

Kørselsafgifter i Danmark - hvornår og hvordan?

Per Homann Jespersen, Susanne Krawack og Martin Lidegaard

Baggrund

Med trafikforliget den 29. januar 2009 blev det besluttet at indføre en grøn kørselsafgift i Danmark. Det er således planen at pålægge alle tunge køretøjer en kørselsafgift fra 2011 efter tysk forbillede. Samtidig er det hensigten at starte indfasning af en kørselsafgift på personbiler fra 2015. Det er samtidig lagt fast, at regeringen i folketingsåret 2009-10 skal fremlægge et egentligt beslutningsgrundlag, der kan føre til et lovforslag om indførsel af en grøn kørselsafgift.

Samtidig har regeringspartierne allerede meldt ud, at et provenu fra kørselsafgifter på personbiler skal benyttes til en halvering af registreringsafgiften, især for miljøvenlige biler. S og SF har i forbindelse med deres skatteudspil og den efterfølgende debat meldt ud, at man ønsker at indføre en kørselsafgift på motorveje og store kommuneveje fem år efter, at en ny regering måtte træde til. Samtidig ønsker S og SF fra år nul at halvere registreringsafgiften for miljøvenlige køretøjer, der udleder under 125 gram CO₂ per kørt kilometer. Det Radikale Venstre nøjes i sit skatteudspil med uspecificeret at øremærke et eventuelt overskud fra den planlagte indførsel af kørselsafgifter til en nedsættelse af registreringsafgiften for de mest miljørigtige biler. Alle partier er enige om, at en form for overgangsfase til de nye kørselsafgifter er nødvendig for at forhindre, at især ejere af gamle personbiler kommer i økonomisk klemme. Men der er usikkerhed – og uenighed – om, hvornår en sådan indfasning skal påbegyndes og hvordan.

Problemerne

Der knytter sig især to problemer til indførslen af en grøn kørselsafgift.

Det første problem er, hvornår en sådan afgift kan indføres. Rent teknisk har alle forligspartierne peget på et GPS-system som den optimale løsning, men alle har også understreget, at man ønsker et velafprøvet system for at undgå at komme i en situation med uprøvet teknologi, som det fx er set med IC 4 togene. I Holland er et GPS-system for personbiler under udvikling, og håbet har især

været, at man kunne trække på de hollandske erfaringer. Holland er imidlertid blevet forsinket med sit GPS-system, og det forekommer i dag ikke realistisk, at hollænderne har indført et GPS styret system i 2015, som danskerne kan lære af. Dermed risikerer der at gå endnu flere år, før kørselsafgifter kan benyttes til at effektivisere trafikken i Danmark.

Det andet problem er, at man under alle omstændigheder skal igennem en længere overgangsordning, hvis man ønsker en økonomisk rimelig ordning for alle de nuværende bilejere.

De to problemer tilsammen betyder, at det kan blive særdeles vanskeligt at få gennemført en grøn kørselsafgift, der kan bidrage signifikant til det CO₂ reduktionsmål på 20%, som EU har fastsat for de ikke kvotebelagte sektorer i 2020, og som oven i købet kan stige, hvis der opnås en aftale under COP 15 i København.

Formål og forbehold

Dette notat har til formål at afdække muligheder for at påbegynde en omkostningsbevidst indfasning af kørselsafgifter før 2015 på en måde, der vil gøre det så enkelt som muligt at overgå til et egentligt GPS baseret system, når et sådant måtte være udviklet.

Alle scenarierne vil tage udgangspunkt i, at et overskud fra kørselsafgifter skal benyttes til at nedbringe registreringsafgiften på miljøvenlige køretøjer. Det skyldes, at alle forligspartier har dette udgangspunkt i den ene eller den anden form. Det bør imidlertid understreges, at dette fagligt set absolut ikke er den bedste løsning for klimaet. Effekten af en grøn kørselsafgift vil blive cirka dobbelt så stor, hvis man i stedet benyttede provenuet til fx at nedsætte indkomstskatten¹, hvilket også ville føre en række andre positive samfundsøkonomiske effekter med sig. Den negative miljøeffekt skyldes, at en lavere registreringsafgift fører til en større bilpark, hvilket vil udhule effekten af kørselsafgiften.

