Til:
Skatteetaten
Deres ref.: 2022/3873 Oslo 1.2.2023

Høringsuttalelse fra ZERO på KVU av system for veibruksavgift og bompenger

ZERO ønsker med dette å gi vår høringsuttalelse på KVU veibruksavgift og bompenger. Vi har gjort våre vurderinger med bakgrunn i Norges klimamål og teknologimålene i Nasjonal transportplan.

ZEROs innspill oppsummert:

ZERO er positive til å prise eksterne samfunnskostnader for alle kjøretøy, når dette kan bidra til trafikkreduksjon og ha positive miljøeffekter. Forslaget, slik det er presentert i KVUen, vil imidlertid forsinke innfasingen av utslippsfrie kjøretøy. Flere av TØI sine beregninger av de ulike modellene viser oppgang i bruk av fossile biler, og prosentvis større nedgang i elbilbruk enn fossilbilbruk, uten at dette diskuteres opp mot påvirkning på klimamålene. Omstillingen av kjøretøyparken er en sentral forutsetning for oppfyllelse av Norges klimamål. Fokus bør derfor være på hvordan virkemidlene for omstilling av kjøretøyparken kan forsterkes fremover, og hvilke rolle veiprising kan spille for å økte tempo i omstillingen.

Denne utredningen mangler en konsekvensanalyse av hvordan forslaget vil påvirke muligheten til å nå klimamålene om 55 prosent kutt i 2030 og teknologimålene i NTP. Forslaget bruker altfor lave kostnader for CO2-utslipp i sine samfunnsøkonomiske analyser, og setter CO2-avgift på drivstoff som eneste klimavirkemiddel i alle forslag til konseptvalg. Den tar ikke høyde for at CO2-avgiften på drivstoff ikke er satt høyt nok til å utløse det teknologiskiftet vi trenger i transportsektoren. Nedtrapping av elbilvirkemidlene må sees i sammenheng med dette systemet, slik at vi sikrer at teknologiskiftet ikke stopper opp, men heller skyter fart og sikrer at klimagassutslippene fra veisektoren går ned. Det er også viktig å hensynta at skiftet fra fossilt til fornybart er kommet kortere for varebiler og lastebiler, og at bruksfordeler derfor må opprettholdes lenger i dette segmentet. Klima må i mye større grad hensyntas i konseptene som legges frem. Blir konseptene gjennomført slik de er foreslått i denne KVU'en vil de gjøre det meget vanskelig å nå Norges klimamål

- Det må utredes hvilken effekt et slikt nytt veiprisingssystem vil ha på Norges klimagassutslipp og muligheten til å nå klimamålene, og hvordan det kan utformes på en slik måte at det sikrer både kutt i klimagassutslipp og overgang til utslippsfrie kjøretøy i et tempo som sikrer at vi kutter klimagassutslippene med 55 prosent innen 2030.
- Inntekter til staten og ønske om redusert privatbilisme må ikke stilles over klimamålene, men sees i sammenheng.
- En innføring av veibruksavgift for elbiler må sikre at fossilbilene ikke kommer bedre ut. Det må derfor utformes på en slik måte at det ikke frikobles fra fastsetting av veibruksavgift på fossilt drivstoff, og muliggjør differensiering for energibruk.
- Varebiler, både tunge og lette, ligger langt bak personbilene i utrulling, og er mer avhengige av bruksfordeler for å bli konkurransedyktige. De må derfor få bruksfordeler lengre enn personbilene. Dette kan sikres ved å lage en egen klasse for varebiler, med andre vilkår enn personbiler og lastebiler.

Zero Emission Resource Organisation
Youngstorvet 1, 0181 Oslo - zero@zero.no
zero.no

- Differensiering i veiprising (bompenger og veibruksavgift) for el-, hydrogen- og biogasslastebiler er helt avgjørende for en omstilling av lastebilnæringen. Både i Norge og Europa ser vi at dette er det klart viktigste virkemiddelet når det kommer til økonomiske insentiver. Nulltakst i bomringen, eller tilsvarende del av veiprising, for hydrogen- og ellastebiler må derfor beholdes til minst 2030, mens biogasslastebiler må få beholde halv takst. Dette må sikres i et nytt veiprisingssystem hvor lastebilnæringen er tenkt som første gruppe ut, med muligheten for nulltakst og differensiering av brukskostnader til halvparten av lastebilpopulasjonen går på el, hydrogen eller biogass.

