

På ville veier – om avgifter, insentiver og finansiering i veisektoren

Dokumentdetaljer

Tittel	På ville veier – om avgifter, insentiver og finansiering i veisektoren
Rapportnummer	2018/08
ISBN	978-82-8126-361-1
Forfattere	Ingeborg Rasmussen, Tor Homleid og Magnus Aagaard Skeie
Prosjektleder	Ingeborg Rasmussen
Kvalitetssikrer	Michael Hoel og Steinar Strøm
Oppdragsgiver	NHO
Dato for ferdigstilling	7.august 2018
Tilgjengelighet	Offentlig
Nøkkelord	veipricing, optimal skatteteori, bilavgifter, bompengebeting, veipricing, det grønne skiftet

Om Vista Analyse

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk forskning, utredning, evaluering og rådgivning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder omfatter klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Forord

Vista Analyse har på oppdrag fra NHO kartlagt og vurdert avgifter og brukerbetalingen i veisektoren. Kartleggingen bygger på Vista Analyses mangeårige arbeid med bilavgifter, finansieringsløsninger og virkemidler i samferdselssektoren. I arbeidet har vi benyttet offentlig tilgjengelige kilder fra SSB, Statens Vegvesen og Opplysningskontoret for veitrafikk (OFV).

Thomas Felde, Per Langeland og Per S. Jensen har vært oppdragsgivers kontaktpersoner og også fungert som en referansegruppe for utredningen. Vi takker for nyttige innspill og et konstruktivt samarbeid.

I Vista Analyse har Tor Homleid og Magnus Aagaard Skeie vært sentrale medarbeidere og medforfattere. Professor Michael Hoel har vært rådgiver og særlig bidratt med prinsipielle betraktninger. I tillegg har han i samarbeid med professor Steinar Strøm fungert som prosjektets kvalitetssikrer.

Oppdraget har vært gjennomført i perioden desember 2017 til mars 2018.

Denne rapporten erstatter en tidligere versjon fra april 2018. Tallgrunnlaget er oppdatert med siste tilgjengelige data fra SSB, og det er også foretatt enkelte endringer. Hovedfunnene med tilhørende konklusjoner ligger fast.

Oslo 7. august 2018

Ingeborg Rasmussen

Prosjektleder

Vista Analyse AS

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	9
1 Innledning	15
1.1 Formål og mandat	15
1.2 Organisering av rapporten	16
2 Betaling for bruk av veien – et teoretisk utgangspunkt	17
2.1 Prising av transporttjenester	17
2.2 Prising av direkte kostnader og eksterne kostnader	19
2.3 Etterspørselsbasert prising – optimal skatt	21
2.4 Oppsummering; hvordan bør brukerbetalingen og finansiering i veisektoren utformes?	24
3 Avgifter i veisektoren.....	26
3.1 Særaggifter; engangsavgift og veibruksavgift	26
3.2 Historisk utvikling i veibruksavgiften og CO ₂ -avgift på drivstoff	27
3.3 Veibruksavgiften er lite treffsikker	28
3.4 Engangsavgiften skaffer staten inntekter og påvirker bilvalg	31
3.5 Statens proveny fra særaggiftene er redusert med 10 mrd. kroner fra 2013 til 2017	36
3.6 Hva skjer med provenyet fra avgifter på bensin og diesel framover?	38
3.7 Hvem betaler?	40
4 Bompenger.....	43
4.1 Bompengefinansiering kontra skattefinansiering	43
4.2 Bompengeinntekter er øremerket	45
4.3 Bompengeinntektene øker	46
4.4 Bompengeinntekter fordelt på passeringsgrupper og prosjekter	49
4.5 Hva er konsekvensene av lavere inntekter enn budsjettert?	52
5 Strekningskostnader; historisk og framover	54
5.1 Utvikling i bompenger på utvalgte hovedstrekninger	54
5.2 Bompengereformen – økt belastning for tunge kjøretøyer?	61
5.3 Næringslivet dekker kostnader ved å stimulere nullutslippsbiler	62
5.4 Hva skjer framover?	63
5.5 Eksempel Rogfast	66
5.6 Oppsummering, strekningskostnader	68
6 Garantiansvar fylke og stat	69
6.1 Hvorfor lånefinansiere statlige og fylkeskommunale veiprosjekter?	69
6.2 Fylkeskommunenes garantiansvar	71
6.3 Bindinger i statlige budsjetter	72
7 Konklusjoner og anbefalinger	74
7.1 Totalbelastningen for brukerbetaling og særaggifter er redusert	74
7.2 Hva er fordelingen mellom brukerbetaling og miljøavgifter?	77
7.3 En økende andel av bompengekostnadene veltes over på næringslivet	78
7.4 Et system som sikrer forutsigbarhet og effektivitet	79

