

# HVORDAN BØR FREMtidENS VEJTRANSPORT BESKATTES?

...



---

# Hvordan bør fremtidens vejtransport beskattes?

---

## Indhold

|   |    |
|---|----|
| 1. Resume .....   | 4  |
| 2. Introduktion.....  | 5  |
| 2.1. Formål .....   | 5  |
| 2.2. Baggrund.....  | 5  |
| 2.3. Antagelser.....  | 5  |
| 2.4. Fremtidens bosætning.....  | 6  |
| 2.5. Afgrænsninger.....   | 6  |
| 3. Nuværende beskatning .....   | 9  |
| 3.1. Definition af skatter, afgifter og provenu.....  | 9  |
| 3.2. Nuværende beskatning .....   | 9  |
| 3.3. Nuværende og fremtidigt provenu.....   | 10 |
| 3.4. EU-regulering påvirker og supplerer danske afgifter .....                                  | 11 |
| 4. Principper for vejtransportbeskatning .....  | 12 |
| 4.1. Generelle principper for skatter og afgifter.....  | 12 |
| 4.2. Skatter og afgifter for vejtransporten – hvad skal finansieres og hvordan? .....           | 13 |
| 4.3. Forslag til principper for vejtransportens beskatning.....                                 | 14 |
| 4.4. Yderligere afledte effekter fra ændret bilbeskatning.....                                  | 15 |
| 5. Konkrete beskatningselementer .....  | 16 |
| 5.1. Registreringsafgift for person- og varebiler .....   | 16 |
| 5.2. Mobilitetsbidrag.....  | 16 |
| 5.3. Drivmiddelafgift.....  | 16 |
| 5.4. Vejafgift, varieret (som minimum) på afstand, tid og sted .....                            | 16 |
| 5.5. Befordringsfradrag .....   | 17 |
| 5.6. Eventuelt provenutillæg .....  | 18 |
| 6. anbefalinger .....   | 19 |
| 6.1. Designprincipper for fremtidens beskatning af vejtransport, centreret om vejafgifter ..... | 19 |
| 6.2. Forbered indfasningen af vejafgifter for vare- og personbiler .....                        | 20 |
| 6.3. 'Varm op' via strukturelt rigtige skridt der kan gøres her og nu.....                      | 20 |

|  |    |
|--|----|
| Appendiks A: Arealanvendelsens betydning for vejtransporten og dens beskatning ..... | 21 |
| 6.4. Fremtidsbillede I: Byerne fortættes .....                                       | 21 |
| 6.5. Fremtidsbillede II: Byerne spredes .....  | 21 |
| 6.6. Fremtidsbillede III: Klyngebosætning på landet .....                            | 22 |
| 6.7. Fremtidsbillede IV: Spredt bosætning på landet.....                             | 22 |
| Litteratur / referencer .....  | 23 |

# 1. Resume

Næsten på ugentlig basis skrives om beskatningen af vejtransport. Det være sig om registreringsafgifterne for elbiler, brændstofafgifterne, overvejelser om vejafgifter for personbiler, etc. Dette er helt forståeligt, da beskatningen af vejtransporten har betydning for samfundets mobilitet, for statens indtægter og for graden af gener og samfundsmæssige omkostninger fra vejtransporten.

I lyset af at statens indtægter fra vejtransportbeskatningen er og forventes fortsat at være faldende, at trængslen på vejen er stigende og at vejudbygninger er sværere at motivere, samt at kilometerbase-rede for vejafgifter for lastbiler indføres fra 1. januar 2025, forekommer der at være reelt politisk mod på også at beslutte vejafgifter for vare- og personbiler. Dette er også afspejlet ved at den politiske af-tale om *Grøn omstilling af vejtransporten* dels igangsatte et forsøg med en kilometerbaseret vejafgift for personbiler, dels inkluderer et pit-stop i 2025, hvor der lægges op til (på baggrund af forsøgets re-sultater) at genbesøge beskatningen af person- og varebiler.

CONCITO og mange andre har længe advokeret for generelle vejafgifter for at komme væk fra den nuværende situation hvor beskatningen tilgodeser vejudbygning frem for mere effektiv vejudnyttelse. Men nu hvor det nærmer sig at kunne blive til virkelighed, er det vigtigt også at se på hvordan det konkret kunne foregå. Ikke så meget teknisk – løsningen vil kunne være den samme som for lastbi-lerne – men i forhold til samlet beskatning, provenuanvendelse og indfasning.

Vi lægger til grund at vejtransporten hastigt – eller i det mindste på sigt – vil blive elektrificeret. Det betyder at andre eksternalitetsmæssige udfordringer end CO<sub>2</sub> bliver fremherskende, særligt arealan-vendelse og støj.

Efter en indledning om nuværende beskatning, argumenterer vi derfor i dette notat ikke kun for hvor-for vejtransportbeskatningen på sigt bør have vejafgifter som det centrale element, men også for hvilke andre elementer der bør være, samt for at man bør overveje mere målrettet tilbageførsel af provenu. Afslutningsvist belyses væsentlige indfasningsproblematikker.

Konkret anbefaler vi derfor at staten:

1. Fastlægger designprincipper for fremtidens beskatning af vejtransport, centreret om vejafgif-ter med tilbageførsel af de eksternalitetsbaserede indtægter til relevante myndigheder
2. Forbereder indfasningen af vejafgifter for vare- og personbiler, så dobbeltbeskatning undgås, og så elektrificeringen af vejtransporten ikke hæmmes
3. 'Varmer op' via strukturelt rigtige skridt der kan gøres her og nu, fx forøgelse af brændstofaf-gifter mod sænkelse af ejerafgifter.

I afsnit 6 er disse anbefalinger udfoldede.

## 2. Introduktion

### 2.1. Formål

Formålet med denne analyse er at perspektivere og udbrede den igangværende debat om, hvordan den fremtidige beskatning af vejtransporten kan udformes på en måde, der fremmer en effektiv vejtransport.

Med effektiv menes ikke en maksimering af vejtransporten. Men en vejtransport, der tilbyder mobilitet til samfundet, der sker under fuldt hensyn til de udgifter og fordele, som vejtransporten bidrager med. Dette indebærer et fokus på ressourceeffektivitet, dvs. en vejtransport, der opfylder befolkningens og erhvervslivets mobilitetsbehov på en måde, der anvender så lidt energi, råstoffer, areal og arbejdskraft som muligt, og som minimerer de negative påvirkninger fra transportsystemet på klima, folkesundhed, miljø og natur.

### 2.2. Baggrund

Ligesom andre aktører har CONCITO ad flere omgange (CONCITO, 2014, 2016, 2023b) talt for at fremme vejtransportens omstilling via afgifter. Nærværende analyse tager denne tråd op på baggrund af den udvikling, der er sket i de senere år:

- Elektrificeringen af personbilerne har taget fart i kraft af afgiftslettelsen i 2020 (Finansministeriet, 2020) på bekostning af statsligt skatteprovenu.
- Brændstofforbruget falder med elektrificering af vejtransporten og provenuet fra brændstofafgifter falder ligeledes i voksende takt fremover.
- Det Miljøøkonomiske Råd m.fl. har påvist gevinsterne ved at indføre trængselsfokuserede vejafgifter (De Økonomiske Råd, 2021; Bilkommissionen, 2021; Incentive for DI, 2023).
- Det er vedtaget (L74, 2023) at indføre kilometer- og stedafhængige vejafgifter for lastbiler fra 2025.
- EU's regler for vejbenyttelsesafgifter (Eurovignet-direktivet (EU, 2022)) er ændret, og sætter både krav og til og begrænsninger for hvordan vejbenyttelsesafgifter kan udformes.
- Der breder sig en politisk erkendelse (med forskellige rationaler) om, at det bare er et spørgsmål om tid, før der også skal indføres vejafgifter for person- og varebiler.
- Stigende anlægsomkostninger og erkendelse af eksternaliteter (ikke bare klima, men især også støj og areal) gør, at vejudbygning ikke længere anses som eneste løsning på trængselsudfordringer.

Det samlede billede er, at beskatningsgrundlaget i vejtransporten er utidssvarende og gradvist udhules. Desuden står vi overfor en situation hvor der er usikkerhed om fremtidens adgang til arbejdskraft og råstoffer, som gør det yderligere aktuelt at økonomisere med ressourcerne. Endelig åbner der sig nye og bedre måder til at opkræve det ønskede provenu.

Alt dette underbygger behovet for, at indretningen af beskatningen af vejtransporten skal fremtidssikres, og at det er oplagt at fokusere på ressourceeffektivitet og reduktion af eksternaliteter i denne henseende.

