

Sammendrag:

Fordelingseffekter av endret bilbeskatning

TØI rapport 1463/2016

Forfattere: Christian Steinsland, Vegard Østli og Lasse Fridstrøm

Oslo 2016 65 sider

Reiseutgiftsfradraget ved skattelikningen utjevner forskjellene mellom høy- og lavinntektsområder. Å avvike fradraget, som foreslått av grønn skattekommissjon, vil gi størst velferdstap i distriktskommunene, siden disse har størst andel sysselsatte med lang arbeidsreise. En liknende, men ikke fullt så sterke fordelingseffekt vil oppstå dersom en øker drivstoffavgiftene. Økte bompenger og fergetakster rammer mer usystematisk, dvs. uten klar sammenheng med inntektsnivået. Men vurdert som klimatiltak blir rangeringen mellom disse tre strategiene helt motsatt. Klimapolitikk og fordeling står altså i motsetning til hverandre. Effektivitet i klimapolitikken kan også stå i motsetning til produktivitet i arbeidslivet. Særlig gjelder dette fjerning av reiseutgiftsfradraget, som retter seg mot de lange arbeidsreisene. Å øke reisekostnadene for de ansatte er på sett og vis det motsatte av regionforstørring.

Engangsvavgiften for personbiler har stor betydning for hvilke nye biler vi kjøper, og i det lange løp for hele bilparkens sammensetning. Avgiftens innretning, med progressivt stigende avgiftssatser på CO₂-utslipp, vekt og motor kraft, samt fritak for elbiler, har bidratt til at CO₂-utslippet fra nye biler registrert i Norge er gått betydelig ned. Ved at elbilene er fritatt for moms og engangsvavgift har norske kjøpere fått et stigende antall relativt rimelige biler å velge blant. Elbilene har også ekstra lave driftskostnader, siden de er tre til fire ganger så energieffektive som bensinbiler. Selv om fritakene fra moms og engangsvavgift også gir fordeler for noen elbilmodeller i det øvre prissjiktet, er den tallmessig dominerende virkningen at utvalget av forholdsvis billige biler er blitt større. Det synes derfor ikke som om det, i utformingen av engangsvavgiften, er noen sterk motsetning mellom klima- og fordelingspolitiske mål.

Utslippskutt gjennom endret reiseatferd

Ved hjelp av to nettverksmodeller for reiseatferd har vi studert følgende tre potensielle strategier for å redusere klimagassutslippene fra transport:

1. Økt drivstoffavgift eller kilometeravgift tilsvarende 20 øre per personbilkilometer
2. Tredoblede bompengesatser og fergetakster
3. Avvikling av reiseutgiftsfradraget

Reiseutgiftsfradraget

Beregningene er gjort per år 2014. Dette året gjaldt følgende regler for reiseutgiftsfradraget: Alle som reiser mer enn 10 000 km årlig mellom bolig og arbeidssted, kan føre den overskytende distansen til fradrag på selvangivelsen med kr 1,50 per km, opp til 50 000 km per år. Mellom 50 000 og 75 000 km er satsen 70 øre per km. For et arbeidsår på 230 arbeidsdager svarer 'terskelen' på 10 000 km til en daglig arbeidsreise på minst 22 km hver veg.

Frdraget gis uansett hvilken reisemåte som anvendes, og uten annet krav til dokumentasjon enn adressene for bolig og arbeidssted. Siden marginalskatten på slike fradrag i 2014 var 28 prosent, gav hver km arbeidsreise utover 10 000 km per år 42 øre (= 150 x 0,28) lavere inntektsskatt. Dette er omtrent nok til å dekke halve drivstoffutgiften for en gjennomsnittlig bilist.

Ifølge skattestatistikken var det i 2013 snaut 11 prosent av skattyterne som hadde ført slike reiseutgifter til fradrag, med i gjennomsnitt kr 15 700.

Grønn skattekommissjon (NOU 2015:15) har foreslått å avvikle reisefradraget. For likningsåret 2016 er betydningen av fradraget redusert, ved at terskelen er hevet fra 10 000 til 14 667 km, samtidig som den relevante marginalskatten er senket til 25 prosent.

Utslippsvirkninger

Doseringen av hvert virkemiddel er i våre analyser satt slik at de tre alternativene skal gi noenlunde samme klimagassreduksjon. Det gjør de også (Fig. S.1 og S.3).

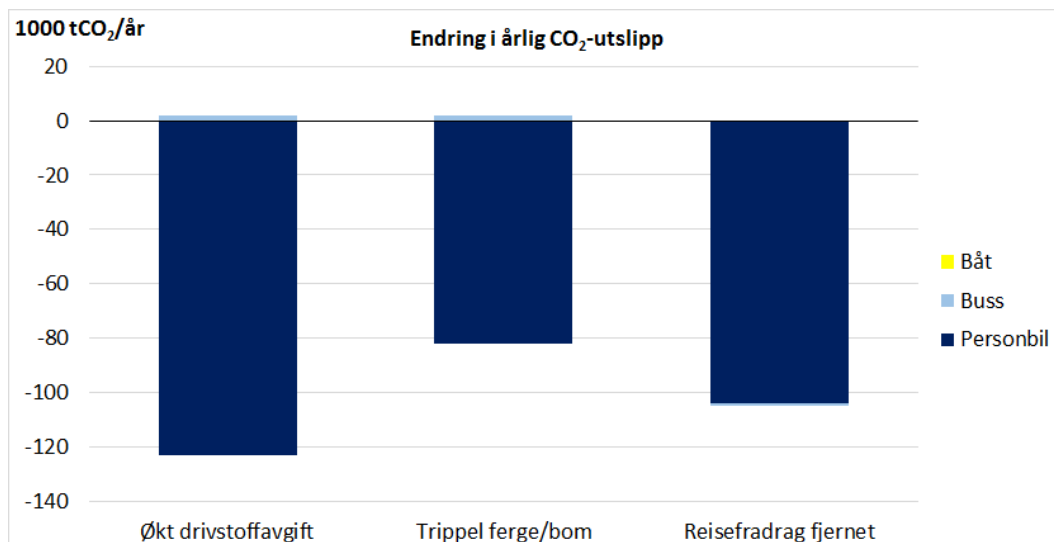


Fig.S.1. Endring i CO₂-utslipp på korte reiser på det sentrale Østlandet, etter type tiltak og reisemiddel.

Utslippene på korte reiser på det sentrale Østlandet er beregnet ved hjelp av den såkalte Delområdemodellen (DOM) Intercity, som dekker fylkene Oslo, Akershus, Østfold, Vestfold og Telemark, samt deler av Hedmark, Oppland og Buskerud (Fig.

S.2). Med korte reiser mener vi i denne rapporten reiser som er mindre enn 100 km én veg.

Når drivstoffavgiften øker tilsvarende 20 øre per km, beregnes utslippene på korte turer på Østlandet å gå ned med ca. 120 000 tonn CO₂ (tCO₂) per år, dvs. med 4,2 prosent. Tredoblede bom- og fergetakster gir en nedgang på ca. 80 000 tCO₂, mens fjerning av reiseutgiftsfradraget leder til drøyt 100 000 tCO₂ redusert utslipp. Praktisk talt alle utslippskuttene på korte reiser skriver seg fra personbiler.