Referanser	83
Vedlegg A Hovedstrekninger	85
Figurer	
Figur S.1	Statens proveny fra bilavgifter 2005 – 2017 (millioner 2017-kroner)11
Figur S.2	Utviklingen i veibruksavgift på bensin, diesel og CO ₂ -avgifter fordelt på næringstransport og privat transport. Mill. kroner per år.....12
Figur S.3	Bompengebelastning per tur for tunge og lette kjøretøyer på strekningen Oslo-Trondheim, 1998 -2038 (2017 kroner)13
Figur 2.1	Bomstua, bolig for bomvokteren ved «Bergstadens ytre bom» på Sølvveien. Innkreving av bompenger til vedlikehold av bruene på veien, 1721-1841.18
Figur 2.2	Eksterne kostnader ved kø. Illustrasjon.....20
Figur 2.3	Illustrasjon av etterspørselsvariasjon med ulike forutsetninger om elastisitet mhp. endringer i Generaliserte kostnader.....22
Figur 2.4	Samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved ulike nivå på brukeravgift og etterspørselastisitet. Beregningen gjelder transport som konsum.....23
Figur 3.1	Utvikling i bensin- veibruksavgift og CO ₂ -avgift på bensin (2017-kr)28
Figur 3.2	Utvikling i autodiesel- veibruksavgift og CO ₂ -avgift på diesel (2017-kr)28
Figur 3.3	Drivstoffandel for nybilsalget, nye personbiler (2004-2017)32
Figur 3.4	Næringsandel (inkludert privat leasing) i nybilsalg fordelt på drivstoff.....33
Figur 3.5	Utviklingen i proveny fra engangsavgiften (mill. 2017-kr).....35
Figur 3.6	Utviklingen i bilavgifter (mill. 2017-kr).....37
Figur 3.7	Utvikling i statlig proveny fra bensin-, diesel- og CO ₂ -avgift.....40
Figur 3.8	Utvikling i veibruksavgift bensin- diesel og CO ₂ -avgifter, 2018 – 2035, fordelt på næringstransport og privat transport. Mill. kroner per år.....42
Figur 4.1	Betingelse for optimal fordeling mellom bompenge- og skattefinansiering.....44
Figur 4.2	Bompengeinntekter (mill. 2017-kr). Innkrevde bompenger47
Figur 4.3	Antall bomstasjoner 2005-2016.....47
Figur 4.4	Antall bompengepassering 2012 - 2016.....48
Figur 4.5	Fordeling av passeringsinntekter fordelt på bomringer, riksvei og fylkesveier (nominelle kr)50
Figur 4.6	Fordeling av hhv passeringer og inntekter i 2016.....50
Figur 5.1	Bompengebelastning per tur for tunge og lette kjøretøyer på strekningen Oslo-Trondheim, 1998-2038. [2017-kroner].....55
Figur 5.2	Bompengebelastning per tur for tunge og lette kjøretøyer på strekningen Oslo-Svinesund, 1998-2038. [2017-kroner]56
Figur 5.3	Bompengebelastning per tur for tunge og lette kjøretøyer på strekningen Oslo-Riksgrensen (Ørje), 1998-2038. [2017-kroner]57
Figur 5.4	Bompengebelastning per tur for tunge og lette kjøretøyer på strekningen Oslo-Kristiansand, 1998-2038. [2017-kroner].....58
Figur 5.5	Bompengebelastning per tur for tunge og lette kjøretøyer på strekningen Kristiansand-Stavanger, 1998-2038. [2017-kroner]59
Figur 5.6	Bompengebelastning per tur for tunge og lette kjøretøyer på strekningen Stavanger-Bergen, 1998-2038. [2017-kroner]60
Figur 5.7	Kilometertakst for tunge kjøretøyer og takstforhold mellom tunge og lette kjøretøyer på utvalgte hovedstrekninger for 2018 og 2030, basert på aktive bomstasjoner og vedtatte bompengeproposisjoner per utgangen av 2017. Kilometertakst er oppgitt i 2017-kroner.....61

Figur 5.8	Utvikling i elbil-andeler i storbyene (prosent av alle passeringer)	63
Figur 5.9	Innfasing av nullutslippskjøretøyer basert på TØIs “Ultralavutslippsbane”	64
Figur 5.10	Utvikling i kostnad per passering gitt «Ultralavutslippsbanen»	65
Figur 5.11	Priser pr. passering, takstforhold og andel som finansieres av tunge kjøretøyer, Rogfast. Basert på forutsetning og gjennomsnittlig pris pr. passering på 374,- kroner (2016)	68
Figur 6.1	Utviklingen i bomselskapenes samlede lånegjeld 2002-2016	71
Figur 6.2	Fylkeskommunalt garantiansvar overfor bompengeselskaper, med og uten Letters of Comfort og Fylkestingsvedtak, i mrd. kroner per utgangen av 2016	72

Tabeller

Tabell 3.1	Eksterne marginalkostnader på veg i Norge uten klimaeffekter etter drivstofftype, kjøretøyklasse, vektklasse, tettstedstype og køsituasjon. Kr/km.	29
Tabell 3.2	Avgift per tonn CO ₂ i veibruksavgiften	30
Tabell 3.3	Inntekter fra bilrelaterte særavgifter (mill. 2017-kroner)	37
Tabell 3.4	Registrerte kjøretøykilometer fordelt på kjøretøygrupper (2013-2017)	39
Tabell 3.5	Kjøretøykilometer fordelt på drivstoff og kjøretøygrupper	39
Tabell 3.6	Utslipp av klimagasser fra veitrafikk, 2015. [1000 tonn]	41
Tabell 4.1	Antall passeringer i bomstasjoner fordelt på takstgrupper, 2014-2016	49
Tabell 4.2	Bompengeinntekter fordelt på takstgrupper, 2015 og 2016	49
Tabell 7.1	Fordeling av brukerbetaling og miljøavgifter; grove anslag (mrd. kroner)	78

Bokser

Tekstramme 2.1	Samfunnsøkonomiske effekter av brukerbetaling	19
Tekstramme 2.2	Hva når skattesystemet ikke er optimalt utformet?	25
Tekstramme 5.1	Rogfast	67
Tekstramme 6.1	Finansminister Sigbjørn Johnsen i Stortingets spørretime 23.11.2011	70

Sammendrag og konklusjoner

Vista Analyse har på oppdrag fra NHO kartlagt utviklingen i brukerbetaling og særavgifter innenfor veitransport. En sentral del av oppdraget har vært å vurdere hvordan næringslivets belastning innenfor dette området har utviklet seg. Vi finner at husholdningens avgiftsbelastning til bilhold og bruk av bil er kraftig redusert i løpet av de siste 10 årene, på tross av en stadig økende bruk av bompenger i byområder og på riks- og fylkesveinettet. Avgiftsreduksjonene for husholdningene er et resultat av en villet politikk der det har vært gitt kraftige insentiver for å stimulere til bruk av lav- og nullutslippsbiler. Insentivene for å stimulere det grønne skiftet i veisektoren treffer ikke næringsaktørene i samme grad som husholdningene. Begrensninger på tilbudssiden gjør at eksempelvis tungtransporten per i dag ikke kan tilpasse seg med lavutslippsalternativer. Resultatet blir at deler av kostnadene ved subsidier av nullutslippsbiler i stor grad veltes over på næringslivet.

Vi finner at de regulerende avgiftene i veisektoren er lite treffsikre. Videre finner vi at gjennomføringen av bompengereformen ser ut til å gi en økt belastning for tunge kjøretøyer, til tross for at det ble forutsatt at den skulle virke nøytralt. Samlet sett gir de påviste svakhetene effektivitetstap for samfunnet. Utfordringene i dagens veiavgifter og bompengefinansiering vil øke i takt med at veitrafikken blir mer miljø- og klimavennlig.

Resultatene fra kartleggingen bekrefter at det er behov for en omlegging av fremtidens finansiering og avgiftsutforming i veisektoren. Vi anbefaler at avgiftssystemet legges om slik at all bruk av kjøretøy prises lik de marginale kostnadene (kø, veislitasje, ulykkesrisiko, støy og andre miljølempere). Dersom det i tillegg er behov for fiskale avgifter for å finansiere veisystemet, bør disse utformes slik at de er minst mulig vridende, der det også tas hensyn til at deler av transporten er vare- og tjenesteinnsats i annen produksjon. En praktisk løsning kan da være at all transport betaler samme brukeravgift per km etter at de marginale kostnadene ved veibruk er dekket.

Er utformingen av dagens brukerbetalinger i veisektoren hensiktsmessige?

