



GEIR H. M. BJERTNÆS  
Forsker Statistisk Sentralbyrå

# Skatteutvalget og bilavgiftene<sup>1</sup>

Skatteutvalget anbefaler avgifter på bilkjøring tilsvarende de eksterne marginale kostnadene ved bilkjøring i et fremtidig bilavgiftssystem. Anbefalingen er godt forankret i forskningen. Utvalget anbefaler at slike avgifter kombineres med en vekt-basert engangsavgift for å prise høyere eksterne ulykkeskostnader samt større veislitasje forbundet med tyngre biler. Avgifter på kjøring som varierer med kjøretøyets vekt fremheves imidlertid som et bedre alternativ i forskningen. Påstanden om at tyngre personbiler sliter mer på veiene er dessuten stemplet som «helt feil» av Faktisk.no. Utvalget anbefaler også en rekke justeringer i det eksisterende bilavgiftssystemet, samt at avgiftene utformes slik at det bare selges nullutslippsbiler i 2025. Flere av disse anbefalingene framstår som løsrevet fra forskningen på effektive bilavgiftssystemer, samt fra utvalgets egen beskrivelse av særavgiftenes rolle i et effektivt skattesystem. Det er kritikkverdig at utvalget ikke i større grad baserer sine anbefalinger på forskningsresultater.

## INNLEDNING

Bilavgiftene klassifiseres som særavgifter i utvalgets rapport. Utvalget gir en generell beskrivelse av særavgiftenes rolle i et effektivt skatte- og avgiftssystem. Utvalget påpeker at særavgiftene spiller en viktig rolle for å nå målene om å finansiere offentlige utgifter og å korrigere markedssvikt. Utvalget påpeker videre at i et effektivt skatte- og avgiftssystem er særavgiftenes primære rolle å korrigere markedssvikt, og at særavgifter ikke er det best egnede virkemiddelet for å oppnå spesifikke fordelingsmål. En progressiv inntektsskatt er langt mer egnet ifølge utvalget.

Særavgiftene gir et ikke ubetydelig proveny til staten. Det betyr imidlertid ikke at særavgiftene er det mest effektive virkemiddelet for å skaffe staten inntekter. Et merverdiavgiftssystem med et bredt grunnlag og en sats er bedre egnet til å skaffe proveny enn fiskale særavgifter ifølge utvalget.

Kommentar: Disse betraktningene er helt i tråd med forskningen på utforming av velferdsmaksimerende skattesystemer. Atkinson og Stiglitz (1976), som er et av hovedbidragene innen skattelitteraturen, viser at en progressiv inntektsskatt kombinert med en uniform skatt på konsumgoder og tjenester omfordeler inntekt på en velferdsmaksimerende måte i et forenklet modellrammeverk. Jacobs og

<sup>1</sup> Takk til Redaktør Rune Jansen Hagen for nyttige kommentarer.

de Mooij (2015) viser at miljøavgifter som settes lik den marginale miljøskaden er en del av et slikt velferdsmaksimerende skattesystem. Hvis grensenytten av penger i offentlig sektor er høyere enn i privat sektor, slik praksis er i Norge, bør avgiften på forurensende goder settes lik en vektet sum av marginal miljøskade og en skatt utformet for å skaffe proveny til staten ifølge Sandmo (1975).

### CO<sub>2</sub>-AVGIFTEN PÅ DRIVSTOFF

Utvalget gir en god beskrivelse av Norges klimaforpliktelses samt samarbeidet med EU. Utvalget påpeker at Parisavtalen innebærer at Norge har forpliktet seg til å redusere utslippene av klimagasser med minst 50 prosent og opp mot 55 prosent i 2030 sammenlignet med nivået i 1990. Parisavtalen gir land anledning til å samarbeide om å innfri forpliktelsene, og Norge planlegger å innfri sin forpliktelse i samarbeid med EU. Klimaavtalen mellom Norge og EU fra 2019 innebærer at Norge tar del i klimaregelverket EU har vedtatt for å sikre at utslippene blir kuttet. Utslipp i kvotepliktig sektor inngår i EUs kvotehandelsystem EU ETS, mens utslipp av CO<sub>2</sub> fra veitransport er omfattet av innsatsfordelingsforordningen i samarbeidet med EU, og inngår dermed i ikke-kvotepliktig sektor. Avtalen med EU om deltakelse i innsatsfordelingsforordningen innebærer en forpliktelse om at Norge må redusere ikke-kvotepliktige utslipp med 40 prosent fra 2005-nivået innen 2030. Hvert deltakerland får tildelt utslippstillatelser tilsvarende deres forpliktelse. Avtalen innebærer også at forpliktelsen kan innfris med fleksible mekanismer som blant annet omfatter kjøp og salg av utslippstillatelser med andre deltakerland. Utvalget påpeker at hvis alle utslippsreduksjoner under innsatsfordelingen skal tas nasjonalt, tilsier en kostnadseffektiv måloppnåelse at det settes en uniform pris på alle ikke-kvotepliktige utslipp. En slik strategi vil imidlertid bli svært kostbar ifølge en SSB-rapport av Fæhn mfl. (2020) som utvalget henviser til. Utvalget påpeker at en økning i klimaavgiftene på ikke-kvotepliktige utslipp til 2 000 kroner i 2030 trolig ikke vil utløse nødvendige utslippsreduksjoner for å oppfylle utslippsbudsjettet for ikke-kvotepliktige utslipp i perioden 2021–2030. Samtidig overstiger en pris på 2 000 kroner estimatene for hvilken global utslippspris som er nødvendig for å oppnå temperaturmålet i Parisavtalen ifølge utvalget.