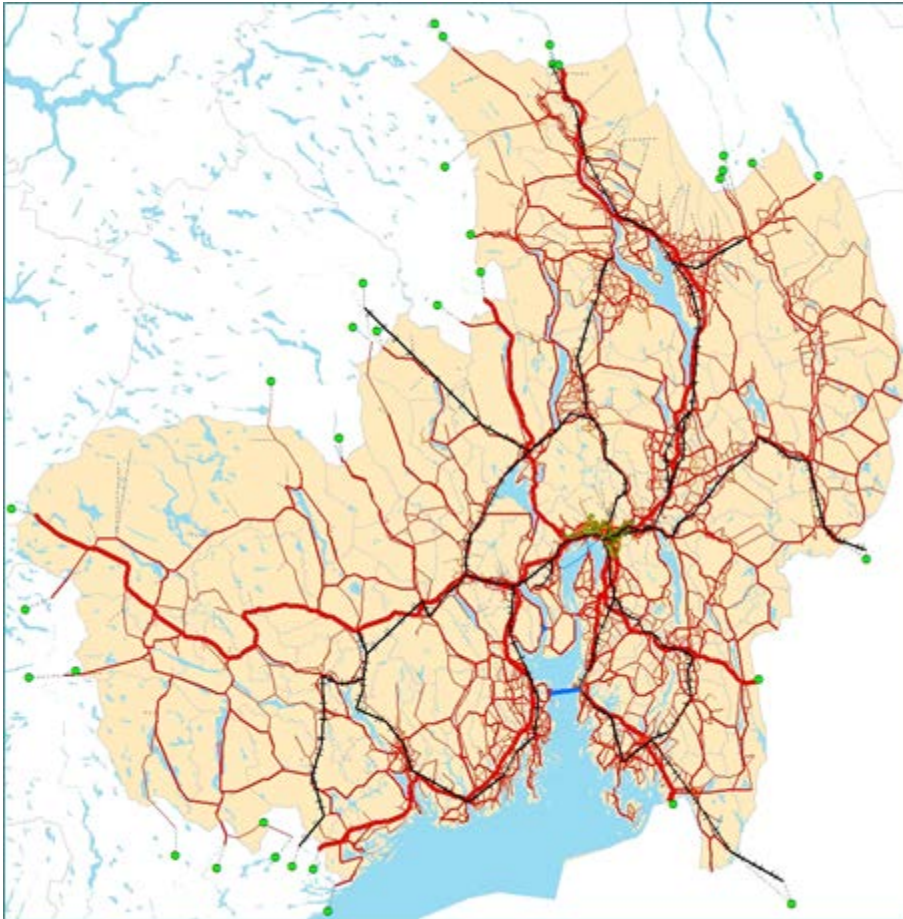


Fig. S.2. Kart over området dekket av DOM Intercity. Veger markert i rødt, jernbaner i svart og båtruter i blått.

Når utslippene går ned, skyldes det at folk tilpasser seg skatte- og prisendringene ved å reise kortere, sjeldnere eller med andre transportmidler. I tilfellet med fjernet reise-
fradrag, som kun gjelder arbeidsreiser, er den underliggende mekanismen at det blir mer kostbart – og dermed mindre vanlig – å bo i lang avstand fra arbeidsplassen. Utslipsreduksjonen kommer med andre ord gjennom at noen personer flytter, bytter jobb, begynner å reise kollektivt eller slutter å arbeide.

De lange reisene (over 70 km én veg) er studert ved hjelp av den nasjonale person-transportmodellen NTM6. Når drivstoffavgiften øker, blir de lange bilreisene færre og/eller kortere, og utslippet fra biler går ned med ca. 23 000 tCO₂ per år (Fig. S.3). Men buss- og flyturene blir flere, og det samme gjelder tilbringertransportene til og

fra flyplasser. Netto årlig utslippsreduksjon på lange reiser i Norge blir ca. 15 000 tCO₂, eller 0,6 prosent.

I alternativet med tredoblede bom- og fergetakster anslår modellen at utslippsreduksjonen på lange reiser blir ca. 17 000 tCO₂, dvs. 0,7 prosent. Fjernet reisefradrag gir noe mindre effekt: snaut 12 000 tCO₂ redusert utslipp hvert år.

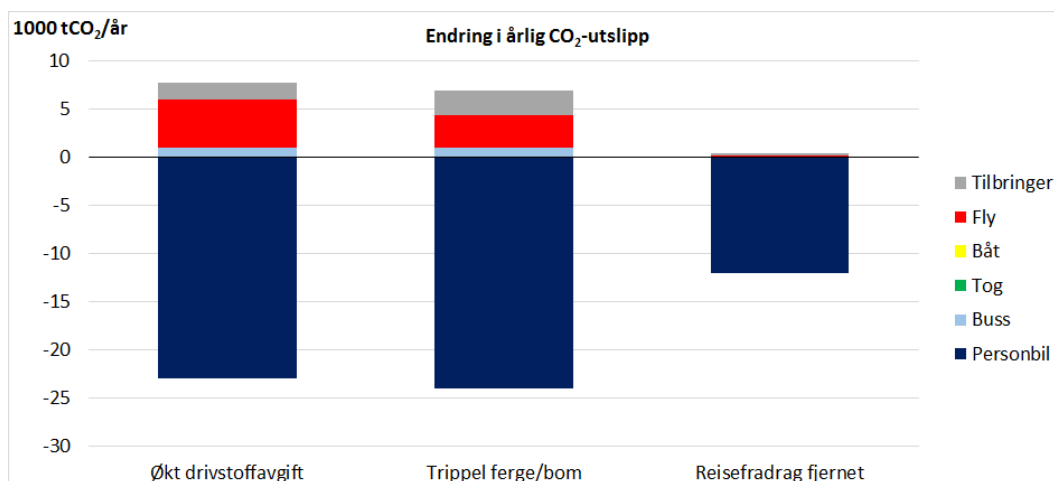


Fig.S.3. Endring i CO₂-utslipp på lange reiser i Norge, etter type tiltak og reisemiddel.

Samfunnsøkonomisk effektivitet

Enten den reisende tilpasser seg ved å betale en høyere pris, ved å innstille reisen eller ved å reise på en annen måte eller til et annet sted enn før, oppstår det et nyttetap på den reisendes hånd. Dette nyttetapet beregner vi på samme måte som i standard nyttekostnadsanalyse, i sum for alle innbyggere. I tillegg beregner vi virkningen for offentlig økonomi og for omfanget av eksterne kostnader. Summen av alle disse postene utgjør netto samfunnsøkonomisk overskudd. Resultatene er vist i Fig. S.4 og S.5.

Alternativet med økt drivstoffavgift er i modellberegningene ekvivalent med innføring av en generell kilometeravgift på 20 øre – en flat pris på vegbruk. Dette gir et nyttetap for trafikantene på korte turer på Østlandet beregnet til 2 238 millioner kroner per år, eller rundt kr 1 100 per innbygger i alderen 13 år og oppover.

En vesentlig del av dette nyttetapet – 1 898 millioner kroner – er penger betalt i drivstoffavgift. Dette er ikke samfunnsøkonomiske kostnader – bare en omfordeling fra private til offentlige kasser. Når en skal beregne netto samfunnsøkonomisk kostnad, må dette beløpet trekkes fra. Vi må dessuten ta med i regnestykket at trafikknedgangen gir noe reduserte driftsinntekter for bom- og fergeselskapene, med rundt 83 millioner. På den annen side vil trafikknedgangen medføre lavere eksterne kostnader i form av vegslitasje, kø, ulykker, støy og lokal forurensning. Dessuten skal fordelene ved økte inntekter til det offentlige tas med i nyttekostnadsregnskapet med 20 prosent av skattebeløpet. Alt i alt gir økt drivstoffavgift tilsvarende 20 øre per personbilkilometer en samfunnsøkonomisk gevinst på 149 millioner kroner per år, før en tar hensyn til verdien av reduserte klimagassutslipp (Fig. S.6).

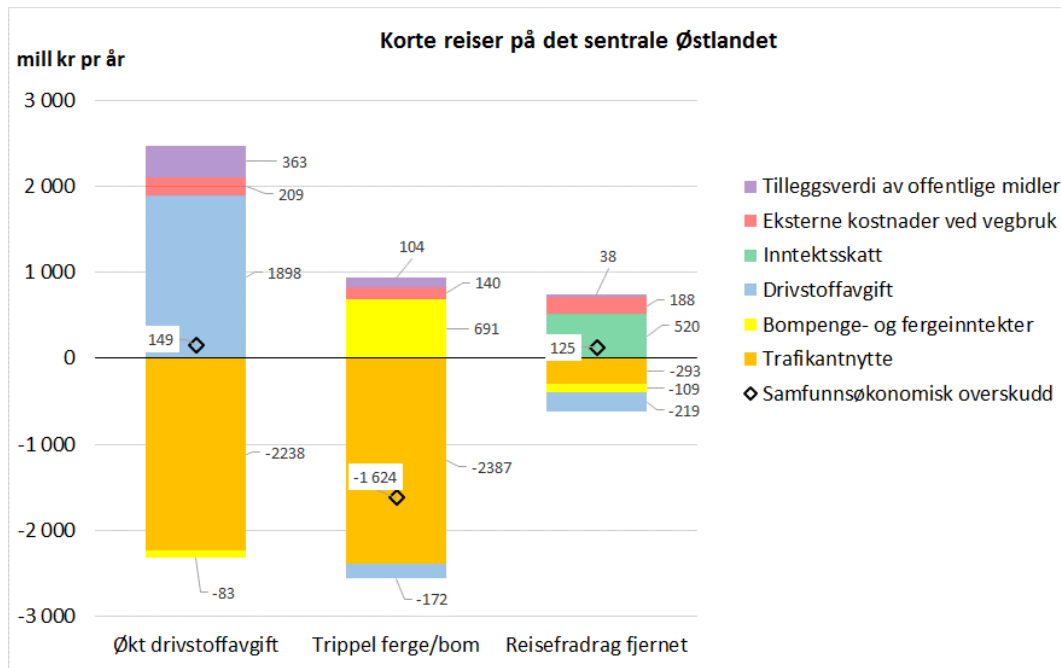


Fig. S.4. Nyttekostnadsregnskap for tre strategier for kutt i klimagassutslippene på korte reiser på det sentrale Østlandet.

