engangsavgift.

4.2 Årsavgift

Dagens årsavgift har en fiskal begrunnelse. Årsavgiften pålegges en rekke ulike kjøretøy med tillatt totalvekt inntil 12 tonn. Avgiften ilegges etter fire ulike satser, der blant annet personbiler betaler den høyeste satsen. Årsavgiften er å betrakte som en ren fiskal avgift, og skal ikke anses som betaling for bruk av veinettet. Det er likevel noen unntak for årsavgift, blant annet for drosjer, ambulanser, veteranbiler og el-biler.

Dagens system for innkreving av årsavgift er administrativt krevende, siden det er så mange avgiftspliktige. Det oppfattes også som urimelig at man ikke får tilbakebetalt avgift hvis bilen avregistreres i løpet av året, og at årsavgiften ikke avhenger av hvor mye bilen brukes. Ved registrering av bil i 2. halvår vil det imidlertid kun påløpe halv årsavgift.

4.3 Trafikkskadeavgift

I dag betaler eiere av motorvogn, som plikter å ha forsikring etter bilansvarsloven, et særskilt premietillegg til folketrygden. Premietillegget er ment å finansiere folketrygdens utgifter ved trafikkskade, og kreves inn av forsikringsselskapene som et tillegg til den ordinære forsikringen. I 2003 er dette premietillegget satt til 330 kroner

for personbiler. I likhet med forsikringspremien betales dette premietillegget kun for den delen av året bilen er forsikret. Statens inntekter av trafikkskadeavgiften anslås til om lag 840 mill. kroner i 2003.

4.4 Vektårsavgift

Vektårsavgiften betales av kjøretøy med tillatt totalvekt over 12 tonn, og består av en vektgradert årsavgift og en miljødifferensiert årsavgift. Vektgraderingen tar hensyn til veislitasjen, mens miljøhensyn ivaretas gjennom at dieseldrevne kjøretøy får et tillegg i avgiften avhengig av hvilke av EUs avgasskrav som oppfylles. Sammen med autodieselavgiften ble vektårsavgiften innført fra 1. oktober 1993 som en erstatning for kilometeravgift. Fritakene som tidligere gjaldt for kilometeravgiften ble videreført, slik at rutebusser, traktorer, motorredskaper og veteranbiler er fritatt.

4.5 Omregistreringsavgift

Omregistreringsavgiften er en avgift på eierskifte av bil, og betales ved omregistrering av alle kjøretøy som tidligere har vært registrert i Norge. Omregistreringsavgiften er en ren fiskal avgift, og er ikke ment å dekke omkostninger ved omregistrering av kjøretøy.

4.6 Drivstoffavgifter

Avgiftene på bensin og autodiesel har bl.a. til hensikt å prise eksterne kostnader ved bilbruk. Autodiesel har i dag en lavere avgift pr. liter enn bensin. Beregninger TØI har gjort viser at de eksterne kostnadene er minst like store ved bruk av autodiesel som ved bruk av bensin. Grønn skattekommissjon anbefalte at forskjellsbehandlingen mellom bensin og autodiesel ble fjernet.² Dagens forskjellsbehandling skyldes trolig et ønske om å tilgodese næringsvirksomhet, siden diesel i større grad enn bensin benyttes i næringsvirksomhet.

4.7 CO₂-avgift

CO₂-avgiften ilegges bruk av mineralolje, bensin og utslipp fra petroleumsvirksomheten med ulike satser. Bensin er ilagt en høyere avgift enn autodiesel.

4.8 Vrakpant

Ordningen med vrakpant ble etablert i 1978. Dette er en pante- og returordning for kjøretøy med totalvekt under 3,5 tonn. Hensikten er å oppmuntre til at bilvrak blir levert til godkjent biloppsamlingsplass. Ordningen finansieres ved en vrakpantavgift, som i 2003 er på 1 300 kroner. Denne vrakpantavgiften inngår i engangsavgiften. Ved levering av kjøretøy til vraking utbetales en vrakpant, som for tiden er på 1 500 kroner pr. kjøretøy.

² NOU 1996: 9

5. BILAVGIFTENE I ENKELTE ANDRE LAND OG REGULERINGER INNEN EU

5.1 Innledning

Dette kapitlet gir en oversikt over bilavgiftene i noen utvalgte EU-land. Systemene i Danmark og Sverige blir beskrevet i noe mer detalj. Til slutt gis det en oversikt over nåværende og mulige framtidige EU-reguleringer på området.

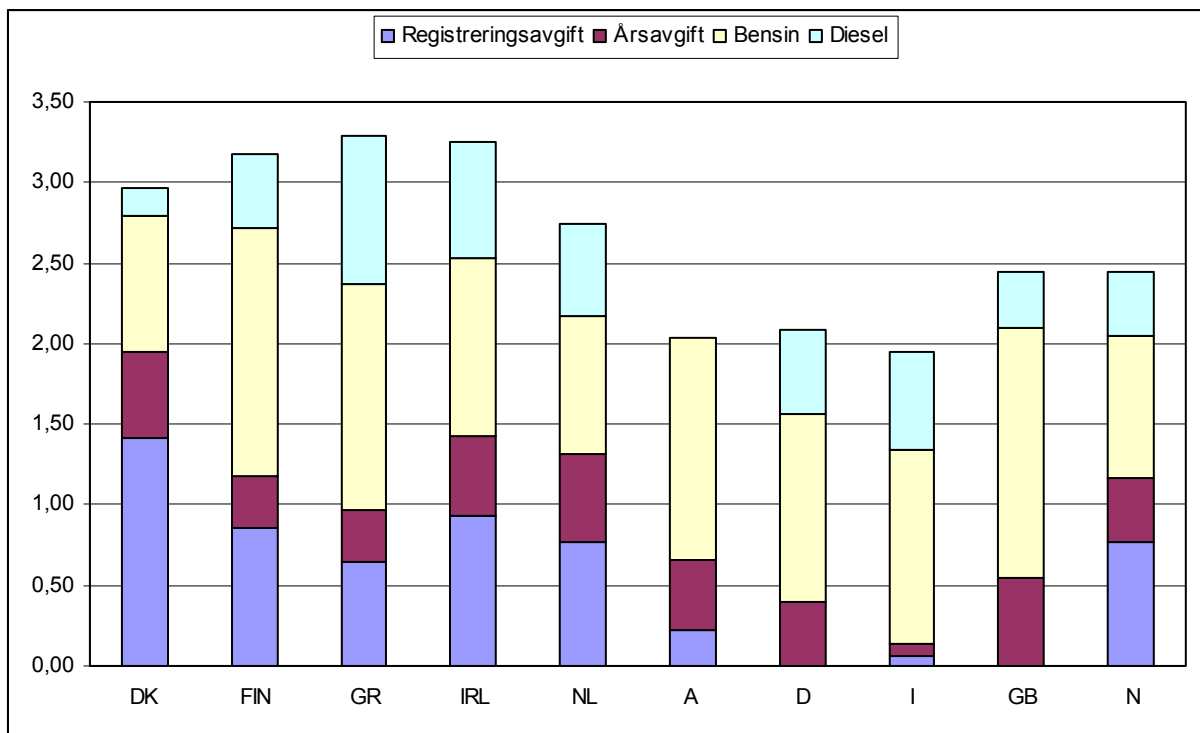
5.2 Hovedlinjer i systemene for bilavgifter i EUs medlemsland

Bilavgiftene er viktige nasjonale inntektskilder i alle EUs medlemsland. Figur 5.1 viser bilavgiftene som prosent av BNP i ni EU-land i tillegg til Norge. Det presiseres at tallene i figuren er fra 1999, og at bildet kan ha endret seg noe siden den gang. Andelen varierer fra under 2 pst. til over 3 pst. av BNP. Figuren illustrerer også de store strukturelle ulikhetene mellom avgiftssystemene i de ulike landene. Danmark henter inn en stor andel av provenyet gjennom registreringsavgiften, men ligger lavest av samtlige når det gjelder bensin og autodieselavgift. På den andre siden har vi Storbritannia og Tyskland, som ikke har registreringsavgift. Disse landene henter i stedet en stor del av provenyet fra drivstoffavgifter. Når det gjelder årsavgiften, ser dette ut til å være den inntektskilden som varierer minst mellom landene. Til tross for at Norge har en høy engangsgift, viser figuren at de samlede bilavgiftene som andel av BNP ikke er spesielt høye i Norge. Provenyet fra omregistreringsavgiften, som er en særnorsk avgift, er imidlertid ikke tatt med her. Trafikkskadeavgiften er heller ikke tatt med her, men også andre land har bilrelaterte avgifter som ikke er med i figuren.

Det er også store strukturelle og nivåmessige variasjoner på avgiftssystemene mellom de forskjellige medlemslandene. De fleste medlemsstatene benytter i dag ulike former for engangsgift. Avgiftssystemene, som varierer fra land til land, baseres dels på tekniske data som vekt og motorvolum og dels på verdi. Gjennomgående har land uten egen bilproduksjon høye engangsgifter, mens land med bilproduksjon har lav eller ingen engangsgift. Tabell 5.1 gir en oversikt over hvilket grunnlag registreringsavgiften og årsavgiften beregnes ut fra. I tillegg til de ni landene som er dekket i Vehicle Taxation Study³ er det tatt med opplysninger for Sverige og Norge. Opplysningene gjelder kun personbiler.

³ TIS.pt (2002)

Figur 5.1 Bilavgifter som prosent av BNP.⁴ 1999.



Kilde: Vehicle Taxation Study, Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå

Tabell 5.1 Oversikt over hvordan avgiftene for personbiler beregnes i ulike europeiske land.

		DK	FIN	GR	N	S	IRL	NL	A	D	I	GB
Registreringsavgift	Verdi	X	X	X			X	X	X			
	Egenskaper*	(X)	(X)	X	X		X	X	X		X	
Årsavgift	Samme sats				X							
	Drivstofftype	X	X			X		X		X	X	
	Drivstofforbruk	X										
	Alder		X									
	Utslipp									X		X
	Egenskaper*	X		X		X	X	X	X		X	X
	Geografi							X				

Kilde: Bilismen i Sverige 2002, BIL Sweden; Vehicle Taxation Study og Finansdepartementet

*Med egenskaper menes fysiske størrelser som bl.a. vekt, slagvolum, drivstofforbruk og motoreffekt.

Registreringsavgift

Når det gjelder kjøp av bil, er dette selvfølgelig merverdiavgiftspliktig i alle landene. Ut over det har ikke Tyskland, Sverige og Storbritannia registreringsavgift i betydningen kjøpsavgift på bil. De har derimot en liten avgift som skal dekke de administrative kostnadene ved registrering. I de landene som har registreringsavgift er det kun Norge som ikke har en eller annen form for verdiavgift. På den annen side er det ingen av landene som har en ren verdiavgift, i den forstand at en kun betaler en proSENTSATS

⁴ I Norge er BNP justert for petroleumsrenten brukt.

av bilens verdi. Danmark kommer nærme en slik ren verdiavgift, men her gis det fradrag for verdien av sikkerhetsutstyr. I Irland og Hellas beregnes registreringsavgiften på bakgrunn av motorvolum og verdi. Østerrike har en verdiavgift der prosentsatsen bestemmes av drivstofforbruk. I Nederland benyttes en ren verdiavgift som utgangspunkt, men det trekkes fra en fast sum for bensinbiler og legges til en fast sum for dieselmotorer.

Årsavgift

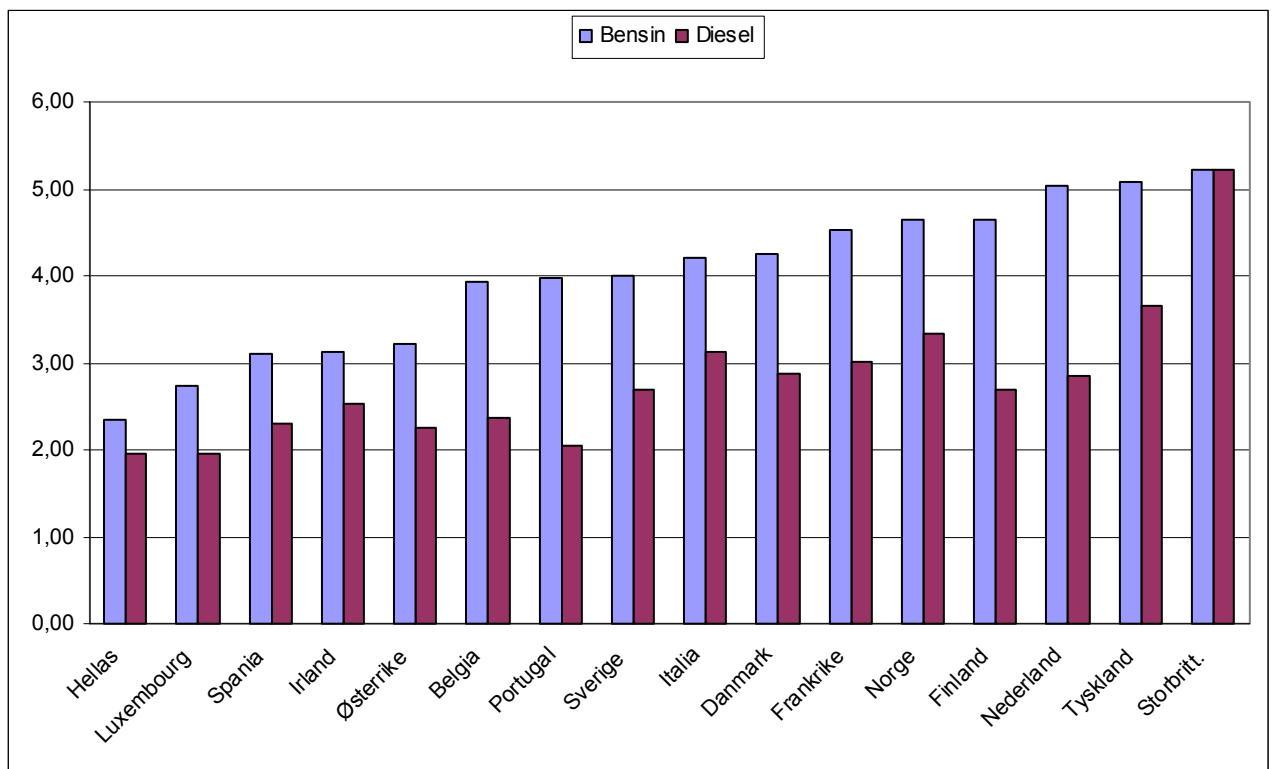
Alle landene vi ser på her har en eller annen form for årsavgift. Felles for alle land, utenom Norge, er at årsavgiften er differensiert for personbiler. Seks land, deriblant Sverige, Danmark og Finland har en til dels betydelig høyere avgift på dieselmotorer enn på bensinbiler. Dette er ment som en kompensasjon for at avgiften på autodiesel av konkurransemessige årsaker er lavere enn avgiften på bensin. Åtte av landene differensierer også årsavgiften på andre egenskaper enn de som er nevnt ellers i tabellen. Dette er egenskaper som vekt, slagvolum og motoreffekt. I Tyskland og Storbritannia relateres årsavgiften blant annet direkte til utslipp.

I tillegg til denne årsavgiften har noen land også en forsikringsavgift. De som i denne undersøkelsen oppgis å ha dette er Danmark, Østerrike og Tyskland. Det virker imidlertid ikke som om denne avgiften alltid regnes som en bilavgift, så det er mulig at denne eksisterer også i andre land.

Drivstoffavgifter

Drivstoffavgiftene er ikke inngående studert i Vehicle Taxation Study. EU-Kommisjonen utgir imidlertid en ukentlig oppdatering av drivstoffpriser med og uten avgifter. Avgiftene beregnes ut fra dette. Tallene som gjaldt pr. 7. april 2003 er presentert i Figur 5.2 Oversikt over drivstoffavgifter i noen europeiske land. NOK pr. liter. En ser her at avgiftsnivået varierer kraftig mellom de ulike landene, og at autodieselavgiften stort sett er lavere enn avgiften på bensin. Tabellen viser også at avgiftene i Norge ikke skiller seg vesentlig ut fra avgiftene i andre land. Imidlertid har Norge en relativt høy momssats. Hvis en inkluderer momsen, har Norge det nest høyeste avgiftsnivået både for bensin og diesel.

Figur 5.2 Oversikt over drivstoffavgifter i noen europeiske land. NOK pr. liter



Kilde: Oil Bulletin, Norsk Petroleumsinstitutt og Norges Bank

5.2.1 Nærmere beskrivelse av avgiftssystemet i Danmark og Sverige

Danmark

Ut fra nivået på engangsavgiften er kanskje Danmark det land i EU det er mest naturlig å sammenligne seg med. I Danmark baseres engangsavgiften på verdi, men det gis fratrukk for verdien av sikkerhetsutstyr. Avgiften, som skal betales ved første gangs registrering, utgjør 105 prosent av de første 48 800 DKK og 180 prosent av resten. For personer med midlertidig opphold er det gitt særlige bestemmelser om avgiftsberegning basert på den tid kjøretøyet befinner seg i Danmark. Dersom et avgiftsbelagt kjøretøy gjenutføres fra Danmark tilbakebetales den gjenstående verdien av avgiften basert på kjøretøyetets verdi på det danske markedet. Systemet for engangsavgiften i Danmark er for tiden under vurdering på grunn av det danskene ser som uheldige sider ved verdiavgiften. Blant de løsningene som vurderes er et system mer likt det vi har i Norge, der avgiften beregnes ut fra tekniske kriterier.

Inntil 1997 ble det i Danmark oppkrevd årsavgift differensiert etter vekt for alle kjøretøy. Den gamle vektbaserte årsavgiften gjelder fortsatt for kjøretøy registrert før 1. juli 1997. I tillegg til denne årsavgiften pålegges dieselskjøretøy en særlig utligningsavgift som skal kompensere for forskjellen i avgift på autodiesel og bensin. I 1997 ble denne avgiften avløst av en "grønn" årsavgift. Nyere biler betaler således en årsavgift basert på drivstofforbruk etter to ulike skalaer, en for bensin- og en for dieslbiler. En bensinbil som bruker under en halv liter pr. mil må betale 520 DKK i årsavgift, bruker den en hel liter pr. mil blir årsavgiften 6 480 DKK. En diesebil som

bruker en liter pr. mil belastes med 10 920 DKK i årsavgift (alle satser for 2003). Diesebilenes andel av personbilparken på tidspunktet undersøkelsen ble foretatt var på i underkant av 5 pst., mens andelen i EU var på nesten 25 pst.

I Danmark operer man også med en avgift på ansvarsforsikringer på motorkjøretøy. Avgiften utgjør 42,9 pst. av det årlige premiebeløpet, og omfatter i utgangspunktet alle registreringspliktige motorkjøretøyer. For busser brukt til persontransport betales redusert sats på 34,4 pst. Ervervsmessig varetransport er unntatt avgiftsplikt.

*Sverige*⁵

Som tidligere nevnt har Sverige ikke registreringsavgift. Ved kjøp av ny bil betales 25 pst. merverdiavgift og en vrakpantavgift på 700 eller 1500 SEK. I tillegg betales det en årsavgift ("fordonskatt"), som avhenger av bilens vekt, og om det er en diesebil eller en bensinbil. En diesebil betaler nesten fire ganger så høy årsavgift som en bensinbil som veier like mye. Årsavgiften varierte i 2002 mellom 585 SEK (for en bensinbil under 900 kg) til 8 504 SEK (for en diesebil) mellom 1,9 og 2 tonn. I tillegg betales årlig en såkalt "registerhållningsavgift" på 35 SEK. Årsaken til den sterke differensieringen mellom bensin- og dieseldrevne biler er den store forskjellen i avgiften på de to drivstofftypene. Som følge av dette har også Sverige en svært lav dieselandel – knapt 5 pst. av personbilene er diesebiler.

Den svenske statens proveny av bilavgiftene var i 2002 anslått til i overkant av 32 mrd. SEK, eller om lag 1,4 pst. av BNP. Da var ikke inntektene fra dieselaavgiften regnet med. Av dette kom hoveddelen, nærmere bestemt 25 mrd. SEK fra bensinavgift og CO₂-avgift på bensin, mens provenyet fra årsavgiften var i overkant av 7 mrd. SEK.

5.3 EUs regelverk på dette området

5.3.1 Regulering av avgiftene knyttet til bil og drivstoff i fellesskapsretten

I dag eksisterer det ingen helhetlig harmonisering av bilavgiftene innen den europeiske union. Det nærmeste man kommer er to direktiver som regulerer henholdsvis avgiftsfritak ved midlertidig innførsel av bil fra et medlemsland til et annet, og innførsel av bil i forbindelse med flytting mellom medlemsland.

Derimot er det innen EU etablert et felles system for avgiftslegging av mineralolje som regulerer hvordan avgiftlegging av mineralolje skal skje, og med tilhørende minstesatser.⁶ Satsene er gradert ut fra om oljen skal benyttes til framdrift av motorvogn, industriell/kommersiell virksomhet eller til oppvarming. Gjennomgående opererer medlemslandene med høyere avgifter enn de fastsatte minimumssatsene, som ikke har blitt justert siden opprettelsen av systemet i 1992. Siden det ikke er

⁵ Opplysningene i dette avsnittet er hentet fra "Bilismen i Sverige 2002", en publikasjon utgitt av BIL Sweden, som er bransjeorganisasjonen for foretak som produserer og importerer personbiler, lastebiler og busser.

⁶ Jf. direktiv 92/81 og direktiv 92/82.

fastsett maksimumssatser for avgiftsleggingen har systemet i dag begrenset betydning som ledd i å harmonisere avgiftsnivået på drivstoff.

5.3.2 Bilvrakdirektivet

EU-direktivet om kasserte kjøretøy, 2000/53/EF, ble vedtatt 18. september 2000 og implementert i Norge ved forskrift om kasserte kjøretøy av 26. juni 2002. Formålet med direktivet er å redusere negative miljøpåvirkninger fra avfall fra kjøretøy. Direktivet stiller detaljerte krav til innsamling, miljøsanering, gjenvinning og forsvarlig behandling av slikt avfall. I henhold til direktivet skal produsenter og importører av kjøretøy bære alle eller en vesentlig del av kostnadene ved dette, såkalt produsentansvar. I tillegg har direktivet regler om utfasing av en del farlige stoffer i nye kjøretøy, informasjons- og merkeplikt for produsenter/importører og krav om rapportering til Kommisjonen/ESA om implementering og etterlevelse.

Fram til 2007 har bransjen bare ansvaret for kasserte kjøretøy som er førstegangsregistrert etter 1. juli 2002. Etter dette vil de være ansvarlige for alle kasserte kjøretøy. De fleste kjøretøyene som kasseres i 2003 er det derfor staten som er ansvarlig for. Tilskuddsposten for behandling av kasserte kjøretøy er i budsjettet for 2003 beregnet til om lag 120 mill. kroner (dette kommer i tillegg til utbetaling av vrakpant på 150 mill. kroner). Dette finansieres gjennom salg av bilvrak og vrakpantavgift.

Det er forventet at kostnadene ved behandling av kasserte kjøretøy vil stige noe som følge av strengere krav til behandling. Produsentansvaret vil m.a.o. utgjøre noe mer enn 120 mill. kroner. Samtidig vil inntektene ved salg av bilvrak gå over til bransjen og vrakpantavgiften vil trolig falle bort. Nettokostnadene for produsentene vil derfor ikke bli så store, men noe tall for dette er det vanskelig å anslå.

5.4 Mulige utviklingstrekk innen EU

5.4.1 Signaler om Europakommisjonens framtidige arbeid med bilavgifter

EU-Kommisjonen la den 6. september 2002 fram en meddelelse (communication) om bilavgifter for EU-parlamentet og Ministerrådet.⁷ Meddelelsen gir signaler om hvilket fokus og hvilken retning Kommisjonen kommer til å ha i sitt arbeid på dette området framover. Meddelelsen omfatter alle avgifter knyttet til anskaffelse og bruk av bil, herunder engangsavgift, årsavgift og drivstoffavgifter.

Kommisjonen viser til at de store variasjonene i bilavgiftssystemene og nivåforskjellene mellom medlemslandene har en betydelig negativ innvirkning på det indre marked. På denne bakgrunn ønsker Kommisjonen en gradvis reduksjon av nivåforskjellene, samt en gradvis overgang fra avgiftslegging gjennom engangsavgift til avgiftslegging

⁷ Jf. COM (2002) 431 final.

gjennom årsavgifter, og til en viss grad gjennom drivstoffavgifter. Primært ønsker Kommissjonen å avvike ordningen med registreringsavgift, eventuelt at engangsavgiftene harmoniseres på et lavt nivå. Kommissjonen ser for seg en gradvis gjennomføring over 5-10 år fra et direktivforslag er vedtatt.

I meddelelsen understrekes også bilavgiftenes rolle som instrument for å redusere CO₂-utslipp. Ut fra en målsetting om redusert CO₂-utslipp fra biler ble det i 1996 vedtatt en målsetning om reduksjon av utslippene fra nye biler til 120 gram pr. km i 2005 eller senest 2010, jf. nærmere omtale i kapittel 7. I år 2000 var gjennomsnittlig utslipp på 172 gram pr. km. Kommissjonen mener at et mest mulig felles avgiftsregime i medlemslandene er et viktig virkemiddel for å nå dette målet. Et felles avgiftsregime bør fokusere på å koble avgiftsleggingen på bruk av bil mot miljøhensyn generelt, og utslipp av CO₂ spesielt.

Det må understrekes at utspillet fra Kommissjonen foreløpig kun er en meddelelse som viser hvilke hensikter Kommissjonen har på området framover. Det er usikkert når og i hvilken grad forslaget vil bli fulgt opp. Et konkret direktivforslag kan derfor ikke ventes med det første.

5.4.2 Signaler om Europakommisjonens framtidige arbeid med transportavgifter

Kommissjonen har kommet med et forslag om harmonisering av drivstoffavgifter⁸ som er ment å erstatte det tidligere nevnte systemet for avgiftslegging av mineralolje. Direktivforslaget er en oppfølging av Kommissjonens hvitbok for transport.⁹ I direktivforslaget foreslår Kommissjonen bl.a. følgende:

Skille mellom diesel brukt til kommersielle og ikke-kommersielle formål

Med kommersielle formål menes transport med tyngre lastebiler og busser. Avgiftsbeleggingen for diesel til kommersielle formål skal følge en sentral sats (350 euro pr. 1 000 liter) fra 1. januar 2003, som ikke kan avvike med mer en hundre euro på nasjonalt plan. Avviket skal gradvis reduseres til null i 2010. For ikke-kommersiell diesel foreslås det en minimumsavgift på 302 euro pr. 1 000 liter fra 1. januar 2003. Fra 1. januar 2006 skal minimumsavgiften være 360 euro pr. 1 000 liter. Det er også et krav om at avgiftene for kommersiell diesel ikke kan settes høyere enn for ikke-kommersiell diesel i de enkelte medlemsland.

Harmonisering av avgiftsnivået mellom bensin og diesel brukt til ikke-kommersielle formål

Dette vil innebære at diesellavgiftene for ikke-kommersielle formål vil stige i de fleste medlemslandene. Planen er dette skal harmoniseres innen 2010. For blyfri bensin er det foreslått en minimumsavgift på 360 euro pr. 1 000 liter fra 1. januar 2003.

⁸ Com (2002) 410 av 24. juli 2002.

⁹ White paper – European transport policy for 2010” Time to decide”, av 12. september 2001.

Harmonisering av avgiftsnivået for dieselaugifter brukt til kommersielle formål

Kommisjonen legger opp til at det skal være en avgiftsharmonisering mellom medlemslandene på mellomlang sikt også for "denne typen" diesel. På sikt skal avgiftsnivået være felles for medlemslandene.

Når det gjelder avgift på bruk av infrastruktur ønsker Kommisjonen bl.a. innført et nytt felles avgiftssystem som kan differensieres, f.eks. mellom hvordan kjøretøyene forurenser, lastemengde, hvilke veier de kjører på, avlagt distanse, akseltrykk, type fjæringssystem, og også mellom tidspunkt på døgnet (høy/lav trafikkmengde) de kjører.

Innen EU pågår det også et arbeid med å begrense utslippene ved forbrenning av drivstoff. I forbindelse med revisjon av drivstoffdirektiv (98/70 EF), som oppstiller krav til kvaliteten på drivstoff, har EU-Kommisjonen bl.a. foreslått en gradvis innføring av drivstoffkvaliteter med maksimum 10 ppm svovel fra 1. januar 2005 og krav om full innfasing og markedsdekning innen 2009. Dette er nærmere omtalt i kapittel 7.

6. EKSTERNE VIRKNINGER VED BILBRUK

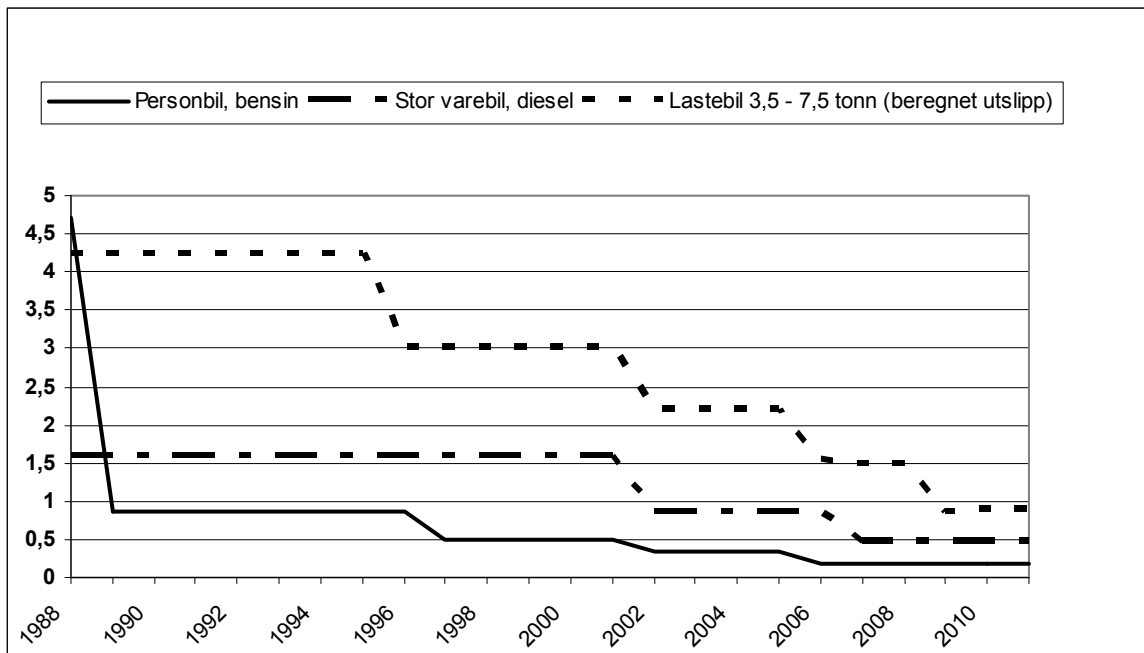
Som tidligere nevnt kan eksterne kostnader ved bilbruk knyttes bl.a. til luftforurensing, støy, ulykker, kø-kostnader og veislitasje. I tillegg kan de inngrepene man gjør for å bygge infrastruktur ha negative eksterne virkninger. Det er her fokusert kun på de eksterne kostnadene der en anser at generelle avgifter kan være hensiktsmessig, nærmere bestemt luftforurensing, støy og ulykker. I beskrivelsen av miljøproblemene fra veitrafikken er disse målt som totale utslipp/miljøbelastning og lokale konsentrasjoner. I forhold til avgiftspolitikken er det den marginale miljøskaden fra det enkelte kjøretøy som bør legges til grunn. I vedlegg 1 er verdsetting av de eksterne virkningene fra veitrafikk drøftet mer utførlig.

6.1 Luftforurensing

Utslippene til luft fra veitrafikken har for mange komponenter gått ned de siste årene, men klimagassutslippene har i perioden 1990-2000 økt med 19 pst. Veitrafikken bidrar med om lag 18 pst. av de samlede norske klimagassutslippene og med 22 pst. av de samlede norske CO₂-utslippene. Veisektoren er imidlertid ilagt CO₂-avgift på bensin og diesel, og denne ligger klart over forventet kvotepris i et internasjonalt system tilpasset Kyoto-forpliktelsene, jf. St.meld. nr. 15 (2001-2002) Tilleggsmelding til St.meld. nr. 54 (200-2001) Norsk klimapolitikk.

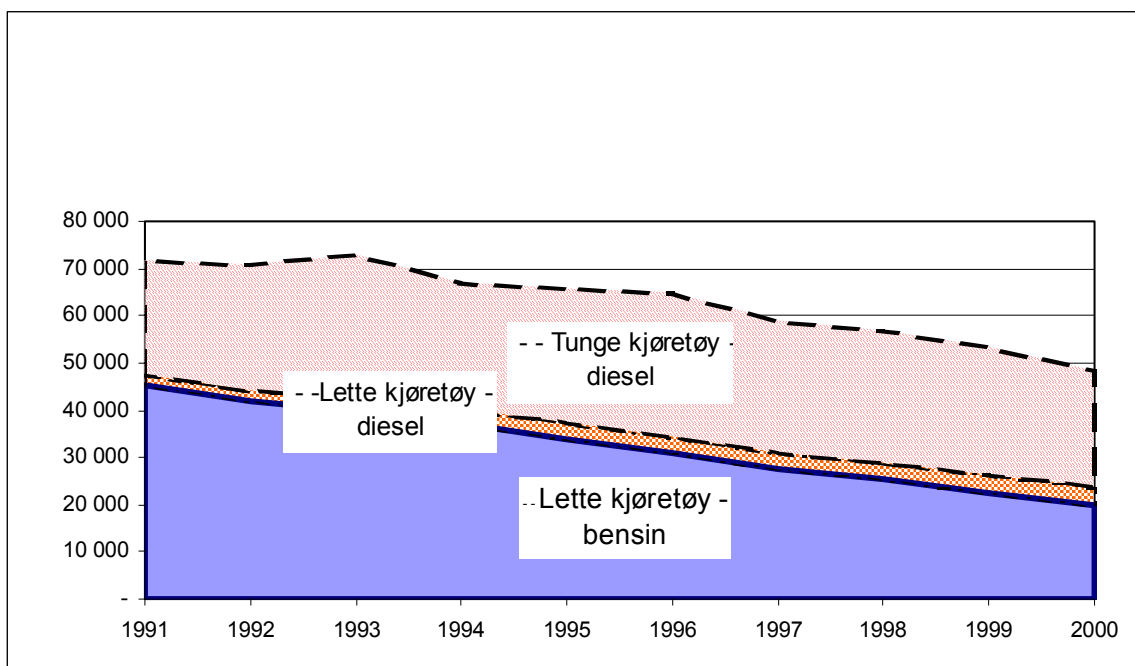
Veitrafikken bidrar til *regional luftforurensing* hovedsakelig gjennom forsurende utslipp. Dette knytter seg i hovedsak til store utslipp av NO_x, der veitrafikken bidrar med 22 pst. av nasjonale utslipp (2000). Innførte avgasskrav har medført at NO_x-utslippene fra veitrafikken ble redusert med 35 pst. i perioden 1990-2000, jf. Figur 6.2. Det er i hovedsak avgasskrav til bensinbiler som har bidratt, jf. Figur 6.1. Av figurene ser vi at NO_x-utslippene er kraftig redusert i forhold til 1988 for personbiler, og at tunge kjøretøy over 3,5 tonn har vesentlig høyere utslipp enn de lette.

