Sak til byrådet
Oslo kommune

Oslo

Byrådssak 1014/23

Høring - Konseptvalgutredning veibruksavgift og bompenger - Oslo kommunes uttalelse

Sammendrag:
Skattedirektoratet og Statens vegvesen har, på oppdrag fra Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet, utarbeidet en konseptvalgutredning (KVU) for veibruksavgift og bompenger. Bakgrunnen er at en stor andel av bilistene i dag ikke stilles overfor priser som reflekterer samfunnskostnadene knyttet til vegslitasje, lokale utslipp, kø og ulykker. For å bygge opp om det grønne skiftet, er det behov for å se på hvordan veibruksavgiften kan utformes for å prise eksterne kostnader knyttet til bruk av vei og ivareta statens inntekter og samtidig sikre bompengeordningen som lokalt virkemiddel for å nå trafikk- og klimamål og sikre finansiering av samferdselstiltak.

Veibruksavgiften skal fortsatt være en særavgift til statskassen som skal prise eksterne kostnader ved veitrafikk, mens bompengesystemet skal finansiere øremerkede samferdselsprosjekter, bypakker og drift av kollektivtransport innenfor byområder.

Prosjektet anbefaler et konsept med en trinnvis endring av dagens system:

1. Kjøretøyavgift for lette elbiler, basert på kjørte kilometer. Fossilbiler betaler kjøretøyavgift som i dag. Elbiler og fossilbiler betaler lik takst ved bompasseringer. Rushtidsavgift gjennom bompenger.
2. Distansebasert avgift for tunge kjøretøy (satellittbasert), med differensiert avgift mellom by og land.

Ytterligere steg mot veiprising kan vurderes senere på basis av blant annet teknologisk utvikling og risikovurderinger.

Byråd for miljø og samferdsel foreslår at Oslo kommune slutter seg til anbefalt konsept, men at høringsuttalelsen påpeker at anbefalingene fra konseptvalgutredningen kom samtidig med at en rekke andre elbilfordeler har blitt fjernet. Regjeringen kan derfor ikke innføre endringer i veibruksavgiften uten videre, men må komme tilbake med en helhetlig pakke som sørger for virkemidler for å fase ut fossilbiler (engangsavgift, økte kjøretøyavgift for fossile biler mv.).

En veibruksavgift for nullutslippsbiler bør derfor ikke innføres før CO_2-avgiften økes i tråd med klimamålene (til mer enn 2000 kroner uten at det kompenseres) og engangsavgiften for fossile kjøretøy er økt så mye at bilparken ikke får nye fossile biler.

Samtidig med at regjeringen vurderer innfasing av en veibruksavgift for elektriske kjøretøy, må det innføres et helhetlig avgiftsopplegg (engangsavgift og økt CO_2-avgift uten kompensasjon) for fossile kjøretøy som er i tråd med en bane for å nå klimamålene.

Konseptvalgutredningen mangler en vurdering av klimaeffektene.

Saksfremstilling:
Bakgrunn
Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet ga høsten 2021 Skattedirektoratet og Statens vegvesen i oppdrag å gjennomføre en konseptvalgutredning (KVU) av fremtidig system for fastsettelse og innkreving av veibruksavgift og bompenger.

Skattedirektoratet har sendt konseptvalgutredningen på høring med høringsfrist 01.02.2023.

Saksnr: 22/4780 -8

Utgangspunktet for konseptvalgutredningen er at regjeringen ønsker å erstatte dagens system for veibruksavgift med et mer bærekraftig og treffsikkert bilavgiftssystem.

Bilistene dekker i stadig mindre grad samfunnskostnadene ved bruk av kjøretøy gjennom blant annet bruksavhengige avgifter. En stor andel av bilistene stilles ikke overfor priser som reflekterer samfunnskostnadene knyttet til vegslitasje, lokale utslipp, kø og ulykker. En virkning er svikt i inntektene til staten. Økende andel nullutslippskjøretøy der bruken ikke er avgiftsbelagt, forsterker problemet med fallende inntekter. Innen 2050 vil kjøretøy med forbrenningsmotorer kun utgjøre en liten del av det samlede trafikkarbeidet.

I byene kan det i dag være til dels overlappende formål for bompenger og veibruksavgiften. I tillegg til å skaffe staten inntekter, har veibruksavgiften til hensikt å regulere trafikken ved å stille brukeren overfor de eksterne kostnadene som kjøring på vei medfører. Det er samtidig åpnet for at bompenger i byområdene kan brukes til trafikkregulering gjennom at takstene innrettes slik at de kan variere etter tiden på døgnet og kjøretøyets vekt og miljøegenskaper. Et system med tids- og miljødifferensierte bompengesatser er allerede tatt i bruk i de fleste av de største byområdene.

Det er to overordnede behov som tillegges mest vekt i denne utredningen. Det ene er behovet for forutsigbare inntekter til bompengeprosjektene og til staten. Det andre er behovet for et system som regulerer trafikken i henhold til de marginale eksterne kostnadene som følger av bilkjøring, kostnader som er størst i byområdene.

Utviklingstrekkene i kjøretøyparken viser at andelen nullutslippskjøretøy vil øke kraftig i årene fremover og etter hvert utgjøre "den nye normalen". Det betyr at det er behov for et skifte som legger til grunn at alle kjøretøy som bruker veien blir med og betaler for den belastningen man påfører samfunnet (forurenser betaler). Tilsvarende vil nytteprinsippet kunne styrkes med en ordning der nullutslippskjøretøy betaler bompenger på lik linje med andre kjøretøy. Dette vil kunne bidra til legitimitet og tillit til fremtidige ordninger. Det er viktig at behovet for inntekter balanseres mot andre samfunnsmål.

Mål og rammebetingelser
Samfunnsmålet er at *Tiltaket skal sikre en treffsikker og bærekraftig prising av bruk av vei og finansiering av samferdselsprosjekter*.
Med treffsikker menes her en ordning som stiller trafikantene overfor priser som gjør at de tar hensyn til ulemper bruk av kjøretøy påfører andre, i tråd med forurenser betaler-prinsippet. Prinsippet viser til alle de eksterne kostnadene som veiavgiften har til hensikt å stille brukeren overfor: ulykker, kø, støy, veislitasje og helse- og miljøskadelige utslipp. Trafikantene skal betale i samsvar med nytteprinsippet.

Bærekraft er i denne forbindelse todelt:

- Økonomisk: Sikrer muligheten til lokalt forankrede bompengeprosjekter og stabile inntekter til staten.
- Miljømessig: Påvirker atferd som fremmer mer bærekraftig mobilitet.