Formålet med kartleggingen er å legge grunnlaget for analyser og vurderinger av om dagens brukerbetalinger i veisektoren er hensiktsmessig utformet, og hvordan en forutsigbar finansiering av ny infrastruktur og bedre trafikkstyring kan sikres, uten at næringslivets konkurransevne svekkes. Kartleggingen retter seg mot følgende hovedspørsmål:

- Hvordan er status og utvikling i brukerbetaling og andre særavgifter i veisektoren? Herunder belyses spørsmål om avgiftenes formål og utforming.
- Er dagens utforming av brukerbetaling og særavgifter treffsikre og effektive?
- Er det behov for å tenke helt nytt når det gjelder fremtidens finansiering av samferdselsinfrastruktur og brukerbetaling for veislitasje, ulykker, kjø og luftforurensning (inkludert klimagassutslipp)? Hvordan kan fremtidens system utformes?

NHO er også interessert i hvordan fordelingen av brukerbetaling og miljøavgifter har utviklet seg, samt hvordan satsene i brukerbetalingen slår inn på næringslivets transport sammenliknet med persontrafikk. Dette forholdet har vært lite belyst tidligere, og det viser seg også at offentlig tilgjengelige kilder gir lite informasjon om dette forholdet.

Brukerbetaling og avgiftsutforming; hvilke krav kan avledes fra teorien?

Transporttjenester på vei er et offentlig gode. Samfunnsøkonomisk optimal prising av slike tjenester forutsetter:

1. At brukerne dekker marginale kostnader knyttet til bruk av tjenestene. Marginale kostnader inkluderer både kostnader som påføres tilbyder av tjenesten (som veislitasje), andre brukere av tjenesten (køkostnader) og samfunnet for øvrig (forurensning, klimagasser, ulykker).
2. At brukerne, i tillegg, betaler direkte for bruken av tjenestene så lenge nyttetapet (på marginen) er lavere enn nyttetapet knyttet til annen (skatte-)finansiering av tjenesten.

En optimal utforming av brukerbetalingen krever at utformingen er minst mulig vridende, og at den innrettes slik at den samlede verdiskapingen blir størst mulig. Lave skattesatser på flere ulike og relativt brede skattegrunnlag, er bedre enn å ha høye skattesatser på få og smale skattegrunnlag.

Vridende brukerbetaling for å finansiere bør legges på konsumentene

Prinsippet om minst mulig vridning kan indikere at det vil være optimalt å ha vridende skatter i form av brukerbetaling både på konsumentensiden og på produsentensiden. Trekker vi inn prinsipper fra optimal skatteteori kan det imidlertid stilles spørsmål ved om næringstransporter i det hele tatt skal ilegges brukerbetaling utover dekning av eksterne kostnader ved bruk av veien. Fra optimal skatteteori pekes det på at det under nærmere bestemte forutsetninger er optimalt å innrette beskatningen slik at en får *effektivitet i samlet faktorbruk*, jf. Diamond og Mirrlees (1971). Produksjonen bør med dette utgangspunkt innrettes mot å gjøre samfunnets samlede verdiskaping størst mulig. Dette innebærer at det neppe er optimalt med vridende faktorbeskatning i produksjonssektoren, og heller ikke med skatt på kryssleveranser mellom bedrifter. All vridende beskatning, herunder brukerbetaling for å finansiere offentlig sektor, bør med dette utgangspunkt legges på konsumentene.

Særaggifter og brukerbetalinger må vurderes i sammenheng

Transportsektoren er ilagt betydelige særaggifter og brukerbetaling. Særaggifter er i likhet med øvrige skatter, kjennetegnet ved at de er kontantbetalinger fra private til det offentlige uten konkrete vederlag. Dette skiller skattene fra betalinger for offentlige tjenester og brukerbetalinger. Statlige avgifter kan deles i to hovedkategorier; fiskale avgifter der formålet er inntekter til staten, og bruksavgifter der formålet er å korrigere for eksternaliteter. Innenfor veitransport består de eksterne virkningen i første rekke av miljø- og klimakostnader, kjøkostnader, ulykker og veislitasje.

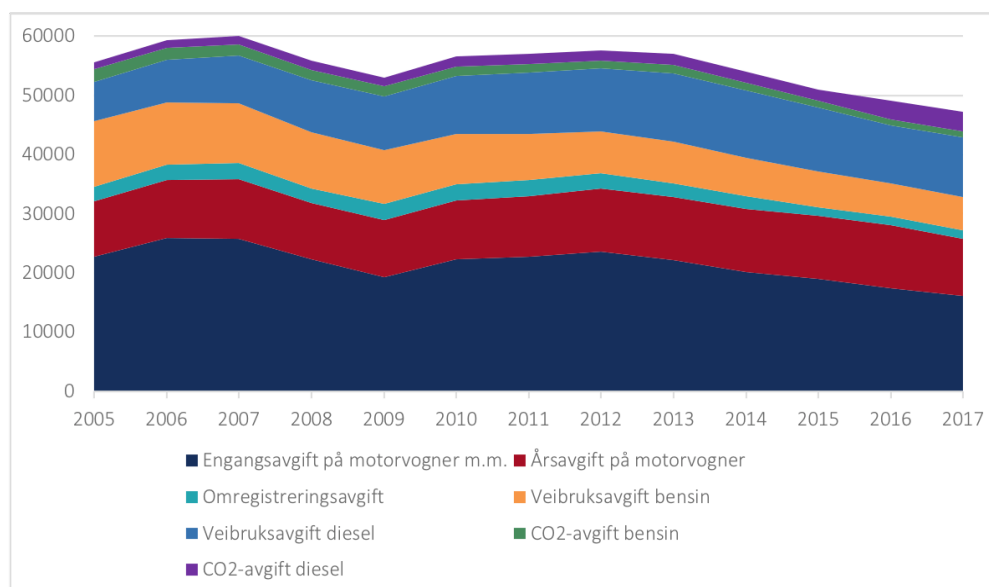
De ulike betalingsformene i sektoren må sees i sammenheng fordi det er summen av særaggifter og brukerbetaling som gjennom virkning på pris påvirker brukernes transportvalg, og den samfunnsøkonomiske effektiviteten.

Statens proveny fra særavgiftene faller. Gevinsten tilfaller husholdningene

Kartleggingen viser at inntektene fra særavgiftene har falt med 10 mrd. kroner fra 2012 (se Figur S1). Engangsavgiften fra nye personbiler står for de største reduksjonene. Nullutslippsbiler betaler ikke engangsavgift. Hver femte personbil kjøpt i 2017 betalte dermed ikke engangsavgift. Gjennomsnittsavgiften for bilene som betaler engangsavgift er også redusert. Dette er et resultat av en villet politikk for å stimulere bilkjøpere til å kjøpe biler med lave utslipp og nullutslippsbiler. Politikken har også bidratt til en kraftig reduksjon i bilparkens CO₂-utslipp.