Fokus her er på det danske skattesystem. For international inspiration se fx Agora Verkehrswende (2023).

### 2.3. Antagelser

I denne analyse tager vi udgangspunkt i, hvordan beskatning af vejtransporten kan se ud i år 2040. Et bud på klimaneutralitet for transportsektoren i 2040 er tidligere beskrevet i CONCITOs rapport 'Dansk

Klimaneutralitet i 2040' (CONCITO, 2023). Nærværende tager udgangspunkt i dette scenarie, som beskriver en fremtid, hvor der frem mod 2040 er sket følgende udvikling:

- Der er i 2025 blevet indført et de facto stop for salg af emissionsperson- og varebiler, så den lette del af vejtransporten er stort set fuldt elektrificeret i 2040. Der er kun få emissionskøretøjer tilbage, og de ejes alle af personer, som har et begrænset kørselsbehov.
- Brændstofafgifter er hævet løbende, i det omfang at EU-regulering (fx ETS2) ikke har vist sig tilstrækkelig til opnåelse af danske klimamål. Grænsehandel med brændstof er elimineret, delvist som følge af elektrificering, delvist som følge af, at Danmark har hævet afgifterne til at være på niveau med vores nabolande.
- Ellastbiler har siden 2028 været billigere som følge af en kombination af stigende brændstofs- og vejafgifter samt en teknologisk udvikling, der har øget rækkevidden og mindsket forskellen i indkøbspris. Den nødvendige ladeinfrastruktur er sideløbende blevet udbygget proaktivt for at understøtte godstransportens udvikling i tråd med EU's regulering (AFIR).
- Drivhusgasudledninger fra vejtransportens brændstofforbrug er således ikke længere en (væsentlig) klimaudfordring grundet elektrificering og udbygning af vedvarende energi.
- Elektrificering har ligeledes elimineret store dele af luftforureningen fra transportsektoren. Partikelforurening fra slid af bremses, dæk og vejlaget samt støv er fortsat en udfordring.
- I et vist omfang er kørsel med bil erstattet med hjemmearbejde, kollektiv trafik, (el)cykling, delbiler og samkørsel, jf. nedenstående fremtidsbilleder om tættere bosætning, både i byer og på landet.
- Det transportpolitiske fokus omfatter nu i højere grad støj, sundhed, trafiksikkerhed, arealanvendelse, attraktive byområder og andre trivselsrelaterede hensyn. Der er en erkendelse af, at mobilitet både kan skabe og destruere værdi.
- Der er konsensus omkring, at udbygning af infrastruktur ikke er den eneste måde at løse trængselsudfordringer på, foruden sjældent den mest samfundsmæssigt hensigtsmæssige ud fra en bred vifte af hensyn.

## 2.4. Fremtidens bosætning

Arealanvendelse er et tiltagende vigtigt politisk emne, som også CONCITO aktuelt arbejder med. Der skal prioriteres mellem forskellige anvendelser, herunder landbrug, biodiversitet, klimatilpasning, vedvarende energianlæg, byudvikling og infrastruktur. Nogle arealanvendelser er gensidigt udelukkende. I CONCITO's kommende analyse om bosætning (CONCITO, 2024b) beskrives der derfor 4 fremtidsbilleder for arealanvendelse i relation til bosætning og mobilitet anno 2050 for både by og land.

Ud fra et transportmæssigt synspunkt er den mest ressourceeffektive udvikling for by og land hhv., at byerne fortættes yderligere og at bosætning på landet fortrinsvis finder sted som klyngebosætning. I begge tilfælde reduceres behovet for transport og behovet for areal til infrastruktur sammenlignet med i dag. Fokus i dette notat er derfor på at beskrive en fremtidig vejtransportbeskatning som understøtter og dermed er konsistent med en sådan udvikling. I Appendiks A beskrives de kvalitative konsekvenser for vejtransportbeskatningen, i fald man af andre grunde fremmer en anden, mindre ressourceeffektiv arealanvendelse.

## 2.5. Afgrænsninger

I nærværende analyse foretages en række afgrænsninger på følgende områder.

### 2.5.1. Transportmidler

Selvom også landbrugsredskaber, motorcykler, knallerter, cykler mm. anvender vejnettet, ses der i denne analyse kun på personbiler, varebiler, busser og lastbiler. I nedenstående tabel beskrives kort, hvordan de resterende transportmidler eventuelt kunne håndteres.

Tabel 1 – Oversigt over transportmidler, der udelades fra denne analyse

| Transportmiddel           | Rationale for ikke at inkludere i denne analyse  | Mulig skattemæssig håndtering i øvrigt  |
|---------------------------|--|---|
| Landbrugsredskaber        | Minimale eksternaliteter på vejnettet            | CO2-afgift på diesel (Grøn Skattereform 1).   |
| Motorcykler og knallerter | Beskedne eksternaliteter grundet beskedent antal | CO2-afgift på drivmiddel.<br>Betaling for uheldsomkostninger via ejer-/forsikringsafgift. |
| Cykler (og elcykler)      | Positive eksternaliteter, qua sundhedsgevinsten  | Fremmes via fx ændret beskatning af firmacykel  |

### 2.5.2. Satser og deres udvikling

Analysen har ikke til formål at estimere opdaterede satser for fx tidsværdier, elasticiteter og diverse eksterne omkostninger. Dette betyder ikke, at det er uvæsentligt at sikre, at disse er tidssvarende og retvisende, men vi anser dette for en opgave, der ligger bedst i statsligt eller forskningsmæssigt regi.

### 2.5.3. Vi definerer nettoprovenu, men ikke niveauet heraf

Med nettoprovenu menes differensen mellem de til staten betalte skatter og afgifter relateret til vejtransport, fratrukket eventuelle rabatter og tilbageførsler til borgere, virksomheder og kommuner.

Beskatning af vejtransporten bør fortrinsvis være drevet af de gevinster og omkostninger, som vejtransporten tilvejebringer til samfundet. Derudover kan vejtransport være et godt beskatningsobjekt. Transporten foregår inden for landets grænser og kan ikke flyttes ud af landet med henblik på skatteoptimering. Det giver således et relativt stabilt og forudsigeligt provenu, som i mindre grad er sårbart overfor beskatningens sammensætning i andre lande.

Alt efter typen af beskatning kan en andel af provenuet være betalt af udlændinge, for eksempel den omfattende vejgodstransport gennem landet mellem Tyskland og Sverige, hvilket forbedrer det samfundsøkonomiske rationale for beskatningen.

### 2.5.4. Vi ser ikke på parkering

Som beskrevet i CONCITO's analyse om parkeringsregulering (CONCITO 2023a), er betaling for parkering, hvad enten det er via beboerlicens eller timebetaling, et effektivt middel til at regulere bilanvendelse og bilejerskab. Selvom man kan argumentere for, at denne betaling er en slags vejbenyttelsesafgift eller arealafgift, og at parkering på arbejdspladsen for mange er et skattefrit gode, behandler vi ikke dette emne her.

Hvis man skulle gøre det, kunne det fx være som led i at sammenflette parkeringsbetaling og et tidsbaseret miljø-/trængselstillæg ved kørsel i de større byer (i stedet for den vanlige passage/kilometerbaserede). De tids- og stedbaserede afgifter indgår også i det igangværende forsøg med vejafgifter for personbiler (Sund & Bælt og DTU, 2023).

### **2.5.5. Vi ser ikke på forsikringsafgift og moms**

Vi foreslår ikke ændringer til disse to beskatningselementer, da de ikke forventes at blive påvirket af omstillingen af sektoren.



### 3. Nuværende beskatning

I dette afsnit indledes med en definition af skatter, afgifter og provenu. Derefter følger en kort beskrivelse af nuværende og planlagte skatter og afgifter på vejtransport. Herefter beskrives den udvikling, som forventes set i lyset af elektrificering af transportmidlerne.

#### 3.1. Definition af skatter, afgifter og provenu

Det offentlige indkræver penge fra borgere og virksomheder gennem både skatter og afgifter. Skatter er en obligatorisk betaling til staten, hvis hovedformål er at skabe indtægter til staten til at finansiere de offentlige udgifter.

En afgift er en betaling, typisk rettet mod et mere specifikt formål og er ofte for at begrænse en uønsket adfærd og/eller for at dække omkostninger forbundet med en bestemt adfærd (negative eksterneffekter). Det kan være f.eks. afgifter på cigaretter, som har til formål at opfordre til rygestop, eller en CO<sub>2</sub>-afgift, hvor forurenere betaler for at kompensere for deres bidrag til klimaforandringer.

