



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep.
0030 Oslo

Medlem av:



Vår dato:
2016.03.09

Vår ref:
SB

Deres ref:
NOU 2015/15

Høring: «Sett pris på miljøet» – Rapport fra Grønn skattekommisjon

Norges Automobil-Forbund (NAF) er en forbruker- og interesseorganisasjon som representerer over 500 000 medlemmer. I tillegg til hovedkontoret i Oslo, har NAF 71 lokalavdelinger over hele landet.

Det er et overordnet mål for NAF å være en aktiv pådriver for utvikling av et transportsystem som tilfredsstiller enkeltindividets behov for mobilitet, og samtidig ivaretar fellesskapets krav til miljø og sikkerhet.

Vårt høringssvar er begrenset til forslagene som omhandler eller påvirker transportsektoren.

NAFs prinsipper

- Endringene i det grønne skattesystemet må gjøres i tråd med vedtatte nasjonale og internasjonale mål for klimautslipp.
- En betydelig andel av inntektene staten innkrever fra veitrafikken bør kanaliseres tilbake til sektoren i form av bedre infrastruktur for vei, jernbane, kollektivtrafikk, fotgjengere og syklist.
- Avgiftssystemet må være teknologinøytralt.
- Omleggingen til et nytt avgiftssystem må skje gradvis, og på en forutsigbar måte slik at privatpersoner, næringslivsaktører og andre aktører får tid til å tilpasse seg.
- EUs utslippskrav må legges til grunn. De varslede endringene i typegodkjenningsordningen må tilpasses det nye avgiftssystemet slik at endringene ikke fører til en utilsiktet avgiftsøkning.
- Et GNSS-basert avgiftssystem vil gi den mest treffsikre og rettferdige veipriseringen.
- Avgiftsfritak på klimanøytrale drivstoff bør opprettholdes til de er konkurransedyktige mot andre alternativ. Avgiftene bør trappes gradvis opp og opptrappingen bør varsles i god tid for å sikre forutsigbarhet.
- Fordeler for nullutslippsteknologi bør opprettholdes til de er konkurransedyktige på egenskaper, pris og modellutvalg.
- De samme reglene bør gjelde for norsk og utenlandsk transport.
- Reisefradraget for pendlere må opprettholdes.
- Persontransporttjenester bør ha redusert merverdiavgift.

Generelle betraktninger

Grønn skattekommisjon sin rapport bærer preg av å primært være skrevet av samfunnsøkonomer, ved at utvalget kun ser på hvordan prising kan bidra til å få ned utslippene. Samfunnsøkonomiske prinsipper for en optimal prising av forurensing gir ikke tilstrekkelig fleksibilitet til å forsere innfasingen av mer miljøvennlig teknologi. Prising er en god mekanisme for å fremme miljøvennlig atferd, men det bør også vurderes positive virkemidler for en raskere innfasing av grønn teknologi i markedet. Et godt eksempel på at dette fungerer er incentivene som er gitt nullutslippsbilene i Norge. Ved innføring av positive virkemidler utover bruk av markedets prismekanismer så må disse vurderes i lys av om fordelene gis forbrukerne eller næringslivet.

Ved implementering av tiltak for et grønnere skattesystem bør det være et mål at endringene som gjøres er i tråd med vedtatte nasjonale og internasjonale mål for klima og miljø. NAF er opptatt av at kostnadsberegningene for lokal luftforurensning, veislitasje, ulykker, kø og vinterdrift er riktige. Norske myndigheter må følge med på arbeidet med typegodkjenninger som skal gjenspeile reelle utslipps- og forbruksdata som foregår i EU. Det er viktig at myndighetene benytter seg av objektive kriterier ved fastsettelse av bilavgiftene.

NAF støtter utvalgets hovedkonklusjon om at forurenser skal betale og at riktig fastsatte avgifter er et viktig virkemiddel i klima- og miljøpolitikken. Vi ønsker at avgiftssystemet skal bidra til å redusere de totale utslippene fra biltrafikken. Vi mener at et redusert avgiftsnivå, med vekt på kjøps- og eieavgiftene, vil være et viktig verktøy for å oppnå dette.

God mobilitet for befolkningen og næringslivet bidrar til å binde regioner sammen, øker konkurranseevnen og bidrar til stor verdiskapning. Veitrafikken er av stor samfunnsøkonomisk betydning for landet vårt – dette må tas i betraktning ved omlegging av skattene i miljøvennlig retning.