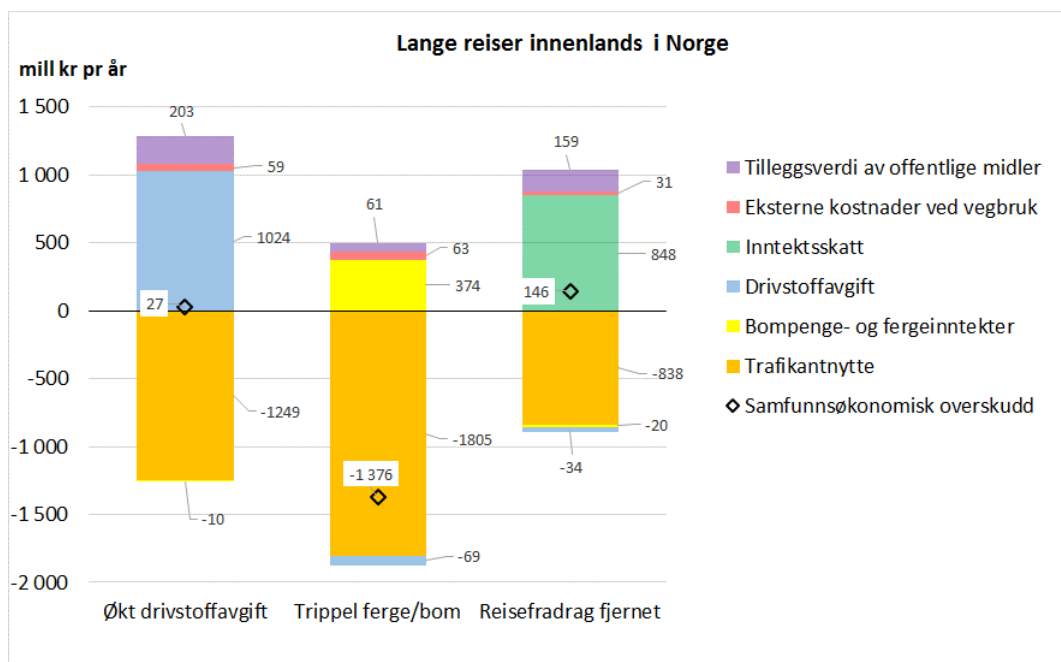


Fig. S.5. Nyttekostnadsregnskap for tre strategier for kutt i klimagassutslippene på lange reiser innenlands i Norge.

Tredoblede bompeng- og fergetakster gir et nyttetap for trafikantene på Østlandet på 2 387 millioner kroner per år og 172 millioner kroner mindre inntekt fra drivstoffavgift. Til gjengjeld får bom- og fergeselskapene en økt driftsinntekt på 691 millioner. Tiltaket medfører likevel et underskudd på 1 624 millioner kroner per år. Når økte bompenger kommer såpass dårlig ut, er det fordi de kreves opp med forholdsvis store beløp, men på bare en liten del av vegnettet, og uten at en differensierer etter

kø, utslipp, ulykkesrisiko, vegslitasje eller liknende. Slike bompenger har ingenting med vegprising eller kjøprising å gjøre.

Å fjerne reisefradraget medfører ifølge beregningene en årlig samfunnsøkonomisk gevinst i markedet for korte reiser på Østlandet på 125 millioner kroner. Tiltaket gir ikke full uttelling i offentlige kasser, fordi en vesentlig del av økningen i inntektsskatt vil bli motsvart av mindre proveny fra drivstoffavgift, bompenger og fergebilletter.

I markedet for lange reiser i Norge gir de samme tre tiltakene årlige samfunnsøkonomiske resultat på pluss 27, minus 1 376 og pluss 146 millioner kroner, henholdsvis (Fig. S.5).

Forskjellene i samfunnsøkonomisk lønnsomhet kommer fram i Fig. S.6, der kostnadene er regnet i kroner per unngått kg CO₂-utslipp.

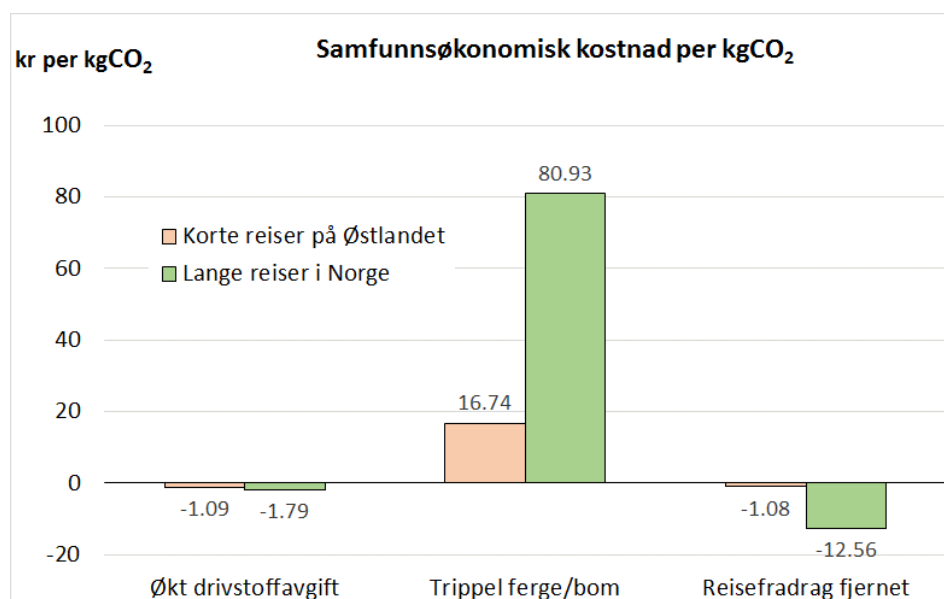


Fig. S.6. Samfunnsøkonomisk kostnad per unngått kg CO₂ på korte, henb. lange reiser, i tre scenarier.

Økt drivstoffavgift og fjernet reisefradrag gir samfunnsøkonomisk gevinst. Det betyr at tiltakskostnaden er negativ. I markedet for korte reiser på Østlandet blir gevinsten per unngått tonn CO₂ like stor – ca. én krone per kg CO₂ – enten en øker drivstoffavgiften eller fjerner reisefradraget. I markedet for lange reiser er den siste strategien mest lønnsom.

Når to av strategiene er samfunnsøkonomisk lønnsomme, skyldes det at en har tatt eksterne kostnader, herunder tilleggsverdien av offentlige midler, med i regnestykket. Uten disse postene er alle tiltakene ulønnsomme.

Beregningene tar ikke hensyn til virkninger utenfor transportsektoren. Slike virkninger kan i prinsippet ha stor betydning. Avvikling av reisefradraget kan betraktes som det motsatte av regionforstørring. Den økonomiske avstanden mellom hjemsted og arbeidssted vil for mange arbeidstakere øke. Det gjør arbeidstakerne mindre tilbøyelige til å reise langt for å oppnå en jobb med høyere lønn og høyere produktivitet. Dermed går produktiviteten i arbeidslivet antakelig ned.

Fordelingsvirkninger

Tiltakene vil ha ulike virkninger på de forskjellige befolkningsgruppene. I Fig. S.8-S.9 har vi satt opp nyttetapet for personer bosatt i fem ulike typer grunnkretser, rangert etter gjennomsnittlig personinntekt i grunnkretsen i 2001. Det er ca. 14 000 grunnkretser i Norge, med et gjennomsnittlig innbyggertall på under 400. I byene består hver grunnkrets gjerne av noen få kvartal. Det er altså en forholdsvis liten geografisk enhet. I Fig. S.7 vises de 5 532 grunnkretsene i transportmodellen for det sentrale Østlandet, med fargesjattering i henhold til inntektsnivået¹.