Statens indtægter fra skatter og afgifter kaldes også statens provenu. Det er generelt betragtet som et ideal, at den samlede indkrævning af skatter og afgifter for en sektor eller et erhverv skal stå mål med de omkostninger, som den forårsager i samfundet. Ellers kan man tale om, at en sektor eller erhverv er hhv. over- eller underbeskattet. I sidste ende er det en politisk beslutning, hvad der skal beskattes/afgiftspålægges, og hvor niveauet skal ligge.

#### 3.2. Nuværende beskatning

I Tabel 2 ses en oversigt over de eksisterende og besluttede skatter og afgifter på vejtransport. Til perspektivering er inkluderet tilsvarende afgifter på søfart, luftfart og banetransport, selvom disse ikke behandles i dette notat.

Tabel 2: Eksisterende og besluttede skatter og afgifter på vejtransport, samt på andre transportformer til sammenligning

| Transportmiddel / beskatning | Drivmiddel   | Andre variable afgifter og fradrag | Årlige afgifter                 | Anskaffelsesafgifter | Andet   |
|------------------------------|--|------------------------------------|---------------------------------|----------------------|---|
| Personbil                    | Brændstofafgift (inkl. CO <sub>2</sub> -afgift på 179 kr./ton) | Befordringsfradrag                 | Ejerafgift<br>Forsikringsafgift | Registerringsafgift  | Parkeringsafgifter<br>Broafgifter                 |
| Varebil                      | Brændstofafgift (inkl. CO <sub>2</sub> -afgift på 179 kr./ton) |                                    | Ejerafgift<br>Forsikringsafgift | Registerringsafgift  | Parkeringsafgifter<br>Broafgifter                 |
| Lastbil                      | Brændstofafgift (inkl. CO <sub>2</sub> -afgift på 179 kr./ton) | Vejafgift (fra 2025)               | Ejerafgift                      |                      | Parkeringsafgifter på rastepladser<br>Broafgifter |
| Busser                       | Brændstofafgift (inkl. CO <sub>2</sub> -afgift på 179 kr./ton) |                                    | Ejerafgift<br>Forsikringsafgift | Registerringsafgift  | Parkeringsafgifter<br>Broafgifter                 |
| Tog (person og gods)         | Dansk CO <sub>2</sub> -afgift (fra 2025)                       | ETS-kvotekøb                       |                                 |                      | Betaling til Banedanmark / Sund & Bælt            |

|                      |                             |  |  |  |
|----------------------|-----------------------------|--|--|--|
| Søfart               | Dansk CO2-afgift (fra 2025) | ETS-kvotekøb <sup>1</sup>                              |  |  |
| Luftfart (indenrigs) | Dansk CO2-afgift (fra 2025) | ETS-kvotekøb <sup>2</sup><br>Passagerafgift (fra 2025) |  | Betaling til Naviair (for 'infrastruktur') |
| Luftfart (udenrigs)  |                             | ETS-kvotekøb <sup>2</sup><br>Passagerafgift (fra 2025) |  | Betaling til Naviair (for 'infrastruktur') |

For en nærmere beskrivelse af afgifterne på vejtransport henvises til De Økonomiske Råd (2021) og L74 (2023).

### 3.3. Nuværende og fremtidigt provenu

De væsentligste vejtransportafgifter i forhold til de offentlige finanser er registrerings-, ejer- og vægtafgift, samt benzin- og dieselafrgifter. Tilsammen udgjorde disse afgifter fra person- og varebiler i 2023 ca. 38 mia. kr. For at sætte det i relation til de offentlige udgifter, er der i 2024 afsat ca. 25 mia. kr. til Transportministeriets område. Det samlede provenu fra skatter og afgifter var i 2023 på 1.228 mia. kr. Heraf udgjorde vejtransportbeskatningen ca. 3%.

Dette bør sammenholdes med at befordringsfradraget i 2022 udgjorde i alt godt 22 mia. kr. (med en skatteværdi på ca. 25%), hvoraf størstedelen relaterede sig til vejtransport.

Tabel 3 – Provenu fra bilbeskatning (Danmarks Statistik, NAN1)

| Afgift                          | Provenu 2023 (mia. kr.) |
|---------------------------------|-------------------------|
| <b>Registreringsafgift</b>      | 11                      |
| <b>Ejer- og vægtafgift</b>      | 10                      |
| <b>Benzin- og dieselafrgift</b> | 17                      |
| <b>SUM</b>                      | <b>38</b>               |

Som det fremgår af Danmarks Konvergensprogram (Finansministeriet, 2023), forventes indtægterne fra registreringsafgiften at falde i de kommende år med næsten 50% fra 2015 til 2035 (fra ca. 0,8% til 0,4% af BNP).

Finansministeriets fremskrivning af registreringsafgiften er foretaget med følgende forudsætninger:

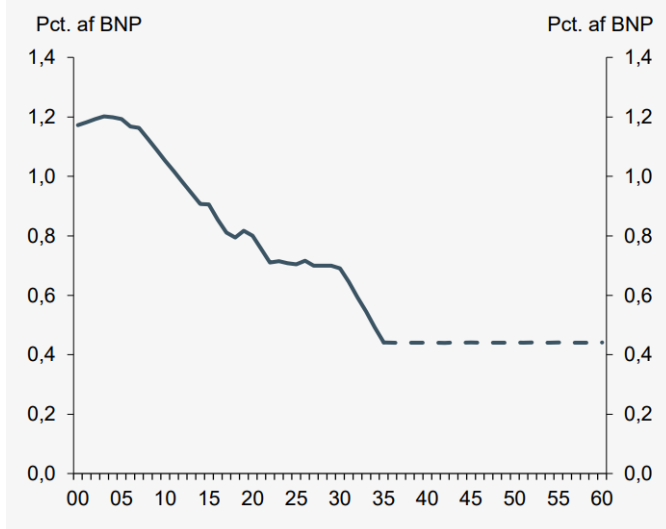
- Generelt uændret skattebelastning efter 2030. Skatte- og afgiftssatser i procent fastholdes, og punktafrgifter mv. fastsat i kronebeløb antages beregningsteknisk at følge med prisudviklingen.
- Provenu fra registreringsafgiften følger bilbestanden estimeret i klimafremskrivningerne fra Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet frem til 2035, og estimeres derefter som værende en fast andel af BNP.

Som tendensen i grafen i figur 1 antyder, virker det ikke realistisk med et konstant langsigtet provenu fra registreringsafgiften fra 2035 uden ændringer i gældende politik.

<sup>1</sup> Intra-EU, samt 50% af rejsen fra sidste (første) havn udenfor EU inden (efter) første (sidste) havn i EU. Indfases fra 1. januar 2024. Vil også dække andre drivhusgasser end CO<sub>2</sub>.

<sup>2</sup> Intra-EU. Dækker kun CO<sub>2</sub>, ikke opvarmningseffekten fra flystriber.

### Provenu fra registreringsafgiften falder i takt med udbredelsen af lavemissionsbiler



Figur 1: Estimeret langsigtet provenu fra registreringsafgiften  
Kilde: Finansministeriet (2023), figur 5.6

De faldende indtægter fra ejer- og brændstofafgifter er ikke estimeret af Finansministeriet. Med udgangspunkt i tallene refereret i Eldrup Kommissionen (2020), vil det være forventeligt, at provenuet kommer til at falde med 50% eller mere for også disse afgiftstyper. Hvis provenuet skal opretholdes i en fremtid med langt lavere indtægter fra registrerings- og ejerafgifter samt uden brændstofafgifter, vil det kræve nye måder at beskatte vejtransporten på.

#### 3.4. EU-regulering påvirker og supplerer danske afgifter

Med FitFor55-pakken blev der også vedtaget et kvotesystem for vejtransport og bygninger (ETS2), hvilket fra 2027 giver en CO<sub>2</sub>-beskatning af (brændsler til) vejtransporten, forventeligt fra ca. 1 kr./l benzin og stigende derefter (L81). Uanset mængden af danske udledninger, får Danmark en fast andel af de udstedte kvoter. En hurtigere omstilling, så vi har kvoter til overs, kan give Danmark en samfundsøkonomisk gevinst, da statens provenu overstiger omkostning for samfund til kvotekøb.

Revisionen af Eurovignet-direktivet (EU, 2022) gør, at vejafgifter fremover skal være kilometerbase-rede (ikke periode-baserede), at der for lastbiler skal differentieres<sup>3</sup> efter emissionsklasse (artikel 7ga<sup>4</sup>), samt at der for personbiler kan differentieres efter CO<sub>2</sub>-emissionsklasse (artikel 7gb). Derudover kan der differentieres efter køretøjsklasse og -type og tid, samt tillægges afgifter for eksterne omkostninger ift. luftforurening, støj og trængsel. Det understreges flere steder i direktivet, at differentieringerne ikke må have som formål at generere merprovenu.

