

ZERO

MILJØINSENTIVER I ENGANGSAVGIFTEN

ADRESSE COWI AS
Karvesvingen 2
Postboks 6412 Etterstad
0605 Oslo
TLF +47 02694
WWW cowi.no

OPPDRAGSNR.

A083671-017

VERSJON

2

UTGIVELSESDATO

22.okt 2017

UTARBEIDET

Sveinung Kvalø

KONTROLLERT

Øystein Berge

INNHOOLD

1	Bakgrunn for notatet	3
2	Utviklingen av bilavgiftene i Norge fra 2008 til i dag	3
2.1	Avgiftnivået for bil generelt	3
2.2	Utvikling av engangavgiften	4
2.3	Prinsippet om provenynøytralitet	6
3	Typegodkjente utslipp versus faktiske utslipp	8
4	Ny typegodkjenning fra 2019	9
5	Beregning av ny testsyklus	9
6	Foreslåtte endringer i statsbudsjettet for 2018	10
7	Faglige betraktninger knyttet til budsjettforslaget	11
8	Konklusjoner	12

1 Bakgrunn for notatet

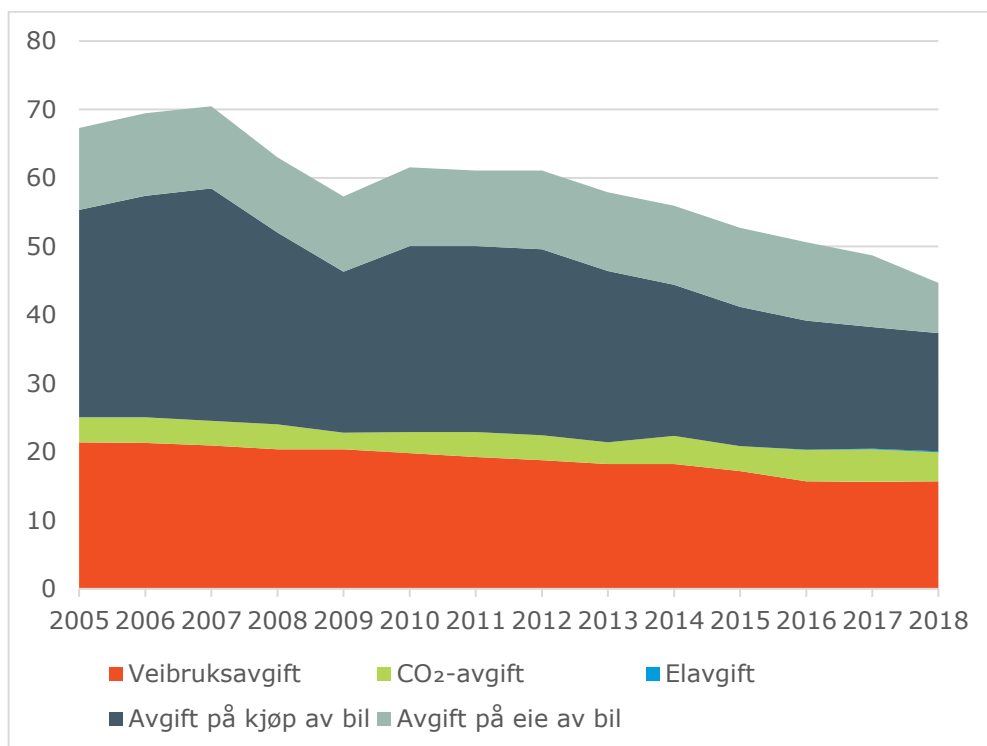
Dette fagnotatet er utarbeidet av COWI på oppdrag fra miljøstiftelsen Zero Emission Resource Organisation (ZERO). Hensikten med notatet er å belyse endringer i engangsvavgiften sammenlignet med øvrige avgiftsendringer, og på hvilken måte det økende salget av elbiler påvirker statens inntekter. Hovedvekten i analysen er lagt på engangsvavgiften, og miljømessige konsekvenser av endringer i denne.

2 Utviklingen av bilavgiftene i Norge fra 2008 til i dag

2.1 Avgiftsnivået for bil generelt

Statens inntekter fra bilrelaterte særavgifter har gått fra om lag 70 milliarder kroner i 2007 til om lag 50 milliarder kroner i 2016. Inntektene er anslått å synke ytterligere i både 2017 og 2018, og i 2018 anslås inntektene til å bli om lag 45 milliarder. I Figur 1 vises fordelingen mellom de ulike særavgiftene, hvor engangsvavgift og omregistreringsavgift er slått sammen i kategorien "avgift på kjøp av bil" og trafikkforsikringsavgift (tidligere årsavgift) og vektårsavgift er slått sammen i kategorien "avgift på eie av bil".