Avgiftspolitikken i veisektoren reflekterer ambisiøse mål for utslippsreduksjoner i transportsektoren. Resultatene viser at politikken har kostet, men at den også har virket. Et viktig poeng er at reduksjonen i statens inntekter fra bilavgifter hovedsakelig kommer husholdningene til gode. Dette skyldes at virkemidlenes innretning for å stimulere det grønne skiftet treffer husholdningene bedre enn de treffer næringstransporten, og at tilbudssiden begrenser næringstransportens muligheter til å tilpasse seg med nullutslippskjøretøy. Figur S1 viser utviklingen i statens proveny fra bilavgifter.

Figur S.1 Statens proveny fra bilavgifter 2005 – 2017 (millioner 2017-kroner)



De bruksavhengige avgiftene er lite treffsikre og blir mindre treffsikre framover

De mest dominerende eksterne kostnadene ved veibruk dreier seg om klimagassutslipp (CO₂), ulykker, kø, støy, veislitasje og lokale utslipp til luft. Veibruksavgiften på bensin og diesel, og CO₂-avgiften på drivstoff, er bruksavhengige avgifter begrunnet i disse kostnadene. Lokale utslipp varierer med kjøretøyets egenskaper og hvordan det kjøres, mens kø handler om når og hvor det kjøres. Skadevirkningene av lokale utslipp og veistøv avhenger av konsentrasjon og stedspecifikke forhold. Disse variasjonene fanges ikke opp i veibruksavgiften på bensin og diesel.

CO₂-avgiften på drivstoff er treffsikker, men er høyt priset og bekrefter dermed et høyt ambisjonsnivå for utslippskutt i transportsektoren. Veibruksavgiften på bensinbiler dekker tilnærmet de gjennomsnittlige eksterne marginalkostnadene, mens veibruksavgiften på diesel ikke dekker kostnadene. Tungtransporten betaler også en vektårsavgift. Den er ikke bruksavhengig, men er

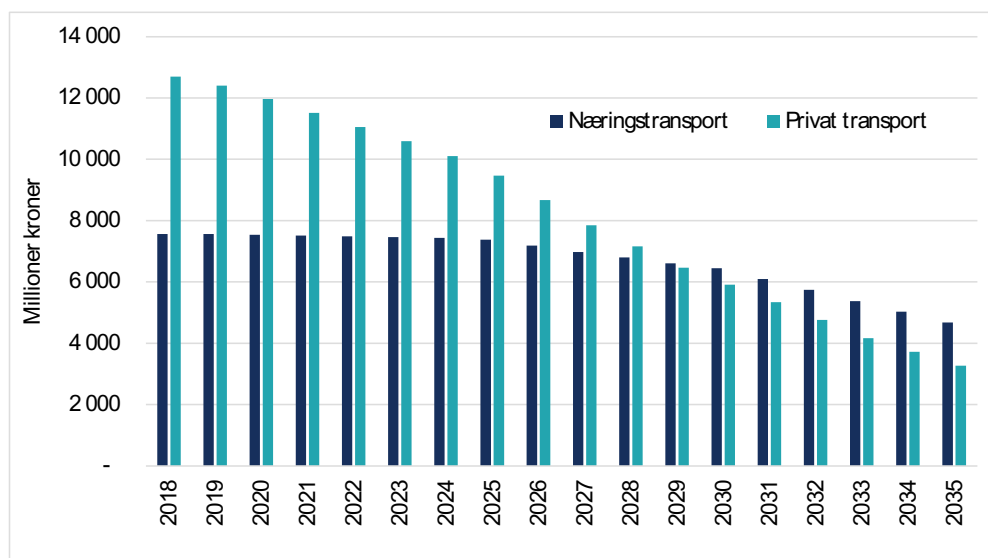
begrunnet i veislitasje og helse- og miljøkostnader. Nedgangen i inntektene fra veibruksavgift på bensin tilskrives effektivisering av bensinbiler og at null- og lavutslippsbiler (hybrider) fortrenger konvensjonelle bensin- og dieselmotorer i personbilmarkedet. Nullutslippsbiler betaler ikke veibruksavgift, men har med unntak av CO₂- og NO_x – utslippene de samme eksterne kostnadene som en bensinbil. Det siste innebærer at en stadig økende andel personbiler ikke betaler for kostnadene ved veibruk.

Fraværet av markedskorreksjon for nullutslippsbilers kjø-, ulykkes-, støy-, veislitasje- og veistøvkostnader vil bli et økende problem, i takt med at andelen nullutslippsbiler øker. Statens inntekter vil reduseres, og en stadig mindre andel av veitrafikken vil betale for kostnadene ved bruk av vei. Treffsikkerheten og effektiviteten i avgiftsutføringen vil dermed reduseres ytterligere framover.

Næringslivet tar en økende andel av kostnadene ved veibruk

For tungtransporten finnes det per i dag få alternativer til diesel. Det forventes at det i løpet av de nærmeste ti årene vil komme flere nullutslippsalternativer som også er egnet for næringstransporter. Med en videreføring av dagens avgifter vil næringstransporter betale en stadig større andel av veibruksavgiften, samtidig vil gapet mellom kostnadene ved bruk av vei og avgiftsinntektene fra veibruksavgiften øke.

Figur S.2 Utviklingen i veibruksavgift på bensin, diesel og CO₂-avgifter fordelt på næringstransport og privat transport. Mill. kroner per år.



Inntektene fra særavgiftene er ikke øremerket veiformål. Det er et politisk valg hvorvidt avgiftsbortfallet skal kompenseres med økninger i andre skatter, eller om statens utgifter skal reduseres. Det må uansett betraktes som en utfordring at en mindre andel av veibrukerne er med på å betale kostnadene for veibruk, og at næringslivet tar en økende andel av regningen.