Derudover er Energibeskatningsdirektivet under revision<sup>5</sup> til fx at afhænge af energiindhold (i stedet for af volumen) og af miljøpåvirkning, hvilket kan afføde behov for ændring af brændstofafgifterne.

<sup>3</sup> Eller alternativt anvende et CO<sub>2</sub>-emissionsbaseret tillæg

<sup>4</sup> Stk. 11 angiver dog at "anvendelse af differentiering af afgifter efter CO<sub>2</sub>-emissioner som omhandlet i denne artikel er ikke obligatorisk, hvis en anden EU-foranstaltning vedrørende CO<sub>2</sub>-prissætning af drivmidler til vejtransport finder anvendelse". Dette kunne fx være ETS2.

<sup>5</sup> Se fx: [https://taxation-customs.ec.europa.eu/green-taxation-0/revision-energy-taxation-directive\\_en](https://taxation-customs.ec.europa.eu/green-taxation-0/revision-energy-taxation-directive_en)

## 4. Principper for vejtransportbeskatning

I dette afsnit kommer vi først med et bud på nogle overordnede principper for udformningen af skatter og afgifter. Efterfølgende beskriver vi rationale for skatter og afgifter på vejtransporten. Dette udmøntes i forslag til principper for transportsektorens fremtidige beskatning.

### 4.1. Generelle principper for skatter og afgifter

De overordnede principper for god skattepolitik, som her beskrives, er inspireret af OECDs (2014) principper (*tilstrækkelighed, gennemsigtighed og enkelhed, stabilitet og forudsigelighed, retfærdighed, afvejning mellem præcision og implementerbarhed*).

#### *Tilstrækkelighed*

Indtægter fra skatter og afgifter bør som minimum være tilstrækkelige til at kompensere for de negative eksternaliteter, der forvoldes. Derudover er der et politisk bestemt niveau af offentlige services, som skal finansieres. Det kan både være udgifter til at tilvejebringe mobilitet og infrastruktur såvel som andre typer af offentlige udgifter i al almindelighed. For at have sunde offentlige finanser bør der være et afstemt forhold mellem udgifter og indtægter. Typisk fastsættes niveauet af skatter og afgifter i praksis efter udgifterne mere end omvendt. I Danmark har det modsatte dog på et overordnet niveau mht. dansk udgifts- og skattepolitik været tilfældet, siden vedtagelsen af budgetloven i 2012.

Der er særlige udfordringer med at fastlægge et niveau der kan kompensere for de negative eksternaliteter ved globale klimaforandringer, hvor niveauet er omgærdet af stor usikkerhed. Udfordringen vil være mindre i en fremtid hvor klimamålene er nået.

#### *Gennemsigtighed og enkelhed*

Det bør være nemt at gennemskue og forstå for borgerne, hvad de skal betale i skatter og afgifter og hvorfor. Derudover er det nemmere at administrere for myndighederne, så der for hver indkrævet krone går mindst muligt til at administrere indkrævningen. Gennemsigtighed og enkelhed kan også bidrage til at mindske risikoen for skatteunddragelse. Princippet fordrer til at vælge gode skatteobjekter – hermed menes objekter, som er nemme at beskatte. Immobiler såsom ejendomme, biler og naturressourcer kan ikke uden videre flyttes eller erstattes med varer købt i udlandet, hvilket gør dem til gode skatteobjekter. Diskussionen om gode skatteobjekter relaterer sig desuden til principperne *stabilitet og forudsigelighed* samt *retfærdighed*.

#### *Stabilitet og forudsigelighed*

Det kan være en fordel at indkræve skatter og afgifter, som er stabile og forudsigelige i deres størrelsesorden. Dette er til dels af hensyn til den generelle planlægning af de offentlige finanser. F.eks. kræver investeringer og vedligehold af infrastruktur langsigtet planlægning, hvor forudsigelighed er en fordel. Et fokus kan være ikke at indkræve for store andele fra konjunkturfølsomme kilder. Stabilitet og forudsigelighed gør det også nemmere for virksomheder og borgere at planlægge deres økonomi uden store overraskelser. Det er særligt vigtigt for transportmidler, da det er forbundet med en stor omkostning og ofte låntagning for mange at anskaffe et køretøj. Det samme gælder for virksomheder og deres investeringer i materiel og mennesker.

#### *Retfærdighed*

Retfærdighed kan defineres på mange forskellige måde. Hvordan man forstår retfærdighed, er ofte et subjektivt, personligt spørgsmål og hænger sammen med overbevisninger af moralsk og ideologisk karakter. I én definition af retfærdighed er det centralt, at ingen skal afkræves skatter og afgifter på et

uklart og uigennemsigtigt grundlag, da myndighederne på den måde udøver en for stor magt over borgerne, uden at borgerne kan gøre indsigelser på et oplyst grundlag. Dette er relateret til princippet om *gennemsiglighed og enkelthed*. At indkrævningen er tilstrækkelig og altså hverken uforholdsmæssig stor eller for lille til at dække eksternaliteter er et andet aspekt af retfærdighed, der er relateret til princippet om *tilstrækkelighed* ud fra logikken om, at "forureneren betaler".

Social retfærdighed forstået som lighed er en definition af retfærdighed, hvor der tages hensyn til den enkeltes økonomiske formåen. I denne forståelse af retfærdighed er det ofte et ønske, at skatter og afgifter omfordeler og er progressive. Eventuelt kan personer med indkomst under et vist niveau opnå fradrag eller helt undtages for visse skatter.

Udover socioøkonomisk omfordeling kan man også vælge at prioritere geografisk omfordeling. I det nuværende beskatningssystem er befodringsfradraget et eksempel på en geografisk omfordeling, idet der er særlige satser for yderkommuner og småøer, hvor de kan opnå fradrag for større afstande. Fradraget fungerer også som en omfordeling fra by til land, da det omfordeler fra områder med mange arbejdspladser til områder med færre arbejdspladser relativt til befolkningens størrelse.

En anden måde at tage hensyn til geografi kunne være at tilbageføre kompensationen for eksternaliteter til de berørte områder (kommuner). Her tænkes i nærværende kontekst særligt på kompensation for støj- og luftforurening, hvor borgere langs store veje og i byerne er mest påvirket af den mestendels udefrakommende trafik.

#### *Afvejning mellem præcision og implementérbarhed*

I praksis vil det altid være behæftet med usikkerhed at bestemme alle satser af skatter, afgifter og eventuelle fradrag. De præcise værdier af areal, tid, forurening mv. er baseret på et datagrundlag, som hurtigt kan blive kompliceret. Desuden er vidensgrundlaget ofte dynamisk og i forandring over tid, når vi enten opnår nye indsigter, eller som samfundets prioriteter ændres. Derfor vil der altid ske en *afvejning mellem præcision og implementérbarhed*.

Hvis man tager udgangspunkt i de øvrige principper, kan der eksempelvis opstå en konflikt mellem at sikre *tilstrækkelighed og retfærdighed*, hvor det ene princip taler for, betaling for at være sikker på at betale for eksternaliteterne, mens det andet princip taler for, at man ikke overbeskatter borgere og virksomheder. Der må findes en balance i afvejningen af risikoen for enten det ene eller det andet. Her kan det være en rettesnor at læne sig op ad princippet om *gennemsiglighed og enkelthed*, da det i det mindste vil gøre grundlaget for beskatning mere transparent. Et argument for at prioritere *tilstrækkelighed, gennemsiglighed, enkelthed og implementérbarhed* og risikere at gå en smule på kompromis med *præcision* og visse definitioner af *retfærdighed* kan være, at det vil give en mere effektiv og letforståelig opkrævning, hvilket er særligt vigtigt, hvis det er ønskeligt, at den aktuelle afgift skal føre til adfældsændringer.

## **4.2. Skatter og afgifter for vejtransporten – hvad skal finansieres og hvordan?**

Overordnet er der to rationaler for at beskatte vejtransporten: Dels for at dække omkostningerne ved infrastrukturen i fravær af direkte brugerbetaling, dels de negative eksternaliteter ved at benytte den. Betalingen for negative eksternaliteter bør som minimum svare til eksternaliteternes omfang.

De væsentligste eksternaliteter er trængsel, ulykker, klimaudledninger, luftforurening, støj og arealeffekter bl.a. i form af den plads, som infrastrukturen optager, og de barriereeffekter, det har på dyrelivet. Nogle af disse eksternaliteter vil i fremtiden blive mindre grundet elektrificering, mens andre vil være uforandrede eller endda større, hvis ikke der gøres noget (fx mht. trængsel).

