Arkivsak-dok. 23/03502-3

Saksgang	Møtedato	Saksnr
Fylkesrådets forberedende møte	16.02.2023	65/23
Fylkesrådet	16.02.2023	

Høring: KVU veibruksavgift og bompenger

Innstilling:

1. Troms og Finnmark fylkeskommune støtter utredningens anbefaling om å gå videre med konsept 4, en trinnvis omlegging av innkrevingen av veibruksavgift.

2. Troms og Finnmark fylkeskommune ber om at dagens system for innkreving av bompenger videreføres. Men er åpne for at bompengeinnkrevingen på sikt kan innarbeides i et nytt innkrevingssystem, så lenge dette sikrer at bompengene innkreves og brukes til de formål som ligger til grunn ved Stortingets vedtak om innkreving av bompenger, og at dette ikke påvirker fylkeskommunenes garantiansvar overfor bompengeselskapene.

3. Saken er behandlet etter kommunelovens § 11-8. Vedtaket forelegges fylkestinget i første møte.

03.02.2023

Kristina Torbergsen
Fylkesrådsleder

Vedlegg

2022-11-kvu-veibruksavgift-og-bompenger
Høring: KVU veibruksavgift og bompenger

Bakgrunn

På oppdrag fra Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet har Skatteetaten og Statens vegvesen gjennomført en konseptvalgutredning for fremtidig system for fastsettelse og innkreving av veibruksavgift og bompenger.

Bakgrunnen for utredningen er behovet for å endre dagens system for veibruksavgift og bompenger med et mer bærekraftig og treffsikkert system for prising av bruk av vei. Parallelt med høringen foregår ekstern kvalitetssikring av KVU-en, som sammen med høringsinnspillene vil bli brukt som grunnlag for konseptvalg til forprosjekt. Forprosjektet har planlagt oppstart høsten 2023.

Fylkeskommunene er ikke egne mottaker av høringen men er blitt involvert i høringsprosessen via KS. Høringsfristen er opprinnelig satt til 1. februar, men er senere utvidet til 10. februar.

Beskrivelse

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

Utgangspunktet for konseptvalgutredningen er at regjeringen ønsker å erstatte dagens system for veibruksavgift og bompenger med et mer bærekraftig og treffsikkert bilavgiftssystem. I Meld. St. 1 (2020-2021) er det lagt frem fem prinsipper for et bærekraftig bilavgiftssystem. Av prinsippene fremkommer det at systemet skal være bærekraftig med hensyn til proveny og miljøet, i en situasjon hvor nullutslippskjøretøy dominerer nysalg, og hvor konvensjonelle biler gradvis fases ut av kjøretøyparken.

Eksterne kostnader ved bruk av kjøretøy, unntatt utslipp av CO2, er ifølge meldingen per i dag enten ikke priset eller er priset på en lite treffsikker måte. Oppdraget legger betydelig vekt på en treffsikker prising av eksterne kostnader som oppstår ved bruk av kjøretøy. En stor andel av bilistene i dag stilles ikke overfor priser som reflekterer samfunnskostnadene knyttet til vegslitasje, lokale utslipp, kø og ulykker.

Hensikten med utredningen er å anbefale et bærekraftig konsept for fremtidig fastsetting og innkreving av veibruksavgift og bompenger. Veibruksavgift på drivstoff er en særavgift som skal betales til statskassen ved innførsel og innenlandsk produksjon av følgende drivstoff:
- Bensin
- Mineralolje til fremdrift av motorvogn (autodiesel)
- Bioetanol
- Biodiesel
- Naturgass og LPG

Ren biogass og hydrogen faller utenfor veibruksavgiftens område.

Veibruksavgiftens formål er, i tillegg til å skaffe staten inntekter, å prise de eksterne kostnadene bruk av kjøretøy påfører samfunnet. Dette er eksterne kostnader knyttet til ulykker, kø, støy, veislitasje samt helse-og miljøskadelige utslipp.

Avgiften kommer i tillegg til CO2-avgift på mineralske produkter. Selv om veibruksavgiften bidrar til å redusere forbruket av bensin og diesel, så er CO2-avgiften det primære virkemiddelet for å begrense utslipp av klimagasser fra forbrenning av fossile drivstoff, ved siden av klimakvotesystemet.

Med en økende andel el-biler i Norge har Statens inntekter fra veibruksavgiften gått ned. Samtidig bidrar de elektriske kjøretøyene med til mange av de samme ulempene som fossilbiler i form av vegslitasje, ulykker, kø osv.

Bompenger kreves inn som delvis finansiering av konkrete vegprosjekt eller som en del av finansieringen av bypakker der mange ulike tiltak kan inngå. Dagens innkrevingssystem er basert på registrering av AutoPass-brikke og/eller avlesing av kjøretøyets registreringsnr. Etter bompengereformen fra 2015 ivaretas nå bompengeinnkrevingen av 5 regionale bompengeselskaper. Fylkeskommunene (og i noen tilfeller kommuner) stiller økonomiske garantier for bompengeandelen i vegprosjekt/bypakker.