Å fjerne reisefradraget gir klart størst ulempe for personer bosatt i lavinntektsområdene, med drøyt kr 30 per innbygger per måned (Fig. S.8). Dette gjennomsnittet er regnet over alle innbyggere over 13 år, ikke bare dem som benytter seg av fradraget. Om andelen fradragberettigede i lavinntektsgrunnkretsene er som på landsbasis, altså 11 prosent, utgjør nyttetapet snaut kr 4 000 per år i gjennomsnitt for dem det gjelder, når vi inflasjonsjusterer til 2015. I høyinntektskretsene blir det tilsvarende tallet kr 870. Tiltaket rammer således 4,5 ganger så hardt i lavinntektssonen. Om vi tar hensyn til at inntektsnivået er 3,3 ganger så høyt i høyinntektskretsene som i lavinntektskretsene, finner vi at tiltaket rammer 15 ganger ($= 4,5 \times 3,3$) hardere, regnet i forhold til inntekten, i nederste del av inntektsstigen enn i øverste.

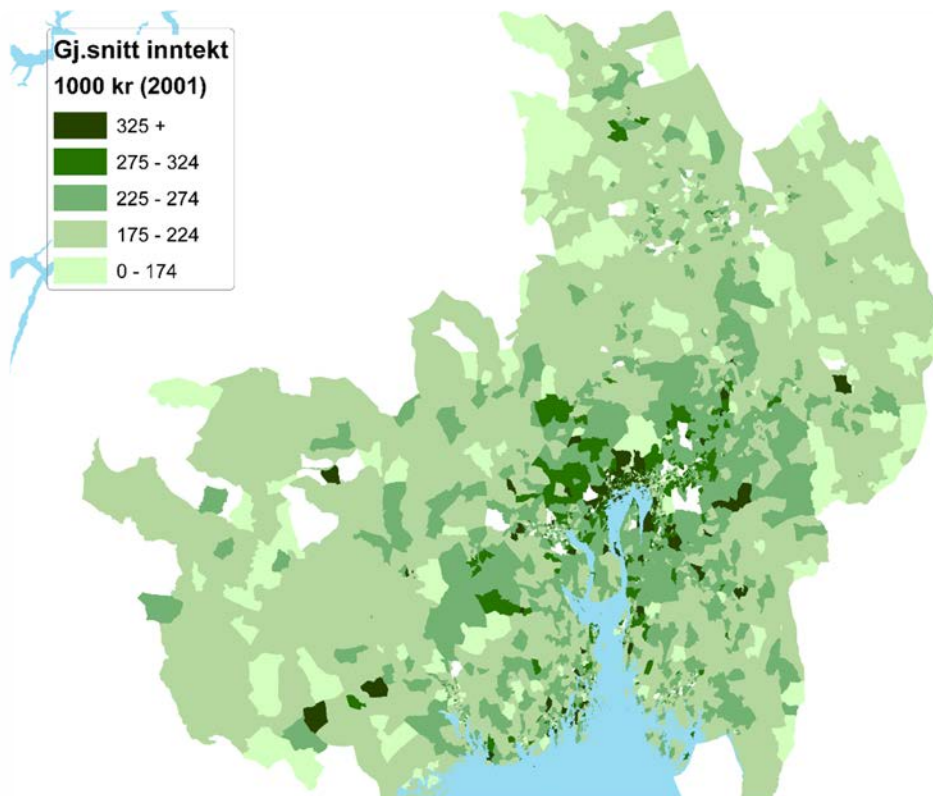


Fig. S.7. Grunnkretsene i DOM Intercity-modellen, etter gjennomsnittsinntekt i 2001.

¹ Beløpene er regnet i 2001-kr. For å korrigere for prisstigning fram til 2015, må en multiplisere med 1,285. Nedre inntektsgrense på kr 175 000 per 2001 svarer til kr 225 000 i 2015. Øvre grense på kr 325 000 svarer til kr 418 000 i 2015.

Økningen i drivstoffavgift slår ut på omtrent samme måte, selv om forskjellene i henhold til lokalt inntektsnivå her er noe mindre. Økte bompenger og fergetakster gir utslag som ikke synes å variere like systematisk med grunnkretsens inntektsnivå.

Det kan synes overraskende at drivstoffavgift og reisefradrag slår mest ut i lavinntektssonene. Men forklaringen er logisk nok. Lønnsnivå, eiendomsverdier og husleie er høyest i og nær bysentra. For å få tilgang til godt betalte jobber, må personer bosatt i utkanten reise lenger enn personer bosatt i byen. Distriktsbefolkningen må til en viss grad velge mellom kort arbeidsreise og høy inntekt.

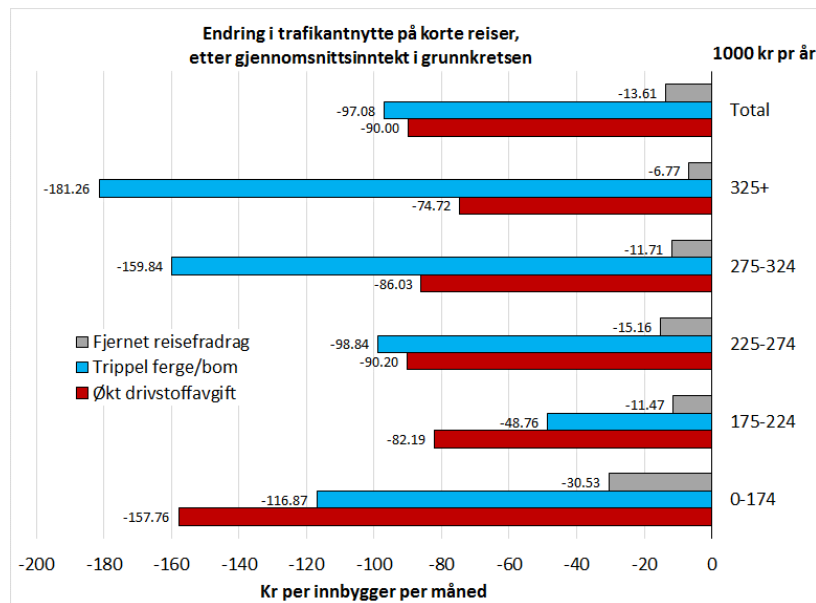


Fig. S.8. Endring i trafikantnytte på korte reiser på det sentrale Østlandet, etter grunnkretsens inntektsnivå i 2001, i tre scenarier.

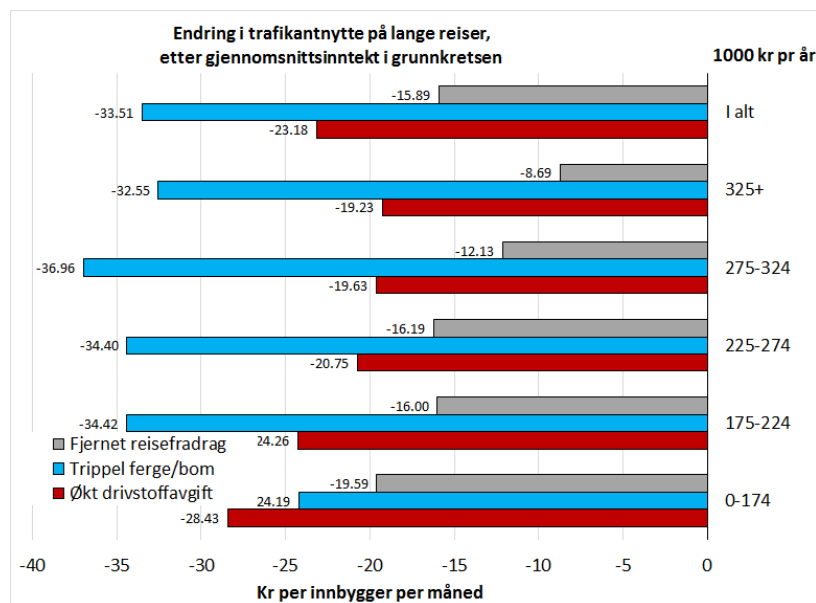


Fig. S.9. Endring i trafikantnytte på lange reiser i Norge, etter grunnkretsens inntektsnivå i 2001, i tre scenarier.

Figur S.8 gjelder korte reiser på Østlandet. I modellen for lange reiser finner vi tilsvarende, men ikke fullt så skarpe forskjeller mellom inntektssonene (Fig. S.9). I Fig. S.10-S.11 vises fordelingsvirkningene etter fylke.

