

Arbejdsrapport 81: 100 år er nok: Registreringsafgiften er overflødig og bør afskaffes

Af Otto Brøns-Petersen (20 92 84 40)

12-09-2024

Dette arbejdsrapport er bragt i "Festskrift i anledning af registreringsafgiftens 100 års jubilæum" udgivet af Mobility Denmark i september 2024.

Der er gode grunde til at beskatte biler. Men registreringsafgiften er ikke velbegrundet. Den har i bedste fald overlevet sig selv. Til trods for en række store omlægninger af bilbeskatningen de senere år, er den desværre fortsat langt fra indrettet, som grundlæggende samfundsøkonomiske hensyn tilsiger. Det betyder, at de samfundsøkonomiske omkostninger ved bilbeskatningen er unødvendigt store. Det bliver særligt tydeligt, når man betragter den klimamotiverede beskatning. Hvor klimapolitikken på næsten alle andre områder er gået i retning af mere ensartet prissætning af drivhusgasudledninger, stikker beskatningen af udledningerne fra konventionelle person- og varebiler markant ud. Det skyldes bl.a. registreringsafgiften.

Drivhusgasudledning er i sig selv en af de gode grunde til at beskatte biler. Niveauet er blot ude af trit. Men lad os først se på en række dårlige grunde til at beskatte biler.

Dårlige grunde til bilbeskatning

Den mest grundlæggende årsag til at opkræve skatter er at finansiere de offentlige udgifter. Og bilbeskatningen indbringer da også et markant finansieringsbidrag. I alt tegner sig den sig for omkring 50 mia.kr om året (Skatteministeriet, 2021)¹.

Men finansiering af offentlige udgifter alene kan ikke begrunde registreringsafgiften. Grundlæggende skatteøkonomi tilsiger, at det offentlige bør finansiere sine udgifter med så lidt forvridende skatter som muligt. Forvridningstab er de omkostninger, som en skat medfører for borgerne, uden at pengene havner i statskassen. Og forvridningstab ved afgifter er større end tilsvarende indkomstskatter, fordi afgifter ikke alene forvrider arbejdsudbuddet, men tillige forbrugssammensætningen (se f.eks. Brøns-Petersen, 2017). De mange milliarder fra bilbeskatningen kan være en heldig bivirkning ved registreringsafgiften, men de kan ikke i sig selv begrunde den, fordi staten kunne opnå de samme indtægter gennem indkomstbeskatningen (hvortil moms i økonomisk forstand også hører), men med færre forvridninger. Argumentet om, at registreringsafgiften ikke kan afskaffes, fordi staten har brug for indtægterne, holder altså ikke.

En anden dårlig begrundelse er fordelingspolitik. Bilforbruget vokser ganske vist med indkomsten, så folk med høje indkomster betaler mere i afgifter end dem med lavere indkomster. Men også når det gælder omfordeling, er afgifterne et mindre effektivt redskab end indkomstskatterne. Nok er der en generel tendens til, at bilforbruget vokser med indkomsten, men det varierer alligevel en hel del (Brøns-Petersen og Gjedsted, 2017). Nogle med høje indkomster vil ende med at betale lidt i

¹ Opgørelsen vedrører 2020. Provenuet er i øjeblikket faldende, fordi registreringsafgiften er aftaget fra et niveau i 2020 på knap 19 mia.kr. til knap 11 mia.kr. i 2023 som følge især af store afgiftssubsidier til elbiler.

bilafgifter, fordi de har et lille bilbehov, mens nogle lavindkomster bliver ramt hårdere på grund af et stort behov. Bilforbruget er groft sagt et dårligere mål for indkomsten end indkomsten selv! Så også fordelingspolitiske hensyn bør varetages med indkomstskatterne, fordi det er et mere præcist og effektivt redskab.