- Neste fase i KVU'en må sikre at plug-in hybridene belastes for kjøring på strøm, i tillegg til og fossilt drivstoff, slik at disse ikke favoriseres og kommer uforholdsmessig gunstig ut økonomisk.

Veiprising som konsept

ZERO er enig i at veiprising kan være et nyttig system for innkreving av differensierte bruksrelaterte avgifter, som veibruksavgift og bompenger, så lenge det sikrer at konkurranseforholdet mellom fossilbiler og nullutslippsbiler opprettholdes. Et veiprisingssystem bør omfatte alle typer kjøretøy og brukes som et virkemiddel for å sørge for at forurenser betaler gjennom at det alltid skal lønne seg å velge utslippsfritt fremfor fossilt. Om forslaget sørger for å ivareta dette i tråd med klimamålene, vil det bli et godt verktøy. Det er også avgjørende at man ser på hvordan man kan sikre prising av plugg inn hybrider. For å sikre at disse betaler for kjøring på strøm på lik linje med elbiler, og kjøring på fossilt på lik linje med fossilbiler, slik at det ikke blir ekstra lønnsomt å velge plug-in hybrider, når helelektriske alternativer har mye mindre utslipp. Dette kan løses på mange måter, ved å legge all veibruksavgift pr. km, og kun beholde CO2 avgift på pumpa, eller ved at plug-in hybridene må rapportere inn elektrisk kjøring på samme måte som elbiler. Dette regner vi med at man kommer tilbake til i neste fase i prosjektet. Vi vil bare påpeke at dette må tas inn, for å sikre at det ikke blir en konkurransedreining i favør av plugin hybrider. Høringens del 5-8 påpenker også dette i forhold til en vurdering opp mot statstøtteregelverket: "Ved en avgrensing av den nye avgiften til nullutslippskjøretøy, kan det framstå som det gis en økonomisk fordel til kjøretøy med forbrenningsmotor – derunder plug-in hybridkjøretøy. Fordelen gis ved statlige midler….." Vi regner med at videre arbeid vil sørge for at Norge ikke kommer i skade for å subsidiere fossile teknologier.

KVU en anbefaler konsept 4. Problemet med dette forslaget er, slik ZERO ser det, at fossile kjøretøy og utslippsfrie kjøretøy likestilles, og kostnaden for utslipp, eller virkemiddel for utslippsreduksjoner for fra veitrafikk, kun legges til CO2-avgiften på fossilt drivstoff. En avgift som bestemmes årlig i statsbudsjettet. Hvis CO2-avgiften er eneste virkemiddel, må den økes til om lag 3 700 - 4100 2020-kroner dersom Norge skal nå klimamålene for 2030. For nyttetransporten vil den antagelig måtte være ennå høyere for å utløse det teknologiskiftet vi er avhengige av.

Manglende hensyn til klimamålene og prising av CO2

Som politisk føring for prosjektet fremgår det at det er behov for en ordning som understøtter klimamålene og nullvekstmålet (s. 30). Norge har nå et mål om kutte utslippene med 55 prosent sammenlignet med 1990. Norge har også et mål om å bli et lavutslippssamfunn i 2050. Klimamålet for 2030 og 2050 er lovfestet i klimaloven. I Hurdalsplattformen ble det også satt en omstillingsmål for Norsk økonomi 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 næringslivet skal omstille seg i retning lavutslippssamfunnet. I dag kommer hele 33 prosent av de totale klimagassutslippene kommer fra transportsektoren, og veitrafikken står for omtrent halvparten av disse. Dette gjør at disse klimamålene gir sterke føringer for transportsektoren.

Transportsektorens sentrale rolle for klimamålene fremgår også av regjeringens klimastatus og –plan (grønn bok) som ble lagt frem i forbindelse med statsbudsjettet for 2023. Her gjentas ambisjonen om å halvere utslippene fra transportsektoren i 2030 sammenlignet med 2005 gjentatt, og at man jobber for en utslippsfri transportsektor.

Vi kan ikke se at KVUen har utredet hvordan de ulike konseptene vil påvirke disse målene, hverken hvordan målene kan understøttes, eller om konseptene vil være til hinder for målene.

