

Grønn skattekommisjon
v/Skatteøkonomisk avdeling
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Deres dato:
Deres ref.: 361/EB Grønn skattekommisjon
Vår ref.:
Vår dato: 27. mars 2015

postmottak@fin.dep.no

Synspunkter til Grønn skattekommisjon

Norsk Petroleumsinstitutt takker for muligheten til å gi skriftlige innspill til Grønn skattekommisjon. Vi vil begrense våre synspunkter til avgiftene på drivstoff og bil. Synspunktene er nærmere drøftet i vedlegg. Hovedkonklusjonene våre er:

Avgiftene må utformes slik at de løser de underliggende samfunnsøkonomiske problemene på en effektiv måte. Vi er av den oppfatning av at en ren miljøtilnærming blir for snever. Det er viktig at avgiftssystemet også bidrar til å løse trafikkutfordringene i byene, som forventes å bli store på grunn av befolkningsvekst og dermed økt trafikk. Det er avgjørende at bilavgiftene får en prinsipiell forankring der det er viktig med kostnadseffektivitet, treffsikkerhet, teknologinøytralitet, forutsigbarhet og at en unngår dobbeltbeskatning.

Utforming av avgiftssystemet

NP mener at dagens veibruksavgifter bør erstattes av elektronisk veipricing. Et slikt system vil gi gode og treffsikre insentiver slik at all kjøring stilles overfor sine marginale kostnader, uavhengig av teknologi. Dette vil bidra til å løse trafikkutfordringene i byene, ivareta konkurranseevnen og være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Et slikt system vil være mer rettferdig enn dagens system da elektronisk veipricing vil sike at forurensere betaler sien reelle kostander, ikke de gjennomsnittlige. Dermed sikres legitimiteten til avgiftssystemet. Systemet er teknisk mulig og vil kunne tilfredsstillere personvern hensyn.

Dagens veibruksavgifter er ikke treffsikre, noe som særlig er ineffektivt i byene der de samfunnsmessige kostnadene er størst og der trafikken i særlig grad ventes å øke. Økte veibruksavgifter vil svekke norske nyttetransport i konkurransen overfor utenlandske konkurrenter og dessuten ha liten effekt. Energiavgifter på drivstoff er ikke et effektivt alternativ. Det er derfor viktig nå å starte utredning av hvordan et alternativt system som elektronisk veipricing kan utformes og innføres.

For å fremme innføring av mer miljøvennlig drivstoff bør det gis avgiftsinsentiv i en introduksjonsperiode. Utfasingen av disse subsidiene må være forutsigbar. På sikt bør alle drivstoff likebehandles etter sine marginale kostnader.

Omleggingen av engangsavgiften på nye biler har hatt en positiv effekt og bør videreføres. Verken redusert engangsavgift eller økt vrakpant vil gi en raskere utskifting av bilparken. Strengere EU-kontroll kan være et effektivt virkemiddel for å få ut de eldste og dårligste bilene i bilparken.

Disse synspunktene er nærmere drøftet i vedlegg 1.

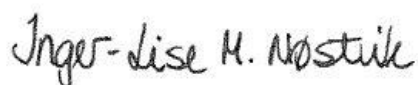
Nivå på veibruksavgifter

På kort sikt regner vi med at veibruksavgiftene skal reflektere de gjennomsnittlige marginale kostandene. Men ved fastsetting av avgiftsnivået, må en unngå dobbeltbeskatning: Betydelige av deler av de samfunnsmessige kostnadene er allerede nedfelt i andre avgifter og ordninger enn dagens veibruksavgiftene. Et nytt avgiftssystem bør utformes slik at trafikantene ikke betaler flere ganger for samme kostand. Det er derfor viktig at de andre avgiftene som internaliserer samfunnsmessige kostander utformes treffsikkert. Videre må en sikre at avgiftspolitikken blir kostnadseffektiv: Ofte er det flere kilder til samme problem, og tiltak må ses på tvers av sektorer. Etter vårt skjønn kan flere av de andre avgiftene innarbeides i et system med elektronisk veipricing.

Disse synspunktene er nærmere drøftet i vedlegg 2

NP takker for muligheten til å komme med synspunkter i denne høringen og ser frem til å delta i den videre prosessen.

Med vennlig hilsen
Norsk Petroleumsinstitutt



Inger-Lise M. Nøstvik
Generalsekretær

Vedlegg

Vedlegg 1: Synspunkter på avgiftene på bil og drivstoff

Vedlegg 2: Marginale kostnader ved veitransport

Til Grønn Skattekommisjon

Vedlegg 1

Synspunkter på avgiftene på bil og drivstoff

NP vil understreke at avgiftene på bil og drivstoff må få en prinsipiell forankring for å sikre langsiktige og forutsigbare rammebetingelser. Avgiftene må innrettes slik at de på en treffsikker og kostnadseffektiv måte reduserer de samfunnsøkonomiske kostnadene ved veitrafikken. Vi mener at det viktigste blir å erstatte veibruksavgiftene med elektronisk veiprising som innrettes målrettet for å redusere samfunnets kostnader. En videre vridning i engangsvogiften i tråd med teknologisk utvikling synes fornuftig. Subsidiar kan være nødvendig for å fremme ny teknologi, men de må gradvis fjernes etter en klar utfasingsplan.

UTGANGSPUNKT

Hovedutfordringer

I følge mandatet skal kommisjonen "komme med forslag til innretning av miljøavgifter som kan bedre den samlede bruken av virkemidler på klima-, energi- og miljøområdet og øke insentivene til miljøvennlig atferd". Vi er av den oppfatning av at en ren miljøtilnærming blir for snever. Det er viktig at avgiftssystemet også bidrar til å løse trafikkutfordringene i byene, som forventes å bli store på grunn av befolkningsvekst og dermed økt trafikk¹. Trafikkutfordringene i byene vil være like store selv om alle kjøretøy ble null-utslippsbiler.

Miljøutfordringene er selvsagt også store. Vi er imidlertid av den oppfatning at over tid vil utslippsproblemene løses rent teknisk. Løsningene vil være avhengig av hvilke teknologier bilfabrikantene utvikler og som får gjennomslag i de store, internasjonale markedene. Norge vil ikke være teknologidrivende, men vi har mulighet til å fremme bruken av ny teknologi på et tidlig tidspunkt og gi bilfabrikkene et visst marked for å prøve ut ny teknologi.

Samtidig vil vi påpeke at norsk økonomi står overfor store omstillinger. Når Norge gir omfattende insentiver for å importere ny teknologi, bør dette kombineres med at staten tar initiativ til samarbeidsavtaler som gir norsk næringsliv utviklingsmuligheter, som norsk delproduksjon, kompetansebygging og forskning. Norge har f.eks. gitt betydelige og kostbare insentiver for oppbygging av marked og infrastruktur for el-biler, uten at dette har gitt ringvirkninger av betydning for norsk næringsliv. Vi ber derfor utvalget om å vurdere hvordan subsidiepolitikk også kan bidra til utvikling for norsk næringsliv.

¹ Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*

Prinsipielt forankret avgiftssystem

Etter vår mening er det vesentlig at avgiftene på bil og drivstoff har som målsetting å redusere de samfunnsmessige kostnadene ved trafikken på en effektiv måte. Det er derfor viktig at de enkelte avgiftene gis en prinsipiell forankring. Dersom dette skal oppnås, må alle sider ved systemet bli tilstrekkelig vurdert, og det må være åpenhet om analysene. Alle aktører må få tillit til at omleggingen er godt prinsipielt forankret og vil være robust, uavhengig av endringer i teknologi og sammensetning av Storting og regjering. Viktige prinsipper er:

- Kostnadseffektivitet
- Treffsikkerhet
- Forutsigbarhet; slik at en ikke foretar feilinvesteringer
- Teknologinøytralitet; da ingen vet sikkert hvilke teknologier som vil bli fremtidens vinnere
- Ingen dobbeltbeskatning.
- Målrettede subsidier og støtteordninger; som er midlertidige og avvikles gradvis etter en kjent plan.
- Styrkning av norsk konkurransevne og omstillingsevne

Etter vårt syn tilfredsstillende ikke dagens bilavgifter disse kriteriene. NP mener derfor at det er viktig at utvalget benytter anledningen til å tenke nytt for å finne de beste virkemidlene for å realisere målingene, og at man ikke nøyer seg med å foreslå mindre justeringer i det systemet vi har i dag. For å møte utfordringene som kort er skissert ovenfor, er det flere tiltak som diskuteres og som kan være en del av løsningsbildet. Vi vil her gjennomgå de mest sentrale forslagene, og vurdere i hvilken grad vi mener de kan bidra til å løse utfordringene vi står ovenfor, også på lang sikt.

VEIPRISING MER EFFEKTIVT ENN VEIBRUKSAVGIFT OG ENERGIavgIFT

For å redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene ved bilkjøring på en effektiv og treffsikker måte, mener vi at elektronisk veipricing vil være det klart mest effektive og målrettede virkemidlet. I det følgende drøftes elektronisk veipricing og sammenliknes deretter med veibruksavgifter og energiavgifter.