Et andet stort forbehold knytter sig til provenuet. Der er stadig ikke gennemført fulde modelleringer, der indregner de dynamiske effekter af en grøn kørselsafgift, men det er højst tvivlsomt, hvor stort et provenu kørselsafgifterne vil kaste af sig. Det har den enkle grund, at kørselsafgifter virker. Det forventes således, at folk i højere grad vil køre sammen og vælge alternative og mere miljøvenlige og effektive transportformer. Der foreligger imidlertid ingen empiriske erfaringer med kørselsafgifter på personbiler, og endnu ikke modelleringer i fuld skala, der gør det muligt at lave præcise fremskrivninger af kørselsafgifternes effekt og dermed provenuet. Det er imidlertid vurderingen, at en kørselsaf-

¹ CONCITOs transportpolitiske værktøjskasse 2008

gift under ingen omstændigheder vil være statistisk i løbet af årene, og at man derfor på sigt vil miste et betragteligt provenu og reelt lette den samlede bilbeskatning i Danmark, hvis man låser sig fast på at benytte hele det teoretiske provenu fra dag ét til en lettelse af registreringsafgiften.

Forudsætninger

Baseret på forligsteksten og de efterfølgende politiske udmeldinger, baserer nedenstående scenarier sig på, at indførelsen af den grønne kørselsafgift skal tjene to formål:

- 1) Reducere CO₂ udledningen fra trafikken på de danske veje
- 2) Øge den gennemsnitlige energieffektivitet i den danske bilflåde
- 3) Formindske trængslen ved de større byer

Det er derudover en forudsætning, at en fremtidig model ikke medfører utilsigtede regionalpolitiske konsekvenser og forrykker afgørende ved den økonomiske balance mellem land- og byområder samt muligheden for at transportere sig begge steder.

Når et GPS baseret system engang bliver udviklet, kan alle disse hensyn samles i ét system. Men hvis kørselsafgifterne skal nå at have nogen effekt inden 2020, er der brug for en overgangsordning, og her bliver det vanskeligt at finde ét system, der kan løse alle hensyn på én gang.

Betalingsringe giver mindre trængsel – men løser ikke CO₂-problemet

Det er en væsentlig pointe, at betalingsringe ikke i sig selv bidrager nævneværdigt til at nedbringe CO₂-udslippet. Der foreligger kun egentlige beregninger for indførelse af en betalingsring omkring København, men det er også her, at effekten på både trængsel og CO₂ udledning vil være størst. I forbindelse med forarbejderne til regeringens plan 'Bedre infrastruktur – bæredygtig transport' blev der konsekvensberegnet på en betalingsring. Disse beregninger viser et fald i trafikken på 13-17% inden for ring 2 og 4-7% i Hovedstadsområdet som helhed². Der vil altså være en betragtelig effekt på trængsel, og ved en konsekvent beregning må det formodes, at flere af de planlagte udvidelser af motorvejsnettet vil kunne spares, herunder driftsomkostningerne af disse. Det samme gør sig desværre ikke gældende i forhold til CO₂-udledningen. I Københavns Kommunes egne beregninger er CO₂ effekten for en stor betalingsring sat til 60.000 tons CO₂ om året, svarende til 0,4 % af transportsektorens sam-

² Ministerudvalg 'Bedre infrastruktur - bæredygtig transport' 2008, *Økonomisk ramme for en ny transportinvesteringsplan*.

lede udledning. Når en betalingsring ikke slår hårdere igennem, skyldes det, at den københavnske trafik trods alt er en ret lille del af det samlede trafikarbejde i Danmark.

Effekten af en betalingsring slår godt igennem lige omkring ringen, men man skal ikke så langt væk, før effekten fortager sig. Man undgår ture der krydser ringen, men der bliver til gengæld bedre plads til ture, der holder sig indenfor eller udenfor ringen. Derudover påvirker den ikke godskørsel i nævneværdig grad, og der må også imødeses øget kørsel med bus som følge af flere overflyttede passagerer. Vælger man samtidig at gøre den kollektive trafik billigere, som blandt andet foreslået af S og SF i deres skatteudspil, vil der samtidig ske en stor overflytning fra cykel og fodgængere til den kollektive trafik, der yderligere vil udhule CO₂ effekten.

Der er stærkt omdiskuteret, hvor dyrt det vil være at indføre en betalingsring omkring København. Systemet i London benytter cirka halvdelen af provenuet på administration og afskrivninger, men det indeholder også et meget omkostningsfuldt kontrolsystem. Således er det beregnet, at et system af betalingsringe i København kan gennemføres driftsøkonomisk forsvarlig med et årligt nettoprovenu på 1-1½ mia. kr. og en levetid på mindst 5 år før et GPS-baseret system kan tage over³.

Også en trængselsafgift vil kunne modregnes i registreringsafgiften, men på grund af den regionale ubalance vil det kræve en udligning, således at populært sagt 'de sjællandske pendlere ikke skal betale for billigere biler i Jylland'. Dette er dog en overvejelse der under alle omstændigheder skal gøres, når man indfører et GPS-baseret system. Et alternativ vil være at benytte det fulde beløb fra en betalingsring til målrettede investeringer i kollektiv trafik.