Omfanget af investeringer i anlæg af infrastruktur, og dermed finansieringsopgaven (også til drift) er politisk bestemt. Infrastruktur er forudsætningen for et ønsket niveau af mobilitet i samfundet, som understøtter samfundets udvikling og funktionalitet. Det kan være et bedre match mellem arbejdstager og arbejdsgiver, geografisk sammenhængskraft, sundhedsfremme eller turisme for at nævne

nogle eksempler. En lang række politiske mål kan opnås og/eller understøttes gennem anlæg af infrastruktur. Sådanne mål og det ønskede niveau af mobilitet bør defineres i en national mobilitetsstrategi (CONCITO 2024a), i stedet for at afhænge af (eller blive drevet af) indtægter fra beskatning af vejtransporten<sup>6</sup>.

Mobilitet er ikke et mål i sig selv, men et middel til at opnå andre mål. Med andre ord, er der også positive eksternaliteter. Ud fra den logik kan man argumentere for, at det giver mening at finansiere udgifterne til at tilvejebringe mobilitet gennem de mere generelle skatter (indkomstskat, moms, selskabsskat osv.), fremfor at al mobilitet finansieres gennem eksplicite skatter relateret til mobilitet eller brugerbetaling. Dette er i høj grad tilfældet i Danmark, da mobilitet udbydes som et fælles gode, hvorefter der er en lav grad af egenbetaling for at benytte vejinfrastrukturen. Det eneste vejstykke med direkte brugerbetaling er pt. Storebæltsbroen.

En anden væsentlig årsag til at finansiere anlæg af infrastruktur fra "den store kasse" er, at det ofte er meget omkostningskrævende at etablere ny infrastruktur. Infrastrukturinvesteringer afskrives over mange år, ofte 50 år for store infrastrukturprojekter. Når pengene tages fra "den store kasse", er finansieringen på plads, og det sikrer projektets tilblivelse. Ved store beløb kan det dog, for ikke at belast statsens budgetter, give mening at lånefinansiere via særlige selskabskonstruktioner som med de faste forbindelser ved Storebælt, Øresund og Femern. Dette er dog både tungt og påkalder sig i stigende grad interesse fra EU's konkurrencekommissær<sup>7</sup>.

Vedligehold af infrastruktur kan både finansieres over skatterne og afgifterne. Indlejret i finansieringen af et anlægsprojekt vil der gennem anlæggets levetid være et forventet niveau af vedligehold, som kan være dækket af skatter. Dog anvender og slider den enkelte trafikant i varierende grader på infrastrukturen. Derfor kan man også argumentere for, at vedligehold som afhænger af den faktiske anvendelse skal være dækket af forbrugsafgifter, fordi slid er en negativ eksternalitet ved at benytte infrastrukturen. Det kan være i form af en vejafgift, som er tilrettet efter antal kilometer kørt og køretøjets vægt. Lastbiler slider f.eks. mere end personbiler pga. det større akseltryk.

### 4.3. Forslag til principper for vejtransportens beskatning

#### 4.3.1. Lad forurenere betale – og send pengene tilbage til de ramte

Alle eksternaliteter (støj, luftforurening, trængsel osv.) skal prissættes i deres fulde omfang. Eksternaliteternes omkostning kan indeholdes i diverse skatter og afgifter, men det bør være transparent hvor og hvordan. Hvor det er muligt, bør værdien af eksternaliteten tilbageføres til de områder, der oplever de negative følgevirkninger, med henblik på forebyggelse<sup>8</sup> eller afhjælpning. F.eks. er borgerne i omegnskommunerne i højere grad udsat for vejstøj fra motorvejsnettet, fortrinsvis forårsaget af borgere fra andre kommuners kørsel. Ved kompensation for eksternaliteter skal der dog tages højde for, at der fortsat er et incitament til at mindske eller hvis muligt helt eliminere eksternaliteter fremfor at blive økonomisk afhængig af provenuet.

---

<sup>6</sup> F.eks. bruges indtægterne på Storebælt aktuelt til medfinansiering af diverse infrastrukturprojekter. Og i Norge er der eksempler på at den kollektive trafik afhænger af at bilerne fortsat betaler: "Færre biler betyr mindre inntekter fra bomstasjonene, selve pengemaskinen til kollektivtrafikken i Oslo og Akershus."

<https://www.nrk.no/stor-oslo/faerre-biler-i-bomstasjonene-betyr-mindre-penger-til-kollektivtrafikken-1.16918680>

<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_3009](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_3009)

<sup>8</sup> Fx vil en trængselsafgift skubbe nogen fra bil til cykel/kollektiv trafik, hvilket kan kræve udbygning af disse, jf. fx De Økonomiske Råd (2021).

### 4.3.2. Send købssignaler via registreringsafgiften

Faste aktiver såsom køretøjer er gode skatteobjekter. Når det gælder incitamenter for hurtigere omstilling og ressourceeffektivitet er en registreringsafgift differentieret efter bilers udledningsklasse, energieffektivitet og/eller vægt en fornuftig beskatning, da de adfærdsmæssige effekter af at betale en større éngangssum er større end ved årlige, løbende ejerafgifter (Transport & Environment, 2022). Den kan eventuelt også differentieres efter køretøjets produktionsudledning, særligt i fremtiden, hvor disse tal forventes at være bredt tilgængelige, i det omfang produktionsprisen ikke allerede inkluderer en sådan afgift<sup>9</sup>.

### 4.3.3. Giv incitament til arealeffektivitet

Areal er også et begrænset gode og bør behandles derefter. Når areal er optaget af eller påvirket af negative eksternaliteter fra infrastruktur (f.eks. udsat for trafikstøj), kan arealet ikke anvendes på anden vis eller vil have begrænsede mulige anvendelser. For alle typer af areal gælder det, at værdien kan variere. Nogle områder har høj værdi for biodiversitet, noget jord er bedre egnet som landbrugsjord end andet, og andre steder igen er der høje grundpriser, fordi mange ønsker at have bolig eller erhverv netop der<sup>10</sup>.

Der er ud over det direkte arealforbrug til veje og parkering også den sammenhæng mellem transport og arealanvendelse, at hvis man øger billig transport (inkl. befordringsfradraget), øges også byspredning, og dermed areal- og ressourceforbruget. Hvis man bor udenfor de større byer, bor man typisk større, og infrastrukturen fremmer at man kører til job og ærinder – se mere i (CONCITO 2024b). I og med der i forvejen er pres på arealbehovet, taler dette for at indtænke arealaspektet i beskatningen af vejtransport.

En trængselsafhængig beskatning af vejbenyttelse vil bidrage til dette, da det skaber et incitament til både kortere transport (mindre byspredning) og mindre '1 person i 1 bil'-kørsel (mindre areal til infrastruktur).

### 4.3.4. Prissæt infrastrukturen og dens anvendelse

Som beskrevet har samfundet tre typer af infrastrukturudgifter: Anlæg, vedligehold uafhængigt af anvendelse og vedligehold, som afhænger af anvendelse. Ovenfor argumenteredes for at investering mht. anlæg bør indgå i mere overordnede strategiske overvejelser. Derfor foreslår vi at der opkræves to typer af afgifter: Dels en afgift afspejlende udgiften ved at stille infrastrukturen til rådighed (typisk afhængig af et køretøjs vægt og størrelse), dels den ekstraudgift som faktisk kørsel afstedkommer (typisk afhængig af vægt og kørte km).

## 4.4. Yderligere afledte effekter fra ændret bilbeskatning

Når bilbeskatningen gør det mere (eller mindre) favorabelt at have og køre bil, kan det have effekter på andre transportformer. Eksempler herpå er:

- **Mindre cykling:** Billigere bilkørsel kan føre til, at flere tager bilen i stedet for cyklen på de korte ture, hvilket vil have negative sundhedsmæssige effekter. Dette er pt. kun værdisat i transportanalyser (som en gevinst ved cykling), men ikke i velfærds-/skatteanalyser, på trods af at de sundhedsmæssige gevinster er større end de prissatte eksternaliteter<sup>11</sup>. Man kunne derfor

---

<sup>9</sup> Bilproducenter i EU er aktuelt omfattede af ETS, men der er endnu ikke CO<sub>2</sub>-afhængig importtold (CBAM) tilsvarende fx import af stål

<sup>10</sup> Dette kan tale for en mere generel ændring af vores arealbeskatning (grundskyld), hvilket vi dog ikke vil gå ind i her.