Elektronisk veipricing – et effektivt og gjennomførbart system

Det er en politisk målsetning at økningen i transportbehovet i byene i stor grad skal løses med kollektivtransport. Vi tror dette bare er mulig gjennom en kombinasjon av utbygging av kollektivnettet og riktig pricing av kjøkjøring og andre kostnader ved bytrafikken – understøttet av en tydelig kommunikasjon av hvordan et slikt system fungerer og hvorfor dette er en god løsning.

NP mener at det er to hovedelementer som bør vektlegges ved fastsettelse av avgiftssystem for bilkjøring:

- a) størrelsen på de marginale kostnadene og
- b) hensynet til konkurransevne og grensehandel

I denne sammenheng er det viktig at det ikke skjer dobbeltbeskatning. I tillegg bør det i en overgangsperiode gis avgiftsreduksjon for å stimulere til innføring av ny teknologi og nye drivstoff. Elektronisk veipricing kan bygges opp slik at alle disse hensynene ivaretas.

Fleksibelt, treffsikkert og samfunnsøkonomisk lønnsomt

Med elektronisk veiprisering er det fullt mulig å stille bilistene overfor de faktiske marginale kostnadene knyttet til hvor og når man kjører. Denne avgiftsmodellen blir derfor treffsikker i forhold til å påvirke både bilbruk og kjøremønstre. Dette gjelder ikke bare kø-prising. Det er også mulig å utforme teknologien og takstene slik at biler med relativt store utslipp betaler mer enn nye biler med god renseteknologi. Videre kan takstene reflektere at det koster mer å bruke bilen i byer enn utenfor per kilo utslipp, og at kostnadene er spesielt høye ved lokale overskridelser av luftkvalitetskriteriene. Som en del av insentivstrukturen gjør elektronisk veiprisering det også mulig å styre subsidier, for eksempel for bruk av ny teknologi, på en målrettet måte.

SINTEF konkluderer med at det er fullt mulig å lage et slikt system som er forståelig for forbrukeren og som gir nok informasjon til at tilpasningene blir påvirket^{2 3}.

Man kan forvente at et system med elektronisk veiprisering vil gi god samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Tidligere beregninger har vist at elektronisk veiprisering for *tunge kjøretøy* kun vil gi en liten gevinst⁴. At gevinsten ikke ble større, skyldes sannsynligvis at tunge biler kjører relativt lite i kø. Tungtransporten kjører lange strekninger utenfor bysentra, og varetransporten inn i byene er lagt opp slik at bilene i størst mulig grad kjører til og fra byene utenom rushtiden. Ettersom køene hovedsakelig består av privatbiler på vei til og fra jobb, kan vi forvente at et system med elektronisk veiprisering vil gi betydelig gevinst dersom privatbiler inkluderes i beregningen.

Erfaringer fra London, Stockholm og Singapore, gjennomgått av TØI⁵, viser at enkel køprising (tidsdifferensierte bompenger) har vist seg å være effektivt: Køene reduseres betydelig, forurensningen fra biltrafikken går ned, og tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt. I Stockholm gikk rushtrafikken ned med 22 % og forsinkelsene ble redusert med 30 til 50 %. I London ble rushtrafikken redusert med 20 %. I Singapore, som har erfaringer tilbake til 1975, justeres køprisen for å oppnå optimal trafikkavvikling. Erfaringene viser også at tiltaket får økt tilslutning når det først er gjennomført. Det er dessuten mulig å utforme ordningen slik at uheldige fordelingsvirkninger reduseres.

Næringsvennlig

En fordel med elektronisk veiprisering er at tunge kjøretøy, som i hovedsak kjører utenom byene og utenom rushtiden, ikke vil bli belastet med kostnader knyttet til bykjøring. Kun faktiske kostnader blir belastet. Det vil da være mulig å unngå en økning i kostnadene til transportnæringen på bakgrunn av avgiftspolitikken, samtidig som all kjøring likevel blir belastet sine marginale kostnader. Redusert kø gir mindre tidskostnader for næringslivet. Likebehandling med utenlandske aktører er også da mulig ved pålegg om å ha en brikke som har både en AutoPASS-applikasjon og en vegprisingsapplikasjon.

² SINTEF (2012): *Veiprisering i Norge: Internasjonale erfaringer – Tekniske løsninger – Personverninteresser*. Prosjektnotat 1 <http://www.np.no/getfile.php/Filer/Tema/Avgifter/Veiprisering%20i%20Norge%20-%20prosjektnotat%201.pdf>

³ SINTEF (2013): *Veiprisering i Norge: Samfunnsnytte – Ansvarsfordeling – Brukervennlighet*. Prosjektnotat 2 <http://www.np.no/getfile.php/Filer/Aktuelt%20og%20presse/Pressemeldinger/Rapport%20fra%20Sintef%20om%20vegprising.pdf>

⁴ SINTEF(2010): *Utredning av vegavgift for tunge kjøretøy*, SINTEF-rapport A15768

⁵ TØI (2009) *Myter og fakta om køprising*. TØI rapport 1010/2009

Teknologisk gjennomførbart

For å kunne innføre et system med elektronisk veiprising må det installeres elektroniske kjøretøy-enheter som samler data om hvor og når kjøring har funnet sted. Slik teknologi finnes allerede. Kostnaden ved å installere slike kjøretøyenheter forventes å synke vesentlig de kommende tre til fem år. Etter hvert vil nye kjøretøyer ha elektroniske enheter, som GPS, som kan tilpasses veiprising. Innfasingen av et veiprisingssystem vil derfor i liten grad påføre bilistene store ekstrakostnader.

Deler av teknologien er allerede i bruk. Flere land i Europa som Sveits, Østerrike, Tyskland, Tsjekkia og Slovakia har de seneste årene innført mer eller mindre avanserte former for elektroniske veiavgifter for tunge kjøretøy.

Ivaretar personvern hensyn

Elektronisk veiprising er basert på GPS-teknologi og muliggjør dermed en registrering av alle bilens, og dermed sjåførens, bevegelser. Personvern er derfor en relevant bekymring, men som SINTEF og andre har kommet frem til, så er det fullt mulig å ivareta personvern hensyn i et elektronisk veiprisingssystem.⁶ Forutsetningen er at hensynet til personvernet innarbeides både i det tekniske systemet og i organiseringen av innhenting og bearbeiding av data. Relevante faktorer er for eksempel hvor ofte informasjon fra bil til registreringssystem skal utveksles, og hvordan og hvor lenge slike data kan lagres. Datatilsynet bør være en selvsagt deltaker i utformingen av et slikt system.

«Rettferdig»

Det unike med elektronisk veiprising er at det reflekterer kostnaden hver enkelt bilist påfører samfunn, miljø og klima gjennom sin bilkjøring. Videre blir det mulig å avgiftsbelegge all kjøring etter samme prinsipper, uavhengig av teknologi. Veiprising er dermed uomtvistelig et «rettferdig» system.

Likevel vil endringer i avgiftene kunne vekke debatt. En slik omlegging av avgiftssystemet vil slå ulikt ut overfor bilistene ved at det vil bli dyrere å kjøre i byene og billigere utenfor. Det kan derfor være motstand i sammenheng med innføringen av et slikt system fra bilister som ikke har et godt kollektivtilbud eller som av andre årsaker er avhengige av å benytte bil i rushtiden. For å skape politisk og folkelig aksept for elektronisk veiprising er det derfor viktig at det kommuniseres tydelig at innføringen ikke innebærer en dobbeltbeskatning, men er en de facto erstatning for eksisterende avgifter for vei bruk. En omlegging vil derfor kreve både informasjonsarbeid og overgangsordninger. Vi tror at et slikt system, sammen med et godt kollektivtilbud, vil få større legitimitet enn dagens veibruksavgifter.

Opprettholdelse av dagens veibruksavgift adresserer ikke de trafikkrelaterte utfordringene vi står overfor på en målrettet og effektiv måte

Veibruksavgiftene er i hovedsak begrunnet ut fra de marginale kostnadene bilkjøringen medfører i form av kø, ulykker, støy, forurensing og veislitasje. Dette er prinsipielt riktig. Veibruksavgiftene er imidlertid ikke godt egnet til å påvirke folks kjøremønster på en målrettet måte, og utgjør dermed ikke et nyansert og treffsikkert virkemiddel når de transportrelaterte utfordringene vi står ovenfor skal adresseres på en effektiv måte.

⁶ SINTEF (2012) og (2013) Op.cit.