Kommentar: Utvalget gir en god beskrivelse av Norges forpliktelser i klimapolitikken, samt samarbeidet med EU. Påstanden om at det blir svært kostbart å innfri forpliktelsen når alle utslippsreduksjoner tas nasjonalt er dokumentert med henvisning til Fæhn mfl. (2020). I rapporten påpe-

kes det at utslippsreduksjonene i stor grad vil bli implementert ved å erstatte fossilbiler med elbiler, samt at støttepolitikken rettet mot elbiler øker de samfunnsøkonomiske kostnadene når elbileterspørselen økes. Utvalget påpeker ikke at gunstige elbilfordeler øker de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å innfri utslippsmålet, slik rapporten de henviser til konkluderer. Utvalget unnlater også å henvise til andre forskningsarbeider som påviser betydelige kostnader forbundet med de eksisterende elbilfordelene i Norge, se Bjertnæs (2013, 2016) og Fridstrøm (2021). Kostnadene blir betydelige fordi husholdninger velger elbil for å spare avgifter på tross av at elbilen ikke passer deres kjøremønster og behov, se også Fingenbaum mfl. (2019). Utvalget velger dessuten å sammenlikne den påkrevde CO<sub>2</sub>-avgiften med den globale utslippsprisen som er nødvendig for å innfri temperaturmålet i Parisavtalen. Utvalget skaper på denne måten et inntrykk av at kostnaden ved å innfri utslippsmålet bestemmes av størrelsen på CO<sub>2</sub>-avgiften. Å skape et slikt inntrykk er både misvisende og kritikkverdigg. Det totale utslippet i EU-systemet er som forklart ovenfor bestemt av antall utslippstillatelser i EU-systemet. Et nasjonalt utslippsmål vil med andre ord ikke påvirke utslippet av drivhusgasser i EU-systemet. Det nasjonale utslippsmålet savner dermed en god begrunnelse. Det er derfor kritikkverdigg at utvalget ikke i større grad kritiserer at man viderefører et nasjonalt utslippsmål for ikke-kvotepliktig sektor.

Utvalget påpeker at det er opp til Norge om utslippsreduksjonene skal tas innenlands eller om det skal benyttes fleksible mekanismer, herunder kjøp av utslippsreduksjoner (kvoter) fra EU-land. En kostnadseffektiv måloppnåelse av forpliktelsen under innsatsfordelingen vil ifølge utvalget være å handle kvoter fra EU-land (som representerer utslippsreduksjoner innenfor innsatsfordelingen) frem til marginalkostnaden ved innenlandske utslippsreduksjoner og EU-kvoter er like. Dette oppnås ved å sette utslippsprisen for norske ikke-kvotepliktige utslipp lik prisen på EU-kvoter. Utvalget mener at dagens CO<sub>2</sub>-avgift på drivstoff er treffsikker, kostnadseffektiv og virker etter sin hensikt. Avgiften er treffsikker fordi det er en en-til-en sammenheng mellom forbruk av mineralske produkter og CO<sub>2</sub>-utslipp. Utvalget anbefaler derfor at CO<sub>2</sub>-avgiften på mineralske produkter videreføres selv om det innføres en posisjonsbasert veibruksavgift.

