Miljø-
direktoratet

Skatteetaten

31.01.2023

Deres ref.:
2022/3873

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2023/2050

Saksbehandler:
Synnøve Ellingsen Grøndahl

Høringsuttalelse til Konseptvalg for et nytt system for veibruksavgift og bompenger

Miljødirektoratet viser til høringsbrev fra Skatteetaten og Statens vegvesen om "Konseptvalg for et nytt system for veibruksavgift og bompenger".

Skatteetaten og Statens vegvesen har på oppdrag fra Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet gjennomført en konseptvalgutredning for et fremtidig system for fastsettelse og innkreving av veibruksavgift og bompenger. Utredningen foreslår en trinnvis innføring av prising for bruk av vei med en distansebasert avgift for lette norske nullutslippskjøretøy som et trinn 1, fulgt av distansebasert veibruksavgift med to soner (by og spredtbygde strøk) for tunge kjøretøy. De to første trinnene medfører ingen større endringer for bompengeordningen, men det er lagt til grunn at rabattordningen for nullutslippskjøretøy over tid vil fases ut.

Miljødirektoratet mener:

- Det er positivt at nullutslippskjøretøy skal betale veibruksavgift. Avgiften vil bidra til at brukerne av nullutslippskjøretøy i større grad enn i dag tar hensyn til de eksterne kostnader ved bruken av kjøretøyene. Avgiften kan i tillegg bidra til å styrke konkurranseevnen til mer energi- og ressurseffektive transportmidler som kollektivtrafikk og sykkel sammenlignet med bilkjøring.

- Det bør utredes hvordan veibruksavgiften vil påvirke klimaomstillingen i de ulike segmentene, ettersom økte driftskostnader for nullutslippskjøretøy kan påvirke innfasingen av disse kjøretøyene. Satsene i veibruksavgiften bør utformes på en måte som fører til at eksterne kostnader dekkes samtidig som omstilling til klimavennlige kjøretøy oppnås.

Positivt at nullutslippskjøretøy skal betale for eksterne kostnader ved bruk av kjøretøyene

Postadresse: Postboks 5672, Torgarden, 7485 Trondheim | **Telefon:** 73 58 05 00
E-post: post@miljodir.no | **Internett:** www.miljødirektoratet.no | **Organisasjonsnummer:** 999 601 391
Besøksadresser: Brattørkaia 15, 7010 Trondheim | Grensesvingen 7, 0661 Oslo
Besøksadresser Statens naturoppsyns lokalkontorer: Se www.naturoppsyn.no

Miljø-
direktoratet

Miljødirektoratet mener det er positivt at det foreslås å innføre veibruksavgift for nullutslippskjøretøy, slik at brukere av nullutslippskjøretøy også må betale for de eksterne kostnadene bruk av disse kjøretøyene medfører, i tråd med prinsippet om at forurenser betaler. En slik avgift vil også bidra til oppnåelse av nullvekstmålet i byene og til å fremme mer energi- og ressurseffektive transportmidler, som kollektivtrafikk og sykkel.

Veitrafikk er den viktigste kilden til lokal luftforurensning, og det er særlig nitrogendioksid (NO_2) og svevestøv (PM_{10}) som har vært en utfordring i norske byer og tettsteder. Nivåene av NO_2 har blitt redusert de siste årene, noe som hovedsakelig skyldes modernisering av kjøretøyparken. Nivåene av svevestøv har ikke sunket tilsvarende, da dette ikke bare er eksosutslipp, men utslippene i hovedsak kommer fra slitasje av vei, dekk og bremser. Elektriske kjøretøy har ikke utslipp av eksos, men bidrar på lik linje med forbrenningsbiler til støy og svevestøv fra slitasje av dekk, vei og bremser. Dette er et argument for at også elektriske kjøretøy bør betale veibruksavgift.