Bompenginntektene øker og næringstransporter tar en økende andel av kostnadene

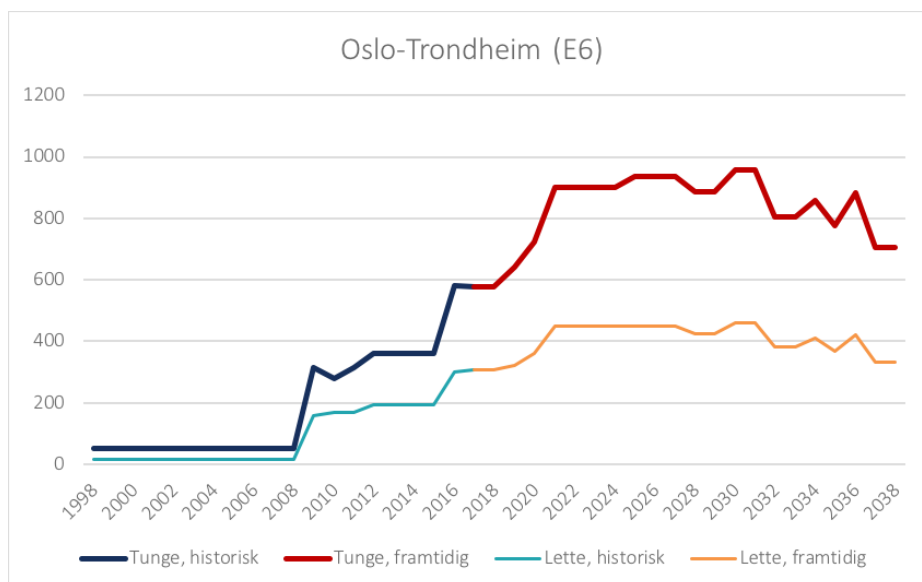
Bompengandelen i nye veiprojekter har over tid vært økende, og er i inneværende transportplan på 35 pst. I følge regjeringen blir bompengandelen redusert til 29 pst. i neste

transportplanperiode. En gjennomgang av et utvalg prosjekter fordelt på hovedstrekninger viser at bompengandelen varierer på tvers av prosjekter, og at det synes å være en sammenheng mellom trafikkvolum og bompengandel (se oversikt over bompengandeler i vedlegg 1).

Inntektene fra bompengeprojekter passerte 10 mrd. kroner i 2017, noe som tilsvarer en dobling i løpet av de siste 10 årene. Nullutslippsbiler betaler ikke bompengavgifter, men vil fra 2019 kunne ilegges halv avgift av det tilsvarende fossile biler betaler. Med en økende andel nullutslippsbiler og en mer aktiv bruk av bompenger for å regulere trafikken i byområder, vil en videreføring av dagens bompengepraktis medføre at næringstransporter tar en stadig økende andel av bompengefinansiering. Dette er ikke i tråd med Stortingets føringer, men blir en konsekvens av dagens takstutforming og av at flere personbiler (nullutslippsbiler) får avgiftsfritak eller rabatter ved bompengefinansiering. Med et fortsatt betalingsfritak for nullutslippsbiler kan det også bli nødvendig å forlenge innkrevingsperioden for flere prosjekter, eller å øke grunn-taksten. Begge deler øker næringstransportenes andel av finansieringen.

Figur S3 viser historisk utvikling i bompengebelastning for strekningen Oslo-Trondheim fra 1998 til 2017, med en framskrivning for perioden fram til 2038. Framskrivningen er basert på aktive bomstasjoner, bompengeproposisjoner behandlet av Stortinget og kjente prosjekter som er under planlegging i Statens vegvesen og Nye Veier. Som det framgår av figuren var bompengebelastningen på strekningen beskjedne fram til 2008, med en kraftig kostnadsøkning for tunge kjøretøyer fram til i dag. Bompengebelastningen på strekningen vil fortsette å øke fram til 2030. I kapittel 5 viser vi tilsvarende bilde for fem øvrige hovedstrekninger.

Figur S.3 Bompengebelastning per tur for tunge og lette kjøretøyer på strekningen Oslo-Trondheim, 1998 -2038 (2017 kroner)



Gjeldsbelastningen øker og er ulikt fordelt

Bompengeselskapenes samlede gjeldsbelastning var på om lag 50 mrd. kroner ved utgangen av 2017. Vi stiller spørsmål ved hvor hensiktsmessig det er at fylkeskommunene må stille garantier for utbyggingsprosjekter i riksveinettet. Dette kan gi tilfeldige fordelinger av gjeldsbelastningen i riksveinettet. Selv om gjeldsbelastningen er i form av garantiforpliktelser til bomselskapene, kan

et ikke utelukkes at garantiforpliktelser i forbindelse med riksveinettet kan påvirke investeringsrammene for andre prosjekter. Det er også en utfordring at gjeldsforpliktelsene knyttet til riksveinettet som fylkeskommunene garanterer for ikke kommer fram i statsbudsjettet.

Det grønne skiftet krever endringer

Tiden er moden for å tenke nytt om avgifts- og finansieringssystemet i veisektoren. Et nytt system bør utformes med utgangspunkt i kunnskap fra optimal skatteteori slik at det grønne skiftet stimuleres, samtidig som den samlede samfunnskaka gjøres størst mulig.

Konkret anbefaler vi:

- At all bruk av kjøretøy prises lik marginale eksterne kostnader (kø, veislitasje, ulykkesrisiko for andre trafikanter, støy, andre miljøulempere).
- Dersom det er et politisk ønske om at hele eller deler av finansieringen (utover det riktig veiprisering gir) skal betales av brukerne, så bør denne tilleggsprisingen utformes sånn at den gir minst mulig vridning i adferd (den ønskede vridningen er jo allerede oppnådd gjennom riktig veiprisering). Dette betyr det samme påslaget for alle kjøretøy, uavhengig av drivstoff.
- Optimal skatteteori sier at under visse (ganske strenge) forutsetninger skal en ikke avgiftsbelegge (av provenyehensyn) vare- og tjenesteinnsats i produksjonen. Dette skulle tilsa at næringsvirksomhet skulle fritas for eventuelle tilleggsavgifter utover hva som korrigerer for eksternaliteter. Resultatet er imidlertid innenfor en ramme av et fullt ut optimalt skattesystem, og vi er langt derfra når en innfører politisk krav om at bilbruk skal finansiere en bestemt andel av samferdselsinvesteringer. Det vil dessuten by på utfordringer å skille mellom privat kjøring og kjøring i næringsssammenheng. En pragmatisk tilnærming vil da være at alle betaler en lik pris utover prisingen av marginalkostnadene. Det betyr samme påslag for alle kjøretøyskategorier, tunge som lette, etter de marginale kostnadene er betalt.
- Brukerbetaling utover prising av eksterne marginale kostnader bør i utgangspunktet fastsettes med hensyn til hva som er optimal fordeling mellom skatte- og brukerfinansiering.
- Alle lån og garantier i forbindelse med riksveisutbygging bør legges på statlige nivå. Dette sikrer likebehandling av aktørene og fylkene, og gir også større transparens, som igjen gir grunnlag for bedre politiske beslutninger.

Anbefalingene vil sikre en stor grad av forutsigbarhet i statens inntekter. Avgiftene vil også være forutsigbare for næringslivet så vel som for andre trafikanter. Kostnader vil ikke kunne veltes over på næringstransporter for å skåne lokale, private transportere. Hullene i dagens system ved at en økende andel kjøretøykilometer ikke betaler for kostnadene for bruk av vei, vil tettes. Dette kommer næringslivet til gode i og med at det er næringslivet som i første rekke rammes av ineffektiviteten i dagens system. Se kapittel 7 for en utdypning av anbefalingene.