Kommentar: Det er viktig og informativt at utvalget påpeker at Norge kan velge å innfri utslippsreduksjoner i ikke-kvotepliktig sektor ved å kjøpe kvoter fra EU-land. I tilfeller der forpliktelsen innfris ved å handle med kvoter

påpekes det at kostnadseffektivitet innfris ved å sette utslippsprisen for norske ikke-kvotepiktige utslipp like prisen på EU-kvoter. CO<sub>2</sub>-avgiften på drivstoff bør i så fall settes lik prisen på EU-kvoter. Men er dette avgiftsnivået mest gunstig for Norge når staten og ikke aktørene selv må kjøpe utslippstillatelsene? Problemstillingen er altså hvor høy en CO<sub>2</sub>-avgift bør være når økt utslipp innebærer at statsbudsjettet belastes med kvotekjøp. Bjertnæs mfl. (2013) beregner en optimal CO<sub>2</sub>-avgift i dette tilfellet og sammenlikner med den optimale avgiften i Sandmo (1975). Bjertnæs mfl. (2013) viser at CO<sub>2</sub>-avgiften bør settes lik EU-kvotepreisen pluss en avgift utformet for å skaffe proveny til staten. Denne løsningen forutsetter at verdien av penger i offentlig sektor er større enn verdien av penger i privat sektor, slik den er satt i Norge. Det er kritikkverdig at utvalget ikke anbefaler et slikt CO<sub>2</sub>-avgiftsnivå for ikke-kvotepiktig sektor. Hvis verdien av penger i offentlig sektor er lik verdien av penger i privat sektor bør imidlertid CO<sub>2</sub>-avgiften settes lik kvotepreisen. Man får da den kostnadseffektive løsningen utvalget beskriver. Utvalget burde presisert dette i sin rapport.

#### VEIBRUKSAVGIFTER

Utvalget støtter det pågående arbeidet i Skattedirektoratet og Statens vegvesen med å utrede en posisjonsbasert veibruksavgift. Utvalget mener likevel det er behov for midlertidige tiltak for å sikre at også brukerne av elbiler betaler en pris for veibruk, slik at de på den måten tar hensyn til de eksterne kostnadene ved egen bilbruk. Hvis man holder CO<sub>2</sub>-utslipp utenom har en nullutslippsbil om lag de samme eksterne kostnadene som en konvensjonell bil ifølge TØI-rapporten av Rødseth mfl. (2019), som utvalget henviser til. For å prise slike kostnader foreslår utvalget en forhøyet trafikksikringsavgift for nullutslippsbiler. En slik avgift kan fastsettes basert på oppgitt årlig kjørelengde, og vil på denne måten fungere som en avgift på kjørte kilometer. Utvalget påpeker videre at det i de senere årene har vært en tendens til å kompensere økningene i CO<sub>2</sub>-avgiften med å redusere veibruksavgiften på drivstoff. Dersom økninger i CO<sub>2</sub>-avgiften på drivstoff skal kompenseres, anbefaler utvalget at det benyttes andre kompenserende virkemidler enn å redusere veibruksavgiften på drivstoff.

Kommentar: Utvalget anbefaler at også brukere av elbiler betaler en pris for veibruk. Det er opplagt et godt og viktig forslag. Forslaget om å innføre en midlertidig forhøyet trafikksikringsavgift for nullutslippsbiler er imidlertid lite gjennomtenkt. En slik avgift er lite hensiktsmessig fordi den i liten grad kan tilpasse slik at den reflekterer de sam-

funnsøkonomiske kostnadene av veibruk. En slik avgift kan ikke differensieres mellom geografiske områder og over tid på døgnet med svært forskjellig trafikk tetthet. Dette er av stor betydning siden de eksterne kostnadene av veibruk varierer kraftig langs disse dimensjonene. Her burde utvalget heller vurdert forslaget i konklusjonen i Bjertnæs (2019b): «Et alternativ er bompenger kombinert med avgifter på kjørte kilometer som reflekterer de samfunnsøkonomiske kostnadene ved veitrafikk». En veibruksavgift der både el- og fossilbiler betaler rushtidsavgift i form av tids- og kjøretøydifferensierte bompenger, slik som i Oslo og Bergen, som reflekterer eksterne kostnader av veibruk i urbane strøk kombinert med veibruksavgift på drivstoff for fossilbiler samt forhøyet trafikksikringsavgift for elbiler tilpasset de eksterne kostnadene av veibruk utenfor urbane strøk vil i langt større grad reflektere de samfunnsøkonomiske kostnadene ved veibruk enn utvalgets forslag. Slike avgifter er dessuten i stor grad allerede på plass, så da er det bare å justere avgiftssatsene. Det er kritikkverdig at utvalget ikke har fått med seg dette forslaget, som åpenbart er bedre enn utvalgets eget forslag.