<sup>11</sup> Se fx: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/ecca.12497>

argumentere for at de første km af en vejafgift skulle være dyrere, for at opveje den sundhedsudgift (fra eget ringere helbred) man pålægger resten af samfundet.

- **Dårligere økonomi i kollektiv transport:** Jo flere der tager bilen i stedet for bussen, des sværere bliver det at bevare bus-serviceniveauet. Det velfærdsmæssige tab for dem som rammes af et lavere serviceniveau indregnes pt ikke når man overvejer investeringer i offentlig transport. Dette står i modsætning til, at man, når der fx ved afgiftsomlægninger regnes på den velfærdsmæssige gevinst af en bil, indregner en værdi af, det at have en bil.

## 5. Konkrete beskatningselementer

I det følgende foreslås konkrete beskatningselementer og rationale for disse i en dansk kontekst, hvor vi allerede har et omfattende skatteapparat.

### 5.1. Registreringsafgift for person- og varebiler

CONCITO har ikke en holdning til niveauet af en registreringsafgift ud over, hvad eksternaliteter måtte tilsige. Det vigtigste, vi kan anbefale, er derfor, at den er differentieret efter køretøjets vægt og energi-effektivitet for at fremme køb af mere ressourceeffektive og mindre forurenende køretøjer. Fastlæggelsen bør tage højde for at registreringsafgiften har en større adfærdseffekt end løbende afgifter, da mennesker har en tendens til at undervurdere omfanget af fremtidige udgifter, hvorfor en årlig afgift i mindre grad vil påvirke valget af køretøj (Transport & Environment, 2022).

### 5.2. Mobilitetsbidrag

Den årlige ejerafgift omdøbes til et "mobilitetsbidrag". Mobilitetsbidraget afspejler den omkostning der er ved, at der står et vejnet klar til afbenyttelse, og skal derfor varieres efter vægt (og også gerne størrelse<sup>12</sup>).

### 5.3. Drivmiddelafgift

På sigt vil vejtransporten blive drevet af el. El-produktionen er klimabeskattet via EU's kvotesystem (ETS). Frem til da bør andre drivmidler pålægges en CO<sub>2</sub>-afgift. Andre eksternaliteter håndteres via tillæg til vejafgift, jf. nedenstående.

### 5.4. Vejafgift, varieret (som minimum) på afstand, tid og sted

Vejafgifter bør afspejle de eksternaliteter (gener), der er forbundet med kørselens omfang. Det er således en dynamisk størrelse, i hvilken der bør indgå en række parametre.

Først og fremmest indgår **antal kørte kilometer** som en faktor i beregningen af afgiften, for at afspejle vejslid. Dernæst indgår **tid og sted** for at beskatte og afhjælpe trængsel. Dette tydeliggør for den enkelte bilist hvad omkostningen for de andre trafikanter er, og giver et økonomisk incitament til i de mest trafikerede områder på de mest trafikerede tidspunkter at flytte ens kørsel eller benytte et andet transportmiddel. Derved øges også fremkommeligheden for erhvervslivet og for dem, der har et uopsætteligt kørselsbehov.

---

<sup>12</sup> I dag optager vejinfrastrukturen ca. 5% af Danmarks areal jf. Danmarks Statistik. Hvis man inkluderer det estimerede areal til parkering med udgangspunkt i 3 mio. biler, er det yderligere 5%, da hver bil erfaringsmæssigt medfører 4-6 parkeringspladser (TØI, 2016). En yderligere overvejelse kunne være at variere bidraget geografisk, da værdien af vejnettet er forskellig alt efter hvor man bor i landet.



Dernæst indgår **støj og luftforurening** (partikelforurening), som der fortsat vil være ved elektrificering, om end i mindre omfang<sup>13</sup>. Ved højere hastigheder og ved tungere køretøjer er påvirkningen større. Derfor er køretøjets **vægt** også et parameter. I lighed med trængsel er eksternaliteten størst, hvor flest mennesker bliver påvirket. Sted spiller derfor også ind i vurderingen af eksternalitetens omfang for støj og luftforurening.

Det kan være en overvejelse om køretøjets udformning udover vægt bør indgå som et parameter, da højere køretøjer såsom SUV'er og varebiler fører til mere alvorlige ulykker og flere dødsfald end lavere køretøjer (Edwards & Leonard, 2022).

Samlet set bør sammensætningen af vejafgiften gøre det dyrest at køre i byerne i myldretiden i et tungt, højt køretøj ved høj hastighed, mens det vil være billigst at køre i landdistrikterne i ydertimerne i et mindre, lavt køretøj ved lav hastighed. Princippet om enkelthed og gennemskuelighed kan dog tale for mere simple modeller. Et eksempel på dette findes i De Økonomiske Råds analyse (2021), gengivet i Tabel 4: Eksempel på gennemsnitlige eksterne vejafgiftselementer (side 72, De Økonomiske Råd, 2021). CO<sub>2</sub> / klima indgår ikke, da analysen håndterer dette via drivmiddelafgifter.

Anm. Alle tal er 2019-tal. Trængselsafgifterne varierer på tværs af modellens 800 geografiske zoner (fra 0-15 kr./km), og hvorvidt kørslen foregår i eller udenfor myldretid. I tabellen er der angivet den gennemsnitlige, kørselsomfangsvægtede afgift for kørsel fra hhv. by- og landzoner.

*Tabel 4: Eksempel på gennemsnitlige eksterne vejafgiftselementer (side 72, De Økonomiske Råd, 2021). CO<sub>2</sub> / klima indgår ikke, da analysen håndterer dette via drivmiddelafgifter.*

*Anm. Alle tal er 2019-tal. Trængselsafgifterne varierer på tværs af modellens 800 geografiske zoner (fra 0-15 kr./km), og hvorvidt kørslen foregår i eller udenfor myldretid. I tabellen er der angivet den gennemsnitlige, kørselsomfangsvægtede afgift for kørsel fra hhv. by- og landzoner.*

|             |      | Trængsel | Ulykker | Luftforurening | Støj | Vejslid | I alt |
|-------------|------|----------|---------|----------------|------|---------|-------|
| Benzinbiler | By   | 0,63     | 0,95    | 0,09           | 0,11 | 0,01    | 1,79  |
|             | Land | 0,27     | 0,15    | 0,02           | 0,01 | 0,01    | 0,44  |
| Dieselbiler | By   | 0,63     | 0,95    | 0,22           | 0,11 | 0,01    | 1,92  |
|             | Land | 0,27     | 0,15    | 0,08           | 0,01 | 0,01    | 0,52  |
| El-biler    | By   | 0,63     | 0,96    | 0,01           | 0,04 | 0,01    | 1,65  |
|             | Land | 0,27     | 0,16    | 0,01           | 0,01 | 0,01    | 0,46  |

Det bemærkes at fuld internalisering af eksternaliteterne vil føre til en højere beskatning af lastbiler, som pt. er underbeskattet.

Indførelse af en vejafgift som her beskrevet kan ske med den teknologi og de processer som fra 2025 vil blive anvendt til opkrævning af vejafgifter for lastbiler<sup>14</sup>.

## 5.5. Befordringsfradrag

Befordringsfradraget blev indført i 1959 med det formål at fremme mobiliteten på arbejdsmarkedet, og derved øge samfundets produktivitet. I en tid med trængselsudfordringer kan det dog forekomme

<sup>13</sup> De mest skadelige partikler er fra bremses, som der vil blive meget mindre af, pga. regenerativ opbremsning (motorbremse), men også dækparkter vil blive færre, og de kommer også mest ved højere fart, hvor der ikke bor så mange. Se mere i 'Non-exhaust Particulate Emissions from Road Transport', OECD, 2020: <https://doi.org/10.1787/4a4dc6ca-en>

<sup>14</sup> I det omfang at der skal differentieres på vægt og højde kan adgang til bilregisterdata for udenlandske biler dog blive en udfordring

modstridende med den ene hånd at fremme længere transportafstande (og dermed også bosætning længere væk fra arbejde, hvilket typisk fører til højere arealanvendelse), samtidig med at man – som er det underliggende tema i dette notat – med den anden hånd indføre vejafgifter. Det bør derfor overvejes at udfase<sup>15</sup> befodringsfradraget.

Hvis man oplever et større tab ved en udfasning, kan det grundlæggende bunde i en af to situationer:

- a. Man pendler noget over 12 km, via kollektiv transport: Hvor der er kollektiv transport, er der formentlig også tæthed nok til at være biltrængsel, hvorved der vil være provenu til at forbedre den kollektive transport.
- b. Man pendler noget over 12 km i bil, fordi der ikke er kollektiv transport: Så vil det typisk betyde at man skattemæssigt vil slippe billigere end i dag, fordi biler bliver billigere i anskaffelse og vejafgiften er lav hvor der ikke er trængsel (som typisk er de samme områder hvor der ikke er kollektiv transport).