1 Innledning

Samferdselsinfrastruktur blir i hovedsak finansiert over statsbudsjettet. Bompengandelen i nye veiprojekter har over tid vært økende, og er i inneværende transportplan på 35 pst. Ifølge regjeringen blir bompengandelen redusert til 29 pst. i neste transportplanperiode (Regjeringen, 2017).

Retten til å fastsette bompenge reguleres av Vegloven (Lovdata, LOV-2017-05-11-26 fra 01.01.2018). Loven åpner for at Samferdselsdepartementet etter samtykke fra Stortinget kan fastsette at det skal kreves bompenge på offentlig vei for å finansiere veiutbygging. I de store byene kan bompenge også benyttes for driftstiltak for kollektivtrafikk. Det er også åpnet for at bompengetakstene kan tidsdifferensieres i perioder med høy rushtrafikk, og for at takstene kan brukes som midlertidig trafikkregulerende tiltak i tidsbegrensede perioder med høy luftforurensning. I byområder kan departementet med samtykke fra Stortinget fastsette særskilte ordninger for bompenge der takstene er tilpasset særskilte behov i området utfra hensyn til transportløsningene i området, bruken av arealet, lokalmiljøet eller lignende. Utfra behovene kan takstene baseres på kjøretøyenes vekt, miljøegenskaper og tid på døgnet. Dette omtales som tids- og miljødifferensierte takster.

Mens hovedformålet med bompenge opprinnelig var å finansiere veiutbygging, er formålet i byområder etter hvert i større grad innrettet mot regulering og påvirkning av adferd, og utbygging av kollektivtilbud. Reguleringer som innebærer restriktive tiltak for å redusere miljø- og/eller trafikkbelastningen begrenser inntekspotensialet fra bompenge. Det samme gjør fritaket for bompenge for elbiler/nullutslippsbiler.

Bompengavgifter der formålet er å bidra til mindre kjøring, fordele trafikken over en større del av døgnet, eller velge mer miljøvennlige transportløsninger, er en del av den samlede virkemiddelpakken for å realisere det grønne skiftet i transportsektoren. I den grad avgiftene virker, er det en risiko for at de undergraver finansieringen av vei- og kollektivprosjekter som følge av nedgang i biltrafikk og en større andel biler som har fritak eller rabatter ved bompaseringer. Det er også spørsmål knyttet til hvordan fordelingen av kostnader og nytte mellom ulike aktører er. Må noen aktører betale mer som følge av at andre får lettelse i brukerbetalingen? Og er den samlede virkemiddelbruken i veisektoren treffsikker og effektiv? Med utgangspunkt i en kartlegging av brukerbetaling, avgifter og finansiering av samferdselsinfrastruktur, belyses disse spørsmålene.

1.1 Formål og mandat

Konkret ønsket NHO en kartlegging av følgende faktorer:

- Hva er totalbelastningen av ulike former for brukerbetaling på samferdselsområdet og hvordan har denne utviklingen vært de siste tiårene?
- Hva er fordelingen av brukerbetaling og miljøavgifter totalt og for næringslivets transporter spesielt?
- Hvilke geografiske forskjeller ser man i fordelingen av brukerbetaling og miljøavgifter?

- Hvordan slår satsene inn på næringslivets transporter sammenlignet med ordinær persontrafikk. Hva utgjør næringslivets belastning?
- Hvordan har utviklingen i innbetaling av CO₂ avgift på drivstoff for næringslivet vært de siste tiårene? Tilsvarende for veibruksavgiften.
- Hvordan kan man sikre en forutsigbar finansiering av ny infrastruktur og bidra til bedre trafikkstyring uten at næringslivets konkurransevne svekkes?
- Hvordan kan man få til et bedre skille mellom brukerfinansiering av infrastrukturprosjekter og klima- og miljøbegrunnede virkemidler, og hindre at virkemidlene undergraver hverandre?
- Hvordan kan et elektronisk veiprisingssystem - der man betaler for antall kilometer kjørt, tid på døgnet og miljøegenskaper ved kjøretøyet, utformes slik at det bidrar til en mer hensiktsmessig utvikling av brukerbetaling og bygging av ny infrastruktur?
- Garantiforpliktelser til fylkeskommune i forbindelse med bompengeprosjekter – hva er status i dag og hvordan vil dette utvikle seg de kommende årene gitt de prosjekter som ligger inne i vedtatt NTP? Det er ønskelig med en fylkesvis oversikt.

1.2 Organisering av rapporten

Rapporten starter med en teoretisk drøfting av betaling for bruk av vei. Her går vi blant annet gjennom prinsipper for optimal beskatning og brukerbetaling. Vårt utgangspunkt er samfunnsøkonomisk effektivitet, dvs. at finansieringsformer og utforming av brukerbetalinger utformes slik at den samlede samfunnskaka blir størst mulig. Deretter går vi gjennom særavgiftene i veisektoren (kap 3). Særavgiftene må sees i sammenheng med bompenger fordi det er den samlede belastningen som påvirker kostnadsfordelingen mellom ulike aktører, transportvalg og samfunnsøkonomisk effektivitet. Kapitlet viser utviklingen i innbetaling av CO₂-avgift på drivstoff og veibruksavgiften, der vi gjør anslag over næringslivets andel, og hvordan denne vil utvikle seg framover dersom dagens avgifter videreføres. Vi viser også utviklingen i de øvrige særavgiftene.

I kapittel 4 og 5 ser vi på bompengefinansiering. Kapittel 4 er overordnet og ser på den samlede utviklingen i inntekter, takster og fordeling mellom prosjektkategorier og takstgrupper. Det gis også en drøfting av prinsipielle spørsmål i valget mellom skatte- og bompengefinansiering. I kapittel 5 ser vi på utvalgte hovedstrekninger der vi følger utviklingen i satser og belastning de siste 10 årene med framskrivninger basert på vedtatte og/eller kjente prosjekter som kommer. I kapittel 6 gir vi en oversikt over fylkeskommunens garantiansvar og bomselskapenes gjeldsutvikling, før vi i kapittel 7 oppsummer funnene gjennom en samlet analyse der prosjekts problemstillinger svares ut.

2 Betaling for bruk av veien – et teoretisk utgangspunkt

Brukernes betaling for bruk av veien i dag er et resultat av teknologiske endringer og politiske prioriteringer utviklet over tid. I dette kapitlet belyses utviklingen fra en teoretisk synsvinkel, hvor vi i avsnitt 2.1 starter med forutsetningene for samfunnsøkonomisk optimal prising av transporttjenester og kort drøfter hvorfor slik prising ikke er gjennomført i dag. Vi redegjør også kort for Grønn skattekommisjons anbefalinger for en omlegging til et system med veiprisering der formålet er å stimulere til det grønne skiftet, samtidig som utformingen av systemet bringes mer i samsvar med kravene til en samfunnsøkonomisk optimal prising av transport enn dagens system.