Målet underbygges av tre effektmål:

- Mer treffsikker prising for bruk av vei, som ivaretar prinsippet om at trafikantene betaler for kostnadene de påfører samfunnet
- Mer treffsikker betaling av bompenger i samsvar med nytteprinsippet
- Sikre muligheten for stabilt inntekstgrunnlag og forutsigbare inntekter for staten og for bompengeprosjekter

Rammebetingelsene er sammen med effektmålene, kriterier for å evaluere hvilke konsepter som blir gjenstand for vurdering i den samfunnsøkonomiske analysen. Aktuelle konsepter må oppfylle de krav som rammebetingelsene stiller. Noen av kravene vil være absolutte, for andre av krav kan det være grader av oppfyllelse. Følgene rammebetingelser er lagt til grunn:

- Veibruksavgift og bompenger videreføres som to uavhengige virkemidler med ulike formål.
- Bompenger skal ha lokal tilslutning.
- Tiltaket skal ivareta prinsippet om forurenser betaler.
- Tiltaket skal ivareta at krav til personvern, herunder åpenhet og innsyn, er ivaretatt

gjennom alle prosesser, blant annet datafangst i kjøretøy, fastsetting av takster, innkreving og kontroll.
- Tiltaket skal ivareta prinsippet om ikke-diskriminering av utenlandske og nasjonale kjøretøy (både hva de skal betale og muligheter for rabatter). Tiltaket må være i overensstemmelse med Norges forpliktelser etter EØS

Konsepter
Prosjektet har gjennomført en mulighetsstudie med bred tilnærming til hva som er mulige alternative løsninger. Det er vurdert flere alternativer enn de som ble valgt ut til samfunnsøkonomisk analyse. Mulighetsrommet har blitt delt opp i flere dimensjoner, herunder prismodell, brukergrupper, teknologi, prosess og organisering. Basert på disse dimensjonene er det gjort grundige vurderinger av ulike muligheter for hvordan utredningen kan innfri både problem, behov, mål og rammebetingelser sett i sammenheng. Prosjektet har i tillegg gjort en analyse av hva andre land har gjort på området for å samle innsikt om status og erfaring. Kilometeravgift på lette kjøretøy i bl.a. Australia og USA, og posisjonsbasert kilometeravgift på tunge kjøretøy i Europa, har gitt nyttig innsikt i aktuelle løsninger.

Utredningen står igjen med fire konsepter som på ulik måte og i ulik grad vil kunne imøtekomme samfunnsmålet. Disse konseptene har blitt vurdert opp mot dagens situasjon, såkalt nullalternativet, og alternativet nullpluss som gir mulighet for lik takst i bompengeordningen for alle lette kjøretøy. Årsaken til at lik takst for lette kjøretøy legges til grunn i nullpluss, er en antagelse om at mulighet for rabatt for nullutslippskjøretøy vil fases ut og ikke lenger være aktuelt på det tidspunktet konsepter er klare til implementering.

Konsept 1 –Veibruksavgift for nullutslippskjøretøy
Veibruksavgift for kjøretøy med forbrenningsmotor fortsetter som i dag, med betaling pr. liter drivstoff.

Det innføres veibruksavgift for nullutslippskjøretøy, både tunge og lette kjøretøy. Trafikanter skal i større grad betale avgift uavhengig av kjøretøyets drivlinje. Konseptet har fleksibilitet og åpner for en gradvis overgang fra manuell rapportering til automatisk rapportering for en større del av nullutslippskjøretøyene.

Konsept 1 utformes med lik pris for hele landet, men med ulike satser for kjøretøyegenskapene, for eksempel vekt.

I utgangspunktet vil bompengeordningen være som i nullpluss-alternativet. Det er opp til lokale myndigheter hvorvidt det innføres tidsdifferensiering på bompenger/bypakker. Bompengeordningen åpner for å prise eksterne kostnader i byene.

Distansebasert veibruksavgift utformes med lik pris for hele landet, og gir fleksibilitet til både manuell og automatisk rapportering av kilometer fra kjøretøyet. Den nye veibruksavgiften gjelder kun for nullutslippskjøretøy. Det er tatt utgangspunkt i lik takst for nullutslippskjøretøy og kjøretøy med forbrenningsmotor i bompengeordningen.

Konsept 2 -Sone
Konsept 2 er en modell hvor veibruksavgiften er høyere i by enn på landet. Den nye veibruksavgiften gjelder for alle kjøretøy. Det er lik takst for nullutslippskjøretøy og kjøretøy med forbrenningsmotor i bompengeordningen.

I utgangspunktet vil bompengeordningen være som i nullpluss-alternativet. Det er opp til lokale myndigheter hvorvidt det innføres tidsdifferensiering på bompenger/bypakker. Bompengeordningen åpner for å prise eksterne kostnader i byene.

Konseptet kan legge til rette for felles innkreving av bompenger og veibruksavgift.

Konsept 3 -Posisjon
I konsept 3 varierer pris mellom tid, sted og distanse. Konseptet vil gi mulighet for mer nøyaktig prising av de eksterne kostnader som den enkelte trafikant påfører samfunnet. Prisene varierer mellom spredtbygde strøk, tettsted og storby og over tid på døgnet.

Datagrunnlaget gir mange muligheter for avanserte prismodeller som i større grad kan påvirke adferd. Pris kan variere mellom ulike typer veier, geografi, årstid, trafikkforhold, kø osv. Bruk av satellittdata gir

en mer nøyaktig angivelse av tid, sted og kjørt distanse. I dette konseptet vil det være en felles ordning for veibruksavgift og bompenger, men fortsatt separate inntektsstrømmer og ulike satser, primært for å gjenspeile de eksterne kostnader og ivareta finansiering av samferdselsprosjekter.

Konsept 4 –Stegvis realisering
Steg 1 Lette norskregistrerte nullutslippskjøretøy får en distansebasert kjøretøyavgift. Basisrapportering etableres. Konseptet omfatter ikke utenlandske kjøretøy og tunge nullutslippskjøretøy (norske- eller utenlandskregistrerte). Drivstoffavgift fortsetter på kjøretøy med forbrenningsmotor.

Steg 2 Konsept 2 for tunge kjøretøy tar sikte på å realisere Konsept 2 med ulike satser for veibruksavgift for by og land. Det må installeres en enhet i kjøretøyet (avansert brikke) i kjøretøy over 7,5 tonn, som ikke har dette fra før, eventuelt brukes app eller integrert kjøretøyplattform. En innføring for tunge kjøretøy vil kunne sammenfalle med tilsvarende implementering i Sverige og Danmark. Det er mulig å innføre løsningen geografisk avgrenset til enkelte veistrekninger (TEN-T og motorveier). Overgangsordning fra veibruksavgift på drivstoff til kilometerbasert avgift for tunge kjøretøy, vil utredes i kommende faser. Vektårsavgiften kan vurderes fjernet.

Konseptet har et langsiktig målbilde i tråd med Konsept 3 (Posisjonsbasert løsning) som kan realiseres når

- den teknologiske utviklingen er kommet så vidt langt at integrert kjøretøyplattform for majoriteten av kjøretøyflåten er på plass med et begrenset sett standarder hos bilprodusentene.
- det EU regulatoriske er videreutviklet til å kunne gjelde både lette og tunge kjøretøy, og regelverket har tatt inn over seg at nullutslippskjøretøy er den nye normalen.
- skyløsninger/tynne klienter ivaretar personvern på en akseptabel måte.

Tabellen under oppsummerer samlede vurdering av konseptenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet med tilhørende rangering av konseptene.

Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3	Konsept 4
Prissatte virkninger				
Investeringskostnad	- 302	- 1 220	- 1 918	- 468
Forvaltning- drift og vedlikehold av systemer	- 286	- 1 185	- 1 171	- 381
Organisatoriske endringer	- 798	- 2 067	- 2 071	- 966
Tidsbruk kjøretøyeier rapportering og faktura	- 274	- 298	- 439	- 282
Trafikantnytte	-58 804	-58 193	-53 342	-58 970
Helsegevinst	2 703	6 829	7 172	2 703
Redusert ekstern kostnad	8 595	17 038	19 031	8 172
Offentlige inntekter	61 774	55 710	53 610	62 045
Skattefinansieringskostnad	12 078	10 248	9 690	12 046
Sum prissatte virkninger	24 686	26 862	30 562	23 897
Ikke Prissatte virkninger				
Sekundærbruk av data	0	++	++	0
Personvern	0	- - - -	- - - -	0
Tidsbruk kjøretøyeier for kontroll og klage	-	- -	- -	-
Muligheter for mer treffsikker innkreving av bompenger	0	0	+ +	0
Muligheter for mer treffsikker prising av bruk av vei	++	+++	++++	++
Redusert provenytap fra utenlandske kjøretøy	0	+++	+++	++
Likere konkurransevilkår for godstransport på vei	0	+	+	+
Realopsjonsverdi (verdi av å utsette beslutninger)	liten	moderat	moderat	liten
Samlet rangering etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet	2	4	3	1

Utredningens samlede vurdering og anbefaling
Basert på samfunnsøkonomisk analyse, risikovurdering og måloppnåelse er det gjort en samlet vurdering av de ulike konseptene. Vurderingen gir en rangering av de ulike tiltakene. Prosjektet har sammenlignet fire konsepter mot et såkalt nullpluss-konsept, som er videreføring av dagens situasjon, inkludert fjerning av alle rabatter for nullutslippskjøretøy i bompengeprosjekter.

På bakgrunn av den samlede vurderingen har den tverretatlige prosjektgruppen og styringsgruppen følgende rangering av konseptene:

1. Konsept 4: Trinnvis implementering med to trinn (lette norske nullutslippskjøretøy og tunge kjøretøy) anbefales for videre utredning.
2. Konsept 1: Distansebasert veibruksavgift for nullutslippskjøretøy
3. Konsept 3: Posisjonsbasert veiprising for alle kjøretøy
4. Konsept 2: Sonebasert veibruksavgift by og land

Det anbefalte konseptet vil i trinn 1 både bidra til en mer treffsikker innkreving av veibruksavgiften fra lette kjøretøy ved at alle kjøretøy dekkes, og sikre stabile inntekter til staten. Videre vil trinn 2 gi et mer treffsikkert posisjonsbasertsystem for innkreving av veibruksavgift fra tunge kjøretøy samtidig som like konkurransevilkår for godstransporten sikres. Trinn 2 gir datagrunnlag for treffsikker prising i tråd med kostnadene for samfunnet. Tiltaket vil bringe Norge i takt med en rekke europeiske land som allerede har innført ordningen. Ordningen vil om få år innføres i Danmark. Samtidig kan flere kjøretøygrupper etter hvert omfattes av ordningen for en mer presis prising av bruk av vei. En slik trinnvis innføring vil gi erfaring med teknologien på en begrenset kjøretøygruppe, som kan danne grunnlag for utvidelse til flere kjøretøygrupper på sikt, om det er ønskelig. Ved å utvikle ordningen over tid, sikres erfaring og risikoen ved å være først ute, reduseres.

Anbefalingen har fått tilslutning i etatsledelsen hos både Skatteetaten og Statens vegvesen.

Videre prosess
Parallelt med høringen skal konseptvalgutredningen kvalitetssikres ekstern (KS1).
Etter høring og KS1 utarbeides et underlag for regjeringsbehandling av konseptvalg. KVU trinn 2 vil definere føringer for forprosjekt, utrede nærmere anbefalt konsept, arbeide med roller og ansvar for gjennomføring av et fremtidig forprosjekt og hovedprosjekt. Videre vil rammer for roller og ansvar i forvaltning av ordningen bli tatt opp.

Innspill til kommunens høringsuttalelse
Byrådsavdeling for miljø og samferdsel har mottatt innspill til høringsuttalelse fra Bymiljøetaten og Klimaetaten.

Bymiljøetaten påpeker i sitt innspill at fjerning av økonomiske insentiver for elbiler kan påvirke salget av elbiler på kort sikt. Innføring av veibruksavgift og opptrapping av bompenger for å nå nullvekstmålet, kan være i konflikt med nullutslippsmålet. Etaten mener at de ulike tiltakene for nullutslipp, trafikkreduksjon og behov for inntekter må balanseres.

Klimaetaten sin vurdering av konseptvalgutredningen er at utredningen mangler en konsekvens-analyse av hvordan forslaget, sett i sammenheng med fjerning av andre virkemidler for omstilling av kjøretøyparken, vil påvirke måloppnåelse på klima. Forslaget vil gjøre det relativt sett rimeligere å kjøre fossile biler. Klimaetaten ser med bekymring på at flere og flere elbilfordeler foreslås faset ut, uten at det foreslås nye virkemidler som sikrer omstilling av bilparken til nullutslipp. Klimaetaten vurderer at dersom forslagene i KVUen innføres uten at andre virkemidler innføres samtidig, vil vi ikke nå Norges klimamål innen veitrafikk.

Økonomiske og administrative konsekvenser
Saken er en høringsuttalelse og har i seg selv ingen økonomiske og administrative konsekvenser. Anbefalt konsept forventes å stabilisere statens inntekter på veibruksavgift. Bompengeordningen opprettholdes, men innføringen av veibruksavgift kan påvirke provenyet fra bomringen negativt, og dermed lokale myndigheters muligheter for å finansiere tiltakene i bypakkene og klima- og trafikkmål.

Vedtakskompetanse
Bystyret delegerte til byrådet å avgi høringsuttalelser på kommunens vegne i sak 218/01 av 30.05.2001.

Byråden for miljø og samferdsel innstiller til byrådet å fatte følgende vedtak:
Byrådet avgir, i henhold til delegert fullmakt av 30.05.2001 i bystyresak 218/01, følgende høringsuttalelse til KVU veibruksavgift og bompenger, Konseptvalgutredning Trinn 1-versjon 1.0, 15. november 2022:

Veibruksavgiften betales i dag på omsetning av bensin og diesel. Avgiften har som formål både å skaffe staten inntekter og å prise eksterne kostnader, som veislitasje, lokale utslipp, kø og ulykker. Veibruksavgiften er i dag lite treffsikker med hensyn til riktig prising av eksterne kostnader, og inntektene er fallende på grunn av en økende andel nullutslippskjøretøy. Det er behov for å se på hvordan veibruksavgiften kan utformes for fremtiden for å bedre ivareta eksterne kostnader.

Det er en forutsetning i konseptvalgutredningen at bompengeordningen beholdes som lokalt virkemiddel for finansiering av samferdselstiltak og som virkemiddel for å nå trafikk- og klimamål, og at veibruksavgiften og bompengesystemet videreføres som to uavhengige virkemidler med ulike formål. Veibruksavgiften skal fortsatt være en særavgift til statskassen som skal prise eksterne kostnader ved veitrafikk, mens bompengesystemet skal finansiere øremerkede samferdselsprosjekter og bypakker samt drift av kollektivtransport innenfor byområder. For Oslo kommune er det viktig at veibruksavgift og bompengesystemet også skal bidra til å nå viktige samfunnsmål, som klima- og trafikkmål.

Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet presiserer i oppdraget til Skatteetaten og Statens vegvesen at kravene i rundskriv om Statens prosjektmodell (R108/19) gjelder for konseptvalgutredningen, sammen med rundskriv om samfunnsøkonomiske analyser (R-109/21) og veileder for digitaliseringsprosjekter i Statens prosjektmodell.

Oslo kommune slutter seg til konsept 4 om en trinnvis endring av veibruksavgiften. Oslo mener likevel at et system med veiprising må gjennomføres sammen med en samlet virkemiddelpakke som sikrer omstilling til mer klimavennlig transport.

Oslo kommune mener at konseptvalgutredningen i hovedsak forholder seg til mandatet og retningslinjene i de statlige rundskrivene og veiledere, med ett viktig unntak: Konsekvensene for klimamålene er ikke utredet og vurdert, slik at anbefalingene i konseptvalgutredningen ikke tar hensyn til at Norge har klimamål. Dette gjør at utredningen ikke kan brukes som beslutningsgrunnlag uten at det gjøres grundige tilleggsvurderinger.

Anbefalingene fra konseptvalgutredningen kom samtidig med at en rekke andre elbilfordeler har blitt fjernet. Regjeringen kan derfor ikke innføre endringer i veibruksavgiften uten en helhetlig pakke som sørger for virkemidler for å fase ut fossilbiler (engangsavgift, økte kjøretøyavgift for fossile biler mv.)

En veibruksavgift for nullutslippsbiler bør innføres i takt med at CO_2-avgiften økes i tråd med klimamålene (til mer enn 2000 kroner frem mot 2030) uten at avgiften kompenseres og engangsavgiften for fossile kjøretøy er økt så mye at bilparken ikke får nye fossile biler. I statsbudsjettet for 2023 ble effekten av en økning av CO2-avgift nullet ut med redusert veibruksavgift. Den nye vektavgiften som er foreslått i statsbudsjettet 2023, fjerning av elbilrabatt i bomringen og fjerning av momsfritak for elbiler over 500.000 kroner, vil ytterligere begrense elbilers fordel, særlig for varebiler.

Også andre virkemidler som bidrar til å nå klimamålet, bør være utredet og innført før man konkluderer med å innføre veibruksavgift for elbiler.

Innføringen av veibruksavgift kan påvirke provenyet fra bomringen negativt, og dermed lokale myndigheters muligheter for å finansiere tiltakene i bypakkene og klima- og trafikkmål. Handlingsrommet for å øke bomtakstene ytterligere for å kompensere for inntekstapet kan reduseres. Gitt en slik situasjon, forventer Oslo kommune at staten kompenserer for dette.

Utredningen er svak på klimavurderinger
Utredningen viser til at det er behov for en ordning som understøtter klimamålene og nullvekstmålet (s. 30).

Norges klimamål ble nylig forsterket i forbindelse med klimaforhandlingene i Egypt. Norge har nå et mål om å kutte utslippene med 55 prosent sammenlignet med 1990. Målet er en del av en juridisk bindende avtale. Norge har også et mål om å bli et lavutslippssamfunn i 2050. Klimamålet for 2030 og 2050 er lovfestet i klimaloven. Som et delmål på veien mot netto-null-utslipp, har regjeringen også satt et omstillingsmål for hele økonomien i 2030. Dette er i Hurdalsplattformen formulert som et mål om å kutte *norske* utslipp med 55 prosent sammenlignet med 1990. Dette målet skal således oppnås i Norge (uten kvotekjøp), og hensikten med målet er at hele det norske samfunnet skal omstille seg i retning lavutslippssamfunnet. Dette gir sterke føringen for transportsektoren, siden hele 33 prosent av de totale klimagassutslippene kommer fra transport, og veitrafikken står for omtrent halvparten av disse.

Det er innenfor transportsektoren at en betydelig del av utslippsreduksjonene må skje de neste årene, hvis Stortingets klimamål skal nås. At transportsektoren er sentral for klimamålene, fremgår også av regjeringens klimastatus og -plan (grønn bok), som ble lagt frem i forbindelse med statsbudsjettet for 2023. Av denne fremgår det at man jobber for et transportsystem med null utslipp. I grønn bok ble også ambisjonen om å halvere utslippene fra transportsektoren i 2030 sammenlignet med 2005 gjentatt.

Regjeringens klimastatus og -plan gjentar også målene knyttet til nye nullutslippskjøretøy, som opprinnelig ble satt i Meld. St. 33 (2016-2017) Nasjonal transportplan 2018–2029. Disse målene ble videreført i NTP 2022-2033. Relevant for konseptvalgutredningen er målene om at alle nye personbiler og lette varebiler skal være nullutslippskjøretøy i 2025, at alle nye tunge varebiler skal være nullutslippskjøretøy innen 2030, og at 50 prosent av nye lastebiler skal være nullutslippskjøretøy. I tillegg er det et mål at varedistribusjonen i bysentra skal ha tilnærmet nullutslipp innen 2030. At dette er sentrale mål for en ordning med veiprising, understrekes også i KVUen (s. 32), hvor det står at en "fremtidig ordning ikke skal være til hinder for at nullutslippsmålene kan nås som planlagt, herunder

målet om tilnærmet nullutslipp fra varelevering i de største bysentra innen 2030. Med dagens politikk ligger Norge i dag ikke an til å nå målene for 2025 og 2030. Det betyr at klimapolitikken isolert sett trenger en forsterkning heller enn en svekkelse.

Ordningen skal også understøtte det såkalte nullvekstmålet. Nullvekstmålet innebærer at persontransportveksten i byområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange.

Når endringer i sentrale virkemidler som veibruksavgiften skal vurderes, må det vurderes hvilke konsekvenser dette har for oppfyllelse av sentrale samfunnsmål som klimamålene. Dette følger av utredningsinstruksens krav til beslutningsgrunnlag. Vi kan ikke se at klimakonsekvensene er vurdert i denne saken. Bidrag til oppfyllelse av klimamål må drøftes og utredes når det gjelder både innretning og valg av konsept.

Oppdragsbrevene som utredningen er basert på, ber ikke om at det skal gjøres vurderinger av konsekvenser for omstilling til en bilpark med nullutslippsbiler, og hva den påfølgende effekten på klimagassutslipp blir. Dette er en stor svakhet i bestillingen fra departementene. Utreder burde likevel ha utredet disse konsekvensen av forslagene.

Vi vil videre peke på føringer som er gitt for dette oppdraget, og som vi ikke kan se er vurdert i forslaget:

- KVUen viser til at konseptet skal fremme et samfunnsmål, formulert som at «Tiltaket skal sikre en treffsikker og bærekraftig prising av bruk av vei og finansiering av samferdselsprosjekter». Det fremgår videre av utredningen at bærekraft inkluderer både økonomisk bærekraft og miljømessig bærekraft. Med miljømessig adferd spesifiseres at tiltaket skal påvirke adferd som fremmer mer bærekraftig mobilitet.
- I innledningen til KVUen pekes det på at "Innføringen av tiltaket bør vurderes i sammenheng med øvrige bilavgifter som er utformet som insentiver for fornyelse av bilparken".
- I oppdragsteksten er etatene bedt om å avdekke muligheten for et system for innkreving av både veibruksavgift, bompenger og eventuelt andre relevante bruksrelaterte bilavgifter, slik som avgift for kjøring i lavutslippssoner.

