

Miljøvennlige bilavgifter

Sammendrag

Omlegging av avgiftssystemet kan fremme en mindre forurensende bilpark

Personbiler står for 15 % av Norges samlede CO₂-utslipp. En omlegging av engangsavgiften og årsavgiften hvor avgiftsnivået kobles til bilens CO₂-utslipp kan gjøre det mer attraktivt å kjøpe, eie og bruke mer miljøvennlige biler.

Ny teknologi gir økt tilbud av mer miljøvennlige biler

De nærmeste 3-5 årene forventes en markant økning i tilbudet av mer miljøvennlige biler, med til dels svært lave CO₂-utslipp. Hybridbiler, el-biler og biler som går på biodrivstoff er mest aktuelle.

Et nytt avgiftssystem bør tilfredsstille seks krav

1. Gi tilnærmet samme engangsavgift for biler med samme utslippsnivå.
2. Beskatte diesel og bensinbiler likt i forhold til CO₂-utslipp.
3. Være fleksibelt i forhold til ny motorteknologi slik at behovet for særordninger minimaliseres.
4. Øke prisinsentivet for å kjøpe mer miljøvennlige biler.
5. Påvirke bilsalget i det prisområdet der flest biler selges.
6. Ikke stimulere til økt bilbruk, økte køer, økt støy eller flere ulykker.

Omlegging av avgiftene må kombineres med andre tiltak

Størst miljøgevinst oppnås hvis omlegging av avgiftene kombineres med tiltak som bedring av kollektivtilbud, utbygging av infrastruktur for alternativt drivstoff som biodrivstoff, og opprettholdelse av dagens avgiftsfritak for nullutslippsbiler for å gi ekstra stimuli for kjøp av slike biler i en introduksjonsfase.

Bilen – en forurensningskilde

Biler bidrar til lokal forurensning og klimagassutslipp.¹ Norske personbiler står årlig for 15 % av våre samlede CO₂-utslipp, og slipper i snitt ut ca. 180 gram CO₂ per kjørte kilometer. Snittet for EU₁₅-området er 160 gram per kilometer.

Norges forpliktelser etter Kyoto-avtalen gjør at utslippene bør reduseres. Endringer i avgiftssystemet er det viktigste virkemiddelet for å gjøre

det mer attraktivt å kjøpe, eie og bruke biler med lave CO₂-utslipp. Regjeringen ønsker ifølge Soria-Moria erklæringen å legge om bilavgiftene for å stimulere kjøp av mer miljøvennlige biler. En omlegging er varslet for statsbudsjettet for 2007.

Internasjonalt øker erkjennelsen av behovet for å gjøre bilparken mer miljøvennlig. EU har vedtatt:

- En målsetting om at innen utgangen av 2008 skal nye biler som selges i snitt slippe ut 140 gram CO₂ pr kilometer, og 120 gram pr kilometer innen 2010.
- Et forslag til direktiv for omlegging av beskatningen av biler. Innen 2010 ønsker kommisjonen at minimum 50 % av bilavgiftene skal være basert på bilenes CO₂-utslipp.

¹ Dette nyhetsbrevet fokuserer på reduksjon av CO₂. Øvrige utslipp som NOx og partikler reguleres gjennom utslippskrav og andre virkemidler (som fartsbegrensninger).

Miljøvennlige bilavgifter

- Et direktiv om at innen 2010 skal 5.75 % av drivstoffet som selges være biodrivstoff.
- Frivillige avtaler med bilprodusenter i Europa, Japan og Korea for å stimulere teknologiutvikling.

Selv om EUs ambisiøse utslippsmålsetting for 2010 nås, vil det samlede CO₂-utslippet fra den europeiske bilparken øke med ca. 3% fra dagens nivå. Dette skyldes at folk kjøper større biler og bruker dem mer.

Mindre forurensende biler – mer forurensende bilpark

Teknologiutviklingen innen bilindustrien gjør nye biler stadig mer energieffektive. Nye biler har i dag lavere drivstofforbruk og CO₂-utslipp enn biler som ble solgt tidligere år og som hadde tilsvarende motorstørrelse og vekt. Det er i dag et godt utvalg vanlige familiebler med CO₂-utslipp på 150-180 gram pr kilometer.