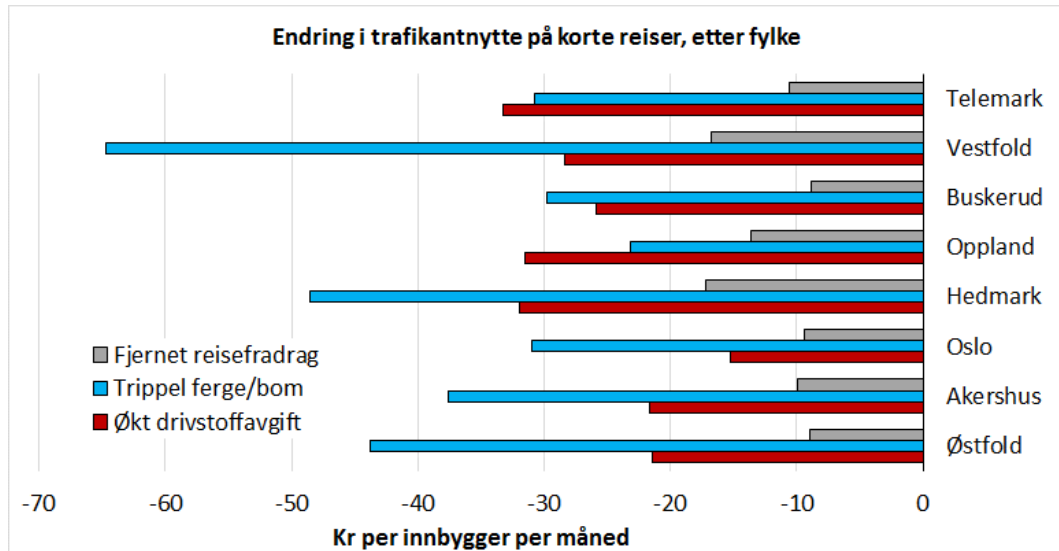


Fig. S.10. Endring i trafikantnytte på korte reiser på det sentrale Østlandet, etter fylke, i tre scenarier.

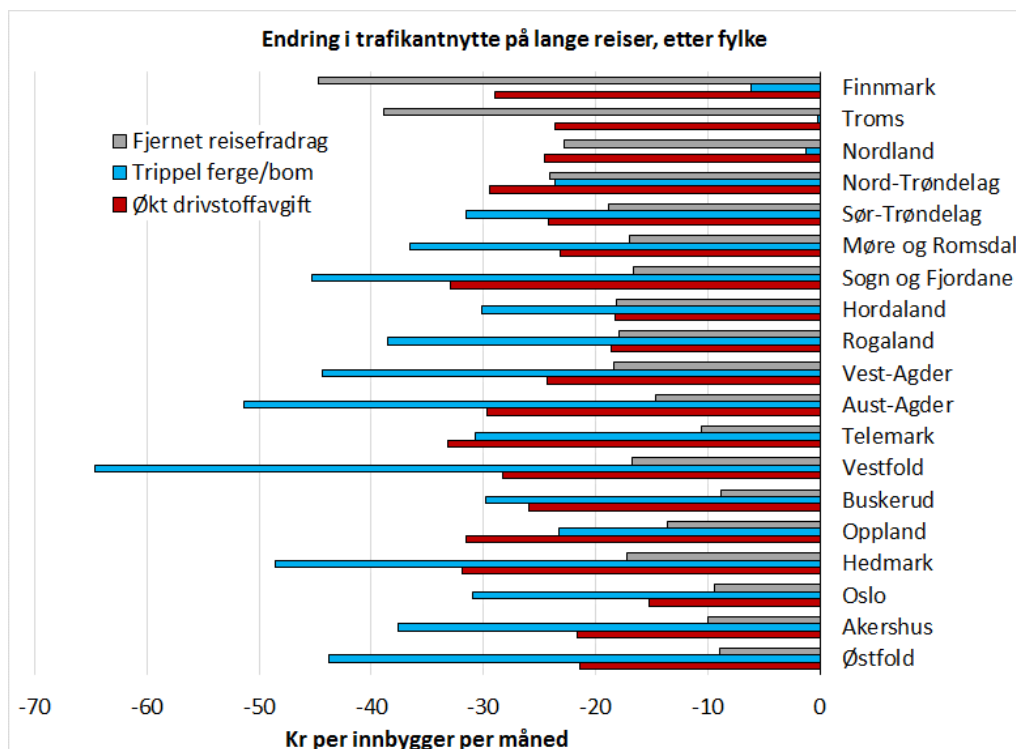


Fig. S.11. Endring i trafikantnytte på lange reiser i Norge, etter fylke, i tre scenarier.

Blant østlandsfylkene slår bom- og fergetakstene hardest i Vestfold. Vi har ikke beregninger som viser korte turer i andre deler av landet enn på Østlandet, men

mønstrer for lange turer viser at Vestfold 'leder' også der, mens de tre nordligste fylkene slipper 'billigst'.

Med hensyn til reisefradraget er mønstrer nærmest omvendt. Å fjerne det vil ramme Finnmark fem ganger hardere enn Oslo, og nesten tre ganger hardere enn Vestfold, når vi ser kun på lange reiser. Drivstoffavgiften slår minst i Oslo og mest i Sogn og Fjordane, Telemark, Hedmark og Oppland – forholdsvis lite urbaniserte fylker.

Til sist presenterer vi, i Fig. S.12-S.13, fordelingsvirkninger etter kjønn og alder.

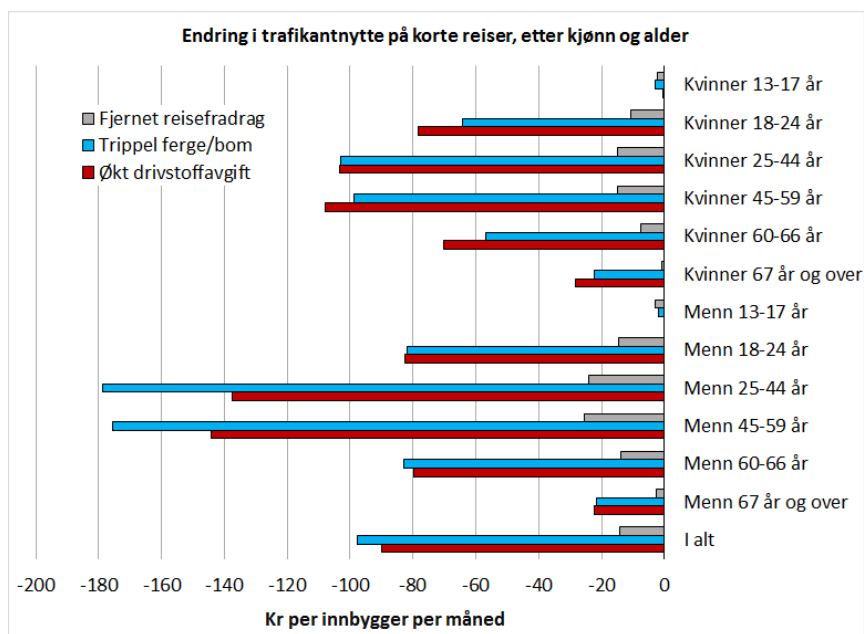


Fig. S.12. Endring i trafikantnytte på korte reiser på det sentrale Østlandet, etter kjønn og alder, i tre scenarier.

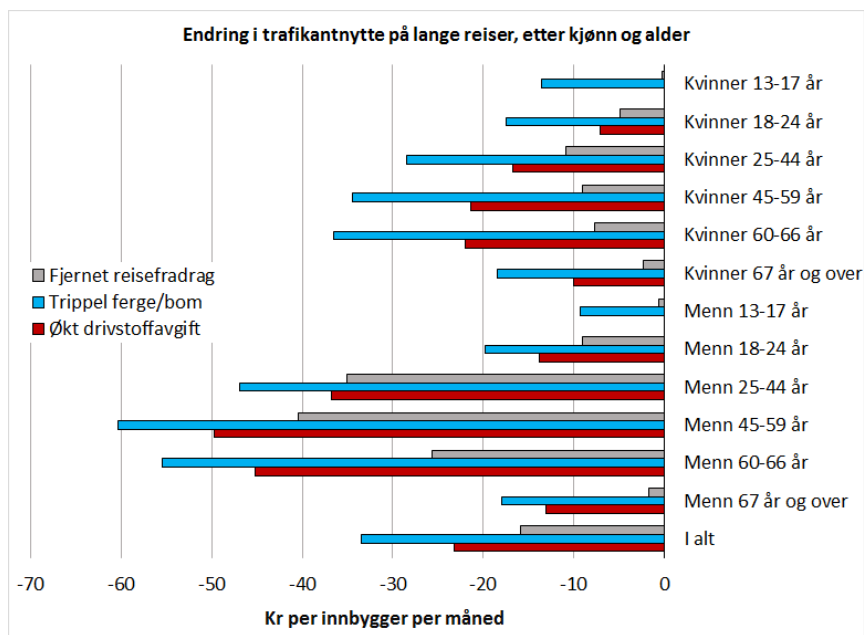


Fig. S.13. Endring i trafikantnytte på lange reiser i Norge, etter kjønn og alder, i tre scenarier.