Figur 1 Utviklingen i bilrelaterte særavgifter (millarder 2018-kroner)



Kilde: Statsbudsjettet 2018

Med om lag 130 000 elbiler på norske veier utgjør elbiler om lag fem prosent av personbilparken i 2017. Av endringer i veibruksavgiften, omregistreringsavgiften og trafikkforsikringsavgiften, vil elbiler maksimalt forklare et bortfall på fem prosent av særavgiftsinntektene fra personbil siden innfasingen av elbiler. Året uten prisjustering av veibruksavgiften i 2015 forklarer alene en nedgang på 2

prosent bare på ett år, og kommer også fra drivstoffsalg for øvrige kjøretøy enn personbil.

Veibruksavgiften på bensin og diesel følger drivstoffsalg. En relativt stor andel kommer fra dieselforbruket i yrkestransporten, der andelen elektriske kjøretøy er svært lav. Når det gjelder personbiler, skyldes nedgangen i statens inntekter fra veibruksavgiften først og fremst den økte andelen dieselmotorer i nybilsalget siden 2001. Bilene som vrakes er i snitt om lag 20 år gamle, og er i all hovedsak bensinbiler. Dieselmotorer, som har vesentlig lavere veibruksavgift enn bensinbiler, har fortrent salget av bensinbiler og erstattet vrakede bensinbiler. Dette vises tydelig som en kraftig reduksjon i inntekten fra veibruksavgift for bensinbiler. For øvrig gir mer effektive bensin- og dieselmotorer utslag i redusert forbruk av drivstoff, mens økning i kjøremengden gir økt forbruk.

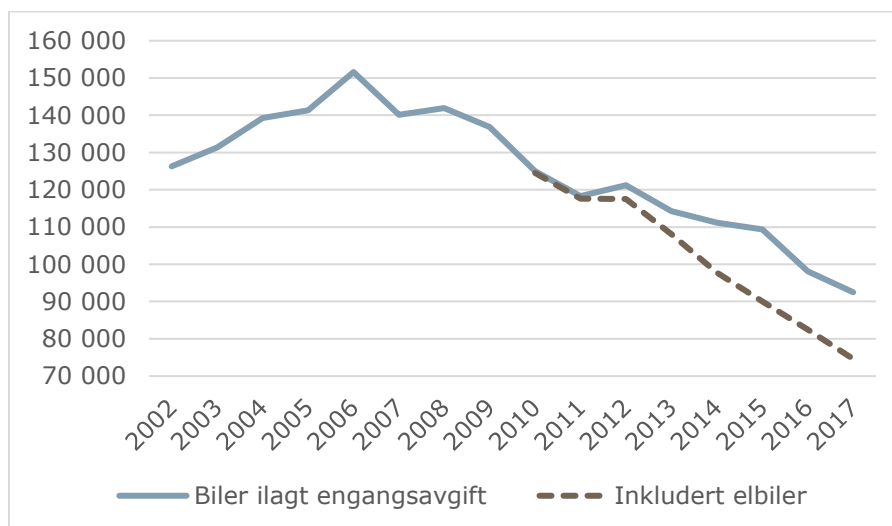
CO₂-avgiften følger også drivstoffsalg. Den kraftige økningen i 2015 skyldes at avgiften fikk en betydelig økning for diesel, men denne justeringen ble speilet av en tilsvarende nedgang i veibruksavgiften slik at den totale inntekten ikke ble påvirket. Statens inntekter fra omregistreringsavgiften, utgjør ikke mer enn rundt 10% av avgift på eie av bil, og sank fra om lag 2,8 milliarder i 2011 til 1,5 milliarder kroner i 2016. Nedgangen skyldes i hovedsak nedjustering av avgiften for alle personbiler.

Ettersom de tapte særavgiftsinntektene fra elbiler i hovedsak kommer fra engangsavgiften, vil vi i resten av notatet gå dypere inn og analysere miljøvirkningene av endringer i engangsavgiften.

2.2 Utvikling av engangsavgiften

I motsetning til de øvrige særavgiftene, som stort sett har årlige prisjusteringer i tråd med prisstigningen, så har engangsavgiften vært gjenstand for store betydelige årlige justeringer fra og med 2007. Figur 2 viser et betydelig fall i inntekt per bil. I 2006 var engangsavgiften på over 150 000 kroner per nye bil. I 2017 er inntekten anslått til om lag 75 000 kroner.

