



Notat vedr. Danmarks mulighed for at udfase af konventionelle biler vha. grøn bilbeskatning

1. Det er (modsat Elbilkommissionens vurdering) muligt for Danmark at udfase konventionelle benzin- og dieselmotorer vha. grøn bilbeskatning.
2. I dette notat skitseres en simpel model til at opnå dette. Da modellen udelukkende er baseret på to mindre justeringer af elementer i den nuværende registreringsafgift er der ingen grund til at tro at modellen ikke skulle være forenelig med EU-lovgivningen.
3. Umiddelbart ligner det desuden at modellen vil bidrage til at fastholde statens provenu

Som det kan læses i "Kommissorium for Kommissionen for grøn omstilling af personbiler" blev denne nedsat for at levere en konkret strategi for, hvordan stop for salg af forbrændingsmotorbiler bedst og billigst gennemføres.

har derfor fastsat en ambition om en grøn omstilling af personbilerne i Danmark samtidig med, at der tilvejebringes alternative indtægtskilder, så de fiskale hensyn sikres. For så vidt angår den grønne omstilling af personbilerne, er det regeringens ambition, at alle nyregistrerede personbiler senest fra 2030 er lavemissionsbiler og fra 2035 nulemissionsbiler.

Regeringen nedsætter derfor en kommission, der skal levere en konkret strategi for, hvordan regeringens målsætning bedst muligt kan realiseres samtidig med, at det er muligt at fastholde statens provenu. Det er væsentligt, at den samlede strategi er implementerbar.

1

Direkte salgsforbud vs. EU-lovgivning

Den 18. december 2018 svarede den daværende EU-kommissær for det indre marked, at et simpelt forbud mod salg af nye forbrændingsmotorbiler ville være ulovligt jvf. EU-lovgivning². Kommissærens lovmæssige grundlag for afvisningen er Direktiv 2007/46. Ifølge direktivets art 4 stk. 3 må medlemsstaterne ikke forbyde køretøjer af grunde, som er omfattet af direktiv 2007/46, hvis køretøjet opfylder kravene i direktivet³.

Krav til personbilers CO₂-emissioner er dog ikke opfattet af direktiv 2007/46 men af EU forordning 2019/631⁴

Elbilkommissionen undlod at levere på sin centrale opgave

Det var således allerede kendt da VLAK-regeringen nedsatte Elbilkommissionen i januar 2019, at opgaven ikke kunne løses ved et simpelt salgsforbud. Elbilkommissionens opgave var derfor at udtænke en anden måde at realisere et stop for nye konventionelle biler. Elbilkommissionen besluttede ikke at svare på denne centrale opgave:

¹ Fra Elbilkommissionens kommissorium, s155 i elbilkommissionens første rapport <https://fm.dk/udgivelser/2020/september/delrapport-1-veje-til-groen-bilbeskatning/>

² <https://www.ft.dk/samling/20182/almdele/EUU/bilag/68/index.htm>

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1602149142167&uri=CELEX:02007L0046-20190901>

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019R0631>

Kommissoriets målsætning om stop for salg af konventionelle biler. Kommissoriets målsætning om, at 100 pct. af nysalget i 2030 udgøres af nul- og lave-emissionsbiler vurderes ikke realistisk at opfylde. Det vil kræve et forbud mod eller **prohibitivt høje afgifter på salg af konventionelle biler, hvilket vurderes at være i strid med EU-retten, jf. ovenfor.**

5

Elbilkommissionens leverer heller ingen reel juridiske argumentation af spørgsmålet. Det er uklart hvornår bilkommissionen har underrettet sin opdragsgiver, regeringen, om at bilkommissionen ikke agtede at levere på sin opgave. Det, at der i november 2019, netop i forventning til kommissionens kommende rapport, ikke blev nedsat et klimapartnerskab vedr. personbiler, tyder på, at regeringen ikke på det tidspunkt var blevet orienteret om, at kommissionen ikke agtede at levere på sit kommissorie.

At kommissionen ikke leverede sin opgave har forsinket klimaindsatsen i transportsektoren. Det må nu være op til regeringen selv at overtage opgaven, så kommissionens ikke-leverance ikke afskærer folketinget fra at vedtage den udfasning, som der siden 2018 har været flertal for blandt folketingets partier.