Utvalget anbefaler videre at økninger i CO<sub>2</sub>-avgiften ikke kombineres med reduksjoner i veibruksavgiften på drivstoff, men at man eventuelt benytter andre kompenserende virkemidler. Igjen er utvalget på kollisjonskurs med forskningen. Veibruksavgiften på bensin er satt for å matche de gjennomsnittlige marginale eksterne kostnadene av veibruk for bensindrevne kjøretøy. CO<sub>2</sub>-avgiften på bensin kommer i tillegg. Samtidig har omfanget av bompenger økt kraftig det siste tiåret. Bompenger kombinert med veibruksavgift på bensin fungerer dermed som en dobbeltbeskatning av veibruk for bensinbiler, se Bjertnæs (2019c) som også viser at dette i mindre grad er tilfelle for dieselmotorkjøretøyer. Det er kritikkverdig at utvalget ikke påpeker ulemper ved en slik dobbeltbeskatning av veibruk for bensinbiler. Argumentasjonen ovenfor viser samtidig at bompenger kan utformes slik at avgiftene i større grad matcher de eksterne kostnadene av veitrafikk. Ifølge Bjertnæs (2019b) bør veibruksavgiften på bensin derfor reduseres til om lag 2 kroner per liter. Å kombinere en økning i CO<sub>2</sub>-avgiften på drivstoff med en reduksjon i veibruksavgiften på bensin er altså et skritt i retning av et mer optimalt bilavgiftssystem. Det er kritikkverdig at utvalget fraråder at man går i retning av et mer optimalt bilavgiftssystem.

Utvalget påpeker i tillegg at veibruksavgiften på drivstoff er et lite persist virkemiddel for å prise de eksterne kostnadene ved veitransport. Forskning støtter dette synet blant annet fordi en slik avgift ikke differensierer mellom

geografiske områder og over tid på døgnet. En veibruksavgift på drivstoff reduserer imidlertid omfanget av kjøring, og høster på denne måten en gevinst som følge av reduserte eksterne kostnader av kjøring. En veibruksavgift på drivstoff fører imidlertid også til at husholdningene sparer drivstoff ved å velge mer drivstoffgjerrige biler. Denne tilpasningen fører ikke til en gevinst som følge av mindre kjøring. Parry og Small (2005), som er et ledende bidrag innenfor litteraturen om veibruksbeskatning, viser at veibruksavgiften på drivstoff bør halveres i forhold til de eksterne marginale kostnadene regnet per liter drivstoff siden gevinsten per liter drivstoff minskes som følge av at husholdningene responderer ved å velge mer drivstoffgjerrige biler. Bjertnæs (2019a) viser imidlertid at veibruksavgiften på drivstoff ikke bør settes ned som følge av kjøp av mer drivstoffgjerrige biler. Man bør isteden skatlegge kjøp av lav- og nullutslippsbiler kraftigere enn biler med et høyere drivstofforbruk. Da står aktørene ovenfor riktige prissignaler når de velger kjøretøy. Fullerton og West (2002, 2010), finner også at biler med stor motor bør subsidieres av liknende grunner. Resultatene i Bjertnæs (2019a) har dessverre ikke blitt implementert i det norske skattesystemet. Det kan derfor argumenteres for at den optimale avgiften i Parry og Small (2005) er relevant for Norge. Bjertnæs (2019c) viser dessuten at veibruksavgiften på drivstoff bør reduseres som følge av at husholdningene også responderer ved å velge en mer drivstoffbesparende kjørestil. At veibruksavgiften på drivstoff er et lite presist virkemiddel for å prise de eksterne kostnadene av veitransport innebærer dermed at avgiften bør settes lavere enn den marginale eksterne kostnaden av veibruk. Utvalgets anbefaling om at økninger i CO<sub>2</sub>-avgiften ikke bør kombineres med reduksjoner i veibruksavgiften på drivstoff kan derfor kritiseres selv i fravær av et bompengesystem som priser veibruk.

#### *Veibruksavgifter i et fremtidig bilavgiftssystem*

Utvalget påpeker at ny teknologi kan legge til rette for å prise de eksterne marginale kostnadene ved bilkjøring relativt presist, det vil si at avgiftssatsen kan settes lik den eksterne marginale kostnaden. Det vil derfor langt på vei ikke være behov for å ha miljøbegrunnede særavgifter på kjøp og eie ifølge utvalget. Utvalget påpeker allikevel at avgiftene på kjøp og eie er enkle å praktisere, at de er godt innarbeidet i skatte- og avgiftssystemet, og at avgifter på kjøp av bil også bidra til omfordeling. Utvalget fremhever også at dagens bilavgiftssystem bidrar til at skattebyrden fordeles på flere skattegrunnlag, og dermed gir lavere satser enn hvis tilsvarende inntekter skulle hentes fra en enkelt bruksavhengig avgift. Utvalget mener derfor at et

fremtidig bilavgiftssystem bør ha avgifter både på bruk, kjøp og eie av bil.