Uansett hvilket tiltak vi ser på, kommer menn dårligere ut enn kvinner. De reiser mer, særlig med bil, og vil tape mer enn kvinnene på økt drivstoffavgift, fjernet reisefradrag eller økte bom- og fergetakster.

For begge kjønn gjelder det at personer i den mest yrkesaktive alderen, 25-59 eller 25-66, får større nyttetap enn både yngre og eldre, dersom noen av de tre tiltakene gjennomføres.

Utslippskutt gjennom endrede bilkjøp

Engangsavgiften for personbiler består av fire komponenter, basert på henholdsvis egenvekt, motoreffekt, CO₂-utslipp og NO_x-utslipp. Motoreffektkomponenten gjelder bare for forbrenningsmotorer. Vektkomponenten er i 2016 26 prosent lavere for ladbare hybridbiler. I 2014 var denne 'rabatten' 15 prosent. Batterielektriske biler er helt fritatt for engangsavgift, og også for moms. Det samme gjelder brenselceller biler drevet av hydrogen.

Bortsett fra disse unntakene har engangsavgiften siden 2007 vært tilnærmet teknologinøytral. Det er samme regler for diesel- og bensinbiler. Dieselmotoren er mer energieffektiv enn bensinmotoren. Dette er grunnen til at diesebilene fikk økt markedsandel i 2007 og fram til 2011.

Ved hjelp av bilgenerasjonsmodellen BIG har vi beregnet endringene i nybilsalget per 2014 under seks hypotetiske endringer i engangsavgiften:

1. 10 prosent høyere engangsavgift på alle nivå
2. 10 prosent høyere CO₂-komponent
3. 10 prosent høyere vektkomponent
4. 10 prosent høyere motoreffektkomponent
5. Innføring av engangsavgift på elbiler
6. Innføring av moms og engangsavgift på elbiler.

Beregningene er gjort per 2014, dvs. vi tar utgangspunkt i de skattereglene som gjaldt dette året.

Hvert av de seks alternativene leder ifølge modellen til en bestemt endring i kjøpsatferden. Siden bilene i ulike grad er belagt med engangsavgift, gir dette også utslag i samlet avgiftsinngang (proveny) til statskassen. Virkningene er vist i Fig. S.14.

Om hver av komponentene i engangsavgiften ble 10 prosent høyere, ville provenyet øke med anslagsvis 827 millioner kroner. Men momsinntektene ville gå litt ned, siden enda flere ville velge det momsfrie alternativet – elbil. Samlet provenyøkning fra moms og engangsavgift beregnes dermed å bli 742 millioner kroner.

En 10 prosents økning i kun CO₂-komponenten ville selvsagt gi mindre provenyeffekt – bare 78 millioner kroner, ifølge modellen. Enda mindre ville effekten være av 10 prosent høyere avgift på motorytelsen: 48 millioner. Det er vektavgiften som slår. En 10 prosents økning her ville gi en samlet provenyøkning på anslagsvis 607 millioner kroner.

Det femte beregningsalternativet gjelder innføring av engangsavgift på elbiler. Vi forutsetter da at elbilene får samme avgiftsregler som ladbare hybrider per 2014, dvs. negativ CO₂-komponent, 15 prosent fradrag i vektkomponenten og null avgift på

ytelsen i den elektriske motoren. Provenyeffekten beregnes i dette tilfellet til 230 millioner kroner i løpet av ett enkelt år.

Kan vi tolke dette beløpet som skatteinntektstapet knyttet til det någjeldende avgiftsfritaket for elbiler? Ja, i en viss forstand kan vi det. Men det er påvirket av hva vi sammenlikner med. Når beløpet ikke blir større, er det fordi vi tar utgangspunkt i et system der engangsavgiften allerede er vesentlig redusert for lavutslippsbiler, særlig når en del av motorytelsen skrives seg fra en elektromotor.

Det siste alternativet, der elbilene blir belagt med både engangsavgift og moms, gir et økt proveny fra engangsavgiften på anslagsvis 529 millioner kroner – betydelig høyere enn dersom en ikke samtidig opphever momsfritaket (202 millioner). Det skyldes at når elbilene får moms, vil flere kjøpere velge bensin- eller dieslbiler, og disse vil være belagt med høyere engangsavgift enn elbilene. Den største økningen i avgiftsinngang kommer likevel i form av moms, med 1 253 millioner kroner i året.

Momsfritaket er altså betydelig viktigere for elbilenes konkurransevne enn fritaket fra engangsavgift.

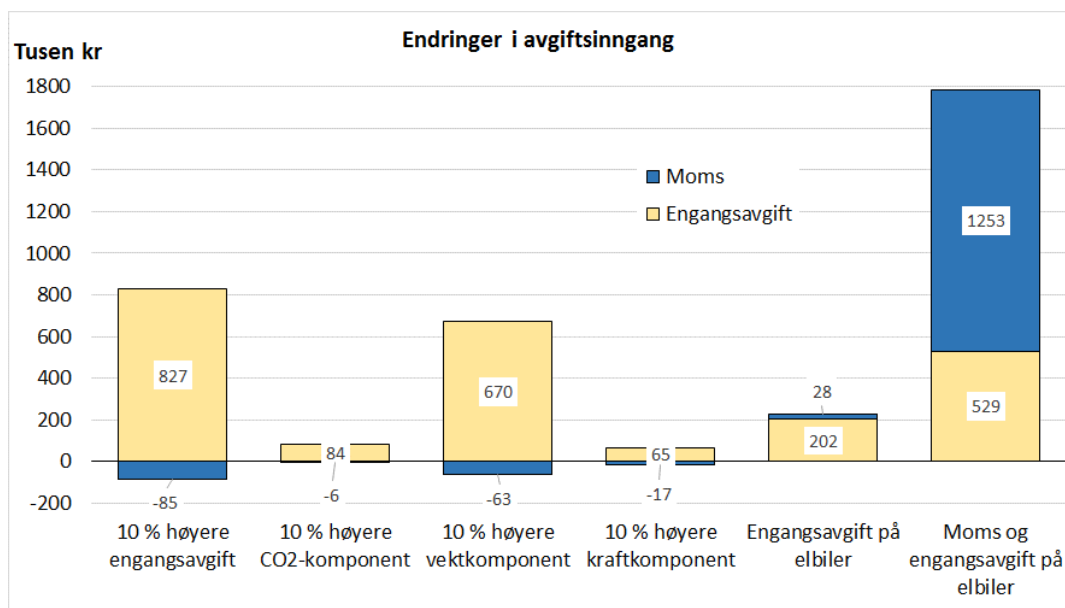


Fig. S.14. Endring i avgiftsinngang i seks ulike alternativ for avgiftsomlegging, regnet per 2014.

Målt etter bilenes gjennomsnittlige CO₂ utslipp er de seks avgiftsstrategiene svært ulike. Mens 10 prosent høyere engangsavgift beregnes å føre til 2,41 gCO₂/km lavere gjennomsnittlig typegodkjent utslipp fra nye biler, gir innføring av moms og engangsavgift på elbiler en økning på 3,85 gCO₂/km (Fig. S.15). Forskjellen er 6,3 gCO₂/km, eller rundt 5,5 prosent, svarende til en kvart million tonn mindre CO₂-utslipp fra 2014-årskullet av personbiler i løpet av kjøretøyenes levetid. Da har vi regnet med at hver bil tilbakelegger 200 000 km, og at det virkelige utslippet i trafikken er 40 prosent høyere enn ifølge typegodkjenningen, som er basert på laboratorietester.