Tidligere afgørelse fra EU-domstolen underbygger ikke bilkommissionens pessimistiske vurdering

Der foreligger en tidligere afgørelse fra EU-domstolen vedrørende registreringsafgiften. I sagen *De Danske Bilimportører mod Skatteministeriet* vandt registreringsafgiften. EU-domstolen fandt:

En registreringsafgift af nye motorkøretøjer, indført af en medlemsstat, som ikke har nogen indenlandsk produktion af køretøjer, såsom ... registreringsafgift af motorkøretøjer, ...udgør en intern afgift, hvis forenelighed med fællesskabsretten ikke skal undersøges i lyset af artikel 28 EF, men på grundlag af artikel 90 EF.

— *Artikel 90 EF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en sådan afgift⁶.*

Domstolens argumentation synes også at tillægge det vægt, at antallet af biler i Danmark er på ca. samme niveau, som i andre OECD-lande, hvorfor der ikke er tegn på, at registreringsafgiften reelt begrænser varernes fri bevægelighed.

På baggrund af denne afgørelse fra EU-domstolen har Danmark således ganske vide rammer for at ændre den eksisterende registreringsafgift, så salg af konventionelle biler erstattes med elbiler.

EU's indre marked regler tillader desuden hensyn til miljø og sundhed

Fordi Skatteministeriet fik medhold i sin primære påstand, om at registreringsafgiften ikke er i strid med EU-retten, undlod EU-domstolen at svare på Skatteministeriets sekundære påstand, om at registreringsafgiften under alle omstændigheder ville være omfattet af den miljømæssige undtagelse jvf. artikel 30 EF (nu art 36EUF⁷):

⁵ Rapportens s. 16 (henviser til flere andre steder i rapporten, hvor kommissions påstand/vurdering, om at det nok vil være ulovligt at sikre udfasning vha. afgifter, er tilsvarende u-underbygget) f.eks. s. 9-10: "Det vil ligeledes ikke være lovligt at gennemføre et de facto forbud i Danmark gennem prohibitivt høje afgifter eller andre begrænsninger, som tilsvarende er prohibitive for ejerskab eller brug af konventionelle biler. Dermed er det ikke realistisk at gennemføre en dansk regulering, der sikrer, at den sidste konventionelle bil er solgt i 2030."

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A62001CJ0383>

⁷ Artikel 30 EF er nu artikel 36 EUF: Undtagelser fra forbuddet mod handelsrestriktioner <https://www.eu.dk/da/dokumenter/traktater/traktaten-euf?rfd=1>

»Bestemmelserne i artikel 28 og 29 er ikke til hinder for sådanne forbud eller restriktioner vedrørende indførsel, udførsel eller transit, som er begrundet i hensynet til den offentlige sædelighed, den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed, beskyttelse af planter [...] Disse forbud eller restriktioner må dog hverken udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne. «

EU-sagen blev afgjort i 2003. Dengang havde den danske registreringsafgift (og ejerafgift) faktisk ikke et klima element. Registreringsafgiften var alene baseret på bilens pris (ejerafgiften var alene baseret på bilens vægt). Det er således ikke sikkert, at EU-domstolen ville have fundet at registreringsafgiften, dengang i 2003, indeholdt et stærkt nok miljøelement til at kunne gøre brug af miljøundtagelsen, art 30EF/art36EUF.

De grønne elementer blev først indført med afgiftsreformen i 2007, hvor registreringsafgiften fik indført straf/rabat baseret på den pågældende nye bils brændstoføkonomi. Tilsvarende blev vægtafgiften omlagt til en "grøn ejerafgift" baseret på bilens brændstoføkonomi.

En strategi, der indenfor EU-reglerne, bedst muligt realiserer et stop for salget af konventionelle biler senest i 2030, samtidigt med, at det er muligt at fastholde statens provenu, kan derfor i sit udgangspunkt være baseret på den eksisterende registreringsafgift, da den efter EU-domstolens afgørelse er i overensstemmelse med EU-reglerne. Men for at få det ønskede resultat i form af stop for salg af nye konventionelle biler skal registreringsafgiftens grønne element styrkes (og gerne en tilsvarende ændring af ejerafgiften).

Fordelen ved at styrke det miljømæssige hensyn i registreringsafgiften er dels, at brændstoføkonomi er et klart objektive kriterie, og dels, at jo mere markant det grønne element indgår i registreringsafgiften, jo lettere vil det være for Danmark at gøre brug bestemmelserne i art 30EF/36EUF om beskyttelse af miljø og sundhed. Danmark vil så stå endnu stærkere end i 2003, hvis danske bilimportører eller fossilbil-producenter skulle finde på at indklage en stærk dansk klimaindsats, som værende et brud på EU-lovgivningen.

