Statistisk sentralbyrå
Statistics Norway

Skatteetaten
Postboks 9200 Grønland
0134 Oslo

Oslo, 30.01.2023
Deres ref.: 2022/3873, Vår ref.: 22/1874
Saksbehandler: Henrik Bråthen
Avdeling for nærings- og miljøstatistikk

Høringssvar - Konseptvalg for et nytt system for veibruksavgift og bompenger

Statistisk sentralbyrå (SSB) har gått gjennom Konseptvalgutredningen (KVU-en) og forslaget til valgt konsept for veibruksavgift og bompenger. Vi har sett på følgende: Konseptvalgutredning Veibruksavgift og bompenger Vedlegg 6.0 – Alternativanalysen, Vedlegg 6.3 Transportmodellberegninger (TØI, 2022), og Vedlegg 4-2 Databeskyttelse og personvern. Vi støtter forslaget om at det innføres et nytt system for veibruksavgift og bompenger som regulerer trafikken i henhold til de marginale eksterne kostnadene ved bilkjøring og sørger for forutsigbare inntekter, men vi har flere kommentarer til utformingen av forslaget og begrunnelsene for det valgte konseptet i KVU-en, som vi her går nærmere gjennom.

Generelt

Regjeringen skriver i sitt oppdrag om KVU-en «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. Systemet skal være bærekraftig m.h.t. provenyet og miljøet, i en situasjon hvor nullutslippskjøretøy dominerer nysalg og hvor konvensjonelle biler gradvis fases ut av kjøretøyparken. Eksterne kostnader, unntatt utslipp av CO2, er ifølge meldingen per i dag enten ikke priset eller er priset på en lite treffsikker måte.»

Hensikten med KVU-en er å anbefale et bærekraftig konsept for framtidig fastsetting og innkreving av veibruksavgift og bompenger. Hovedproblemet består i at bilistene i stadig mindre grad dekker samfunnskostnadene ved bruk av kjøretøy gjennom blant annet bruksavhengige avgifter. I KVU-en vektlegges behovet for forutsigbare inntekter til bompengeprosjektene og til staten, og behovet for et system som regulerer trafikken i henhold til de marginale eksterne kostnadene som følge av bilkjøring, likt.

KVU-en foreslår fire ulike konsepter for nytt system for veiprising og bompenger, og noe mer detaljerte scenarioer under hvert enkelt konsept. De fire ulike konseptene vurderes ut fra samfunnsøkonomiske prissatte kostnader og ikke-prissatte samfunnsøkonomiske vurderinger. Til slutt foretas det en samlet rangering av konseptene. Vi har noen kommentarer til de ulike konseptene og valg av rangering.

Tilrådinger og de ulike konseptene

Vi er enige i at bilistene skal betale de lokale marginale samfunnsøkonomiske kostnadene ved kjøringen. Analyser fra bl.a. TØI viser at disse kostnadene varierer betydelig med hvor og når kjøringen finner sted, men i svært liten grad med hva slags kjøretøyteknologi som benyttes. Det innebærer at null-utslippskjøretøy skal betale tilnærmet samme pris som kjøretøy med forbrenningsmotor. I dagens system for veibruksavgift og bompenger betaler de betydelig mindre. De betaler ingen veibruksavgift og bompengesatsene er enten null eller mange steder lave i forhold til biler med forbrenningsmotor.

De fire foreslåtte konseptene måles i utgangspunkt som avvik fra et nullplussalternativ som er en videreføring av dagens situasjon der veibruksavgiftene er antatt som i dag, mens nullutslippsbilene forutsettes å betale bompengesats som forbrenningsmotor. Det siste begrunnes med finansieringsbehovet knyttet til investeringene som bompengene skal dekke (f.eks. veibygging) er så stort at det er helt nødvendig

Postadresse:
Postboks 2633 St. Hanshaugen
0131 Oslo

Besøksadresse:
Akersveien 26, Oslo
Oterveien 23, Kongsvinger

www.ssb.no
ssb@ssb.no
Tlf.: 62 88 50 00

Org.nr.: NO 971 526 920 MVA

at nullutslippsbilene bidrar like mye som biler med forbrenningsmotor når disse etter hvert blir erstattet. De ulike konseptene sammenliknes med nullplussalternativet.