Oslo kommune mener derfor at det må gjøres tilleggsvurderinger før denne utredningen kan benyttes i videre beslutningsprosesser. Det må i det videre arbeidet sikres et faglig beslutningsgrunnlag som viser klimakonsekvenser av forslaget og at endelig valgt konsept er i tråd med klima- og miljømålene.

Innfasing av veibruksavgift må ses i sammenheng med endringer i øvrig elbilpolitikk
Parallelt med at KVU veibruksavgift og bompenger er sluttført, har regjeringen og Stortinget vedtatt en rekke endringer i elbilpolitikken som fører til at rammebetingelsene for elektriske kjøretøy svekkes, også sett i forhold til fossile kjøretøy. Flere av elbilfordelene har vært midlertidige «introduksjonstilbud» for å bidra til innfasing av ny teknologi i samfunnet. Nå fases disse fordelene ut i et høyt tempo, uten at konsekvensene av dette for klimamålene er vurdert. Dette gjelder bl.a. innføring av merverdiavgift på nye elbiler fra 500 000 kroner og reduksjonen i bompengerabatten for elbiler fra 50 til 30 prosent (70 prosent av fossiltakst). Slike brå endringer skaper en usikkerhet hos bilkjøperne og bidrar isolert sett til å redusere elbilandelen i nybilsalget. KVU om veibruksavgift har ikke sett sitt forsalg i sammenheng med disse endringene. Regjeringen må i tråd med utredningsinstruksen, gjøre grundige vurderinger av konsekvensene utfasingen av elbilfordelene har på klimamålene, og ikke minst sørge for en innfasing av «fossilbilulemper» i form av økte engangsavgifter for fossile kjøretøy og betydelig økt CO2-avgift. Det er de fossile kjøretøyene som må fases ut mot 2030, hvis klimamålene skal nås.

Samtidig med at regjeringen foreslår eventuelle endringer i veibruksavgiften, må den også sørge for at CO_2-avgiften som bilistene møter, er i tråd med en bane for å nå klimamålene for 2030. I klimameldingen fra 2021 ble det lagt fram en plan for en gradvis økning av CO_2-avgiften til 2000 kr/tonn CO_2 i 2030. Dette er et godt utgangspunkt, men det er to store utfordringer: 1) Regjeringen har valgt å kompensere bilistene for økningen ved å redusere andre avgifter, som nettopp veibruksavgiften. Dette gjør at økt CO_2-avgift ikke har fått noen effekt i form av økt pumpepris. 2) Nivået som er valgt på 2000 kr/tonn CO_2, er for lavt til at regjeringen skal nå sine egne klimamål. Prisen på 2000 kr var satt ut fra det tidligere klimamålet på 40 prosent reduksjon for ikke-kvotepliktige utslipp. Nå er målet økt til 55 prosent, og alt skal tas innenlands. Dette betyr at det er behov for en vesentlig høyere CO_2-avgift enn 2000 kroner hvis regjeringens mål skal nås.

Samtidig med at regjeringen vurderer innfasing av en veibruksavgift for elektriske kjøretøy, må det innføres et helhetlig avgiftsopplegg (engangsavgift og økt CO_2-avgift uten kompensasjon) for fossile kjøretøy som er i tråd med en bane for å nå klimamålene.

Klimagassutslipp har en samfunnsøkonomisk kostnad
For samfunnsøkonomiske analyser er det sentralt at de forutsetningene som legges til grunn, tar hensyn til oppfyllelse av klimamålene.

Vi viser også til Finansdepartementets veileder av 26. juni 2021 om prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser punkt 6.2. Dersom tiltaket påvirker klimagassutslipp, skal denne virkningen verdsettes med en kalkulasjonspris (karbonpris). Utslipp av klimagasser fra forbrenningsmotorer har åpenbart en samfunnsøkonomisk kostnad, og disse kostnadene skal reflekteres i analysen. I tillegg skal virkninger for klima og miljø kartlegges og omtales som en ikke prissatt virkning. Et av formålene med veibruksavgiften er å prise eksterne kostander som miljøskadelige utslipp.

Tradisjonell samfunnsøkonomisk analyse og kost-nyttevurderinger med begrenset tidshorisont, er i liten grad egnet til å fange opp vesentlige sider ved en slik utfordring. Klimarisikoutvalget (NOU 2018: 17) viser til at det er umulig å overskue alle potensielle virkninger av klimaendringer. Ettersom samfunnsøkonomiske analyser i liten grad er egnet til å vektlegge klima- og miljøhensyn, er det derfor viktig at utredningen suppleres med gode kvalitative vurderinger av relevante forhold. Slike vurderinger mangler i utredningen.

Veiprising som system
Oslo kommune er enig i at veiprising på sikt er et interessant system for innkreving av differensierte bruksrelaterte avgifter, som veibruksavgift og bompenger. Et veiprisingssystem bør omfatte alle typer kjøretøy og brukes som et virkemiddel for å opprettholde konkurranseforholdet mellom fossile og elektriske kjøretøy. Systemet bør utformes slik at det gir mulighet for lokale tilpasninger som kommunen har myndighet til å påvirke. Et slikt system gir mulighet til innkreving av bruksrelaterte bilavgifter for kjøring i lavutslippssoner. Videre er det viktig at differensierte bruksavgifter må knyttes til hvor kjøretøyet brukes, ikke hvor brukeren er bosatt.

Forslaget vil gjøre det relativt sett rimeligere å kjøre fossilbil og forsinke innfasingen av nullutslippsbiler i bilparken
Oslo kommune er positive til å prise eksterne samfunnskostnader for alle kjøretøy. Det kan bidra til trafikkreduksjon og ha positive miljøeffekter. Forslaget, slik det er presentert i KVUen, vil imidlertid forsinke innfasingen av elbiler og utfasingen av fossilbiler. Omstillingen av kjøretøyparken er en sentral forutsetning for oppfyllelse av Oslos og Norges klimamål. Istedenfor å svekkes, bør fokus være hvordan virkemidlene for omstilling av kjøretøyparken kan forsterkes fremover.

I Oslo skal all veitrafikk være utslippsfri i 2030. Stortinget har vedtatt en halvering av transport-utslippene samme år. For å nå disse målene, er vi avhengig av en bred virkemiddelbruk som sikrer at nullutslippskjøretøy har konkurransefordeler sammenlignet med fossilbiler. Fjerner vi elbilfordeler, må vi sikre at konkurranseforholdet mellom utslippsfrie og fossile alternativer opprettholdes. Vi savner en helhetlig vurdering av konseptenes effekter på innfasing av elbiler og det nasjonale målet om 100 prosent nullutslipp i nybilsalget for lette kjøretøy i 2025.

Nullutslipps varebiler må sikres fortsatte insentiver
Veibruksavgiften er en av de midlertidige elbilfordelene som det er riktig å fase ut på ett eller annet tidspunkt. Det er viktig at dette gjøres gradvis og forutsigbart, og at det ikke nødvendigvis gjøres på alle kjøretøytyper samtidig. Innfasingen av utslippsfrie varebiler går langt saktere enn for personbiler, fordi modelltilfanget for varebiler foreløpig har vært lite og rekkevidden for kort. Derfor bør innfasing av veiprising for varebiler skje senere enn for personbiler. Det samlede avgiftsnivået må sikre at vi når målet om nullutslipp fra varelevering innen 2030 og at alle varebiler skal være nullutslipp innen 2025.