Dagens innkrevingssystem er designet slik at man på en enkel måte kan differensier prisen for passering av den enkelte bomstasjon f.eks. ut fra tid på døgnet (rushtidsavgift). Og man kan differensiere prisen etter kjøretøy. Nullutslippskjøretøy får en rabatt på inntil 50% ved passering, store kjøretøy (over 7 500 kg) gis ikke rabatt og det kan skilles på rabatt eller ikke avhengig av om man har AutoPass-brikke/-avtale.

KVU-en har kommet fram til 4 ulike konsepter for framtidig innkreving av veibruksavgift og bompenger. (kapittel 5 i rapporten, side 78 – 88)

Konsept 1 innebærer at kjøretøy med forbrenningsmotor betaler veibruksavgift ved fylling av drivstoff som i dag. For nullutslippskjøretøy innføre en ordning med jevnlig registrering/rapportering av kjørte kilometer og eieren vil da bli fakturert veibruksavgift i henhold til antall kjørte kilometer.

Kilometer kjørt i utlandet vil kommet til fradrag, og utenlandske nullutslippskjøretøy vil måtte registrerer kjøring i Norge. Konseptet utformes med lik pris for hele landet, men det er mulighet for å ha ulike satser basert på kjøretøyegenskaper som f.eks. vekt.

Dagens bompengeinnkreving videreføres uten store endringer. Men det foreslås at nullutslippskjøretøy betaler samme pris ved bompasseringer, som kjøretøy med forbrenningsmotor.

Dette konseptet innebærer ingen montering av ekstra utstyr for registrering i det enkelte kjøretøy. Og er det konseptet som i minst grad kommer i konflikt med personvern hensyn, krav til likebehandling innen EU/EØS området. Konseptet oppfyller formålet om veiavgiften som en særavgift og man beholder det lokale handlingsrommet i bompengeordningen.

Konsept 2 ivaretar forskjellen i de eksterne kostnadene mellom by og land, ved at det innføres en veibruksavgift med geografisk differensiering. Problembeskrivelsen og utredninger viser at de eksterne kostandene (eks. kø, støy, lokale utslipp osv.) er høyere i byene. Løsningen vil basere seg på en registrering av antall kjørte kilometer i ulike soner, og det må innføres teknologi for registrering og rapportering av dette.
Kjøring i utlandet vil med dette systemet automatisk bli trukket fra, men det må etableres eget system for innkreving fra utenlandske kjøretøy i Norge.

Dagens bompengeordning videreføres med de samme endringer som i konsept 1; nullutslippskjøretøy betaler samme pris ved bompasseringer, som kjøretøy med forbrenningsmotor. Konsept 2 har likevel den muligheten i seg at man legge til rette for en felles innkreving av bompenger og veibruksavgift.

Dette konseptet vil ha flere potensielle konflikter med hensynet til personvern og kravene til ikke-diskriminering av utenlandske trafikanter i Norge samt til EU/EØS-regelverk. Samtidig vil dette konseptet få en mer «rettferdig» fordeling av de eksterne kostnadene knyttet til vegtrafikk i og med at det legges opp til høyere pris i byområdene enn i spredtbygde områder.

Konsept 3 legger til grunn at alle kjøretøy må ha utstyr som gjør det mulig å spore/registrere all kjøring på tid og sted. Innkrevingen av veibruksavgift og bompenger legges her i et felles system, men med ulike satser for land, by og storby. Et slikt system vil også kunne ha en mer dynamisk prissetting der man kan ha ulike satser knyttet til forhold som f.eks. kø, kjøretøytype (store/små), ulike typer veger osv. Alle trafikanter vil få en aktør å forholde seg til både for betaling av vegavgift og for bompenger. Og systemet vil kunne legge til rette for at bompenger innkreves for strekning (kjørte km) og ikke for passering av punkt.

Også for dette konseptet vil det måtte etableres egne ordninger for utenlandske kjøretøy.

Konseptets behov for fortløpende sporing og registrering av kjøretøyets bevegelser, for å få rett prising, er årsaken til at dette konseptet utgjør en stor konflikt med hensynet til personvern. En innlemming av bompengeinnkrevingen i veiprisingssystemet kan medføre konflikt knytte til fordeling av innkrevde midler.

Konsept 4 foreslår en trinnvis realisering fram mot et system med veiprising. I steg 1 innføres en distansebasert kjøretøyavgift for lette norskregistrerte nullutslippskjøretøy.
Kjøretøy med forbrenningsmotor betaler fortsatt drivstoffavgift.

Steg 2 bygger på konsept 2 for tunge kjøretøy med innføring av krav om brikke/app/integrert kjøretøyplattform for registrering av geografisk plassering og kjørt distanse. Det innføres ulike satser for kjøring hhv by og land. I dette steget må det etablere overgangsordninger fra veibruksavgift på drivstoff (som fortsatt vil gjelde for lette kjøretøy med forbrenningsmotor) til kilometerbasert avgift for tunge kjøretøy.