Veitrafikken stod for 19 prosent av de norske klimagassutslippene i 2014¹. I tillegg bidrar veitrafikken til lokal luftforurensning, støyforurensning, slitasje og skader. Det er riktig at veitrafikkens negative påvirkning på miljøet og klimaet avgiftslegges, men avgiftssystemet må være rettferdig og gjenspeile de reelle marginale kostnadene sektoren påfører samfunnet. Det generelt høye bilavgiftsnivået i Norge, spesielt på kjøpsavgifter, kan bidra til å forsinke effektene av tiltak som iverksettes for å få ned utslippene fra persontransporten.

Bruksuavhengige avgifter

Grønn skattekommisjon foreslår å opprettholde miljødifferensieringen i engangsgiften representert ved CO₂ og NO_x-komponenten. Samtidig foreslår de en reduksjon i CO₂-komponenten og at NO_x-komponenten skal sees i sammenheng med denne.

NAF mener det vil være riktig å vri noe av avgiftene fra kjøp til bruk, men støtter ikke forslag som går ut på at provenyinntektene fra de bruksuavhengige avgiftene opprettholdes, samtidig som de bruksuavhengige avgiftene økes. Dersom de bruksuavhengige avgiftene økes, må de bruksuavhengige avgiftene reduseres for å unngå at bilparken blir eldre og i realiteten slipper ut mere klimagasser i sum. Utover dette støtter NAF utvalgets vurdering om at de bruksuavhengige avgiftene bør miljødifferensieres. Vi mener dette er fornuftig for å få forbrukerne til å velge de mest miljøvennlige alternativene ved kjøp. Prinsippet om at forurenser skal betale bør ligge til grunn i hele avgiftssystemet. Dette forutsetter imidlertid at differensieringen ved kjøp ikke medfører en dobbeltbeskatning.

¹ SSB 2015

NAF ønsker en nedgang i engangsavgiften for å sikre en nyere mer miljøvennlig og trafikksikker bilpark. Lavere pris på nye biler vil gi lavere priser på bruktbiler, som igjen vil føre til at flere vil ha råd til å kjøpe en litt nyere bil. Det er en kjent sak at nyere biler er mer trafikksikre og har bedre miljøegenskaper enn de eldre modellene². Dersom engangsavgiften legges om må dette gjøres med en overgangsordning på 10 år for ikke å skape for store verdisvingninger i bilmarkedet.

Ved økte bruksavgifter er det også rom for å revidere årsavgiften. Årsavgiften bør legges om etter modell fra det svenske systemet. Det innebærer at avgiften gjøres fleksibel i forhold til å av- og påregistrere en bil, man betaler med andre ord for tiden bilen er i drift og benytter veiene. Det er varslet at årsavgiften skal implementeres i forsikringspremien for biler. NAF mener at en ren fiskal avgift bør fases ut i takt med at bruksavhengige avgifter økes.

Omregistreringsavgiften

I rapporten skriver Grønn skattekommisjon at «omregistreringsavgiften kan ikke sies å ha nevneverdig miljømessig betydning». De har derfor valgt å ikke se nærmere på denne. Vi mener dette er en feilkonklusjon.

Bruktbiler står for den desidert største andelen av bilsalget i Norge hvert år. NAF mener at omregistreringsavgiften bør ned på et nivå hvor det kun innkreves et gebyr tilsvarende administrasjonskostnaden ved en omregistrering. Den kraftige nedgangen i omregistreringsavgiften som kom i Statsbudsjettet 2015 har gitt befolkningen mulighet til å kjøpe nyere biler enn de gjorde før endringen i omregistreringsavgiften kom. Endringen fører således til at bilparken fornyes raskere enn tidligere og dermed at utslippene går raskere ned.

Tabell 1: Eierskifter brukte personbiler 2014-2015

Nøkkeltall eierskifter brukte personbiler		
	Antall	Prosent
Økning i eierskifter 2014 - 2015	27 887	6,4 %
Herav 0 - 6 år gamle biler	15025	54 %
Herav 7 - 12 år gamle biler	8162	29 %
Herav biler 13 år og eldre	4700	17 %

Tabell 2: Utviklingen i bruktbilsalget 2013-2015

Utvikling eierskifter brukte personbiler			
Aldersfordelt andel	2013	2014	2015
0 - 6 år gamle biler	27 %	28 %	30 %
7 - 12 år gamle biler	28 %	29 %	29 %
13 år og eldre biler	44 %	43 %	41 %