Optimal prising av transporttjenester kan deles i to;

- Marginalkostnadsprising (inkludert eksterne kostnader) – gjennomgås i avsnitt 2.2
- Finansiering av det offentliges samlede inntektsbehov – gjennomgås i avsnitt 2.3

Kapitlet avslutter med en oppsummering der vi konkretiserer hvordan en brukerbetaling for vei ideelt sett bør være dersom både bruksavhengige kostnader og eventuelle finansieringsbehov for staten skal dekkes. Formålet med kapitlet er å gi et rammeverk for å kunne vurdere utviklingen i avgifter og brukerbetaling i veisektoren. Den konkrete utformingen og utviklingen i avgifter og brukerbetalinger kommer vi tilbake til i kapittel 3.

2.1 Prising av transporttjenester

Samfunnsøkonomisk optimal prising av offentlige tjenester forutsetter:

1. At brukerne dekker marginale kostnader knyttet til bruk av tjenestene. Marginale kostnader inkluderer både kostnader som påføres tilbyder av tjenesten (som veislitasje), andre brukere av tjenesten (køkostnader) og samfunnet for øvrig (forurensning, klimagasser, ulykker).
2. At brukerne – i tillegg – betaler direkte for bruken av tjenestene så lenge nyttetapet (på marginen) er lavere enn nyttetapet knyttet til annen (skatte-)finansiering av tjenesten.

Det er verdt å merke seg at prinsippene ikke knytter seg til samfunnets samlede kostnader ved å tilby tjenestene. Samfunnets samlede inntekter fra brukerbetaling kan derfor være både større enn og mindre enn samlede direkte og indirekte kostnader.

Figur 2.1 Bomstua, bolig for bomvokteren ved «Bergstadens ytre bom» på Sølveien. Innkreving av bompenger til vedlikehold av bruene på veien, 1721-1841.



Kilde: Vista Analyse

Betalingen for bruk av veinettet er i dag lite knyttet til prinsippene over, men i større grad preget av ulike andre hensyn som, historisk, har vært tillagt stor betydning. Eksempler på dette er:

- Høye kostnader knyttet til (manuell) innkreving av betaling for bruk av veien, gjorde lenge at denne betalingsformen bare var aktuell på strekninger med mye trafikk og hvor det ikke fantes gode, alternative ruter.
- Egen bil ble lenge ansett som et luksusgode – derfor ble det lagt høye avgifter knyttet til kjøp av bil.
- Øvrig skattlegging av eie og bruk av bil ble lagt på transaksjoner og forbruk som i større (drivstoffavgifter) eller mindre (omregistreringsavgift, årsavgift) grad var knyttet til bruk av veinettet.
- Fri bruk av vei ble ofte framhevet som et prinsipp – eller «allmannsrett» og brukt som argument for å holde samlet avgiftsnivå nede.

Bompenger er i de senere år i økende grad tatt i bruk for å finansiere utbygging av hovedveinettet. I byområder benyttes inntekter fra bompenger også for å finansiere tiltak i kollektivnettet. Det er nå en utvikling i retning av at det tas større hensyn til eksterne kostnader ved fastsettelse av nivå på bompenger i de større byområdene.

Tekstramme 2.1 Samfunnsøkonomiske effekter av brukerbetaling

- Skattefinansieringseffekt av brukeravgiften som kreves inn (20 pst. av innkrevd avgift).
 - Nyttetap for de turene som ikke gjennomføres fordi brukerbetalingen er satt høyere enn marginale kostnader (inkludert eksterne kostnader). Dette nyttetapet utgjør gjennomsnittlig halvparten av differansen mellom nivå på brukerbetalning og nivå på eksterne kostnader og betegnes ofte som dødvektstap.
 - Kostnader ved å kreve inn brukerbetalning.
-

2.1.1 Grønn skattekommisjon anbefaler veipricing

I 2014 ble det oppnevnt et utvalg (Grønn skattekommisjon) med oppgave å vurdere om og hvordan en grønn skatteomlegging kan bidra til bedre ressursutnyttelse og til å oppfylle målene i klimaforliket. Kommisjonens mandat var å vurdere hvordan en grønn skatteomlegging kan bidra til bedre ressursutnyttelse og til å oppfylle målene i klimaforliket. Med bedre ressursutnyttelse ble det også siktet til hvordan miljøavgifter kan brukes for å redusere lokale miljøproblemer.

I rapporten fra utvalget (NOU 2015:15 Sett pris på miljøet. Rapport fra grønn skattekommisjon, 2015) anbefales GNSS¹-basert pricing av veibruk for tunge kjøretøyer. For lette kjøretøyer drøftes også løsninger basert på en kombinasjon av avgifter på drivstoff og et mer finmasket nett av bommer i de større byområdene. Hensikten er i begge tilfeller å legge til rette for en pricing av veibruk som i større grad reflekterer variasjoner i eksterne kostnader.

Inntektene fra veibruksavgift på bensin og diesel vil reduseres etter hvert som innslaget av nullutslippskjøretøy øker. Siden alternative drivstoff (elektrisitet, hydrogen) i større grad enn bensin og diesel har alternative anvendelser, er det vanskelig å avgiftsbelegge bruken av disse. I kapittel 3 beregner vi hvor stor andel av de bilrelaterte inntektene som kan forsvinne dersom dagens finansieringssystem videreføres.

2.2 Pricing av direkte kostnader og eksterne kostnader

Samfunnsøkonomisk effektivitet forutsetter at all bruk av kjøretøy i prinsippet bør prises lik marginale eksterne kostnader (kø, veislitasje, ulykkesrisiko for andre trafikanter, støy, andre miljøulemper). Prisene for bruk av veien vil derfor kunne variere med type kjøretøy, tid og sted. Disse prisene skal imidlertid *ikke* avhenge av om kjøringen er privat eller i næringsvirksomhet (dvs. som tjeneste-input i produksjon av noe).