De marginale kostnadene ved transport varierer mye etter hvor og når kjøringen finner sted, uten at dette er mulig å ta hensyn til i veibruksavgiftene⁷. Fordi veibruksavgiftene er basert på gjennomsnittskostnader, vil avgiftsbelastningen være den samme enten man kjører 10 km nattetid utenfor byen eller 10 km i rushtiden i en stor by, selv om de marginale kostnadene vil være langt høyere for det siste alternativet. Det betyr at veibruksavgiftene i liten grad evner å påvirke bilister til å velge et kjøremønster som minimerer de negative konsekvensene ved bilbruk, ved for eksempel å kjøre mindre i kø eller å bruke kollektivtransport i stedet for bil. Videre er det store forskjeller på hvor mye den enkeltes bilkjøring bidrar til lokal luftforurensing. Både rensutstyr, drivstoff, bil- og årsmodell og hvor en kjører er avgjørende for hvor store miljøkostnader kjøringen medfører. Dette reflekteres heller ikke på en treffsikker måte i veibruksavgiftene.

Drivstoffavgifter etter energiinnhold ikke mer treffsikkert enn dagens veibruksavgifter

En overgang til veibruksavgifter basert på energiinnhold i stedet for marginalkostnader diskuteres i forbindelse med EUs energiskattedirektiv og forslag fra Særagiftsutvalget. Veibruksavgifter beregnet etter energiinnhold vil være like lite treffsikre som dagens veibruksavgifter beregnet etter marginale miljøkostnader når det gjelder å påvirke de grunnleggende samfunnsøkonomiske kostnadene.

En overgang til energiavgift vil gjøre at flere teknologier ikke vil bli priset i forhold til sine marginale kostnader. Ett eksempel er elbilen. Elbiler har lavt energiforbruk per km, mens kostnader som blant annet kø, ulykker og til dels også støy vil være de samme som for tradisjonelle kjøretøy. Elbilen gir riktignok ikke utslipp som bidrar til lokal luftforurensing, men slike kostnader er uansett lave for nye biler som slippes på det norske markedet i dag (EURO 6). Selv om det skulle bli teknisk mulig å likebehandle elektrisitet med andre drivstoff etter energiinnhold, vil en ikke dekke de marginale kostnadene.

Noe tilsvarende vil gjelde for hybridbiler. Her er det bare bruken av det fossile drivstoffet som avgiftsbelegges. Da mye av energien som brukes er strøm, vil denne delen av energiforbruket ikke avgiftsbelegges. Men også her er de marginale kostnadene ved kjøring omtrent like store som nye bensinbiler (med unntak av CO₂). Selv om NP støtter bruk av avgiftsfordeler for miljøvennlig teknologi i introduksjonsfasen, vil en løsning på lengre sikt måtte avgiftsbelegge elbilene og hybridbilene ut fra marginale kostnader på samme måte som for tradisjonelle kjøretøy. Så langt vi kjenner til, har vi ikke tilgang på teknologi som gjør at vi kan avgiftsbelegge strøm til elbiler og hybridbiler basert på deres marginale kostnader.

Økning i eksisterende drivstoffavgifter vil ha liten effekt på kjøringen og vil svekke konkurranseevnen

I avgiftsdebatten har det blitt foreslått å øke veibruksavgiftene og CO₂-avgiften på drivstoff for dermed å redusere utslipp og kjøring. En økning vil ha liten effekt. 10 prosent økning i pris på drivstoff vil bare gi en prosent redusert etterspørsel⁸. Når det gjelder CO₂-avgiften på drivstoff, mener vi prinsipielt at nivået

⁷ NOU 2007: 8. *En vurdering av særagiftene.*

Det bemerkes her at ved sammenlikning av avgiftsnivå og marginalkostnad, brukes Særagiftsutvalget som kilde. TØIs nye beregninger (Marginale eksterne kostnader ved vegtrafikk, TØI-rapport 1307/2014) omtales i vedlegg 2.

⁸ NP (2011) *Etterspørselen etter drivstoff til bruk i lette biler. Regresjonsberegninger.* Notat <http://www.np.no/getfile.php/Filer/Tema/Avgifter/drivstoffregresjon.pdf>

på denne bør følge den internasjonale kvoteprisen. I prinsippet bør transportsektoren inkluderes i kvotesystemet, noe som er fullt mulig (opt-in)^{9 10}.

For bensin dekker dagens veibruksavgifter omtrent de gjennomsnittlige marginalkostnadene, mens dette ikke er tilfellet for diesel hvor avgiftene er lavere enn gjennomsnittskostnadene. Slik veibruksavgiften er bygget opp, ville det naturlige svaret på dette være å øke veibruksavgiften på diesel. Dette ville imidlertid slå negativt ut for norsk konkurranseevne generelt og for norsk lastebilnæring spesielt.

Mesteparten av tungtransporten, og dermed frakt av varer, kjører utenfor byene. For slik kjøring dekker dagens veibruksavgift på diesel de samfunnsmessige kostnadene. Det ville dessuten være problematisk å øke veibruksavgiften på diesel når vi allerede har høyere avgifter på drivstoff i Norge enn de fleste EU-land. En avgiftsøkning vil i tillegg til å svekke konkurranseevnen til norsk næringsliv, også kunne stimulere til økt grensehandel og ulovlig innførsel av diesel.

AVGIFTSDIFFERENSIERING AV DRIVSTOFF POSITIVT I EN INTRODUKSJONSFASE

For å overvinne markedshindringer kan avgiftsdifferensiering eller subsidiering være nødvendig. Dagens system avgiftsbelegger ulike drivstoff forskjellig, uten at en avgiftslette nødvendigvis korrelerer med miljøgevinsten.

Elbiler betaler kun elavgift, ingen veibruksavgift. I tillegg har elbiler fullt fritak for engangsavgift, merverdiavgift og redusert årsavgift, samt fordeler som gratis passering av bomstasjoner, fri parkering, gratis ladestrøm og adgang til kollektivfelt. Biodiesel var tidligere fritatt veibruksavgift, mens det i dag betales halv veibruksavgift. Bioetanol har full veibruksavgift. I følge budsjettavtalen¹¹ vil biodiesel få fullt fritak og bioetanol halv veibruksavgift fra 1.7.2015.

Dersom vi forutsetter at elbiler erstatter nye småbiler, vil dagens elbilpark på nesten 50 000 elbiler gi en reduksjon på 80 000 tonn CO₂. Til sammenligning bidrar dagens innblanding av biodiesel til en reduksjon av CO₂-utslippene med om lag 400 000 tonn, og 5 % innblanding av etanol vil gi om lag 100 000 tonn i ytterligere reduksjon. Tatt i betraktning alle subsidiene elbilene har i dag, blir de relative utslippsreduksjonene forholdsvis kostbare. Målt ut fra utslippsreduksjon per subsidiekrone, ville det vært mer kostnadseffektivt å satse mer på bærekraftig biodrivstoff.

NP mener derfor at bærekraftig biodrivstoff som i et livsløpsperspektiv gir reduserte klimagassutslipp, i en overgangsperiode bør kunne ha avgiftsfordeler for å fremme ytterligere bruk. Avgiftsfritak er i dag et bedre virkemiddel enn økt krav til omsetning fordi det for tiden er knapphet på biokomponenter som tilfredsstillende bærekraftskriteriene¹². Det kan derfor være vanskelig å skaffe tilstrekkelig biodrivstoff med

⁹ EU (2003) *Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community* (art. 24)

¹⁰ EU (2014b) *2030 Climate and Energy Policy Framework Brussels* (point 2.13)

¹¹ Budsjettavtalen (2014) "Enighet om statsbudsjettet 2015. Endelig avtale"

<http://www.hoyre.no/filestore/Filer/Budsjettrelatert/Avtale.pdf>

¹² FOR-2013-09-11-1122: *Forskrift om endring i forskrift om begrensning i bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier og andre produkter* (produktforskriften)

god nok kvalitet til en akseptabel pris. På lengre sikt bør det imidlertid være en målsetning at alle drivstoff likebehandles avgiftsmessig sett ut fra brukens faktiske marginale kostnader.

Såkalt andregenerasjons biodrivstoff gir en bedre klimagevinst enn førstegenerasjon. Støtte til forskning og utvikling for kostnadseffektive produksjonsmetoder for slikt drivstoff må etter NPs mening vurderes på linje med annen støtte til utvikling av fornybare drivstoff, infrastruktur for elbiler osv.

Veibruksavgift på naturgass og LPG

I følge budsjettavtalen skal det nå innføres veibruksavgift på naturgass og LPG. Avgiften begrunnes med et ønske om å bedre lønnsomheten for biogass. NP er kritisk til dette vedtaket. Flere selskaper har kjøpt gassbusser og investert i infrastruktur. Bare noen har tilgang på biogass i dag, men planlegger slik produksjon. Produksjonen av biogass varierer, og det er til tider nødvendig å supplere med naturgass. Dersom det blir ilagt veibruksavgift på naturgass nå, er det fare for at de aktørene som ikke har tilstrekkelig tilgang på biogass til å få avgiftsfritak, i neste anbudsrunde vil gå over til dieselbusser. Når det gjelder LPG (propan), er det teknisk mulig å blande inntil 20 % bio-DME i propan uten å gjøre tekniske endringer. Med mindre modifikasjoner kan innblandingen av bio-DME økes. I 2016 vil det på verdensmarkedet bli tilgjengelig biopropan. Biopropan kan blandes i LPG eller brukes som den er, uten at det må gjøres tekniske tilpasninger. LPG-selskapene i Norge arbeider nå med å få tilgang til slike biokomponenter.

