

Lars Böcker, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo
Katinka Holtmark, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo
Tanja Winther, Senter for utvikling og miljø (SUM), Universitetet i Oslo, Leder 'INCLUDE'

Kontakt: tanja.winther@sum.uio.no
Tel. 22858915

Til

Finansdepartementet
Skatteøkonomisk avdeling
Pb 8998 Dep
033 Oslo

Deres ref. 19/1884-1

Oslo, 18. juni 2019

Bærekraftige bilavgifter 2025 – innspill fra enkeltforskere tilknyttet INCLUDE

Vi viser til brev av 8.5.19, der Departementet inviterer ulike aktører til å komme med innspill til hvilke prinsipper som bør legges til grunn for et fremtidig bærekraftig bilavgiftssystem i Norge.

Hvem vi er

Vi representerer oss selv som enkeltforskere. To av oss (Böcker og Winther) er tilknyttet et kommende forskningssenter for miljøvennlig energi (FME Samfunn). Senteret, som kalles INCLUDE – INCLUsive Decarbonisation and Energy transition, vil pågå fra 2020-2017 og bli ledet av UiO. Som tittelen antyder, har INCLUDE som mål å frembringe kunnskap og løsninger for sosialt inkluderende energiomstilling i Norge. Senteret jobber ut fra premisset om at kunnskap om sosiale strukturer og fordelingsproblemer er avgjørende for å utvikle løsninger som har legitimitet i befolkningen – og som dermed blir effektive. De pågående protestene mot bomringene anser vi som utslag av at de innførte løsningene *ikke* har sosial aksept blant en del av befolkningen.

Prinsipper som bør legges til grunn for et bærekraftig bilavgiftssystem i Norge

1. *Avgiftssystemet knyttet til kjøp, eierskap og bruk av bil bør utformes slik at bilister i størst mulig grad betaler for de kostnader de påfører samfunnet i sin helhet*

Et avgiftssystem der bilister *ikke* belastes kostnaden ved sin egen kjøring, er uegnet som mekanisme for å redusere slike kostnader. Systemet bør derfor innrettes på en slik måte at avgiftene som pålegges ved kjøp, hold og bruk av bil i størst mulig grad reflekterer de faktiske, samfunnsøkonomiske kostnadene. Disse kostnadene er knyttet til trafikkulykker, kø,

lokal luftforurensning, veislitasje,¹ CO₂-utslipp og arealbruk.

- a. Reduksjon i bilbruk utgjør den viktigste faktoren for å redusere samfunnskostnadene, derfor bør sjåfør/eier av den som kjører bil bli belastet for hver kjørte kilometer. CO₂-utslippene fra kjøring er direkte knyttet til bruk av fossilt drivstoff og prisingen av disse bør derfor legges på CO₂-avgiften (som del av drivstoffavgiften), slik det allerede gjøres i dag. De resterende samfunnsøkonomiske kostnadene vil i stor grad avhenge av hvor og når kjøringen foregår i tillegg til hvilket kjøretøy som brukes. Disse kostnadene er høyest i tettbygde strøk og på tidspunkter der det er mange biler på veiene. Videre er disse kostnadene betydelige for alle kjøretøy (også elektriske), men gjennomgående størst for de største og tyngste bilene. Bompengebetaling kan fungere relativt godt for å oppnå en slik differensiering av prisene, både når det gjelder tid sted og kjøretøy. Fordi kostnadene er størst i tettbygde strøk, vil en slik differensiering gjøre at bilkjøring i rurale strøk (med svakt utbygget kollektivtilbud) får en relativt lavere pris enn bilkjøring i sentrale strøk (se også punkt 2 under). For øvrig kan nevnte TØI rapport utgjøre et godt utgangspunkt for utforming av et slikt prissystem.

Et treffsikkert system for differensierte priser på bilkjøring (hvor, når, hvilket kjøretøy) ville kunne oppnås med satellittbasert veipricing. Datatilsynet mener personvernutfordringer i et slikt system vil kunne løses.² En utfordring ved et satellittbasert system for veipricing vil være faren for at systemet blir uforutsigbart og vanskelig for bilister, men dette kan løses for eksempel å innføre begrenset et antall ulike «soner» både geografisk og tidsmessig, med ulik pris. En annen utfordring kan være tekniske svakheter ved slike systemer, som kan gi rom for manipulering (dette er ikke vårt fagfelt). I sum, kostnadene ved bilkjøring bør belastes alle som kjører – dette er den klart mest treffsikre måten å gi insentiver til reduksjon av den mest skadelige bilkjøringen. Et slikt system ville dessuten skapt økt etterspørsel etter mer miljø- og klimavennlige alternativer og vil være sentralt for å oppnå Nullvekstmålet.