Figur 6.1 Avgasskrav ved registrering – NO_x/HC. Gram pr. km



Kilde: Samferdselsdepartementet/Vegdirektoratet/SFT

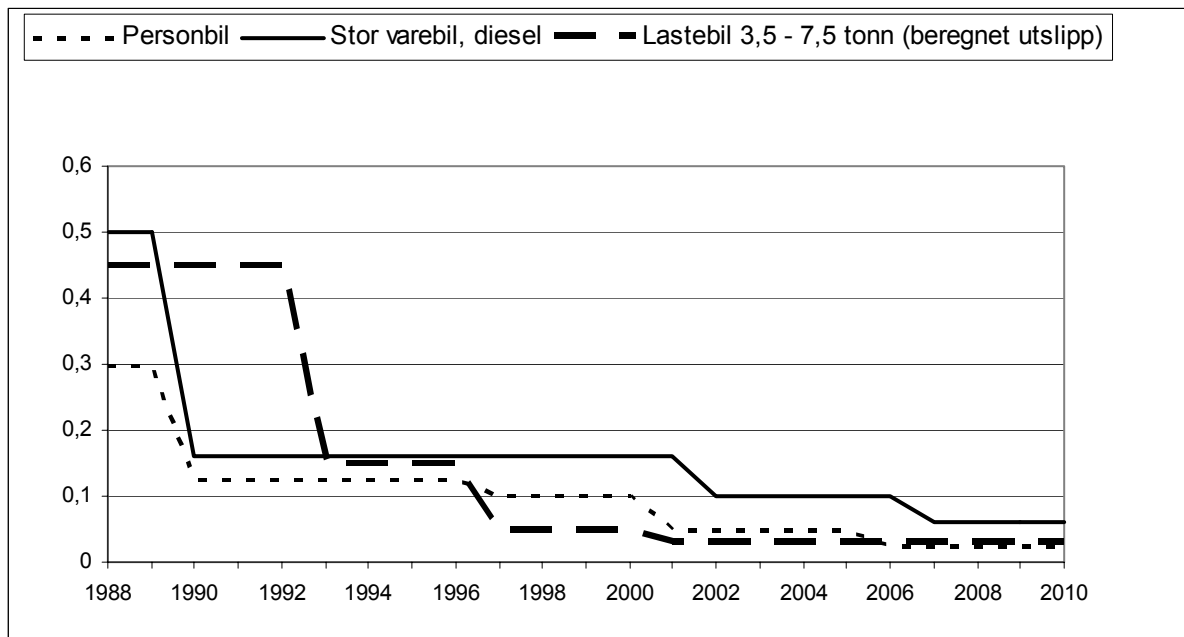
Figur 6.2 NO_x-utslipp fra bilparken. Tonn



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Veisektorens bidrag til *lokale luftforurensningsproblemer* skyldes i hovedsak svevestøv og nitrogendioksid. Utslippene bidrar til økt risiko for helseskader. Utslippene er redusert det siste tiåret som følge av strengere avgasskrav, jf. Figur 6.3.

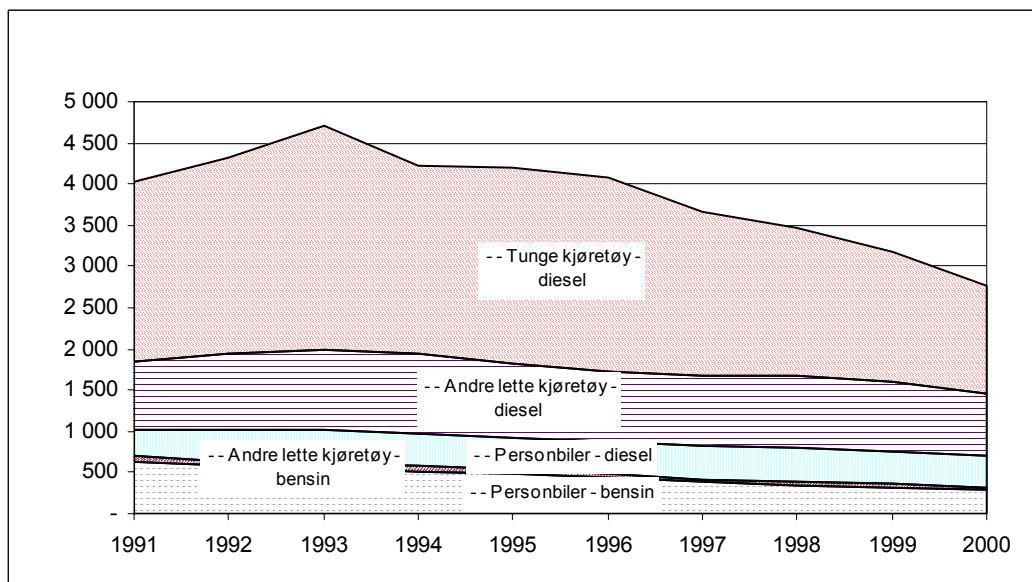
Figur 6.3 Avgasskrav ved registrering PM10 – Dieselmot. Gram pr. km



Kilde: Samferdselsdepartementet/Vegdirektoratet/SFT

Økt tungtrafikk, flere lette dieselmot og trafikkvekst har motvirket nedgangen i utslipp. Lette dieselmot står nå for en like stor andel av partikkelutslippene som de tunge, jf. Figur 6.4.

Figur 6.4 Eksospartikkelutslipp fra veitrafikken. Tonn.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vedfyring og piggdekkbruk er også viktige kilder for svevestøv, mens veitrafikken er hovedkilde for NO₂-utslipp. Det er innført en ny forskrift med strengere krav til luftkvalitet. For å klare disse kravene kan det være nødvendig med nye tiltak, blant annet i forhold til nitrogendioksid og partikler.

Anslag for årlige miljøkostnader knyttet til miljøkomponentene NO_x /HC og partikler (pr. år og i løpet av bilens levetid)

Samferdselsdepartementet har, i samarbeid med Vegdirektoratet og TØI, gjort beregninger av enkelte miljøkostnader knyttet til luftforurensing. Dette knytter seg til miljøkomponenter som det særlig kan være aktuelle å vurdere i forhold til årsavgift og engangsavgiften (ikke-bruksavhengige kjøretøyskostnader), da dette er teknologispesifikke parametere. Beregningene knytter seg til utslipp av HC/NO_x og partikler. Det finnes imidlertid ikke verdsettingsanalyser for utslipp av f.eks. benzen, PAH og kullos, og for nedsmussing. For utslippene av CO₂ vil det være mer kostnadseffektivt å bruke drivstoffavgiftene da det er en nær sammenheng mellom forbruket av bensin og diesel og utslipp av CO₂.

Det er i vedlegg 1 gjort beregninger av regionale og lokale miljøkostnader knyttet til HC/NO_x og partikler pr. år, og for kjøretøyets levetid for ulike biltyper. Det er i beregningene tatt utgangspunkt i eksterne kostnader i tettsteder. Disse ligger lavere enn kostnadene i større byer, men høyere enn eksterne kostnader i spredtbygde strøk. Beregningene viser at kostnadene knyttet til luftforurensing fra nyere biler er lave. Det er forutsatt lik kjørelengde for alle, dvs. 13 900 km pr. år.

For en 2003-modell er et anslag for denne kostnaden for en bensindrevet personbil om lag 250 kroner i året, og om lag 750 kroner for en dieseldrevet personbil. Tilsvarende tall for 1994-modeller er ca. 450 kroner for bensinbiler og ca. 1600 kroner for dieselbiler. Eldre bensinbiler fra før 1989, uten katalysator, har en årlig miljøkostnad på om lag 2350 kroner.

Det er knyttet stor grad av usikkerhet til slike beregninger. Dette gjelder spesielt verdsettingen av utslippene. En nærmere beskrivelse av beregningene og tabularisk framstilling av resultatene, er gitt i vedlegg 1.

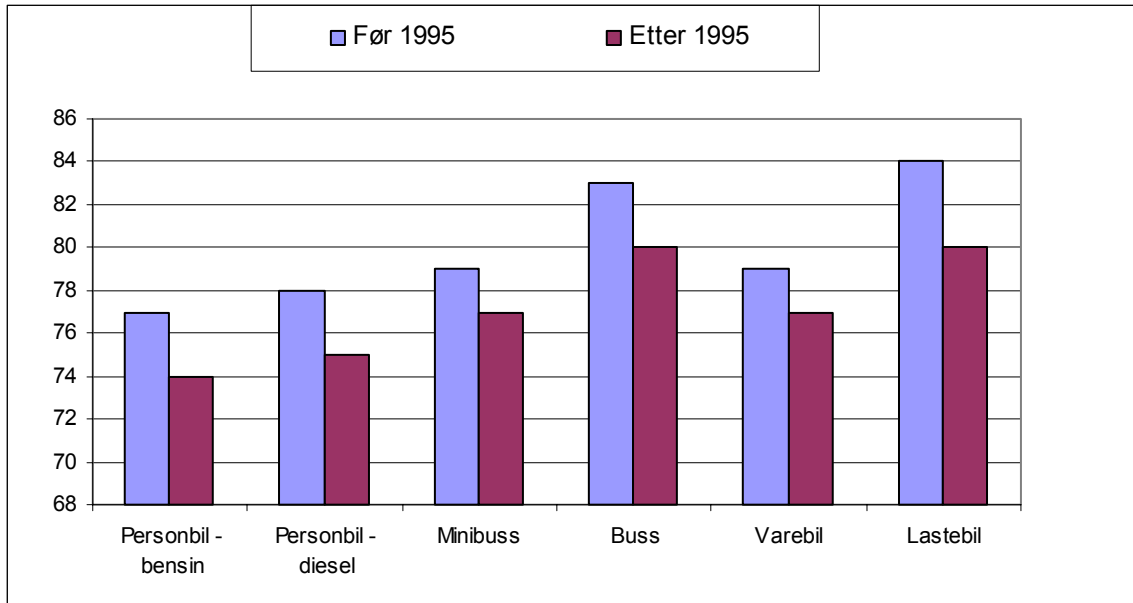
6.2 Støy

Veitrafikk er den største kilden til støyproblemer. Det er beregnet at i overkant av 300 000 personer er sterkt plaget av støy fra veitrafikk. I grenseverdiforskriften er det satt krav til innendørs støynivå for bl.a. boliger langs veinettet.

Fra lette biler er motorstøy dominerende ved akselerasjon og opp til 30-50 km/t avhengig av bilens alder. For øvrig er dekkstøyen dominerende, og det er variasjon i støynivå mellom ulike bildekkfabrikat og -typer. Lavprofildekk vil for eksempel avgi mer støy enn andre dekk. For tyngre kjøretøyer vil motorstøyen være dominerende spesielt ved akselerasjon og ved kjøring i bakke. Ved landeveiskjøring er dekkstøyen framtrædende. Typen veidekke vil også ha betydning for støy fra veitrafikk.

Fra 1. oktober 1996 ble kravene til støy fra nyregistrerte kjøretøy skjerpet med 2-4 dBA for alle kjøretøytyper.¹⁰ Det er særlig i tettbygde områder med lav kjørehastighet at dette får betydning i forhold til redusert støyplage.

Figur 6.5 Støykrav ved registrering, dB(A)



Kilde: Samferdselsdepartementet

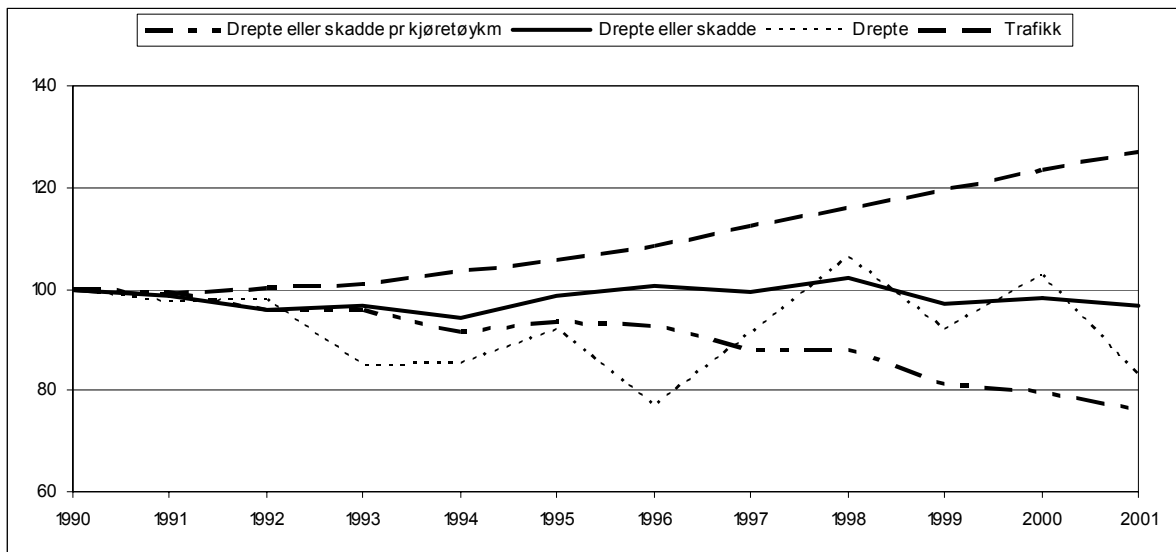
I Figur 6.5 ser vi at bensindrevne kjøretøy har de laveste støyutslippene fra motor, og at kravene til varebiler og tyngre kjøretøy er mindre strenge. De eksterne støykostnadene varierer kraftig i forhold til om det er tettbygd eller spredtbygd strøk, og etter tid på døgnet. Kjørestil og kjørehastighet har også stor betydning. De ulike anslagene for støykostnad varierer fra 0 til 35 øre/km, jf. vedlegg 1.

6.3 Trafikksikkerhet

Trafikksikkerhetssituasjonen på veinettet er et hovedproblem i samferdselssektoren, selv om drepte eller skadde pr. mill. kjøretøykm i mange år har gått nedover, jf. Figur 6.6. I årene 1998-2001 var det i gjennomsnitt 318 drepte og 12 009 drepte eller skadde i veitrafikken årlig.

¹⁰ Skalaen er logaritmisk. 3 dBA tilsvarer en halvering av lydenergien. For det menneskelige øret oppfattes imidlertid ikke dette som en halvering, men likevel som en merkbar reduksjon.

Figur 6.6 Utvikling i sentrale ulykkesindikatorer (indeks 1990=100)



Kilde: Vegdirektoratet

De *samfunnsøkonomiske* kostnadene knyttet til trafikkuulykker kan deles i kostnader ved tapt liv og nedsatt helsetilstand og kostnader ved inntektstap og økte utgifter i forbindelse med ulykken. De *realøkonomiske* kostnadene utgjøres av medisinske kostnader, materielle kostnader, administrative kostnader og produksjonsbortfall.

For å beregne eksterne kostnader ved trafikkuulykker antas det at kostnadene kan deles inn i *interne (internaliserte) kostnader* som trafikanten dekker selv og *eksterne kostnader* som dekkes av andre. TØI¹¹ og SIK (2000) har beregnet de eksterne ulykkeskostnadene til å ligge mellom 0,9 og 0,22 kr pr. km.

Materielle skader antas dekket av trafikantene selv eller gjennom forsikringsordninger. Kostnadene kan dermed sies å være internaliserte.

Ved kollisjoner er nyere biler gjennomgående sikrere for de som sitter i bilen. Samtidig kan det argumenteres for at bilføreren helt eller delvis kompenserer for at han sitter i en sikrere bil ved å justere kjøreatferden etter kjøretøyets sikkerhetsgenskaper. Totalvirkningen på sikkerheten av en nyere bilpark er dermed usikker.

Slik "risikokompensasjon" har vært undersøkt empirisk og diskutert inngående innenfor internasjonal trafikksikkerhetsforskning de siste 20 årene. I Amundsen, Astrid H. og Bjørnskau, Torkel (2003) gis det en oversikt over hovedkonklusjoner fra dette fagfeltet. Det synes i dag å være enighet om at det er ulykkesreducerende tiltak (f.eks. ABS-bremser, vei-oppmerking og -belysning, bedring av friksjon) som gir bilførere et incitament til å øke hastigheten og ta større sjanser, mens skadereducerende tiltak (f.eks. kollisjonsputer, bilbelter) ikke blir kompensert.

¹¹ Eriksen Sandberg, Knut m. fl. (1999)

Grunnen til dette er at skadereduserende tiltak ikke kan kompenseres uten at ulykkesrisikoen samtidig øker, mens ulykkesreduserende tiltak ofte kan brukes til andre formål uten at ulykkesrisikoen øker.

Sammenheng mellom bilens vekt og ulykkesrisiko

I følge TØIs trafikksikkerhetshåndbok (Elvik, R., Borger, A. M. og Vaa, T. (1997)) har flere forskere kommet fram til sammenhenger mellom bilers størrelse og personskaderisiko som kan betraktes som lovmessigheter ved trafikkulykker der kjøretøy er involvert, når andre faktorer ellers er like:

- Jo lettere et kjøretøy er, jo mindre vil personskaderisikoen for andre trafikanter være
- Jo tyngre et kjøretøy er, jo mindre vil personskaderisikoen være for de personer som er i bilen

Disse lover gjelder for et vidt spekter av kjøretøy. Et ekstremt eksempel er utviklingen i USA:

Amerikanske undersøkelser (NHTSA) konkluderer med at om lag 50 pst. av alle biler som nå produseres i USA er terrengbillignende kjøretøy (Sport Utility Vehicles (SUV)), og selv om dette er sikre kjøretøy for de som benytter disse, blir situasjonen forverret for de fleste andre. I frontkollisjoner hvor SUV er innblandet drepes det 8 personer i "vanlige" personbiler for hver person som drepes i en SUV. Ved sidekollisjoner er forholdet 22 til 1.

Sikkerhetskrav som er innført

Bilbelte reduserer sannsynligheten for å bli drept eller alvorlig skadd når det inntreffer en bilulykke med 25 til 50 pst. Fra 1971-75 ble det innført krav om bruk av bilbelte i forseter, og fra 1984 i bakseter. Kravene er også skjerpet i perioden 1999-2002.

Annet sikkerhetsutstyr reduserer også sannsynligheten for å bli drept eller skadd. For eksempel reduserer kollisjonsputer sannsynligheten for å bli drept når en ulykke inntreffer med om lag 20 pst. ifølge trafikksikkerhetshåndboka. Fra hhv. 1998, 2001 og 2003 stilles det krav til maksimal påkjenning for prøvedukker ved kollisjon forfra og fra siden.

Om lag 15 pst. av alle drepte i 2002 var fotgjengere, syklister og mopedister (SSB (2002)). Fra 2005 stilles det EU-krav til egenskaper ved påkjørsel av "myke trafikanter." Kravene blir trolig gjennomført i to etapper, hvorav første etappe består i at bilfabrikantene (uten direkte krav) fra 2005 forplikter seg til å innføre "fotgjengervennlige" fronter på bilene.

6.4 Veislitasje

Hvis vi ser bort fra piggdekkslitasje er det i hovedsak de tunge kjøretøyene som bidrar til veislitasje. TØI har beregnet at personbilenes veislitasje er på 0,1 øre pr. km. Det svenske SIKKA har beregnet en kostnad på 1 øre pr. km. Kjøretøy over 16 tonn står for over 90 pst. av veislitasjen, og vi ser derfor bort fra veislitasje som grunnlag for avgiftsdifferensiering.

6.5 Oppsummering eksterne kostnader

I forhold til en avgiftsdifferensiering kan vi trekke følgende konklusjoner ut fra drøftingen over:

1. Det finnes kostnadsanslag for visse typer av luftforurensning, men ikke alle. Selv om disse anslagene er beheftet med usikkerhet kan de brukes for å illustrere forskjellen mellom ulike kjøretøytyper. I beregningene er kun noen av utslippskomponentene verdsatt. I tillegg kommer også andre ulemper som nedsmussing m.m.
2. Det finnes kostnadsanslag for ulykker, men det er foreløpig ikke noe grunnlag for å differensiere avgiftene mellom ulike biltyper etter eksterne ulykkeskostnader.
3. Det finnes kostnadsanslag for veislitasje. Det er imidlertid en kraftig økning etter bilens vekt og kjøretøy over 16 tonn står for over 90 pst. av veislitasjen. Vi har dermed sett bort fra veislitasjen her.
4. Støyutslippene varierer mellom biltyper. Motorstøy utgjør imidlertid kun en del av støyen.

7. NYE KJØRETØYTEKNOLOGIER

I mandatet er arbeidsgruppen bedt om å vurdere hvordan bilavgiftssystemet kan utformes slik at nye kjøretøyteknologier blir fanget opp på en hensiktsmessig måte. Som bakgrunn for en slik vurdering gir dette kapitlet en oversikt over utviklingen i kjøretøyteknologiene de siste 10-15 årene, samt en vurdering av den framtidige utviklingen. Utviklingen knytter seg både til den teknologiske utviklingen mht. motorer og til utviklingen av nye drivstoffkvaliteter.

7.1 Forbedret kjøretøyteknologi

Bensinbiler

I 1989 ble det innført krav til katalysatorer på bensinbiler. Dette ga vesentlig lavere utslipp av de viktigste forurensningskomponentene bortsett fra CO₂. Stadig skjerpede utslippskrav (EURO 1-5) og forbedring av bildesign, motorteknologi, motorstyring og mer effektive katalysatorer har bidratt til mindre utslipp fra det enkelte bensinkjøretøy. Det foreligger forøvrig ikke nye EU-krav for bensinbiler etter 2005. Drivstoff med lavere svovelinnhold enn dagens vil imidlertid føre til noe lavere utslipp av NO_x og HC/VOC, lengre varighet for rense-/katalysatorutstyr samt noe lavere drivstofforbruk.

Dieserbiler

Mer effektiv forbrenningsteknologi har redusert forurensende utslipp fra dieseldrevne biler. I forhold til moderne bensinmotorer bidrar fortsatt dieselmotorer med relativt høye utslipp av NO_x og partikler (PM₁₀). I 2005/2006 (EURO 4) og 2008 (EURO 5) vil kravene til utslipp fra kjøretøy med dieselmotorer skjerpes ytterligere. Spesielt vil utslippskravene til partikler (PM₁₀) fra tyngre dieselkjøretøy skjerpes betraktelig. For å imøtekomme de nye kravene, vil det være nødvendig å introdusere motorer med såkalte CRT-partikkelfiltre som vil redusere partikkelutslippene med om lag 90 pst. Dersom man i tillegg benytter såkalt svovelfritt drivstoff (mindre enn 0,001 pst. svovel) vil partikkelutslippet reduseres med ytterligere 9 pst. Det vil også være nødvendig å innføre såkalte DENO_x-katalysatorer for å oppfylle kravene i 2008 til reduserte NO_x-utslipp fra tyngre biler. Ny og mer effektiv filterteknologi er allerede under utvikling og praktisk utprøving. I nærmeste framtid vil flere diesel-personbiler være utstyrt med slike filtre.

Overgang fra bensin til dieseldrevne personbiler vil føre til lavere klimagassutslipp. Det er beregnet at en dieselmotor har om lag 25-30 pst. lavere klimagassutslipp pr. kjørte km enn en bensinbil. Inntil tidspunktet for innføring av ny dieselteknologi for personbiler, vil en overgang fra bensin til dieseldrevne personbiler føre til økte utslipp av partikler og NO_x og bidra til forringelse av den lokale luftkvaliteten.

7.2 Utvikling av drivstoff

Krav til drivstoff

EUs drivstoffdirektiv 98/70/EF setter krav til kvaliteten på drivstoff, og omfatter en rekke forskjellige komponenter som kan være helse- og miljøskadelige. Kravene ble gjort gjeldende i Norge fra 1. juni 2000. For svovel skjerpes kravene til maksimalt 0,005 pst. (50 ppm) fra 1. januar 2005. Dette gjelder både for bensin og diesel. Samtidig skjerpes aromatinholdet i bensin fra samme dato.

I forbindelse med revisjon av ovennevnte drivstoffdirektiv (98/70 EF), vedtok EU-Kommisjonen 3. mars i år at drivstoffkvaliteter med maksimum 10 ppm svovel skal gjøres tilgjengelig fra 1. januar 2005 og at full innfasing og markedsdekning skal finne sted innen 1. januar 2009.

Bransjen i Norge signaliserte i fjor at de kunne levere svovelfritt drivstoff allerede fra 2003 dersom det ble gitt et avgiftsincitiv. Som følge av dette beregnet Statens forurensningstilsyn (SFT) miljøgevinsten av å innføre svovelfritt drivstoff. Beregningene tydet på at det kunne være samfunnsøkonomisk lønnsomt å innføre avgiftsincitiv for svovelfri bensin hvis man la bransjens minimumsanslag for avgiftsincitiv til grunn. Beregningene var imidlertid usikre, og det var knyttet stor usikkerhet til hvor store deler av markedet som ville bli dekket av denne kvaliteten i løpet av 2003. Dette gjorde det også vanskelig å beregne provenyvirkningene. På bakgrunn av denne usikkerheten valgte Regjeringen å ikke legge fram forslag om en forsert innføring i forbindelse med budsjettet for 2003. Regjeringen vil imidlertid vurdere dette på nytt i forbindelse med budsjettet for 2004. SFT vil derfor utrede de samfunnsøkonomiske konsekvensene av en forsert innføring av svovelfritt drivstoff ytterligere.

I gjennomsnitt er eksisterende svovelinnhold i bensin og diesel noe lavere enn henholdsvis 150 ppm og 50 ppm. En overgang til 10 ppm vil føre til ytterligere utslippsreduksjoner fra den norske kjøretøyparken, jf. Tabell 7.1. Den viktigste miljøgevinsten kommer av at lavsvovlet drivstoff gir lavere utslipp av andre komponenter, som partikler og NO_x. Utslippsgevinstene ved bruk av svovelfritt drivstoff for de andre komponentene i tabellen vil først og fremst være knyttet til kjøretøy produsert før 2005, dvs. de som tilfredsstiller utslippskravene i EURO 1, 2 og 3. Grunnen til dette er at kjøretøy produsert etter 2005 sannsynligvis vil måtte utstyres med så omfattende rensutstyr for å tilfredsstille de strenge utslippskravene at bruk av svovelfritt drivstoff har liten eller ingen virkning på utslippet av andre stoffer enn SO₂. Dagens rensutstyr betinger bruk av svovelfri diesel for høy virkningsgrad og lang levetid. Verdien er derfor satt til null for nesten alle komponenter i tabellen. Ett av hovedargumentene for å innføre svovelfritt drivstoff er følgelig å redusere utslippene fra biler som er produsert tidligere enn i 2005, og som har mindre strenge utslippskrav enn biler produsert etter dette tidspunktet. Grunnen til at eksempelvis NO_x-utslippene reduseres for bensinbiler i de tre første EURO-klassene er blant annet at katalysatoren på disse bilene virker bedre når svovelinnholdet i drivstoffet reduseres.

Tabell 7.1 Beregnede virkninger på utslipp til luft ved overgang til svovelfritt drivstoff. Prosent.

Kjøretøytype og kravnivå		Drivstoff	CO ₂	SO ₂	NO _x	HC	PM ₁₀
Personbiler	Euro I, II, III	Bensin	0	-90	-24	-24	0
		Diesel	0	-65	0	0	-4
	Euro IV	Bensin	-7	-90	0	0	0
		Diesel	-1	-65	0	0	0

Kilde: SFT/Civitas 2002.

Innføring av biodrivstoff

Høsten 2001 la Kommissjonen fram en meddelelse om alternative drivstoffer til veitransport og om tiltak for å fremme bruken av biodrivstoffer.¹² I Kommissjonens forslag inngår et krav om at medlemslandene skal innføre bestemmelsene i sin lovgivning og treffe nødvendige tiltak for å sikre at det senest fra 31. desember 2005 skal være en omtrentlig minimumsandel på 2 pst. biodrivstoff av det totale drivstoffet (bensin og diesel) som selges i hvert land. Denne andelen skal deretter økes med 0,75 pst. pr. år til 5,75 pst. innen utgangen av 2010. Det er overlatt til medlemslandene selv å treffe beslutninger om hvordan dette målet enklest kan oppfylles. Det er tre grunner til at EU ønsker et slikt direktiv. Økt bruk av biodrivstoffer i transportsektoren reduserer utslippene av klimagasser, spesielt CO₂. Videre vil en økt anvendelse av biodrivstoffer øke forsyningssikkerheten for transportdrivstoff i Europa. Endelig vil direktivet bidra til en videreutvikling av landbruksområder og opprettholdelse av sysselsettingen i landbruksregioner. Som klimagasstiltak er dette imidlertid et kostbart tiltak, og Kommissjonen har beregnet at kostnadene vil ligge på om lag 800 - 1200 kroner pr. tonn CO₂.

Andre alternative drivstoff

Kommissjonens "grønnbok" la vekt på transportsektorens rolle både mht. forsyningssikkerhet og reduserte klimagassutslipp.¹³ I "grønnboken" ble det foreslått et ambisiøst program for oljesektoren om å fremme produksjon og bruk av biodrivstoffer og andre alternative drivstoffer, inkludert hydrogen, slik at disse skulle utgjøre 20 pst. av det samlede drivstofforbruket innen 2020. Kommissjonen har for øvrig fokusert på at biodrivstoffer er det eneste realistiske alternativ som i praksis kan gjennomføres på kort og mellomlang sikt. På lengre sikt tenker de seg at også bruken av hydrogen og naturgass til transportformål kan få økt anvendelse, jf. Tabell 7.2.

¹² KOM (2001) 547 Final

¹³ COM (2000) 769 Final- På vei mot en europeisk strategi for energiforsyningssikkerhet

Tabell 7.2 Antatt framtidig anvendelse av ulike drivstoffkategorier i prosent av det totale forbruket til transportformål

År	Biodrivstoff	Naturgass	Hydrogen	Pst. av totalt forbruk
2005	2			2
2010	6	2		8
2015	(7)	5	2	14
2020	(8)	10	5	(23)

Kilde: EU COM(2001) 547 final, s. 13

7.3 Reduksjon av CO₂-utslipp fra personbiler

I arbeidet med å redusere klimagassutslippene har EU satt i gang flere aktiviteter med sikte på å redusere CO₂-utslippene fra kjøretøy, spesielt fra personbiler.

Forpliktende avtaler med bilprodusenter og overvåking av CO₂-utslipp fra personbiler

Foreningen for Europeiske bilfabrikanter (ACEA) inngikk i juli 1998 en avtale med Kommisjonen for å komme ned på et gjennomsnittlig CO₂-utslipp på 140 g/km innen 2008 og 120 g/km innen 2012 fra biler som ACEA-medlemmene selger. Det er inngått lignende avtaler med tilsvarende foreninger i Japan og Korea. For å følge opp de forpliktelsene som bilindustrien har inngått, er det fastsatt prosedyrer for å overvåke de spesifikke CO₂-utslippene fra nye personbiler som selges i EU.¹⁴

I forskrift om energimerking mv. av personbiler er det innført krav til opplysninger om drivstofforbruk og CO₂-utslipp. Informasjonsplikten omfatter all skriftlig markedsføring, oppslag hos bilforhandlere og utarbeidede lister fra Vegdirektoratet over de ulike bilmodellenes utslipp.

7.4 Mulige endringer i utslipp til luft ved bruk av alternative drivstoff og motorteknologier

Dagens erfaring og kunnskap om drivstoff og motorteknologi tilsier at det på sikt vil være fire hovedgrupper av framdriftsteknologi for personbiler:

- ottomotor (dagens bensinmotor)
- dieselmotor
- batterielektrisk motor
- brenselcelle og elektrisk motor.

I tillegg vil det bli tatt i bruk ulike hybridteknikker, dvs. en sammenkobling av to av de hovedgruppene som nevnt ovenfor. Mest aktuelt pr. i dag er hybridløsninger med dieselmotor eller ottomotor og batterielektrisk motor.

¹⁴ Jf. KOM(95) 689

I en SFT-rapport om utslipp fra veitrafikk i Norge¹⁵ er det utarbeidet en modell for beregninger av utslippsfaktorer ved ulike drivstoff- og motorteknologier. Utslippsfaktorene gir uttrykk for gjennomsnittlige utslipp i g/km av ulike forurensende stoffer fra ulike kjøretøykategorier og årsmodeller. Ut fra et justert datagrunnlag i forhold til rapporten er utslippsfaktorer for personbiler av årsmodell 2001 og 2005 beregnet som vist i Tabell 7.3. I tabellen er det vist en oppsummering av antatt relative endringer av de viktigste utslippsfaktorene ved bruk av alternative drivstoff- og motorteknologier for framdrift av personbiler i forhold til personbiler med bensindrift i 2001. Utslippsfaktorene for 2005 er sammenfallende med utslippskravene i vedtatte EU-direktiv som gjelder fra år 2005 (EURO 4) og gjeldende prosedyrer for korreksjon for kaldstart og sykluskjøringer. Framstillingen er beheftet med en viss usikkerhet i forhold til biler i en reell kjøre-/trafikksituasjon.

Tabell 7.3 Beregnede relative endringer av utslippsfaktorer fra personbiler ved bruk av alternative drivstoffer og motorteknologier. Biler med bensindrift årsmodell 2001 er referanse.

Drivstoff/ motortype	År	CO ₂	NO _x	HC	PM10
Bensin/ottomotor	2001	1,0	1,0	1,0	1,0
	2005	0,9	0,55	0,2	1,0
LPG ¹⁶	2001	-	-	-	-
	2005	1,0	0,6	0,2	0,6
CNG ¹⁷	2001	-	-	-	-
	2005	0,85	0,4	0,05	0,9
EL/motor	2001	0	0	0	0
	2005	0	0	0	0
HYBRID	2001	-	-	-	-
	2005	0,65	0,3	0,1	0,65
Brenselcellemotor -metanol -hydrogen	2001	-	-	-	-
	2005	0,85	0,15	0,05	0,15
	2005	0	0	0	0
Diesel/ -kompr.motor	2001	0,8	2,0	0,3	3,6
	2005	0,7	1,35	0,2	2,25
Biodiesel (RME)	2001	-	-	-	-
	2005	0	1,15	0,03	3,0

Kilde: SSB/SFT, april 2003.