Figur 2 Gjennomsnittlig engangsavgift for nye personbiler (2017-kroner)



Kilde: Statsbudsjettet 2018

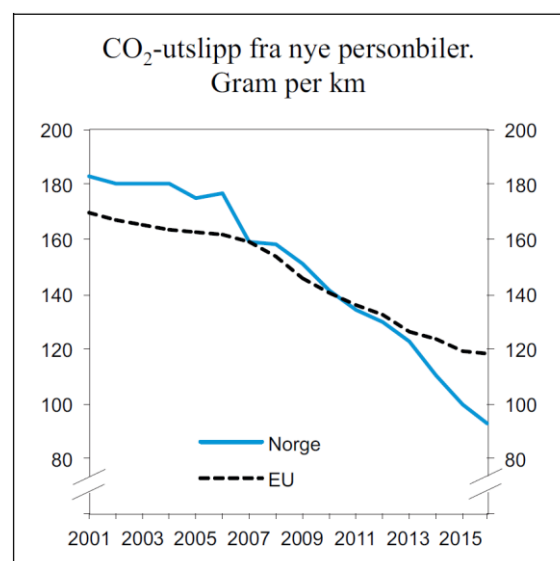
Avgiftsendringen i 2007 innebar en vesentlig omlegging med introduksjon av miljøinsentiver i engangsavgiften, ettersom CO₂-utslipp erstattet sylindervolum som grunnlag for avgiftsberegningen. I likhet med satsene for effekt (også kjent som HK-avgiften), vekt og den utgående sylinderkomponenten, ble det innført trinnvise og økende (progressive) satser med fire innslagsnivåer. Etter dette har CO₂-satsene både blitt oppjustert, samtidig som innslagsnivåene blitt justert ned. Det er også blitt innført to negative satser, slik at biler med de laveste utslippsnivåene får et fratrukk i den totale engangsavgiften i stedet for et tillegg. I 2013 ble det innført en lineær sats for NO_x-utslipp (dvs. én sats i stedet for flere trinnvise og progressive satser). Det ble også innført et vektfradrag for hybridbiler. I 2015 ble vektfradraget differensiert mellom ladbare hybridbiler og ikke-ladbare hybridbiler.

I 2015 gjennomførte regjeringen en helhetlig gjennomgang av bilavgiftene der regjeringspartiene og støttepartiene ble enige om følgende for engangsavgiften:

- > Videreføre CO₂-komponenten med progressive satser
- > Fortsette å øke satsene for CO₂ og NO_x
- > Redusere vektcomponenten
- > Fjerne effektcomponenten

Figur 3 viser hvordan de typegodkjente utslippene fra nye biler i Norge og EU har gått ned, og hvordan utviklingen fra 2006 og fram til i dag har gått fra å ligge over EU til å ligge et godt stykke under. Den relativt høye andelen av nullutslippsbiler forklarer mye av avviket de siste tre årene, men selv uten elbiler var utslippene per nye bil rundt 110 gram per km i 2016.

Figur 3 CO₂-utslipp fra nye personbiler i EU og Norge

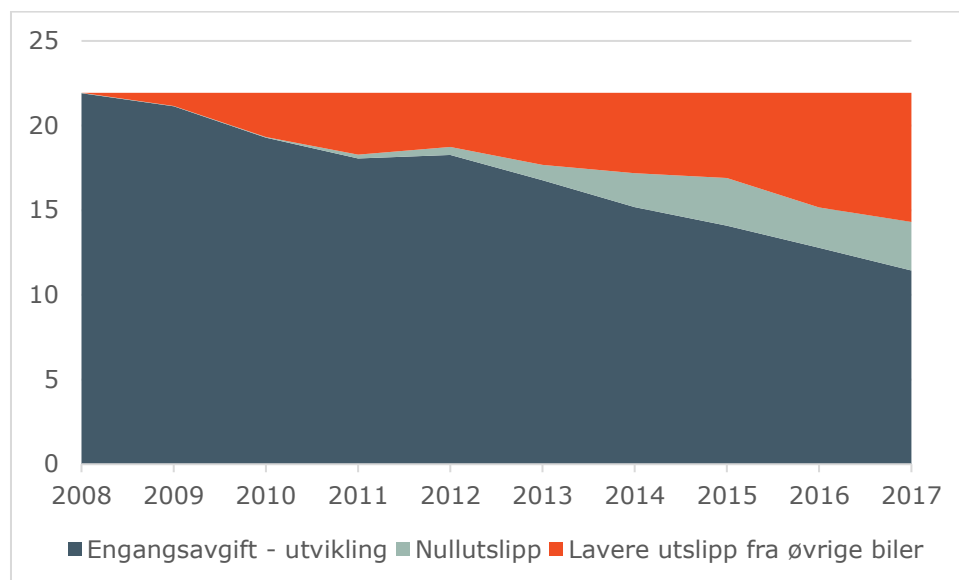


Kilde: Statsbudsjettet 2018 (faksimile)

Det er liten tvil om at innretningen av engangsavgiften har hatt mye å si for utviklingen. I tillegg til å gjøre bensin- og dieselbiler relativt dyrere enn elbiler

som er unntatt engangsavgiften, så har salget av nye biler med utslipp dreid i retning av kraftig reduserte typegodkjente utslipp. Ved å ta utgangspunkt i totalsalget på 155 000 biler i 2016, har vi dekomponert hvor mye av nedgangen i statens inntekter som skyldes elbil, og hvor mye som skyldes overgangen til mer miljøvennlige biler siden 2008, se Figur 4.