Kommentar: Utvalget anbefaler først å sette avgiftssatser på bilkjøring lik den eksterne marginale kostnaden når fremtidig teknologi gjør slik prising mulig. Det påpekes at miljøbegrunnede særavgifter på kjøp og eie da er overflødig. Denne anbefalingen følger av litteraturen i avsnittet om særavgiftenes rolle i et velferdsmaksimerende skatte- og avgiftssystem. Bjertnæs (2019a) viser dessuten at engangsavgiften på kjøp/eie av fossilbiler og elbiler bør være like når GPS-baserte veibruksavgifter kombineres med en CO<sub>2</sub>-avgift på drivstoff for å prise de veibruksrelaterte eksterne kostnadene. Anbefalingen er derfor godt forankret i forskningen. Utvalget peker deretter på en rekke momenter som ifølge utvalgets egen beskrivelse av velferdsmaksimerende skattesystemer ikke rettferdiggjør særavgifter på kjøp og eie av bil. Allikevel konkludere utvalget med at et fremtidig bilavgiftssystem bør ha avgifter både på bruk, kjøp og eie av bil. Det er kritikkverdig at utvalget anbefaler avgifter på kjøp og eie av bil basert på momenter som ifølge forskningen ikke rettferdiggjør slike avgifter.

Utvalget mener at ny teknologi kan legge til rette for en posisjonsbasert veibruksavgift. Det finnes allerede teknologiske løsninger som muliggjør slik veiprising. Det kan allikevel være fornuftig å vente på ny teknologi, slik utvalget anbefaler, for å unngå kostbare installasjoner av GPS-systemer som få år senere blir utdatert av ny teknologi. Har man et godt midlertidig veiprisingssystem på plass, er kostnaden ved å vente lav. Utvalget ser imidlertid ut til å ha en overdreven tro på at teknologi vil gjøre det mulig å prise alle de eksterne marginale kostnadene ved bilkjøring relativt presist. Om bilister skaper køer og ulykker eller selv er rammet av køer og ulykker kan være privat informasjon som teknologi ikke kan avdekke/prise. Dette kan få implikasjoner for samspillet mellom GPS-baserte veibruksavgifter og avgifter på drivstoff ifølge Bjertnæs (2019c). Utvalget har ikke omtalt denne forskningen.

#### AVGIFTER PÅ KJØP AV BILER

Utvalget anbefaler at dagens merverdiavgiftsfritak for elbiler avvikles, og at en eventuell støtte til kjøp av elbiler gis som et tilskudd over budsjettets utgiftsside. Det vil forenkle merverdiavgiftssystemet og bidra til at støtten til elbiler kan gis mer målrettet, slik at 2025-målet om at alle nye biler skal være nullutslippsbiler i 2025 kan nås til en lavere kostnad. Utvalget anbefaler videre at fritaket for elbiler i engangsavgiften gradvis fases ut. CO<sub>2</sub>-komponenten i

engangsavgiften vil bidra til at bilkjøpere fortsatt har insentiver til å velge null- og lavutslippskjøretøy. For kjøretøy med lave og moderate utslippsnivåer er insentiver til å velge biler med lavere utslipp svake. En bør derfor på kort sikt redusere progressiviteten både i CO<sub>2</sub>-komponenten og vektcomponenten ifølge utvalget. Utvalget mener også at fordelene for ladbare hybridbiler i engangsavgiften på kort sikt bør reduseres og på noe lengre sikt fjernes. Utvalget påpeker videre at overgangen til et nytt bilavgiftssystem må skje gradvis og ikke bidra til å undergrave målet om at alle nye biler som selges i 2025 skal være nullutslippsbiler (2025-målet). Avvikling av elbilfordeler må derfor ses i sammenheng med oppnåelsen av 2025-målet. I en nedtrappingsplan av elbilfordeler anbefaler utvalget at avgifter på bruk av elbil prioriteres økt før det ilegges økte avgifter på kjøp. På kort og mellomlang sikt bør det imidlertid gjøres endringer for å sikre at engangsavgiften gir inntekter til staten.

**Kommentar:** I utvalgets beskrivelse av særavgiftenes rolle i et effektivt skatte- og avgiftssystem, som er solid forankret i forskningen, står det at særavgiftene primært skal korrigere for markedssvikt. Utvalget mener også at prising av utslipp er det viktigste virkemiddelet for å stimulere til klimavennlige investeringer. Utvalgets beskrivelse inneholder ikke en anbefaling om å innføre mål om å utradere enkelte forurensende konsumgrupper, for deretter å forme særavgiftene slik at målet nås. Det blir tvert imot advart om slik politikk. Særavgiftene skulle prise de eksterne effektene slik at aktørene selv kunne velge. Dette ville ifølge utvalget gi kostnadseffektive løsninger på klima- og miljøproblemer. Gitt at utvalget er av denne oppfatningen må det derfor stilles følgende spørsmål: Hvorfor mener utvalget at elbilfordeler og engangsavgiften på kjøp av biler bør utformes for å innfri 2025-målet om at alle nye biler som selges i 2025 skal være nullutslippsbiler? Disse anbefalingene er jo stikk i strid med utvalgets egen beskrivelse av særavgiftenes rolle i et effektivt skattesystem.