Kilde: NBF 2016

Vrakpant

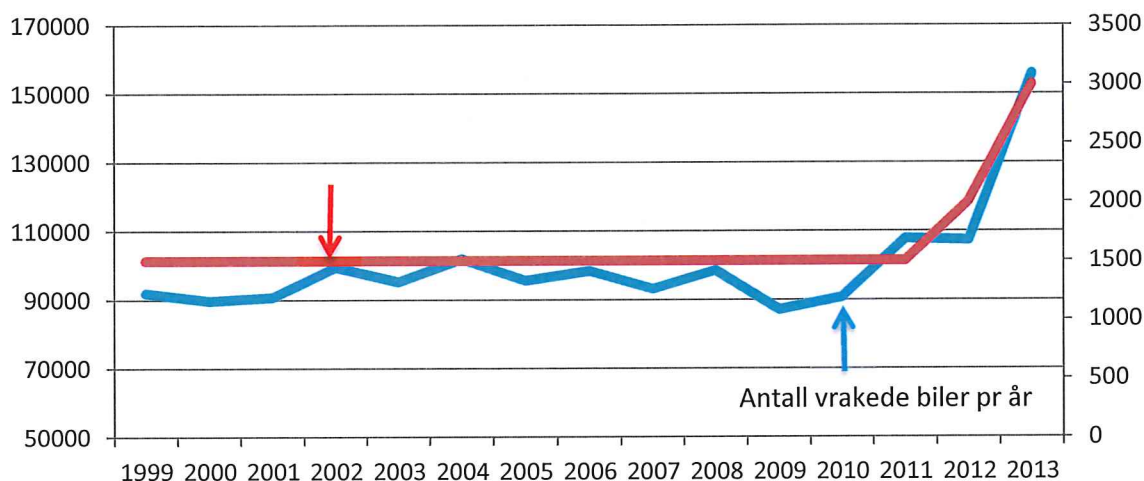
Et annet virkemiddel for å oppnå raskere utskiftning av bilparken og dermed lavere klimautslipp fra transportsektoren er en ytterligere oppgang i vrakpanten. Vrakpanten bør gå opp til minst

² Norske bilavgifter fram mot 2020, rapport fra NAF, BIL og NBF.

5000 kroner for å oppnå en tilstrekkelig utskiftning og utfasing av eldre biler. Foreløpige tall viser at økningen i vrakpanten fra 1500 til 3000 kroner har gitt god effekt for utskiftning av bilparken.

Det bør utarbeides ytterligere incentiver for å skifte ut bilparken. Dette bør komme i form av et målrettet CO₂-tilskudd, da i tillegg til en generell økning i vrakpanten.

Figur 1: Effekter av endringen i vrakpanten



Kilde: SSB og Toll- og avgiftsdirektoratet 2014

Bruksavhengige avgifter

Utvalget legger til grunn at de bruksavhengige avgiftene kan øke med 12-17 milliarder kroner. De åpner også for at disse midlene kan benyttes i andre sektorer. Det mener NAF er feil. Ved økte inntekter fra veitrafikken bør disse midlene kanaliseres tilbake i sektoren for å fremme bruken av nullutslippsteknologi eller tryggere ferdsel langs veiene for å få ned samfunnskostnaden veitrafikken påfører samfunnet. Det er viktig at en ny form for veibruksavgift ikke fører til at biltrafikantene betaler mer enn de marginale eksterne kostnadene. Avgiftsnivået må derfor sees i sammenheng med bompenger og andre former for innkreving.

Grønn skattekommisjon legger frem to modeller for veiprising i Norge. NAF mener det bør innføres et GNSS-basert avgiftssystem, både for varetransporten og personbiler. Bakgrunnen er at slik pricing er en effektiv og rettferdig måte å avgiftsbelegge transport på. Den løsningen utvalget anbefaler, mener NAF er lite hensiktsmessig.

Når GNSS-systemet skal differensieres på pris ser vi det hensiktsmessig å differensiere mellom:

- by og land
- tidspunkt på døgnet
- type kjøretøy

Personvernutfordringen GNSS-systemet må tas på alvor, og det bør utredes hvordan man kan innføre et system som klarer å ivareta befolkningens personvernsrettigheter. GNSS-systemet ble utredet i Nederland og et lovforslag var klart i 2009. Lovforslaget fokuserte på en løsning som ivaretok personvernproblematikken ved at distansen ble ganget opp med prisen og sendt via GPS. Dette er en god løsning som ivaretar retten til personvern og sporfri ferdsel.