Figur 4 Reduksjon i engangsavgift som følge av nullutslippsbiler og øvrige biler



Kilder: Statsbudsjettet 2018, OFV, COWI

Figuren viser følgende:

- > Samme engangsavgift per personbil som i 2008 (141 900 kr) ville gitt 21,9 milliarder i statskassen i 2016, hvis alle de 154 600 nye bilene i 2016 hadde hatt denne avgiften
- > I 2016 var inntekten til staten fra engangsavgift på personbiler på 12,8 milliarder kroner (83 500 kroner per bil inkludert elbil og 98 100 kroner per bil utenom elbil), altså 9,1 milliarder lavere enn den kunne vært med avgiftsnivået i 2008
- > Elbiler begynner å utgjøre et stort inntektsbortfall i engangsavgiften. Hvis de 24 250 elbilene hadde hatt samme avgift som øvrige biler i 2016 (98 100 kroner), så ville det gitt en inntekt på 2,4 milliarder.
- > Stimulering til mer miljøvennlige bensin og dieslbiler har imidlertid kostet nesten 3 ganger så mye, det vil si 6,7 mrd i potensielt inntektsbortfall sammenlignet med nivået i 2008.

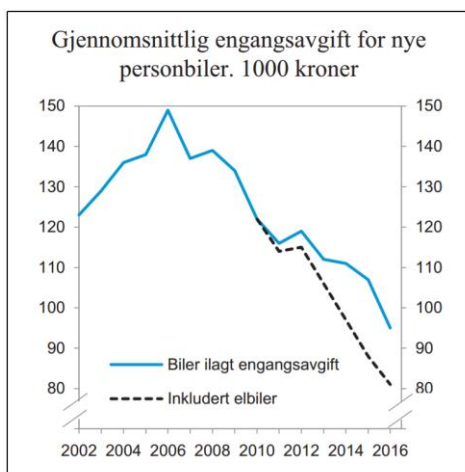
2.3 Prinsippet om provenynøytralitet

I nesten hvert eneste statsbudsjett siden 2008, så har det vært anslått at de foreslåtte endringene i engangsavgiften skulle være provenynøytrale, dvs. at

statens inntekter ikke skal gå ned. Prislappen på 6,7 mrd for mer miljøvennlige bensin- og dieslbiler har altså ikke vært en kostnad som man har forholdt seg til.

Selv om formålet nettopp har vært en dreining i salget i mer miljøvennlig retning mot 120-gramsmål i 2012 og 85-gramsmål i 2020 (som gir lavere inntekt), så har man i beregningen av proveny antatt at bilsalget holder seg konstant. COWIs anslag for 2017, basert på nybilsalget fra januar til september, viser at provenyet reduseres med 13% bare fra 2016 til 2017 som følge av endringer i sammensetningen av de solgte bilene. I fjorårets statsbudsjett stod det likevel at "de foreslåtte endringene er samlet anslått å være provenynøytrale", like ved siden av figuren som viser at fallet i inntekten har vært på 50% siden 2006, se figur nedenfor.

Figur 5 Prinsippet om provenynøytralitet



Figur 10.12 Utvikling i gjennomsnittlig engangsavgift for nye personbiler. 2002 – juni 2016.

Kilde: Statsbudsjettet for 2017 (Prop. 1 LS (2016–2017), s.135), faksimile

noidt uendret på 40 gram CO₂/km. Satsen i det nest øverste trinnet økes med 25 pst. og den tredje høyeste økes med 8 pst. reelt. Satsen i NO_x-komponenten økes reelt med 20 pst. Effektkomponenten foreslås fjernet. Vektcomponenten reduseres, men gjøres mer progressiv blant annet gjennom økning av innslagspunktet for laveste sats fra 150 til 200 kg, reduksjon av satsene i det laveste trinnet med 30 pst., det nest laveste med 20 pst. og økning av de to høyeste trinnene med 25 pst. reelt. De foreslåtte endringene er samlet anslått å være provenynøytrale. I tillegg til kjøretøy i avgiftsgruppe a (personbiler) gjelder omleggingen for kjøretøy i avgiftsgruppene b, c, h og j (varebiler klasse 2, campingbiler, drosjer og minibusser) som betaler engangsavgiften beregnet som en prosentvis andel av avgiften i avgiftsgruppe a.