Vi vil også påpeke at i Sundvollen-plattformen¹³ fremgår det at regjeringen ville videreføre dagens unntak fra veibruksavgift for alternative drivstoff til 2020. Vi anser derfor en innføring av veibruksavgift som ikke å være i samsvar med disse signalene. Innføring av veibruksavgift på naturgass og LPG nå viser at dagens politikk ikke er forutsigbar. En gradvis innføring av avgiften kan gjøres i takt med tilgjengeligheten av biokomponenter og i samarbeid med industrien.

ENGANGSAVGIFTEN PÅVIKRER VALG AV TEKNOLOGI, MEN I LITEN GRAD BILPARKENS ALDER

De senere års endringer i oppbygningen av engangsavgiften ser ut til å ha hatt god effekt for å redusere utslippene fra nye biler. Etter vårt skjønn kan påvirkning av bilkjøp være mer effektivt enn påvirkning av bilbruk. En ytterligere vridning i engangsavgiften i takt med den teknologiske utviklingen tror vi vil være positivt, ref. Tempoprojektet¹⁴.

Ved overgang til ny teknologi vil imidlertid vridning i engangsavgiften ikke alltid være tilstrekkelig. Ny teknologi kan kreve kostbar infrastruktur. Ett eksempel her er hydrogen. I slike tilfeller bør det gis insentiver også for oppbygging av infrastrukturen. For å begrense kostnadene bør en starte i avgrensede markeder med flåter av kjøretøy. Da kan en få utviklet et lokalt marked og høste erfaringer med både infrastrukturen og kjøretøyene. Gitt at teknologien blir aktuell i massemarkedet, kan slike lokale markeder gradvis utvikles i takt med markedsutsiktene. En slik strategi vil være mer målrettet enn generelle virkemidler og gi en lavere tiltakskostnad for en gitt miljøgevinst. Dersom en slik markedsutvikling skal lykkes, er det nødvendig med samordnet virkemiddelbruk slik at både biler og infrastruktur stimuleres fram samtidig og i et omfang som er tilpasset hverandre.

¹³ Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet. Sundvollen, 7. oktober 2013

¹⁴ TØI (2014) *Vegen mot klimavennlig transport* – TØI rapport 1321/2014

Når teknologien blir mer moden, bør virkemidlene gradvis strammes inn, etter kriterier fastsatt på forhånd. Etter vårt skjønn bør det nå legges en plan for utfasing av virkemidlene overfor el-biler, som å fjerne retten til å kjøre i kollektivfeltet i rushtiden, innføring av bompenger og gradvis innføring av merverdiavgift.

Engangsavgiften betyr lite for bilparkens alder

I debatten blir det ofte hevdet at redusert engangsavgift vil redusere gjennomsnittsalderen på bilparken og at omleggingen kan finansieres ved økt avgift på bruk. Vi tror ikke dette er effektivt. Etter NPs syn påvirker redusert engangsavgift i liten grad utskiftingen av gamle biler. Eldre biler vil ha interesserte kjøpere så lenge bilen passerer EU-testen og det er økonomisk forsvarlig å vedlikeholde bilen. Dette markedet lever sitt eget liv fordi prisen på eldre bruktbil er lite påvirket av nybilprisen. Særavgiftsutvalget¹⁵ konkluderte også med at engangsavgiften hadde lite å si for alderen på bilparken.

En provenynøytral omlegging fra engangsavgift til veibruksavgifter vil øke kostnadene for næringslivets godstransport og dermed redusere konkurranseevnen. En slik omlegging vil dessuten ha negativ effekt på inntektsfordelingen. De som vil tjene på omleggingen, vil være de som har råd til å kjøpe ny bil. De som kjøper en eldre bruktbil, vil få en neglisjerbar reduksjon i bilprisen, mens driftskostnadene vil øke mer. En provenynøytral omlegging frarådes.

Vrakpant

Det hevdes at økt vrakpant vil øke utskiftingstakten av bilparken og dermed fremme en økt andel nyere, mer miljøvennlige biler. Vi tror ikke dette argumentet er holdbart fordi økt pant også vil innebære at kjøp av bruktbil blir tilsvarende dyrere¹⁶. En mulighet er å la årsavgiften øke med bilens alder. Jo høyere årsavgiften er, jo større blir insentivet til å levere inn en gammel bil. En slik løsning vil imidlertid ha uheldige fordelingsmessige virkninger. En mer treffsikker måte å fjerne forurensende og mindre trafikksikre biler, kan være å stille strengere tekniske krav til kjøretøyene.

OPPSUMMERING

NP mener det er helt sentralt for å sikre en fremtidig treffsikker og rettferdig avgiftsbelegging på *bruken av bil* at det på sikt innføres elektronisk veiprisering som erstatning av dagens veibruksavgift på bensin og diesel. Det er derfor viktig nå å starte utredning av hvordan et slikt system kan utformes og innføres.

Videre mener vi at det kan være nødvendig å stimulere omlegging til ny teknologi, men det bør være en målsetning på sikt med avgiftsmessig likebehandling av alle drivstoff ut fra faktiske marginale kostnader ved kjøring. Støtten til forskning på andre generasjons biodrivstoff bør styrkes.

NP mener at de gjennomførte endringene i engangsavgiften har ført til en ønsket endring i *sammensetningen* av nybilparken med lavere CO₂-utslipp. En fortsatt utvikling her er fornuftig. Vi mener midlertidig at verken engangsavgiften eller vrakpanten har effekt av betydning på bilparkens *alder*.

¹⁵ NOU 2007: 8 *En vurdering av særavgiftene*

¹⁶ NP (2014) *Vrakpant og vrakpantavgift*. NP notat

<http://www.np.no/getfile.php/Filer/Tema/Avgifter/Vrakpant%20og%20vrakpantavgift.pdf>

Til Grønn Skattekommisjon

Vedlegg 2

Marginale kostnader ved veitranport

Transportøkonomisk institutt sine oppdaterte beregninger av marginale kostnadene ved veitrafikken ligger høyere enn tidligere beregninger og også høyere enn dagens veibruksavgifter. TØI presiserer at beregningene ikke er ment som anslag for avgiftsnivå. I dette notatet påpekes at en del kostnader allerede er internalisert, noe som reduserer den delen av kostnadene som bør internaliseres via veibruksavgiftene. Legges dette til grunn, burde veibruksavgiftene på bensin og autodiesel reduseres fra dagens nivå. Dersom veibruksavgiftene skal være effektive virkemidler for å redusere de eksterne kostnadene ved veitrafikken, må avgiftene utformes både kostnadseffektivt og treffsikkert, noe de ikke er. Elektronisk veiprising vil være mer treffsikker. Internasjonale beregninger gir et lavere kostnadsbilde enn det som framkommer av TØI-rapporten.

Problemstilling

Transportøkonomisk institutt (TØI) har på oppdrag av Finansdepartementet, Samferdselsdepartementet og Klima- og miljødepartementet oppdatert de marginale kostnadene ved veitranport, ref. TØI (2014)¹. Vi har ikke grunnlag for å kommentere beregningene i seg selv. Internasjonale studier antyder imidlertid lavere tall (se seinere).

TØI sier at kostnadene som beregnes, ikke vil angi avgiftsnivå. Det skyldes at når tiltak innføres, påvirkes trafikk, teknologi mv, og de marginale kostnadene synker. Beregnede kostnader vil derfor være vanskelig å sammenlikne med andre studier der en har forsøkt å beregne optimalt avgiftsnivå. Vi har forstått rapporten slik at alle kostnadselementer er trukket inn og at en ikke har vurdert om deler av kostnadene alt er internalisert.

I dette notatet diskuteres momenter som vi mener er viktige når en skal fastsette avgiftsnivået. Særlig påpeker vi at store deler av kostnadene alt er internalisert. Dersom TØIs beregninger brukes som optimalt avgiftsnivå, vil det derfor bli betydelig dobbeltbeskatning. Videre påpekes at det er behov for å tenke kostnadseffektivt på tvers av sektorer.

Hovedkonklusjoner fra TØI-rapporten

I TØI-rapporten beregnes hvordan de marginale kostnadene endrer seg dersom ett ekstra kjøretøy kommer inne i transportnett (s 2). Det påpekes (s 3) at de marginale kostnadene som presenteres i rapporten, ikke er konstante, men at de vil endre seg ved offentlige inngrep. Vi forstår det slik at

¹ TØI (2014): Marginale eksterne kostnader ved vegtrafikk. TØI rapport 1307/2014.

<https://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/T%C3%98I%20rapporter/2014/1307-2014/1307-2014-el.pdf>

de marginale kostnadene vil øke ved større belastning. Videre innebærer dette at når kostnadene internaliseres, reduseres trafikkomfanget og dermed de marginale kostnadene. De beregnede marginale kostnadene vil derfor ligge høyere enn optimalt avgiftsnivå.