En tredje dårlig begrundelse er lidt mere snedig. Der produceres jo ikke biler i Danmark, og derfor fungerer registreringsafgiften i høj grad som en slags told. Men told er i sig selv heller ikke en god skat, og der eksisterer et stort internationalt samarbejde om at forhindre den slags barrierer for den frie handel. I det lys kan det i øvrigt undre, at f.eks. EU-kommissionen ikke har været mere efter registreringsafgiften. Told kan dog være i det enkelte lands interesse, hvis en del af omkostningen ved tolden rammer de udenlandske eksportører. I så fald kan man nationalt tilrane sig en bytteforholdsgevinst. Og et sådant argument kan faktisk fremføres for netop registreringsafgiften, fordi den er en værdiafgift. På et marked som bilmarkedet betales en del af en værdiafgift nemlig af producenternes avance – hvorfor det i øvrigt ikke kan overraske, at producenterne ofte argumenter for en omlægning til en såkaldt "teknisk baseret afgift", som ikke beskatter værdien direkte. Det vil ifølge gængs skatteteori flytte en del af skattebyrden fra producenter til forbrugere. Men selv denne gevinst begrænses af, at værdiafgiften samtidig kan medføre et mindre varieret udbud. Det medfører også et tab for forbrugerne.

Gode grunde til bilbeskatning

Men hvis ingen af disse begrundelser taler for at beskatte biler, hvad gør så?

En mindre del af beskatningen kan begrundes på samme måde som ejendomsværdiskatten for boliger. Ejendomsværdiskatten træder i stedet for den skat på kapitalafkastet, der ville have været, hvis kapitalen havde været placeret i f.eks. aktier. Afkastet af en bolig kommer imidlertid ikke til kontant udbetaling, men i form af at have boligen til rådighed. Hvis aktieafkast beskattes, men boliger ikke gør, vil det forvride investeringerne i retning af flere boliginvesteringer og færre investeringer i aktier. Der er helt samme problemstilling i forhold til længerevarende forbrugsgoder som biler.

Men det kan blot ikke begrunde nogen særlig høj beskatning. Hvis registreringsafgiften skal matche ejendomsværdiskatten i det nye boligskattesystem på effektivt 0,44 pct. af ejendomsværdien, svarer det til en registreringsafgift på godt 3 pct. af indregistreringsprisen². Det er så lidt, at det langt fra kan forsvare at opretholde registreringsafgiften alene af den grund. Den løbende ejerafgift kunne også anvendes til at varetage dette hensyn.

Den helt centrale årsag til, at det kan være hensigtsmæssigt at anvende afgifter, selv om de indebærer større forvriddinger end indkomstskatter, er, at de kan anvendes til at prissætte eksternaliteter ved bilkørsel. Eksternaliteter er skadesomkostninger, som kørslen påfører andre, og som ikke automatisk prissættes af markedet. For bilkørsel er der tale om sundhedsskader som følge af partikelforurening, ulykker, støj, vejslid, klimaforandringer og trængsel.

I princippet bør afgifterne fastsættes, så den marginale afgiftsbetaling svarer til den marginale eksterne skadevirkning. Det lever de eksisterende afgifter ikke op til. Det skyldes flere forhold.

² Ved en forudsat rente på 4 pct. og årlig afskrivning på 10 pct.

I nogle tilfælde er der en direkte sammenhæng mellem skattegrundlaget og skadesomkostningerne. Det gælder primært brændstofafgiften og klimaskaderne. Der er et velkendt indhold af drivhusgasser i en liter brændstof, som frigives ved kørsel. Der er også en direkte sammenhæng mellem brændstofforbruget og partikeludslippet, men partiklernes sundhedsskadelige effekter varierer stærkt mellem kørsel i tæt befolkede byområder og ude i det åbne land. Der er en vis positiv sammenhæng mellem bilers størrelse, deres værdi og skadevirkningerne for andre ved ulykker (modsat for bilisten selv), men den er ikke en-til-en. Støj afhænger til dels af fart og dermed af brændstofforbrug, men varierer også stærkt efter lokaliteten. Trængselsomkostningerne er stærkt variable og afhænger i endnu højere grad af tid og sted. De er desuden et kapitel for sig, som vi skal se nedenfor.