Varebiler klasse 2 mv. betaler en andel av NO_x-avgiften for personbiler på 50 pst. Denne ble økt i 2016-budsjettet, og foreslås økt til 75 prosent

Videre skjerping av CO₂-avgiften kan komme enten i form av økte satser eller nedjustering av innslagspunktene. Dette vil innebære en reduksjon i vektsatsene hvis myndighetene fortsetter å beregne provenynøytralitet med forutsetning om at bilsalget ikke endrer seg. Med denne forutsetningen viser COWIs beregninger at handlingsrommet i stor grad er brukt opp for videre skjerping av CO₂-avgiften.

Antar vi derimot at salget fortsetter å endre seg i retning av økt elbilsalg og fortsatt nedgang i utslippene for øvrige biler, er det fortsatt stort rom for å endre engangsavgiften på en måte som både stimulerer til lavere utslipp for bensin- og dieslbiler, uten at provenyet går videre ned.

For videre salg i 2017, antar vi at salget i de siste 3 månedene er som gjennomsnittet av årets ni første måneder. For 2018, antar vi at økningen i salget av elbiler og hybridbiler øker med omtrent samme antall som fra 2016 til 2017, samtidig som vi holder det totale nybilsalget uendret på om lag 150 000 biler. Dette gir et salg fordelt på drivlinjer som i Tabell 1 nedenfor.

Tabell 1 Nybilsalg fordelt på drivlinje (anslag for 2017 og 2018)

	2013	2014	2015	2016	2017 (jan-sep)	2017 (anslag)	2018 (anslag)
Nullutslipp	7 883	18 094	25 788	24 245	23 269	31 000	37 000
Ladbar hybrid	328	1 677	7 916	20 663	19 827	26 500	31 500
Ikke-ladbar hybrid	8 849	9 914	10 557	17 259	15 702	21 000	24 000
Øvrig diesel	75 118	70 294	61 608	47 511	28 132	37 500	27 500
Øvrig bensin	49 973	44 223	44 817	44 812	29 352	39 000	35 000
Totalt	142 151	144 202	150 686	154 490	116 282	155 000	155 000

Kilde: Opplysningsrådet for veitrafikken (OFV), COWI

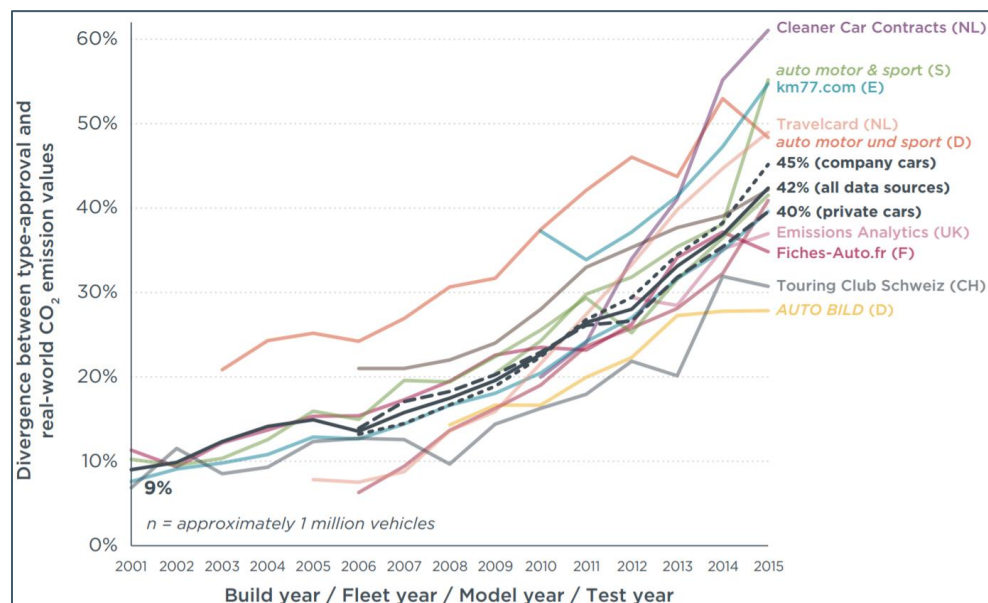
COWIs provenyberegninger viser følgende:

- > En videre nedjustering av innslagspunktene for CO₂-satsene med 10 gram vil innebære 1,9 milliarder i økt proveny. Det medfører at satsene i vekt-komponenten må nedjusteres med 30 prosent for at en slik nedjustering skal være provenynøytral, gitt at bilsalget ikke endrer seg.
- > Antar vi derimot at salget endrer seg med noe økt elbilsalg og fortsatt økning i salget av hybridbiler på bekostning av øvrige biler, vil provenyet være om lag uendret med en nedjustering av innslagspunktene for CO₂-satsene med 10 gram.