Rapporten er begrenset til å anslå eksterne kostnader som gjennomsnitt for bilparken og fordelt på tre geografiske dimensjoner: spredt bebyggd, lite tettsted (15-100 tusen innbyggere) og stort tettsted. Tidsdimensjonen er ikke med, som at kø- og støykostnader varierer over døgnet. De marginale kostnadene vil i perioder ligge over TØIs beregninger, i andre perioder under.

Kostnadselementene som beregnes, er de som allerede inngår i veibruksavgiftene. I tillegg kommer et driftselement som inkluderer samfunnsøkonomiske tap ved salting. Det er lagt til grunn 30 mill. kr per statistisk liv, noe Særavgiftsutvalget anbefalte og også en internasjonal studie har lagt til grunn for Storbritannia og Tyskland². En problemstilling er her om "verdien av (gode) tapte leveår" burde legges til grunn ved kostnadsberegninger av helseeffekter ved forurensinger, jfr. diskusjonen om prioriteringer i helsevesenet³. Klimagassutslipp er ikke med da en egen CO₂-avgift ivaretar disse kostnadene.

Beregningsresultater

I det følgende gjengis hovedresultater fra beregningene. Av tabell 1 ser vi at summen av de marginale kostnadene utgjør 35 mrd. kr per år. Summen av de marginale kostnadene er beregnet som marginale kostnad ved bruk av en ekstra liter drivstoff multiplisert med totalt antall liter drivstoff innen de enkelte grupper. Det er så få biler som bruker LPG, strøm, hydrogen mv. at disse ikke har store nok kostnader til å bli spesifisert i totalen.

Tabell 1. Marginale eksterne kostnader ved vegtrafikk 2011 etter drivstoff. Mill. 2012 kr.

	Utslipp	Støy	Kø	Ulykker	Slitasje	Drift	Sum
Bensin	1 167	190	1 449	6 771	16	939	10 532
Diesel	4 974	280	2 216	14 121	1 541	1 291	24 423
CNG	7	1	4	3	2	1	18
Sum	<i>6 148</i>	<i>471</i>	<i>3 669</i>	<i>20 895</i>	<i>1 559</i>	<i>2 231</i>	<i>34 973</i>

Kilde: Tabell S.1

Vår kommentar her er at disse tallene angir marginal kostnad per liter drivstoff multiplisert med antall liter. Da den marginale kostnaden er stigende med økt trafikk, viser denne beregningen ikke de samfunnsøkonomiske kostnadene. Den samfunnsøkonomiske kostnaden vil derfor være lavere. Størrelsen vil avhenge av formen på marginalkostnadskurven.

Tabell 2 viser de marginale kostnadene fordelt på drivstofftype per liter i gjennomsnitt for bilparken. Som tabellen viser, er kostnaden størst for dieseler, noe som i stor grad skyldes de tunge kjøretøyene. Tunge kjøretøy bruker flere liter per kjørte kilometer og har større utslipp. LPG og særlig CNG, har lavere marginalkostnader enn bensin og diesel. LPG brukes i personbiler, CNG i

² Parry mfl. (2014)

³ Prioriteringsutvalget (2014)

større kjøretøy. Dagens veibruksavgifter er 4,87 kr/l for bensin og 3,82 kr/l for autodiesel og ligger betydelig under TØIs beregninger.

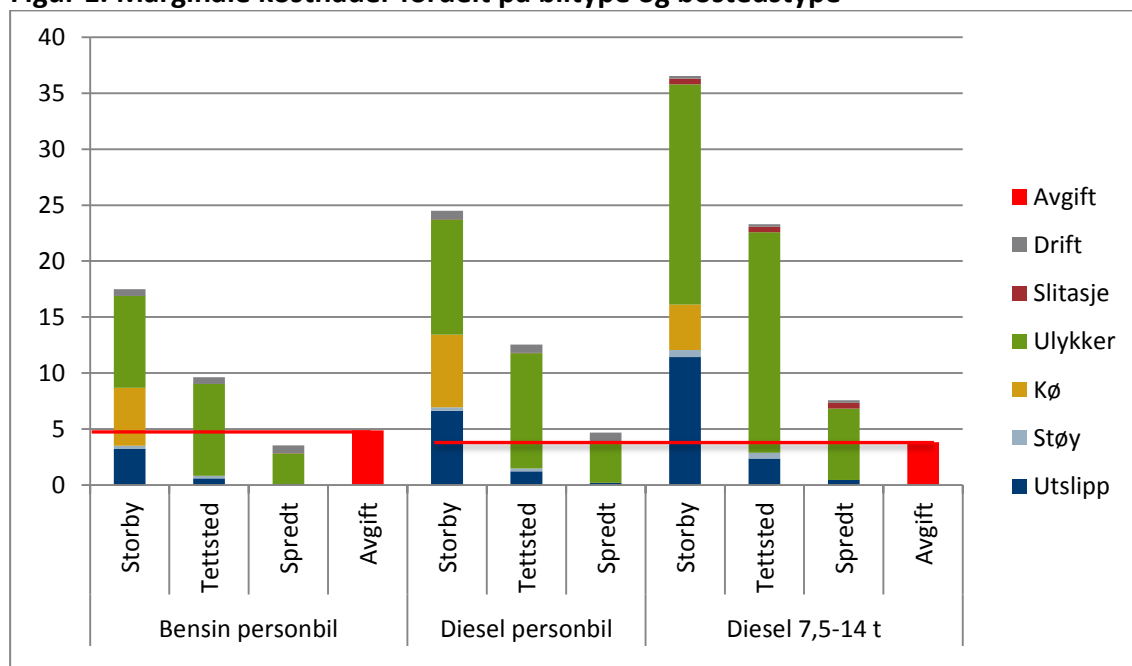
Tabell 2. Marginale eksterne kostnader ved vegtrafikk etter drivstoff. Kr per l.

	Utslipp	Støy	Kø	Ulykker	Slitasje	Drift	Sum
Bensin	0,83	0,13	1,02	4,70	0,01	0,67	7,36
Diesel	1,86	0,10	0,83	5,29	0,58	0,48	9,16
LPG	0,50	0,08	0,85	4,02	0,01	0,53	5,98
CNG	1,22	0,21	0,73	0,71	0,43	0,10	3,40
Gjennomsnitt	1,51	0,12	0,90	5,13	0,38	0,55	8,58

Kilde: Tabell S.3

I figur 1 er marginalkostnadene fordelt på bostedstype og tre ulike biltyper. Marginalkostnadene er størst i større byer. Det er særlig kø, ulykker og utslipp som trekker kostnadene oppover. Videre har diesel personbiler høyere kostnader enn bensinbiler. Dette skyldes dels at utslippene er større, men også at diesel bruker mindre drivstoff per km. Kostnader som kø, støy og ulykker vil være de samme for bensin og diesel per km, men siden forbruket i en dieselbil er mindre, vil kostnadene per liter bli større. Tyngre biler har høyere kostnader enn personbiler. TØI har skilt mellom fem ulike tunge kjøretøygrupper, og det er betydelig forskjeller mellom disse gruppene. I figuren er bare én gruppe med som illustrasjon.

Figur 1. Marginale kostnader fordelt på biltype og bostedstype



Figur 1 viser ikke kostnadene fordelt på tid. Som eksempel anslår TØI marginalkostnadene ved selve køkjøringen for personbiler til nesten 47 kr/l for bensin, 65 kr/l for diesel. For personbiler per km er marginalkostnadene kr 6,65 for bensin, 6,95 for diesel og 6,30 for el og hydrogen.

Alternative drivstoff

TØI har også beregnet kostnader for ulike teknologier og aldersgrupper. Tabell 3 viser at miljøkostnadene er lagt større for eldre enn nyere teknologi. Det er imidlertid ikke store forskjeller mellom nye bensin- og dieslbiler. Overraskende nok har el- og hydrogenbiler omtrent like høye miljøkostnader. Det skyldes at miljøkostnadene (utenom klima) først og fremst skyldes oppvirket svevestøv – noe som er likt uansett teknologi.

Tabell 3. Utslippskostnader inkl. svevestøv for personbiler i store tettsteder

	Kr/km
Gjennomsnitt diesel	0,44
Gjennomsnitt bensin	0,27
Diesel Euro 1	0,86
Diesel Euro 6	0,23
LPG Euro 3-4	0,19
Bensin pre Euro	0,44
Bensin Euro 4-6	0,19
El/hydrogen	0,17

Kilde: Tabell S.6 og V2 15

For strøm og hydrogen vil de marginale kostnadene knyttet til ulykker, kjø, slitasje og drift være som for bensin og diesel per km, se tabell 4. Dette utgjør størstedelen av kostnadene per km. TØI har brukt samme støykostnad for personbil, uansett teknologi. Miljøkostnaden for el- og hydrogenbiler er kun oppvirkning av veistøv. I tabell 4 har vi anslått denne miljøkostnaden ved å trekke forskjellen på miljøkostnaden mellom bensin Euro 4-6 og el/hydrogen i tabell 3 fra gjennomsnittlig miljøkostnad for bensinbiler. For personbiler vil det dermed være kostnadene for klima som skiller mellom teknologiene; de andre marginale kostnadene er tilnærmet like.