Brændstofforbruget det af de eksisterende afgiftsgrundlag, som varierer mest med skadesomkostningerne, men kun når det gælder klimaskader, er sammenhængen fuldstændig. Derimod varierer hverken de årlige ejerafgifter eller registreringsafgiften særlig meget med skadesomkostningerne. Afgifterne er de samme, hvad enten bilen er i konstant drift eller holder hjemme i garagen hele tiden. Tidligere var der måske en vis sammenhæng mellem bilprisen – og dermed registreringsafgiften – og antallet af kilometer, en bil kunne køre i sin levetid, men moderne biler skrottes typisk længe, før motoren er slidt op.

Skatteøkonomisk er logikken sådan, at desto mere upræcist en afgift rammer den eksterne skadevirkning, desto lavere bør den være. Afgifterne skal altså ikke nødvendigvis svare til skadesomkostningerne i den situation.

Konventionelle biler er stadig overbeskattet trods øget trængsel

Hvordan er balancen så mellem skadesomkostninger og afgifter i den danske bilbeskatning?

Det har længe været klart, at afgifterne samlet set markant oversteg de eksterne kørselsomkostninger, jf. f.eks. Kommissionen for grøn omstilling af personbiler (2020), Skatteministeriet (2021), Det Miljøøkonomiske Råds Formandskab (2018) og Brøns-Petersen (2014). For benzinbiler har det i store træk været tilfældet, at den direkte overbeskatning svarede til registreringsafgiften. For dieslebiler var differencen lidt mindre, mens elbiler selv inklusive registreringsafgift – som dog kun er meget beskedent for denne type biler – var underbeskattet i forhold til eksternaliteterne. Ganske vist er skadesomkostningerne mindre, men el har tilsvarende været lavere beskattet. Det talte for at afskaffe registreringsafgiften og udligne en eventuel underbeskatning af diesel- og elbiler gennem ejerafgiften. Benzin- og dieselaafgiften var derimod bundet af grænsehandelshensyn. Når grænsehandlen indregnes, er selvfinansieringsgraden meget høj.

De såkaldte skyggepriser for drivhusgasser har systematisk været markant højere for biler end andre klimapolitiske redskaber. Skyggeprisen er den samfundsøkonomiske omkostning ved at nedbringe drivhusgasudledningen med et ton. Brøns-Petersen (2017a) beregnede skyggeprisen for benzinbiler til at overstige den gennemsnitlige skyggepris ved andet energiforbrug med en faktor fire. Det vil sige, at afgiftssystemet har presset bilisterne til at gennemføre reduktioner i CO₂-udledninger til en samfundsøkonomisk omkostning, som kunne have reduceret udledningerne med fire gange så meget andre steder i økonomien.

Problemet er blevet forværret af, at bilafgifterne har været yderst skæve i målretningen af de reelle skadesomkostninger. De har således i meget høj grad været rettet mod CO₂-udledning og i mindre udstrækning de øvrige eksternaliteter – til trods for, at klimaskader kun udgør knap 10 pct. af de samlede skadesomkostninger. Både benzin og diesel er pålagt normal CO₂-afgift. Hertil kommer, at ejerafgiften varierer fuldt ud med bilernes CO₂-udledning per kilometer, mens registreringsafgiften ligeledes af flere omgange er blevet stadig mere afhængig af energieffektivitet.

Det er ikke længere tilfældet, at afgifterne samlet umiddelbart overstiger de opgjorte eksterne kørselsomkostninger. Det Miljøøkonomiske Råds Formandskab (2021) fandt f.eks., at de marginale skadesomkostninger nu overstiger afgifterne, og beregninger med udgangspunkt i de officielle transportøkonomiske enhedspriser tyder på, at skadesomkostningerne overstiger afgifterne med 13 pct. for benzinbiler, 20 pct. for dieslbiler og 76 pct. for elbiler.

Spørgsmålet er, om det ikke ændrer på konklusionen om, at registreringsafgiften er overflødig og burde afskaffes? Er konventionelle biler ikke længere overbeskattet?