Å holde fast ved 2025-målet vil bli svært krevende og kostbart ifølge Fingenbaum mfl. (2019) og Bye mfl. (2021). Samarbeidet med EU innebærer dessuten at nasjonale utslippsreduksjoner som følge av en slik politikk vil bli motsvart av økninger i utslippet i EU-land, slik utvalget påpeker. Ønske om å redusere utslippet av drivhusgasser kan derfor ikke rettferdiggjøre en slik målsetting. Begrunnelsen om at Norge leder an i utviklingen av elbilteknologi mangler i tillegg troverdighet nå som de multinasjonale bilkonsernene allikevel satser for fullt på elbiler. Det gis ingen gode begrunnelser for å holde fast ved 2025-

målet i utvalgets rapport. Utvalget erkjenner dessuten at elbilfordelene innebærer at noen velge å slutte å sykle eller ta kollektivtrafikk. Det er altså grunn til å hevde at elbil-målet har blitt til en kostbar skranke for det norske samfunnet. Det er derfor sterkt kritikkverdig at utvalget anbefaler en utforming av bilavgiftene som holder fast ved 2025-målet.

Utvalget burde heller anbefalt en utforming av bilavgiftene som var forenlig med forskningen på utforming av effektive bilavgiftssystemer. Beskrivelser av slike bilavgiftssystemer finner man blant annet i Bjertnæs (2019b). En slik anbefaling innebærer at CO<sub>2</sub>-avgiften på drivstoff bør tilpasses slik at aktørene tar hensyn til at utslipp har en pris i form av at myndighetene må kjøpe utslippstillatelse. Veibruksavgiftene bør tilpasses slik at aktørene i størst mulig grad tar hensyn til eksterne kostnader forbundet med veitrafikk, se Bjertnæs (2019c). Engangsavgiftene på kjøp av biler bør tilpasses slik at aktørene får riktige prissignaler når de velger kjøretøy. Hvis eksterne kostnader ved utslipp og veibruk er avgiftsbelagt, vil det ikke være behov for miljøbegrunnede særavgifter på kjøp og eie, slik utvalget påpeker. Hvis lav- og nullutslippskjøretøy mangler veibruksavgifter, så bør det legges en tilsvarende avgifter på kjøp av slike kjøretøyene. Disse resultatene følger av analysen i Bjertnæs (2019a). Resultatene gjelder også om man innfører et nasjonalt utslippsmål ifølge Bjertnæs (2021). I dette tilfellet bør CO<sub>2</sub>-avgiften på forbruk av drivstoff tilpasses for å innfri utslippsmålet. Når utvalget anbefaler bilavgifter som avviker fra de effektive avgiftene påføres det norske samfunnet et velferdstap. Det er derfor kritikkverdig at utvalget anbefaler bilavgifter som avviker fra bilavgiftssystemer som ifølge forskningen er effektive.

#### *Avgifter på kjøp av biler i et fremtidig bilavgiftssystem*

Utvalget anbefaler at engangsavgiften på lengre sikt innrettes mer som en fiskal avgift. Det innebærer at NOX- og CO<sub>2</sub>-komponentene fjernes fra beregningsgrunnlaget når elbiler nærmer seg 100 prosent markedsandel i nybilsalget og behovet for å stimulere til kjøp av elektriske biler er borte. I fremtiden bør engangsavgiften beregnes med utgangspunkt i et fiskalt avgiftsgrunnlag som er teknologinøytralt ifølge utvalget. Et slikt avgiftsgrunnlag kan for eksempel være kjøretøyets vekt, som vanskelig lar seg manipulere og som i stor grad samvarierer med prisen på biler.

**Kommentar:** At utvalget anbefaler veibruksavgifter med avgiftssatser lik de eksterne marginale kostnadene kombinert med engangsavgifter som er teknologinøytrale er forenlig med resultatet i Bjertnæs (2019a). At utvalget betin-



ger en slik fjerning på at markedsandelen for elbiler skal nærme seg 100 prosent er fullstendig løsrevet fra forskningen. De effektive bilavgiftene i Bjertnæs (2019a) er jo utformet for å gi aktørene riktige prissignaler i valget mellom el- og fossilbiler. Det gjelder både på kort og på lang sikt. Utvalget presiserer at engangsavgiften bør innrettes som en fiskal avgift på lang sikt. Ifølge utvalget er imidlertid et merverdiavgiftssystem med et bredt grunnlag og én sats bedre egnet til å skaffe proveny enn fiskale særavgifter. Denne innsikten innebærer at det bør legges merverdiavgift på kjøp av alle nye biler, og at det ikke bør legges engangsavgift på kjøp av biler. Det er kritikkverdig at utvalgets anbefalinger bryter med det utvalget selv mener er særavgiftenes rolle i et effektivt skattesystem.