Når tiden, reguleringer og teknologi er moden kan steg 3 implementeres med posisjonsbasert veibruksavgift for alle kjøretøy etter modellen beskrevet i konsept 3. Bompengeordninger etter dagens modell kan videreføres, slik at man sikrer den lokale forankringen og handlefriheten og hensyntar mål og behov i bypakkene.

Utredningen som nå er ute på høring anbefaler at man legger konsept 4, en trinnvis innføring av kilometerbasert veibruksavgift.

Vurdering

Høringen omhandler i hovedsak konsepter for framtidig løsning for innkreving av veiavgiften, som i dag kreves inn gjennom omsetning av fossilt drivstoff, og som dermed ikke pålegges nullutslippskjøretøy. Spørsmålet handler først og fremst om innkreving av en særavgift til

Statskassen, men valg av konsepter og teknologiske løsninger kan ha en innvirkning på systemet for innkreving av bompenger.

Bompenger innkreves som finansieringsbidrag til konkrete vegprosjekter (bruer, tunneler o.l.) og som en del av finansieringsopplegget i bypakker. All innkreving av bompenger krever Stortingets godkjenning og lokalpolitisk tilslutning (kommuner og fylkeskommuner). For alle bompengeprosjekt er det ett av de fem regionale bompengeselskapene som tar opp lån til finansiering i byggeperioden og som krever inn bompenger til betaling av lånene. Fylkeskommunen stiller garanti for bompengeselskapenes låneopptak.

Uansett om bompengene finansierer enkeltprosjekter eller inngår i en bypakke er det viktig at disse midlene er sporbare og at man sikrer at bompengene brukes til det prosjektet de er innkrevd til. Det kan bli en utfordring dersom samme system og aktør skal kreve inn både veibruksavgiften som går til statskassen og bompenger som da skal overføres til det respektive bompengeselskap.

Systemet vil kunne håndtere differensiering av veibruksavgiften basert på sted, tidspunkt, kø og andre faktorer og samtidig registrere «bompassering» knytte til korrekt bompengeprosjekt. Men man kan også ende i en situasjon der «kø-prising» inngår både i veibruksavgiften og i bompengeinnkrevingen, og at kjøring eksempelvis i rushtid dermed blir avgiftsbelagt dobbelt.

Med det anbefalte konsept 4 for videre utredning med tanke på en framtidig endring av innkrevingen av veibruksavgiften, vil man ha tid til å gå nærmere inn i vurderingen av forholdet mellom veibruksavgift og bompenger. Bl.a. på grunn av spørsmål knyttet til ivaretakelse av personvernhensyn o.l. i et system etter konsept 3, vil det uansett være rom for å vurdere dette forholdet nærmere.

Med en stadig økende andel av nullutslippskjøretøy på det norske vegnettet er det nødvendig å vurdere flere av de avgiftsfritakene/-lettelsene disse kjøretøyene har. Som det er beskrevet i rapporten medfører nullutslippskjøretøyene mye av de samme eksterne kostnadene som fossilkjøretøy, herunder ulykker, kø og vegslitasje.

Etter hvert som nullutslippskjøretøy vil utgjøre en stadig økende andel av kjøretøyparken, vil dagens system med innkreving av veibruksavgift gjennom omsetningen av fossilt drivstoff ikke lenger være relevant.

Vi ser behovet for å opprettholde statens inntekter fra veibruksavgift. Fordelingen av de eksterne kostnader må være rettferdig. Det er derfor naturlig at også el biler blir pålagt å dekke disse kostnadene. Veibruksavgift på el-kraft er ikke praktisk mulig og dermed må man se på andre løsninger enn det man har hatt hittil.

System for registrering av kjørte km basert på manuell registrering vil være en tungvint løsning, men kanskje bare gjelde i en overgangsperiode fram til automatiske systemer er på plass.

Fylkesråden støtter det foreslåtte konsept 4 med en trinnvis endring av systemet for innkreving av veibruksavgift fra alle kjøretøy.

Det legges til grunn at dagens system for bompengeinnkreving videreføres som i dag og at eventuelle forslag til endringer i dette tas opp med fylkeskommunene og de regionale

bompengeselskapene. Eventuelle endringer i innkrevingen av bompenger kan ikke gjøres på en slik måte at det påvirker bompengenes finansieringsbidrag i respektive prosjekt.

Vedtakskompetanse
I reglement for delegering av myndighet fra fylkestinget i Troms og Finnmark og tildeling av innstillingsrett, heter det i pkt 3.1.:
Fylkestinget skal selv:
- Avgi høringsuttalelser til lovforslag og saker som er av prinsipiell betydning for fylkeskommunen.

Med bakgrunn i den høringsfristen som er satt i denne saken vil det ikke være mulig å forelegge saken til behandling i Fylkestinget, før fristens utløp. Fylkesrådet behandler derfor høringsuttalelsen etter kommunelovens § 11-8, og legger saken fram til orientering for fylkestinget i neste møte.