Hvis der er et politisk ønske om at tilgodese udvikling af visse af egne af landet fremfor andre, bør det derfor overvejes gjort på anden vis.

### **5.6. Eventuelt provenutillæg**

Hvis man politisk set ønsker at inddrive et merprovenu fra beskatning af transport, bør dette fremgå eksplicit, så det ikke blandes sammen med betaling for eksternaliteter, af hensyn til transparens i grundlaget for beskatningen. Dette kan være i form af provenutillæg. De øvrige afgifter kan stort set fastsættes og opdateres mere administrativt, da de er forbundet med eksternaliteternes omfang. Den politiske diskussion burde således kunne begrænses til at omhandle et eventuelt provenutillæg.

---

<sup>15</sup> Eller, på baggrund af en samfundsøkonomiske analyse, at erstatte det med andre tiltag

## 6. anbefalinger

### 6.1. Fastlæg designprincipper for fremtidens beskatning af vejtransport, centreret om vejafgifter

Som indledningsvist argumenteret bør vi fremme et klimaneutralt og ressourceeffektivt transportsystem. For at opnå dette anbefaler vi på baggrund af ovenstående, at den langsigtede vejtransportbeskatning – både for person-/varebiler og lastbiler – fastlægges ud fra følgende principper (jf. afsnit 4.3):

1. Indfør **generelle vejafgifter** afspejlende vejslid og kørslens eksternaliteter, varieret som minimum efter transportmiddelklasse og kørslens afstand, tid og sted
2. Erstat brændstofafgiften med dels et stedafhængigt **miljøtillæg til vejafgiften** dels med en **CO<sub>2</sub>-baseret drivmiddelafgift**.
3. Erstat ejerafgiften med et **mobilitetsbidrag**, afspejlende værdien af og omkostningen ved at vejnettet står klart til anvendelse.
4. Bevar **registreringsafgiften**, men som et rent købssignal ift. eksternaliteterne fra emissioner og vægt.
5. **Tilbagefør** så vidt muligt eksternalitetsbaserede indtægter til de myndigheder som repræsenterer de ramte borgere og/eller som for midlerne kan lave tiltag der mindsker eksternaliteterne.
6. Overvej at udfase **befordringsfradraget**.

Nedenstående tabel opsummerer hvordan dette konkret kunne udmøntes.

Tabel 5 – Skatteelementer og deres motivation

| Motivation – overordnet                                     | - detaljeret <sup>16</sup> | Skatteelement                               | Provenu til ...  |
|---|----------------------------|---|--|
| Betaling for generne andre påføres når man kører            | Forurening                 | Stedsbestemt tillæg til vejafgift           | Regionen, som ansvarlig for sundhed + trafiksel-skaber |
|   | Støj                       | Stedsbestemt tillæg til vejafgift           |  |
|   | Trængsel                   | Tid- og stedsbestemt tillæg til vejafgift   |  |
|   | CO <sub>2</sub>            | Drivmiddelafgift, samt %-rabat på vejafgift | Staten   |
|   | Uheld                      | Vejafgift                                   | Staten   |
| Betaling for brug af de fælles ressourcer                   | Infrastrukturbrug          | Vejafgift                                   | Vejmyndighed   |
|   | Infrastrukturadgang        | Mobilitetsafgift                            | Vejmyndighed   |
| Sikre at folk køber ressource- og energieffektive køretøjer | Vægt, bredde, længde       | Registreringsafgift                         | Staten   |

I fald man politisk ønsker mere provenu end ovenstående tilsiger, bør dette fremgå eksplicit, fx i form af et **provenubidrag**.

<sup>16</sup> Samme elementer som i Transportøkonomiske Enhedspriser (i det omfang de findes der)

## 6.2. Forbered indfasningen af vejafgifter for vare- og personbiler

I forhold til indfasning af generelle vejafgifter ser vi to væsentlige problematikker som vi anbefaler håndteret, både af rimelighedshensyn, og for ikke at skabe for meget modstand mod omstillingen til det nye beskatningssystem.

### 6.2.1. Undgå dobbelt- / efterbeskatning

For at undgå at bilister som allerede har betalt (værdibaseret) registreringsafgift kommer til at betale mere i samlet afgift, end en bilist der køber tilsvarende bil efter omlægningen, bør det overvejes fx ved skæringsdatoen at kreditere eksisterende bilisters vejafgiftskonto<sup>17</sup> med et beløb svarende til hvor meget registreringsafgift man ville få tilbage, hvis bilen blev eksporteret (alternativt noget mere simpelt, oprundet til borgerens fordel).

### 6.2.2. Undgå opbremsning af elektrificeringen

En udmelding om at alle biler (også elbiler) i fremtiden skal betale vejafgifter kan føre til en opbremsning i skiftet til elbiler<sup>18</sup>. Særligt hvis et køb af en fossilbil til samme pris kan give et kontant indskud på ens vejafgiftskonto, jf. ovenstående. I en overgangsperiode anbefaler vi derfor at udnytte Eurovignetdirektivets muligheder for at give en CO<sub>2</sub>-baseret rabat på vejafgifterne, for ikke at bremse omstillingen. Denne rabat kan så udfases frem mod 2035, hvorefter det slet ikke er muligt at købe nye fossilbiler.

## 6.3. 'Varm op' via strukturelt rigtige skridt der kan gøres her og nu

Både omstillingsmæssig og strukturelt giver det mening at lave tiltag der flytter beskatning af fossilbiler fra ejerskab til kørsel – en fossilbil der holder i garagen, gør jo ingen skade, hverken klima- eller trængselsmæssigt.

Regeringen har med forøgelsen af dieselaafgiften (fra 1. januar 2025) allerede vist at en sådan omlægning både teknisk og politisk lader sig gøre. Vi anbefaler derfor at den kommende indfasning af EU's kvotesystem for vejtransport (og bygninger) suppleres dels med højere brændstofafgifter på både diesel og benzin (kompenseret via ejerafgiften), dels med *midlertidige* afbødende, socialt/geografisk motiverede tiltag, i tråd med ETS2-reguleringens krav om at landene skal udarbejde *Social Climate Plans* til udmøntning af midlerne i *Social Climate Fund*.

---

<sup>17</sup> Alternativt på kontoen for mobilitetsbidrag, for ikke at give incitament til at køre 'gratis'. Eller, i yderste konsekvens, kunne beløbet indsættes direkte på borgerens NemKonto.

<sup>18</sup> Og visse afgiftsudformninger kan også direkte føre til langsommere indfasning af elbiler (De Økonomiske Råd, 2021)

# Appendiks A: Arealanvendelsens betydning for vejtransporten og dens beskatning

Som beskrevet i indledningen hænger den fremtidige arealanvendelse tæt sammen med det fremtidige mobilitetssystem, og dermed også med beskatningen af vejtransporten. Både i forhold til at forme en ønsket arealanvendelse og i forhold til at beskatte den faktiske arealanvendelse og det resulterende mobilitetssystem fornuftigt.

Til at illustrere dette, bruges i det følgende afsnit de scenarier for fremtidens arealanvendelse, der er beskrevet i CONCITO's Bosætnings- og Mobilitetsanalyse (CONCITO, 2024b). Analysen beskriver illustrative fremtidsbilleder anno 2050 for både by og land med tre grundbetingelser om klimarobusthed, klimaneutralitet og høj trivsel, samt implikationerne heraf for det byggede miljøes arealforbrug. På baggrund heraf opridser vi kvalitativt *konsekvenserne* vejbeskatningsmæssigt, i de forskellige (stiliserede) fremtider.

Vi antager, at *registreringsafgiften* og *drivmiddelafgiften* vil være det samme for alle scenarier, mens kun *mobilitetsafgiften* og *vejafgifter* påvirkes af arealanvendelsen, da de bestemmes af infrastrukturens omfang og udformning samt kørselsmønstret relativt til det bebyggede miljø. Deres størrelse (relativt til den aktuelle udvikling) beskrives ud fra principperne om betaling for eksternaliteter ved konkret kørsel, og for værdien af at kunne køre.

## 6.4. Fremtidsbillede I: Byerne fortættes

I en fremtid, hvor byerne fortættes, bor vi mindre spredt, og der er taget udgangspunkt i planlægningsprincipper for tilgængelighed såsom 15-minutters byen. Den lokale mobilitet er mestendels aktiv (gang og cykling), mens længere ture foretages med kollektiv transport. Bilejerskab er faldet markant, og vejarealer omdannes mange steder til andre formål.