Miljødirektoratet støtter forslaget om å innføre veibruksavgift for utenlandskregistrerte tunge kjøretøy, og å innføre ulike satser for tunge kjøretøy ut ifra om kjøringen skjer i tettsted eller mer spredtbygde strøk. Lastebiler kan generere opp til fem ganger mer svevestøv enn personbiler, og kan derfor ha en stor påvirkning på luftkvaliteten i byområder. Miljødirektoratet er også positive til en høyere avgift på bruk av vei i by/tettstedsområder der det allerede er utfordringer med luftforurensning.

Veitransport har også negative virkninger for klima og natur utover virkningene som er prissatt gjennom avgiften**.** Dekkslitasje og veistøv er anslått å være blant de største kildene til landbasert mikroplastutslipp i Norge. Disse står for omtrent 40 prosent av det totale utslippet av mikroplast fra landbaserte kilder, og dekkslitasje alene er anslått å være den største kilden til mikroplast fra land. Friksjon mellom dekk og underlag gjør at biter av forskjellige størrelser slites av både dekk, veibane og -underlag. Asfalten slites spesielt på vinterstid av piggdekk. I tillegg slites materiale i bremseskivene av ved friksjon under bremsing.

I utredningen står det at samtlige av konseptene som presenteres fører til redusert trafikkarbeid med personbiler. Reduksjon av transportetterspørsel og flytting av transport over til mer energieffektive transportmidler bidrar til å skape et transportsystem som i større grad utnytter energi, arealer og ressurser mer effektivt, samtidig som miljøskadelige utslipp, luft- og støyforurensning reduseres. En rapport fra Miljødirektoratet viser at behovet for fornybar energi i transportsektoren vil bli høyt i et samfunn der klimamålene er nådd, og fossil energi er erstattet av fornybar energi[1].

Konsekvensene for klimaomstilling og oppnåelse av klimamål bør utredes

Miljødirektoratet mener at det er behov for en grundigere vurdering av hvorvidt avgiften vil påvirke oppfyllelse av klimamålene i transportsektoren, og konkret hvorvidt avgiften vil påvirke overgangen til nullutslippskjøretøy i de ulike kjøretøysegmentene. Effekten av forslaget for klima er i liten grad gjort rede for. Vi viser i den sammenheng til utredningsinstruksens minimumskrav til en utredning. Norge har forpliktet seg til å redusere utslippene med minst 55 prosent i 2030,

[1] Kraftbehov til transport: Nullutslippsscenarier for 2050 - Miljødirektoratet (miljodirektoratet.no)

og har i tillegg lovfestede klimamål om å bli et lavutslippssamfunn i 2050. I Nasjonal transportplan er det satt et mål om at alle nye personbiler og lette varebiler skal være nullutslipp i 2025, og at halvparten av alle nye lastebiler skal være nullutslipp i 2030. Hurdalsplattformen slår fast at klima og natur skal sette en ramme for all politikk.

Under kapittel 2.1 Politiske føringer i høringsnotatet, løftes behovet for en ordning som understøtter klimamålene og nullvekstmålet. I tillegg står det i utredningen at en fremtidig ordning ikke skal være til hinder for at nullutslippsmålene i Nasjonal transportplan kan nås som planlagt. Vi savner vurderinger eller analyser knyttet til hvordan en slik veibruksavgift vil påvirke nullutslippsmål eller klimamål i utredningen. Veibruksavgiftens effekt på klimagassutslipp omtales også under kapittel 3.2.1 om målkonflikter, og det vises til målkonflikten mellom økte kostnader for nullutslippskjøretøy og omstilling til nullutslipp. Her savner vi en videre utredning av hvordan en veibruksavgift for nullutslippskjøretøy kan utformes slik at den ikke er til hinder for klimaomstilling.