Sådan kunne det måske umiddelbart se ud, men det er nødvendigt at se på, hvorfor de eksterne kørselsomkostninger er steget så markant. Den altoverskyggende forklaring er, at skønnet for trængselsomkostningerne er steget eksplosivt. I dag udgør trængselsomkostningerne alene 50,4 pct. af de totale skadesomkostninger. De overstiger klimaskaderne med en faktor fem – til trods for, at bilafgifterne fortsat i alt dominerende grad er rettet mod de politisk meget mere interessante klimaskader.

Trængsel er en reel samfundsøkonomisk omkostning, men den er ikke udelukkende skabt af bilisterne. Trængsel afhænger af forholdet mellem trafikmængde og vejkapacitet. Høje trængselsomkostninger er et signal om, at vejkapaciteten bør udvides. Hvis trængslen kan reduceres til lavere samfundsøkonomiske omkostninger ved at udvide kapaciteten end betalingsvilligheden hos bilisterne, bør kapaciteten udvides. Først når kapaciteten er udvidet til det samfundsøkonomisk optimale omfang, bør den resterende trængsel begrænses gennem afgifter, som mindsker og omfordeler trafikmængderne.

De øgede trængselsomkostninger er således først og fremmest en dom over dårlig trafikpolitik, som i disse år bliver yderligere forringet af kommunal "klimapolitik", der begrænser fremkommeligheden og sænker fartgrænserne – i øvrigt til uhyrlige skyggepriser (Andersen og Brøns-Petersen, 2023b, 2023a).

Men selv i det omfang, bilisterne burde betale mere for trængsel, er de eksisterende bilafgifter meget dårlige og upræcise redskaber. Registreringsafgiften begrænser trængslen ved, at færre køber bil og der kommer mindre kørsel i det hele taget. Langt størstedelen af effekten rammer ikke det egentlige problem, som er spidsbelastning af vejnettet på helt bestemte steder og tidspunkter.

Det rigtige instrument til at håndtere trængsel er ægte trængselsafgifter, som varierer direkte med trængselsomfanget. De burde indføres, når det er teknologisk og økonomisk muligt. Her er det nok klogt at skele til, om andre lande kan indføre sådanne afgifter med succes.

Problemet er dog, at trængselsafgifter kun giver mening, hvis de anvendes rigtigt – herunder bruges til at styre udbygningen af vejkapaciteten. Risikoen er, at politikerne i stedet lukrerer på trængslen som indtægtskilde. Og som beskrevet ovenfor, er bilskatter en uhensigtsmæssig kilde til finansiering af offentlige udgifter. Ser man på den hidtidige udformning af bilafgifterne, er der en betydelig risiko for, at trængselsafgifter vil blive misbrugt til netop finansiering af offentlige udgifter.

Betragter man balancen mellem afgifter og eksternaliteter eksklusive trængselsomkostninger, er der fortsat en markant overbeskatning af biler. Det fremgår af tabel 1, at benzinbiler er overbeskattet i forhold til eksternaliteterne med 79,4 pct. i 2030, mens dieslbiler er overbeskattet med 88,2 pct.

Tabel 1. Overbeskatning af eksternaliteter ekskl. trængsel (2030)

	procent
Elbiler	-34,3
Benzinbiler	79,4
Dieslbiler	88,2

Af tabel 2 fremgår de nævnte skyggepriser på at reducere drivhusgasudledninger med et ekstra ton. I beregningen indgår, at bilisterne ikke alene betaler afgifter, men også er omfattet af et såkaldt fortrængningskrav fra EU samt fra 2027 skal betale CO₂-kvoter for benzin og diesel oveni de eksisterende afgifter. Derimod er ikke taget hensyn til energieffektiviseringskravet fra EU, som yderligere skubber skyggeprisen i vejret.