3 Typegodkjente utslipp versus faktiske utslipp

En rapport fra International Council on Clean Transportation (ICCT, 2016), med utgangspunkt i flere ulike målinger, viser at avviket mellom faktisk målte utslipp og typegodkjente utslippstall har økt kraftig i perioden 2008-2015, som vist i Figur 6. Avvik mellom typegodkjent utslipp og faktisk utslipp (flere målinger) Figur 6. Det viser at vi kanskje ikke har fått den utslippsreduksjonen vi har betalt for gjennom lavere inntekter fra engangsavgiften.

Figur 6 Avvik mellom typegodkjent utslipp og faktisk utslipp (flere målinger)



Kilde: International Council on Clean Transportation (ICCT)

4 Ny typegodkjenning fra 2019

Det har lenge vært kjent at den europeiske målesyklusen (New European Driving Cycle - NEDC), som gir retningslinjene for målemetodene for å beregne typegodkjente utslipp ikke er i samsvar med faktiske utslipp. Fra og med september 2017 vil nye biler på det europeiske markedet måtte benytte en ny målesyklus (Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedure - WLTP) for typegodkjente utslipp. Det vil i en overgangsperiode på noen år selges nye biler som er godkjent etter gammel målesyklus, ettersom bilmodeller produseres på samme måte i flere år og det bare er ved vesentlige justeringer av modellene at det må gjennomføres ny målesyklus. Fra og med 2019 må imidlertid alle modeller gjennom ny målesyklus for at de skal kunne selges på det europeiske markedet. I revidert nasjonalbudsjett ble det varslet det skal brukes WLTP-tall for å beregne engangsavgiften fra og med 2019.

Den nye målesyklusen vil være mer i samsvar med faktiske utslipp, og vil trolig medføre økte typegodkjente utslipp på modeller som ikke endres vesentlig. Det er fortsatt uklart hvordan den nye målemetoden vil slå ut for ulike modeller, og hvordan bilprodusentene vil tilpasse seg denne metoden. Det er også uklart i hvor stor grad WLTP-beregnete utslipp vil samsvare med faktiske utslipp.

I overgangsfasen i 2017 og 2018 vil modeller som introduseres på markedet etter september 2017 og som ikke har gjennomført en NEDC-beregning få avgifter beregnet ut fra et omregnet WLTP-tall. Det gjennomføres altså ikke en egen NEDC-måling for disse bilene, men en omregning fra en WLTP-måling

EU-kommisjonen og bilprodusentene har i samarbeid med bilprodusentene utviklet beregningsverktøyet CO2MPAS, som regner om fra WLTP til NEDC og innebærer at bilprodusentene slipper å gjennomføre to testsykluser for hver bilmodell i overgangsperioden.

Ifølge Bilimportørenes landsforening så vil en slik omregning vil gi høyere beregnede NEDC-utslipp enn om det hadde blitt gjennomført en egen NEDC-testmåling.

5 Beregning av ny testsyklus

Ettersom det fortsatt er uklart hvordan den nye testsyklusen vil slå ut, er det ikke mulig å beregne effekten på engangsavgiften av overgangen fra NEDC til WLTP.

COWI har derimot gjort noen sjablongmessige beregninger gitt lik prosentvis økning på 10 prosent i CO₂-utslippene for alle modeller. Dette gir en indikasjon på hvor følsom engangsavgiften er for en slik endring i utslippsberegningen.

- > En økning i utslippene på 10 prosent vil øke provenyet fra engangsavgiften for nye personbiler med 2,4 milliarder kroner, det vil si en økning på 21 prosent, med uendret bilsalg.

- > Tar man bruk en mer dynamisk tilnærming til provenynøytralitet, og tar hensyn til endring i nybilsalget som i avsnitt 2.3 ovenfor, vil provenyet øke med om lag 1,1 milliarder kroner.

6 Foreslåtte endringer i statsbudsjettet for 2018

I Statsbudsjettet for 2018 som ble lagt fram i oktober, er det foreslått å øke inntektene for lav- og nullutslippsbiler gjennom en rekke justeringer.

Engangsavgiften foreslås innført for elbiler med samme vektfradrag som for ladbare hybridbiler med lengre batterirekkevidde enn 50 km. Tabell 2 viser hva avgiftsnivået per bil ville vært for de ulike drivlinjene i årets nybilsalget med de foreslåtte endringene i engangsavgiften for 2018, og endringen fra 2017.