Tabell 4. Marginale eksterne kostnader for personbiler etter drivstoff. Kr per km.

	Utslipp	Støy	Kjø	Ulykker	Slitasje	Drift	Sum
Bensin	0,06	0,01	0,08	0,38	0,00	0,05	0,58
Diesel	0,10	0,01	0,08	0,38	0,00	0,05	0,62
LPG	0,05	0,01	0,08	0,38	0,00	0,05	0,57
Strøm	0,04	0,01	0,08	0,38	0,00	0,05	0,56
Hydrogen	0,04	0,01	0,08	0,38	0,00	0,05	0,56

Kilde: Tabell S.2 og tabell 3 over og egne forutsetninger

Våre konklusjoner

På bakgrunn av denne gjennomgangen vil vi peke på noen viktige momenter:

- TØI har beregnet omfanget av de totale marginale kostnadene uten å ta hensyn til at også andre deler av avgiftssystemet internaliserer de samme kostnadene.
- Når kostnadene internaliseres, reduseres trafikkomfanget, teknologien endres mv.
- Begge disse momentene innebærer at de beregnede marginale kostnadene vil ligge høyere enn optimalt avgiftsnivå.

- De marginale kostnadene varierer betydelig med hvor og når bilen kjøres, og med hva slags kjøretøy og kjøretøyets alder.
- Veibruksavgifter som reflekterer de gjennomsnittlige marginale kostnadene, vil derfor være svært lite treffsikre hvis en ønsker å bruke gjennomsnittlig kostnad til å påvirke de samfunnsøkonomiske kostnadene.

Allerede internaliserte kostnader

Når en skal bestemme riktig nivå på avgifter som skal korrigere eksterne effekter, må en ta hensyn til at de eksterne kostnadene også er nedfelt i øvrig avgiftssystem og gjennom forsikringsordninger. Hvis ikke, oppstår dobbeltbeskatning. Omtalen av relevante avgifter er basert på statsbudsjettet⁴.

NOx-komponenten i engangsvavgiften

I 2012 ble det i innført en NOx-komponent i engangsvavgiften for biler for å ta hensyn til lokal luftforurensing. Hensikten er å vri kjøp av nye biler mot biler som har lavere NOx-utslipp. Avgiften ser ut til å være treffsikker. I 2012, da avgiften ble innført, var det stor forskjell på Euro-krav til bensin og diesel. I 2011 var 76 % av nybilsalget dieselmotorer og 24 % bensinmotorer, i 2014 var andelen dieselmotorer sunket til 49 %. Andelen bensinmotorer var 39 % og elbiler 13 % (kilde OFV). Også andre forhold kan ha hatt betydning: Bensinmotorer har blitt mer effektive og dermed fått lavere CO₂-element i engangsvavgiften. Dessuten kan medieomtalen av mulig kjøreforbud for dieselmotorer i byene ha påvirket.

For å anslå provenyet av NOx-avgiften brukes her Euro 6 kravene for nye biler og Euro 5 kravene for bruktimport. Det trekkes av 10 % på provenyet for nye biler i det vi antar at disse vil ligge litt under kravet. Anslaget bygger på antall nye registreringer i 2014. Når det gjelder bruktimport, er det, i mangel av bedre data, antatt lik fordeling mellom bensin og diesel. Det er her ikke trukket 10 % da Euro 5 krav er en forsiktig forutsetning.

Tabell 5. Proveny fra NOx-komponenten

		Antall	Krav mg/km	Kr per mg/km	Mill kr	Mill kr minus 10 %
Personbil	Bensin	54 069	60	47,110	152,8	137,5
	Diesel	70 329	80	47,110	265,1	238,6
Varebil	Bensin	540	60	47,110	1,5	1,4
	Diesel	28 495	80	47,110	107,4	96,7
Lastebil		5 445	400	14,133	30,8	27,7
Buss		1 015	400	14,133	5,7	5,2
Bruk import		24 757	130	47,110	151,6	151,6
Sum					714,9	658,6

Kilder: Statsbudsjettet, OFV og Eurokrav

⁴ Prop. 1 LS (2014 – 2015) Skatter, avgifter og toll 2015

Anslag på denne komponenten settes til 650 mill. kr. Anslaget er usikkert og ment som illustrasjon.

Miljøkomponenten i årsavgiften

Fra og med Euro 5, som kom i 2009, ble partikkelfilter standard på nye dieseler. Det er et miljøelement i årsavgiften på 505 kr (2015) for dieselmotorer som ikke har fabrikkmontert partikkelfilter. Dette gjelder kjøretøy med tillatt totalvekt mindre enn 7 500 kg for personbiler, varebiler, campingbiler, busser, kombinerte biler, lastebiler, samt trekkbiler med tillatt totalvekt fra og med 3 500 kg. Med unntak av kombinerte biler har vi ikke tall for antall dieseler i 2012 som var produsert før 2009. For å gjøre et grovt anslag antas:

- Bestanden av diesel person- og varebiler i 2008 er kjent. For å anslå hvor stor denne bestanden er i 2012 reduseres antallet med 1,5 % per år. I 2013 ble 3 % av kjøretøyene vraket. Grunnen til at vi her bruker et lavere anslag er at dieselerne er langt yngre enn bensinbilene.
- Kombinerte biler har ikke vært solgt de siste årene. Dagens bestand er eldre enn 2009.
- Antall tyngre kjøretøy i 2008 er kjent. For å anslå bestanden av disse i 2012, antas bestanden i 2008 å være halvert. Grunnen er at vi har raskere utskiftingstakt på disse bilene. Tyngre biler er her lastebiler under 7500 kg og godsbiler over 4000 kg.

Dette gir en bestand på 900 tusen biler og et proveny på 450 mill. kr. Anslaget er usikkert og ment som en illustrasjon.

Vektårsavgift

Det er en vektårsavgift for tyngre kjøretøy (over 7500 kg). Avgiften er gradert etter kjøretøyets totalvekt fjæringssystem og antall aksler. Denne graderingen er utformet slik at det tas hensyn til veislitasje. Avgiften har også et miljøelement. Provenyet for 2015 er i følge statsbudsjettet 380 mill.kr.

Internalisering av avgifter som er uavhengig av kjørelengde

Det kan argumenteres med at disse avgiftene betales én gang og dermed ikke påvirker bilistens tilpasning per kjørt km. Etter vårt skjønn bør avgiftene likevel med da de er innført for å internalisere de eksterne kostnadene. Myndighetene må da anta at inkluderingen av miljøkomponenter i årsavgift/engangsavgift er mer treffsikkert for å påvirke tilpasningen enn veibruksavgiftene. Avgiftene kommer dessuten på toppen av veibruksavgiftene som allerede ivaretar disse kostnadene. Det skjer m.a.o. en dobbelt-regulering i dagens avgiftssystem.

Bompenger

Som bruksavhengig avgift virker bompenger dempende på trafikken, på tilsvarende måte som veibruksavgiftene. Avgiftene påvirker ikke direkte utkjørt distanse, men de påvirker valget om en enkeltreise skal skje og om en evt. skal bruke bil eller annet framkomstmiddel. Priselastisiteten for bompenger er høyere enn for drivstoffavgifter⁵. Det er videre vist at en mer optimal utforming av bompenger vil kunne øke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten betydelig⁶. I byområder, der de eksterne kostnadene er høyere enn veibruksavgiftene, vil bompenger redusere trafikken og dermed de eksterne kostnadene. Nivået på bompengene er bestemmende for om trafikken dempes for mye

⁵ Aas m.fl. (2009)

⁶ Nordstrøm (2011)

eller for lite i forhold til de eksterne kostnadene. Men bompenger er lite treffsikre da de som regel ikke er differensiert for å påvirke køer og lokal luftforurensing. Det er også en fare for dobbeltregulering fordi de eksterne kostnadene, herunder kø-kostnader, alt er innarbeidet i veibruksavgiftene. I distriktene, der veibruksavgiftene alt dekker de eksterne kostnadene, vil bompenger redusere trafikken ytterligere og gi et samfunnsøkonomisk tap.

Det er derfor grunn til å se på bompenger som en måte å internalisere samfunnsøkonomiske kostnader på. I 2013 ble det krevd inn om lag 8,5 mrd. kr i bompenger⁷.

Det kan her argumenteres for at det bare er bomringene rundt byene som internaliserer eksterne kostnader fordi bompengene er med på å dempe trafikken der dette er samfunnsøkonomisk lønnsomt. I følge Samferdselsdepartementets budsjett for 2015 foreslås 5,5 mrd. kr til by-pakkene, ref. tabell 6. Vi bruker dette som anslag på den andelen av bompengene som internaliserer eksterne kostnader. Bomringen i Tønsberg og Namsos burde sannsynligvis også blitt inkludert.