Tabel 2. Skyggepris pr, reduceret ton CO₂ (2030)

	kr./ton
Benzinbiler	4.406
Dieslbiler	4.731
Afgiftsrabat til elbiler (vs. benzinbil)	5.563
<i>Memo:</i>	
CO ₂ -afgift ikke-kvotesektor	750

Tabel 2 tegner et velkendt billede. Skyggeprisen for at begrænse benzin- og dieslbilers udledning af drivhusgasser er markant højere end den generelle CO₂-afgift, der stiger til 750 kr./ton i 2030. Den samfundsøkonomiske omkostning ved at afgiftsbegunstige elbiler er fortsat meget høj (og i øvrigt upåvirket af trængselsproblematikken, fordi elbiler fylder lige så meget på vejene som fossildrevne biler).

Er registreringsafgiften ved at forsvinde?

Argumenterne for at afskaffe registreringsafgiften er altså stadig meget stærke.

Og så har vi slet ikke været inde på, at den høje registreringsafgift indebærer voldsomme kontrolproblemer og inviterer til omgåelse og decideret unddragelse, som kommer oveni de i forvejen voldsomme forvridningsomkostninger.

Der er gode grunde til at beskatte biler, men ikke i det omfang eller med den skævvridning eller med en registreringsafgift som i Danmark.

Man kan så spørge, om registreringsafgiften ikke er ved at forsvinde af sig selv stille og roligt? Provenuet er faldet markant i de senere år. I 2023 indbragte den således 10 mia.kr. mindre end i 2018. Desværre må man konstatere, at forvriddningstabet for bilisterne ikke er faldet tilsvarende. Faldet skyldes de massive afgiftssubsidier til el- og hybridbiler. Ganske vist sparer bilkøberne umiddelbart registreringsafgift, når de køber en elektrisk drevet bil, men besparelsen modsvarer, at bilen er mindre attraktiv. Den marginale bilkøber er indifferent i mellem at købe en konventionel bil til høj afgift eller en elektrisk drevet bil til meget lille registreringsafgift. Afgiftsrabatten er altså i høj grad en begunstiggelse af teknologien frem for af bilisterne (Brøns-Petersen and Gjedsted, 2019). Registreringsafgiften er gået fra primært at tjene et fiskalt formål til at støtte bestemte teknologier og andre politiske ønsker. Det lavere afgiftsprovenu afspejler ikke, at bilisterne er blevet tilsvarende bedre stillet.

Der er derfor stadig brug for et grundlæggende opgør med registreringsafgiften. Den bør helt væk i stedet for at nøjes med at blive udhulet af forvriddninger.

Referencer

- Andersen, L. and Brøns-Petersen, O. (2023a) 'Hastighedsnedsættelser i Odense er dyr og ineffektiv klimapolitik', *Cepos analysenotat*.
- Andersen, L. and Brøns-Petersen, O. (2023b) 'Københavns kommunale klimapolitik er dyr og skadelig symbolpolitik', *Cepos analysenotat*.
- Brøns-Petersen, O. (2014) 'Øget bilbeskatning indfrier ikke regeringens miljømål', *Cepos analysenotat*.
- Brøns-Petersen, O. (2017a) *Forvridningstab og skyggepriser i dansk energipolitik*. CEPOS Analysenotat. CEPOS, p. 13.
- Brøns-Petersen, O. (2017b) 'Skatter og økonomisk vækst – hvad viser litteraturen?', *CEPOS arbejdsrapport*, (50), p. 10.
- Brøns-Petersen, O. and Gjedsted, S.H. (2017) 'Registreringsafgift uegnet til omfordeling.', *Cepos analysenotat*
- Brøns-Petersen, O. and Gjedsted, S.H. (2019) *Hvad vil regeringens plan for grønne biler koste?* CEPOS Analysenotat.
- Det Miljøøkonomiske Råds Formandskab (2018) *Økonomi og miljø*. De Økonomiske Råd.
- Det Miljøøkonomiske Råds Formandskab (2021) *Økonomi og miljø 2020*.
- Kommissionen for grøn omstilling af personbiler (2020) *Veje til grøn bilbeskatning*.
- Skatteministeriet (2021) *Skatteøkonomisk redegørelse 2021*.