Tilbage står, at hvis målet er en markant reduktion af CO₂ inden 2020, er der reelt to muligheder: Øgede benzinafgifter eller indførelsen af en kilometerafgift.

1. Forøgelse af benzin og dieselaafgiften

En forøgelse af benzinaafgiften er umiddelbart den mest enkle og billigste måde at tage hul på en grønnere bilbeskatning. Benzinaafgiften rammer automatisk de største benzinslugere og ligesom ved en kørselsafgift betaler man reelt per kørt

³ Jespersen, P. H. 2009, "Betalingsringe eller grønne kørselsafgifter?," in *Høringsseminar om trængsel og kørselsafgifter*, Teknologirådet, København, pp. 40-44.

kilometer. Derudover fritager benzinafgiften automatisk elbiler og elhybrider, for så vidt angår den kørsel, der foregår på el. Man kunne derfor godt forestille sig et scenarie, hvor man i de kommende år gradvist hævede benzinafgiften mod at nedsætte registreringsafgiften, og derefter eventuelt senere lod et egentligt system for kørselsafgifter erstatte benzinafgifterne, når et GPS system måtte være klar på markedet.

Benzinafgiftens største begrænsning er, at der er grænser for hvor meget man kan øge den af hensyn til grænsehandlen. Hvis benzinpriserne bliver for forskellige, vil der genereres ture, der har til formål at købe benzin især i Tyskland og Sverige. Flere forskere har således vurderet, at man uden problemer vil kunne hæve afgifterne med ca. én krone uden at det vil have for stor indflydelse på skatteprovenuet, fordi Tyskland allerede har en benzinafgift, der er omkring én krone højere end den danske. Når benzinpriserne alligevel ligger tæt på hinanden skyldes det dels forskellen i moms-satser (svarende til ca. 60 øre pr liter benzin) og forskellen i avancen hos danske og tyske benzinforhandlere.⁴ Det er også muligt, at man vil kunne hæve afgifterne yderligere. Den grænsehandel med benzin, som vi tidligere har observeret, var ikke alene baseret på forskelle i benzinpriserne, men også på, at der var substantielle forskelle i afgifterne på vin og øl. Da disse afgiftsforskelle i mellemtiden er udlignet vil det alene være forskelle i benzinpriser, der 'driver' grænsehandlen, og dette vil gøre den betydeligt mindre. Endelig kunne man forestille sig en vis graduering af brændstofafgifterne, således at tankstationer i nærheden af grænsen havde en lidt mindre afgift. Det kan gøres således at det ekstra brændstof man skal bruge for at køre efter billigere benzin udligner besparelsen – et system som hollænderne har erfaring med.

Det er dog samlet vurderingen, at det næppe vil være hensigtsmæssigt at indføre en afgiftsstigning på fem kroner per liter benzin, hvilket vil svare til en kørselsafgift på 25-30 øre per kilometer. En satsning på højere benzinafgifter vil således skulle kombineres med et af de andre scenarier.

Det er også en svaghed ved benzinafgifter, at den ikke virker specifikt mod trængselsproblemer i byerne, fordi det koster det samme at køre en kilometer på landet og i byen, og det samme at køre om natten som i myldretiden. På grund af den generelle effektiviseringseffekt har benzinafgifter dog en mindre generel positivt effekt på reduktion af trængselsniveauet i byerne. En svaghed ved benzinafgifter er således, at det koster det samme at køre en kilometer i landområder, hvor der ikke er trængsel og ikke forefindes alternativer, som det

⁴ Økologiske Råd, Det, Naturskyddsföreningen, & Norges Naturvernforbund 2008, Trafikafgifter og klimapåvirkning. Hvordan sænker vi bilernes CO₂-udledning?, Nordisk Ministerråd

koster at køre en kilometer i byområder, hvor der er meget trængsel og rigelig adgang til kollektiv trafik.

Fordele ved benzinafgifter

- Benzinafgifter er lette og billige at indføre og at administrere
- Benzinafgifter virker ligeså godt som kørselsafgifter i forhold til klimaet
- Benzinafgifter vil give incitament til at købe miljøvenlige biler, især el-biler og elhybrider
- Selv om kørselsafgifter og brændstofafgifter ligner hinanden i forhold til adfærdspåvirkning, så har benzinafgiften også virkning på hvordan man faktisk kører med sin bil og fremmer benzinøkonomisk kørsel.