Forsøk med hybridbusser (diesel-motor og batteridrift) utført på oppdrag fra den kanadiske regjeringen har vist at hybridteknologien gir vesentlig redusert drivstofforbruk og utslippreduksjoner av CO₂, CO, NO_x og PM10 sammenlignet med

¹⁵ SFT (99:04)

¹⁶ Liquid petroleum gas.

¹⁷ Compressed natural gas.

standard dieselteknologi. I forhold til bruk av LNP som drivstoff, gir hybridteknologien om lag 50 pst. lavere drivstofforbruk.

7.5 Perspektiver for å ta i bruk kjøretøy med alternative drivstoff- og framdriftsteknologier

Elektriske biler

El-biler har ingen forurensende utslipp fra motoren og svært lav motorstøy sammenlignet med dagens forbrenningsmotorer. El-biler har et potensielt marked innen transport over kortere avstander, særlig i byområder der utslipp av forurensende stoffer til luft og støy er spesielt uønsket.

Selv om elektriske biler har vært produsert og markedsført over flere år og det er gitt avgiftsunntak for både engangs- og årsavgift, merverdiavgift, vrakpant, samt bom- og parkeringsavgift, har de ikke oppnådd tilstrekkelig interesse blant forbrukere. Flere forhold har vært til hinder for en positiv utvikling av salg av slike biler, bl.a. batteristørrelse, pris, kort kjørelengde mellom oppladninger og manglende ladestasjoner.

Naturgass-biler

Med eksisterende motorteknologier vil naturgassdrift føre til en vesentlig reduksjon av utslipp av CO, VOC og PM10 i forhold til bruk av bensin eller diesel med dagens teknologi. NOx-utslippene vil også kunne reduseres noe i forhold til dagens dieselteknologi. Reduksjoner av CO₂-utslippene vil imidlertid være marginale. Ved bruk av naturgass vil for øvrig metanutslippene øke.

Gasskjøretøy er tilgjengelig på markedet. For tyngre kjøretøy har produsentene utviklet motorer spesielt for gassdrift. En naturgassmotor anslås å være 15-20 prosent dyrere enn en tilsvarende dieselmotor. Merkostnadene for kjøp av gassbuss er om lag 20 prosent. Det er i dag ikke avgifter på bruk av naturgass i kjøretøy.

Naturgass er tilgjengelig, men den nødvendige infrastrukturen for distribusjon av naturgass er ikke tilstrekkelig utbygget. På grunn av lavere utslipp av forurensende stoffer er bruk av naturgass som drivmiddel ansett som egnet for drift av busser og vare- og godsbiler i byområder. På grunn av innføring av ny renseteknologi for dieseldrevne kjøretøy for å imøtekomme de framtidige avgasskravene (EURO 4 og 5), vil miljøfordelene ved bruk av naturgass bli redusert og vil kunne falle bort på noe lengre sikt.

Brenselscellebiler med hydrogendrift

Bruk av hydrogendrevne brenselceller har vært i fokus de siste årene. De direkte utslippene fra en slik løsning er kun vandamp. Selve produksjonen av hydrogen er energikrevende og kan forårsake utslipp av CO₂.

Brenselcelleteknologien har ikke fått den forventede realiseringen på grunn av høye utviklingskostnader og uferdige tekniske løsninger. Det er mye som tyder på at en mer omfattende produksjon av biler med hydrogendrift ikke vil skje før etter 2010.

Produksjon og tilgjengelighet av hydrogen er i dag lav og dårlig. Infrastruktur for distribusjon er heller ikke utbygget. Et gjennombrudd for hydrogenbruken vil være avhengig av bl.a. mindre kostnadskrevende løsninger for produksjon av hydrogen som ikke gir utslipp av CO₂, samt utbygginger av et distribusjonssystem.

Dersom det anvendes bioetanol eller naturgassbasert metanol som hydrogenkilde til brenselceller, kan tilgjengeligheten sikres ved bruk av den eksisterende infrastruktur for drivstoffdistribusjon av ordinært drivstoff. Framstillingsmåten for hydrogenet vil være avgjørende for det totale miljøregnskapet for bruk av hydrogen innen veitransportsektoren.

Hybrid-biler

Hybridløsninger for framdrift av biler har vært i bilindustrienes fokus de siste årene. Dette gjelder spesielt koblinger mellom bensin- eller dieselmotorer og batteridrevne motorer. Flere bilprodusenter har introdusert hybrid-modeller på markedet. Kun et fåtall slike biler er solgt i Norge.

I en hybridbil brukes som regel elektrisk framdrift ved lave hastigheter. Ved høyere hastigheter kobles driften til bensin- eller dieselmotoren. Drivstofforbruket blir om lag 50 pst. mindre enn på en tilsvarende bensin- eller dieselbil. Utslippene av de fleste forurensende stoffene reduseres med 30-50 pst. Ved bykjøring vil en hybridbil som bruker elektromotoren ikke gi forurensende utslipp. I tillegg vil støynivået fra hybridbiler ved bruk av elektrisk motordrift være vesentlig lavere enn vanlige personbiler.

Batteriet som driver elektromotoren lades opp automatisk ved hjelp av brenselmotoren. Dette gjør at hybridbilen er mer fleksibel enn dagens el-biler som er avhengige av egne ladestasjoner.

8. MULIGE ENDRINGER AV ENGANGSAVGIFTEN PÅ KJØRETØY

I dette kapitlet drøfter arbeidsgruppen noen mulige alternativer for å legge om engangsavgiften. Noen av omleggingene kan også ses i sammenheng med endringer i de andre bilavgiftene (årsavgift og drivstoffavgifter). I gjennomgangen i dette kapitlet har en hovedsak sett på engangsavgiften, uten i vesentlig grad å trekke inn de andre avgiftene. I kapittel 9 har gruppen sett nærmere på enkelte av de andre avgiftene på eie og bruk av bil.

Som nevnt i kapittel 3 og 4 har engangsavgiften først og fremst et fiskalt formål, dvs. å skaffe staten inntekter. I de fleste tilfeller gir fiskalt begrunnede avgifter et effektivitetstap ved at de påvirker produksjons- og forbruksmønstre. Et høyt nivå på engangsavgiften vil normalt lede til et lavere bilkonsum. Dette kan gi seg utslag i at det anskaffes færre og mindre biler enn ellers, samt at bilene kan bli beholdt lengre. Selve utformingen av engangsavgiften vil ha betydning for hvilke biler som anskaffes. Ut fra en ren effektivitetsbetraktning bør engangsavgiften i så fall utformes slik at den i minst mulig grad påvirker hvilke biler som velges.

Valg av bilmodeller kan imidlertid gi eksterne effekter som ikke i tilstrekkelig grad er ivare tatt på andre måter. TØI har tidligere vurdert hvordan avgiften kan utformes med sikte på å oppnå maksimal velferd.¹⁸ I beregningene av velferdsvirkninger ligger både rene effektivitetshensyn, samt virkninger knyttet til kollisjonssikkerhet og bilenes utslippsteknologi. Denne analysen var basert på en enkel etterspørselsmodell for det norske nybilmarkedet. Gitt at dagens proveny fra engangsavgiften skal opprettholdes, fant TØI ut at dagens utforming av engangsavgift for personbiler ligger ganske nært et optimalt system. TØI anslo at det kan oppnås noen små velferdsforbedringer (tilsvarende 0,7 pst. av avgiftsprovenyet) ved å redusere progresjonen i vekt- og effektkomponentene, samt å erstatte slagvolumkomponenten med en proporsjonal drivstoffkomponent.

TØIs analyse bygde også på internasjonale studier som viser at etterspørselen etter større og dyrere biler er mindre prisfølsom enn etterspørselen etter små og billigere biler.¹⁹ TØI antok at det ikke var noen grunn til at tro at dette ville være svært forskjellig i Norge, noe som gir grunnlag for å argumentere for å opprettholde en viss progressiv struktur i engangsavgiften.

I henhold til mandatet har arbeidsgruppen lagt vekt på å vurdere følgende:

- Om og eventuelt hvordan engangsavgiften kan differensieres etter miljøegenskaper for å stimulere til at det anskaffes mer miljøvennlige biler.
- Forholdet mellom engangsavgiften og bilens sikkerhet.

¹⁸ Jensen, Trond og Sandberg Eriksen, Knut (1999)

¹⁹ F.eks. Berry et. al. (1995)

- Hvordan systemet kan utformes slik at nye kjøretøyteknologier kan fanges opp på en hensiktsmessig måte.
- Avgiftstekniske forhold ved en eventuell omlegging.
- Konsekvensene av å endre nivået på engangsavgiften.

8.1 Differensiering etter miljøkjennetegn

Som nevnt tidligere er engangsavgiften først og fremst begrunnet ut fra fiskale formål. For at det skal være formålstjenlig å innarbeide eventuelle miljøegenskaper i engangsavgiften, bør dette være egenskaper som ikke kan ivaretas på en bedre måte gjennom andre virkemidler enn engangsavgiften. For at det skal være teknisk mulig å gjennomføre en differensiering av engangsavgiften etter miljøegenskaper, må dette være egenskaper som framkommer av bilens typegodkjenning. En eventuell omlegging i 2004 er dessuten avhengig av å basere seg på informasjon som er tilgjengelig i veimyndighetens motorvognregister. Informasjon om lokale utslipp til luft vil ikke bli tilgjengelig i motorvognregisteret.

En mulig måte å ta hensyn til lokale utslipp på ville være å gi lettelsener i engangsavgiften for biler som oppfyller framtidige utslippskrav (EURO-krav). Figur 6.1 og Figur 6.3 viser imidlertid at forskjellene i tillatt utslippsnivå i framtiden vil bli svært små. En slik omlegging ville også blitt administrativt kostnadskreven, siden bileierne ville måtte dokumentere at de oppfyller framtidige EURO-krav. Som det går fram av kapittel 6 og vedlegg 1, er også de årlige eksterne kostnadene knyttet til *lokale utslipp til luft* (NO_x, HC og partikler) ved bruk en ny personbil anslått å ligge på et lavt nivå. For en bensindrevet personbil ligger de årlige kostnadene på i størrelsesorden 300 kroner (middels anslag) for en 2003-modell (EURO 3), mens kostnadene fra en tilsvarende ny dieselbil ligger på nærmere 700 kroner (middels anslag). Disse utslippene vil bli redusert når nye EURO-krav trer i kraft i 2006 (EURO 4).

Det er langt større forskjell i utslippskostnader mellom en ny bil og en eldre bil, jf. kapittel 6. For å bedre den lokale luftkvaliteten vil det være mer å hente ved å utforme incentiver som gjør det mer kostbart å kjøre en eldre og mer forurensende bil enn en nyere bil. Arbeidsgruppen viser derfor til kapittel 9 der gruppen drøfter andre avgifter på eie og bruk av bil. Arbeidsgruppen frarår at engangsavgiften blir differensiert etter lokale utslipp til luft.

Personbilenes *motor og avgasstøy (standstøytallet)* er en del av typegodkjenningen og inngår derfor i typegodkjenningsregisteret. Det vil derfor på sikt være teknisk mulig å differensiere engangsavgiften for nye biler etter bilenes motorstøy. Motorstøyen er målt hos en bil som står stille og ruser motoren. Motorstøyen vil dominere støyen fra biler i lave hastigheter, mens ved høye hastigheter vil dekkstøyen og typen veidekke bety mer. På bakgrunn av at støymålingene som inngår i typegodkjenningen ikke gir et representativt bilde av bilens samlede støyegenskaper, frarår arbeidsgruppen å differensiere engangsavgiften etter motorstøy.

I møtet som arbeidsgruppen hadde med referansegruppen 13. desember 2002, var det flere organisasjoner som gikk inn for å innføre en *CO₂-komponent* eller drivstoffkomponent i engangsavgiften. En eventuell CO₂-komponent kan tenkes å erstatte eller supplere enkelte av dagens komponenter. Drivstofforbruk og CO₂-utslipp er en del av personbilens typegodkjenning og data for dette inngår i kjøretøyregisteret for personbiler f.o.m. 2000. Det vises til egen omtale av drivstoff-/CO₂-komponent i 8.5.

8.2 Differensiering etter kjennetegn for sikkerhet

Det er mange faktorer som påvirker sikkerheten i biler, og ofte skilles det mellom forebyggende tiltak, som ABS-bremser, antiskrenssystemer og lignende, og skadebegrensende tiltak, som trer i funksjon når skaden har skjedd.

En fordel med omleggingen av engangsavgiften i 1996 var at fordyrende sikkerhetsutstyr ikke utløste ekstra avgift. På den måten kunne en gå bort fra det kompliserte systemet med sjablonfradrag for enkelte typer sikkerhetsutstyr. En del egenskaper som øker bilens sikkerhet bidrar også til å øke bilens vekt (bjelkeforsterkninger mv.). Den progressive vektavgiften vil derfor utløse økt avgift for utstyr som øker bilens vekt. På den annen side vil det normalt være en ulempe for andre trafikanter å møte en tyngre bil i en kollisjon.

Også egenskaper som knytter seg til bilens sikkerhet må av avgiftstekniske årsaker framkomme av bilens typegodkjenning. Pr. i dag er det ingen spesifikke egenskaper ved bilens sikkerhet som går fram av bilens typegodkjenning. I tillegg er det et spørsmål om hvilke sikkerhetsegenskaper som eventuelt skal vektlegges. Det kan argumenteres for at sikkerheten for de som befinner seg inne i bilens kupé bør vektlegges mindre enn den utvendige sikkerheten, dvs. sikkerheten for de som blir truffet av bilen. Det skyldes at den som anskaffer bilen vil ta hensyn til egenskaper som knytter seg til bilens innvendige sikkerhet. På den annen side kan det sitte passasjerer i bilen som ikke har kunnet påvirke valget av bil, samt at fellesskapet må dekke sykehusutgifter ved personskader.

EuroNCAP er et ganske omfattende testopplegg av nye bilers sikkerhet for de som sitter inne i bilen, og for fotgjengere som blir truffet av bilen. De fleste nye bilmerker som ble solgt i 2000 og 2001 er blitt testet og gradert ut fra hvor stor mekanisk påkjenning dukker påføres i testprogrammet. Resultatene fra testene er blitt benyttet til å beregne mulig nedgang i antall drepte og hardt skadde pr. år i Norge hvis bare biler med høy "score" blir solgt.²⁰ Det maksimale potensialet anslås til 10 pst. reduksjon i drepte og hardt skadde i lettere personbiler, tilsvarende 3 og 9 pst. for fotgjengere og 1 og 3 pst. for syklistene. For å oppnå dette er det bl.a. forutsatt at hele bilparken blir skiftet ut med de mest trafikksikre bilene. Imidlertid er det ikke tilfredsstillende avklart i hvilken grad biler som har et bra testresultat for den indre sikkerheten også har et bra testresultat når det gjelder fotgjengersikkerheten.

²⁰ Elvik (2002)

Fotgjengertesten tyder på at de skadereduserende tiltakene ovenfor disse er lite utviklet i forhold til den indre sikkerheten.

For gruppen vil det trolig i første rekke være interessant med testene av bilenes fotgjengersikkerhet. De som sitter inne i bilen vil i større grad ha tatt hensyn til bilens kollisjonssikkerhet når bilen blir anskaffet, mens de som blir truffet av den ikke kan påvirke valg av bil. EuroNCAP er ikke en obligatorisk test, og omfatter dermed ikke alle nye personbiler. Dette gjør at det ikke er aktuelt knytte disse testene opp mot avgiftssystemet på kort sikt.

8.3 Nye kjøretøyteknologier

El-biler har vært på markedet i flere år. Flere bilprodusenter har startet produksjon av såkalte hybridbiler, dvs. biler med kombinert forbrennings- og el-motor. I fremtiden vil det trolig også komme biler med brenselceller på markedet, dvs. biler med motorer uten direkte miljøskadelige utslipp dersom drivstoffet er hydrogen. Disse har en helt annen konstruksjon enn tradisjonelle forbrenningsmotorer, jf. nærmere omtale i kapittel 7.

En svakhet ved dagens system er at biler med nye kjøretøyteknologier ikke automatisk blir fanget opp, og det må lages spesialregler for at slike biler skal få en ønsket avgiftsmessig behandling. Et ønske for et framtidig system er at det er mest mulig generelt utformet, og systemet bør omfatte alle typer personkjøretøy uten at det blir behov for spesialregler.

Både bilens vekt og bilens effekt vil være aktuelle komponenter i et framtidig system for engangsavgiften. Slagvolum er imidlertid knyttet direkte til tradisjonell forbrenningsteknologi, og vil være et klart mindre robust avgiftsgrunnlag over tid enn de to andre. Det er også grunn til å forvente at nye kjøretøyteknologier vil innebære reduserte CO₂-utslipp, slik at også denne komponenten vil spille en mindre rolle over tid. Sammenliknet med slagvolum, kan en CO₂-komponent ha den fordel at reduksjonen av skattegrunnlaget kan knyttes mer bevisst opp mot en komponent som det er ønskelig å redusere, og at en på den måten kan fjerne dagens særregler for biler med lave CO₂-utslipp (hybridbiler og el-biler).

8.4 Avgiftstekniske forhold

Eventuelle endringer i engangsavgiften fra 1. januar 2004 må baseres på egenskaper ved bilene som er tilgjengelig i motorvognregisteret. Egenskaper som ikke er med i dette registeret vil være aktuelle på lengre sikt såfremt dette er egenskaper som inngår i bilenes typegodkjenning. Vegdirektoratet skal starte arbeid med et nytt sentralt register for motorkjøretøy. Toll- og avgiftsdirektoratet er i den forbindelse invitert til å delta aktivt i utformingen av dette registeret. Dette skyldes bl.a. at en i fremtiden ser fordeler ved å ha ett sentralt register som i størst mulig utstrekning kan ivareta avgiftstekniske forhold som knytter seg til biler og bilhold.

Det vil også komplisere systemet dersom en legger inn informasjon som kun omfatter nye biler, og ikke de gamle. Importen av brukte biler utgjør en betydelig andel av førstegangsregistreringene, og en må i så fall benytte to forskjellige avgiftssystemer; et for nye biler og et annet for biler som er eldre enn 2000.

8.5 Nærmere om en drivstoff- eller CO₂-komponent

Som nevnt er det mulig å innføre en drivstoff-/CO₂-komponent som supplement eller erstatning til dagens komponenter i engangsavgiften. En slik komponent kan være aktuell dersom en mer direkte ønsker å tilgodese biler med lave CO₂-utslipp i avgiftssystemet.

CO₂-utslipp blir avgiftsbelagt gjennom CO₂-avgiften på drivstoff. CO₂-avgiften er et presist virkemiddel for å avgiftsbelegge CO₂-utslippene fra bilkjøring. Det skyldes at det er en nøyaktig sammenheng mellom CO₂-utslippene og bruken av drivstoff. For biler med forbrenningsmotor er det dessuten en nær sammenheng mellom vekt, motorytelser og CO₂-utslipp. I prinsippet vil en kjøper av en ny bil legge vekt på drivstofforbruket som en del av totaløkonomien ved valg av bilmodell. Det kan derfor bli en form for dobbelt virkemiddelbruk dersom lave CO₂-utslipp også skal belønnes gjennom systemet for engangsavgift. CO₂-avgiften i veisektoren er dessuten høyere enn i andre sektorer. All ytterligere virkemiddelbruk knyttet til å redusere disse utslippene vil derfor ikke være kostnadseffektive.

En CO₂-komponent kan imidlertid gi et sterkere signal enn i dag om å velge en bil med lave CO₂-utslipp. Det er for eksempel ikke uten videre gitt at en ved valg av bilmodell i tilstrekkelig grad tar hensyn til bilens drivstofforbruk. Dette kan blant annet skyldes mangel på informasjon. Ved at engangsavgiften blant annet blir beregnet på bakgrunn av CO₂-utslippene, kommer dette bedre til syne. En annen fordel med en CO₂-komponent kan være at den kan gi grunnlag for en mer helhetlig behandling av for eksempel hybrid- og el-biler i avgiftssystemet. En mulighet i så måte er for eksempel å erstatte slagvolumskomponenten i engangsavgiften med en CO₂-komponent.

En eventuell CO₂-komponent synes mest aktuell som erstatning for dagens slagvolumkomponent, siden denne komponenten er den minst framtidssrettede. Alle biler vil ha en effekt og en vekt, mens man i framtiden sannsynligvis vil få en økt utbredelse av biler som ikke har slagvolum. Arbeidsgruppen viser imidlertid også til at det for enkelte nye biler er mulig å manipulere effekten. Arbeidsgruppen viser til at dette var en av begrunnelsene for at det ble innført en slagvolumkomponent ved omleggingen i 1996. Ved å spre avgiftsleggingen på flere komponenter ville incentivet til slik manipulering blir mindre. Dagens og fremtidig omfang av dette problemet er ukjent for arbeidsgruppen. En begrunnelse for effektkomponenten er at det er forholdsvis nær sammenheng mellom bilens effekt og bilens pris. På den måten er komponenten egnet til å ivareta visse fordelingshensyn ved engangsavgiften.

I vurderingen av en CO₂-komponent har arbeidsgruppen lagt vekt på:

- At CO₂-komponenten kan bidra til at folk anskaffer biler med lavere CO₂-utslipp.

- Om det er mulig å få et mer helhetlig og framtidsrettet system.
- At CO₂-komponenten ikke gir en utilsiktet virkning på sammensetningen av bilparken mht. lokale utslipp til luft, for eksempel ved at andelen diesebiler øker.
- At CO₂-komponenten ikke skaper betydelige tekniske problemer mht. avgiftsberegning av varebiler, kombinerte biler, minibusser og importerte bruktbiler.

Virkning på CO₂-utslipp

Det er nær sammenheng mellom dagens komponenter i engangsvgiften og CO₂-utslippene, jf. omtalen under avgiftstekniske problemstillinger nedenfor. En CO₂-komponent vil imidlertid rette seg mer direkte mot bilens drivstofforbruk og CO₂-utslipp enn dagens slagvolumkomponent. Ved hjelp av en foreløpig versjon av BIG2-modellen fra Transportøkonomisk institutt, har arbeidsgruppen fått beregnet virkningene på salget av nye biler dersom dagens slagvolumkomponent ble erstattet av en CO₂-komponent, jf. nærmere omtale i vedlegg 2.

Dersom en beholder en progresjon som om lag svarer til dagens slagvolumkomponent, vil en provenynøytral omlegging innebære meget små virkninger mht. valg av bilmodeller. Beregningene tyder på at det kan bli valgt nye biler som i følge typegodkjenningen slipper ut knapt 0,5 pst. mindre CO₂ pr. km enn de bilene som blir kjøpt med dagens avgiftssystem. Den mest framtrædende virkningen er at antallet diesebiler øker på bekostning av bensinbiler. Dette skyldes at diesebiler benytter gjennomgående mindre drivstoff pr. kjørte km enn bensinbiler.

En slik omlegging til en CO₂-komponent vil bidra til at den gjennomsnittlige avgiften på diesebiler blir redusert med 23 - 24 000 kroner, mens gjennomsnittlig engangsvgift på bensinbiler øker med 3 - 4 000 kroner. Den skisserte omleggingen til en CO₂-komponent vil bidra til at avgiftsforskjellen mellom en diesel- og bensinbil blir redusert til knapt 7 000 kroner. I dagens avgiftssystem har dieselbilene i gjennomsnitt vesentlig høyere engangsvgift enn bensinbilene. Dette skyldes at de dieselbilene som selges i Norge er større bilmodeller enn bensinbilene. I gjennomsnitt veier dieselbilene om lag 250 kg mer enn bensinbilene, og har et gjennomsnittlig slagvolum som er om lag 350 ccm større enn hos bensinbilene. For en bil av omtrent samme modell er imidlertid forskjellen mellom bensin- og diesebiler langt mindre; en dieselbil veier om lag 50-60 kg mer enn en bensinbil.

Det er mulig å få oppnå noe større virkninger på sammensetningen av nybilkjøpene dersom det utformes et mer progressivt system enn i dag. Selv med en ganske kraftig progresjon, indikerer beregningene en forholdsvis moderat reduksjon i CO₂-utslippene fra nye kjøretøy. Modellresultatene tyder på at det er vanskelig å påvirke valget av ny bil slik at reduksjonen i CO₂-utslippene blir særlig større enn 1-2 pst. Sett i forhold til den teknologiske utviklingen som knytter seg til produksjonen av biler, synes mulighetene for å påvirke CO₂-utslippene gjennom en CO₂-komponent i engangsvgiften å være forholdsvis begrenset. Fra 1992 til 2001 gikk CO₂-utslippene for nye biler som ble solgt i Norge ned med i størrelsesorden $\frac{3}{4}$ pst. pr. år.

Det knytter seg opplagt stor usikkerhet til de beregningene som er gjennomført vha. BIG2-modellen. Det skyldes i første rekke at det er en krevende oppgave å tallfeste en modell som skal belyse forbrukerens valg av bilmodeller. På den annen side er BIG2 tallfestet med utgangspunkt i et omfattende datamateriale for perioden 1992-2001, og i modellen kan bilkjøperne velge mellom drøyt 1 000 forskjellige bilmodeller. Arbeidsgruppen er ikke kjent med at det foreligger noe bedre analyseverktøy til dette formålet enn BIG2-modellen.

Et framtidig system

I det gjeldende avgiftssystemet er el-biler fritatt fra engangsavgift, mens hybridbiler kun belastes med effektavgift for brenselmotoren. For hybridbilene er det dessuten et sjablonfradrag for vekten av batteripakken og elektromotoren. Som nevnt er det ønskelig å få et mer helhetlig og framtidsrettet system som kan gi grunnlag for å fjerne dagens spesialbehandling av f.eks. hybrid- og el-biler i avgiftssystemet.

Dersom en opphever dagens særregler for hybridbiler i avgiftssystemet, vil den eneste hybridbilen som omsettes på det norske markedet få om lag 4 000 kroner høyere engangsavgift med en CO₂-komponent enn med dagens system. På grunn av det lave drivstofforbruket gir overgangen fra slagvolum til CO₂ isolert sett en lettelse på om lag 10 000 kroner, men den økte vektavgiften mer enn oppveier dette.

El-biler er fullstendig fritatt fra engangsavgift. Dersom el-bilene kommer innenfor de generelle avgiftsreglene med en CO₂-komponent, vil el-bilene bli belastet med engangsavgift for bilenes vekt og motoreffekt. For el-bilen Think vil dette innebære en samlet engangsavgift på om lag 34 000 kroner. Fritaket for engangsavgift på el-biler ble innført for å stimulere til uttesting av el-biler som mer miljøvennlig kjøretøyteknologi, jf. St.prp. nr. 1 (1989-90) og Budsjett-innst. S. nr. 13 (1989-90). Dersom en avgiftsskjerpelse på 34 000 kroner ikke er i tråd med intensjonene bak dagens avgiftsregler, vil en CO₂-komponent ikke fullt ut kunne ivareta slike hensyn. I så fall måtte CO₂-utslippene, slik de er oppgitt i typegodkjenningen, vært den eneste komponenten i engangsavgiften. I den grad en eventuell CO₂-komponent ikke kan bidra til å fjerne særbehandlingen av f.eks. hybrid- og el-biler i avgiftssystemet, vil en ikke kunne oppnå et mer enhetlig avgiftssystem.

Virkninger på lokale utslipp til luft

Som nevnt er den mest framtrepende virkningen av en CO₂-komponent i engangsavgiften at antallet dieslbiler øker på bekostning av bensinbiler. Dieslbiler forårsaker noe større utslipp av bl.a. NO_x og partikler enn bensinbiler. Ved en gjennomsnittlig årlig kjørelengde på 13 900 km er de lokale utslippskostnadene for en ny diesebil anslått å være om lag 5-600 kroner pr. år høyere enn for en ny bensinbil, jf. vedlegg 1. BIG2-beregningene indikerer at en CO₂-komponent vil kunne øke salget av nye dieslbiler med 2 – 2 500 pr. år, mens salget av bensinbiler blir tilsvarende redusert. De samfunnsøkonomiske kostnadene på kort sikt vil derfor være små. Sammenliknet med en videreføring av dagens avgiftssystem vil imidlertid de

samfunnsøkonomiske kostnadene tilta noe etter hvert som diesebilene vil utgjøre en større andel av bilbestanden. Denne effekten vil imidlertid modereres når de nye EURO-kravene trer i kraft fra 2005 og 2008, og der grenseverdiene for utslipp fra nye bensin- og dieserbiler blir redusert med 50 pst.

I dagens system for drivstoffavgifter blir dieserbiler tilgodesett ved at dieselavgiften er vesentlig lavere enn bensinavgiften. På denne bakgrunn synes det lite hensiktsmessig å legge opp til et system for engangsavgiften som ytterligere tilgodeser dieserbilene. I så fall er det nødvendig at det innføres en miljødifferensiert årsavgift, jf. nærmere omtale i kapittel 9.

Avgiftstekniske problemstillinger

De CO₂-utslippene som framgår av bilens typegodkjenning er beregnet innendørs i laboratorium vha. et spesielt måleutstyr. Målingene fanger opp at bilene har ulik motorteknologi og ulik faktisk kjøremotstand på vei. Motorene belastes imidlertid relativt svakt (svak akselerasjon tilsvarende 0 til 100 km/t på 65 sekunder) uavhengig av bilens maksimaleffekt og bilens egenvekt. Dette innebærer at de beregnede CO₂-utslippene ikke vil fange opp alle kjøremåter ved bilen som er relevant for det reelle drivstofforbruket. De målte forskjellene i CO₂-utslippene vil derfor ikke gi uttrykk for forskjeller i faktiske utslipp ved praktisk bruk av bilen, noe som kan svekke legitimiteten til CO₂-komponenten som miljøbegrunnet avgiftsgrunnlag. Disse svakhetene taler for at en eventuell CO₂-komponent ikke bør gis for stor vekt i avgiftssystemet.

I typegodkjenningsregisteret inngår CO₂-utslipp foreløpig kun for personbiler. Registeret kan imidlertid tilrettelegges for å håndtere enkeltregistreringer av andre kjøretøy hvor CO₂-utslipp framgår av typegodkjenningen. Det må i tilfelle gjøres endringer i motorvognregisteret og forhåndsgodkjenningsregisteret.

Avgiften for varebiler, kombinerte biler og minibusser beregnes i dag som en prosentsats av avgiften for personbiler. Så lenge CO₂-utslippene ikke framgår av typegodkjenningen, må avgiften for disse bilene beregnes på en alternativ måte. Det mest naturlige vil være å først beregne bilens CO₂-utslipp på bakgrunn av en eller flere av dagens komponenter i engangsavgiften. Beregninger som arbeidsgruppen har utført indikerer at en stor del av CO₂-utslippene for personbiler med årganger fra 1999-2002 kan forklares vha. bilens vekt, motoreffekt og slagvolum. En stor del av CO₂-utslippene kan også forklares av bilens vekt alene. Forenklingshensyn kan tale for å kun benytte bilens vekt, mens hensyn til noe mer nøyaktighet kan tale for å inkludere alle variablene. Uansett valg av beregningsmetode bør det skilles mellom bensin og dieserbiler, der forskjellen i drivstofforbruket er stor ved samme vekt, effekt og slagvolum. Det er uansett usikkert i hvor stor grad en lineær sammenheng de ulike komponentene og drivstofforbruk for personbiler også vil være gjeldende for andre typer kjøretøy.

En annen ulempe med CO₂-komponenten er at den kun inngår i kjøretøyregisteret f.o.m. 2000. Dette innebærer at en også må benytte en alternativ beregningsmetode for bruktimporterte biler. En mest mulig korrekt beregning av CO₂-utslippene for eldre biler innebærer dessuten at en må ta hensyn til at gjennomsnittlige CO₂-utslippene har gått ned over tid. En måte å gjøre dette på kan være å legge inn en trendmessig økning i CO₂-utslippene for et gitt nivå på vekt og motoregenskaper etter hvert som en går tilbake i tid. Det er mulig at det kan være hensiktsmessig å innføre en grovere beregningsmetode enn dette. Denne må imidlertid sikre at eldre biler som importeres brukt blir behandlet likt med andre biler som omsettes på det norske markedet.

Etter arbeidsgruppens oppfatning er det teknisk mulig å innføre en CO₂-komponent i engangsavgiften. En slik komponent vil imidlertid komplisere avgiftssystemet ved beregning av avgift på varebiler, kombinerte biler, minibusser og bruktimporterte biler på kort sikt. På noe lengre sikt kan det imidlertid komme krav om måling av CO₂-utslipp av varebiler og minibusser. Over tid vil det også bli mindre aktuelt å importere bruktbiler som er eldre enn 2000-modeller. En CO₂-komponent vil dermed kunne bli mindre komplisert å håndtere på noe lengre sikt.

Samlet vurdering

Beregninger tyder på at en CO₂-komponent som erstatter dagens slagvolumkomponent i engangsavgiften i liten grad vil bidra til at folk velger bil med lavere CO₂-utslipp. I den grad en eventuell CO₂-komponent ikke kan bidra til å fjerne særbehandlingen av f.eks. hybrid- og el-biler i avgiftssystemet, vil en heller ikke kunne oppnå et mer enhetlig avgiftssystem. En CO₂-komponent i engangsavgiften vil bidra til antallet dieslbiler øker på bekostning av bensinbiler. Dieslbiler forårsaker noe større utslipp av bl.a. NO_x og partikler enn bensinbiler, men utslippene fra nye dieslbiler vil bli redusert betydelig de nærmeste 2-5 årene. Det er teknisk mulig å innføre en CO₂-komponent i engangsavgiften, men beregningen av engangsavgift vil på kort sikt bli mer komplisert for de fleste varebiler, kombinerte biler, minibusser og bruktimporterte biler.

Etter en samlet vurdering synes arbeidsgruppen at de begrensede gevinstene knyttet til at det velges biler med marginalt lavere CO₂-utslipp ikke står i forhold til de kostnadene som en pådrar seg ved å komplisere avgiftssystemet og stimulere til valg av biler med noe større lokale utslipp til luft. Arbeidsgruppen frarår derfor at det blir innført en CO₂-komponent i engangsavgiften nå. Om noen år vil partikkelutslippene fra nye dieslbiler bli redusert. CO₂-utslippene vil også trolig bli en del av typegodkjenningen og inngå i motorvognregisteret for varebiler og minibusser. Da kan det vurderes innført en CO₂-komponent.