Virkemiddelpakken for innfasing av nullutslipp svekkes
Forslaget i utredningen forutsetter at andre virkemidler for å fornye bilparken må forsterkes. Økning i andelen nullutslippskjøretøy vil ikke skje uten en fortsatt kraftig virkemiddelbruk. En ensidig svekkelse av elbilinsentivene vil relativt sett gi færre nye elbiler og flere fossilbiler.

Det er en rekke usikre faktorer som påvirker utviklingen på både kort og lang sikt, som prisutvikling for elbiler, statens avgiftspolitikk, generell prisutvikling, utviklingen av rekkevidden til elbiler, utbygging av ladeinfrastruktur og utvikling av øvrige transporttilbud, som sykkel, gange og kollektiv. Det er fortsatt et behov for sterke virkemidler for å sikre en rask nok innfasing av nullutslippskjøretøy skal vi nå klimamålene. Klimakur 2030 sine analyser viser at de politiske målene er mulig å nå, gitt tilstrekkelig ladeinfrastruktur og styrking av virkemidler som legger til rette for forsert innfasing av elektriske kjøretøy.

Utredningen tar ikke innover seg kompleksiteten i dette, noe som har stor betydning for om og på hvilken måte veibruksavgift for elbiler bør innføres.

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, den 02.02.2023

Sirin Hellvin Stav

Byrådet tiltrådte innstillingen fra byråden for miljø og samferdsel

Byrådet, den 09.02.2023

Raymond Johansen

Vedlegg:

1. KVU veibruksavgift og bompenger, Konseptvalgutredning Trinn 1-versjon 1.0, 15. november 2022

OSLO BYRÅD

Protokoll fra byråd

Torsdag 09.02.2023

Del II

Saker endelig avgjort av byrådet

Til stede fra byrådet:
Raymond Johansen
Hanna Elise Marcussen
Rina Mariann Hansen
Omar Samy Gamal
Sunniva Holmås Eidsvoll
Marthe Scharning Lund
Usman Ahmad Mushtaq

Fraværende:
Einar Wilhelmsen
Sirin Hellvin Stav

Fra administrasjonen:
Tale Teisberg
Hans Petter Friestad Gravdahl
Kristin Ryan
Eline Molberg

Sak	
1011/23	Søknad om nedsettelse eller ettergivelse av eiendomsskatt for 2022
1012/23	Utenrettslig forlik med Stiftelsen Kirkens Bymisjon Oslo
1013/23	Leiekontrakt for kontorlokaler i Thorvald Meyers gate 9 - Bydel Sagene
1014/23	Høring - Konseptvalgutredning veibruksavgift og bompenger - Oslo kommunes uttalelse

1011/23: Søknad om nedsettelse eller ettergivelse av eiendomsskatt for 2022

Unntatt offentlighet § 13 1. ledd jf.skatteforvaltningsloven §3-1 første ledd

Byrådet fattet slikt vedtak:

.....
.....
.....

1012/23: Utenrettslig forlik med Stiftelsen Kirkens Bymisjon Oslo -

Byrådet fattet slikt vedtak:

Byrådet vedtar forliksavtalen mellom Oslo kommune og Stiftelsen Kirkens Bymisjon Oslo slik det kommer frem av vedlegget til byrådssaken. Erstatningssummen er pålydende kroner 25,5 mill. kr.

1013/23: Leiekontrakt for kontorlokaler i Thorvald Meyers gate 9 - Bydel Sagene -

Byrådet fattet slikt vedtak:

Vedlagte addendum (vedlegg 1) til leiekontrakt av 03. juni 2015 mellom Oslo kommune v/Bydel Sagene og Thv. Meyersgt. 7-9-11 AS, organisasjonsnummer 979 499 167, for leie av lokaler i Thorvald Meyers gate 9 godkjennes. Avtalen gjelder for fem år. Årlig leie er kr 8 534 425 eks. mva. Felleskostnadene er estimert til kr 1 758 489 eks. mva. per år.

1014/23: Høring - Konseptvalgutredning veibruksavgift og bompenger - Oslo kommunes uttalelse -

Byrådet fattet slikt vedtak:

Byrådet avgir, i henhold til delegert fullmakt av 30.05.2001 i bystyresak 218/01, følgende høringsuttalelse til KVU veibruksavgift og bompenger, Konseptvalgutredning Trinn 1-versjon 1.0, 15. november 2022:

Veibruksavgiften betales i dag på omsetning av bensin og diesel. Avgiften har som formål både å skaffe staten inntekter og å prise eksterne kostnader, som veislitasje, lokale utslipp, kø og ulykker. Veibruksavgiften er i dag lite treffsikker med hensyn til riktig prising av eksterne kostnader, og inntektene er fallende på grunn av en økende

andel nullutslippskjøretøy. Det er behov for å se på hvordan veibruksavgiften kan utformes for fremtiden for å bedre ivareta eksterne kostnader.

Det er en forutsetning i konseptvalgutredningen at bompengeordningen beholdes som lokalt virkemiddel for finansiering av samferdselstiltak og som virkemiddel for å nå trafikk- og klimamål, og at veibruksavgiften og bompengesystemet videreføres som to uavhengige virkemidler med ulike formål. Veibruksavgiften skal fortsatt være en særavgift til statskassen som skal prise eksterne kostnader ved veitrafikk, mens bompengesystemet skal finansiere øremerkede samferdselsprosjekter og bypakker samt drift av kollektivtransport innenfor byområder. For Oslo kommune er det viktig at veibruksavgift og bompengesystemet også skal bidra til å nå viktige samfunnsmål, som klima- og trafikkmål.

Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet presiserer i oppdraget til Skatteetaten og Statens vegvesen at kravene i rundskriv om Statens prosjektmodell (R108/19) gjelder for konseptvalgutredningen, sammen med rundskriv om samfunnsøkonomiske analyser (R-109/21) og veileder for digitaliseringsprosjekter i Statens prosjektmodell.

Oslo kommune slutter seg til konsept 4 om en trinnvis endring av veibruksavgiften. Oslo mener likevel at et system med veiprising må gjennomføres sammen med en samlet virkemiddelpakke som sikrer omstilling til mer klimavennlig transport.

Oslo kommune mener at konseptvalgutredningen i hovedsak forholder seg til mandatet og retningslinjene i de statlige rundskrivene og veiledere, med ett viktig unntak: Konsekvensene for klimamålene er ikke utredet og vurdert, slik at anbefalingene i konseptvalgutredningen ikke tar hensyn til at Norge har klimamål. Dette gjør at utredningen ikke kan brukes som beslutningsgrunnlag uten at det gjøres grundige tilleggsvurderinger.

Anbefalingene fra konseptvalgutredningen kom samtidig med at en rekke andre elbilfordeler har blitt fjernet. Regjeringen kan derfor ikke innføre endringer i veibruksavgiften uten en helhetlig pakke som sørger for virkemidler for å fase ut fossilbiler (engangsavgift, økte kjøre-tøy-avgift for fossile biler mv.)