En miljødifferensiering må være teknologinøytral med like priser for henholdsvis bensin og dieslbiler. Ladbare hybrider og nullutslippsbiler bør ha lavere takster, hvor nullutslippsbilene bør

ha lavest takst. Det er viktig at de som velger miljøvennlig «premieres» for dette slik at incentivene for å velge miljøvennlig opprettholdes.

Grønn skattekommisjon sitt andre alternativ til dagens veiprising er et mer treffsikkert system enn dagens bilbruksavgifter, fordi løsningen i større grad ivaretar prinsippet om at forurensere skal betale. Likevel ser vi ikke at det er hensiktsmessig med ulike systemer for lette og tunge kjøretøy. Systemet er heller ikke like treffsikkert som innføringen av GNSS-basert veiprising vil være.

Veibruksavgift på gass og biodrivstoff

NAF støtter prinsippene om at forurensere skal betale, og at avgiftene dimensjoneres lik de marginale eksterne kostnadene bruken av bil påvirker samfunnet. NAF er likevel uenige i kommisjonens betraktning om at veibruksavgiften bør omfatte alle typer drivstoff, inkludert fornybar diesel, biodrivstoff og gass. Vi er inne i en tid med rask utvikling av teknologi. Ulike drivstofftyper med stadig bedre egenskaper kommer på markedet. Et eksempel på dette er hydrogen. Det er viktig at nye og mer miljøvennlige drivstoffalternativ fritas veibruksavgift i en overgangsfase. Dette vil lette markedsadgangen for nye og bedre alternativ, for igjen å gi forbrukerne incentiv til å kjøpe kjøretøy som er compatible med drivstoffene.

Null- og lavutslippskjøretøy

Elbilteknologien er ikke moden i markedet og en utfasing av fordelene for elbiler er prematur. NAF deler derfor ikke Grønn skattekommisjon sitt syn når det gjelder enkelte endringer i fordelene for elbiler. Oslo Economics sin rapport «Elbilens konkurransedyktighet i Norge» konkluderer med at «først når elbilene er konkurransedyktige på rekkevidde, og det finnes et variert modellutvalg tilpasset de ulike segmentenes bruk, kan man fjerne fordelene for elbiler.» Innen man kommer dit vil det også ha kommet annen nullutslippsteknologi på markedet som sannsynligvis vil trenge «fødselshjelp», enten i form av avgiftsfritak eller andre støtteordninger.

Kjøpsfordelene for nullutslippsteknologi er det siste som bør fjernes ved en gradvis utfasing av fordelene. NAF er uenige i tilnærmingen som går på å innføre en midlertidig subsidie fra budsjettets utgiftsside, som erstatning for momsfrirket. Momsfrirket har vært en viktig driver for elbilens konkurransedyktighet ved kjøp av kjøretøyet. En subsidieordning, slik den kommisjonen foreslår, vil med stor sannsynlighet medføre ulemper for de større og dyrere modellene når ny teknologi kommer på markedet. For at alle modeller av en teknologi skal være konkurransedyktige mot konvensjonelle modeller må de ha et avgiftsfritak som er proporsjonal med prisen. Momsfrirket representerer en slik modell.

Det synes dessuten lite sannsynlig at en subsidieordning vil bidra til like god støtte ved implementering av ny teknologi som momsfrirket gjør. Ser man på diverse subsidier for elbiler i andre land er subsidiestøtten satt godt under momsfrirket vi har i Norge. Det fører til at konkurransekraften til elbilene er langt lavere i disse landene, hvilket gjenspeiles i betydelig lavere salgstall. Sverige og Danmarks har begge subsidieordninger, men salget av elbiler er nesten fraværende sammenlignet med salget i Norge. Momsfrirket for ny teknologi kan fjernes når teknologien er moden i markedet og konkurransedyktig både i modellutvalg og pris.

Nasjonal transportplans vedleggsrapport «Grunnlag for klimastrategi» påpeker at «uten en storstilt overgang til ny teknologi og nye typer drivstoff vil det være nærmest umulig å oppnå tilstrekkelig store kutt i klimagassutslippene til 2030.» Det er viktig ikke å slå beina under en politikk som virker og som er så vellykket at vi ser den spres til andre land i verden. Det er stor pågang av utenlandske myndigheter og aktører som kommer til Norge for å lære hvordan man raskere kan fase inn nullutslippsteknologi i markedet.