I diskusjonen av avgifter på kjøp av biler henviser utvalget til en eneste vitenskapelig artikkel, Anderson og Auffhammer (2014). Utvalget påpeker at «Anderson og Auffhammer (2014) finner at ved kollisjoner mellom to biler, vil en økning i den ene bilens vekt med 450 kilo medføre at dødsrisikoen for passasjerene i den andre bilen øker med 40–50 prosent. Når bilens vekt brukes som beregningsgrunnlag for engangsavgiften, vil avgiften bidra til å sette en pris på den eksterne kostnaden ved ulykker». Anderson og Auffhammer (2014) konkluderer imidlertid med at de vurderer to politikktiltak for internalisering av slike eksterne kostnader, en vektvarierende kilometeravgift og en avgift på drivstoff, og finner at de er like for de fleste kjøretøy. Det er tross alt bruken av kjøretøy som fører til ulykker, mens kostnaden ved å bruke kjøretøyet ikke påvirkes direkte av avgifter på kjøp av kjøretøy. Avgifter på bruk av kjøretøy som differensierer mellom vekten på kjøretøy er derfor et mer treffsikkert virkemiddel. Myndighetene kan innføre slike veibruksavgifter ved å tilpasse veibruksavgiften på drivstoff for fossilbiler, ved å innføre en vekt-differensiert trafikkforsikringsavgift som varierer med kjørelengde, eller ved å innføre en GPS-basert avgift som differensierer mellom vekten på kjøretøy. Siden myndighetene enkelt kan innføre avgifter på bruk av kjøretøy som differensierer mellom vekten på kjøretøy, er ikke den positive sammenhengen mellom bilers vekt og eksterne ulykkeskostnader et godt argument for å bruke bilers vekt som beregningsgrunnlag for engangsavgiften.

Utvalget begrunner også en vekt-basert engangsavgift med at tyngre biler sliter mer på veinettet og bidrar til mer lokal luftforurensning i form av svevestøv fra dekkslitasje. En identisk påstand er tidligere fakta-sjekk av Faktisk.no, se Bergsaker (2017). Konklusjoner var at påstanden var helt

feil, og at forskning viser at det primært er piggdekk og tungtransport som står for veislitasjen. Det er sterkt kritikkverdig at et offentlig utvalg baserer sine konklusjoner på feilaktige påstander, spesielt etter at påstanden er stemplet som «helt feil» av Faktisk.no. Utvalget gir på denne måten legitimitet til feilaktige påstander om sammenhengen mellom bilers vekt og slitasje på veinettet. Når feilen så blir avslørt i etterkant svekkes tilliten til utvalgets vurderinger av bilavgiftene. Figur 15.4 i utvalgets rapport viser i tillegg at eksterne kostnader forbundet med veislitasje er marginale sammenliknet med de andre kostnadene. Det nevnes også at engangsavgiften kan bidra til å stimulere til reparasjoner fremfor kjøp, samt at kjøp av bil gjør det mer sannsynlig å velge bil fremfor andre, grønnere transportformer når en i hverdagen skal velge mellom ulike transportformer. Om utvalget mener at disse momentene rettferdiggjør en engangsavgift på kjøp av biler er imidlertid uklart. Utvalget påpeker selv at miljøbegrunnede særavgifter på kjøp og eie langt på vei er overflødige når ny teknologi legger til rette for å prise de eksterne marginale kostnadene ved bilkjøring relativt presist. Utvalget diskuterer heller ikke om det er ønskelig med luksusavgifter på kjøp av dyre biler.

#### AVSLUTTENDE MERKNADER

Skatteutvalget anbefaler at avgiftene på bilkjøring settes lik de eksterne marginale kostnadene ved bilkjøring i et fremtidig bilavgiftssystem. Disse anbefalingene samt utvalgets beskrivelse av særavgiftenes rolle i et effektivt skatte- og avgiftssystem er godt forankret i forskningen. Utvalgets anbefalte justeringer i dagens bilavgiftssystem fremstår imidlertid som løsrevet fra forskningen samt fra utvalgets egen beskrivelse av særavgiftenes rolle i effektive skattesystem. Hvordan kan utvalget gi en god og fullstendig diskusjon av avgifter på veibruk og kjøp av kjøretøy når forskningen på utforming av slike avgifter er utelatt? Det er kritikkverdig at utvalgets går fram på denne måten.