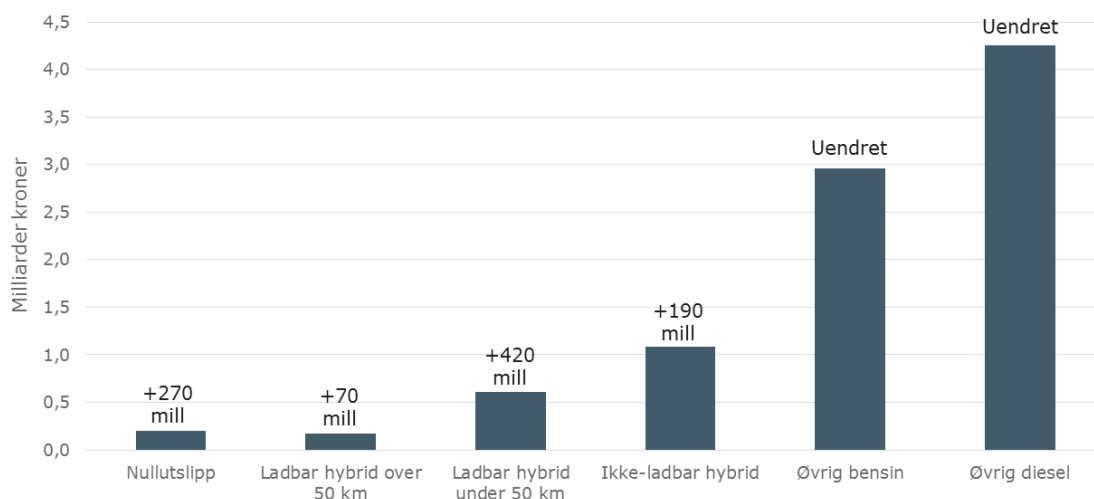
Tabell 2 Anslag for nybilsalget i 2017, tekniske data og avgiftsnivå for 2018 per bil, fordelt på drivlinje

	Antall (anslag)	CO ₂ (g/km)	NO _x (mg/km)	Vekt (kg)	Engangsavgift per bil (kr)	
					2018-forslag	Endring fra 2017
Nullutslipp	31 000	0	0	1 610	8 600	8 600
Ladbar hybrid over 50 km	15 000	40	7	1 754	15 200	4 700
Ladbar hybrid under 50 km	11 500	55	8	1 929	71 000	37 000
Ikke-ladbar hybrid	21 000	94	8	1 382	69 000	9 000
Øvrig bensin	39 000	128	21	1 273	100 900	0
Øvrig diesel	37 500	131	48	1 586	151 100	0

Kilde: Statsbudsjettet 2018, OFV og COWI

Endringene som er foreslått i engangsavgiften for neste år er ikke provenynøytrale. COWI anslår at inntektene fra engangsavgiften vil øke med om lag 1 milliard, forutsatt at bilsalget ikke endrer seg. Figur 7 viser hvordan provenyet og økningen fordeler seg på de ulike drivlinjene, basert på nybilsalget fra januar til september 2017.

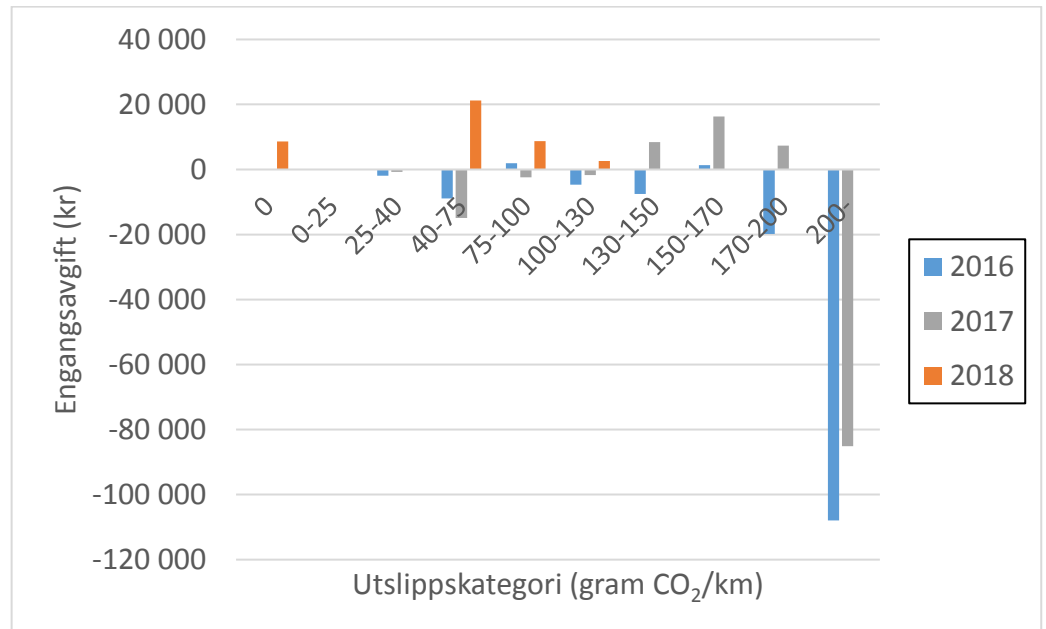
Figur 7 Samlet provenynivå og endring i inntekter som følge av endret engangsavgift, fordelt på drivlinje



Kilde: Statsbudsjettet 2018, OFV, COWI

Figur 8 viser at forslaget til endringer i engangsavgiften i 2018 fører til at biler i de laveste utslippskategoriene får en relativ ulempe i forhold til biler med høyere utslipp med forslaget. Figuren viser også hvordan biler i den høyeste utslippskategorien fikk kraftige avgiftslettelser både i 2016 og 2017.