Tabell 6. Bompenger til bruk i by-pakkene i 2015

By-pakker	Mill kr
Bergen	1 574
Oslo	3 017
Trondheim	545
Nord- Jæren	387
Sum	5 525

Kilde: Samferdselsdepartementet

Engangsavgiften generelt

I sin rapport om marginale kostnader ved transport, argumenterer Econ⁸ for at deler av engangsavgiften er en måte å internalisere kostnader knyttet til kjøring på (s 22). Selv om engangsavgiften primært er en fiskal avgift, er brukerverdien på bilen avhengig av kjørelengde. Econ antar at ca. halvparten av avgiften er et rent verdifall som er avhengig av utkjørt distanse. I beregningene tar Econ utgangspunkt i gjennomsnittlig engangsavgift på 77 tusen kr, en gjennomsnittlig kjørelengde på 13 700 km og en levetid på 17 år. Med en rente på 4 % utgjør engangsavgiften en kostnad på 45 øre/km, og halvparten blir da 22 øre/km. I 2012 var provenyet 21 175 mill. kr, i 2013 20 184 mill. kr. Vi bruker 2013 fordi tallet her er lavere enn i 2012, og fordi provenyet fra engangsavgiften reduseres på grunn av at engangsavgiften er utformet for å stimulere til kjøp av mer CO₂-effektive biler. NOx-komponenten trekkes fra. Halv engangsavgift blir da 9767 mill. kr; avrundet til 9 700 mill. kr.

Vi mener at momentet Econ her tar opp er relevant, men er usikker på hvor stor andel som skal regnes inn. Vi antar som illustrasjon at 25 % av engangsavgiften innebærer internalisering av eksterne kostnader. Dette utgjør tilnærmet 4 900 mill. kr.

⁷ Prop. 1 S (2014–2015) Samferdselsdepartementets budsjett

⁸ Econ (2003)

Bilforsikring

Ulykkeskostnader er delvis internalisert gjennom bilforsikringer. I 2013 ble det betalt inn 16 181 mill. kr i forsikringer for personbiler og varebiler samt 3 342 mill. kr for øvrige kjøretøy; til sammen 19 523 mill. kr.

Spørsmålet her er om forsikring påvirker de marginale kostnadene en bilfører står overfor. Bilforsikringer betales gjerne én gang i året og er bare til dels avhengig av utkjørt distanse (store trappe-trinn). Til en viss grad påvirker da forsikringene kjørelengden. Systemet med redusert forsikringspremie dersom en ikke er skyld i ulykker, bidrar til å redusere sjansene for ulykker. Dessuten betaler risikogrupper mer. Slike forhold øker treffsikkerheten mht. å redusere ulykker. Deler av forsikringene må derfor regnes som internaliserende. Også her er det et poeng at selv om forsikringssystemet ikke er optimalt utformet for å redusere ulykker, er heller ikke veibruksavgiftene treffsikre for å redusere de samfunnsmessige kostnadene. Vi trekker fra 50 % av innbetalt bilforsikring som en illustrasjon på internaliserte kostnader. Dette er i tråd med resonnement hos Parry mfl. (2014).

Piggdekkgebyr

Det er piggdekkgebyr i Oslo og Bergen. Piggdekkgebyret er et miljøtiltak for å bedre luftkvaliteten gjennom å redusere antall kjøretøy med piggdekk. Vi har ikke funnet tall for inntekt fra dette gebyret, men basert på Årsberetningen til Trafikketaten i Oslo⁹, kan vi grovt anslå størrelsesorden. Trafikketaten tok i 2010 inn 460 mill. kr i ulike gebyrer. Trekker vi fra inntekter knyttet til parkering, utgjør tilleggsavgifter, inntekter fra piggdekk, miljøgebyr samt inntekter ved inntauingsanlegget 51 mill. kr. På den annen side var innkreving av tilleggsgebyrer for manglende piggdekkoblater ca. 8 mill. kr. Dersom vi antar at inntekten fra gebyret er større enn tilleggsgebyret, kan vi grovt antyde at piggdekkgebyrer ga en inntekt på ca. 20 mill. kr i Oslo. Dersom vi antar at inntekten i Bergen var om lag halvparten, får vi en inntekt på 30 mill. kr i alt. Beløpet er lite og teller lite i vår sammenheng.

Oppsummering

Tabellen under oppsummerer inntekter fra ordninger som internaliserer eksterne kostnader.

Tabell 7. Inntekter fra avgifter og forsikringer som internaliserer eksterne kostnader ved bilkjøring – utenom veibruksavgiftene

Avgift, gebyr mv	Totalt proveny Mill. kr	Antatt internaliserte kostnader mill. kr
NOx-komponent i engangsavgiften	650	650
Miljøkomponent i årsavgiften	450	450
Vektårsavgift	380	380
Bompenger	8 100	5 500
Engangsavgift (eks NOx-komponent)	19 534	4 900
Bilforsikring	19 500	9 750
Piggdekkgebyr	30	30
Sum	49 294	21 660

⁹ Oslo kommune (2011)

TØI anslår summen av de marginale kostnadene til 35 mrd. kr. Inntekten fra andre relaterte avgifter og forsikringer gir totalt sett større inntekter enn det TØI anslår som marginale kostnader og dermed betydelig høyere enn de samfunnsøkonomisk eksterne kostnadene. Med de forbeholdene vi har tatt utgjør de marginale kostnadene som skal nedfelles i drivstoffavgiftene ca. 35 mrd. kr (som TØI har beregnet) minus relevante internaliserte kostnader (som her er antydning til 22 mrd. kr); dvs. 13 mrd. kr. Dette er lavere enn inntektene fra veibruksavgiftene i dag.

For å fordele de marginale kostnadene på bensin og diesel, burde en strengt tatt fordelt de internaliserte kostnadene på de ulike kostnadselementene. Vi gjør en rask tilnærming ved å anta at forholdet mellom kostnadene for bensin og diesel er som TØI har beregnet (se tabell 1). Dette forholdstallet bruker vi for å fordele de kostnadene som ikke er internalisert på annen måte på antall liter bensin og diesel. Vi ser bort fra andre drivstoff, ref. tabell 8. Dagens avgifter er 4,87 kr/l for bensin og kr 3,82 kr/l for diesel. I vår illustrasjon reduseres avgiftene til henholdsvis 2,86 og 3,48 kr/liter.

Tabell 8. Marginale kostnader for bensin og diesel som ikke alt er internalisert

Drivstoff	Sum marginale kostnader (TØI) Mill kr	Anslag eks internaliserte kostnader Mill kr	Forbruk av drivstoff Mill liter	Marginal kostnad per liter drivstoff Kr per liter
Bensin	10 532	3 926	1 402	2,86
Diesel	24 423	9 187	2 673	3,48
Sum	34 955	13 295		

Kilder: Drivstoffforbruket er fra TØI s 6

Konklusjon

For å unngå dobbeltbeskatning må en ved fastsettelse av nivået på veibruksavgiftene ta i betraktning andre måter trafikantene betaler eksterne kostnader på. Som vist her, er det andre avgifter mv hvor bilistene i stor grad betaler for de samfunnsøkonomiske kostnadene. Men som for veibruksavgiftene, er disse avgiftene ikke alltid utformet slik at de er treffsikre overfor det underliggende problemet. Det er her en utfordring hvordan disse avgiftene kan bli mer treffsikre. Beregningene over er ment som illustrasjon.

Forutsetninger for å bruke avgiftene som effektive virkemidler

For at veibruksavgiftene skal være effektive virkemidler for å redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene, må de være treffsikre og kostnadseffektive.

Treffsikkerhet

Som det framgår av figur 1, varierer kostnadene betydelig med hvor en kjører og type bil. Dessuten er kostnadene langt høyere ved kjøring i kø. Tyngden på kjøretøyet har også betydning. Dette viser at dagens veibruksavgifter, som er et gjennomsnitt av slike kostnader, er lite treffsikre: En betaler det samme uansett hvor og når en kjører, mens de samfunnsøkonomiske kostnadene varierer med sted, tid og type kjøretøy. For personbiler har valg av teknologi mindre betydning, særlig for nye biler.

Elektronisk veipricing kan utformes slik at en kan differensiere avgiften etter hvor og når en kjører, samt type kjøretøy. Et slikt system vil dermed være langt mer treffsikkert og dermed bidra til å redusere de samfunnsmessige problemene trafikken skaper. Det vil også være mulig å innarbeide flere av de øvrige avgiftene i et system med elektronisk veipricing.

Elektronisk veipricing drøftes ikke nærmere her. Temaet er drøftet i NP-notatet "Synspunkter på avgiftene på bil og drivstoff", som er vedlegg 1 til oversendelsesbrevet.

Kostnadseffektivitet

Når en skal vurdere kostnadseffektivitet, kan en ikke bare se på kostnadene som bilkjøringen er opphav til, en må se på alle kilder som bidrar til ett og samme problem. Ett eksempel er partikler.