De prissatte samfunnsøkonomiske kostnadene finner at konsept 3 er det med størst samfunnsøkonomisk gevinst, konsept 2 er nummer 2, konsept 1 er nummer 3 og konsept 4 er det dårligste. Hovedårsaken til at de to konseptene som i større grad skiller mellom hvor (konsept 2 og 3) og når (konsept 3) kjøringen foregår kommer best ut når det gjelder samfunnsøkonomisk gevinst, er at de eksterne kostnadene reduseres vesentlig mer fordi kjøringen faller og deler av kjøringen flyttes til steder og tider hvor de marginale kostnadene er lavere. Prismekanismen virker. At konsept 4 kommer dårligst ut, og også svakt dårligere enn konsept 1, skyldes at effektene av trinn 2 for tunge kjøretøy ikke er anslått til å være store. De antas å måtte kjøre uansett og kan i liten grad også endre trasé.

Samfunnsøkonomisk optimal utforming av veibruksavgifter

Det ideelle systemet vil være et GNSS-basert system for veiprising hvor alle kjøretøy har en sender som gir informasjon om hvor kjøretøyet befinner seg til enhver tid, som beskrevet i Grønn skattekommisjon (NOU 2015:15). Slike systemer finnes allerede for tyngre kjøretøy i flere europeiske land. Utvalget beskrev en forholdsvis grov inndeling i geografiske soner og tid på døgnet (i og utenfor rushtid). Et grovmasket system er dels begrunnet i at den empiriske kunnskapen om skadevariasjon er begrenset og et svært finmasket system vil være vanskelig for bilistene å ha oversikt over. Avgiften kan baseres på antall kjørte km og hvor og når kjøringen finner sted. Avgiften må variere mellom type kjøretøy (f.eks. personbil, buss, lastebil) og mellom type drivstoff (f.eks. bensin, diesel, elektrisitet).

Grønn skattekommisjon påpeker at slik GNSS-basert veiprising har ulemper knyttet til personvern og avgiftsinnkreving, og det vil medføre en betydelig økning i antall avgiftssubjekter og dermed økte administrative kostnader. Grønn skattekommisjon foreslo et annet alternativ med GNSS-basert veiprising kun for tyngre kjøretøy (også utenlandske) og et eget system for lette kjøretøy. Dette systemet kan bestå av tre komponenter: ulykkesavgift, miljø- og køprising, og ny veibruksavgift på drivstoff. Ulykkeskostnadene utgjør ifølge TØI om lag halvparten av de eksterne kostnadene og varierer lite mellom geografiske områder. Det kan derfor utgjøre et flatt beløp som betales med forsikringen. På den annen side viser internasjonale studier (Andersson og Auffhammer, 2014) at det er en ulykkes-eksternalitet knyttet til at en kommer bedre ut av en ulykke jo større bil en har relativt til bilen en kolliderer med. En avgift på drivstoff eller en km-avgift som varierer med vekt, kan være en bedre måte å prise inn dette på. Miljø- og køprising i storbyområdene kan ivareta at de marginale eksterne kostnadene er høyere i storbyene og spesielt i rushtiden. Dette kan dels tas vare på ved eksisterende eller en mer finmasket bruk av bomringer. De resterende eksterne kostnadene knyttet til veislitasje, vinterdrift og støy, samt lokal forurensing utenfor tettbygd strøk, kan prises gjennom en ny drivstoffavgift som skal differensieres mellom ulike typer drivstoff eller alternativt en km-avgift.

Vurdering av de ulike konseptene

Konsept 1: Ingen geografisk differensiering av km-avgiften som skal pålegges nullutslippsbiler tilsvarende som for biler med forbrenningsmotor, eller ytterligere tilrettelegging av bompenger for mer tids- og miljødifferensiering og distanse kjørt. Det er uklart om dagens satser for forbrenningsmotor i veibruksavgiften reflekterer de gjennomsnittlige marginale kostnadene, og de vil uansett ikke reflektere de store forskjellene i de marginale kostnadene knyttet til når og hvor kjøringen finner sted. Hybridbiler vil betale lavere sats fordi de ikke vil betale km-avgift når de kjører på elektrisitet.