De nærmeste 3-5 årene forventes en markant økning i tilbudet av mer miljøvennlige biler, med utslipp langt under EUs mål for 2010. På kort sikt vil hybridbilene øke mest. Disse kombinerer konvensjonelle forbrenningsmotorer med el-motorer. F.eks. har Toyota som ambisjon at samtlige modeller skal tilbys i hybrid innen 2010. I tillegg produseres biler som kan gå på biodrivstoff og elektrisitet, og det arbeides med utvikling av hydrogenbiler.

Til tross for stadig mer energieffektive biler har gjennomsnittsutslippet av CO₂ fra norske personbiler kun gått marginalt ned de siste 10 årene. Dette skyldes at bilkjøpere velger biler som er tyngre og har større motor. Det samlede CO₂-utslippet fra den norske bilparken har i samme periode økt med ca. 20 % på grunn av økt bilhold. Det er derfor en stor

politisk utfordring å stimulere til bruk av de mer miljøvennlige bilene.

Seks krav til nytt bilavgiftssystem

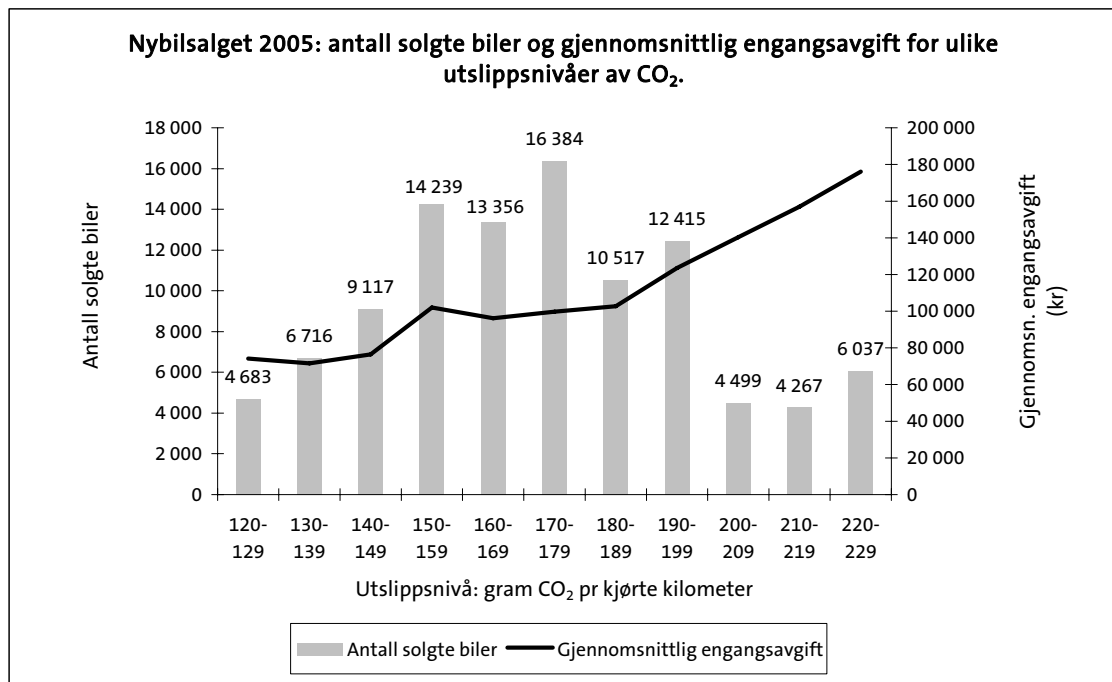
Bilavgiftene består av engangsavgift, årsavgift, omregistreringsavgift og drivstoffavgift. De har et todelt formål. De bidrar til å finansiere velferdsstaten og er en skatt for de fire ulempene bilbruk påfører samfunnet: miljøbelastning, vegslitasje, kø og ulykker. I tillegg begrenser avgiftsnivået bilbruken og størrelsen på bilparken.