Figur 8 Endringer i engangsavgiften per bil i forhold til året før, fordelt på utslippsintervall



Kilde: Stortingets avgiftsvedtak 2016 og 2017, Statsbudsjettet 2018, OFV, COWI

7 Faglige betraktninger knyttet til budsjettforslaget

De foreslåtte endringene i engangsavgiften i 2018 vil isolert sett stimulere til mindre salg av lav- og nullutslippsbiler og mer salg av øvrige biler. Noen modeller får betydelig større avgiftsøkning enn andre. Dette gjelder først og fremst de tyngste elbilene og de ladbare hybridbilene med lavest rekkevidde. Avgiftsøkningen vil trolig innebære et svekket salg for disse modellene, slik at forventet inntekt fra engangsavgiften blir lavere enn anslaget der bilsalget holdes fast.

Erfaringene fra Danmark viser at reduksjon i elbilfordelene i kjøpsavgiften, engangsavgiften også påvirke salget av elbiler som fikk liten endring. På samme måte som i Norge var oppmykingen av elbilenes fordel i kjøpsavgiften i Danmark ment å ramme de dyreste elbilmodellene, men signalet om reduserte avgiftsfordeler førte i Danmark til en reduksjon også for elbilene som fikk beskjeden økning i kjøpsavgiften da den gradvise innfasingen av kjøpsavgiften startet i 2016. Per 15. juli i 2017 hadde kun 17 privatpersoner i Danmark kjøpt elbil¹.

¹ <https://www.tu.no/artikler/da-elbilsalget-tok-av-gjeninnførte-danmark-registreringsavgiften-resultat-kun-17-dansker-har-kjøpt-elbil-i-ar/398307>

Det er positivt at det innføres et skille mellom gode og mindre gode ladbare hybridbiler, men de som defineres som gode ladbare hybridbiler får også økte avgifter med dette forslaget.

Det er i dag ingen eller liten forskjell i engangsavgiften mellom biler som er fritatt avgift og biler med lave utslipp. En stor andel av de ladbare hybridbilene har null i engangsavgift, ettersom biler med utslipp under 75 gram/km får fradrag i CO₂-avgiften. Enkelte biler med typegodkjente utslipp på opp mot 100 gram CO₂/km har under 40 000 kroner i engangsavgift.

8 Konklusjoner

- > Provenynøytralitetsbegrepet bør nyanseres med tanke på at engangsavgiften er innrettet for å stimulere til en videre reduksjon i utslippene fra nye personbiler
- > Med en beregning av provenynøytralitet der det forutsettes uendret salg, vil handlingsrommet være lite for videre skjerpning av miljøavgiftene i engangsavgiften og fortsatt dreining av salget i mer miljøvennlig retning
- > En provenynøytralitetsberegning bør ta hensyn til at salget endrer seg, og gjenspeile teknologisk utvikling og overgang til mer energieffektive biler. Dette skaper rom for videre økning av miljøkomponentene i engangsavgiften i årene som kommer og vil dra nybilsalget i mer miljøvennlig retning. Det er heller ikke urimelig at biler med utslipp bør ha en viss miljømessig forbedring for å unngå økning i engangsavgiften.
- > Engangsavgiften bør i så stor grad som mulig innrettes med tanke på å skattlegge faktiske utslipp, slik at tilpasning til en testsituasjon ikke premieres i form av lavere avgift uten at faktiske utslipp også går ned. Overgangen til WLTP vil innebære at avgiftene i større grad gjenspeiler faktiske utslipp, og er en mulighet til å hente inn bortfallet av inntekt på bensin- og dieselbiler som vi har sett siden 2006.
- > Det er fortsatt et stort handlingsrom for å få inntekter fra engangsavgiften. Biler med utslipp utgjør fortsatt over 80% av salget i Norge.
- > For tidlig oppmykning av elbilfordelene i engangsavgiften vil kunne gi negative konsekvenser for elbilsalget, også for elbilene som får ingen eller beskjeden økning, jf. erfaringene fra Danmark.
- > For å unngå en dreining i retning av økte utslipp i nybilsalget bør en økning av engangsavgiften for lav- og nullutslippsbiler motsvares av en minst like stor økning i engangsavgiften for øvrige bensin- og dieselbiler.