Konsept 2: Geografisk differensiert (to soner) km-avgift for alle kjøretøy, men ingen tidsdifferensiering. Ingen ytterligere tilrettelegging av systemet for bompenger med tidsdifferensiering.

Konsept 3: Geografisk- og tidsdifferensiert km-avgift for alle kjøretøy, bomtakstene basert på km. Dette forslaget er nærmest det fullt GNSS-baserte.

Konsept 4: Kan til en viss grad likne på Grønn skattekommisjon sitt alternative forslag med begrenset bruk av GNSS-teknologi. Trinn 2 er i tråd med forslaget om GNSS-basert veiprising for tyngre kjøretøy. Trinn 1 med km-avgift for nullutslippsbiler tilsvarende som for forbrenningsmotorer innebærer at nullutslippsbilene også vil betale for gjennomsnittskostnaden. Men ingen ytterligere tids- og miljødifferensiering av bompenger i storbyene innebærer at bilkjøring i byer betaler en for lav kostnad, mens bilkjøring i spredtbygde strøk betaler en for høy kostnad. Hybridbiler omfattes heller ikke av km-avgiften.

Ikke-prissatte vurderinger og KVU-ens anbefaling
De ikke-prissatte vurderingene knyttet til utfordringer med personvern og datasikkerhet, sammen med usikkerhet knyttet til teknologiske og administrative løsninger som er tilfredsstillende for personbiler anses for å være så store at de oppveier fordelene med et GNSS-basert system som i konsept 3. Konsept 4 er derfor KVU-ens foreslåtte løsning, jfr Tabell 5-30 i vedlegg 6.0. Det er ikke forklart hvordan vektingen av de negative bidragene fra personvernhensyn og kontroll og klage oppveier de andre positive bidragene i de ikke-prissatte vurderingene. Vedlegg 4-2 konkluderer heller ikke med at personvernhensyn vil hindre GNSS-løsninger på generelt grunnlag. Det er per i dag automatisk registrering av informasjon ved bompasseringer, fotobokser og gjennomsnittsmålere langs veien, og fotografering av bilnummer på parkeringsplasser. Tilsvarende gjelder ved bruk av kollektivtransport hvor det er lagt opp til digital (og dermed sporbar) kjøp av billetter. Hvordan er utfordringene med personvern og datasikkerhet vurdert ved et GNSS system sammenlignet med slike digitale løsninger?

Oppsummering
Statistikk sentralbyrå (SSB) støtter at det innføres et nytt system for veibruksavgift og prising av de marginale kostnadene ved bilkjøring. Vi støtter også at alle typer kjøretøyteknologier skal betale for de marginale kostnadene bilkjøringen innebærer og mener at konsept 3, GNSS-basert for alle kjøretøy, er det foretrukne alternativet. Dersom dette ikke er mulig å gjennomføre innenfor en rimelig tidshorisont vil konsept 4 være en løsning, men det bør endres slik at det i trinn 1 også innføres miljø- og tidsdifferensierte satser ved bomstasjonene i de store byene for å prise de til dels store forskjellene i marginale kostnader ved kjøring i rushtid sammenliknet med kjøring i mer spredtbyge områder. Det er viktig at satsene reflekterer de faktiske marginale kostnadene for ulike regioner og tidssoner. Regelverket for lovregulering av bompenger hvor formålet primært er finansiering av nye veier og byutviklingspakker, bør tilrettelegges for bruk av miljø- og køprising i storbyene.

Detaljerte satellittdata over kjøring hvor kjøretøy og eier kan identifiseres vil være svært nyttig for utarbeiding av forskning, analyser og statistikk knyttet til omfang og fordeling av transportarbeidet, og det vil være spesielt viktig for å kunne analysere effekter av ulike tiltak og virkemidler på bilkjøringen. Veitransport er et område hvor det er mange og til dels overlappende politikktiltak og virkemiddelbruk, slik at mer kunnskap om hvordan bilistene og transportbransjen påvirkes av ulike tiltak er svært viktig. Dette vil også være nyttig i forbindelse med å finne gode tiltak i klimapolitikken. Detaljerte satellittdata vil også være nyttig for å utarbeide statistikk over kjørelengder og kjøremønster, og vil være viktig input til analyser og planer for transportsektoren.

Med vennlig hilsen

Geir Axelsen
Administrerende direktør

Kopi til:
Finansdepartementet