En veibruksavgift for nullutslippsbiler bør innføres i takt med at CO_2-avgiften økes i tråd med klimamålene (til mer enn 2000 kroner frem mot 2030) uten at avgiften kompenseres og engangsavgiften for fossile kjøretøy er økt så mye at bilparken ikke får nye fossile biler. I statsbudsjettet for 2023 ble effekten av en økning av CO2-avgift nullet ut med redusert veibruksavgift. Den nye vektavgiften som er foreslått i statsbudsjettet 2023, fjerning av elbilrabatt i bomringen og fjerning av momsfritak for elbiler over 500.000 kroner, vil ytterligere begrense elbilers fordel, særlig for varebiler.

Også andre virkemidler som bidrar til å nå klimamålet, bør være utredet og innført før man konkluderer med å innføre veibruksavgift for elbiler.

Innføringen av veibruksavgift kan påvirke provenyet fra bomringen negativt, og dermed lokale myndigheters muligheter for å finansiere tiltakene i bypakkene og klima- og trafikkmål. Handlingsrommet for å øke bomtakstene ytterligere for å kompensere for inntekstapet kan reduseres. Gitt en slik situasjon, forventer Oslo kommune at staten kompenserer for dette.

Utredningen er svak på klimavurderinger
Utredningen viser til at det er behov for en ordning som understøtter klimamålene og null-vekst-målet (s. 30).

Norges klimamål ble nylig forsterket i forbindelse med klimaforhandlingene i Egypt. Norge har nå et mål om å kutte utslippene med 55 prosent sammenlignet med 1990. Målet er en del av en juridisk bindende avtale. Norge har også et mål om å bli et lavutslippssamfunn i 2050. Klima-målet for 2030 og 2050 er lovfestet i klimaloven. Som et delmål på veien mot netto-null-utslipp, har regjeringen også satt et omstillingsmål for hele økonomien i 2030. Dette er i Hurdalsplattformen formulert som et mål om å kutte *norske* utslipp med 55 prosent sammen-lignet med 1990. Dette målet skal således oppnås i Norge (uten kvotekjøp), og hensikten med målet er at hele det norske samfunnet skal omstille seg i retning lav-utslipps-samfunnet. Dette gir sterke føringen for transportsektoren, siden hele 33 prosent av de totale klima-gass-utslippene kommer fra transport, og veitrafikken står for omtrent halvparten av disse.

Det er innenfor transportsektoren at en betydelig del av utslippsreduksjonene må skje de neste årene, hvis Stortingets klimamål skal nås. At transportsektoren er sentral for klima-målene, fremgår også av regjeringens klimastatus og -plan (grønn bok), som ble lagt frem i forbindelse med statsbudsjettet for 2023. Av denne fremgår det at man jobber for et tran-sport-system med null utslipp. I grønn bok ble også ambisjonen om å halvere utslippene fra transportsektoren i 2030 sammenlignet med 2005 gjentatt.

Regjeringens klimastatus og -plan gjentar også målene knyttet til nye nullutslippskjøretøy, som opprinnelig ble satt i Meld. St. 33 (2016-2017) Nasjonal transportplan 2018–2029. Disse målene ble videreført i NTP 2022-2033. Relevant for konseptvalgutredningen er målene om at alle nye personbiler og lette varebiler skal være nullutslippskjøretøy i 2025, at alle nye tunge varebiler skal være nullutslippskjøretøy innen 2030, og at 50 prosent av nye lastebiler skal være nullutslippskjøretøy. I tillegg er det et mål at varedistribusjonen i bysentra skal ha tilnærmet nullutslipp innen 2030. At dette er sentrale mål for en ordning med veiprising, understrekes også i KVUen (s. 32), hvor det står at en “fremtidig ordning ikke skal være til hinder for at nullutslippsmålene kan nås som planlagt, herunder målet om tilnærmet null-ut-slipp fra varelevering i de største bysentra innen 2030. Med dagens politikk ligger Norge i dag ikke an til å nå målene for 2025 og 2030. Det betyr at klimapolitikken isolert sett trenger en forsterkning heller enn en svekkelse.

Ordningen skal også understøtte det såkalte nullvekstmålet. Nullvekstmålet innebærer at persontransportveksten i byområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange.

Når endringer i sentrale virkemidler som veibruksavgiften skal vurderes, må det vurderes hvilke konsekvenser dette har for oppfyllelse av sentrale samfunnsmål som klimamålene. Dette følger av utredningsinstruksens krav til beslutningsgrunnlag. Vi kan ikke se at klima-konsekvensene er vurdert i denne saken. Bidrag til oppfyllelse av klimamål må drøftes og utredes når det gjelder både innretning og valg av konsept.

Oppdragsbrevene som utredningen er basert på, ber ikke om at det skal gjøres vurderinger av konsekvenser for omstilling til en bilpark med nullutslippsbiler, og hva den påfølgende effekten på klimagassutslipp blir. Dette er en stor svakhet i bestillingen fra departementene. Utreder burde likevel ha utredet disse konsekvensen av forslagene.

Vi vil videre peke på føringer som er gitt for dette oppdraget, og som vi ikke kan se er vurdert i forslaget:

- KVUen viser til at konseptet skal fremme et samfunnsmål, formulert som at «Tiltaket skal sikre en treffsikker og bærekraftig prising av bruk av vei og finansiering av samferdselsprosjekter». Det fremgår videre av utredningen at bærekraft inkluderer både økonomisk bærekraft og miljømessig bærekraft. Med miljømessig adferd spesifiseres at tiltaket skal påvirke adferd som fremmer mer bærekraftig mobilitet.
- I innledningen til KVUen pekes det på at "Innføringen av tiltaket bør vurderes i sammenheng med øvrige bilavgifter som er utformet som insentiver for fornyelse av bilparken".
- I oppdragsteksten er etatene bedt om å avdekke muligheten for et system for innkreving av både veibruksavgift, bompenger og eventuelt andre relevante bruksrelaterte bilavgifter, slik som avgift for kjøring i lavutslippssoner.

Oslo kommune mener derfor at det må gjøres tilleggsvurderinger før denne utredningen kan benyttes i videre beslutningsprosesser. Det må i det videre arbeidet sikres et faglig beslutnings-grunnlag som viser klimakonsekvenser av forslaget og at endelig valgt konsept er i tråd med klima- og miljømålene.

Innfasing av veibruksavgift må ses i sammenheng med endringer i øvrig elbilpolitikk
Parallelt med at KVU veibruksavgift og bompenger er sluttført, har regjeringen og Stortinget vedtatt en rekke endringer i elbilpolitikken som fører til at rammebetingelsene for elektriske kjøretøy svekkes, også sett i forhold til fossile kjøretøy. Flere av elbilfordelene har vært midlertidige «introduksjonstilbud» for å bidra til innfasing av ny teknologi i samfunnet. Nå fases disse fordelene ut i et høyt tempo, uten at konsekvensene av dette for klimamålene er vurdert. Dette gjelder bl.a. innføring av merverdiavgift på nye elbiler fra 500 000 kroner og reduksjonen i bompengerabatten for elbiler fra 50 til 30 prosent (70 prosent av fossiltakst). Slike brå endringer skaper en usikkerhet hos bilkjøperne og bidrar isolert sett til å redusere elbilandelen i nybilsalget. KVU om veibruksavgift har ikke sett sitt forsalg i

sammenheng med disse endringene. Regjeringen må i tråd med utredningsinstruksen, gjøre grundige vurderinger av konsekvensene utfasingen av elbilfordelene har på klimamålene, og ikke minst sørge for en innfasing av «fossilbilulemper» i form av økte engangsavgifter for fossile kjøretøy og betydelig økt CO2-avgift. Det er de fossile kjøretøyene som må fases ut mot 2030, hvis klimamålene skal nås.