I høringsunderlaget heter det "Det foreslås en trinnvis innføring av avgifter som tilrettelegger for mer treffsikker prising av de eksterne kostnadene". Og "En nullutslippsbil har om lag de samme eksterne kostnadene som en konvensjonell bil". Prisingen av CO2 utslipp og påvirkning på klima er i underlaget satt altfor lavt, og man ser nesten helt bort fra kostnader ved klimagassutslipp. Alle beregninger gjort i rapporten med eksterne kostnader er etter det vi kan skjønne gjort med bakgrunn i eksterne kostnader listet i vedlegg 8. Her er prising av CO2 utslipp satt til 0,05-0,08 pr km. Vi kan ikke se hvordan dette kan stemme overens med rundskriv R-109/21 fra Finansdepartementet som fastsetter regler for verdsetting av klimagassutslipp i samfunnsøkonomiske analyser. Her er prisen for CO2 til bruk i beregninger i 2030 fastsatt til 2230 kr, noe som gir en mye høyere km kostnad.
Ettersom klimautfordringen er unik, ved at den truer livsgrunnlaget for store deler av livet på jorda, stiller dette særskilte krav til en utredning som får store konsekvenser for klima og miljø. Tradisjonell samfunnsøkonomisk analyse og kost-nytte vurderinger med begrenset tidshorisont er i liten grad egnet til å fange opp vesentlige sider ved en slik utfordring. Ved at konklusjonene er så avhengige av forutsetningene blir konklusjonene sårbare. Det kommer tydelig frem her. Det derfor viktig at utredningen suppleres med en gode kvalitative vurderinger av relevante forhold. Slike vurderinger mangler i utredningen. Resultatet er at nullutslippsbiler og fossilbiler likestilles, og CO2-avgiften er satt som eneste virkemiddel for å få utslippene ned fra veibruk.
Vi stiller også spørsmål ved at det heller ikke er regnet på hva virkning på endringer i bruksmønster for fossilbiler og elbiler vil få å si for klimagassutslippene. Høringen definerer treffsikre priser: "Med treffsikker mener vi 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". Når klimagassberegninger ikke reflekteres i de "treffsikre prisene", og fossilbiler og nullutslippsbiler likestilles, vil heller ikke forbruker hensyn ta ulemper ved utslipp av klimagasser.
Vi kan ikke se at konsekvensutredningen ikke har tatt inn over seg prisen ved klimagassutslipp og forpliktelsen til å nå norges klimamål. Zero mener derfor det må gjøres tileggsvurderinger av de ulike konseptene i forhold til klimapåvirkning og påvirkning på Norges mulighet til å nå egne klimamål. Miljødirektoratet må involveres for å sikre et faglig beslutningsgrunnlag på klimakonsekvenser av forslaget. Vi håper miljødirektoratet også kan belyse risikoen de ulike konseptene har i forhold til måloppnåelse for klimamålene i punkt 6.5, og foreslå konsepter, eller modeller innenfor foreslått konsept, som ivaretar hensynet til klima.

CO2-avgift som eneste virkemiddel

Som tidligere nevnt likestilles fossilbiler og nullutslippsbiler i de ulike konseptene og CO2 avgiften på fossilt drivstoff blir stående igjens om eneste klimavirkemiddel. Klimameldingen slår fast at en økning i CO2-avgift til 2 000 kroner frem mot 2030 alene ikke er et tilstrekkelig virkemiddel for å oppnå 50 kutt i ikke-kvotepliktig sektor.

SSB la i 2020 frem en rapport som analyserte kostnader ved 50 prosent utslippskutt i ikke-kvotepliktige sektorer i Norge. Denne analysen viser til at prisen på utslipp, altså CO2-avgiften, må øke til om lag 3 700 – 4 100 2020-kroner per tonn dersom Norge skal klare å halvere sine utslipp i 2030 på en kostnadseffektiv måte. Torvik-utvalget, et ekspertutvalg som gjorde en helhetlig gjennomgang av skatte- og avgiftssystemet i Norge nå i desember 2022, viser også til denne analysen. Velger man at CO2 avgiften på fossilt drivstoff skal være eneste virkemiddel, må konsekvensen av dette derfor bli minst dobling av vedtatt CO2 avgift.