For at benytte undtagelsen skal foranstaltningerne forfølge et legitimt mål (miljø og sundhed) og være proportionalt egnet til at opfylde det mål. I folketinget og i den nye EU-kommission er det allerede klart at reduktion af klimagasudslip i allerhøjeste grad opfattes som et legitimt mål. Men som skatteministeren svarer 16. sep. 2019 til spørgsmål 58 fra Skatteudvalget kan det ikke udelukkes, at det i sidste ende skal afgøres i EU-Domstolen, om et de facto forbud mod salg af benzin- og dieslbiler, opfylder kriterierne⁸.

2- Skitse til stop for salget af konventionelle biler samtidigt med at statens provenu fastholdes

Baseret på ovenstående beskrives herunder en skitse til en meget simpel model til at udfase konventionelle biler, mens statens provenu forsøges fastholdt. Da modellen udelukkende er baseret på eksisterende elementer, har vi ingen grund til at tro, at modellen ikke skulle være forenelig med EU's indre marked.

I forhold til den nuværende registreringsafgift foretager modellen blot to ændringer:

⁸ <https://www.ft.dk/samling/20182/almdel/euu/spm/58/index.htm>

A- Både rabat og straf øges med 2000 kr.

Registreringsafgiften tilskynder i dag valg af energieffektive benzinbiler ved at afgiften hæves med 6.000 kr. for hver kilometer, som bilen kører under 20 km/l. Og belønner særligt effektive biler ved at sænke afgiften med 4.000 kr. for hver kilometer, som bilen kører over 20 km/l⁹.

Ved at øge disse to satser til hhv. 8000kr straf og 6000kr belønning skærpes det miljømæssige hensyn i registreringsafgiften. Hvis elbil salget stagnerer, kan det overvejes at sætte begge satser til 8000kr.

B- Flydende skæringspunkt til beregning af straf og belønning

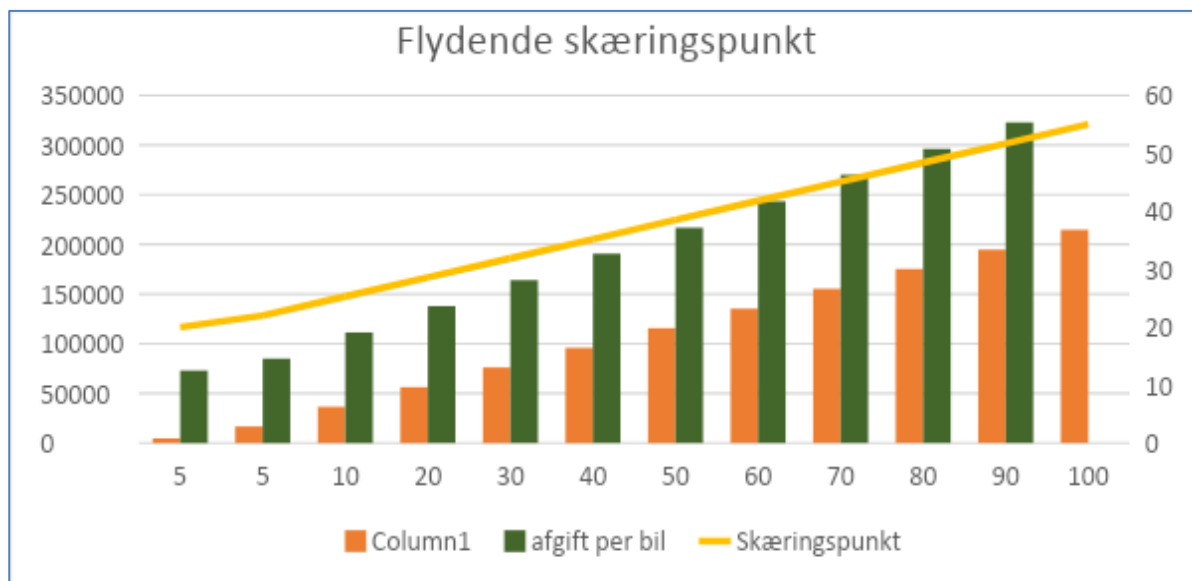
Ændringen går ud på at afskaffe det nominelle skæringspunkt, de 20km/l. I stedet indføres et flydende skæringspunkt udregnet som det fælles gennemsnit for nye el- og benzinbiler købt det foregående år/de foregående 12 måneder.