Engangsavgiften påvirker prisene på nye biler. Den beregnes ut fra bilens vekt, motorvolum og effekt. Alle tre elementene påvirker bilens drivstofforbruk, som i sin tur bestemmer CO₂-utslippet. Avgiftssystemet er progressivt, slik at satsene øker trinnvis med bilens vekt, motorvolum og effekt. Biler med høyere CO₂-utslipp har dermed høyere avgifter enn mer miljøvennlige biler (se figur 1). Hvis et nytt system for beregning av engangsavgiften skal gi sterkere stimuli for å kjøpe miljøvennlige biler, bør det tilfredsstille seks krav:

1. Gi tilnærmet samme avgift for biler med samme utslippsnivå. Dagens engangsavgift varierer betydelig for biler med samme CO₂-utslipp. F.eks. varierte avgiften for biler med utslipp fra 160-169 gram CO₂ pr kilometer i 2005 fra kr. 48 000 til kr. 189 000. For utslipp 190-199 gram var variasjonen fra kr. 66 000 til kr. 402 000. Hvis bilene skal beskattes ut fra CO₂-utslipp er det ikke grunnlag for en slik forskjellsbeskatning.

2. Beskatte diesel og bensinbiler likt i forhold til CO₂-utslipp. En dieselbil bruker mindre drivstoff enn en bensinbil med samme vekt, motorvolum og effekt. Dagens engangsavgift fanger ikke opp dette, og CO₂-utslippene fra en dieselbil beskattes derfor hardere enn utslippene fra bensinbiler. Til gjengjeld er dieselavgiften lavere.

3. Være fleksibelt i forhold til ny motorteknologi. Vi vil i årene som kommer få større variasjon i motorteknologi og drivstofftyper. Sammenhengen mellom motorvolum, motoreffekt og CO₂-utslipp vil bli svakere, og avgifter beregnet med dagens system vil i avtagende grad gjenspeile bilens CO₂-utslipp. I et nytt avgiftssystem bør det ikke være behov for særskilte ordninger for biler med ny motorteknologi.



Figur 1: Figuren omfatter 80 % av de i alt ca. 110.000 nye bilene som ble solgt i Norge i 2005. Øvrige 20 % utgjøres av biler med store utslipp og relativt liten omsetning, og av et fåtall nullutslippsbiler. Gjennomsnittlig CO₂-utslipp for de nye bilene var 175 gram pr kilometer (kilde: Opplysningskontoret for vegtrafikken).

4. Øke prisinsitamentet for å velge mer miljøvennlige biler. Pris er et viktig kjøpskriterium for de fleste bilkjøpere. Andre hensyn, som sikkerhet, komfort og plass spiller også inn, mens miljøhensyn vektlegges i liten grad. Økt salg av mer miljøvennlige biler krever derfor at avgiftsforskjellen mellom disse og de mer forurensende bilene økes.

5. Påvirke bilsalget i det prisområdet der flest biler selges. Selv om dagens engangsavgift er progressiv, gir den relativt små forskjeller i avgiftsnivået for biler med CO₂-utslipp mellom 120-200 gram pr kilometer. 80 % av bilene som ble solgt i 2005 hadde utslipp i dette området. Fra et miljøperspektiv er det stor forskjell på et utslipp på 120 og 200 gram CO₂ pr. kilometer, men avgiftssystemet gir små insentiver til å kjøpe de minst forurensende bilene (se figur 1). Avgiftene i dette området bør derfor endres slik at de øker insentivet til å velge biler med lavere utslipp.

Et eksempel: Volkswagen Golf tilbys bl.a. med bensinmotorer på 1.6 liter med hhv. 102 og 115 hk, og CO₂-utslipp på hhv. 173 og 154 gram pr kilometer. Den sterkeste motoren har lavest utslipp fordi den er mest energieffektiv, men engangsavgiften er kr. 6.000 høyere på grunn av sterkere motor og noe høyere bilvekt.

6. Ikke stimulere til økt bilbruk, økt støy, økte køer eller flere ulykker. Dersom en omlegging gjør de mest miljøvennlige bilene for billige, vil folk kunne kjøpe en ekstra bil. De samlede utslippene fra bilparken kan da øke, selv om hver enkelt bil blir mer miljøvennlig. Det vil også de øvrige tre ulempene knyttet til bilbruk. I tillegg er bilproduksjon og -vraking energikrevende og bidrar til CO₂-utslipp. En omlegging av avgiftssystemet bør derfor ikke stimulere til økt antall biler pr innbygger.