- b. *Kjøp av bil generelt bør ilegges merverdiavgift og engangsavgift*
Hvis man fritar deler av nybilmarkedet for moms (og engangsavgift) skapes en økning både i antall biler vi eier og i den totale biltrafikken og alle kostnadene den har ved seg. Avgiftsfritak har den virkningen at staten mister inntekter som kunne vært brukt til kollektive formål. Reduserte offentlige inntekter kan også ha store, negative fordelingseffekter. I realiteten betyr fritak av MVA (for eksempel for elbiler) at andre grupper som *ikke* kjøper slike biler, blir skadelidende. Uavhengig av biltype, bør en derfor ilegge MVA på kjøp av alle typer biler, som for forbruk generelt. Lavutslippsbiler bør heller ikke ha fullstendig fritak fra engangsavgiften, og store kjøretøy (også elbiler) bør ilegges høyere avgift enn mindre biler, som representerer en mindre miljøkostnad gjennom produksjon og bruk. I en overgangsfase kan man vurdere å gradvis redusere differensieringen i både engangsavgiften og MVA.

¹ 'Marginale eksterne kostnader ved vegtrafikk med korrigerte ulykkeskostnader.' TØI Rapport 1307/2014, revidert i 2016.

² <https://www.tu.no/artikler/bomstasjonene-kan-bli-byttet-ut-med-veipricing-datatilsynet-sier-ja-til-gps-maling/455037>

c. *Se hele avgiftssystemet i sammenheng.*

For å sikre realisering av punkt a og b over, er det viktig at hele avgiftssystemet sees i sammenheng; inkludert de delene av systemet som utformes nasjonalt og de delene som avgjøres og implementeres lokalt.

2. *En sosial rettferdig fordeling av risiki, kostnader og fordeler bør tas i betraktning*

Vi mener at prinsippene for et bærekraftig avgiftssystem ikke kun bør ta hensyn til proveny og lokalt og globalt miljø, slik bærekraft defineres i Deres brev. Som antydnet over, vil det kommende avgiftssystemet, og implementeringen av dette, ha en større mulighet for suksess i form av sosial aksept og dermed effektivitet hvis sosiale hensyn også tas i betraktning. Det kan også argumenteres for at de nye løsningene som omstillingen vil medbringe, bør ha en sosialt rettferdig fordeling av risiki, kostnader og fordeler, jfr. miljø/energirettferdighet (environmental/energy justice), som er helt sentrale begrep i dagens internasjonale forskning på energiomstilling. En omlegging av avgiftssystemet slik som beskrevet i punkt 1 vil bidra til sosial utjevning både gjennom økte inntekter til fellesskapet og fordi kostnadene ved riktig prising i stor grad faller på godt stilte grupper. Også innføring av full MVA for alle biler vil slå mer rettferdig ut enn dagens system. Den geografiske dimensjonen (hvor folk kjører) kan også knyttes direkte til avgiftssystemet (f.eks. ved veiprisering, se punkt 1), men i praksis vil det være utfordrende å knytte prising av biler/bilkjøring til husholdningers sosioøkonomiske status. Dersom en ønsker ytterligere utjevning av inntekt og levekår i norsk økonomi eller kompensasjon for spesielt utsatt grupper, bør dette i størst mulig grad gjøres ved bruk av det generelle skatte- og velferdssystemet.

Hvilke prinsipper bør legges til grunn for overgangen til et fremtidig bærekraftig bilavgiftssystem?

3. *Innhent kunnskap om og simuleringer på hvordan ulike varianter av fremtidens system vil kunne slå ut for offentlige inntekter, globalt og lokalt miljø og for ulike sosiale grupper (både bilister og ikke-bilister)*

4. *Inviter ulike aktørgrupper – og ikke bare de mest hølytte – til medvirkning i utformingen av fremtidens system, som vil gi mer åpenhet om hvilke veivalg som gjøres og en høyere sannsynlighet for at løsningene blir akseptert*

5. *Kommuniser behovet for justering av avgiftssystemet – og implikasjonene justeringene vil ha på en klar måte. Behov for nye normer - hva slags gode er bilkjøring?*

Bilavgifter angår både folk som kjører bil og de som ikke gjør det. I vår tid med overhengende miljøproblemer, kan det virke som om vi trenger nye normer for bilkjøring i Norge. Fra egen forskning på elektrisitet har vi sett at mange nordmenn oppfatter strøm som et fellesgode som alle bør ha tilgang til for en billig penge – til tross for nesten 30 år med et liberalisert marked. Mye av denne holdningen skyldes vår historie og 'energikultur' (elver som allemannseie, stor offentlig kontroll på vannkraftressursene og el.transporten, historisk lave priser). Har vi et tilsvarende syn på bilkjøring, der vi betrakter fri tilgang til veier som en infrastruktur som staten bør dekke på lik linje med skoler, sykehus osv? Det kan i så fall være betimelig å utfordre slike normer nå. Et blick på tilgang til mat gir en annen form for sammenlikning av bilavgifter og bruk av veier: Ikke alle nordmenn har råd til dyr mat og restaurantbesøk. Selv om dette kan oppleves urettferdig (konsekvens av økonomisk ulikhet som allerede finnes), vil de fleste akseptere at staten ikke dekker våre matbehov, som også

åpenbart ville ført til mye sløsing. Det kan imidlertid argumenteres for at mobilitet, ikke bilkjøring, bør anses som et offentlig gode.

Med vennlig hilsen

Lars Böcker

Postdoktor
Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi
Universitetet i Oslo

Katinka Holtmark

Postdoktor
Økonomisk institutt, UiO
Universitetet i Oslo

Tanja Winther

Professor, Leder INCLUDE
Senter for utvikling og miljø (SUM)
Universitetet i Oslo