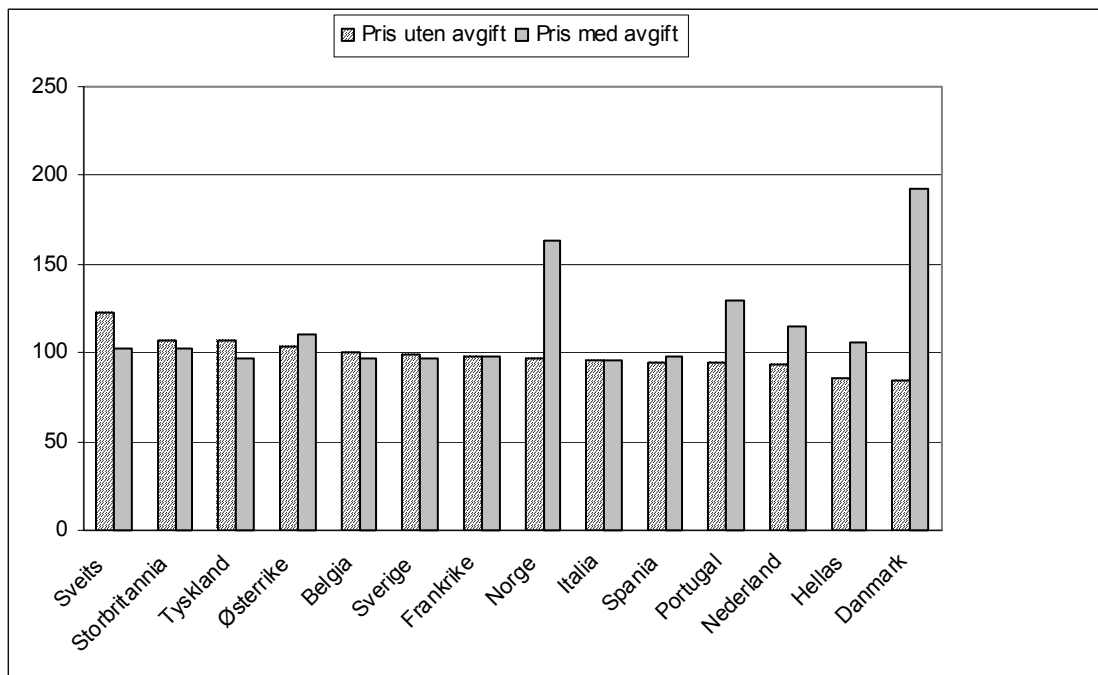
8.6 Verdiavgift

Verdiavgiften på biler i det normale prissegmentet ble avviklet i forbindelse med omleggingen av bilavgiftene i 1996. Verdiavgiften på kostbare biler ble fjernet i 1998. De fleste land som har engangsavgift på kjøretøy har dette i form av verdiavgift. En verdiavgift vil i prinsippet være mer nøytral mht. til valg av kjøretøy enn avgifter som er

basert på bilenes 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. Dersom importprisene blir redusert, kan dette gi en ganske stor samfunnsøkonomisk gevinst, jf. Holden (1996). En undersøkelse av nybilprisene i en del europeiske land indikerer at nybilprisene i Norge ekskl. avgift ligger noe lavere enn gjennomsnittet i EU. Prisene før avgift ligger imidlertid høyere enn andre land med høye engangsavgifter, for eksempel Danmark, jf. Figur 8.1. Det presiseres at indeksene for pris uten avgift ikke kun gjenspeiler ulikheter i importprisene. Norge har høyere kostnader, høyere rentenivå og høyere transportkostnader, noe som også kan bidra til en høy pris før avgift. I tillegg kan det være betydelige kortsiktige variasjoner i relative bilpriser mellom Norge og EU-landene pga. variasjoner i valutakursen. Regnet i felles valuta lå norske bilpriser vesentlig høyere enn i disse landene rundt årsskiftet 2002-2003. Reduserte bilpriser i Norge og svekket kronkurs har bidratt til at norske bilpriser ekskl. avgifter har falt betydelig siden årsskiftet.

Figur 8.1 Bilpriser i Europa april 2003. Indekser. (Gj.snitt EURO-land=100)



Kilde: Eurocarprice.com, April 2003

Som nevnt tidligere, vil en progressiv verdiavgift ha en del ulemper mht. mulighetene for å manipulere avgiftsgrunnlaget. Dessuten vil en verdiavgift komplisere avgiftsberegningen av bruktimporterte biler betydelig. I tillegg vil fordyrende sikkerhetsutstyr utløse økt avgift. EU arbeider også med et regelverk som kan innebære at bilprisene ekskl. avgift vil jevnes kraftig ut mellom ulike land og forhandlere i Europa. Produsentens mulighet til å operere med forskjellig

forhandlerpris til de ulike land er avhengig av at importørene kan styre distribusjonen til bestemte forhandlere, og begrense muligheten for videresalg til forhandlere og forbrukere i andre land. Normalt vil slike begrensninger stride mot det generelle forbudet (i EU og etter EØS-avtalen) mot å inngå konkurransehennende avtaler. Når slike systemer likevel eksisterer, har dette sammenheng med at bilbilbransjen er gitt tidsbegrenset gruppeunntak fra dette forbudet. Unntaket er nylig revidert ved en ny forordning som trådte i kraft 1. oktober 2002. Generelt forsøker den nye forordningen å gjøre autoriserte forhandler mindre avhengig av produsent. Muligheten for privatimport blir også styrket. Det er grunn til å tro at endringene vil gjøre det vanskeligere å differensiere bilprisen ut fra hvilket land kjøretøyet skal selges i.

Dersom det skal være aktuelt å vurdere å gjeninnføre en verdiavgiftskomponent, må mulig gevinst ved å presse ned importprisen på biler være åpenbar, og av en viss størrelse. Arbeidsgruppen kan derfor ikke se at det kan være sterke argumenter for at en verdiavgift vil bidra til vesentlig lavere importpriser over tid, og vil derfor frarå at det gjeninnføres en verdiavgift.

8.7 Endre vektlegging og progresjon innenfor dagens beregningsgrunnlag

Pr. i dag utgjør vekt-komponenten drøyt halvparten av engangsavgiften, slagvolum utgjør i underkant av 30 pst., mens effekt utgjør knapt 20 pst. Vekt-komponentens betydning har økt de siste årene, fordi bilene har blitt gradvis tyngre, mens slagvolumet har gått ned.

Den sterke progresjonen i alle tre komponentene av avgiften kan imidlertid være problematisk i forhold til grensene mot varebiler og minibusser. For større biler blir avgiftsbesparelsen veldig stor dersom en velger varebil (2-seter) framfor personbil. Avgiftssystemet kan dermed gi et incitament til at en heller velger en større varebil eller en minibuss til personformål enn en personbil. Progresjonen kan i prinsippet variere fra en stykkavgift (fast avgift pr. bil) til et enda mer progressivt system enn i dag. En stykkavgift vil være et enkelt system, men er trolig ikke hensiktsmessig dersom en legger vekt på fordelingsegenskaper og en viss grad av nøytralitet ved et høyt avgiftsnivå. Den sterke progresjonen i komponentene gir på den annen side incentiver til å kjøpe relativt små personbiler. Det kan være gunstig for miljøet og sikkerheten. Som tidligere omtalt har høy vekt på bilene negativ ekstern effekt ved kollisjon.

8.8 Endre nivået på engangsavgiften

Et høyt nivå på engangsavgiften i kombinasjon med et behov for å skjerme typiske næringskjøretøy fra avgiften gir opphav til flere utilsiktede tilpasninger. Typiske næringskjøretøy som varebiler, kombinerte biler og minibusser dekker til en viss grad det samme behovet som personbiler. Avgiftssystemet bidrar dermed til uønskede tilpasninger ved at det blir lønnsomt å anskaffe typiske næringskjøretøy til privat bruk eller bygge om personbiler til varebiler. På dette grunnlaget anser gruppen det som ønskelig med en endring i retning av et mer enhetlig nivå på engangsavgiften i de ulike kjøretøygruppene. I den grad en finner det hensiktsmessig å redusere

engangsavgiften, for eksempel ved å øke andre avgifter på eie og bruk av bil, bør eventuelle lettelser i engangsavgiften komme personbilene til gode.

Arbeidsgruppens medlem Torper mener i tillegg at den store differansen i avgifter mellom ulike kjøretøygrupper medfører uønskede tilpasninger ved at mange velger større biler enn ellers. Dette er blant annet uheldig ut fra miljøhensyn. Store biler gir også større skader på andre kjøretøy og personer i en ulykke. Det er dessuten samfunnsøkonomisk uheldig at det brukes ressurser på avgiftsmessige tilpasninger. I tillegg medfører dette ekstra administrative kontrollkostnader. Ved at mange såkalte næringskjøretøy brukes til privat bruk og personbiler i næring er bilavgiftssystemet lite egnet til å skille beskatning av privatpersoner og næringslivet. Engangsavgiften på varebiler-, kombibiler og minibusser bør derfor vurderes økt for å gi rom for ytterligere nedgang i engangsavgiften på ordinære personbiler.

Ved en eventuell reduksjon av engangsavgiften, finns det 2 hovedalternativer, eller kombinasjoner av disse:

- En generell (flat) reduksjon i engangsavgiften. I dette alternativet vil en opprettholde progresjonen i systemet, og dermed fortsatt gi et incentiv til å velge relativt små personbiler.
- Redusere progresjonen for personbiler. I dette alternativet vil forskjellen i avgiftsbelastning mellom en stor personbil og en stor varebil, kombinertbil eller minibuss kunne bli redusert relativt mye.

Ved hjelp av BIG2-modellen har arbeidsgruppen vurdert hvordan sammensetningen av nybilsalget blir påvirket en flat reduksjon av engangsavgiften på om lag 1 mrd. kroner. En slik reduksjon vil i følge modellen bidra til en moderat økning størrelsen på de nye bilene som anskaffes. I henhold til beregninger som er gjort av Finansdepartementet vil etterspørselen etter nye biler øke med i overkant av 3 pst. som følge av en lettelse i engangsavgiften på 1 mrd. kroner.

Arbeidsgruppen har også vurdert hvordan sammensetningen av salget av nye personbiler kan endre seg dersom 1 mrd. kroner i redusert engangsavgiften blir benyttet til å redusere progresjonen i engangsavgiften. I dette tilfellet viser BIG2-modellen langt større virkninger for sammensetningen av salget. Personbilsalget dreier klart mot større biler med høyere CO₂-utslipp. En gjør imidlertid oppmerksom på at den foreløpige versjonen av BIG-modellen ikke tar hensyn til en mulig dreining bort fra varebiler, minibusser og kombinerte biler ved en reduksjon av engangsavgiften. Dette kan i så fall bidra til å moderere disse virkningene. Dersom progresjonen skal vurderes nærmere, anbefaler arbeidsgruppen at overgangen til større personbiler vurderes opp mot mulige reduksjoner i anskaffelsene av typiske næringskjøretøy. En ferdig utviklet BIG2-modell kan bli til hjelp ved en slik vurdering.

Uansett om en velger å legge vekt på å redusere eller opprettholde progresjonen i engangsavgiften, så bør det altså skje en viss tilnærming i avgiftsleggingen av

personbiler og varebiler, minibusser og kombinertbiler ved at avgiftsreduksjonen hovedsakelig kommer personbilene til gode.

9. MULIGE ENDRINGER I ANDRE AVGIFTER PÅ EIE OG BRUK AV BIL

I mandatet er arbeidsgruppen også bedt om å vurdere forholdet til de andre avgiftene på eie og bruk av bil. Gruppen har derfor vurdert om også andre avgifter enn engangsavgiften bør endres, for eksempel årsavgiften og drivstoffavgiftene.

9.1 Drivstoffavgiftene

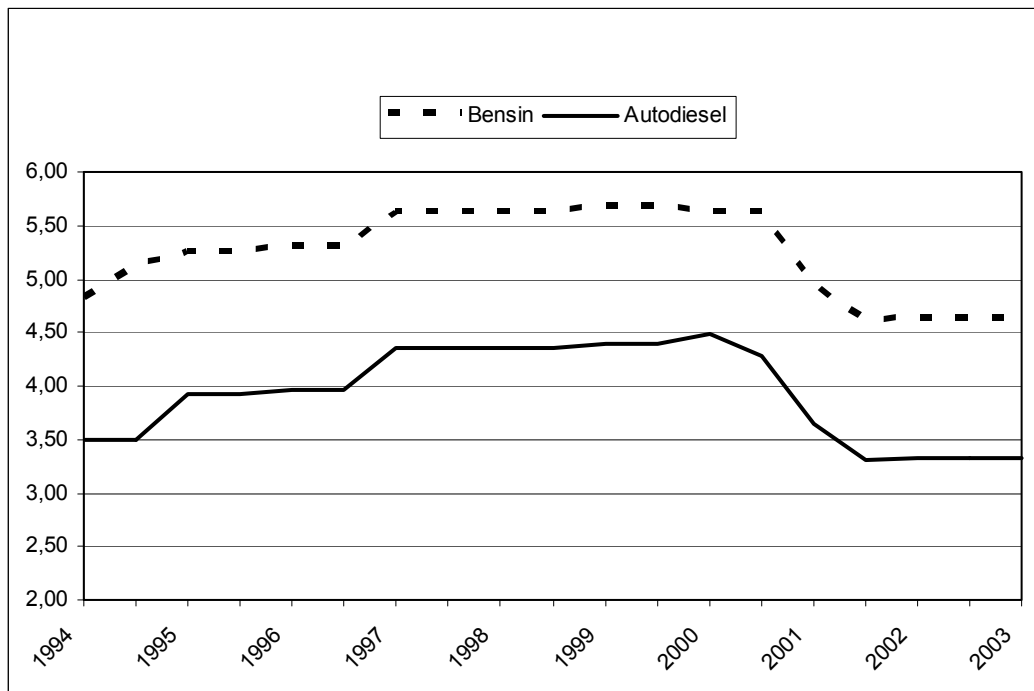
Drivstoffavgiftene bør avspeile de marginale eksterne kostnadene ved bruk av bil, i hvert fall ved kjøring utenfor de største byene. Mye tyder på at de eksterne kostnadene pr. kjøretøykm ligger høyere for dieselmotorer enn for personbiler. I 1999 anslo TØI at de marginale eksterne kostnadene for bruk av bensin i gjennomsnitt for hele landet var marginalt lavere enn bensinavgiften.²¹ For dieseldrevne kjøretøy var de marginale eksterne kostnadene vesentlig høyere enn diesellavgiften. Det knytter seg imidlertid stor usikkerhet til disse beregningene. I kapittel 6 har arbeidsgruppa vurdert ulike anslag for eksterne kostnader ved bilbruk, og det er en betydelig spredning mht. resultater fra ulike undersøkelser. Arbeidsgruppen viser til at Samferdselsdepartementet har satt i gang et nytt prosjekt i regi av ECON for å kartlegge marginale eksterne kostnader etter mønster av et opplegg som er utarbeidet i EU.

Figur 9.1 viser at avgiftene på diesel lå vesentlig lavere enn avgiftene på bensin i perioden 1994-2003. Etter en viss reell økning i avgiftene fra 1994 til 1997, ble de satt kraftig ned i perioden fra 1. juli 2000 til 1. juli 2001. Den første reduksjonen kom på autodiesellavgiften fra 1. juli 2000, etter at diesellavgiften ble økt fra 1. januar 2000. Både bensin og diesellavgiften ble redusert i to omganger i 2001, både fra 1. januar og fra 1. juli. På årsbasis bidro reduksjonene i drivstoffavgiftene fra 1. halvår 2000 til 2. halvår 2001 til en provenyreduksjon på om lag 3,2 mrd. kroner. Som figuren viser, er nivået på drivstoffavgiftene i dag lavere enn det var i 1994.

De norske drivstoffavgiftene er relativt høye i europeisk sammenheng. For bensin er det bare Storbritannia, Nederland og Tyskland som har høyere særavgifter enn Norge, jf. Figur 5.2. For autodiesel er det bare Tyskland og Storbritannia som har høyere særavgifter enn Norge. Det må imidlertid legges til at en slik sammenligning er følsom for kronkursen, samt at den generelle kjøpekraften er høyere i Norge enn i de aller fleste andre europeiske land.

²¹ Eriksen Sandberg, Knut m.fl. (1999)

Figur 9.1 Utviklingen i drivstoffavgiftene 1994-2003 (2003-kroner pr. liter)



Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå

Bruk av diesel gir større lokale utslipp til luft enn bruk av bensin. Samtidig er avgiftene på diesel vesentlig lavere enn avgiftene på bensin. På denne bakgrunn mener gruppen at det er ønskelig at avgiftsforskjellen mellom bensin og diesel jevnes ut. *Flertallet i arbeidsgruppen* viser også til at den relativt høye engangsavgiften skaper flere problemer, jf. omtale i kapittel 8. Flertallet viser også til mandatet, der det er presisert at arbeidsgruppens forslag skal være innenfor en provenynøytral ramme. Dersom det er ønskelig å redusere nivået på engangsavgiften, mener flertallet i arbeidsgruppen at en bør vurdere om deler av den generelle lettelsen av drivstoffavgiftene i 2000 og 2001 kan reverseres, spesielt på diesel.

Arbeidsgruppens medlem Bjørnstad viser til at de norske drivstoffavgiftene er høyere enn i de fleste land det er naturlig å sammenligne seg med. Dette fører til ulike konkurransevilkår for næringslivet, skaper grensehandel og gir uheldige fordelingsvirkninger. Dette medlem er enig i at drivstoffavgiftene i prinsipp bør reflektere de eksterne marginale kostnadene ved kjøring utenfor større byer. I 1999 beregnet TØI at de marginale kostnadene for bruk av bensin i gjennomsnitt for hele landet var lavere enn bensinavgiften. Bensinavgiften var dermed høyere enn den i prinsippet burde være.

Diesel anvendes i første rekke av næringslivet, og med unntak av Storbritannia og Sveits hadde alle europeiske land lavere pris på diesel enn på bensin i 2002. Dette medlemmet kan ikke tilrå at drivstoffavgiftene økes.

EU stiller krav om at såkalt *svovelfritt drivstoff* (mindre enn 0,001 pst. (10 ppm) svovelinhold) skal være tilgjengelig på markedet fra 2005, jf. omtale kapittel 7.

Arbeidsgruppen viser til at beregninger som Statens forurensingstilsyn (SFT) har utført tyder på at miljøgevinstene er større enn kostnadene ved å innføre et avgiftsincitiv for såkalt svovelfri bensin, jf. omtale i kapittel 7. Gruppen foreslår derfor at det blir innført et slikt incitiv i 2004. I den grad nye beregninger skulle indikere at også overgang til svovelfri diesel er samfunnsøkonomisk lønnsomt, anbefaler arbeidsgruppen at det også gis et avgiftsincitiv for slik diesel.

9.2 Årsavgift

Årsavgiften er i dag en fiskal avgift, kun differensiert etter noen få kjøretøytyper, jf. kapittel 4. En differensiering av årsavgiften etter miljøkjenntegn kan motivere til at flere eldre biler som har høye utslipp blir utrangert. I tillegg er det ønskelig å gjøre årsavgiften mer fleksibel, dvs. i større grad ta hensyn til hvor mye bilen benyttes i løpet av året. Det finns også en trafikkskadeavgift som forsikringsselskapene krever inn, og som har mange likhetstrekk med årsavgiften. Mye taler for at årsavgiften og trafikkskadeavgiften bør samordnes. I avsnittene nedenfor har arbeidsgruppen vurdert disse forholdene ved årsavgiften.

Miljødifferensiert årsavgift

I de fleste andre land er årsavgiften differensiert etter bilenes miljøegenskaper, jf. kapittel 5. Arbeidsgruppen som vurderte bilavgiftene i 1994, foreslo en differensiering av årsavgiften etter miljøkjenntegn.²² Årsavgiften skulle bestå av en fiskal del, og en del som var avhengig av hvilket avgasskrav kjøretøyene tilfredsstilte med hensyn til partikler og NO_x:

- Tilfredsstiller *ikke* dagens utslippskrav
- Tilfredsstiller dagens utslippskrav
- Tilfredsstiller EUs *fremtidige* avgasskrav

Det er spesielt stor forskjell mellom bensinbiler før katalysatoren ble innført i 1989, og senere bensinbiler. Dieselmotorer har dessuten gjennomgående hatt vesentlig mindre strenge utslippskrav enn bensinbiler, jf. kapittel 6. Arbeidsgruppen vil anbefale at det innføres en miljødifferensiert årsavgift for biler opp til 12 tonn. Dette vil være en langt mer treffsikker løsning for å stimulere til en nyere og mer miljøvennlig bilpark enn å differensiere engangsavgiften etter lokale utslipp til luft, jf. kapittel 6. I så fall bør det skilles mellom bensin- og dieselmotorer og hvilket EURO-krav de ulike bilmodellene oppfyller. Motorvogn- og typegodkjenningsregisterene inneholder ikke spesifikke opplysninger om hvilke avgasskrav kjøretøyene tilfredsstiller. På kort sikt kan tidspunkt for førstegangsregistrering tjene som utgangspunkt for å bestemme hvilke avgasskrav person- og varebiler tilfredsstiller. Omleggingen kan gjøres provenynøytral på kort sikt, men inntektene fra årsavgiften vil bli redusert etter hvert som de eldre bilene blir utrangert. Forskjellen i satsene bør svare til forskjellen i anslåtte eksterne miljøkostnader, jf. vedlegg 1.

²² Finansdepartementet (1994)

Som et regneeksempel på en mulig differensiering av årsavgiften etter miljøegenskaper, har arbeidsgruppen tatt utgangspunkt i de anslåtte kostnadene ved utslipp til luft i vedlegg 1. Det er skilt bensin- og dieslbiler og hvilke utslippskrav som de oppfyller. Bensin- og dieslbilene er igjen delt inn i to klasser etter vekt, dvs. over og under 2,5 tonn. I beregningene av de årlige eksterne kostnadene i Vedlegg 1 er det forutsatt at alle bilene inne disse klassene har samme årlige kjørelengde (13 900 km). Det er imidlertid en kjensgjerning at eldre biler kjøres mindre enn nye biler, og at dieslbiler i gjennomsnitt har en lengre årlig kjørelengde enn bensinbiler. Dersom beregningene bygger på en forutsetning om lik kjørelengde, vil satsene på årsavgiften på de eldste bilene bli høyere enn det den faktiske bruken tilsier. Tilsvarende vil dieslbilene få for lav årsavgift.

I dette regneeksempellet er det tatt hensyn til at de ulike årgangene av hhv. diesel- og bensinbiler har ulik kjørelengde. Årlig gjennomsnittlig utkjørt distanse for de enkelte biltyper er fra 1997 og er hentet fra SFT (1999). Disse beregningene gir 10 pst. høyere gjennomsnittlig kjørelengde enn det som er lagt til grunn i vedlegg 1. Vi har derfor korrigert de anslåtte kostnadene proporsjonalt med gjennomsnittlig årlig kjørelengde innen de enkelte gruppene. Satser og proveny for hhv. personbiler, framgår av Tabell 9.1 og Tabell 9.2.

For å anslå provenyvirkningene av denne differensieringen har en tatt utgangspunkt i OFVs tall over bilbestandens størrelse og sammensetning fra utgangen av 2001. For å beregne bilbestanden ved utgangen av 2003, er disse tallene er framskrevet vha. tall for ny bilsalg, bruktbilimport og vraking. Den miljødifferensierte delen av avgiften pr. bil (2.kolonne fra høyre) innen de forskjellige utslippskategorier er størrelsesmessig omtrent lik de eksterne utslippskostnadene. Antall biler i hver gruppe framgår også av Tabell 9.1 og Tabell 9.2. Som det går fram av tabellene gir en slik miljødifferensiering alene knappe 3 mrd. kroner lavere proveny enn dagens årsavgift.

Tabell 9.1 Miljødifferensiert del av årsavgift for personbiler basert på eksterne kostnader.

Type bil	Utslippskategori	Antall 2003/04	Km - årlig	Del avgift - kr	Mill. kr
Diesel u. 2,5 t	Til og med 1988	27 000	12 400	2 800	76
Diesel o. 2,5 t	Til og med 1988	2 400	12 400	4 800	12
Diesel u. 2,5 t	1989 – 1996	58 100	17 000	3 000	174
Diesel o. 2,5 t	1989 – 2001	4 700	20 700	3 850	18
Diesel u. 2,5 t	1997 - 00 - Euro 2	40 460	24 600	2 400	97
Diesel u. 2,5 t	2001 - 03 - Euro 3	44 200	25 300	1 400	62
Diesel o. 2,5 t	2002 - 03 - Euro 3	1 000	25 300	2 450	3
Bensin u. 2,5 t	Til og med 1988	486 600	7 500	1 700	827
Bensin o. 2,5 t	Til og med 1989	3 500	7 700	2 050	7
Bensin u. 2,5 t	1989 - 96 - Euro 1	607 300	13 500	400	243
Bensin o. 2,5 t	1990 - 98 - Euro 1	1 400	13 600	800	1
Bensin u. 2,5 t	1997 - 03 Euro 2/3	665 000	19 200	350	233
Bensin o. 2,5 t	1999 - 03 Euro 2/3	900	19 400	400	0
SUM		1 942 560			1 753

Kilde: Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet

Tabell 9.2 Miljødifferensiert del av årsavgift for vare- og kombinerte biler basert på eksterne kostnader.

Type bil	Utslippskategori	Antall 2003/04	Km - årlig	Del avgift - kr	Mill kr
Diesel u. 1,7 t	Til og med 1988	13 800	4 000	1 300	18
Diesel o. 1,7 t	Til og med 1988	9 000	4 000	1 550	14
Diesel u. 1,7 t	1989 - 1996	26 000	9 400	1 400	36
Diesel o. 1,7 t	1989 - 2001	129 000	12 000	2 000	258
Diesel u. 1,7 t	1997 - 00 - Euro 2	21 400	15 100	1 850	39
Diesel u. 1,7 t	2001 - 03 - Euro 3	17 000	19 000	1 200	20
Diesel o. 1,7 t	2002 - 03 - Euro 3	27 000	19 000	1 850	50
Bensin u. 1,7 t	Til og med 1989	33 000	8 000	1 400	46
Bensin o. 1,7 t	Til og med 1989	5 400	8 000	1 450	7
Bensin u. 1,7 t	1990 - 96	25 400	13 500	700	17
Bensin o. 1,7 t	1990 – 98	20 500	14 000	800	16
Bensin u. 1,7 t	1997 - 03 Euro 2/3	38 000	19 100	350	13
Bensin o. 1,7 t	1999 - 03 Euro 2/3	10 000	19 200	400	4
SUM		375 500			542

Kilde: Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet

I den praktiske utformingen av systemet bør en vurdere om flere av gruppene av forenklingshensyn bør slås sammen. For personbiler med dieselmotorer synes forskjellene å være små for biler t.o.m. EURO 2. Det kan også stilles spørsmål om det er hensiktsmessig å skille mellom personbiler og varebiler og kombinerte biler innefor samme vektklasse

Som det går fram av Tabell 9.1 og Tabell 9.2 vil et slikt system premiere nyere bensinbiler, mens eldre dieslbiler generelt kommer dårligere ut. Også bensinbiler eldre enn 1989 vil komme dårligere ut når en tar hensyn til at det må legges en fiskal komponent i bunnen av systemet for at det skal være provenynøytralt. En slik belønning av nyere biler i årsavgiftssystemet kan dessuten bidra til at bilenes sikkerhetsegenskaper bedres.

Fordelingsvirkningene av et slikt system kan imidlertid være ugunstige. Det skyldes at eiere av eldre biler i gjennomsnitt har lavere inntekter enn eiere av nyere biler. Disse virkningene er ikke kartlagt på grunn av mangelfullt datagrunnlag. Blant annet mangler forbruksundersøkelsen fra SSB informasjon om bilkostnader knyttet til årsmodeller mv.

Arbeidsgruppen har også rent illustrasjonsmessig vurdert hvordan en miljødifferensiert årsavgift kan utformes for tyngre dieslbiler som nyttes i godstransport, jf. Tabell 9.3. En tilsvarende differensiering av årsavgiften for tyngre bensinbiler og busser bør også vurderes. For de tyngre dieslbilene (3,5 – 12 tonn) er EURO 5 satt som et "null-punkt", dvs. at det ikke er lagt inn miljøkostnader for biler som oppfyller dette utslippskravet. Med de faktisk anslåtte utslippskostnadene i vedlegg 1 ville satsene blitt en del høyere. Dette ville bidratt til at kjøretøy med tillatt totalvekt under 12 tonn ville fått vesentlig høyere årsavgift enn tyngre kjøretøy over 12 tonn, der EURO 3 gir null i miljødifferensiert årsavgift. Systemet for miljødifferensiering av årsavgiften for tyngre kjøretøy over 12 tonn bør imidlertid vurderes på nytt i lys av endringer for kjøretøyene under 12 tonn.

Tabell 9.3 Miljødifferensiert del av årsavgift for dieselgodsbiler over 3,5 og under 12 tonn basert på eksterne kostnader. Euro 5 har ingen avgift.

Type bil	Utslippskat.	Antall - 2003/04	Km pr. år	Del avgift - kr	Mill. kr
Diesel u. 7.5 t	Til og med 1992	15 000	10 000	4 000	60
Diesel o. 7.5 t	Til og med 1992	2 400	13 000	8 600	21
Diesel u. 7.5 t	1993 - 1996	8 900	23 000	4 600	41
Diesel o. 7.5 t	1993 - 1996	650	26 000	6 600	4
Diesel u. 7.5 t	1997 - 2001	13 400	33 000	3 000	40
Diesel o. 7.5 t	1997 - 2001	1 200	40 000	4 400	5
Diesel u. 7.5 t	2002 - 2003	4 000	38 000	1 800	7
Diesel o. 7.5 t	2002 - 2003	1 000	45 000	3 200	3
Sum		46 550			181

Kilde: Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet

Både Sverige og Danmark har begrunnet en sterk differensiering av årsavgiften mellom bensin- og dieslbiler med at dieselavgiften er lavere enn bensinavgiften. Arbeidsgruppen mener primært av avgiftene på bensin og diesel burde jevnes ut, jf. avsnitt 9.1. I den grad det ikke er ønskelig å utjevne hele avgiftsforskjellen, mener *flertallet i arbeidsgruppen* at en bør vurdere om denne forskjellsbehandlingen bør kompenseres ved at en ytterligere differensiering av årsavgiften, slik som i Sverige og Danmark. En slik kompensasjon for lavere dieselavgift kan innebære at en dieselbil vil kunne få en årsavgift som er om lag 2 300 kroner høyere enn en bensinbil. En slik provenynøytral differensiering vil innebære at bensinbiler vil få lavere avgift enn ellers. *Arbeidsgruppens medlem Torper* er uenig i en slik differensiering, og vil peke på at tyngre kjøretøy ikke dekker sine eksterne kostnader. En differensiering av årsavgiften for lette kjøretøy som et alternativ til å øke dieselavgiften medfører at underdekningen for de tunge kjøretøyene fortsetter.

Mer fleksibel årsavgift

Årsavgiften er i liten grad knyttet til kjøretøyets bruk. Etter dagens system skrives hele årsavgiften ut for en termin. Det er begrensede muligheter for å få refundert innbetalt avgift i ettertid. Selv om årsavgiften er en fiskal avgift, oppfattes den manglende sammenhengen mellom bruk og avgiftens størrelse ofte som urimelig blant de avgiftspliktige. Dette viser seg særlig i tilfelle der bilen av forskjellige årsaker ikke kan benyttes i hele avgiftsperioden. Dette er bakgrunnen for at et flertall i finanskomiteen anmodet Finansdepartementet om å gjøre årsavgiften mer fleksibel og avhengig av den tiden kjøretøyet er registrert, jf. Dok. nr. 8: 67 (2002-2003) og Innst. S. nr.175 (2002-2003).

En eventuell differensiering av årsavgiften etter årlig kjørelengde ville trolig vært den mest treffsikre og rettferdige måten å gjøre avgiften mer fleksibel på. Innenfor dagens innkrevningssystem ville en slik differensiering gitt store administrative og

kontrollmessige problemer. For å gi årsavgiften bedre legitimitet anbefaler gruppen at årsavgiftens størrelse gjøres mer proporsjonal med tiden det er skilter på bilen (for eksempel følger registreringsperioden eller forsikringen, jf. nedenfor). De landene det er naturlig å sammenligne oss med har i sine årsavgifter større sammenheng mellom bruk og avgiftsnivå.

Sammenlignet med andre særavgifter knytter det seg relativt store administrasjonskostnader til årsavgiften. Det skyldes at det er svært mange avgiftsinnbetalere (den enkelte bileier). Toll- og avgiftsdirektoratets innkrevingskostnader ved årsavgiften er anslått til om lag 25 mill. kroner pr. år, eller om lag 0,5 pst. av avgiftsinntektene. I tillegg er det bevilget 9 mill. kroner i 2003 til Statens innkrevingsentral for å drive inn restanser. En mer fleksibel årsavgift i kombinasjon med en miljødifferensiering vil øke de administrative kostnadene ved å kreve inn årsavgiften.

Samordning av trafikkskadeavgiften og årsavgiften

Eiere av forsikringspliktige motorvogner skal betale en særskilt avgift til folketrygden; trafikkskadeavgiften. Avgiften, som er ment å finansiere folketrygdens utgifter ved trafikkskade, kreves inn av forsikringsselskapene gjennom et tillegg til den ordinære forsikringspremien. For 2003 er premietillegget satt til 330 kroner. Forsikringsselskapene mottar en godtgjørelse på 5 pst. av avgiftsinntektene for å kreve inn trafikkskadeavgiften, dvs. drøyt 40 mill. kroner. Dersom denne godtgjørelsen avspeiler forsikringsselskapenes kostnader ved å kreve inn avgiften, er denne høyere enn for årsavgiften. Dette til tross for at forsikringsselskapene uansett krever inn ansvarsforsikringen. I tillegg oppnår forsikringsselskapene en rentegevinst på om lag 40 mill. kroner pr. år.

Årsavgiften og trafikkskadeavgiften ligger nær hverandre i og med at premietillegget og avgiften normalt retter seg mot samme avgiftsobjekt (registrerte kjøretøy/forsikrede kjøretøy) og samme avgiftsinnbetalere (registrert eier/forsikringstaker). Ressursmessige hensyn taler mot at det opereres med to såpass like avgifter. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at disse to avgiftene blir samordnet.