Konsekvensen ved denne ændring er i første omgang, at skæringspunktet automatisk øges i takt med, at energieffektiviteten af nye biler forbedres. Et nominelt fastsat skæringspunkt er meget u hensigtsmæssigt fordi det ikke følger den teknologiske udvikling. Gennemsnittet for nye benzinbiler var i 2019 22,15km/l. En ny benzinbil, der kun kører 21km/l., som således er mindre effektiv end gennemsnittet, modtager altså i dag et uberettiget fradrag i registreringsafgiften (belønning) på 4000 kr., hvor den reelt burde have fået et afgiftstillæg (straf) på 6000 kr. for at have under gennemsnit energieffektivitet. Udover at sende et forkert signal til bilkøberne, betyder det forældede skæringspunkt alene et provenutab for staten på over 2 mia. kr. (Der blev i 2019 solgt 225.000 personbiler. De der lå over 20km/l fik 8000kr for meget afgiftsrabat ift. hvis det reelle gennemsnit, 22,15km/l var brugt. De biler der lå under 20km/l blev pålagt 12.000kr for lidt afgift.

Ift. målet om udfasning af konventionelle biler er det vigtigste element, at det nye flydende skæringspunkt udregnes som det fælles gennemsnit for både benzin- og elbiler. Hvis en benzinbil kører 22km/l. og en elbil kører 55km/l., vil det betyde at skæringspunktet automatisk øges i takt med at andelen af elbiler i nybilssalget stiger. I takt med at skæringspunktet stiger vil benzinbilen gradvist blive udsat for højere afgift, (fordi det højere skæringspunkt vil betyde mere straf til benzinbilen) og elbilen vil, i takt med at den går fra niche til norm, automatisk begynde at betale højere afgift (fordi det højere skæringspunkt betyder mindre afgiftsrabat til elbilen).

Med de nævnte værdier, 22km/l og 55km/l for hhv. benzin og elbiler, stiger skæringspunktet ved 5% elbiler i nybilssalget fra 22km/l til 23,7km/l; ved 10% elbiler stiger skæringspunktet til 25,3km/l; ved 30% elbiler bliver skæringspunktet 32km/l.

⁹ <https://skat.dk/skat.aspx?oid=2234529> (fanen: "Frdrag og tillæg for brændstofforbrug")



Figur 1 Med flydende skæringspunkt vil højere %-del elbiler (x-akse) betyde øges skæringspunkt (højre-akse) og dermed øges afgift per bil (venstre akse) for både elbil (orange) og benzinbil (grøn). Eksemplet er regnet på hhv Toyota Corolla og Nissan Leaf.

Modellen betyder, at benzinbiler gradvist vil blive økonomisk uattraktive. Da det i høj grad er andelen af elbiler, der skaber incitamentet til ikke at købe konventionelle biler, er det ikke muligt at forudsige hvornår udfasning reelt vil være opnået.

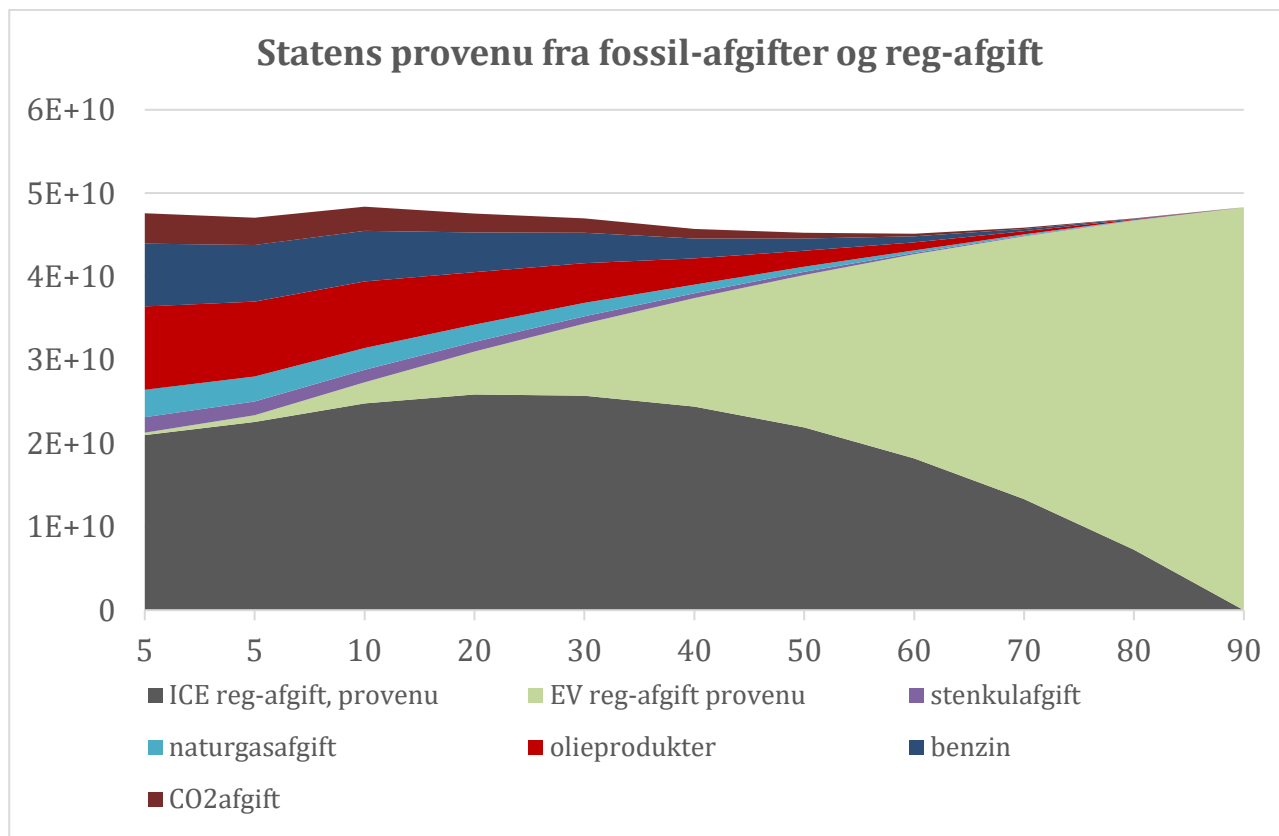
En sekundær fordel ved modellen er at incitamentet for at vælge elbiler, der er energieffektive, bevares.