Samtidig med at regjeringen foreslår eventuelle endringer i veibruksavgiften, må den også sørge for at CO_2-avgiften som bilistene møter, er i tråd med en bane for å nå klimamålene for 2030. I klimameldingen fra 2021 ble det lagt fram en plan for en gradvis økning av CO_2-avgiften til 2000 kr/tonn CO_2 i 2030. Dette er et godt utgangspunkt, men det er to store utfordringer: 1) Regjeringen har valgt å kompensere bilistene for økningen ved å redusere andre avgifter, som nettopp veibruksavgiften. Dette gjør at økt CO_2-avgift ikke har fått noen effekt i form av økt pumpepris. 2) Nivået som er valgt på 2000 kr/tonn CO_2, er for lavt til at regjeringen skal nå sine egne klimamål. Prisen på 2000 kr var satt ut fra det tidligere klima-målet på 40 prosent reduksjon for ikke-kvotepliktige utslipp. Nå er målet økt til 55 prosent, og alt skal tas innenlands. Dette betyr at det er behov for en vesentlig høyere CO_2-avgift enn 2000 kroner hvis regjeringens mål skal nås.

Samtidig med at regjeringen vurderer innfasing av en veibruksavgift for elektriske kjøretøy, må det innføres et helhetlig avgiftsopplegg (engangsavgift og økt CO_2-avgift uten kompensasjon) for fossile kjøretøy som er i tråd med en bane for å nå klimamålene.

Klimagassutslipp har en samfunnsøkonomisk kostnad
For samfunnsøkonomiske analyser er det sentralt at de forutsetningene som legges til grunn, tar hensyn til oppfyllelse av klimamålene.

Vi viser også til Finansdepartementets veileder av 26. juni 2021 om prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser punkt 6.2. Dersom tiltaket påvirker klimagass-utslipp, skal denne virkningen verdsettes med en kalkulasjonspris (karbonpris). Utslipp av klimagasser fra forbrenningsmotorer har åpenbart en samfunnsøkonomisk kostnad, og disse kostnadene skal reflekteres i analysen. I tillegg skal virkninger for klima og miljø kartlegges og omtales som en ikke prissatt virkning. Et av formålene med veibruksavgiften er å prise eksterne kostander som miljøskadelige utslipp.

Tradisjonell samfunnsøkonomisk analyse og kost-nyttevurderinger med begrenset tids-horisont, er i liten grad egnet til å fange opp vesentlige sider ved en slik utfordring. Klima-risiko-utvalget (NOU 2018: 17) viser til at det er umulig å overskue alle potensielle virkninger av klimaendringer. Ettersom samfunnsøkonomiske analyser i liten grad er egnet til å vektlegge klima- og miljøhensyn, er det derfor viktig at utredningen suppleres med gode kvalitative vurderinger av relevante forhold. Slike vurderinger mangler i utredningen.

Veiprising som system
Oslo kommune er enig i at veiprising på sikt er et interessant system for innkreving av differensierte bruksrelaterte avgifter, som veibruksavgift og bompenger. Et veiprisingssystem bør omfatte alle typer kjøretøy og brukes som et virkemiddel for å opprettholde konkurranse-forholdet mellom fossile og elektriske kjøretøy. Systemet bør utformes slik at det gir mulighet for lokale tilpasninger som kommunen har myndighet til å påvirke. Et slikt system gir mulighet til innkreving av bruksrelaterte bilavgifter for kjøring i lavutslippssoner. Videre er det viktig at differensierte bruksavgifter må knyttes til hvor kjøretøyet brukes, ikke hvor brukeren er bosatt.

Forslaget vil gjøre det relativt sett rimeligere å kjøre fossilbil og forsinke innfasingen av nullutslippsbiler i bilparken
Oslo kommune er positive til å prise eksterne samfunnskostnader for alle kjøretøy. Det kan bidra til trafikkreduksjon og ha positive miljøeffekter. Forslaget, slik det er presentert i KVUen, vil imidlertid forsinke innfasingen av elbiler og utfasingen av fossilbiler. Omstillingen av kjøre-tøy-parken er en sentral forutsetning for oppfyllelse av Oslos og Norges klimamål. Istedenfor å svekkes, bør fokus være hvordan virkemidlene for omstilling av kjøretøyparken kan forsterkes fremover.

I Oslo skal all veitrafikk være utslippsfri i 2030. Stortinget har vedtatt en halvering av tran-sport-utslippene samme år. For å nå disse målene, er vi avhengig av en bred virke-middel-bruk som sikrer at nullutslippskjøretøy har konkurransefordeler sammenlignet med fossilbiler. Fjerner vi elbilfordeler, må vi sikre at konkurranseforholdet mellom utslippsfrie og fossile alternativer opprettholdes. Vi savner en helhetlig vurdering av konseptenes effekter på inn-fasing av elbiler og det nasjonale målet om 100 prosent nullutslipp i nybilsalget for lette kjøretøy i 2025.

Nullutslipps varebiler må sikres fortsatte insentiver
Veibruksavgiften er en av de midlertidige elbilfordelene som det er riktig å fase ut på ett eller annet tidspunkt. Det er viktig at dette gjøres gradvis og forutsigbart, og at det ikke nød-vendig-vis gjøres på alle kjøretøytyper samtidig. Innfasingen av utslippsfrie varebiler går langt saktere enn for personbiler, fordi modelltilfanget for varebiler foreløpig har vært lite og rekkevidden for kort. Derfor bør innfasing av veiprising for varebiler skje senere enn for personbiler. Det samlede avgiftsnivået må sikre at vi når målet om nullutslipp fra varelevering innen 2030 og at alle varebiler skal være nullutslipp innen 2025.

Virkemiddelpakken for innfasing av nullutslipp svekkes
Forslaget i utredningen forutsetter at andre virkemidler for å fornye bilparken må forsterkes. Økning i andelen nullutslippskjøretøy vil ikke skje uten en fortsatt kraftig virkemiddelbruk. En ensidig svekkelse av elbilinsentivene vil relativt sett gi færre nye elbiler og flere fossilbiler.

Det er en rekke usikre faktorer som påvirker utviklingen på både kort og lang sikt, som prisutvikling for elbiler, statens avgiftspolitikk, generell prisutvikling, utviklingen av rekkevidden til elbiler, utbygging av ladeinfrastruktur og utvikling av øvrige transporttilbud, som sykkel, gange og kollektiv. Det er fortsatt et behov for sterke

virkemidler for å sikre en rask nok innfasing av nullutslippskjøretøy skal vi nå klimamålene. Klimakur 2030 sine analyser viser at de politiske målene er mulig å nå, gitt tilstrekkelig ladeinfrastruktur og styrking av virkemidler som legger til rette for forsert innfasing av elektriske kjøretøy.

Utredningen tar ikke innover seg kompleksiteten i dette, noe som har stor betydning for om og på hvilken måte veibruksavgift for elbiler bør innføres.

Byrådet, den 09.02.2023

Raymond Johansen

Eline Molberg