Statens Vegvesen og Skatteetaten påpeker i utredningen at eksterne kostnader ved utslipp av CO_2 fra bruk av fossilt drivstoff i kjøretøy primært prises gjennom CO_2-avgiften. Veibruksavgiften er i utgangspunktet en avgift som skal dekke eksterne kostnader fra bilkjøring, men med dagens praksis er avgiften også et virkemiddel på andre områder. Avgiften brukes som et virkemiddel for å fremme klimaomstilling, både gjennom å styrke konkurranseevnen til klimavennlige teknologier (som for eksempel gjennom fritak for veibruksavgift for biogass) og som trafikkregulerende virkemiddel. I tillegg har satsene i veibruksavgiften ved flere tilfeller blitt redusert slik at pumpeprisen ikke øker ved en økning i CO_2-avgiften eller ved økt omsetting av biodrivstoff. Dette undergraver både insentivet til redusert bruk av fossilt brennstoff som ligger i CO_2-avgiften, og veibruksavgiftens formål om å dekke eksterne kostnader ved veitrafikken.

Lave driftskostnader er en viktig fordel ved bruk av nullutslippskjøretøy, og en økning av driftskostnader gjennom veibruksavgiften kan endre det totale kostnadsbildet på en måte som fører til at det ikke lenger er bedriftsøkonomisk lønnsomt å investere i nullutslippskjøretøy. I personbilsegmentet har rammebetingelsene for kjøp og bruk av nullutslippskjøretøy endret seg det siste halvåret, gjennom innføring av merverdiavgift for nullutslippsbiler over med en innkjøpskostnad over 500 000 kroner, vektavgift for elbiler og en økning av maksimal bompengesats til 70 prosent av satsen for fossildrevne kjøretøy (mot tidligere 50 prosent). Utredningen bør vurdere innføring av veibruksavgift for nullutslippskjøretøy i sammenheng med øvrige endringene i elbilfordelene, og se hvordan dette påvirker konkurransesituasjonen for nullutslippskjøretøy i personbilsegmentet.

Den elektriske markedsandelen i nybilsalget for lastebiler var 7,7 prosent i 2022. Insentivene for omstilling til nullutslippskjøretøy i lastebilsegmentet er lavere enn i personbilsegmentet. Elektriske lastebiler har ikke samme fordeler med fritak fra kjøpsavgifter, men har betydelige merkostnader ved investering i nullutslippskjøretøy. Lastebiler har også lengre kjørelengder og høyere drivstofforbruk enn personbiler, og endringer i driftskostnadene har dermed større konsekvenser i dette segmentet. Lavere driftskostnader er et viktig insentiv for innkjøp av elektriske lastebiler. I det anbefalte konseptet foreslås det at satsene i veibruksavgiften differensieres etter kjøretøyets utslippsklasse, grad av slitasje på veien gjennom vekt og trykkfordeling, om kjøringen er i eller utenfor byer og reell utkjørt distanse. Elektriske lastebiler

har lavere utslipp, men veier mer enn sammenlignbare fossildrevne lastebiler. Avhengig av hvordan satsene utformes så kan dette føre til at fordelene ved lave utslipp veies opp av høyere vekt. Det bør vurderes hvordan veibruksavgiften vil påvirke kostnadsbildet for nullutslippslastebiler, slik at man sikrer at veibruksavgiften ikke er til hinder for å nå nullutslippsmål og klimamål.

Bruk av biogass i lastebiler kan spille en viktig rolle som klimatiltak og i utviklingen av en sirkulær økonomi. Bruken er forventet å øke de kommende årene. Fritak fra veibruksavgift er et viktig virkemiddel for å fremme bruk av biogass i lastebiler. Utredningen bør vurdere hvordan biogass-lastebiler skal behandles i den nye veibruksavgiften, og hvilke konsekvenser en eventuell avgift har for videre innfasing av biogasskjøretøy.

Veibruksavgiften som innføres for nullutslippskjøretøy må også sees i sammenheng med den eksisterende veibruksavgiften på bensin og diesel. Skatteetaten og Statens Vegvesen uttalte i informasjonsmøtet om utredningen at det var ønskelig med en likebehandling av nullutslippskjøretøy og fossildrevne kjøretøy i veibruksavgiften, men det bør utredes nærmere om en slik likebehandling er forenelig med omstilling til klimavennlige kjøretøy i veitransporten og oppnåelse av de lovfestede klimamålene.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Anna von Streng Velken seksjonsleder	Synnøve Ellingsen Grøndahl seniorrrådgiver