For partikler er marginalkostnadene 5000 kr per kg i større byer. I følge TØI utgjør svevestøv 62 % og eksosutslipp 38 % i gjennomsnitt for bilparken. For personbiler utgjør svevestøv 91 % for bensinbiler og 62 % for dieslbiler. El-biler gir dermed om lag like store bidrag til svevestøv som bensinbiler. I følge Oslo kommune (2005) bidrar også vedfyring og langtransport forurensing mye. Det varierer hvilke dager de ulike kildene betyr mest. For å finne fram til rette tiltak, må en altså vurdere samtlige kilder og finne kostnadseffektive løsninger for å nå gitte mål. Det kan være mindre kostbart å fjerne en del vedfyring i visse deler av Oslo og vaske bort veistøv regelmessig. Med slike tiltak vil det være mindre behov for å redusere veitrafikken og nødvendig avgift blir mindre. Det er imidlertid naturlig å se på utslipp av NO₂ og partikler i sammenheng. Eksos fra veitrafikk er den dominerende lokale utslippskilden til overskridelser av grenseverdiene for nitrogendioksid.

Når det gjelder ulykker, er det påvist at en betydelig del av ulykkene skyldes veiforholdene. Da kan det være mer kostnadseffektivt å gjennomføre veitiltak eller redusere farten på farlige strekninger enn å bruke veibruksavgiftene til å dempe omfanget av trafikken. TØI påpeker (s 34) at veitranportrisikoen har gått nedover, dels pga. veitiltak dels pga. bedre kjøretøy.

Når det gjelder kø, kan en effektiv måte være å innføre veipricing som varierer med tid og sted. Det vil kunne gi en betydelig spredning av trafikken over døgnet enn når en betaler det samme uansett når en kjører. Prisfølsomheten ved veipricing vil avhenge av tilbudet på kollektiv transport.

Summering av marginale kostnader gir ikke optimalt avgiftsnivå

TØI har summert de enkelte marginale kostnadene. Dersom det innføres en kø-pris i storbyene som både reduserer og sprer trafikken bedre over døgnet, vil ikke bare køkostnadene reduseres, men også alle de andre marginale kostnadene. Det er f.eks. mulig at en "riktig" kø-pris reduserer bidraget fra bilene til lokal luftforurensing tilstrekkelig til å unngå overskridelser av grenseverdier. Da vil de lokale marginale miljøkostnadene bli lik null.

Utenlandske anslag

Det er gjort anslag på marginale kostnader ved bilkjøring i utviklede land, se Parry mfl. (2014). I disse anslagene har en lagt til grunn kostnader ved CO₂-utslipp, lokal forurensing, ulykker, kø og veislitasje. I forhold til TØI-rapporten er altså CO₂-utslipp med, men ikke støy- og driftskostnader (salting). I tabellen under er drift og veislitasje slått sammen for Norge.

Når det gjelder de ulike kostnadselementene, har vi kun tilgang på figurer, og vi har anslått kostnadene ut fra disse. Blant de landene som det er beregnet kostnader for, er det mest naturlig å sammenlikne Norge med Storbritannia og Tyskland. Resultatene er gitt i tabell 11 under.

Tabell 9. Marginale kostnader i henhold til TØI og Parry. Kr/l

		Lokal forurensing	Ulykker	Kø	Veislitasje	Støy	Sum
Bensin	Tyskland	0,08	0,83	2,82	0,00	0,00	3,73
	Storbritannia	0,04	0,62	3,40	0,00	0,00	4,06
	Norge	0,83	4,70	1,02	0,68	0,13	7,36
Diesel	Tyskland	1,45	0,73	3,02	0,24	0,00	5,44
	Storbritannia	0,85	0,48	3,51	0,24	0,00	5,08
	Norge	1,86	5,29	0,83	1,06	0,10	9,14

Som hos TØI, er kostnadene hos Parry høyere for diesel enn for bensin. Men ellers er det stor forskjell på resultatene i de to studiene. Anslagene for marginalkostnadene for Tyskland og Storbritannia er langt lavere hos Parry. At kostnadene for lokal luftforurensing er høyere i Norge, kan skyldes at svevestøv utgjør en betydelig kostnad vinterstid, noe som antakeligvis er et mindre problem i de to andre landene. Ulykkeskostnadene er høyere i Norge. Dette er overraskende da det for de to landene er lagt til grunn en "Value of Mortality Risk" på tilnærmet 30 mill. kr, som også TØI bruker¹⁰. Kostnadene ved veislitasjen er også høyere i TØIs rapport, noe som sannsynligvis skyldes saltingen. Køkostnadene er lavere i Norge, noe som er forventet pga. mindre og færre storbyer.

Med så store forskjeller er det av interesse med en nøye gjennomgang av det faglige grunnlaget i disse analysene. Dette gjelder særlig ulykkeskostnadene. Da vi ikke har hatt tilgang på grunnlagsrapportene, kan vi ikke her trekke sikre konklusjoner, men bare påpeke sannsynlige forklaringer¹¹:

- TØI har tatt med de totale kostnadene: Personskader, materiellskader, sykehuskostnader og velferdstap for pårørende. Kostnadene ved f.eks. dødsfall blir, slik vi forstår det: 30 mill. kr for statistisk liv, 4,5 mill. kr i sykehuskostnader og 12 mill. kr i velferdstap for pårørende, i alt 46,5 mill. kr.
- Parry har inkludert de fleste komponentene som TØI har med. Verdien av statistisk liv er for Tyskland og Storbritannia på samme nivå som for Norge. Unntaket er sannsynligvis velferdstap for pårørende. Hovedforskjellen synes imidlertid å være at de har forsøkt bare å ta med de eksterne kostnadene som *ikke* er internalisert gjennom forsikring mv. Det er imidlertid uklart hvilke kostnader som dekkes av forsikringer og hvilke som inngår i anslaget på marginal skade.

¹⁰ "Value of mortality risk" tilsvarer begrepet "verdi av statistisk liv". EPA skriver: "The term "value of mortality risk reduction" conveys this idea more clearly and should reduce the confusion that sometimes arises when discussing the "value of statistical lives."

¹¹ Bygger her på mail fra Vista Analyse as.

Litteratur

Aas, Harald (m.fl.) (2009) Minken Harald, Samstad Hanne: *Myter og fakta om kjøprising*. TØI rapport 1010/2009. <https://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/T%C3%98I%20rapporter/2009/1010-2009/1010-2009-nett.pdf>

Budsjettavtalen (2014): "*Enighet om statsbudsjettet 2015. Endelig avtale*"
<http://www.hoyre.no/filestore/Filer/Budsjettrelatert/Avtale.pdf>

Econ (2003): *Eksterne marginale kostnader ved transport* Rapport 2003-054

EPA: *Frequently Asked Questions on Mortality Risk Valuation*
<http://yosemite.epa.gov/EE%5Cepa%5Ceed.nsf/webpages/MortalityRiskValuation.html#means>

Finans Norge (2014): *Livsforsikring, pensjon og skadeforsikring 2014*
<https://www.fno.no/pagefiles/650/nokkeltall%20i%20skadeforsikring/nokkeltall%20for%20norsk%20forsikring%202014%20-%20brosjyre.pdf>

Nordstrøm (2011) Christine Oma: *Behandling av bomavgifter i konseptvalgsutredninger I henhold til økonomisk teori?* NHH Bergen, våren 2011
<http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/170004/Nordstrom2011.pdf?sequence=1>

Oslo kommune (2005): *Byrådssak 65 05 tiltak for bedre luftkvalitet i Oslo*
[http://www.bymiljoetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/friluftsetaten%20\(FRI\)/Internett%20\(FRI\)/dokumenter/byraadssak_65_05_tiltak_for_bedre_luftkvalitet_i_oslo.pdf](http://www.bymiljoetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/friluftsetaten%20(FRI)/Internett%20(FRI)/dokumenter/byraadssak_65_05_tiltak_for_bedre_luftkvalitet_i_oslo.pdf)

Oslo kommune (2011): *Trafikketaten: Årsberetning 2010*
http://www.bymiljoetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/trafikketaten%20%28TET%29/Internett%20%28TET%29/Dokumenter/arsberetning/TET_%C3%85rsberetning%202010.pdf

Parry, Ian mfl. (2014) Dirk Heine, Shanjun Li, Eliza Lis: *How Should Different Countries Tax Fuels to Correct Environmental Externalities?* Economics of Energy & Environmental Policy. Volume 3, Issue 2 September 2014

Prioriteringsutvalget (2014): *Åpent og rettferdig – prioriteringer i helevesenet*. NOU 2014: 12
<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/politisk-plattform/id743014/>

Prop. 1 LS (2014 – 2015) *Skatter, avgifter og toll 2015*
<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Prop-1-LS-2014--2015/id2005476/>

Prop. 1 S (2014–2015) *Samferdselsdepartementets budsjett for budsjettåret 2015*.
https://www.regjeringen.no/contentassets/7122f4a307f54f89962bbd00f0430111/no/pdfs/prp201420150001_sddddpdfs.pdf