3 - Konsekvenser for statens provenu

Udover selve registreringsafgiften har staten en række andre indtægter fra fossile afgifter, som må forventes at forsvinde i takt med, at Danmark gennemfører sin grønne omstilling. Registreringsafgiften udgjorde i 2018 et provenu på 20,7 mia. De øvrige fossile afgifter udgjorde tilsammen ca. 26,3 mia.¹⁰ Det er således et provenu i størrelsen 47 mia. kr., der så vidt muligt skal fastholdes.

Ejerafgiften er ikke medtaget, da den egentlig ikke påvirkes (men ejerafgiften bør ligeledes opdateres snarest).

¹⁰ <https://www.skm.dk/skattetal/statistik/provenu-og-skattestruktur/afgifter-provenuet-af-afgifter-og-moms/>



Figur 2) Udvikling i statens provenu i kr. som resultat af stigende %-del elbiler i samlet nybilssalg (x-akse).

NB: X-aksen angiver 5% elbiler to gange. Elbilsalget udgør i dag knap 5% af bilsalget. Første "5%" er provenu beregnet med det nuværende nominelle skæringspunkt, 20km/l. Det andet "5%" er provenu beregnet med fælles flydende skæringspunkt, 23,7km/l.

NB2; Provenu fra de øvrige fossil afgifter er ved første "5%" sat til 100% af deres 2018 niveau. Ved andet "5%" er de sat til 95% af 2018 niveau og nedtrappes derefter i samme takt som de konventionelle biler.

Figuren herover viser en meget simpel beregning af provenuet jvf. den skitserede model. Figuren viser, at det ikke ser helt umuligt ud at bevare provenuet. Figuren er baseret på en stribe store simplificeringer:

1. Antallet af nye biler er sat til 225.000 stk. (2019 niveau)
2. Alle elbiler er Nissan Leaf. Alle sat til deres nuværende salgspris på 286.000 kr. Råpris 228.800 kr.
3. Alle benziner er Toyota Corolla hatchback. Alle til salgspris 214.000 kr. Råpris 100.000 kr.
4. Nedgangen af statens provenu på de forskellige fossile afgifter er blot sat til at følge udfasningen af konventionelle biler.

Formentligt som resultat af, at beregningen kun bruger to forholdsvist økonomiske biler (Leaf og Corolla) er det beregnede nuværende provenu fra registreringsafgiften kun 15,7 mia., hvor statens faktiske provenu fra registreringsafgiften i 2018 var 20,7 mia.

At hele provenuet ser ud til at bevares vil næppe realiseres. I hele forløbet sættes elbilens råpris til samme pris som i dag, 228.000kr. Der forventes prisfald på elbiler. En rimelig forventning vil være at elbilens råpris på sigt vil kunne matche benzinbilens, 100.000kr, dog betyder batteriet at elbilens råpris vil ende på ca 150.000kr før afgifter. Et sådan prisfald vil selvfølgelig reducere provenuet. Af samme grund bør regeringen sørge for også at opdatere ejerafgiften, da registreringsafgiften i så fald ikke også vil kunne erstatte provenuet fra de øvrige fossile afgifter.