Fremtidens engangsavgift bør baseres på vekt og CO₂

En engangsavgift som beregnes ut fra bilens vekt og CO₂-utslipp vil kunne i møtekomme de seks kravene:

- CO₂-komponenten vil sikre at det tas hensyn til de tre første kravene.
- Vektcomponenten vil beskutte lokal forurensning i form av støy og svevestøv, samtidig som bilens vekt bidrar vesentlig til drivstofforbruket og dermed CO₂-utslippene. Tyngre biler bør dessuten beskattes ekstra på grunn av den økte vegslitasjen og den risiko de påfører andre ved kollisjoner.
- Gjennom fastsetting av avgiftsnivået kan de tre siste kravene imøtekommes.

Opprettholdelse av provenyet

En vellykket omlegging av engangsavgiften kan bidra til at et betydelig antall personer kjøper billigere og mer miljøvennlige biler. Dette kan medføre et provenytab (dvs. reduserte avgiftsinntekter). Skal provenyet opprettholdes må avgiftsreduksjonen for mer miljøvennlige biler kompenseres med økning av avgiftene for biler med CO₂-utslipp over en viss grense. Dette er en avgiftsteknisk utfordring ved alle avgiftsomlegginger. Den kan løses gjennom justering av satsene.

Hvis et provenytab kan aksepteres vil myndighetene ha større fleksibilitet til å utforme et avgiftssystem som reduserer CO₂-utslippene fra bilparken.

Omlegging av årsavgiften

Årsavgiften er lik for alle biler, kr. 2865 i 2006. Den skiller dermed ikke mellom biler med høye CO₂-utslipp og biler med lave utslipp. Fra et miljøperspektiv er dette uheldig. Ved å koble årsavgiften til bilens CO₂-utslipp og øke den i takt med utslippsnivået kan den bidra til å fremme en mer miljøvennlig bilpark.

En miljødifferensiert årsavgift kan også kompensere eventuelt provenytab ved omlegging av engangsavgiften. Kompensasjonsmulighetene vil være betydelige fordi årsavgift betales for samtlige 2 millioner registrerte personbiler, mens engangsavgiften kun berører ca. 110.000 nye biler årlig.

Behov for flere miljøtiltak

Nybilsalget utgjør ca. 5% av den samlede personbilparken. Omlegging av engangs- og årsavgiften vil derfor på kort sikt ha begrensede virkninger på bilparkens samlede CO₂-utslipp. Størst miljøgevinst oppnås ved å kombinere omlegging av avgiftene med andre tiltak, som:

- vegprising for å dempe bilbrukens ulemper.
- bedret kollektivtilbud.
- utbygging av infrastruktur for alternativt drivstoff som biodiesel.

Redaksjon

Jon Fixdal, Tore Tennøe.

Abonnement

post@teknologiradet.no

Alle utgaver av *Fra rådet til tinget* kan leses på

www.teknologiradet.no

- endring av firmabilbeskatningen for å stimulere kjøp av miljøvennlige biler.
- opprettholdelse av dagens avgiftsfritak for nullutslippsbiler for å gi ekstra stimuli for kjøp av slike biler i en introduksjonsfase.
- øke omregistreringsavgiften for eldre biler for å øke utskiftingstakten.

Anbefalinger til politikerne

For å fremme en mer miljøvennlig bilpark bør norske politikere:

- Utvikle et avgiftssystem som tar hensyn til de seks punktene nevnt ovenfor.
- Fastsette engangsavgiften ut fra bilens CO₂-utslipp og vekt.
- Vurdere om også årsavgiften bør beregnes ut fra bilens CO₂-utslipp.
- Kombinere omleggingen av engangs- og årsavgiftene med andre tiltak som kan fremme en mer miljøvennlig bilpark.

Teknologirådets ekspertgruppe for prosjektet Miljøvennlige personbilavgifter består av: Karstein Farstad, Norges Automobilforbund; Marius Holm, Bellona; Kjell Werner Johansen, Transportøkonomisk institutt; John Magne Skjelvik, ECON; Silje Schei Tveitdal, Norsk Bioenergiforening; Liv Lunde, Institutt for energiteknikk og Teknologirådet; Carsten Tank-Nielsen, Norsk Hydro og Teknologirådet; Jon Fixdal, Teknologirådet (prosjektleder).

Teknologirådet er et uavhengig, rådgivende organ for teknologivurdering, opprettet ved kgl. res. 30. april 1999, etter initiativ fra Stortinget. "Fra rådet til tinget" utgis av Teknologirådets sekretariat.