Fordi byerne er tætte, og der er mange formål, som kæmper om pladsen, er de bymæssige arealer meget værd. Desuden bor der mange mennesker på relativt lidt plads, hvorfor eksternaliteter rammer mange mennesker på én gang. I dette tilfælde er mobilitets- og vejafgifter relativt høje.

*Mobilitetsafgiften* afspejler værdien af det areal, som vejnettet optager. *Vejafgiften* adresserer primært eksternaliteter forbundet med kørsel. Afgiften er derfor høj og stiger dynamisk med niveauet af trængsel, forurening osv.

## 6.5. Fremtidsbillede II: Byerne spredes

I en fremtid, hvor byerne spredes, fortsætter de nuværende tendenser herunder omfattende brug af barmarksanlæg. Mobiliteten er i høj grad bilafhængig som følge af spredning af bosætning og funktioner. Bilejerskabet er uændret relativt til i dag, og der er lang pendlingstid. Det byggede miljø optager mere areal, og byerne domineres fortsat af veje til bilkørsel.

I dette scenarie er *mobilitetsafgiften* højere end i det første, da der skal reserveres mere areal og bruges flere ressourcer på at udbygge og vedligeholde vejnettet. En afbødende effekt er, at arealet muligvis har en lavere værdi per kvadratmeter, afhængigt af prisforholdet mellem centralt beliggende arealer, der kan bruges til urbane formål, eller mere perifert beliggende arealer, der kan anvendes til f.eks. biodiversitet, energi eller fødevarerproduktion. *Vejafgiften* er lavere, medmindre der er tale om et scenarie med trængsel, fortrinsvis i myldretiden. Færre mennesker udsættes for meget koncentreret forurening, men til gengæld er trafiksikkerheden dårligere for gående og cyklister, hvilket kan trække op i vejafgiftens størrelse..

## 6.6. Fremtidsbillede III: Klyngebosætning på landet

I denne fremtid er der sket en koncentration af bosætningen på landet til strategisk udvalgte landsbyer, som følger principper om landsbyklynger for at opnå tilstrækkeligt grundlag for hverdagslivets funktioner såsom skoler, supermarkeder og fritidsbeskæftigelser. I de øvrige landområder er der blevet mere plads til natur og biodiversitet fremfor menneskelig aktivitet. Der er høj tilgængelighed indenfor klyngen, men større afstande udenfor. Der er sket en vis fortætning af bygningsmassen indenfor de eksisterende landsbyers udstrækning. Den lokale mobilitet er fortrinsvis aktiv (gang og cykling), og hverdagslivet kan leves indenfor klyngen. Udenfor klyngen kræver transport en kombination af kollektiv trafik, delemobilitet og privatbilisme. Nogle veje er derfor nedlagt, mens andre er kommet til.

I dette scenarie er *mobilitetsafgiften* formentlig uændret, da infrastrukturens omfang fortsat er betydeligt, men arealerne er ikke så værdifulde som i byerne. *Vejafgiften* er lavere pga. færre påvirkninger af eksternaliteter, mindre/ingen trængsel.

## 6.7. Fremtidsbillede IV: Spredt bosætning på landet

I dette scenarie er der spredt bosætning i landområderne, hvilket medfører et stort arealforbrug til vejinfrastruktur relativt til antallet af indbyggere. Der er høj grad af bilafhængighed og lang pendlingstid. Der er ikke grundlag for kollektiv transport, hvorfor mobilitetsbehov dækkes af frivillige landsbybusser og flextrafik.

Med samme argumentation som ovenfor betyder dette at *mobilitetsafgiften* er endnu højere end i fremtidsbillede II og III, og at *vejafgiften* er lavest, pga. lavere eksternaliteter.

Table 6 - Opsummering af den kvalitative indvirkning af de forskellige mulige arealanvendelser på beskatningselementernes størrelse, relativt til nuværende udvikling

|                     | By-scenarier   |  | Land-scenarier   |                              |
|---------------------|--|--|--|------------------------------|
|                     | Byerne fortættes   | Byerne spredes                                       | Klyngebosætning på landet                                    | Spredt bosætning på landet   |
| Registreringsafgift | Ens for alle scenarier   |  |  |                              |
| Mobilitetsafgift    | Uændret, da vejarealet er mindre, men mere værdifuldt                    | En del højere, da vejarealet øges i bymæssigt område | Uændret, da vejarealet er uændret, men med lidt højere værdi |                              |
| Drivmiddelafgift    | Ens for alle scenarier   |  |  |                              |
| Vejafgift           | Højere grundet øget tæthed af mennesker udset for forurening og trængsel | Uændret, måske lidt lavere pga. mindsket tæthed      | Lavere, pga. mindsket tæthed                                 | Lavere, pga. mindsket tæthed |

## Litteratur / referencer

- Agora Verkehrswende (2023). Fair Prices in Road Transport. <https://www.agora-verkehrswende.de/en/publications/fair-prices-in-road-transport/>
- CONCITO (2014). Klimavenlig transportbeskatning. <https://concito.dk/udgivelser/klimavenlig-transportbeskatning>
- CONCITO (2016). Klimavenlige bilafgifter. <https://concito.dk/udgivelser/klimavenlige-bilafgifter>
- CONCITO (2023a). Parkering i byer. <https://concito.dk/udgivelser/parkering-byer>
- CONCITO (2023b). Hvordan kan vi hurtigere nedbringe personbilernes emissioner? <https://concito.dk/concito-bloggen/hvordan-kan-vi-hurtigere-nedbringe-personbilernes-emissioner>
- CONCITO (2024a). National Mobilitetsstrategi.
- CONCITO (2024b). Det byggede miljøes betydning for fremtidens arealanvendelse, CONCITO (under udgivelse), 2024
- De Økonomiske Råd (2021). *Økonomi og Miljø 2021 – Kapitel 1: Beskatning af privatbilisme*. De Økonomiske Råds Sekretariat, 2021.
- Edwards, Mickey & Leonard, Daniel (2022). *Effects of large vehicles on pedestrian and pedalcyclist injury severity*. Journal of Safety Research. Vol. 82. September 2022. Pp. 275–282. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0022437522000810?via%3Dihub>
- EU (2022). *Europa-parlamentets og Rådets Direktiv (EU) 2022/362 af 24. februar 2022 om ændring af direktiv 1999/62/EF, 1999/37/EF og (EU) 2019/520, for så vidt angår afgifter på køretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer (Eurovignette-direktivet)* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022L0362>
- Finansministeriet (2023), *Danmarks Konvergensprogram 2023*, Finansministeriet [https://fm.dk/media/27116/danmarks-konvergensprogram-2023\\_web.pdf](https://fm.dk/media/27116/danmarks-konvergensprogram-2023_web.pdf)
- Incentive/DI (2023). *Landsdækkende roadpricing for person-, vare- og lastbiler*. Incentive-rapport for DI, oktober 2023
- Finansministeriet (2020). *Aftale om Grøn omstilling af vejtransporten*. [https://fm.dk/media/18511/af-tale-om-groen-omstilling-af-vejtransporten\\_a.pdf](https://fm.dk/media/18511/af-tale-om-groen-omstilling-af-vejtransporten_a.pdf)
- OECD (2014). *Chapter 2: Fundamental principles of taxation*. Addressing the tax challenges of the digital economy. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264218789-5-en.pdf?expires=1712153125&id=id&accname=guest&checksum=925A86C457FF3C60DF4A71721700D6F7>
- L74 (2023). Lov om vejafgifter [for lastbiler] [https://www.ft.dk/samling/20222/lov-forslag/L74/som\\_vedtaget.htm](https://www.ft.dk/samling/20222/lov-forslag/L74/som_vedtaget.htm)
- L81 (2023). Lov om CO<sub>2</sub>-kvoter. [https://www.ft.dk/samling/20231/lovforslag/L81/som\\_fremsat.htm](https://www.ft.dk/samling/20231/lovforslag/L81/som_fremsat.htm)
- Sund & Bælt og DTU (2024). *Vejafgiftsforsøg med personbiler*. <https://vejafgiftsforsog.dk/> Besøgt 26. januar 2024.
- Transport & Environment (2022). *The Good Tax Guide*. <https://www.transportenvironment.org/wp-content/uploads/2022/10/The-good-tax-guide.pdf>
- TØI (2016). Parkering – virkemidler og effekter Link: 1493/2016 <https://www.toi.no/publikasjoner/parkering-virkemidler-og-effekter-article33857-8.html>