Den enkleste måten å gjøre dette på er å *innlemme trafikkskadeavgiften direkte i årsavgiften*. Trafikkskadeavgiften vil da forsvinne som egen avgift, mens årsavgiften økes tilsvarende bortfallet av trafikkskadeavgiften. Dette vil spare forsikringsselskapene for ressurser, uten at tollvesenets behov for ressurser blir vesentlig endret. Besparelsen hos forsikringsselskapene kan gi noe lavere forsikringspremier. Inntektene fra avgiften vil gå direkte inn i statskassen uten noen form for øremerking.

Det motsatte alternativet vil være å *legge årsavgiften inn i trafikkskadeavgiften*. Oppkrevingsansvaret for en sammenslått avgift overføres i så fall fra tollvesenet til forsikringsselskapene. Dette ville frigjøre ressurser hos tollvesenet, uten at forsikringsselskapene nødvendigvis ville få en tilsvarende økning av sin arbeidsbyrde.

En kan også gå ett skritt lenger og *legge avgiftsplikten direkte på forsikringsselskapene*. Avgiften vil da beregnes på bakgrunn av de kjøretøy det enkelte forsikringsselskap forsikrer. En slik løsning vil ha større parallell til de øvrige særavgiftene hvor det gjennomgående er produsenten av varer eller tjenester som er avgiftssubjektet, ikke den enkelte kjøper eller mottaker. For den enkelte bileier trenger ikke forskjellen å bli så stor. Dette skyldes at forsikringsselskapene sannsynligvis vil belaste den enkelte bileier med den del av avgiften som påligger det kjøretøy vedkommende har forsikret. Avgiften vil da gjelde for den tiden kjøretøyet er forsikret, og således ivareta ønsket om at avgiften skal relateres til bruken av kjøretøyet.

En overføring av ansvaret for en samlet årsavgift til forsikringsselskapene er i utgangspunktet ikke til hinder for avgiften skal kunne graderes etter miljøkjenne­tegn. Rent praktisk vil dette for eksempel kunne gjøres ved at forsikringsselskapene baserer avgiftsberegningen på bakgrunn av de miljøkrav som kunden oppgir at kjøretøyet oppfyller, på samme måte som premien beregnes på bakgrunn av oppgitt kjørelengde, bosted osv. Opplysningene sammenholdes i kontrolløyemed med de øvrige data som bl.a. er registrert om kjøretøyet i veimyndighetens eller avgiftsmyndighetenes registre. Bilens kjørelengde er en av faktorene som forsikringsselskapene tar hensyn til når premien blir fastsatt. En overføring av ansvaret til forsikringsselskapene kan dermed åpne for en differensiering av årsavgiften etter kjørelengde. Både en differensiering etter kjørelengde og etter miljøkjenne­tegn vil gi forsikringsselskapene større administrative byrder, noe som eventuell må kartlegges nærmere.

Arbeidsgruppen har også rent illustrasjonsmessig vurdert hvordan en samordnet årsavgift kan se ut dersom en legger en miljødifferensiering oppå en fiskal komponent i engangsavgiften. I 2003 er det anslått at årsavgiften kan gi staten inntekter på drøyt 5,8 mrd. kroner. Legges trafikkskadeavgiften inn i årsavgiften (eller omvendt), vil en samordnet årsavgift utgjøre knapt 6,7 mrd. kroner. Av Tabell 9.4 ser vi at omlegningen av årsavgiften ligger nær ved å være provenynøytral. I dette tilfellet er det anslått at det må legges en fiskal avgift i årsavgiften som er på 1 630 kroner pr. kjøretøy. Denne satsen vil i så fall komme i tillegg til de miljødifferensierte satsene i Tabell 9.1 og Tabell 9.2. Det bør imidlertid vurderes om den fiskale delen av årsavgiften bør differensieres mellom forskjellige kjøretøy og om flere grupper av kjøretøy bør omfattes av den miljødifferensierte avgiften.

Tabell 9.4 Proveny fra en samordnet årsavgift. Mill. kroner

Kategori	Antall	Mill. kr
Miljødifferensiert del	2 364 610	2 476
Diff. årsavgift – personbiler	1 942 560	1 753
Diff. årsavgift - vare/kombi	375 500	542
Diesel godsbiler mellom 3,5 og 12 t	46 550	181
Fiskal avgift pr. kjøretøy - kr 1 630	2 573 210	4 187
Totalt	2 573 210	6 663

Kilde: Finansdepartementet

For en samordnet årsavgift kunne det også være et alternativ å innføre en verdiavgift på forsikringspremien. I Danmark har man i tillegg til årsavgift også en avgift på ansvarsforsikringer på motorkjøretøy. Avgiften utgjør 42,9 prosent av det årlige premiebeløpet, og omfatter i utgangspunktet alle registreringspliktige motorkjøretøyer. En slik løsning har flere fordeler, bl.a. ved at en gjennom denne vil kunne prise de høyere eksterne kostnadene som følge av at type bil og førerens alder og bosted bidrar til høy ulykkesrisiko.

Det vil også knytte seg problemer til en slik løsning. Overfor kunder som også har kaskoforsikring og ev. andre forsikringer i samme selskap, kan f.eks. forsikringsselskapene tilpasse nivået på ansvarsforsikringspremien og de andre forsikringspremiene slik at kunden og selskapet samlet sett kommer best ut. I Danmark begrenses disse mulighetene til å manipulere med forsikringspremier ved at det stilles visse krav til hvor mye selskapenes inntekter fra ansvarsforsikringspremiene skal dekke av skadeutgiftene. I tillegg vil en verdiavgift på forsikringspremiene være mindre egnet som grunnlag for en miljødifferensiering. Dette måtte i så fall gjøres ved å innføre prosentvise avslag i avgiften basert på hvilke miljøkrav det enkelte kjøretøy oppfyller. Det vil imidlertid innebære at forsikringsselskapene pålegges større byrder enn i dag mht. å fastsette avgiften.

I den videre vurderingen av hvordan årsavgiften og trafikkskadeavgiften bør slås sammen mener arbeidsgruppen at det bør legges vekt på å oppnå lavest mulig administrative kostnader. Dessuten bør det oppnås større samsvar mellom avgiftens størrelse og bruken av kjøretøyet. I tillegg må løsningen gi muligheter for å innføre en miljødifferensiering av årsavgiften.

10. ANDRE FORHOLD SOM KAN PÅVIRKE BILPARKENS SAMMENSETNING

Det er også andre forhold enn nivået på engangsavgift og årssavgift som kan påvirke sammensetningen og utskiftingstakten til bilparken.

10.1 Gjeldende firmabilbeskatning

Gjeldende firmabilbeskatning følger prinsippet om at all avlønning, uavhengig av om den utbetales kontant eller i form av naturalytelser, skal skattlegges likt. Dersom firmabil skattlegges mer lempelig enn kontant lønn, vil arbeidsgiver og arbeidstaker ha felles interesse i at deler av vederlaget for arbeidsinnsatsen gis i form av firmabil i stedet for som kontant lønn.

Gjeldende regler for firmabilbeskatning er basert på sjabloner. Der blir privat bruk av arbeidsgivers bil fastsatt etter en privat kjørelengde på 13 000 km pr. år, tillagt faktisk kjøring mellom hjem og arbeidssted, multiplisert med en kilometersats. Arbeidsgruppen ser det ikke som en del av sitt mandat å vurdere hvorvidt dagens firmabilbeskatning innebærer en likebehandling av lønn og fordel ved bruk av bil.

En lempelig firmabilbeskatning, som bidrar til at mange velger firmabil framfor lønn, kan innebære at det anskaffes nyere og dyrere biler enn ellers. Nyere biler har gjennomgående høyere passiv sikkerhet og er mer miljøvennlige enn eldre biler. På den annen side kan en større og dyrere bil gi større utslipp til luft enn en mindre bil. Et skattesystem som skal ivareta andre hensyn, eksempelvis hensynet til bilparkens sammensetning, i tillegg til hensynene til omfordeling og til statens inntekter vil raskt bli svært komplisert. Dette øker mulighetene for og motivene til skattetilpasninger.

Også når det gjelder el-biler, er det de ordinære reglene for firmabilbeskatning som kommer til anvendelse. For el-biler beregnes imidlertid fordelene på grunnlag av kilometersatsen som ligger to prisklasser lavere enn det listepriis tilsier. El-biler blir også indirekte favorisert ved at de er fritatt merverdiavgift og engangsavgift. De fleste el-biler har begrenset plass til passasjerer og last, og er dermed lite egnet til lengre ferie- og fritidsreiser, og reiser med stort plassbehov. I tillegg har bilene begrenset kjørelengde. Disse forholdene begrenser den private fordelene av å ha en elektrisk firmabil. Arbeidsgruppen har ikke vurdert om beskatningen av el-bil som firmabil er rimelig i forhold til den private fordelene. Som nevnt er firmabilbeskatningen basert på sjabloner som er lite egnet for ytterligere unntak og kompliserende særregler.

Eventuelle miljøproblemer ved firmabilordninger knytter seg i første rekke til at de som benytter bilen normalt får dekket alle variable kostnader ved bilbruken av arbeidsgiver. Dette innebærer at den enkelte som benytter bilen ikke har økonomisk motivasjon til å begrense bilbruken utover å holde seg innenfor en grense for årlig kjørelengde som er satt av arbeidsgiveren eller følger av leasingavtalen. En streng

beskatning av firmabiler kan motvirke noen av disse miljøproblemene, ved at færre arbeidstakere ønsker å motta firmabil i stedet for lønn.

10.2 Bruksfradrag

Ved registrering av biler som bruktimporteres til Norge gis det prosentvis fradrag i engangsavgiften basert på kjøretøyets alder. Bruksfradraget skal gjenspeile det økonomiske verdifallet på bruktbiler. I beregningene som ligger til grunn for det eksisterende bruksfradraget blir det økonomiske verdifallet anslått ved å sammenligne gjeldende bruktbilpriser for ulike årganger av bilmodeller med prisene for disse bilene da de var nye. Bruksfradraget er basert på gjennomsnittlig verdifall for biler solgt i Norge, noe som gjør det gunstigere å importere biler som holder seg godt i verdi relativt til andre biler.

10.3 Vrakpant

Formålet med vrakpantordningen er å gi bileierne incentiv til å levere utrangerte biler til en godkjent biloppsamlingsplass, slik at bilvraket kan tas hånd om på en forsvarlig måte. En økning av vrakpanten skulle da føre til at gjennomsnittsalderen på bilparken går ned. Dette ble forsøkt i 1996, da vrakpanten midlertidig ble forhøyet fra 1 000 kroner til 6 000 kroner. Tiltaket kostet staten en milliard kroner, og førte til at alderen på bilparken gikk ned fra 10,4 år i 1995 til 9,9 år i 1996. Antall vrakede person- og varebiler gikk fra et gjennomsnitt på om lag 59 000 årlig i perioden 1992-1995 til 223 499 i 1996 i følge tall fra Opplysningsrådet for Veitrafikken (OFV). I 4-årsperioden etter den midlertidige hevingen av vrakpanten var det årlige antallet i gjennomsnitt noe over 76 000 person- og varebiler.

En evaluering av tiltaket, basert på rapporter utarbeidet av Transportøkonomisk Institutt (TØI), viste imidlertid at miljøeffekten av tiltaket var liten i forhold til kostnadene. Blant annet var det usikkert hvor store miljøeffekter som oppnås ved å korte ned bilenes levealder. TØI viste også til at nye biler har like stor eller litt større risiko for ulykker enn eldre biler.

10.4 Periodisk kjøretøykontroll

Fra og med 1998 ble det innført periodisk kjøretøykontroll (EØS-kontroll) av personbiler. Når bilen er eldre enn fire år skal det foretas teknisk kontroll hvert andre år. Da kontrolleres det at kjøretøyet er i god stand, både trafikksikkerhets- og miljømessig. Det er grunn til å tro at disse kontrollene bidrar til at de eldste og mest forurensende bilene blir tatt ut av bruk. Dessuten vil en i større grad sikre at eldre biler som fortsatt er i bruk oppfyller visse sikkerhetskrav. Tall fra OFV viser at antall vrakede person- og varebiler de fire første årene etter innføringen av EØS-kontroll (1998-2001) lå om lag 50 pst. over antallet i de fire årene før den midlertidige hevingen av vrakpanten (1992-1996). Gjennomsnittsalderen på bilparken ble imidlertid kun redusert med 0,1 år fra 1997 til 1998, og har siden økt.

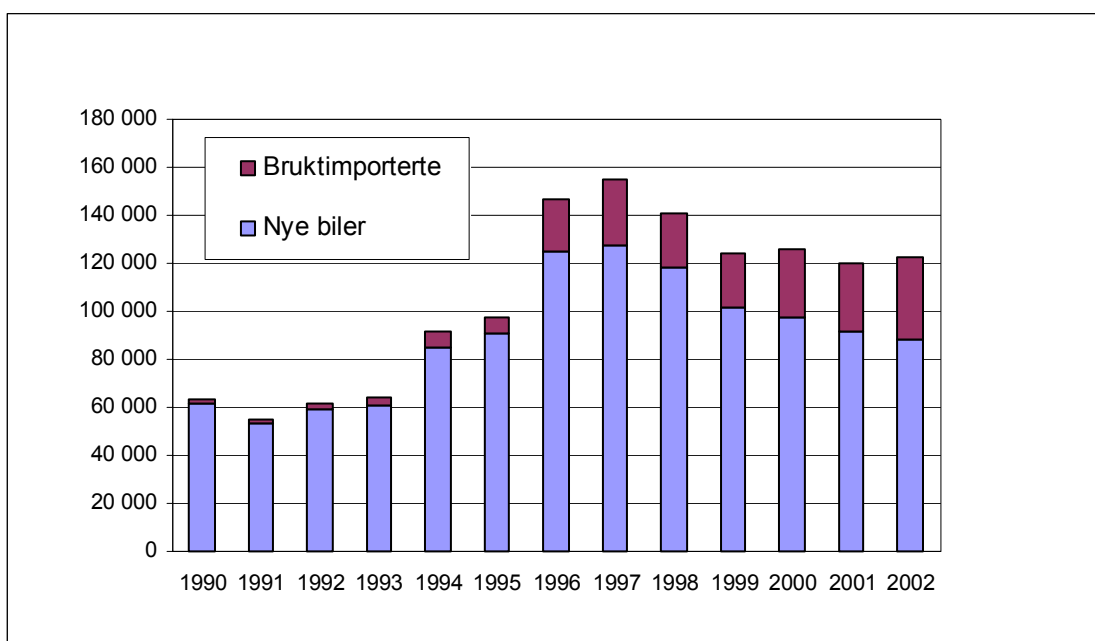
11. BRUKSFRADRAGET VED IMPORT AV BRUKTE BILER

11.1 Beregninger av bruksfradraget

Den gjeldende ordningen med bruksfradrag ble innført i 1995 med utgangspunkt i beregninger fra Transportøkonomisk institutt (TØI). Procentsatsene ble vurdert på nytt i forbindelse med budsjettet for 1997, men ble ikke endret.

Bilimportørenes Landsforening (BIL) og Norges bilbransjeforbund (NBF) har vist til at de gjeldende bruksfradragene er mye større enn det reelle prisfallet på bruktbiler, og at bruktbilimport dermed favoriseres. Tall fra Opplysningsrådet for veitrafikken (OFV) viser også at bruktbilimporten har vokst kraftig de siste årene. Figur 11.1 viser utviklingen i førstegangsregistrerte personbiler fra 1990 til 2002, fordelt på nye og bruktimporterte biler. De restriktive bruksfradragene før 1995 bidro til å holde bruktbilimporten på et lavt nivå på første halvdel av 1990-tallet. Fra å utgjøre om lag 3 pst. av det totale antallet førstegangsregistrerte personbiler i 1990, har andelen bruktimporterte biler økt til om lag 27 pst. av førstegangsregistreringene i 2002.

Figur 11.1 Utviklingen i antall førstegangsregistrerte personbiler 1990-2002



Kilde: Opplysningsrådet for Veitrafikken (OFV)

Økt bruktbilimport er i seg selv ikke noe problem. Muligheten til bruktbilimport kan blant annet være med på å begrense marginene i den etablerte bilbransjen, og lavere marginer vil komme forbrukerne til gode. En sterk vekst i bruktbilimporten vil derimot være et problem dersom den skyldes ulike rammebetingelser. I den forbindelse har BIL og NBF blant annet pekt på følgende forhold:

- Omregistreringsavgiften legges kun på bruktbiler som omsettes i Norge og ikke på importerte bruktbiler
- En overgang fra bruttopriser (med prutningsmonn) til nettopriser ("ferdig prutet") i perioden 1997 – 2000 gjør at historiske listepriiser har overvurdert de reelle prisene på nye biler. Den etablerte bilbransjen hevder derfor at kombinasjonen av høye nybilpriser og "reelle" bruktbilpriser har bidratt til at dagens bruksfradrag har vært for høyt anslått.

Finansdepartementet har hentet inn og bearbeidet data for utviklingen i bruktbilprisene i Norge. Prinsipper, data og metoder for disse beregningene er nærmere omtalt i vedlegg 3. Beregningene kan tyde på at bruksfradraget har vært for stort ved import av nyere bruktbiler og for lavt ved import av biler eldre enn 5 år. Disse beregningene av bruksfradragene er ett til to år gamle. Det er derfor hentet inn nye data med sikte på å oppdatere de tidligere beregningene. Arbeidsgruppen har imidlertid hatt for knapp tid til å bearbeide og presentere oppdaterte beregninger. Dersom disse beregningene viser det samme bildet som de tidligere beregningene, anbefaler arbeidsgruppen at bruksfradragene endres så raskt som mulig.

11.2 Bindinger i EØS-avtalen i forhold til utformingen av bruksfradragene

EØS-avtalens artikkel 14 forbyr avtalepartene å direkte eller indirekte pålegge importerte varer interne avgifter som er høyere enn de som pålegges tilsvarende innenlandske produkter. I utgangspunktet berører ikke dette avgiftens størrelse så lenge utformingen ikke medfører en diskriminering av importerte varer.

EF-domstolen har i flere saker vurdert avgiftsbehandlingen ved bruktimport av kjøretøy i forhold til de tilsvarende bestemmelsene i EU-regelverket (Romtraktatens artikkel 90, tidligere artikkel 95). Domstolen har lagt til grunn at den faktiske innenlandske verdireduksjonen danner et øvre tak på den avgiften som kan ilegges tilsvarende kjøretøy ved import. Avgiften må ikke overstige "residualverdien" av den avgift som blir pålagt et tilsvarende brukt kjøretøy på det innenlandske markedet da dette kjøretøyet var nytt. Dette utgangspunktet er presisert i to nyere dommer (Case C-398/98 (Gomes Valente) Portugal og Case C-101/00 (Antti Siilin) Finland).

Ved vurderingen av om bruktimporterte kjøretøy avgiftbelegges mer enn tilsvarende kjøretøy på det innenlandske markedet har EU-domstolen tatt utgangspunkt i størrelsen på den avgift som ilegges ett nytt kjøretøy. Ved at denne avgiften (ferdig beregnet) vil utgjøre en prosentandel av verdien på kjøretøyet som ny (ved salg innenlands), vil en verdireduksjon på kjøretøyet medføre at avgiftsbeløpet i kroner reduseres forholdsmessig. På den måten vil dette beløpet hele tiden utgjøre den samme prosentandel av verdien på kjøretøyet, og denne residualverdien vil danne et tak for avgiften som kan ilegges et kjøretøy som importeres brukt.

I denne sammenheng må det avgjøres hva som er et tilsvarende kjøretøy på det innenlandske markedet, og hva markedsverdien er for denne. For dette formål tillates medlemslandene å benytte faste beregningstabeller basert på generelle kriterier som

alder, kilometerstand, tilstand, drivstofftype, merke og modell, for å avgjøre referansebilens verdi. Forutsetningen er at verdien som fremkommer ligger meget tett opp til faktisk verdi. Som domstolen utaler i Gomes Valente må et system hvor kjøretøyets faktiske verdiforringelse baseres på grunnlag av generelle kriterier, under rimelig hensyn til den usikkerhet som alltid vil ligge i et system av denne art, utformes på en sånn måte at enhver diskriminerende virkning utelukkes for å være i overensstemmelse med art 95/EC.

Det ligger i sakens natur at dersom avgiftsfastsettelsen på bruktimporterte kjøretøy skal baseres på grunnlag av generelle kriterier vil systemet nødvendigvis måtte bli svært finmasket for å være i overensstemmelse med art 95/EC. Domstolen har i denne sammenheng diskutert om en mer grovindelt fastsettelse av referansekjøretøyets verdi vil kunne være i overensstemmelse med art 95/EC dersom den avgiftspliktige i det konkrete tilfelle gis anledning til å prøve om bruksfradragets størrelse er i overensstemmelse med residualverdien av avgiften på et tilsvarende brukt kjøretøy på det innenlandske markedet. Domstolen synes å forutsette en slik mulighet, og at det i så fall påligger den avgiftspliktige å godtgjøre at dette er tilfelle.

På bakgrunn av Case C-101/00 (Antti Siilin), som gjaldt de finske bruksfradragene, har den finske regjeringen nå foreslått å endre fastsettelsen av engangsvavgift ved innførsel av brukte kjøretøy. I dommen slås det bl.a. fast at det ikke er adgang til å behandle kjøretøy yngre enn 6 måneder som nye i forhold til bruksfradraget. I følge det finske forslaget skal fradraget settes til 0,8 prosent pr. måned beregnet fra det tidspunkt kjøretøyet ble produsert. Har kjøretøyet i dette tidsrom vært ute av bruk godtgjøres ikke denne tiden. Aldersfradraget justeres på bakgrunn av bilmodell og type slik at aldersfradraget så nøyaktig som mulig tilsvare markedsverdien for et tilsvarende brukt kjøretøy på det innenlandske finske markedet. Nærmere bestemmelser om dette skal fastsettes i forskrift. Det foreslås også opprettet en nemnd som ved tvist kan fastsette avgiftgrunnlaget og ellers bistå i vanskelige fastsettelsessaker. Omleggingen av det finske systemet medfører betydelige administrative konsekvenser. Finske tollmyndigheter har bl.a. anslått at det nye systemet vil nødvendiggjøre 40 nye årsverk. Det Finske forslaget ligner på det system som i dag praktiseres i Danmark. Også Danmark har lagt om fra en mer generell fastsettelse av bruksfradragene for å bringe regelverket i overensstemmelse med art 90/EF.

Arbeidsgruppen viser til at dagens norske bruksfradrag har til hensikt å gjenspeile det gjennomsnittlige verdifallet på bruktbiler som omsettes i Norge. Fradrag beregnes uten at det tas hensyn til det enkelte kjøretøys kilometerstand, tilstand, drivstofftype, merke og modell. Administrativt er dette en klar fordel, ikke bare for avgiftsmyndighetene, men også for den avgiftspliktige som enkelt kan vurdere hva det vil koste å importere og registrere en aktuell bruktbil.

Dersom bruksfradragene justeres og gjøres mer finmasket, vil bruksfradraget gi et bedre bilde av verdifallet på det norske bruktbilmarkedet, og dermed også residualverdien av avgiften for det enkelte kjøretøy. I denne sammenheng bør det også

gis fradrag i engangsavgiften for kjøretøy som er yngre enn 6 måneder. Arbeidsgruppen antar at fradragene kan justeres slik at de i de fleste tilfeller vil tilsvare residualverdien av avgiften for et tilsvarende kjøretøy på det innenlandske norske markedet.

Arbeidsgruppen viser også til at det innenfor rammen av EØS-avtalens artikkel 14 synes å være mulig å beholde en mer grovinnfelt fastsettelse av referansekjøretøyets verdi dersom den avgiftspliktige gis anledning til å prøve om bruksfradragets størrelse i det konkrete tilfelle er i overensstemmelse med residualverdien av et tilsvarende kjøretøy på det innenlandske markedet. Arbeidsgruppen mener at utforming og valg av ulike løsninger må vurderes nærmere.

11.3 Nærmere om omregistreringsavgiften

Deler av bilbransjen har pekt på at omregistreringsavgiften favoriserer bruktbilimport. Det er vist til at ved omsetning av norske bruktbiler må det betales omregistreringsavgift, i motsetning til ved kjøp av bruktbiler som ikke tidligere er registret i det sentrale motorvognregisteret.

Ved innførsel til Norge skal det beregnes innførselsmerverdiavgift på bakgrunn av kjøretøyets tollverdi. Innenlandsk omsetning av uregistrerte kjøretøy utløser plikt til å svare merverdiavgift av omsetningsverdien. Omregistreringsavgiften, som er en særnorsk avgift, ble i sin tid innført som et alternativ til omsetningsavgift på innenlands omsetning av brukte kjøretøy. Dette ble gjort fordi en omsetningsavgift/merverdiavgift ble antatt å føre til en vridning av omsetningsformen i retning av direkte salg mellom privatpersoner på bekostning av omsetning gjennom forhandler.

Alle kjøretøy som innføres til Norge anses i utgangspunktet som nye i forhold til de norske bilavgiftene. Ved førstegangs registrering skal det beregnes engangsavgift, og ved senere omregistreringer på ny eier skal det svares omregistreringsavgift. Dette gjelder både nye kjøretøy og kjøretøy som importeres brukt, med den modifikasjon at bruktimporterte kjøretøy innrømmes fradrag i engangsavgiften. Et system hvor det tas hensyn til omregistreringsavgiften ved førstegangsregistrering at bruktimporterte kjøretøy vil bryte med dette systemet, i og med at førstegangs registrering vil utløse både omregistreringsavgift og engangsavgift. Ut fra hensynet til å likebehandle norske og utenlandske bruktbiler kan det derimot hevdes at brukte kjøretøy må behandles likt uavhengig av om denne kjøpes på det norske markedet eller fra utlandet, selv om dette betyr at førstegangs registrering av importerte bruktbiler utløser både omregistreringsavgift og engangsavgift. Et hovedhensyn ved utformingen av bruksfradraget er nettopp å sikre en avgiftsmessig likebehandling av importerte og norske bruktbiler. Dette hensynet blir trolig best ivaretatt ved å ta hensyn til omregistreringsavgiften.

I utgangspunktet kan hensynet til omregistreringsavgiften ivaretas på to forskjellige måter:

1. Bruktbiler fra utlandet blir pålagt omregistreringsavgift. Dette innebærer at bruksfradragene blir beregnet ekskl. omregistreringsavgift.
2. Omregistreringsavgiften bakes inn i bruksfradraget. I dette tilfellet benyttes bruktbilprisen inkl. omregistreringsavgift som utgangspunkt for å beregne bruksfradrag.

En likebehandling kan for eksempel gjennomføres ved å holde omregistreringsavgiften utenfor ved beregning av selve bruksfradraget, og pålegge importerte bruktbiler omregistreringsavgift. Ved at omregistreringsavgiften ses løsrevet fra bruksfradraget, vil nivået på omregistreringsavgiften kunne endres uten at det påvirker bruksfradragene.

Det vil være teknisk enklere å ta hensyn til omregistreringsavgiften i det faktiske fradraget som gis i engangsgiften. Dette vil imidlertid være en grov måte å ivareta virkningen av omregistreringsavgiften på. Som følge av at fradraget ved bruktimport fastlegges gjennom en prosentvis reduksjon av engangsgiften, er det ikke mulig innenfor gjeldende system å ta full høyde for variasjonene i omregistreringsavgiften i bruksfradraget. En justering av bruksfradraget, for i større grad å likestille innenlands omsetning av bruktbiler med bruktimport, vil derfor måtte basere seg på en gjennomsnittlig beregning. I et slikt system vil virkningen av omregistreringsavgiften for enkelte kjøretøy nødvendigvis bli undervurdert, mens for andre kjøretøy vil effektene bli overvurdert. Bruksfradragene må dessuten fastsettes på nytt ved større endringer i omregistreringsavgiften.

Det er usikkert i hvilken grad EØS-avtalens art. 14 tillater at det i bruksfradraget tas hensyn til omregistreringsavgiften. EF-domstolen har heller ikke trengt å ta direkte stilling til dette spørsmålet i forhold til art 90/EC siden medlemslandene i de saker som domstolen har hatt til behandling ikke har avgiftbelagt innenlandske salg av registrerte kjøretøy særskilt. Som nevnt ovenfor har domstolen lagt til grunn at residualverdien av avgiften som påløp for et tilsvarende brukt kjøretøy på det norske markedet da dette var nytt, danner et øvre tak på den avgiften som kan ilegges et bruktimportert kjøretøy. Siden det ikke pålegges omregistreringsavgift ved første gangs registrering taler dette isolert i mot å ta hensyn til omregistreringsavgiften i bruksfradraget. Omregistreringsavgift som måtte være betalt ved senere omregistreringer har heller ingen direkte betydning for kjøretøyets verdi.

Finansdepartementet har forelagt problemstillingen for ESA. ESA har i brev av 23. april 2003 gitt uttrykk for at de anser at det vil representere et brudd med EØS-avtalens art. 14 dersom det skal tas høyde for omregistreringsavgiften ved avgiftleggingen av bruktimporterte biler. Dette gjelder både dersom bruktbiler fra utlandet pålegges omregistreringsavgift direkte, og dersom omregistreringsavgiften skal bakes inn i bruksfradraget. Arbeidsgruppen forutsetter at det arbeides videre med dette spørsmålet.

REFERANSER

Amundsen, Astrid H. og Bjørnskau, Torkel (2003): Utrygghet og risikokompensasjon i transportsystemet. TØI rapport 622/2003.

Berry et. al. (1995): Automotive Prices in Market Equilibrium. *Econometrica* Vol. 63, No. 4 (July 1995), 841-890.

BIL Sweden (2002): Bilismen i Sverige 2002

Budsjett-innst. S. nr. 1 (2000-2001) Innstilling fra finanskomiteen om Nasjonalbudsjettet for 2001 og forslaget til statsbudsjett medregnet folketrygden for 2001

Budsjett-innst. S. nr. 13 (1989-90)

Dokument nr. 8:67 (2002-2003) Forslag fra stortingsrepresentantene Per Roar Bredvold, Thore A. Nistad, og Henrik Rød om fritak for årsavgift for stjalne biler, fra det tidspunkt bilen ble stjålet, dersom bilen ikke kommer til rette.

Elvik, R., Borger, A. M. og Vaa, T. (1997): Trafikksikkerhetshåndbok. TØI.

Elvik, Rune (2002): Potensialet for å bedre trafikksikkerheten i Norge ved økt etterspørsel med sikrere biler. Arbeidsdokument SM/1433/02 fra TØI

Eriksen Sandberg, Knut m.fl. (1999): Marginale kostnader ved transportvirksomhet. TØI rapport 464/1999.

EU-Kommisjonen (2002): Taxation of Passengers Cars in the European union. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. September 2002.

EU-Kommisjonen (2003): Oil bulletin Petrolier nr. 1158.

Eurocarprice.com, April 2003 <http://www.eurocarprice.com>

Finansdepartementet (1994): Avgiftene på bil og bilhold. Rapport fra en arbeidsgruppe

Holden, Steinar (1996): Nytt avgiftssystem kan gi dyrere biler, *Sosialøkonomen* nr. 4 1996.

Innst. S. nr. 175 (2002-2003) Innstilling fra finanskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Per Roar Bredvold, Thore A. Nistad, og Henrik Rød om fritak

for årsavgift for stjålne biler, fra det tidspunkt bilen ble stjålet, dersom bilen ikke kommer til rette.

Jensen, Trond og Sandberg Eriksen, Knut (1999): Alternative systemer for beregning av engangsavgift for personbiler. TØI rapport 434/1999

National Highway Safety Administration (NHTSA). United States Department of Transportation. www.nhtsa.dot.gov

NOU 1996: 9 Grønn skattekommissjon

NOU 1998: 16 Nytte-/kostnadsanalyser

SFT (1999:04) Utslipp til luft fra veitrafikk i Norge

SIKA (2000) rapport 10: Översyn av förutsättningarna för marginalkostnadsbaserade avgifter i transportsystemet.

SSB (2002): Veitrafikkulykker med personskade 2002, foreløpige tall.
(www.ssb.no/vtu)

St.meld. nr. 15 (2001-2002) Tilleggsmelding til St.meld. nr. 54 (200-2001) Norsk klimapolitikk.

St.prp. nr. 1 (1989-99) Skatte-, avgifts- og tollvedtak

St.prp. nr. 1 (2002-2003) Skatte-, avgifts- og tollvedtak

TIS.pt (2002): Study of Vehicle Taxation in the Member States of the European Union. Final report (January 2002) Study conducted for European Commission.

VEDLEGG 1 ANSLAG FOR EKSTERNE KOSTNADER

”Eksterne kostnader” er kostnader som forbrukere eller bedrifter påfører andre aktører, og som de ikke trenger å ta hensyn til i sin egen tilpasning. De eksterne kostnadene til veitrafikken er knyttet til:

- Ulykker, i prinsippet de kostnadene en bilfører påfører andre enn seg selv gjennom ulykker,
- Veislitasje, som i sin helhet dekkes over offentlige budsjetter,
- Kostnader knyttet til bygging av infrastruktur,
- Trengsel, i form av det tidstapet et ekstra kjøretøy påfører medtrafikanter (og som i følge undersøkelser kan være mange ganger større enn tidstapet trafikanten selv opplever i en køsituasjon).
- Støy, i form av ubehag og eventuelt helseplager som går ut over folk som bor og oppholder seg så nær veien at de blir berørt.
- Luftforurensning, i form av ubehag og helseskader for mennesker, og nedsmussing, skader på naturen og eventuelt skade på bygninger og andre fysiske strukturer.

Verdsetting av marginale eksterne kostnader

Det er forskjell på hvor lett ulike typer av eksterne virkninger lar seg verdsette. Veislitasje lar seg lettere beregne i kroner enn langsiktige klimavirkninger. Det vil også være vanskelig å beregne veitrafikkens bidrag til skader knyttet til regional luftforurensning. En rimelig tilnærming er å ta utgangspunkt i de marginale kostnadene ved å oppfylle de norske forpliktelsene etter henholdsvis Kyotoprotokollen og Gøteborgprotokollen. Å avlede de eksterne kostnadene av internasjonale forpliktelser og fastlagte nasjonale mål, kan oppfattes som ”*implisitt*” verdsetting.

Det finnes flere, prinsipielt sett ulike metoder for ”*eksplisitt*” verdsetting. Som en hovedregel vil en ta utgangspunkt i *dose-respons-sammenhenger*, for eksempel mellom endret lokal luftkvalitet og endring i menneskers helse og velvære, og så søke å verdsette endringen. En mulighet er å bruke ”*betinget verdsetting*”, dvs. søke å avdekke innbyggernes betalingsvillighet for en bestemt bedring i miljøkvaliteten – alternativt for å unngå en bestemt forringelse – gjennom spørreundersøkelser.