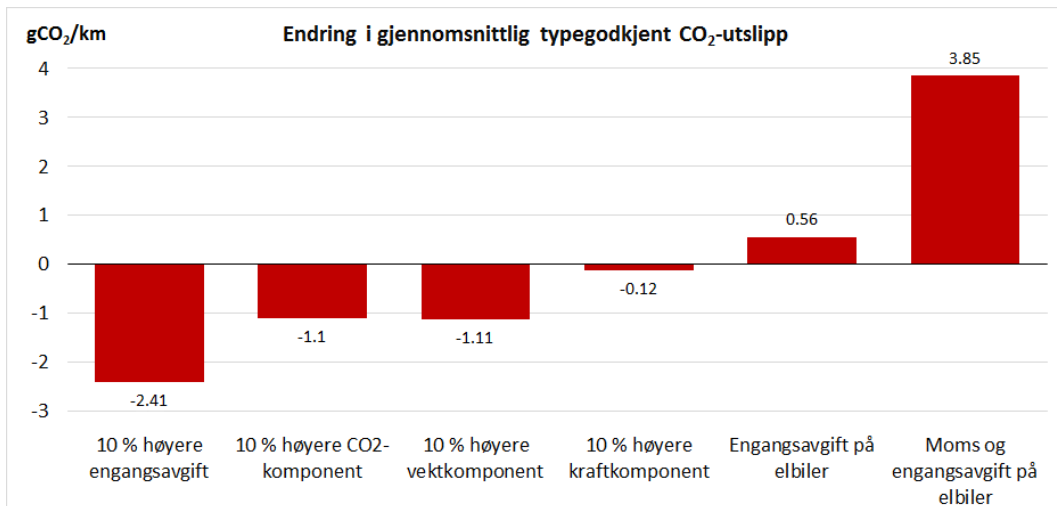


Fig. S.15. Absolutte endringer i gjennomsnittlig typegodkjent CO₂-utslipp fra nye personbiler, i seks ulike alternativer for avgiftsomlegging per 2014.

Hva ligger bak denne forskjellen? I Fig. S.16 viser vi hvordan de to avgiftsendringene vil forskyve salget mellom biler i ulike vekt- og drivstoffklasser. 10 prosent økt engangsavgift vil gi merkbart større salg av elbiler, og dessuten økende markedsandeler for hybrider og for de mindre bensin- og diesebilene. De større bilene med kun forbrenningsmotor vil tape terreng.

Innføring av moms og engangsavgift på elbiler, vist til høyre i Fig. S.16, vil ha nesten diametralt motsatt effekt. Salget går opp i alle bilsegment unntatt for elbiler.

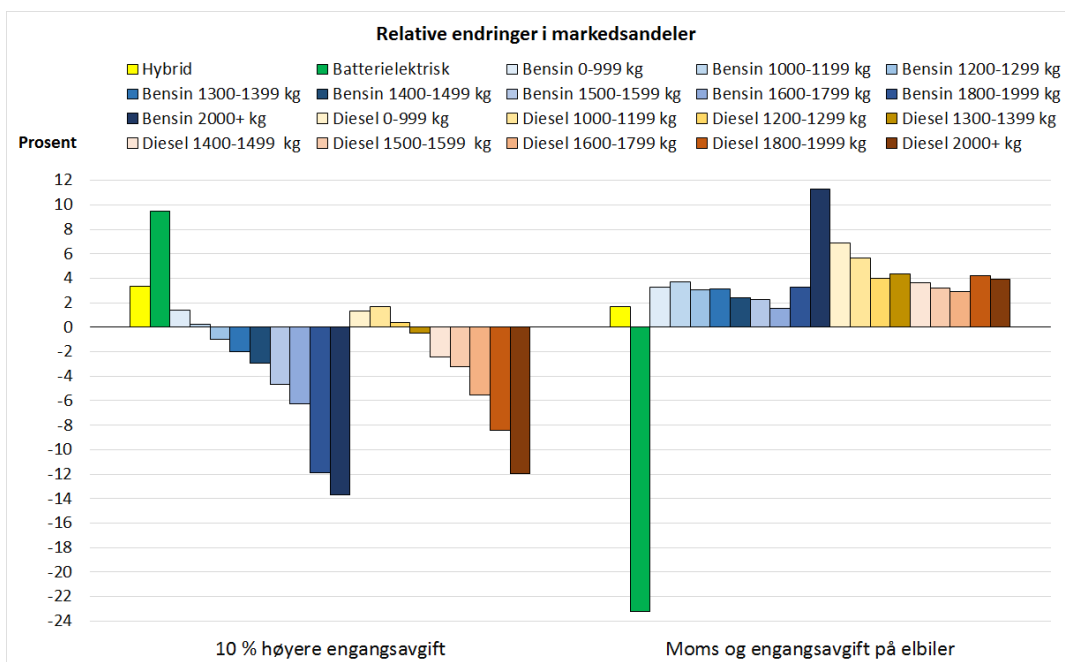


Fig. S.16. Relative endringer i markedsandeler, etter drivstoff og vekt-klasser, i to ulike alternativer for avgiftsomlegging per 2014.

Om vi i stedet segmenterer bilene etter CO₂-utslipp (i henhold til typegodkjennings-testen), får vi et bilde som vist i Fig. S.17. Økt engangsavgift gir økt salg av lavutslippsbiler og redusert salg av høyutslippsbiler. Moms og engangsavgift på elbiler gir derimot økt salg i alle bilsegment med CO₂-utslipp større enn null.

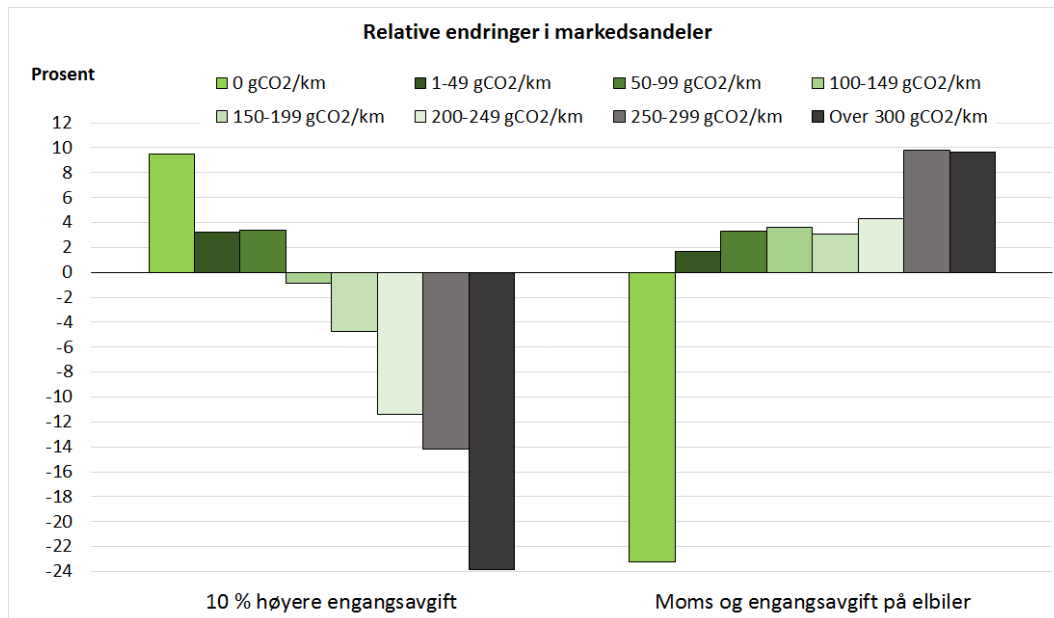


Fig. S.17. Relative endringer i markedsandeler, i intervall for gjennomsnittlig typegodkjent CO₂-utslipp, i to ulike alternativ for avgiftsomlegging per 2014.

Fordelingseffektene av de samme to motstridende avgiftsstrategiene er forsøkt belyst i Fig. S.18 og S.19². Siden modellen vår ikke inneholder opplysninger om bilkjøperne, kan vi ikke knytte salgs- og prisvirkningene direkte til de ulike kjøpergrupper, inndelt f. eks. etter inntekt. Det beste vi kan gjøre er en mer indirekte betraktning, der vi legger til grunn at valget av mellom en billig og dyr bilmodell har nær sammenheng med kjøperens økonomiske ressurser. Prisavslag på billige biler kan antas å komme lavinnteksgruppene til gode, mens prisavslag på dyre modeller først og fremst er til fordel for de mer velstående.

Ut fra dette resonnementet kan vi antyde at en 10 prosents økning i engangsavgiften i første rekke vil være til belastning for de mer velstående bilkundene. Prisen øker mer i høyprissegmentene, og salget her faller, mens det øker noe i lavpriskategoriene. Slik sett kan dette alternativet tolkes som en progressiv – dvs. inntektsutjevner – skatteendring.