TØI-rapport 1463/2016 understøtter våre argument. Rapporten stadfester at en innføring av engangsavgift og moms vil medføre en nedgang i elbilsalget på 24 prosent. Samtidig vil salget av alle andre biler øke, hvilket medfører en oppgang i gjennomsnittlig CO₂-utslipp per kilometer på 4 gram. Regnet for en enkelt bils levetid utgjør dette 1 tonn CO₂. For hele årskullet av personbiler er økningen på ca. 160 000 tonn ekstra CO₂ som følge av disse endringene. Utvalgets anbefaling for avgifter på elbil vil være kontraproduktiv for å nå målene om lavere klimagassutslipp fra transportsektoren.

Flere rapporter peker på at elbilene først vil være fullgode alternativ når det gjelder modellutvalg, rekkevidde og pris en gang etter 2020. Myndighetene har allerede varslet en gradvis utfasing av fordelene for elbiler. Det er viktig at disse signalene følges opp på en måte som gir forutsigbarhet for forbrukerne, men det må ikke skje før teknologien er konkurransedyktig mot de fossile alternativene.

Andre forhold av betydning

Full merverdiavgift for persontransporttjenester

Etatenes forslag til Nasjonal transportplan påpeker at «nullvekstmålet for personbiltransporten krever satsing på kollektivtiltak og tiltak for gående og syklende». Grønn skattekommisjon foreslår å ilegge persontransporttjenester full merverdiavgift. NAF ser det som hensiktsmessig at kollektivtransporten har lavere moms for å oppnå bedre konkurranseforhold mot personbiltrafikken. Lavere priser på jernbane, buss, trikk og t-bane gir flere incentiver til å benytte disse reiseformene fremfor bilen i byene.

Arealplanlegging og fortetting

Arealplanlegging og fortetting er viktig for å redusere folks transportbehov. Enkelte by- og tettstedsområder har vedtatt planer for å redusere befolkningens behov for motoriserte reiser, og det er viktig at praksis rundt disse planene følges opp. Areal og transport er sektoroverskridende. Grønn skattekommisjons forslag innen transportområdet omhandler systemendringer som rammer individnivå. Det er viktig at det også implementeres tiltak på systemnivå hvis vi skal lykkes med å redusere klimagassutslippene i tilstrekkelig grad.

Lokal luftforurensning

Utvalget konkluderer med at lokal luftforurensning kun er et problem i større byer. Det er en feilslutning som ikke må påvirke fastsettelsen av avgiftsnivået i de ulike sektorene, inkludert transport. Oslo og Bergen sliter med for høye konsentrasjoner av NO₂, men disse er på vei ned, blant annet som følge av teknologiutviklingen i transportsektoren. Svevestøv er et problem i flere av de mindre byene i Norge og antas å bli et økende problem i enkelte byer i årene som kommer, i motsetning til NO₂. Vedfyring står for om lag halvparten av utslippene av svevestøv i Norge. Veitrafikken og industrien er også viktige bidragsytere. Tiltakene og illeggelsen av avgifter må derfor også innrettes mot andre bransjer enn transport for denne forurensningskomponenten.

Reisefradrag for pendlere

Grønn skattekommisjon foreslår å fjerne reisefradraget ved skatteligningen for de som pendler. Sett fra et klimaperspektiv kan dette være lurt med tanke på at klimagassutslippene vil gå ned som følge av at færre velger å reise over lengre distanser for å komme på arbeid. Utvalget tar imidlertid ikke høyde for at pendlerfradraget virker utjevnende fordi de som er bosatt i utkantstrøk ofte har noe lavere inntekt enn de som er bosatt i mer sentrale strøk. Å fjerne reisefradraget vil forsterke ulikhetene og virke innskrenkende på arbeidsmarkedet. Som følge av tiltaket kan produktiviteten i Norge gå ned.

Fjerning av reisefradraget vil heller ikke gi store utslag i statskassen på mellomlang eller lang sikt fordi økningen i inntektsskatt vil motsvares av mindre proveny fra drivstoffavgifter, bompenger og fergebilletter³. NAF anbefaler derfor at reisefradraget for pendlere opprettholdes.

Vi takker for at vi fikk anledning til å komme med innspill og kommentarer til NOU 2015: 15 «Sett pris på miljøet», rapport fra Grønn skattekommisjon.

Med vennlig hilsen



Susanne Bondevik
Politisk rådgiver
NAF

Jon Olav Alstad /s/
Leder Politisk seksjon
NAF

³ TØI rapport 1463/2016