Usikkerheten kommer inn i flere ledd: Hva er veitrafikkens bidrag til luftkvaliteten lokalt? Hvordan virker luftkvaliteten inn på folks helse? Og hva skal vi si er pengeverdien av endret sykelighet og dødelighet? Ingen kan sette en prislapp på et menneskeliv. Men det finnes estimater som brukes i samfunnsøkonomiske analyser, som et alternativ til å holde posten åpen. Og det kan beregnes hva økt sykelighet representerer i tapt arbeidsinnsats og i behandlingkostnader. Men vil vi i tillegg vite noe om verdien av slike faktorer som trivsel og trygghet, kommer vi vanskelig utenom ”*betinget verdsetting*”.

Finansdepartementets "Veiledning i samfunnsøkonomiske analyser" påpeker at det er mange uavklarte metodespørsmål knyttet til såkalt betinget verdsetting, og anbefaler "...i størst mulig grad å utnytte den informasjonen som ligger i observert atferd." (NOU 1998: 16) Et eksempel kan være å analysere hvordan forskjeller i støy og luftforurensning faktisk slår ut i markedsprisen på ellers like boliger. Også slike metoder er svært usikre. Hovedutfordringen ligger i å avdekke de faktiske, "fysiske" sammenhengene mellom veitrafikk, miljøtilstand og helse – på både kort og lang sikt.

Denne utfordringen forsterkes ved at mange av de eksterne virkningene vil variere geografisk og i løpet av døgnet (rushtid/rolig trafikk). Bil- og drivstoffavgifter må bygge på visse standard anslag for de eksterne kostnadene. Lokale variasjoner og døgnvariasjoner krever i prinsippet virkemidler tilpasset lokale forhold, slik som veiprisering/rushtidsavgifter.

En ytterligere komplikasjon er at det er de marginale kostnadene, ikke de totale eller de gjennomsnittlige, som er relevante for fastsettelsen av avgifter: Hvilken forskjell gjør én ekstra bil, eventuelt én ekstra kjørt kilometer, for miljø, helse, ulykker, slitasje osv.?

Sentrale forsøk på verdsetting av miljøkostnader

Lokal luftforurensning

Det er gjort en rekke verdsettingsanalyser av helse- og miljøvirkninger av luftforurensning i ulike land. Tall fra ulike land er imidlertid ikke direkte sammenliknbare på grunn av ulik befolkningstetthet, ulik topografi og meteorologi og ulik sammensetning av luftforurensningen. Overføring av beregningsresultater er derfor beheftet med en ekstra usikkerhet utover de metodiske usikkerhetene som er nevnt over.

I tabellene under er kun effekter av svevestøv (PM10), NO_x og HC tatt med. Det slippes i tillegg ut andre stoffer som kan gi helseskade, for eksempel benzen, PAH og kullos. I tillegg kommer effekter som nedsmussing osv. For disse stoffene foreligger ikke relevante verdsettingsanalyser. Det er viktig å ha dette i mente når en omgås de tallene som faktisk foreligger.

Oversikten under bygger på følgende kilder:

- TØI rapport 464/1999 Marginale kostnader ved transportvirksomhet.
- SIK A Rapport 2000:10 Översyn av förutsättningarna för marginalkostnadsbaserade avgifter i transportsystemet.
- SFT 1718/2000: Helseeffekter og samfunnsøkonomiske kostnader av luftforurensning.
- ECON (2001): Beregning av miljøkostnader ved transport.
- UNITE (2003) Deliverable 11 Environmental Marginal Cost Case Studies

- UNITE (2002) Deliverable 11, appendix Marginal Cost Case Study 9a: Urban Passenger Car for Finland. (UNITE er et omfattende EU-program som skal gi grunnlag for å fastsette infrastrukturavgifter).

Arbeidsgruppen har ikke tilstrekkelig kompetanse eller kapasitet til en kritisk gjennomgang av alle metoder og metodeforskjeller i disse dokumentene.

I forbindelse med CAFE-programmet i EU mener WHO at studiene ikke har kunnet påvise noen nedre terskelverdi for svevestøvforurensning. I tillegg har langtidseksponering av partikler og NO₂ negativ helseeffekt. Det er med andre ord ikke bare enkeltepisoder i storbyene som har helseeffekt. Luftforurensning i mindre byer og tettsteder kan også ha negativ effekt for spesielt følsomme personer (ref. WHO 2003).

SFT har utarbeidet en grundig analyse av helsekostnadene av luftforurensning, basert på observert luftforurensning og bl.a. WHOs dose-respons-funksjoner. Rapporten beregner flere alternativer, med og uten en nedre grense (terskelverdi) for hvilke nivåer som fører til helseskade, og med ulike prinsipper for verdsetting av tapte leveår/statistiske liv. Da de personene som får framskyndt død på grunn av lokal luftforurensning gjennomgående har lav forventet gjenstående levetid, vil verdsetting ved hjelp av beregning av tapte leveår gi en lavere verdi enn beregninger på grunnlag av et statistisk liv. SFT anbefaler å bruke en verdi mellom disse to alternativene. ECON har på oppdrag for samferdselsetatene utarbeidet et forslag til verdsetting av eksterne miljøkostnader på grunnlag av SFTs rapport. Det valgte alternativet baseres også på at det lokale bidraget til luftforurensning ligger over en evt. terskelverdi for helseskade. ECON anbefaler også å bruke gjennomsnittet av verdien for et statistisk liv og tapte leveår.

SIKAs rapport gir høyere skadekostnader pr. kg utslipp. Denne rapporten bygger også på dose-responsfunksjoner og verdsetting av tapte leveår. Ulikheten kan skyldes ulike dose-responsfunksjoner, ulik spredning av forurensning eller at svenske byer er større slik at flere utsettes for luftforurensningen.

TØIs rapport bygger på studier OECD/CEMT og på Rosendahl (96 og 99).

UNITE-prosjektet beregner eksterne kostnader ved kjøring i og mellom byområder. Undersøkelsen skal foretas i flere land, men foreløpig er det kun noen få land det foreligger beregninger fra. Av disse vil Finland være det landet som er mest sammenlignbart med Norge.

Tabell 1 Ulike anslag for verdsetting av miljøkostnader. Kr pr. kg utslipp.

2002-kr			ECON (NTP 2006- 2015)	TØI	SIKA	UNITE (Finland)
NOx	Tettsted	Kr/kg	36	74	59-77	
NOx	Spredtbygd	Kr/kg	15	37	53	12 (NO ₂)
VOC		Kr/kg		Som NOx	27	1,8 (regional effekt)
PM10	storby	Kr/kg	2344	1913	4137-6744	766 (PM _{2,5})
PM10	Tettsted	Kr/kg	663	225	621-1569	
PM10	spredtbygd	Kr/kg	0	0		22 (PM _{2,5})

Kilde: SIKA (2000), TØI 1999, ECON 2000, Unite 2003

Felles for de ulike studiene er en betydelig forskjell mellom storbyer, tettsteder og spredtbygde strøk – særlig når det gjelder kostnadene ved partikkelutslipp. UNITE skiller seg noe ut, dels ved at beregningene gjelder mindre partikkelstørrelser (PM_{2,5}) og dessuten ved at (disse) partiklene har en viss skadevirkning også i spredt bebyggelse.

Regionale luftforurensninger

NO_x og VOC har både lokale helsevirkninger og negative regionale skadevirkninger i form av overgjødning og forsuring. Når det gjelder regionale miljøkostnader knyttet til NO_x, er det som tidligere nevnt vanskelig å beregne dem eksplisitt. Alternativet er å ta utgangspunkt i tiltakskostnader knyttet til norsk oppfyllelse av Gøteborg-protokollen. Tiltaksanalyser har anslått marginal tiltakskostnad til 15 kr/kg. ECON foreslår at denne kostnaden legges til de lokale NO_x-kostnadene. Det kan imidlertid se ut til at dette regnestykket forutsetter at myndighetene tilpasser bruken av virkemidler optimalt for å oppfylle forpliktelsene i Gøteborg-protokollen. Blant annet er det lagt til grunn at de marginale tiltakskostnadene også tilsvarende de marginale naturskadekostnadene ved norske NO_x-utslipp. Dersom denne forutsetningen er for sterk slik at NO_x-kostnadene verdsettes for høyt, blir summeringen tvilsom. En verdsetting enten kun av lokale- eller regionale effekter blir imidlertid også mangelfullt.

ECONs verdsetting på 15 kr/kg NO_x er vesentlig lavere enn det som er referert i TØIs og SIKAs rapporter. (De regionale kostnadene i UNITE tar kun hensyn til helsekostnader.) De minst kostnadskrevende tiltakene etter Gøteborg-protokollen er videre knyttet til skipsfart, og vil dermed ikke gi nevneverdig lokal helsegevinst. Faren for dobbeltregning er dermed mindre enn dersom det forutsettes at det også gjennomføres tiltak for veitrafikken for å oppfylle Gøteborg-protokollen. På denne bakgrunn er ECONs valg av anslag for spredtbygd, tettsted og storby lagt til grunn for beregningene nedenfor.

Avgasskravene omfatter for øvrig NO_x og VOC/HC samlet. VOC/HC er imidlertid kun 10 til 20 pst. av NO_x-utslippene for dieselkjøretøy. Med den usikkerheten det ellers er i slike beregninger, blir dermed feilen ved å verdsette noe HC/VOC som NO_x relativt beskjeden.

Regneeksempel på grunnlag av refererte tall

På bakgrunn av usikkerheten i beregningene, og ikke minst de utslippskomponentene som ikke fanges opp, er tabell 2 å betrakte som et regneeksempel, bygd i hovedsak på ECONs anbefalinger. For NO_x/HC-utslipp i storbyer er TØI-beregningene brukt.

Tabell 2 Anslag for miljøkostnader, etter utslippstype og strøk. Kr pr. kg.

	Spredtbygd	Tettsted	Storby
PM10	0	663	2344
NO _x /HC	15	36	36

Kilde: ECON 2001

Beregninger av årlige og neddiskonterte miljøkostnader

Beregningene i dette avsnittet er foretatt ved at anslått miljøkostnad pr. kg utslipp er multiplisert med ulike modellens tillatte utslipp, med bistand fra Vegdirektoratet.

I beregningene er HC og NO_x slått sammen fordi en del av EURO-kravene gjelder summen av utslipp av NO_x og HC, dvs. at det ikke er egne krav til NO_x. HC og NO_x bidrar begge til lokal og regional luftforurensning, og utslipp av begge komponenter verdsettes relativt likt i ulike verdsettingsanalyser. I internasjonale miljøavtaler brukes VOC som er en undergruppe av HC.

Kravene for kjøretøy over 3,5 tonn oppgis i g/kwt, mens det for de lettere kjøretøyene er oppgitt i g/km. I samråd med TØI har vi foreløpig benyttet beregningen av faktiske utslipp beregnet av SSB/SFT, jf SFT-rapport 99:04, samt oppdaterte beregninger av SFT. I regneeksemplene under får dermed de tunge kjøretøyene en gunstigere behandling enn de andre.

Eksterne kostnader pr. år for partikler (PM 10) og NO_x/HC er beregnet ut fra følgende formel:

$$Kg \text{ utslipp pr. km} \times \text{årlig kjørelengde} \times \text{miljøkostnad pr. kg utslipp.}$$

I beregningene under er det forutsatt at alle kjører 13 900 km pr. år (TØI). Her er det imidlertid store avvik, og de nyeste bilene kjøres i gjennomsnitt langt mer enn de eldste. En beregning som tar utgangspunkt i den gjennomsnittlige årlige kjørelengden pr. årsmodell vil treffe bedre. Diesebiler er dyrere i innkjøp, men har lavere driftskostnader. Dette tilsier at det er de som kjører lengst pr. år som foretrekker diesebil. Ved overgang til EØS-regler ble de formelle kravene for mange

kjøretøygrupper mindre strenge. Det er imidlertid forutsatt at de solgte bilene ikke ble miljømessig dårligere ved overgang til EØS-regleverket.

I TØI 397/1998 er det beregnet at gjennomsnittlig årlig kjørelengde for en bil avtar fra 19 500 km til 9 900 km etter 15 års levetid, og at dieslbiler kjører ca 20 pst. lenger enn bensinbiler pr. år. I beregningene nedenfor er det ikke tatt hensyn til denne variasjonen.

Tabell 3 Beregning av kostnader pr. km etter "tettstedsalternativet" for lokal og regional luftforurensning, for ulike kjøretøykategorier og EURO-klasser:

	Personbi l <2500 kg TV, Bensin	Personbi l <2500 kg TV, Diesel	Varebil <1305 kg RV, Bensin	Varebil <1305 kg RV, Diesel	Varebil 1305-1700 kg RV, Bensin	Varebil 1305-1700 kg RV, Diesel	Personbil >2500 kg TV, Varebil >1700 kg RV, Diesel	Personbil >2500 kg TV, Varebil >1700 kg RV, Diesel	Bil 3,5 t,- 7,5 tonn g/km, Diesel,	B 1: g/ D
1988	0,169	0,229	0,169	0,229	0,180	0,389	0,180	0,389	0,451	
1989	0,031	0,229	0,169	0,229	0,180	0,389	0,180	0,389	0,451	
1990	0,031	0,114	0,031	0,139	0,058	0,165	0,058	0,165	0,451	
1991	0,031	0,114	0,031	0,139	0,058	0,165	0,058	0,165	0,451	
1992	0,031	0,114	0,031	0,139	0,058	0,165	0,058	0,165	0,451	
1993 EURO 1	0,031	0,114	0,031	0,139	0,058	0,165	0,058	0,165	0,252	
1994	0,031	0,114	0,031	0,139	0,058	0,165	0,058	0,165	0,252	
1995	0,031	0,114	0,031	0,139	0,058	0,165	0,058	0,165	0,252	
1996 EURO 2	0,031	0,114	0,031	0,139	0,058	0,165	0,058	0,165	0,207	
1997	0,018	0,099	0,035	0,142	0,050	0,158	0,058	0,165	0,141	
1998	0,018	0,099	0,018	0,099	0,022	0,158	0,058	0,165	0,141	
1999	0,018	0,099	0,018	0,099	0,022	0,140	0,025	0,165	0,141	
2000	0,018	0,099	0,018	0,099	0,022	0,140	0,025	0,165	0,141	
2001 EURO 3	0,018	0,053	0,018	0,053	0,022	0,140	0,025	0,165	0,128	
2002	0,018	0,053	0,013	0,053	0,015	0,072	0,018	0,097	0,099	
2003	0,018	0,053	0,013	0,053	0,015	0,072	0,018	0,097	0,099	
2004	0,013	0,053	0,013	0,053	0,015	0,072	0,018	0,097	0,099	
2005 EURO 4	0,013	0,053	0,013	0,053	0,015	0,072	0,018	0,097	0,099	
2006	0,006	0,027	0,006	0,027	0,015	0,072	0,018	0,097	0,075	
2007	0,006	0,027	0,006	0,027	0,008	0,041	0,010	0,056	0,074	
2008 EURO 5	0,006	0,027	0,006	0,027	0,008	0,041	0,010	0,056	0,074	
2009	0,006	0,027	0,006	0,027	0,008	0,041	0,010	0,056	0,051	
2010	0,006	0,027	0,006	0,027	0,008	0,041	0,010	0,056	0,052	

Kilde: Samferdselsdepartementet, Vegdirektoratet

Tabell 3 gir kostnader pr. kjøretøykilometer, i kroner, og illustrerer først og fremst forskjellene mellom kjøretøytyper og endringer i utslipp over tid. De to kolonnene til venstre viser hvordan dieslbiler påfører samfunnet større luftforurensningskostnader enn bensinbiler, og dessuten at nivåene faller mot null i 2010. Den høyre kolonnen viser hvordan tyngre dieslbiler ligger på et betydelig høyere nivå, men også viser en fallende tendens.

Til sammenlikning har UNITE-prosjektet beregnet utslippskostnader pr. km med utgangspunkt i bestemte europeiske områder, jf. tabell 4.

Tabell 4 Beregnede utslippskostnader pr. km i Finland og Tyskland

Kr pr. kjøretøykm		Personbil-bensin (Euro 2)	Personbil-diesel (Euro 2)	Over 3,5 tonn (Euro 2)
Bytrafikk	Helsinki	0,01		
Bytrafikk	Stuttgart	0,02	0,11	1,37
Bytrafikk	Berlin	0,01	0,06	0,79
Landeveistrafikk	Helsinki-Turku			0,16
Landeveistrafikk	Basel – Karlsruhe	0,03	0,05	0,54
Landeveistrafikk	Strasbourg - Neubrandenburg (bebygde område)	0,01	0,03	0,58
Landeveistrafikk	Strasbourg - Neubrandenburg (ubebygde område)	0,01	0,03	0,58

Kilde: Unite (2003)

Vi ser at "tettstedsalternativet" (tabell 3) ligger i den høyeste delen av intervallet for personbil-diesel, og i midten for tunge kjøretøy og bensindrevne personbiler. Det er imidlertid usikkert hvilken støtte disse utenlandske beregningene kan gi for norske anslag.

Disse anslagene kan brukes til å beregne årlige eksterne kostnader, forutsatt lik kjørelengde. Nivået er som tidligere nevnt usikkert, men beregningene illustrerer ulikheten mellom ulike kjøretøytyper.

Tabell 5 Årlige eksterne kostnader (forutsatt årlig kjørelengde på 13 900 km),

	Personbil <2500 kg TV, Bensin	Personbil <2500 kg TV, Diesel	Varebil <1305 kg RV, Bensin	Varebil <1305 kg RV, Diesel	Varebil 1305-1700 kg RV, Bensin	Varebil 1305-1700 kg RV, Diesel	Personbil >2500 kg TV, Varebil >1700 kg RV, bensin	Personbil >2500 kg TV, Varebil >1700 kg RV, Diesel	Bil 3,5 t.-7,5 tonn g/km, Diesel,	Bil 7,5 -12t, g/km, Diesel,
1988	2352	3182	2352	3182	2502	5408	2502	5408	6269	10204
1989	435	3182	2352	3182	2502	5408	2502	5408	6269	10204
1990	435	1578	435	1928	801	2294	801	2294	6269	10204
1991	435	1578	435	1928	801	2294	801	2294	6269	10204
1992	435	1578	435	1928	801	2294	801	2294	6269	10204
1993 EURO 1	435	1578	435	1928	801	2294	801	2294	3504	4471
1994	435	1578	435	1928	801	2294	801	2294	3504	4471
1995	435	1578	435	1928	801	2294	801	2294	3504	4471
1996 EURO 2	435	1578	435	1928	801	2294	801	2294	2884	3871
1997	250	1372	485	1978	701	2194	801	2294	1962	2489
1998	250	1372	250	1372	300	2194	801	2294	1962	2489
1999	250	1372	250	1372	300	1941	350	2294	1962	2489
2000	250	1372	250	1372	300	1941	350	2294	1962	2489
2001 EURO 3	250	741	250	741	300	1941	350	2294	1778	2489
2002	250	741	175	741	215	1005	250	1352	1377	1938
2003	250	741	175	741	215	1005	250	1352	1377	1938
2004	175	741	175	741	215	1005	250	1352	1377	1938
2005 EURO 4	175	741	175	741	215	1005	250	1352	1377	1938
2006	90	381	90	381	215	1005	250	1352	1047	1301
2007	90	381	90	381	115	564	135	783	1027	1311
2008 EURO 5	90	381	90	381	115	564	135	783	1027	1311
2009	90	381	90	381	115	564	135	783	705	947
2010	90	381	90	381	115	564	135	783	727	961

Kilde: Samferdselsdepartementet, Vegdirektoratet

Utslippskostnader i kjøretøyenes levetid

Arbeidsgruppen har beregnet de eksterne kostnadene for kjøretøyenes levetid, jf. tabell 6. Det er forutsatt 16 års levetid, med en årlig kjørelengde på 13 900 km. I beregningene er anslåtte framtidige kostnader neddiskontert med en kalkulasjonsrente på 4 pst.

Tabell 6 Miljøkostnader i bilens levetid, tettsted

	Personbil <2500 kg TV, Bensin	Personbil <2500 kg TV, Diesel	Varebil <1305 kg RV, Bensin	Varebil <1305 kg RV, Diesel	Varebil 1305- 1700 kg RV, Bensin	Varebil 1305- 1700 kg RV, Diesel	Personbil >2500 kg TV, Varebil >1700 kg RV, bensin	Personbil >2500 kg TV, Varebil >1700 kg RV, Diesel	Bil 3,5 t,-7,5 tonn g/km, Diesel,	Bil 7,5- g/km, Di
2004	2041	8634	2041	8634	2507	11715	2915	15753	16049	2
2005 EURO 4	2041	8634	2041	8634	2507	11715	2915	15753	16049	2
2006	1050	4434	1050	4434	2507	11715	2915	15753	12201	1
2007	1050	4434	1050	4434	1341	6569	1574	9125	11968	1
2008 EURO 5	1050	4434	1050	4434	1341	6569	1574	9125	11968	1
2009	1050	4434	1050	4434	1341	6569	1574	9125	8219	1
2010	1050	4434	1050	4434	1341	6569	1574	9125	8469	1

Kilde: Samferdselsdepartementet, Vegdirektoratet

Vi ser at forskjellen mellom nye personbiler blir relativt liten etter 2006, og at det kun er på tyngre varebiler og lastebiler det er nevneverdig forskjell i neddiskonterte miljøkostnader.

Relativt teknologiavhengige kostnader

Støykostnadene varierer over døgnet og geografisk, men varierer i mindre grad etter årsmoell og drivstoff. Selv om støykravene er skjerpet har dette begrenset virkning ettersom dekkstøy er dominerende ved høye hastigheter, dvs over 50-60 km. Tunge kjøretøy støyer imidlertid langt mer enn de lette. SIKAs har beregnet at marginalkostnaden ligger om lag 20 pst. under gjennomsnittskostnaden.

TØIs analyse bygger på en betalingsvillighetsundersøkelse knyttet til en reduksjon i støynivået på 20 pst, dvs. en halvering av veitrafikken. Dersom TØIs tall legges til grunn, og det i tillegg forutsettes at halvparten av trafikken går i bebygde får vi en gjennomsnittskostnad på 0,07 kr pr. km, eller 975 kr for 13 900 km. TØIs anslag ligger imidlertid langt over støykostnadene i Helsinki og SIKAs undersøkelse.

Tabell 7 oppsummerer ulike undersøkelser, UNITE, TØI og SIKAs.

Tabell 7 Støykostnader i enkelte undersøkelser, kr pr. km

		Personbil dag	Personbil natt	Over 3,5 tonn (Euro 2) -dag	Over 3,5 tonn (Euro 2) -natt
	UNITE				
Bytrafikk	Helsinki	0,02	0,04		
Bytrafikk	Stuttgart	0,12	0,35	2,01	6,10
Bytrafikk	Berlin	0,04	0,11	0,60	1,82
Landeveistrafikk	Helsinki-Turku	0,00	0,00	0,12	0,30
Landeveistrafikk	Basel - Karlsruhe	0,00	0,00	0,01	0,01
Landeveistrafikk	Strasbourg - Neubrandenburg (ubebygde område)	0,00	0,00	0,00	0,00
Landeveistrafikk	Strasbourg - Neubrandenburg (bebygde område)	0,01	0,01	0,24	0,39
	SIKA - Landsbygd	0,01			
	SIKA - By	0,06			
	TØI - Landsbygd	0		0	
	TØI - By	0,14		0,7	

Kilde: SIKA (2000), TØI 1999, Unite 2003

Eksterne ulykkeskostnader

De eksterne ulykkeskostnadene varierer i liten grad med årsmoell og drivstofftype. TØI har beregnet høyere eksterne kostnader for en lett lastebil enn for en personbil, mens SIKA har motsatt konklusjon. Beregningene, som er gjengitt i Tabell 8, bygger på ulykkesstatistikken i Norge og Sverige.

Tabell 8 Beregnede ulykkeskostnader, kr pr. km

	SIKA - Landsbygd	SIKA - By	TØI
Personbil	0,10	0,17	0,22
Lett lastebil	0,09	0,11	0,30

Kilde: SIKA (2000), TØI (1999)

TØIs anslag for eksterne ulykkeskostnader for personbil gir en årlig kostnad på 2 948 kroner.

Veislitasje

TØI og SIKA har beregnet veislitasjen fra veitrafikken, jf. Tabell 9.

Tabell 9 Beregnede veislitasjekostnader, kr pr. km

	SIKA	TØI
Personbil	0,01	0,001
Tung lastebil	0,05-0,32	0,561

Kilde: SIKA (2000), TØI (1999)

Ut fra TØIs anslag for veislitasje blir de årlige kostnadene 14 kroner for en personbil.

Oppsummering – relativt teknologiavhengige kostnader pr. km for personbil

Beregningene har tatt utgangspunkt i de laveste og høyeste verdiene ut fra TØIs og SIKAs anslag.

Tabell 10. Sum kostnader vegslitasje, støy og ulykker. Kroner pr. km.

	Lavt	Høyt
Veislitasje	0,001	0,01
Støy	0,035	0,07
Ulykker	0,135	0,22
Sum teknologiavhengige kostnader	0,171	0,32
Sum pr. liter bensin	2,11	4,07
Sum pr. liter diesel	2,62	4,91

Kilde: SIKÅ (2000), TØI (1999), Samferdselsdepartementet

Som en ser av oppsummeringen i Tabell 10, er anslagene for støy- og ulykkeskostnadene av en annen størrelsesorden enn anslagene for veislitasje. Anslåtte kostnader pr. år kan være betydelige, men arbeidsgruppen har altså ikke funnet noen klar sammenheng mellom biltype og kostnadsnivå.

Referanser:

Eriksen, K.S m.fl. *Marginale kostnader ved transportvirksomhet*. TØI rapport 464/1999

Opplysningsrådet for Veitrafikken AS: Bil og veistatistikk 2002.

Rosendal, K.E. *Helseeffekter og samfunnsøkonomiske kostnader av luftforurensning*. SFT 1718/2000:

SFT (1999:04) Utslipp til luft fra veitrafikk i Norge

SIKA Rapport 2000:10 *Översyn av förutsättningarna för marginalkostnadsbaserade avgifter i transportsystemet*.

UNITE (2002) Deliverable 11, appendix *Marginal Cost Case Study 9a: Urban Passenger Car for Finland*.

UNITE (2003) Deliverable 11 *Environmental Marginal Cost Case Studies*

WHO: Health Aspects of Air Pollution with Particulate Matter, Ozone and Nitrogen Dioxide. WHO 2003.

VEDLEGG 2 BEREGNINGER VED HJELP AV BILGENERASJONSMODELLEN

Bilgenerasjonsmodellen

På oppdrag fra Finansdepartementet, Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet er Transportøkonomisk Institutt (TØI) i ferd med å utarbeide Bilgenerasjonsmodellen – versjon 2 (BIG 2). Modellen er ikke helt ferdig ennå, men arbeidsgruppa har brukt deler av modellen for å se på virkningen på miljøet og sammensetningen av bilparken av de ulike forslagene gruppen har diskutert.

BIG 2 bygger på BIG 1. I denne modellen beregnes bilparkenes størrelse og alderssammensetning i 10 ulike bilsegmenter for perioden 1996-2020. Datamaterialet består av faktisk solgte biler i perioden. Segmentene er delt inn etter drivstofftype, biltype og vekt. Modellen gir først og fremst en prognose for hvordan bilparken kommer til å utvikle seg i et basisalternativ, men man kan også legge inn endringer som økt vraking og økt nybilsalg for å se hvordan dette slår ut. I tillegg til sammensetning av bilparken gir modellen også prognoser for transportarbeid og drivstofforbruk i de ulike segmentene.

BIG 1 inneholdt ingen adferdsrelasjoner av betydning. Den kan derfor ikke benyttes til å se på hvordan bilparken endrer seg som følge av endringer i engangsavgiften. På denne bakgrunn ble BIG 2-prosjektet startet.

Formålet med BIG 2 er:

- å tallfeste sammenhenger som forklarer størrelsen og sammensetningen av nybilsalget og bruktbilimporten som funksjon av avgiftspolitiske beslutningsvariable og andre relevante forhold.
- å etablere en modell som beregner provenyvirkningene og de samfunnsøkonomiske velferdsvirkningene av endringer i avgiftssystemet.
- å utvide modellen til å omfatte kombinerte biler, varebiler og lastebiler.
- å vurdere om det er mulig å definere en ny og mer detaljert segmentinndeling, mer i samsvar med avgiftsklassene, og innhente de nødvendige data til denne nye inndelingen.
- å forklare vrakingsrater, kjørelengder, drivstofforbruk, utslippsrater og ulykkesrisiko innenfor den enkelte "celle", dvs. for kjøretøy med en bestemt alder innenfor et bestemt segment.

Hovedformålet med BIG 2 er at modellen skal kunne beregne hvordan foreslåtte endringer i engangsavgiften vil påvirke bilparkens sammensetning. Modellen vil også kunne si noe om drivstofforbruk og forurensing.

Den delen av modellen som foreløpig er gjort tilgjengelig for arbeidsgruppen beregner endringer i sammensetningen av nybilsalget ved endringer i engangsavgiften eller drivstoffavgiftene. Valg av bil bestemmes i modellen av faste og variable kostnader. Det

tas altså hensyn til prisen, hvorav engangsavgiften utgjør en stor del, og drivstoffprisene, der også avgiftene utgjør en stor del. I tillegg er det en rekke andre størrelser som påvirker valget av bilmodell, f.eks. karosseritype, antall dører og motoregenskaper. Verken i den foreløpige eller den endelige modellen vil det bli mulig å beregne effekten av en differensiering av årsavgiften. Dette skyldes at det i perioden kun har vært én sats for personbiler. Det er derfor umulig å estimere hvordan en differensiert årsavgift vil kunne slå ut i nybilkjøpene.

Modellen inkluderer foreløpig ikke bruktbilimport, kombinerte biler eller varebiler. Ved endringer i avgiftene vil en altså ikke kunne fange opp eventuell substitusjon mellom nye personbiler og disse gruppene. Modellen gir også foreløpig kun virkningen på sammensetningen av salget det første året, ikke utviklingen i bilparken over tid. Det totale antall solgte biler er altså konstant i modellen, det er bare sammensetningen som endrer seg.

På tross av disse begrensningene mener likevel arbeidsgruppen at BIG-modellen kan brukes til å illustrere virkningene av ulike endringer. Alle beregningene er gjort med utgangspunkt i bilsalget og avgiftssystemet i 2001, og er kun ment å illustrere virkningene på salget av personbiler ved endringer i engangsavgiften.

Beregningene

I utgangspunktet er nybilkjøpene fordelt som vist i tabell 1:

Tabell 1 Nybilkjøpene i BIG-modellen – utgangspunkt

	Antall	Engangsavgift	Slagvolum	Motorstyrke	Egenvekt	CO ₂
		kr	ccm	kw	kg	g/km
Bensin	77 820 (87 %)	88 849	1662	82	1215	210,16
Diesel	12 056 (13 %)	122 776	2015	84	1467	148,22
Sum	89 876	93 400	1709	82	1248	201,85

Kilde: Transportøkonomisk institutt og Finansdepartementet

Slagvolum erstattes av CO₂-komponent

Et av alternativene som arbeidsgruppen har vurdert er å erstatte dagens slagvolumkomponent med en CO₂-komponent. Det forutsettes da at vekt- og effektkomponenten beholdes uendret. En CO₂-avgift kan utformes på uendelig mange måter. I utformingen har arbeidsgruppen lagt vekt på å beholde en progresjon som om lag tilsvarer dagens slagvolumkomponent. Dette innebærer at om lag like mange biler skal falle i de 4 ulike gruppene som ved dagens slagvolumavgift. I tillegg er satsene satt slik at de relative satsforskjellene mellom de ulike gruppene er den samme som dagens slagvolumavgift, og slik at provenyet er uendret. Avgiften blir da som følger:

CO ₂ -avgift pr. g/km	
Første 140	75 kr
Neste 70	200 kr
Neste 50	465 kr
Resten	585 kr

En entydig effekt av en slik omlegging er at alle dieserbiler blir billigere enn før. Dette skyldes at en gjennomsnittlig diesebil har høyere slagvolum enn en bensinbil, mens den har lavere CO₂-utslipp. Dette går også klart fram av tabell 1. Den gjennomsnittlige avgiften for dieserbiler går ned med om lag 23 000 kroner, dvs. om lag 24 pst. For bensinbiler er ikke bildet entydig, men i gjennomsnitt øker avgiften for disse med om lag 3 500 kroner, eller omtrent 4 pst. Som vist i tabell 2, fører dette til at salget av dieserbiler øker med om lag 2 500, mens salget av bensinbiler går tilsvarende ned. I følge beregningene i vedlegg 1 er de årlige eksterne kostnadene for nye dieserbiler i 2004 over 460 kroner høyere enn for bensinbiler. Siden slagvolum i seg selv ikke lenger er avgiftsbelagt, ser vi også en viss økning i gjennomsnittlig slagvolum. Bilene blir også litt tyngre. Omleggingen gir en økning i gjennomsnittlig CO₂-utslipp for både bensin- og dieserbiler, men på grunn av overgangen fra bensinbiler til dieserbiler går utslippet for en gjennomsnittsbil likevel ned med i underkant av 0,5 pst.

Tabell 2 Nybilkjøpene i BIG-modellen – slagvolum erstattes av CO₂-komponent

	Antall	Engangsavgift	Slagvolum	Motorstyrke	Egenvekt	CO ₂
		kr	ccm	kw	kg	g/km
Bensin	75 410 (84 %)	92 370	1 676	82	1 217	210,89
Diesel	14 466 (16%)	99 175	2 040	85	1 478	150,06
Sum	89 876	93 465	1 735	83	1 259	201,10

Kilde: Finansdepartementet

En omlegging til CO₂-avgift har tilsynelatende liten konsekvens for det samlede utslippet. Det er imidlertid mulig å gjøre innrettingen av denne komponenten mer progressiv, for eksempel slik:

CO ₂ -avgift pr. g/km	
Første 125	0 kr
Neste 65	260 kr
Neste 60	620 kr
Resten	900 kr

Tabell 3 gir en oversikt over hvordan nybilkjøpene vil se ut med et slikt avgiftssystem. Engangsavgiften på dieserbiler vil gå ytterligere ned med over 7 500 kroner i snitt, mens engangsavgiften på bensinbiler øker med om lag 1 500 kroner. Antallet solgte dieserbiler øker dermed med om lag 1 000 i forhold til den mindre progressive CO₂-komponenten. Bensinbilene blir i gjennomsnitt lettere, mindre kraftig og får lavere slagvolum. CO₂-utslippet går også noe ned, både for dieserbiler og bensinbiler. I gjennomsnitt for alle nye biler går CO₂-utslippet ned med i overkant av 1 pst.