Moms og engangsavgift på elbiler vil ha mindre tydelige fordelings effekter. Prisene stiger og salget faller i ‘Tesla-segmentet’, mellom 550 og 770 tusen kroner regnet per november 2015³. Slik sett rammes kjøperne i dette segmentet. Men rundt 80 prosent av elbilene befinner seg i lavprissegmentet, så de fleste som ‘straffes’ når avgifts-fritakene oppheves, er kjøpere av relativt rimelige biler – opp til 330 tusen kroner regnet per november 2015.

² Beløpene er i figurene regnet i 2010-kr. For å korrigere for prisstigning fram til november 2015 kan en legge på 10 prosent, dvs. multiplisere med 1,1.

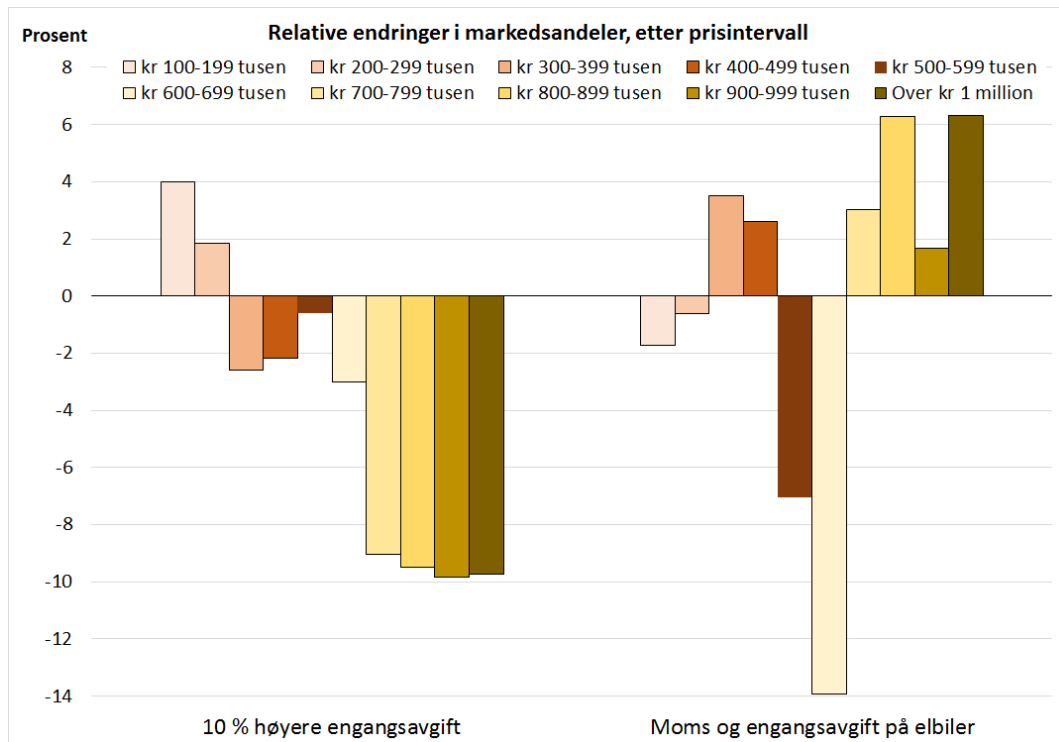


Fig. S.18. Relative endringer i markedsandeler, etter prisintervall regnet i 2010-kroner, i to ulike alternativer for avgiftsomlegging per 2014, forutsatt 100 prosent avgiftsoverveltning i prisen.

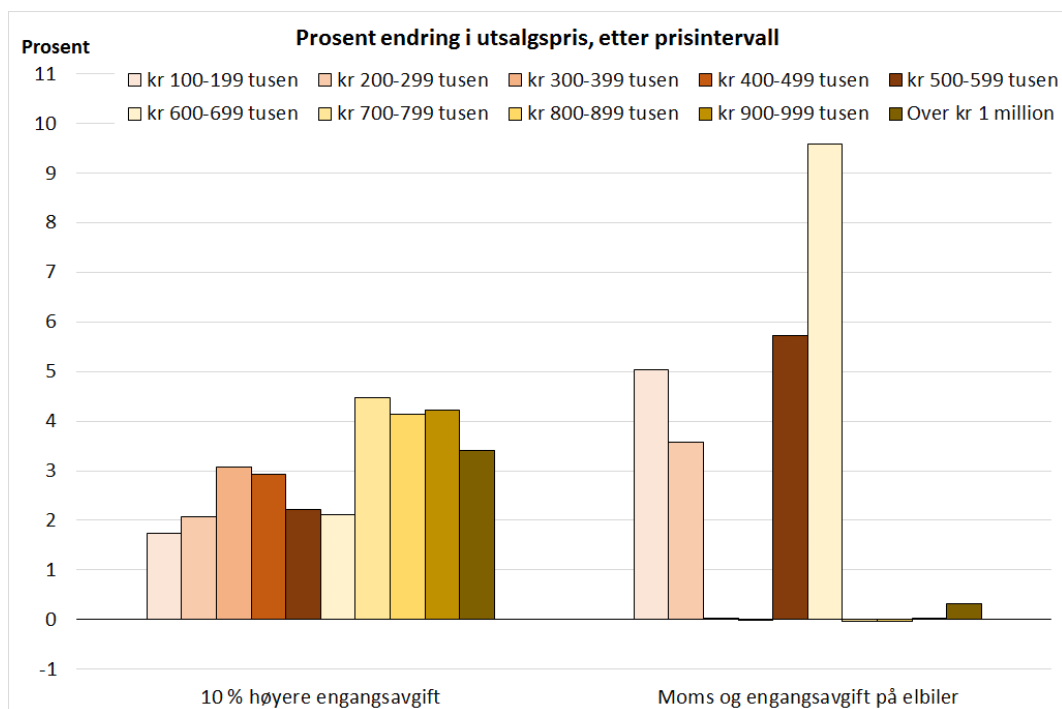


Fig. S.19. Relative endringer i utsalgspris, etter prisintervall regnet i 2010-kroner, i to ulike alternativer for avgiftsomlegging per 2014, forutsatt 100 prosent avgiftsoverveltning i prisen.

Det er således lite trolig at innføring av moms og engangsavgift på elbiler virker progressivt. Det er mer nærliggende å anta det motsatte.

En kan innvende at sju av åtte norske hushold kjøper bruktbil og slik likevel kommer betydelig billigere fra det enn det som følger av prisene på nye biler. Det er sant. Men prisforskjellene for nye biler vil gjenspeiles i bruktbilprisene så lenge bilene er på vegen. Engangsavgiften skaper således tilsvarende prisforskjeller i bruktbilmarkedet som i markedet for nye biler.

Effektivitet og rettferdighet

Motsetningen mellom samfunnsøkonomisk lønnsomhet og jevnest mulig fordeling er en klassiker. Våre analyser antyder at motsetningen er til stede i fullt monn på noen områder av bilavgiftspolitikken, men i mindre grad på andre.

Skatte- og avgiftstiltak rettet mot reiseetterspørselen synes gjennomgående å gi skjevere fordelingseffekter jo mer kostnadseffektive de er. Å fjerne reisefradraget ved skattelikningen gir samfunnsøkonomisk gevinst, når vi ser bort fra virkninger utenfor transportsektoren. Til gjengjeld er fordelingsvirkningene svært ugunstige. Økt drivstoffavgift gir nesten like stor gevinst som å fjerne reisefradraget, og er nesten like problematisk fra inntektsfordelingssynspunkt. Fordelingsvirkningene har også en regional dimensjon, målt langs den klassiske sentrum-periferi-aksen.

Motsetningen synes betydelig mindre i tilfellet med engangsavgift på personbiler, slik avgiften – og fritakene fra denne – er utformet i Norge. En jevn prosentvis økning i engangsavgiften vil gi størst prisendring i de øvre prissjikt. Det samme gjelder stort sett dersom en skjerper bare én av komponentene. Dette er en refleks av at alle de tre store komponentene i engangsavgiften er progressivt utformet, dvs. at avgiften stiger stadig brattere når CO₂-utslippet, vekten eller motorytelsen øker.

Skattefritakene for elbiler innebærer betydelige fordeler for kjøperne av de mest eksklusive elbilmodellene. Men disse er i mindretall. Det store gross av elbilkjøpere – og av bilkjøpere generelt – beveger seg i de nedre prisintervallene. Skattefritakene for elbiler har utvidet utvalget av noenlunde rimelige personbiler.

Samtidig som engangsavgiften generelt og elbilfritakene spesielt bidrar sterkt til å senke de nye bilenes gjennomsnittlige utslipp, og slik er klimapolitisk effektive, synes fordelingsprofilen å være i hovedsak utjevne.