Viktigheten av bruksfordeler

Meld. St. 33 (2016-2017) Nasjonal transportplan 2018–2029 satte mål knyttet til nye nullutslippskjøretøy. Disse målene ble også videreført i NTP 2022-2033. Alle nye personbiler og lette varebiler skal være nullutslippskjøretøy i 2025, alle nye tunge varebiler skal være nullutslipp innen 2030, og 50 pst. av nye lastebiler skal være nullutslippskjøretøy i 2030. I tillegg er det et mål at varedistribusjonen i bysentra skal være tilnærmet nullutslipp innen 2030. Dette er viktige mål, men ikke tilstrekkelig for at Norge skal nå sine klimamål. 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”. Konseptvalgsutredningen legger til grunn at rabattordningen for nullutslippskjøretøy over tid fases ut, samtidig som den foreslår å innføre veibruksavgift pr.km for elbiler, dette vil være et hinder for nullutslippsmålene.

Kantar gjør årlige ulike befolkningsundersøkelser, og en av undersøkelsene omhandler blant annet bilkjøp. I denne undersøkelsen etterspørres det hva som påvirker folks bilvalg, blant annet hvorfor folk velger, eller ikke velger, elbil. Blant de spurte som ikke ville velge elbil begrunnet 67 prosent dette med at de trodde statens økonomiske insentiver for elbil ville forsvinne, for halvparten av disse var bruksfordelene som bompenger viktigst.

Av de som ble spurt hva som skulle til for at de valgte elbil neste gang, oppga 27 prosent at de ville velge elbil hvis myndighetene garanterte for de økonomiske insentivene. Dette kommer på tredjeplass, bak økt rekkevidde og generelt at elbiler må bli billigere. For de som har valgt elbil ser vi at 38 prosent valgte dette fordi det var enten fritak, eller halv avgift, i bomringen. 65 prosent svarte at bedre økonomi totalt sett i bilholdet var viktig. Tallene har vært noenlunde stabile de siste årene, men vi ser at ulempene forbundet med rekkevidde og egenskaper har gått ned.

Vi kan altså konkludere med at bruksinsentiver, og særlig bomringen, er viktig for folk når de skal velge ny bil. Å beholde halv pris/30 prosent rabatt i bomringen vil derfor være viktig for å få skiftet ut hele bilparken. Dette er dog ikke til hinder for å sette opp prisene generelt, slik at man unngår så lave kostnader at bruken øker.

At bilbruken har blitt påvirket av at elbilene er billigere i bruk, og at et stadig økende elbil volum har store konsekvenser for proveny er reelle utfordringer, å likestille fossile biler med

nullutslippsbiler er ikke løsningen på problemet. Vi vil også påpeke at store deler av provenytapet for veibruksavgiften skyldes nedjustering av veibruksavgiften over statsbudsjettene de siste årene. Noe av dette for å kompensere for økt CO2-avgift på fossilt drivstoff.

ZERO ser behovet for at de som bruker veien skal betale for det, og byenes behov for at nullvekstmålet skal nås, og at lavere brukskostnader for bilkjøring blir påvirket av dette. Vi mener likevel at man bør opprettholde konkurranseforholdet mellom elbil og fossilbil, slik at det alltid lønner seg å velge utslippsfritt. På denne måten kan vi sikre at klimamålene nås. Vi mener også at disse tingene ikke behøver stå opp mot hverandre. Ved å opprettholde elbilens rabatt, samtidig som man øker prisen, vil kostnaden for å bruke bil øke og provenyet gå opp, samtidig som konkurransefordelen for elbil er med å sørge for et teknologiskifte. Når hele bilparken er skiftet ut, vil den rabatterte prisen (50 eller 70 prosent) være den nye prisen. På denne måten kan inntekter justeres samtidig som rabatten opprettholdes. Det avgjørende er bare at konkurransefordelen for elbilene opprettholdes, ikke at prisen for alle biler er lav. Vi kan lese i høringen at "Årsaken til at lik takst for lette kjøretøy legges til grunn i nullpluss er basert på en antagelse om at mulighet for rabatt for nullutslippskjøretøy vil fases ut og ikke lengre være aktuelt på det tidspunktet konsepter er klare til implementering" vi mener denne antagelsen ikke er i tråd med signaler fra Stortingsflertallet, som ønsker å beholde denne rabatten, og at man derfor lett kan rette opp konseptene ved å endre denne antagelsen.