Tabell 3 Nybilkjøpene i BIG-modellen – større progresjon i CO₂-komponenten

	Antall	Engangsavgift	Slagvolum	Motorstyrke	Egenvekt	CO ₂
		kr	ccm	kw	kg	g/km
Bensin	74 544 (83 %)	93 729	1 658	81	1 208	209,35
Diesel	15 332 (17 %)	91 569	2 029	85	1 471	148,89
Sum	89 876	93 361	1 721	82	1 253	199,04

Endringer i drivstoffavgiftene

Modellen kan også benyttes til å anslå virkningene på nybilsalgene av endringer i drivstoffavgiftene. I BIG-modellen inngår drivstoffpriser som en av variablene som styrer bilkjøpene. I beregningen av en slik økning i diesellavgiften er utgangspunktet et system med en CO₂-komponent som presentert i tabell 2.

Det beregnes en økning i autodiesellavgiften på 1,31 kroner/liter, som gir en prisøkning på autodiesel på 1,62 kroner/liter.

Tabell 4 Nybilkjøpene i BIG-modellen – CO₂-komponent og diesellavgiften på nivå med bensin

	Antall	Engangsavgift	Slagvolum	Motorstyrke	Egenvekt	CO ₂
		kr	ccm	kw	kg	g/km
Bensin	78 941 (88 %)	92 370	1 676	82	1 217	210,89
Diesel	10 935 (12 %)	96 652	2 024	85	1 467	148,30
Sum	89 876	92 891	1 719	83	1 248	203,27

Som vist i tabell 4 gir dette en kraftig nedgang i antall dieserbiler solgt i forhold til en modell med kun en CO₂-komponent. Dieserbilene får litt lavere slagvolum, og blir litt lettere. CO₂-utslippet minker også noe. På grunn av overgangen fra diesel til bensin, øker imidlertid det gjennomsnittlige CO₂-utslippet for bilparken som helhet. En slik økning i autodiesellavgiften vil i 2004 gi et økt proveny på om lag 1,7 mrd. kroner på årsbasis.

En annen mulighet for å få ned CO₂-utslippene er å øke bensinavgiften og autodiesellavgiften like mye. En økning av begge avgiftene med 1 krone vil gi en fordeling av nybilsalget som vist i tabell 5.

Tabell 5 Nybilkjøpene i BIG-modellen – CO₂-komponent og drivstoffavgiftene økes med 1 krone

	Antall	Engangsavgift	Slagvolum	Motorstyrke	Egenvekt	CO ₂
		kr	ccm	kw	kg	g/km
Bensin	73 665 (82 %)	90 158	1 656	81	1 207	209,17
Diesel	16 211 (18 %)	97 158	2 027	85	1 469	148,65
Sum	89 876	91 421	1 723	82	1 254	198,25

I forhold til modellen der vi kun erstattet slagvolum med CO₂-komponent, gir en økning i drivstoffavgiftene en ytterligere økning i dieselsalget på i underkant av 2 000 biler. Begge biltyper får også noe lavere gjennomsnitt på de ulike komponentene. Det gjennomsnittlige CO₂-utslippet går ned med om lag 1,4 pst., og med 1,8 pst. i forhold til dagens system.

Hvis vi legger en gjennomsnittlig kjørelengde på 14 000 km til grunn, vil utslippene fra bilene i modellen samlet gå ned med om lag 4 500 tonn CO₂ på kort sikt sammenlignet med dagens system.

I følge provenyberegningene som Finansdepartementet bruker gir en økning i drivstoffavgiftene med 1 krone om lag 3 mrd. kroner i økt proveny. Når en tar hensyn til redusert etterspørsel etter bensin og diesel, er det anslått at CO₂-utslippene kan gå ned med om lag 350 000 tonn, eller om lag 4 pst. av de samlede CO₂-utslippene fra bilparken. Sett i forhold til dette er utslippsreduksjonen som følge av endringen i sammensetningen av nybilsalget svært lite på kort sikt. Også på lengre sikt med full utskifting av bilparken indikerer BIG-modellen en reduksjon av CO₂-utslippene på i størrelsesorden 1-2 pst. dersom drivstoffavgiftene økes med 1 krone pr. liter.

Lettelser i engangsavgiften

Arbeidsgruppen har også sett på muligheten av å øke drivstoffavgiftene, særlig avgiften på autodiesel, og bruke provenyet til å gi lettelser i engangsavgiften. I tabell 7 er det beregnet en isolert virkning på sammensetningen av bilparken av å gi en lettelse i engangsavgiften på 1 mrd. Utgangspunktet er systemet presentert i tabell 2, altså der CO₂-utslipp erstatter slagvolum. Lettelsen er gitt ved at alle satsene settes ned prosentvis like mye (om lag 14 pst.)

Tabell 7 Nybilkjøpene i BIG-modellen – CO₂-komponent og flat lettelse på 1 mrd. kroner

	Antall	Engangsavgift	Slagvolum	Motorstyrke	Egenvekt	CO ₂
		kr	ccm	kw	kg	g/km
Bensin	75 315 (84 %)	80 563	1 695	84	1 226	212,37
Diesel	14 561 (16 %)	86 888	2 060	86	1 490	151,98
Sum	89 876	81 588	1 754	84	1 269	202,58

Tabell 7 viser at engangsavgiften i gjennomsnitt går ned med om lag 12 000 kroner pr. bil. Forholdet mellom bensinbiler og dieslbiler er tilnærmet uendret. Både bensinbiler og dieslbiler blir noe større og kraftigere, og slipper ut litt mer CO₂. Virkningen på sammensetningen av bilparken er imidlertid ikke dramatisk.

En lettelse kan også gis ved å gjøre satsprogresjonen mindre. Tabell 8 viser fordelingen av nybilkjøpene ved en nedgang på 5 pst. på den første satsen, 30 pst. på

den andre satsen, og en halvering av den tredje satsen. Samtidig er den fjerde satsen fjernet.

Tabell 8 Nybilkjøpene i BIG-modellen – CO₂-komponent og utflating av progresjonen på 1 mrd. kroner

	Antall	Engangsavgift	Slagvolum	Motorstyrke	Egenvekt	CO ₂
		kr	ccm	kw	kg	g/km
Bensin	74 970 (83 %)	80 520	1 775	88	1 254	217,47
Diesel	14 906 (17 %)	88 638	2 210	89	1 560	166,27
Sum	89 876	81 867	1 847	89	1 305	208,98

Heller ikke her får endringen mye å si for forholdet mellom diesel- og bensinbiler. En slik omlegging har imidlertid større konsekvenser for valg av bil innenfor de to segmentene enn de løsningene som er presentert tidligere. Det er særlig slagvolum og motorstyrke som øker. CO₂-utslippene øker med om lag 4 pst. i gjennomsnitt i forhold til utgangspunktet. Her må en imidlertid huske at man i denne modellen kun ser på personbiler. Ved å gå ned på progresjonen i engangsavgiften vil en også minske incentivet til å kjøpe varebiler, kombinerte biler og minibusser i stedet for større personbiler. Dette kan ha miljømessige gevinster som ikke kommer fram i denne modellen. Det vil også gi en ytterligere samfunnsøkonomisk gevinst ved at folk kjøper kjøretøy mer etter behov enn etter avgiftssystemet.

En lettelse i engangsavgiften på 1 mrd. kroner vil også gi en viss endring i nybilsalget. Som tidligere nevnt er foreløpig ikke BIG-modellen i stand til å beregne dette, men i følge den metoden Finansdepartementet bruker ved provenyberegninger vil etterspørselen øke med i overkant av 3 pst.

VEDLEGG 3 BEREGNINGER AV BRUKSFRADRAGET

Reelt økonomisk verdifall

Bruksfradraget skal gjenspeile det *reelle* økonomiske verdifallet på bruktbiler på det norske markedet. I dag gis dette som et prosentvis fradrag i engangsavgiften basert på bilens alder. En måte å beregne verdifallet på er først å sammenligne gjeldende bruktbilpriser for ulike årganger av bilmodeller med prisene for disse bilene da de var nye. Dette vil gi uttrykk for det *nominelle* verdifallet fra bilene var nye til de selges som bruktbiler i dag. Deretter beregnes det reelle verdifallet ved å ta hensyn til at bilprisene har økt over tid. Det reelle verdifallet skal gi uttrykk for forskjellen mellom verdien av en bruktbil og prisen på en tilsvarende ny bil. Dette kan gjøres ved å justere de historiske prisene på nye biler for generell prisstigning på biler. Boks 1 illustrerer hvorfor dette må gjøres.

Boks 1: Reelt og nominelt økonomisk verdifall. Et eksempel.

Ved beregninger av økonomiske avskrivninger av driftsmidler med utgangspunkt i historiske anskaffelsespriser, må det tas hensyn til at prisene på nye driftsmidler endres over tid. Den samlede avskrivningen skal gi uttrykk for forskjellen mellom dagens markedsverdi på et bruk driftsmiddel og dagens pris på et tilsvarende nytt driftsmiddel. Dersom vi knytter dette til bruksfradraget, kan problemstillingen best illustreres ved et regneeksempel med høy prisstigning:

Anta at prisen på en ny bil var 100 000 kroner da den ble kjøpt, og at engangsavgiften utgjorde 40 000 kroner av denne prisen. På grunn av høy prisstigning er verdien av bilen fortsatt 100 000 kroner etter at den er brukt i 5 år. Det nominelle økonomiske verdifallet kan da anslås til null. En tilsvarende ny bil koster på samme tidspunkt 200 000 kroner, og engangsavgiften utgjør da 80 000 kroner av dette. Hvis man legger det nominelle verdifallet til grunn for beregning av bruksfradraget, blir engangsavgiften på en 5 år gammel bruktbil som skal importeres fra utlandet beregnet til 80 000 kroner, dvs. samme engangsavgift som en tilsvarende ny bil. I tillegg må kjøperen av bruktbilen betale en pris for denne i utlandet. Til sammen kommer en slik bil meget ugunstig ut.

Det reelle verdifallet på bilen har vært 50 pst. i løpet av de 5 årene den har vært i bruk. Det skyldes at en tilsvarende ny bil (og andre varer og tjenester) har blitt dobbelt så kostbare i løpet av perioden. Med et bruksfradrag på 50 pst., vil engangsavgiften på bruktbilen som importeres bli 40 000 kroner. Dette er samme nivå som avgiften i Norge var da bilen var ny. Dette synes rimelig på bakgrunn av at bilen ikke har falt i nominell verdi.

Datagrunnlag

Data for bruktbilpriser er hentet inn av Synergi AS. Dataene er basert på opplysninger om utsalgspriser på årsmodeller fra 1992 – 2000 fra om lag 300 bilforhandlere. Disse prisene er oppgitt ekskl. omregistreringsavgift. Omregistreringsavgiften er beregnet på grunnlag av bilens egenvekt og alder. Disse dataene er koplet sammen med data for førstegangsregistreringer som er hentet fra Opplysningsrådet for veitrafikken (OFV).

Ved koplingen er det lagt vekt på at det kan beregnes et nominelt økonomisk verdifall for bilvarianter som samlet sett utgjør minst 80 pst. av antall førstegangsregistrerte biler i det enkelte år. Dette er i henhold til ESAs krav til omfanget av datamaterialet. For perioden 1992-2000 består datamaterialet av over 700 000 observasjoner.

Justeringer

Følgende justeringer av de oppgitte prisene er foretatt:

Bruktbilprisene

Bruktbilprisene fra Synergi AS er korrigert for prutningsmonn. Med dette menes at prisene som er oppgitt fra forhandler til Synergi generelt vil være høyere enn de realiserte prisene. Det er benyttet de samme korrigeringsene som ble lagt til grunn i TØIs rapport i 1997. Bruktbilprisene er korrigert etter en forutsetning om at de oppgitte prisene er 8 pst. høyere enn den faktiske salgsprisen. De korrigerede bruktbilprisene ble sammenlignet med realiserte priser på bruktbiler, hentet fra boken "Brukte biler" fra Bransjeforlaget. Det ble ikke funnet vesentlige avvik.

Nybilpriser

Som et utgangspunkt for nybilprisene er OFVs veiledende priser benyttet.

Omtrent fram til 1997 opererte bilforhandlerne med hva en kan kalle "bruttopriser", dvs. at det var gode muligheter for å få prutet prisen ned. Det er derfor vanskelig å fastslå hvor stor rabatten var i perioden før 1997. I perioden fram til 2000 ble prisene, og dermed også OFVs listepriiser, gradvis redusert til "nettopriser" og mulighetene for pruting ble redusert.

Imidlertid selges ikke bilene i dag til de "nettopriser" som OFV oppgir. Undersøkelser fra Synergi AS tyder på at faktisk utsalgspris på nye biler i 1999 lå om lag 5 700 kroner høyere enn de veiledende prisene fra OFV. I følge Synergi AS skyldes dette hovedsakelig at prisene fra OFV er oppgitt eksklusive frakt og registreringskostninger. I 2000 er differansen om lag 6 200 kroner. I beregningene er det forutsatt et påslag på 6 200 over prisene fra OFV. For perioden før 1997 er det forutsatt at dette påslaget i gjennomsnitt var like stort som rabatten, og at OFVs priser dermed kan brukes som historiske nybilpriser. I perioden 1997 til 2000 gikk forhandlerne over til å oppgi "nettopriser", der påslaget på 6 200 kroner kom i tillegg. Hvis en antar en gradvis overgang, kan historiske nybilpriser beregnes ved å fase inn dette påslaget over perioden. I perioden 1997-2000 er derfor de veiledende nybilprisene fra OFV gitt følgende påslag:

År	Påslag
2000	6200,-
1999	5700,-
1998	2850,-
1997	1425,-

Beregninger

Basert på de justerte prisene kan en for årene 1992-2000 beregne forholdet mellom bruktbilpris (i 2001) for en modell fra år t , og prisen da bilen var ny:

$$\frac{\text{Bruktbilpris i 2001 for modell fra år } t}{\text{Nybilpris i år } t}$$

Ved å summere for alle bilmodeller i år t får vi det gjennomsnittlige forholdet mellom bruktbilpris og nybilpris, jf. Tabell 1.

Tabell 1 Gjennomsnittlig forhold mellom bruktbilpris og nybilpris (nominelt verdifall)

2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992
84,7 %	79,9 %	73,2 %	67,0 %	60,9 %	51,4 %	47,0 %	43,3 %	39,9 %

Omregistreringsavgift legges på bruktbilprisene basert på alder og vekt. Det gjennomsnittlige forholdet blir da høyere, jf. Tabell 2.

Tabell 2 Gjennomsnittlig forhold mellom bruktbilpris og nybilpris inkl. omregistreringsavgift

2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992
89,8 %	84 %	76 %	69,1 %	63,1 %	53,5 %	49,1 %	45,5 %	42,2 %

Som tidligere nevnt, tas det her ikke hensyn til den generelle prisstigningen. For å ta hensyn til dette legges det i beregningene til grunn at bilmodellenes verdi i dag er den nominelle historiske nybilprisen multiplisert med en gjennomsnittlig nominell avgiftsøkning. Engangsavgiften utgjør en betydelig andel av prisen på en ny bil, og engangsavgiften blir som hovedregel prisjustert. De relative markedsprisene er justert for gjennomsnittlig årlig avgiftsøkning de siste 15 år. Gjennomsnittet er beregnet til 3,2 pst. pr. år. Dette får størst betydning for de litt eldre bilene, jf. Tabell 3.

Tabell 3 Gjennomsnittlig forhold mellom bruktbilpris og nybilpris inkl. omregistreringsavgift og gjennomsnittlig avgiftsøkning

2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992
84,3 %	76,5 %	67,1 %	59,0 %	52,2 %	42,9 %	38,2 %	34,2 %	30,8 %

Regresjon

Bruksfradraget skal avhenge av bilens alder, og for å kunne si noe om det nominelle verdifallet utenfor perioden det er data for er det gjort en regresjon. Den uavhengige variabelen er år, og den avhengige variabelen er logaritmen av prisforholdet bruktbilpris/nybilpris. Her er alle de ulike prisforholdene brukt, men det er ikke tatt

hensyn til hvor mange som er solgt av de ulike bilmodellene. Tester gjort på datamaterialet viser at dette ikke er nødvendig for å få gode anslag på verdifallet. Det er to årsaker til at en logaritmisk form er valgt. For det første glatter en på denne måten ut en del av variasjonen i prisobservasjonene. For det andre gir en slik funksjonsform et verdifall på samme prosent av gjenstående verdi hvert år (geometrisk depresiering). Omregistreringsavgiften er holdt utenfor. Tabell 4 viser sammenhengen mellom alder og nominelt verdifall ved bruk av den estimerte koeffisienten.

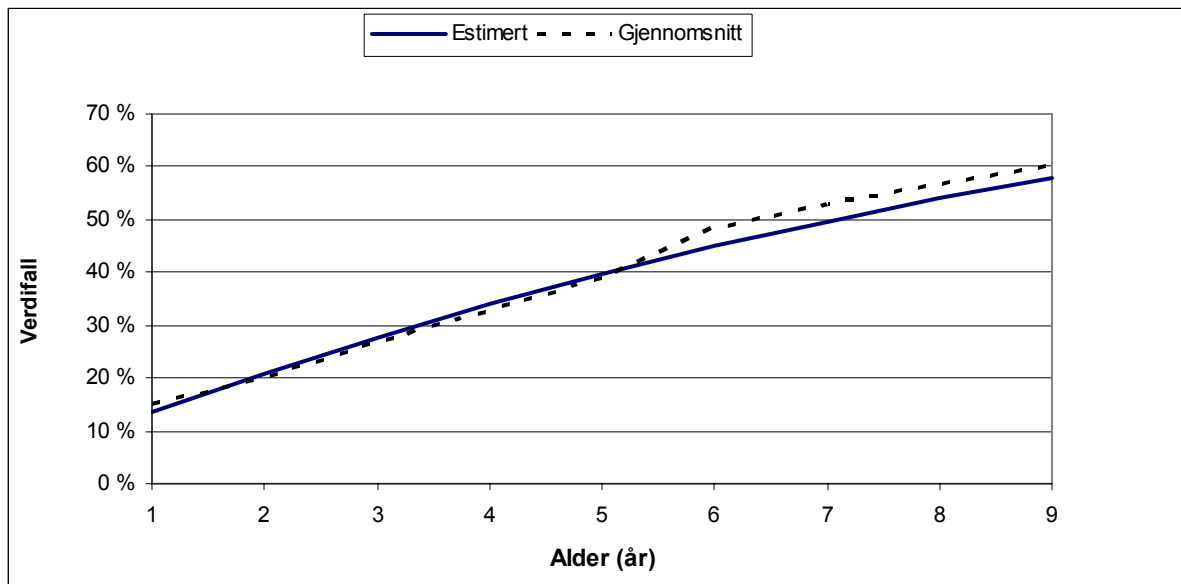
Tabell 4 Estimert nominelt verdifall

År	Estimert forhold bruktbilpris/nybilpris	Alder (år)	Verdifall
2000 og et halvt	90 %	0,5	10 %
2000	86 %	1	14 %
1999	79 %	2	21 %
1998	72 %	3	28 %
1997	66 %	4	34 %
1996	60 %	5	40 %
1995	55 %	6	45 %
1994	50 %	7	50 %
1993	46 %	8	54 %
1992	42 %	9	58 %
1991	38 %	10	62 %
1990	35 %	11	65 %
1989	32 %	12	68 %
1988	29 %	13	71 %
1987	27 %	14	73 %
1986	25 %	15	75 %

$(1 - (\text{estimert forhold bruktbilpris/nybilpris}))$ er altså det estimerte verdifallet. Tilsvarende kan en regne ut det gjennomsnittlige observerte nominelle verdifallet fra Tabell 1. I Figur 1 er disse to seriene tegnet inn for perioden 1992-2000.

Den estimerte kurven er tilsynelatende en god tilnærming til den gjennomsnittlige. En kan spesielt merke seg at den ikke ligger systematisk over eller under. Dette ville kunne være tilfelle dersom det for eksempel var en sterk sammenheng mellom antall solgte biler av en modell og verdifallet på denne modellen.

Figur 1 Gjennomsnittlig og estimert nominelt verdifall.



Bruksfradrag ekskl. omregistreringsavgift

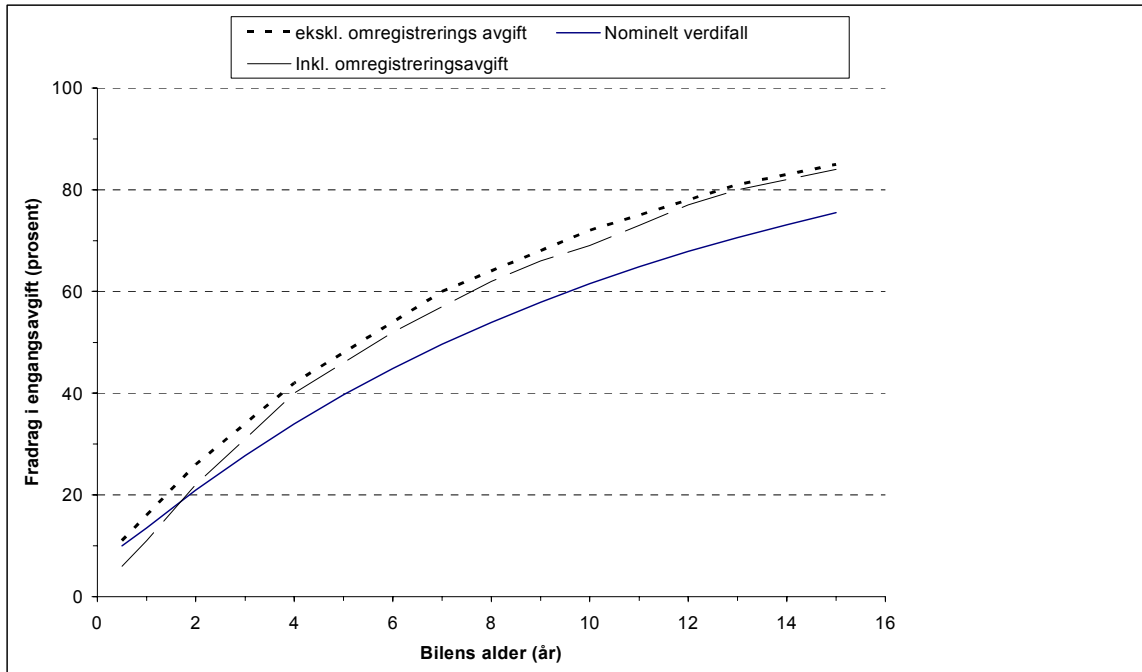
For å komme fram til bruksfradraget ekskl. omregistreringsavgift justeres det estimerte nominelle verdifallet for avgiftsøkninger i perioden, altså med 3,2 pst. pr. år. De resulterende bruksfradragene blir da som i Tabell 5. Her er i tillegg dagens bruksfradrag tatt med.

Tabell 5 Fradrag i engangsavgiften etter bilens alder. Regnet i pst. av engangsavgiften på bilen som ny.

Bilens alder	Gjeldende Bruksfradrag	Estimert nominelt verdifall (som i tabell 4)	Ny beregning ekskl. omregistreringsavgift	Ny beregning inkl. omregistreringsavgift
0,5 år	12	10	11	6
1 år	17	14	16	11
2 år	30	21	26	22
3 år	36	28	34	31
4 år	42	34	42	40
5 år	45	40	48	46
6 år	50	45	54	52
7 år	55	50	60	57
8 år	59	54	64	62
9 år	63	58	68	66
10 år	67	62	72	69
11 år	70	65	75	73
12 år	73	68	78	77
13 år	76	71	81	80
14 år	78	73	83	82
15 år	80	75	85	84

Figur 2 viser forskjellen i det estimerte nominelle verdifallet og bruksfradraget ekskl. omregistreringsavgift. Som forventet gir dette et høyere bruksfradrag for eldre biler.

Figur 2 Estimert nominelt verdifall og bruksfradrag.



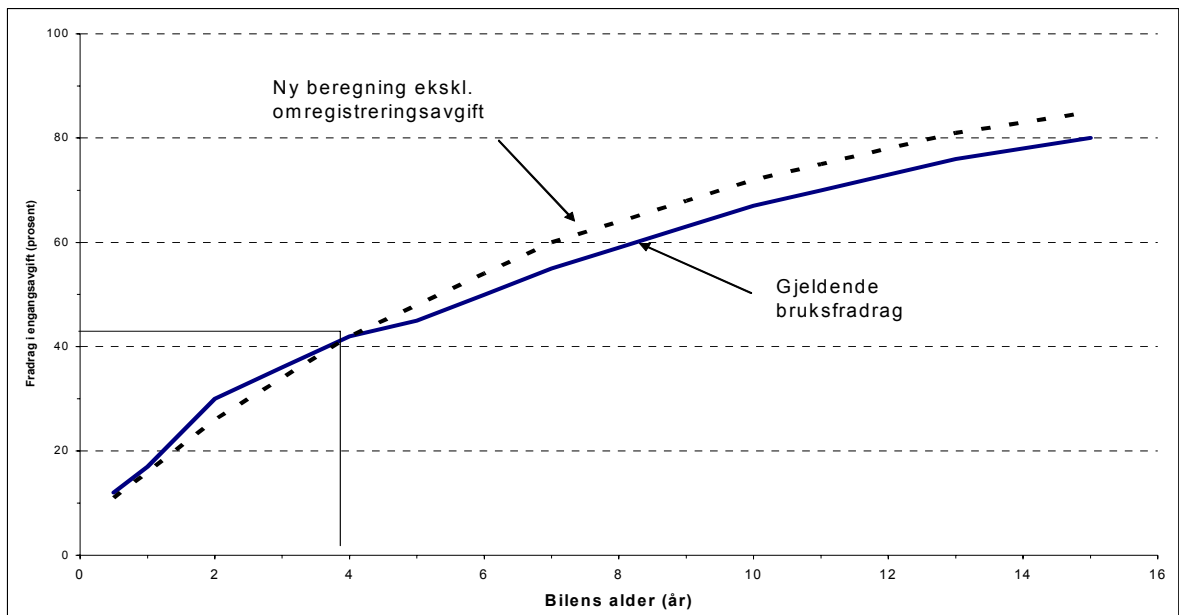
Bruksfradrag inkl. omregistreringsavgift

I beregningene av bruksfradrag inkl. omregistreringsavgift er utgangspunktet igjen de estimerte verdifallene fra Tabell 4. Disse er justert med forskjellen mellom tabell 1 og 2, altså forskjellen mellom gjennomsnittlig prisforhold med og uten omregistreringsavgift. For årene før 1992 er effekten av omregistreringsavgiftene beregnet. Bruksfradraget inkl. omregistreringsavgift er også tegnet inn i Figur 2. Å inkludere dette har mest å si for nye biler, som får lavere bruksfradrag. Eldre biler får også lavere bruksfradrag enn hvis man ikke tok hensyn til omregistreringsavgiften, men virkningen er ikke så stor fordi eldre biler har lavere omregistreringsavgift.

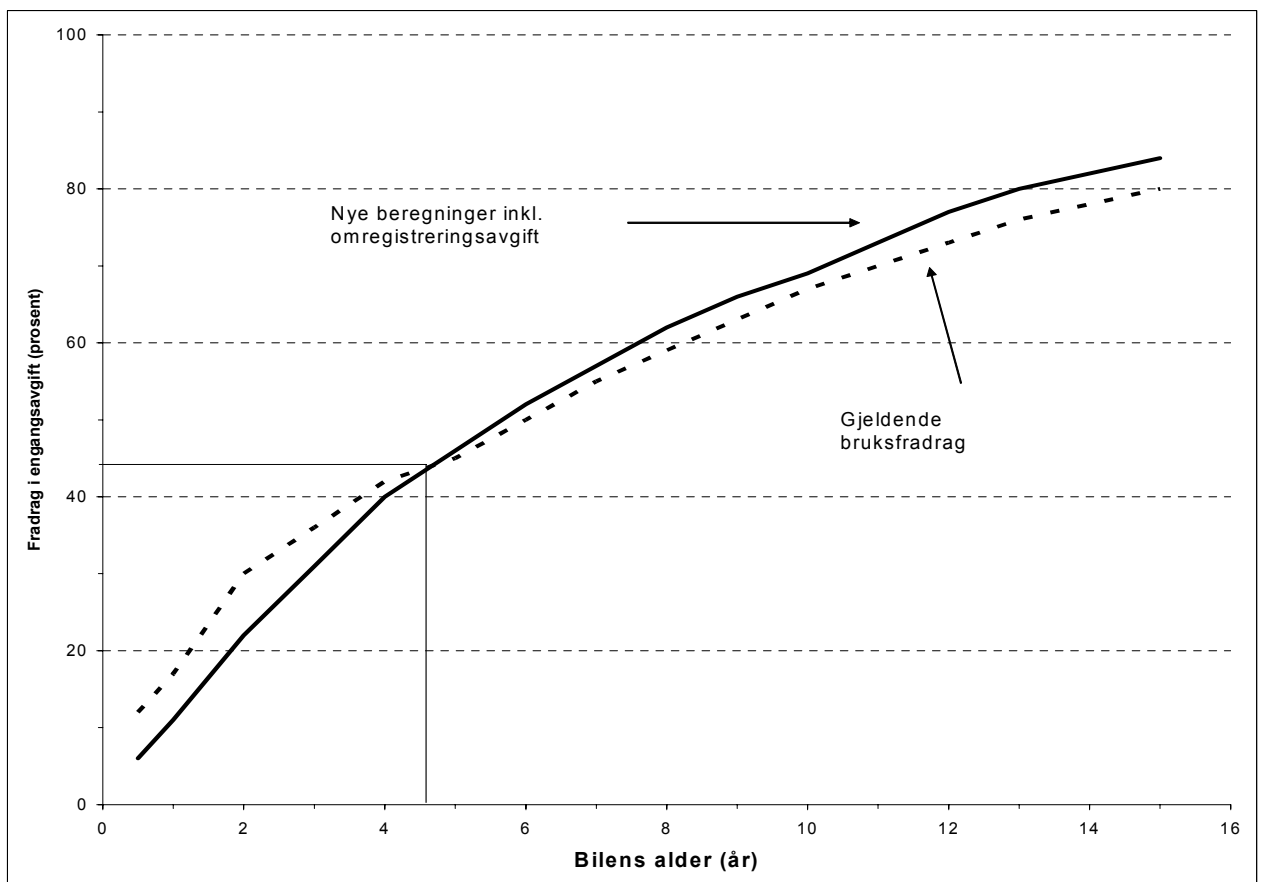
Resultater

Tabell 5 og Figur 2 viser at dersom omregistreringsavgiften skal inngå som en del av ("bakes inn i") bruksfradraget, må bruksfradraget settes lavere enn dersom det ikke skal tas hensyn til omregistreringsavgiften. I Figur 3 og Figur 4 er de to mulighetene illustrert i forhold til gjeldende bruksfradrag.

Figur 3 Bruksfradrag etter gjeldende regler og nye beregninger gitt at omregistreringsavgiften ikke skal inngå som en del av bruksfradraget



Figur 4 Bruksfradrag etter gjeldende regler og nye beregninger gitt at omregistreringsavgiften skal inngå implisitt som en del av bruksfradraget



VEDLEGG 4 HISTORISK OVERSIKT OVER UTVIKLINGEN AV AVGIFT PÅ MOTORVOGNER

Innledning

Den første særavgiften (årlig avgift) på motorvogner ble gitt i lov om motorvogner av 21. juni 1912.

Avgiften utgjorde pr. år 5-7 kroner pr. hestekraft. Etter bestemmelse i kongelig resolusjon av 18. mars 1913 ble antall hestekrefter beregnet på grunnlag av motorens slagvolum uten hensyn til omdreiningstall eller kompresjonsforhold. Motorvogner i statens tjeneste, sykehusvogner samt motorsykler for en person var fritatt for avgift, og det var utstrakt adgang til å sette ned eller frafalle avgiften for vogner i fast rute.

Da det samlede antall motorvogner på den tiden var ca. 700, ble også avgiftens samlede beløp forholdsvis ubetydelig.

Ved midlertidig lov av 18. juli 1917 ble det gitt bestemmelser om skatt på luksus. Loven omfattet visse motorvogner, fartøyer brukt til lystfart og i sportsøyemed samt adgangstegn til forlystelsessteder. I det foredrag som ligger til grunn for lovproposisjonen uttaler Finansdepartementet bl.a.:

”Når departementet har opptatt spørsmålet om en luksusskatt til behandling, er det skjedd til dels for å skaffe Statskassen ytterligere inntekter og dels med tanken på ved luksusskatt om mulig i noen grad å motarbeide den tendens til overdådighet som har gjort seg merkbar innen visse kretser i vårt land de siste år.”

For motorvognene omfattet skatteplikten private automobiler og motorsykler når disse var bestemt for personbefordring. Automobiler som ble brukt til leiekjøring i henhold til bevilling var unntatt for skatteplikt. De årlige skattebeløp ble beregnet etter vognens innkjøpspris med 10 pst. årlig reduksjon inntil 2/10 av den opprinnelige pris.

Vognantallet var pr. 15. desember 1916: 2054 personbiler, 839 motorsykler og 352 lastebiler. Totalt 3245 kjøretøy. De samlede skattebeløp var til å begynne med forholdsvis ubetydelige. Vognantallet økte etter hvert og avgiftssatsene ble fra tid til annen forandret slik at skatten på motorvogner 1939-40 utgjorde om lag 4 millioner kroner.

Ved forskjellige lovendringer ble det gitt mer detaljerte bestemmelser om de vogner som skulle være unntatt for skatteplikt.

Med de sterke forskyvninger i prisnivået etter siste verdenskrig ble innkjøpsprisen etter hvert mindre tjenlig som grunnlag for skatteutskrivningen. Ved lovendring av 22. juni 1951 ble det gitt bemyndigelse til å foreta inndeling av motorvogner i skatteklasser eller på annen måte fastsette grunnlaget for beregning av skatten. Ordningen med

vurdering etter skatteklasser ble i det vesentlige basert på grunnlag av utsalgsprisen for nye vogner. Satsene varierte fra 250 kroner pr. år i klasse 1 til 2 800 kroner pr. år i klasse 12 for nye vogner, med reduksjon etter hvert til 100 kroner for alle vogner av modellår 1941 og eldre. For motorsykler var avgiften 100 kroner pr. år.