Ulemper ved benzinafgifter

- Der er grænser for, hvor høje benzinafgifterne kan gøres på grund af grænsehandlen
- Benzinafgifter virker ikke specifikt imod trængsel
- Benzinafgifter vil gøre det ligeså dyrt at køre på landet som i byen, selv om adgangen til alternativer i form af kollektiv trafik er meget forskellig.

2. Kilometerafgift baseret på aflæsning af kilometertæller

Ønsker man at tilgodese klimaet gennem en egentlig kørselsafgift, er der hverken tekniske eller faglige grunde til at vente på, at et GPS-baseret system bliver udviklet. I stedet kan etableres et helt enkelt system, hvor den enkelte bilejer selv aflæser og indberetter antal kørte kilometer – ganske som vi kender fra vores elregning i dag. En årlig eller halvårlig aflæsning af kilometertælleren kan således justeres i forhold til en à conto-betaling, der er beregnet på hidtidigt forbrug. Det kræver blot, at kilometertælleren plomberes, så snyd undgås, og at der indføres klækkelige bøder til dem, der forsøger at snyde.

Den helt store fordel ved et sådant system er, at det kan indføres hurtigt, og at det kan målrettes de nye biler, så man ved køb af en ny bil slipper med en tilsvarende reduceret registreringsafgift, hvilket vil være en meget rimelig og enkel måde at påbegynde overgangen til et nyt system på. Man kunne således forestille sig, at biler der ikke er købt med reduceret registreringsafgift heller ikke skal betale kilometerafgift, men at systemet simpelthen indføres, efterhånden som bilparken skiftes ud. Også denne model kan i et vist omfang føre til forvridninger i overgangsfasen for de få folk, der har et meget stort kørselsbehov, og derfor vil undlade at købe ny bil. Dette vurderes dog at være en begrænset gruppe.

En kilometerafgift vil ikke medføre nogen markant forskydning af den nuværende regionale balance, men på sigt kan man overveje, om et kommende GPS system også bør tage hensyn til at byboere har større adgang til alternativer i

form af kollektiv trafik og cykling og at der i landdistrikter i gennemsnit køres lidt flere kilometre, mens der inde i byerne køres færre, hvilket dog primært skyldes at færre har bil.

Fordele ved en kilometerafgift

- En kilometerafgift er let og billig at indføre og at administrere
- En kilometerafgift virker ligeså godt som kørselsafgifter i forhold til klimaet
- En kilometerafgift vil give incitament til at købe miljøvenlige biler, hvis den differentieres
- En kilometerafgift vil give en fair, forståelig og gennemførlig overgang til et kilometerbaseret system frem for en registreringsafgift.
- En kilometerafgift giver ikke problemer med grænsehandel
- En kilometerafgift giver ikke markante regionale forskydninger i forhold til i dag

Ulemper ved en kilometerafgift

- Kilometerafgifter virker ikke specifikt imod trængsel
- Kilometerafgifter vil gøre det ligeså dyrt at køre på landet som i byen, selvom adgangen til alternativer i form af kollektiv trafik er meget forskellig.

Konklusion

Med udgangspunkt i de målsætninger og rammer, som forligspartierne selv har formuleret, synes indførelsen af en kilometerafgift at være den hurtigste, nemmeste og billigste måde at gennemføre en overgangsfase til et GPS-baseret system på. Det er som udgangspunkt en yderst vanskelig øvelse at lave en retfærdig overgang fra fuld registreringsafgift til lavere registreringsafgift og kørselsafgift. Kilometerafgiften rummer imidlertid den store fordel, at den er enkel, forståelig og rimelig for den enkelte bilejer – samtidig med at den bidrager aktivt til at nå CO₂ målene og lette overgangen til en ny grøn kørselsafgift. Afgiften kunne fx udgøre 25-35 øre per kilometer, alt efter ambitionsniveau.

Ønsker man derudover også at gøre noget ved trængslen inden et GPS-baseret system måtte være udviklet, kan en kilometerafgift eventuelt suppleres med en eller flere betalingsringe om de større byer. Det kunne i den sammenhæng overvejes at kompensere for en eventuel mindre regional forskydning fra kilometerafgiften, så en del af provenuet fra betalingsringene medgik til nedsættelse af registreringsafgiften, og landdistrikterne dermed slipper billigere.

Endelig skal det bemærkes, at der selvfølgelig er tekniske fordele ved at kunne samle alle hensyn i ét GPS-baseret system. Set fra en klimavinkel, er kilometerafgifter imidlertid mindst ligeså effektive som et GPS-baseret system, og suppleret med betalingsringe kunne de også udgøre et varigt, effektivt og regionalt afbalanceret svar på alle de opstillede politiske målsætninger.