Elbilene må også på sikt begynne å betale en veibruksavgift, men før dette kan skje er det avgjørende at rabatten i bommen opprettholdes. Når km basert veibruksavgift innføres for elbiler er et avgjørende prinsipp at det alltid skal lønne seg med fornybart fremfor fossilt. Man må derfor sørge for at dersom veibruksavgiften for fossile biler settes ned (f.eks for å kompensere for CO2 avgiften og holde pumpeprisen lav) må veibruksavgiften for elbiler også settes ned. Eventuelt kan man gå over til en veibruksavgiften sette som km kostnad for alle biler, dette vil også sikre at plugginn-hybridene ikke favoriseres.

Nyttetransporten

Vi er særlig bekymret for hvordan et system uten differensiering mellom nullutslippskjøretøy og fossile biler vil påvirke mulighetene for utslippskutt og teknologiskifte for nyttetransporten. For elektriske varebiler er det færre insentiver ved kjøp, flere ulemper forbundet med manglende rekkevidde og manglende infrastruktur. Det samme gjelder lastebiler. Bildet vil selvfølgelig bli noe bedre frem mot 2030, men teknologiskift vil like fullt være avhengig av bruksinsentiver.

TØI sine transportmodeller viser at selv med høyere pris vil ikke trafikkarbeidet i forbindelse med godstransport i byene reduseres nevneverdig, fordi det er snakk om nyttetransport som ikke har noe annet alternativ[1]. Prismekanismen vil altså ikke nevneverdig stimulere til lavere transportmengde. Differensiert pris knyttet til teknologi, som batteri, hydrogen og biogass, vil derimot kunne endre utslippsmengden, økonomiske insentiver i bruk er viktig for valg av kjøretøyteknologi, særlig for næringstransport. Dette understøttes også av at det ikke er mulig å velge transporten bort for denne gruppen, men det *er* mulig å velge andre typer kjøretøy med lite eller ingen utslipp.

---

[1] https://www.skatteetaten.no/contentassets/343a9f921ade437c81482661e96320de/2022-11-6-3-transportmodell-beregninger-1921-2022.pdf

Det er i prosjektets beregninger lagt til grunn en avgift på om lag 30 øre pr km. Hvis dette ilegges en elvarebil som kjører som budbil med ca 400 km dagen, blir det da en daglig utgift på 120 kr. For bydistribusjon rundt 200 km blir det 60 kr dagen, dette vil være store beløp som gjør elvarebiler mindre lønnsomme og dermed vanskeliggjør en overgang fra fossilt til fornybart for varebilene. Man bør derfor se på varebilene i en egen klasse med eget fastsatt nivå på veibruksavgift og bompenger.

Når lastebiler foreslås innlemmet i trinn 2, foreslås dette for biler fra 7,5 tonn. Det er uvist hva som skal skje med bilene fra 3,5-7,5 tonn. Dette taler for en egen klasse for varebiler, som kan gjelde biler fra 2,5-7,5 tonn.

Skatteetaten og Statens vegvesen foreslår å innlemme tunge kjøretøy i trinn 2, og at disse skal være den første gruppen som betaler differensiert for kjøring ut i fra tid og sted og lengde. Det foreslås her at dette systemet skal erstatte dagens veibruksavgift og bompenger, kanskje også vektårsavgiften. Når ingen eller rabattert pris i bomringen for utslippsfrie lastebiler og lastebiler på biogass, erstattes av et nytt system, er det avgjørende at dette systemet ivaretar differensierte takster som sikrer insentivering av el-, hydrogen- og biogasslastebiler.

I høringsdokument 5-8, hvor konseptene sees opp mot EØS-lovgivning kommer det frem at: “Som det følger av Vedlegg 4.1 pkt. 2.1.6, må medlemsstatene etter art. 7ga pkt. 1 differensiere infrastrukturavgifter for tunge kjøretøy etter CO2-utslipp i ulike kjøretøyklasser, eller alternativt innføre en selvstendig CO2-avgift på eksterne kostnader i tråd med direktivet….Gitt at direktivet er bindende, fremstår det som at en må innføre en CO2-komponent i veibruksavgiften for tunge kjøretøy i konsept 2 og 3, dersom det ikke innføres i bompengene/infrastrukturavgiften”. Dette taler for rabatterte priser for ellastebil, hydrogenlastebil og biogasslastebiler.

Med vennlig hilsen

Stig Schjølset
Fagsjef i ZERO
stig.schjolset@zero.no

Ingvild Kilen Rørholt
Fagansvarlig transport i ZERO
ingvild@zero.no