#### REFERANSER

- Anderson, M. L. og M. Auffhammer (2014). Pounds That Kill: The External Costs of Vehicle Weight. *The Review of Economic Studies* 81 (2), 535–571.
- Atkinson, A. B. og J. E. Stiglitz (1976). The design of tax structure: Direct versus indirect taxation. *Journal of Public Economics* 6, 55–75.
- Bjertnæs, G. H. (2013). Are tax exemptions for electric cars an efficient climate policy measure? *Discussion Papers* No. 743, Statistics Norway.

- Bjertnæs, G. H. M. (2016). Hva koster egentlig elbilpolitikken? *Samfunnsøkonomen* 130 (2), 61–68.
- Bjertnæs, G. H. M. (2019a). Efficient Combinations of Taxes on Fuel and Vehicles. *The Energy Journal*, 40. DOI: 10.5547/01956574.40.S11.gbj
- Bjertnæs, G. H. M. (2019b). Effektive bilavgifter og bruk av bompenger. *Samfunnsøkonomen* 133 (4), 20–28.
- Bjertnæs, G. H. M. (2019c). Efficient taxation of fuel and road use. *Discussion Papers* No. 905, Statistics Norway.
- Bjertnæs, G. H. M. (2021). Taxation of fuel and vehicles when emissions are constrained. *Discussion Papers* No. 949, Statistics Norway.
- Bjertnæs, G. H., M. Tsygankova og T. Martinsen (2013). Norwegian Climate Policy Reforms in the Presence of an International Quota Market. *Energy Economics* 39, 147–158.
- Bye, B., K. R. Kaushal, O. Rosnes, K. Turner og H. Yonezawa (2021). The road to a low emission society: Costs of interacting climate regulations. *Discussion papers* No. 972, Statistics Norway.
- Bergsaker, T. (2017). Nei, Tesla-biler sliter ikke merkbart mer på veien. Tilgjengelig fra: <https://www.faktisk.no/artikler/z35yo/tesla-bilene-er-store-tunge-biler-som-sliter-pa-veien>
- Fingenbaum, E., I. M. Ydersbond, A. H. Amundsen, D. R. Pinchasik, R. J. Thorne, L. Fridstrøm og M. Kolbenstvedt (2019). 360 graders analyse av potensialet for nullutslippskjøretøy. *TØI rapport* 1744/2019, Transportøkonomisk institutt.
- Fridstrøm, L. (2021). The Norwegian Vehicle Electrification Policy and Its Implicit Price of Carbon. *Sustainability* 13 (3), 1346. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.3390/su13031346>
- Fullerton, D. og S. E. West (2002). Can Taxes on Cars and on Gasoline Mimic an Unavailable Tax on Emissions? *Journal of Environmental Economics and Management* 43 (1), 135–157.
- Fullerton, D. og S. E. West (2010). Tax and Subsidy Combinations for the Control of Car Pollution. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 10 (1).
- Fæhn, T., K. R. Kaushal, H. Storrøsten, H. Yonezawa og B. Bye (2020). Abating greenhouse gasses in the Norwegian non-ETS sector by 50 per cent by 2030. *Reports 2020/23*, Statistics Norway.
- Jacobs, B. og R. A. de Mooij (2015). Pigou Meets Mirrlees: On the Irrelevance of Tax Distortions for the Second-Best Pigouvian Tax. *Journal of Environmental Economics and Management*, 71, 90–108.
- Parry, I. W. H. og K. A. Small (2005). Does Britain or the United States Have the Right Gasoline Tax? *The American Economic Review* 95 (4).
- Rødseth, K. L., P. B. Wangsness, K. Veisten, A. K. Høye, R. Elvik, R. Klæboe og J. E. Nilsson (2019). Eksterne kostnader ved transport i Norge: Estimer av marginale skadestnader for person- og godstransport. *TØI rapport* 1704/2019, Transportøkonomisk institutt.
- Sandmo, A. (1975). Optimal taxation in the presence of externalities. *Swedish Journal of Economics* 77 (1), 86–98.

Samfunnsøkonomene takker alle som har sendt inn sin e-postadresse!

Er du usikker på om vi har din e-postadresse?  
Kontakt oss på: [post@samfunnsokonomene.no](mailto:post@samfunnsokonomene.no)

# ABONNEMENT

Abonnementet løper til det blir oppsagt, og faktureres per kalenderår

[www.samfunnsokonomene.no](http://www.samfunnsokonomene.no)