Motorvognloven av 1912 ble avløst av en ny lov om motorvogner av 20. februar 1926. For avgiftens vedkommende ble loven satt i kraft 1. januar 1927. Lovens § 22 gav Stortinget adgang til å pålegge følgende avgifter for slitasje på veier og gater ved kjøring med motorvogn:

- En årlig avgift for hver motorvogn og tilhørende tilhengervogn som er registrert her i riket beregnet etter vognens vekt.
- En avgift for hvert prøvenummer.
- En avgift av hvert kilogram automobilgummiringer som innføres til riket eller tilvirkes her.

Videre inneholder loven bestemmelser om avgift på bensin og på andre flytende brennstoffer som brukes til drift av motorvogner. Etter loven § 26 skulle 8 pst. av disse avgifter tilfalle byene mens resten skulle fordeles på de 18 landfylkene. Når de erstatninger som Stortinget fastsatte for avgift på bensin eller annen bruk enn drivstoff var fratrukket, skulle resten av avgiftene brukes til vedlikehold, forsterkninger eller ombygging av veidekket på veier (gater) med automobiltrafikk.

Til å begynne med var vektavgiften 4 kroner pr. 100 kg for elektriske vogner med akkumulatordrift. Satsen for andre vogner var 6 kroner pr. 100 kg. For vogner med kompakt gummi var satsene 2 kroner mer pr. 100 kg. Adgangen til fritak fra avgift ble sterkt beskåret i lovens § 24. 1. januar 1931 ble satsene for vektavgiften satt ned. Samtidig ble det pålagt en bensinavgift på 3 øre pr. liter. Da vektavgiften på grunn av den individuelle behandling av de enkelte kjøretøyer viste seg å være forbundet med betydelige administrative ulemper, ble den opphevet for bensindrevne vogner fra 1. juli 1932. Inntektstapene ble kompensert ved å forhøye gummiavgiften fra kr 1,50 til 3 kroner pr. kg og bensin til 8 øre pr. liter, derav 2 øre ekstraordinær avgift. Gummiavgiften sto lenge uforandret.

Vektavgiften for de dieseldrevne motorkjøretøyer ble etter hvert forhøyet. Fra 1. juli 1938 søkte en å ta noe hensyn til kjørelengden, idet avgiftssatsen for busser ble satt noe høyere enn for lastebiler. Etter hvert som satsene for bensinavgiften økte, steg også satsene for vektavgiften samtidig som differensieringen mellom avgiftssatsene for de forskjellige kategorier av motorkjøretøyer ble videre utviklet.

Ved siden av den ordinære bensinavgiften var det fra 1932 – 1940 en ekstra avgift på 2 – 4 øre pr. liter. Fra 20. juni 1949 ble det, i forbindelse med opphevelsen av bensinrasjoneringen, fastsatt en ekstraordinær avgift på 28 øre pr. liter; en avgift som fra 1. juli 1956 ble forhøyet til 32 øre pr. liter. Denne ekstraordinære avgiften ble ikke disponert etter motorvognlovens § 29, men gikk inn i statskassen uten øremerking. Fra

1964 ble den ordinære og ekstraordinære avgift på bensin slått sammen til en avgift uten øremerking til veiformål, og loven av 1959 ble gjort gjeldende for denne avgift.

Kontrollavgiften ved tekniske kontroll av motorvogner ble etter lov om motorvogner av 1912 dekket ved et gebyr for hver undersøkelse. Etter loven av 1926 ble det fra 1. januar 1927 krevd opp en årlig kontrollavgift. For bensindrevne vogner ble denne avgift fra 1932 medregnet i bensinavgiften.

Etter lov om samferdsel av 11. juli 1947 ble det fastsatt gebyrer til dekning av samferdselsnemdens arbeid med regulering av ervervsmessig motorvognkjøring.

Omregistreringsavgift

Fra 1. januar 1956 ble det pålagt en avgift ved overdragelse av tidligere her i landet registrerte motorkjøretøyer, motsvarende ca 10 pst. av verdien. (Tilsvarende "omregistreringsavgiften" i 2002) Samtidig ble den alminnelige omsetningsavgiften – ved salg fra bilforhandlere – sløffet for omsetning av brukte motorvogner. De forskjellige biltyper ble inndelt i grupper. Avgiften innen hver gruppe ble fastsatt til bestemte beløp på grunnlag av antatt verdi av tilsvarende nytt kjøretøy, og fallende avgiftsbeløp etter kjøretøyets alder. Fra januar 1956 ble det en viss reduksjon i avgiftssatsene for personbiler idet det ikke hadde vært mulig å foreta en sikker vurdering om hvorvidt de gjeldende avgiftsbeløp gjennomsnittlig svarte til dagjeldende avgiftssats for den alminnelige omsetningsavgift.

Fram til 1960 var avgiftsbeløpene for personbiler fastsatt etter de skatteklasser som lå til grunn ved beregning av årsavgiften. Etter 1959 hvor årsavgiften ble satt til et fast beløp pr. år, ble avgiftsbeløpene for registreringsavgiften fra 1. juli 1960 beregnet på grunnlag av vognens vekt i driftsferdig stand med fallende satser etter alder. Tilsvarende oppdeling av omregistreringsavgiften benyttes også i år 2002.

Toll

Tollsatsene for motorkjøretøyer har i årenes løp vært gjenstand for en rekke forandringer fra 1905 var tollene 12 pst. av verdien for alle slags motorvogner. I 1925 ble tollene forhøyet til 25 pst. for personbiler, motorsykler o.a. og deler til disse, mens den tidligere sats på 12 pst. ble bibeholdt for andre motorvogner og deler til disse. Fra 1928 ble tollene på aksler og andre deler forhøyet til 18 pst.

I 1923 ble det fastsatt et tillegg til tollbeløpet på 20 pst. senere 33 1/3 pst. Størrelsen av dette tillegget ble i de følgende år justert gjentatte ganger.

Av valutamessige og investeringsmessige hensyn ble det fra 14. februar 1955 innført en midlertidig avgift 10 pst. på import av motorkjøretøyer og traktorer. Avgiften ble beregnet med utgangspunkt i tollverdien, inklusive frakt og alle tillegg som tas med

ved fortollingen, samt forsikring med tillegg av toll og trafikkavgift og med fradrag av verdien for dekk og slanger. Dette må angis som den første engangsavgiften.

I samband med avgiftsordningen for 1959 ble det vedtatt en ny lov om avgifter vedrørende motorkjøretøyer og båter av 19. juni 1959. Denne loven gjelder også i 2002.

Årsavgift

Som tidligere nevnt ble det første årsavgiften innført i 1917. Oppkrevingen av avgiften var hjemlet i lov av 18. juli 1917 nr. 1. I 1959 ble oppkrevingshjemmelen flyttet over til lov av 19. juni 1959 nr. 3.

I 1969 ble årsavgiften lagt om og forhøyet. Den ble fastsatt til 150 kroner for kjøretøy innført før 2. februar 1959, uavhengig av modellår (alder). For kjøretøy innført etter 2. februar 1959 ble avgiften fastsatt til 250 kroner. Avgiften steg år om annet. Tilleggsavgift på 250 kroner for årsavgift som ikke var betalt ved forfall, ble innført i 1984. Dette sammen med avskiltlingsordningen mente man var tilstrekkelig for å drive inn ubetalt årsavgift. I 2003 er årsavgiften for personbiler 2 360 kroner. Avgiften er også differensiert etter kjøretøytype med i alt fire ulike satser. For ubetalt årsavgift for 2002 er det besluttet at avgiften skal tvangsinnfordres.

Engangsavgiften

Engangsavgiften er en ikke-bruksavhengig avgift som pålegges personbiler, minibusser, kombinerte biler, varebiler motorsykler. o.a. De kjøretøyene som er pålagt engangsavgift er inndelt i flere avgiftsgrupper. Som tidligere nevnt går engangsavgiftens historie tilbake til februar 1955.

Adgangen til refusjon ved omregistrering fra personbil til varebil ble trukket tilbake for biler fortollet etter 1. juli 1972.

Fra 1. januar 1974 ble betegnelsen på avgiften endret fra "Avgift på motorvogner" til "Importavgift på motorvogner."

Fiskaltollen på biler ble avviklet overfor EF og EFTA 24. oktober 1975. Inntektstapet ble kompensert ved endringer i satsene og grunnlaget for importavgiften. Trafikkavgiften ble sløffet i beregningsgrunnlaget. For personbiler og motorsykler ble gummi-fradraget (fradrag i beregningsgrunnlaget for verdien av dekk og slanger) sløffet og satsene korrigert.

I mai 1978 ble en vrakpantavgift på 450 kroner pr. kjøretøy innført for person- og varebiler.

Fra 1. januar 1979 ble det innført unntak fra avgiftsplikt for beltemotorsykler som første gang registreres på humanitær institusjon som skal nytte kjøretøyet i ambulansetjeneste.

Betegnelsen på avgiften ble endret til ”Engangsavgift på motorvogner mv.”.

For varebiler ble det innført to registreringskategorier, kl. 1 og 2, og vektgrensen på 2,2 tonn ble sløffet fra januar 1981. Varebiler kl. 1 fikk samme satser som personbiler, varebiler kl. 2 samme sats som lastebiler. Selskapsvogner, som var avgiftsbelagt som drosjer, fikk personbilsatser. Campingbiler fikk egen kjøretøyteknisk definisjon med samme sats som varebil kl. 2.

Første skritt for omlegging av avgiften til en kombinert verdi-/vektavgift ble gjennomført for personbiler fra 1. januar 1982. Dette ble gjort for å tilgodese bruk av mer sikre, miljøvennlige og ressursbesparende biler. Avgiften ble beregnet på grunnlag av tollverdien og egenvekt basert på ”kjøretøyforskriftene” av 31. januar 1969. Samtidig ble plikten til å betale avgift knyttet opp mot de forskjellige kjøretøygrupper slik de ble definert i ”kjøretøyforskriftene”. Motorredskap var unntatt fra avgiftsplikt.

Fra 1. januar 1983 kom en videreføring av omleggingen til verdi-/vektavgift for personbiler. Avgiftsplikt ble gjeninnført for mopeder med 25 pst. av tollverdien. Kjøretøyer av modellår 1950 og eldre fikk fellessats på 1 500 kroner pr. stk.

Forsert innførsel av mopeder før årsskiftet brakte Øglænds mopedproduksjon i klemme og avgiftsplikten ble sløffet igjen for mopeder 20. april 1983.

Ved midlertidig vedtak gjennomført 7. oktober 1983 samme dag som statsrådsbehandlingen, ble satsene for personbiler økt til omtrent det dobbelte, men redusert igjen ved vedtak av 9. november 1983.

En mer robust bestemmelse om at kjøretøy som er 30 år eller eldre kan innføres mot lav avgift ble gjennomført fra 1. januar 1984, mens en tidligere knyttet satsen mot fast årstall og eldre. Avgiften ble sløffet for lastebiler 12. november 1983.

Det tredje trinn i omleggingen til kombinert verdi-/vektavgift for personbiler ble gjennomført fra januar 1985.

Nye krav til varebil kl. 2 ble innarbeidet i Stortingsvedtaket fra 1. januar 1987. Samtidig ble skillet i definisjon av ny/brukt kjøretøy endret ved at den tidligere grensen på 4 måneder registreringstid ble fjernet, slik at kjøretøy som tidligere har vært registrert i utlandet, uavhengig av hvor lenge registreringen hadde vedvart, ble ansett som brukte.

Miljø

Et særskilt miljørettet tiltak ble gjennomført fra 1. januar 1988, da det ble gitt avgiftsreduksjon for nye bensindrevne personbiler som tilfredsstillt krav til redusert avgassutslipp på USA 1983-nivå.

Avgiftsmessig statusendring

1. januar 1989 vedtok Finansdepartementet at avgiftene i forbindelse med statusendring skulle reduseres. Dette skjedde på bakgrunn av Vegdirektoratets bestemmelser om å nekte personbefordring i godsrommet/lasterommet på vare- og kombinerte biler. Tidligere stoppet avtrapningen på 30 pst. reduksjon etter 3 år. Det ble innarbeidet reduksjonssatser fordelt over 10 år med 90 pst. reduksjon for kjøretøy eldre enn 9 år. Begrepet "ombygging" ble endret til "endring i avgiftsmessig statusendring". Avgiftsfritak for kjøretøyer som bare bruker elektrisitet til framdrift ble også gjennomført.

Kjøretøygruppene ble i 1990 knyttet opp mot Vegdirektoratets forskrift om krav til kjøretøy (KTK) av 25. januar 1990. Toll- og avgiftsdirektoratet fastsatte 29. mai 1990 en forskrift om avgiftsmessig klassifisering av motorvogner og endring av avgiftsmessig status. Her ble campingbiler gitt en egen avgiftsmessig definisjon.

Satsene for aldersfradrag i forbindelse med avgiftsmessig statusendring ble ytterligere redusert, og samtidig ble det lagt inn en større endring i utregningsmetoden for brukte motorkjøretøyer. Endringen gikk ut på at man nå skulle nytte "historisk listepreis" for beregning av avgiftsgrunnlaget. Den historiske listepreisen skulle deretter oppjusteres med 4 pst. for hvert år. Fra den oppjusterte prisen skulle man gjøre fradrag for merverdiavgift, forhandleravanse og engangsavgift på fortollings/tidspunktet for statusendring. Nettoprisen skulle deretter danne avgiftsgrunnlag for beregning av engangsavgiften.

Fradragssatsene for ordinær innførsel ble:

Alder over 1 år = 15 pst.
" " 2 år = 30 pst.
" " 3 år = 45 pst.

Målsettingen om at engangsavgiften skulle ha like stor andel basert på vekt som på verdi for en gjennomsnittsbil ble gjennomført fra 1. januar 1991.

Sikkerhet

En sjablonmessig fradragsordning for biler med innmontert kollisjonspute (airbag) pr. enhet ble innført fra 1. juli 1992.

I forbindelse med iverksettelse av EØS - avtalen i 1994 måtte veimyndighetene for den samferdselsmessige håndtering av gjeldende forskrifter utarbeide en ny forskrift om tekniske krav og godkjenning av kjøretøy, deler og utstyr (kjøretøyforskriften) av 4.

oktober 1994. Statens vegvesen måtte fra 1. januar 1995 foreta en egen avgiftsmessig klassifisering etter KTK som avgiftene fortsatt var knyttet til. 15. november 1995 ble tollsatsen på 5,3 pst. på bl.a. personbiler fjernet helt også på biler som er produsert utenfor EU/Efta området.

Nye grunnlag for engangsavgiften

Bilavgiftsutvalget av 1994 (Rådahlutvalget) foreslo fjerning av verdikomponenten som grunnlag for engangsavgiften, videre ble det foreslått overgang til tekniske avgiftsgrunnlag. Likeledes foreslo utvalget at avgiften burde legges om fra en innførselsavgift til en avgift som ble oppkrevd i forbindelse med registreringen av kjøretøyet, uavhengig av en eventuell framtidig tilknytning til EU.

En total omlegging av avgiftsgrunnlagene for bl.a. personbiler og varebiler ble gjennomført 1. januar 1996. Ren verdiavgift ble imidlertid opprettholdt for motorsykler og snøscootere. Avgiftsomleggingen medførte en gjennomsnittlig avgiftsreduksjon på 15 pst. Engangsavgiften ble nå fastsatt på grunnlag av kjøretøyets *egenvekt, motorens slagvolum og effekt målt i kilowatt (KW)*. For personbiler ble verdiavgiftelelementet videreført i de tilfeller hvor verdiavgiftsgrunnlaget oversteg 170 000 kroner. Samtidig ble det innført et system hvor de øvrige avgiftsgruppene skulle beregnes etter de samme satser som for personbiler. De øvrige avgiftsgrupper skulle da betale en fast prosent av avgiften for personbiler. F. eks. 20 pst. for varebil kl. 2 av avgiften som for personbil, for campingbiler og kombinerte biler u/3500 kg totalvekt, 28 pst. av avgiften for personbil. Begge gruppene var unntatt verdiavgift. Stortinget vedtok samtidig at det skulle utbetales 6 000 kroner i vrakpant fra 1. januar 1996 og ut året som et tiltak for å stimulere til økt omsetning av nyere kjøretøy.

Fradragene for godkjent luftpute, blokkeringsfrie bremses /ABS) og ekstra bremselys (midtmontert stopplys) ble fjernet.

Bruksfradrag

EFTA Surveillance Authority (ESA) EFTAs overvåkningsorgan hadde anmerkninger til aldersfradraget på brukte biler da de etter tidligere regler framsto som diskriminerende for biler som ble innført fra EØS området. ESA stilte krav om at det skulle gis bruksfradrag allerede fra 6 mnd., og at avtrapningen minimum skulle gå til 15 år. På bakgrunn av tallmaterieill utarbeidet av Transportøkonomisk Institutt (TØI) ble gjeldende fradragssatser vedtatt.

Avgift av verdiavgiftsgrunnlaget på personbiler ble fjernet helt fra 1. januar 1998, samtidig som satsene ellers ble økt/endret og det ble foretatt endringer i enkelte avgiftsgrupperinger.

I 1999, 2000 og 2001 ble satsene økt og det ble foretatt enkelte korrigeringer innen kjøretøygruppene. For 2001 vedtok Stortinget å dele vedtaket om engangsavgift i to, fra 1. januar til 31. mars og 1. april til 31. desember.

Omlegging til "registreringsavgift"

1. april 2001 ble avgiften lagt om. Avgiftsplikten oppstår nå ved første gangs registrering av motorvogner i det sentrale motorvognregisteret eller når betingelsene for avgiftsfrihet eller avgiftsnedsettelse ikke lenger er oppfylt, eller når oppbygget motorvogn tas i bruk før ny registrering. Tidligere har det blitt krevd opp merverdiavgift av alle særavgifter i medhold av Lov om merverdiavgift. Loven ble endret i forbindelse med omleggingen av engangsavgiften, og det ble besluttet at det ikke skulle kreves merverdiavgift av engangsavgiften. For å kompensere for provenytapet ble satsene for engangsavgiften økt med 23 pst.

Etter omleggingen av engangsavgiften til en registreringsavgift 1. april 2001 ble definisjonene av kjøretøy knyttet direkte opp mot kjøretøyforskriften. Det ble gitt egne avgiftsmessige definisjoner av varebil kl. 1, varebil kl. 2, kombinert bil og campingbil i forskrift fastsatt av Finansdepartementet. Kjøretøyforskriften har få avgrensinger innen definisjonene, det var derfor helt nødvendig med egne definisjoner.

VEDLEGG 5 REFERANSEGRUPPENS SYNSPUNKTER

Arbeidsgruppen hadde et møte med referansegruppen 13. desember. Arbeidsgruppen er dessuten to ganger i prosessen blitt bedt om å komme med innspill, både generelle innspill til utformingen av bilavgiftene og mer spesielt om engangsavgift på næringskjøretøy. Dette vedlegget gir en oppsummering av innspillene fra referansegruppen, i tillegg til et innspill fra AMCAR Bilpolitisk utvalg.

Bellona legger vekt på miljøhensyn og foreslår en miljødifferensiering av engangsavgiften basert på utslippsparametre som måles ved typegodkjenning (CO₂, PM, NO_x, CO og HC). Disse parametrene vektet sammen etter hvor skadelig man anser de ulike utslippene for å være. Referansepunktet er de til enhver tid gjeldende EURO-krav.

Bellona er også opptatt av den langsiktige teknologiutviklingen, og mener avgiftsfritaket for el-bilen må videreføres. Hydrogenbiler må også få fritak. Når det gjelder hybridbiler er de mindre bastante, siden dette ikke er null-utslippsbiler.

Når det gjelder nivået på engangsavgiften, ser Bellona kun på miljøkonsekvensene av en nedgang. På den positive siden trekkes fram at det blir billigere å kjøpe nye biler med ny teknologi, og at billigere biler over tid vil føre til at bilparken blir yngre. Av negative sider trekkes fram at lavere engangsavgifter vil gjøre nullutslippsteknologi relativt dyrere. De mener også at det vil bli flere biler, og dermed mer bilkjøring. Et tredje moment er at en raskere utskiftningstakt vil føre til at det må produseres flere biler, med tilhørende ressursbruk og forurensing.

Bellona mener at CO₂-utslipp helst bør ivaretas gjennom drivstoffavgiftene, men at det er en politisk grense for hvor mye disse kan økes. De mener også at bilkjøperne ikke er så framsynte at de velger en bensingjerrig bil fordi drivstoffkostnadene i framtiden vil bli lavere. Konklusjonen på dette blir dermed at man bør styre valget av bil gjennom engangsavgiften.

Bilimportørenes landsforbund (BIL) viser til at dages system totalt sett har fungert etter intensjonene, som var å få en sikrere og mer miljømessig bilpark. BIL har i sitt forslag lagt vekt på at det nye systemet utformes slik at det:

1. stimulerer til økt utskifting av bilparken
2. stimulerer til kjøp av biler med høy sikkerhet og gode miljøegenskaper
3. kan tilpasses nye teknologier og drivstoffer
4. ikke stimulerer til ombygginger for å oppnå redusert avgift
5. ikke skaper for store konkurransevriddinger mellom bilmerkene
6. opprettholder verdien av eksisterende bilpark
7. bygger på informasjon som ligger i typegodkjenningsdokumentet
8. er lett forståelig så avgiften lett kan regnes ut

BIL foreslår at motorvolumkomponenten i engangsavgiften erstattes med en CO₂-komponent. Avgiftskomponentene i engangsavgiften foreslås vektet etter følgende fordeling: vekt 45 pst., CO₂ 35 pst. og effekt 20 pst.

Etter BILs oppfatning bør også miljø- og sikkerhetsaspektet trekkes inn i årsavgiften. Ved siden av en CO₂-komponent kan partikkelutslipp være et egnet kriterium. Også vekt og effekt kan trekkes inn i en gradering av årsavgiften.

Når det gjelder forholdet mellom registreringsavgiften på personbil og de øvrige kjøretøykategoriene er BILs prinsipielle holdning at forskjellene bør fjernes, men slik at dette avgiftsmessig kommer personbiler til gode. Næringslivet forutsettes kompensert for dette. BIL mener imidlertid at i dagens situasjon er det viktigste for bransjen stabile og forutsigbare rammevilkår, og at eventuelle endringer i definisjonene vil være mer til skade enn til nytte for alle parter.

BIL viser til tidligere innspill om bruksfradraget, der det pekes på flere forhold som bidrar til at dagens fradrag er for høye.

Frie Bilimportørers Forening (FBF) mener dagens system, hvor bilavgiftens i sin helhet legges på første ledd, gir en usosial profil og er til hinder for salg av biler i Norge. I tillegg gir systemet behov for avgiftsskjerming av forskjellige brukergrupper og tilslører prisforskjeller mellom landene.

FBF foreslår å erstatte dagens engangsavgift med en fast lav stykkavgift for alle biltyper uavhengig av alder. Provenytapet tas igjen i en årsavgift differensiert på bakgrunn av utslipp av CO₂. Etter FBFs beregninger vil en ved en stykkavgift på 12 000 kroner pr. bil måtte øke årsavgiften med et gjennomsnitt på drøyt 5 000 kroner. Som et utgangspunkt foreslås årsavgiften gradert fra 1 000 til 11 000 kroner. Tiltak som begrenser bilbruken bør gjennomføres gjennom veiprisning og drivstoffavgifter. Videre bør omregistreringsavgiften gjøres mest mulig flat.

Når det gjelder avgrensningen mot næringskjøretøy, mener FBF at deres forslag til løsning i stor grad fjerner dette problemet. FBF la også ved et brev fra et av sine medlemmer. Her ble det foreslått at dersom et nyttekjøretøy registreres på en virksomhet skal det ikke betales registreringsavgift.

FBF har flere innvendinger mot dagens bruksfradrag. Bl.a. trekker FBF fram at bruksfradraget er bygget på en konstruert verdi som ikke avspeiler den faktiske verdien på det kjøretøy som importeres. Hovedtyngden av Europas bruktbiler utelukkes i realiteten av det norske system som ikke tar hensyn til alder, tilstand eller kjørelengde. Dette leder til at det bare er idealbruktbilen som kan innføres i Norge, noe som er strid med EUs intensjon om fri flyt av varer.

Motorførernes Avholdsforbund (MA) viser til at de i sitt program ønsker å redusere avgiftsnivå til et EU-nivå, og til at det innenfor mandatet er lite handlingsrom for

nedsettelse. MA har tatt utgangspunkt i forslaget fra BIL som de for en stor del gir sin tilslutning til, men viser til at en omlegging av bilavgiftene raskt kan få store, uheldige utslag mht. konkurranseforhold og bruktbilmarkedet.

For engangsavgiften foreslås i likhet med forslaget fra BIL et CO₂-element som skal erstatte slagvolum. Vekt- og motoreffektelementene foreslås videreført. For årsavgiften vises det til at en differensiert avgift basert på bilens vekt, årlig kjørelengde og avgassutslipp vil være mest akseptabel. MA går i sitt politiske program mot veiprising og ønsker at årsavgiften og personskadeavgiften avvikles. Engangsavgiftssatsene foreslås vektlagt slik at systemet får en god miljøprofil.

Naturvernforbundet mener at dagens angivelige politiske målsetting om at det skal være billig å kjøpe bil og dyrt å bruke har klare svakheter:

- Målsettingen blir ikke fulgt opp, jf. de siste års senking av drivstoffavgiftene
- Målsettingen er ikke god nok som styringsverktøy for en mindre miljøskadelig bilpark
- Det gjelder ikke om bilene er utslippsfrie så lenge bilene er fulle av biler.

De stiller seg tvilende til om det er politisk mulig å sette bruksavgiftene høyt nok til å ha den nødvendige helse- og miljøeffekt, og mener derfor at dette bør gjøres på engangsavgiften. Utgangspunktet er at de totale bilavgiftene bør være høye, siden bilhold og bilbruk er kilden til mange svært alvorlige miljøproblemer.

Naturvernforbundet har ikke kommet med et konkret forslag til utforming av engangsavgiften, men mener utformingen bør følge følgende prinsipper:

- Tilpasset ny teknologi
- Miljødifferensieringen må være så stor at kjøpsatferd faktisk påvirkes

Systemet bør være så framsynt at det stimulerer til videreutvikling av teknologi som er kjent, men som foreløpig ikke er tilgjengelig på markedet.

Norges Automobilforbund (NAF) viser til at et avgiftssystem som tilpasses teknologien i 2003 fort kan bli avleggs. NAF ønsker derfor et system som fremmer ny teknologi. NAF viser til behovet for en helhetlig vurdering av avgiftssystem og avgiftsnivå mht. kjøp, eie og bruk av bil. Organisasjonen er opptatt av å ivareta hensynet til folk flest og ønsker å favorisere mellomklassebiler. NAF foreslår også avgiftsløsninger som har en sosial profil, samt en miljø- og sikkerhetsprofil. NAF mener videre at de særnorske avgiftsmessige definisjoner, tekniske krav og avgrensninger vedrørende varebiler, kombinerte biler og minibusser bør avvikles, slik at det er behovet og ikke avgiftsnivået som avgjør valg av kjøretøytype.

For engangsavgiften foreslår NAF et CO₂-element (g/km) iht. typegodkjenningen som skal erstatte slagvolum og motoreffekt. Vektelementet foreslås videreført. Det foreslås at årsavgiften differensieres etter kjørelengde, og at det dessuten innføres et drivstoffelement. Engangsavgiftssatsene foreslås vektlagt slik at mellomklassebilene kommer best ut.

Norges Bilbransjeforbund (NBF) viser til at miljø og trafikksikkerhet er motstående hensyn. Dersom staten skal ha uendrede inntekter fra engangsavgiften, vil en omlegging som stimulerer til en mer miljømessig bilpark virke negativt på bilparkens trafikksikkerhet og vis versa.

NBF mener at engangsavgiften er for høy og bør senkes. Av hensyn til bilbransjen bør dette skje gradvis. NBF ønsker ikke vesentlige endringer i den avgiftsmessige behandlingen av varebiler, kombinerte biler og minibusser sett i forhold til personbiler.

NBF mener den høye norske omregistreringsavgiften diskriminerer salg av norske bruktbiler i forhold til bruktimporterte biler. Dette medfører i praksis at omregistreringsavgiften senker verdien på norske bruktbiler. Etter NBFs oppfatning bør omregistreringsavgiften reduseres til nivået for den avgiften den var ment å erstatte (merverdiavgift på brukte kjøretøy). NBF trekker også fram at dagens bruksfradrag er dårlig tilpasset hva som er en naturlig avskrivning på norske biler.

Norsk petroleumsinstitutt (NP) har kommet med innspill særlig knyttet til drivstoffavgiftene. NP mener det bør foretas et klarere skille mellom fiskal- og miljøavgifter, og som må være kostnadseffektive og treffsikre. Videre bør miljøavgiftene utformes slik at valg av teknologi blir påvirket. Drivstoffavgifter for miljøkomponenter som kan renses vil i følge NP ikke være styringseffektivt fordi drivstoffavgiften er uavhengig av teknologi.

NP viser til at drivstoffavgiftene er betydelig høyere enn de marginale kostnadene skulle tilsi, og dersom andre avgifter skal ta opp i seg miljøkomponenter, så bør det medføre en reduksjon i de marginale kostnadene som tilfaller drivstoff. Drivstoffavgiftene bør i følge NP dekke de samfunnsmessige kostnadene til små og mellomstore biler med lave utslipp i kjøring utenfor tettbygd strøk. NP ser også for seg et avgiftssystem basert på veipricing (kø og lokal luftforurensing), differensiert årsavgift etter rensutstyr (med og uten katalysator), og en differensiert vektårsavgift etter rensutstyr.

NP har ikke kommet med konkrete forslag som angir vektleggingen, men det følger av innspillet at avgiftsnivået på drivstoff overstiger de marginale kostnadene.

Trygg Trafikk mener at det nye systemet spesielt bør stimulere til økt utskifting av bilparken samtidig som det bør være en stimulans for forbrukerne til å kjøpe biler med høy sikkerhet og gode miljøegenskaper. De mener også at det nye systemet bør få inn en CO₂-komponent i stedet for dagens vektlegging av sylindervolum. I denne forbindelse gir Trygg Trafikk sin tilslutning til de vurderinger som er gjort av Bilimportørenes Landsforening (BIL). De slutter seg også til BILs forslag om å innføre

en differensiert årsavgift som kan være en ytterligere stimulans til kjøp av mer trafikksikre og miljøvennlige biler.

Trygg Trafikk er bekymret over den relativt høye gjennomsnittsalderen på den norske bilparken, og mener at den siste suksessen med å sette opp vrakpanten betydelig over en viss periode, bør gjentas. Vrakpanten bør imidlertid vurderes hevet til 10 000 kroner, og ordningen bør innføres uten forutgående varsel.

AMCAR Bilpolitisk utvalg mener at progresjonen i engangsavgiften bør dempes, og at gjennomsnittsbilen bør bli vesentlig billigere. I tillegg bør avgiftsskillet mellom ulike kjøretøykategorier fjernes. Bil bør velges ut fra transportbehov, ikke ut fra avgiftsnivå. Mer konkret foreslås det å fjerne motoreffekt og slagvolum som beregningsgrunnlag for engangsavgiften. Vekt beholdes, men med en flat sats opp til rundt 2 500 kg egenvekt. Vekt over dette avgiftslegges ikke. Det tas også inn en CO₂-komponent uten progressive satser. I tillegg til dette legges en stykkavgift i bunn, i størrelsesorden 25 000 kroner. Denne er ment å dekke eksterne kostnader.

AMCAR Bilpolitisk utvalg ser for øvrig ingen grunn til å endre årsavgiften eller bruksfradragene.

VEDLEGG 6 SYSTEMET FOR ENGANGSAVGIFTEN

Engangsavgiften blir i 2003 ilagt etter følgende system. (Det gjøres oppmerksom på at fritak og spesialbestemmelser ikke er med her. For en mer fullstendig oversikt over engangsavgiften vises til St.prp. nr. 1 (2002-2003) Skatte-, avgifts- og tollvedtak):

Kjøretøygruppe a²³

Vektavgift, kr/kg

første 1150 kg	33,40
neste 250 kg	66,80
neste 100 kg	133,61
Resten	155,38

Slagvolumavgift, kr /cm³

første 1200 cm ³	9,86
neste 600 cm ³	25,82
neste 400 cm ³	60,73
Resten	75,86

Motoreffektavgift, kr/kW

første 65 Kw	129,01
neste 25 kW	470,53
neste 40 kW	941,36
Resten	1593,01

Kjøretøy gruppe b,²⁴ pst. av personbilavgift. 20

Kjøretøy gruppe c,²⁵ pst. av personbilavgift. 13

Kjøretøy gruppe d,²⁶ pst. av personbilavgift. 55

Kjøretøy gruppe e,²⁷ pst. av personbilavgift. 36

Kjøretøy gruppe f,²⁸ stykkavgift 8869

Slagvolumavgift, kr/cm³

første 125 cm ³	0
Neste 775 cm ³	30,47
Resten	66,80

Motoreffektavgift, kr/kW

første 11 kW	0
Resten	394,71

Kjøretøygruppe g²⁹

Vektavgift, kr pr. kg

Første 100 kg	12,50
---------------------	-------

²³ Gruppe a: Personbiler, varebiler kl. 1, og busser under 6 meter med inntil 17 seteplasser.

²⁴ Gruppe b: Varebiler klasse 2.

²⁵ Gruppe c: Campingbiler.

²⁶ Gruppe d: Kombinerte biler med totalvekt inntil 6 000 kg.

²⁷ Gruppe e: Beltebiler.

²⁸ Gruppe f: Motorsykler.

²⁹ Gruppe g: Beltemotorsykler (snøscootere).

Neste 100 kg	25,00
Resten.....	49,99
<i>Slagvolum, kr pr. cm³</i>	
Første 200 cm ³	2,61
Neste 200 cm ³	5,21
Resten.....	10,41
<i>Motoreffekt, kr pr. kW</i>	
Første 20 kW	33,33
Neste 20 kW	66,65
Resten.....	133,30
Kjøretøygruppe h,³⁰ pst. av personbilavgift	40
Kjøretøygruppe i,³¹ kroner.....	2920
Kjøretøygruppe j,³² pst. av personbilavgift	35

³⁰ Gruppe h: Taxi og transport av funksjonshemmede.

³¹ Gruppe i: Veteranbiler.

³² Gruppe j: Busser under 6 meter med inntil 17 sitteplasser, hvorav minst 10 er montert i fartsretningen.