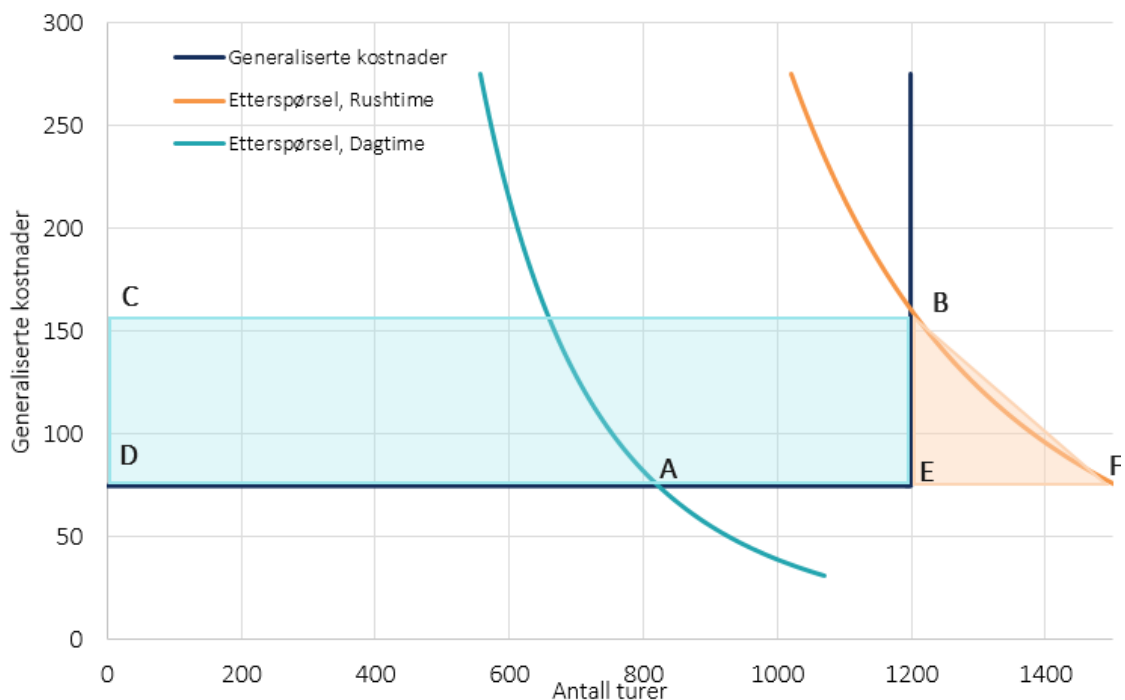
Dersom en kan lage et finmasket nok prissystem så alle eksterne kostnader er riktig priset, er det ikke behov for direkte reguleringer i tillegg. Dersom en velger direkte reguleringer i stedet (helt eller delvis) for pricing, vil en trolig få en mindre effektiv sammensetting av kjøretøyer og kjøreadferd. Selv om en gjennom direkte regulering skulle oppnå en effektiv allokering av

¹ Global Navigation Satellite System (GNSS) er en felles betegnelse for ulike satellitbaserte posisjoningsapplikasjoner som GPS, Galileo m.fl.

kjøretøy og kjøreadferd, vil en - sammenlignet med prising av de eksterne kostnadene - få mindre skatteproveny.

Ideell prising forutsetter en grad av rasjonalitet hos bruker som kanskje ikke er tilstede. Spesielt kan forbrukere ha nåtidsskjevhet², slik at prising av kjøring bør suppleres med prising (engangsavgift) ved kjøp som avspeiler gjennomsnittlige eksterne kostnader ved kjøretøyets bruk.

Figur 2.2 Eksterne kostnader ved kjøp. Illustrasjon.



Kilde: Vista Analyse

Figur 2.2 illustrerer effekter av å korrigere for eksterne kostnader knyttet til kjøp på en veistrekning³. Uten kjøp på veistrekningen, har trafikantene en gjennomsnittlig Generalisert kostnad⁴. Kapasiteten på strekningen i eksemplet er 1.200 kjøretøyer per time, dvs. vi får en tilbudskurve (blå) som er loddrett. I figuren ser vi på etterspørselen i en dagtime hvor veikapasiteten ikke begrenser (tilpasning skjer her i punktet A) og etterspørselen i en rushtime hvor veikapasiteten er begrensende. Tilpasningen skjer her i punktet B, hvor Generaliserte kostnader for trafikantene er vesentlig høyere sammenliknet med dagtiden.

Arealet BCDF uttrykker trafikantenes samlede nyttetap knyttet til at kapasiteten på veien ikke er tilstrekkelig til å dekke etterspørselen i rushtimen. Uten betaling for bruk av veistrekningen, vil nyttetapet komme til uttrykk i form av økt reisetid for trafikantene (rektangelet BCDE) og tapt

² Nåtidsskjevhet: Konsumenten tar beslutninger som han – når saken betraktes på avstand – finner lite hensiktsmessige.

³ Framstillingen er forenklet (bl.a. form på tilbudskurve, aggregert etterspørselsfunksjon) for å illustrere de viktigste poengene.

⁴ Generaliserte kostnader: Kjøretøykostnader + trafikantens tidskostnader

nytte som følge av at noen trafikanter må velge et annet reisetidspunkt eller ikke gjennomfører reisen (trekanten BEF).

Med optimal prising (tilsvarende avstanden BE), vil det offentlige få inntekter tilsvarende rektangelet BCDE. Trafikantnyttens påvirkes ikke, men økt reisetid erstattes av tilsvarende økning i kostnader. Økte offentlige inntekter gir muligheter til å redusere annen skattlegging tilsvarende. I samfunnsøkonomiske lønnsomhetsberegninger beregnes en skattefinansieringskostnad på 20 pst. av innkrevd beløp, dvs. at vi kan beregne en tilleggsnytte tilsvarende 20 pst. av arealet BCDE.

Med homogene preferanser (alle trafikanter har samme verdsetting av kortere reisetid), er samlet nyttetap for trafikantene knyttet til kapasitetsbegrensningen uavhengig av om det er køprising på strekningen. I praksis er det store variasjoner i verdsetting av tidsbesparelser mellom ulike brukergrupper, med høyere verdsetting knyttet til varetransport og reiser som gjennomføres i arbeid sammenliknet med fritidsreiser. Fordelingen mellom ulike brukergrupper vil derfor endres når pris erstatter kø som rasjoneringsmetode for den begrensede kapasiteten. Samlet netto nytte for brukerne av veien vil være høyere når pris benyttes for å regulere tilgangen til veien sammenliknet med situasjonen hvor tilgangen reguleres ved køer. Også ved prising kan det bli kø, men det vil bli mindre kø med prising enn uten prising.

Mens prising av eksterne kostnader knyttet til køer påvirker trafikantenes adferd slik at netto samfunnsnytte kan være større enn avgiftsbeløpet som innkreves, er dette ikke nødvendigvis tilfelle for andre eksterne kostnader (ulykker, støy, utslipp). Prising av slike eksterne kostnader bidrar i mindre grad til å påvirke trafikantenes adferd: De eksterne kostnadene kan reduseres noe, men kan ikke prises bort slik tilfellet er med køer.

2.3 Etterspørselsbasert prising – optimal skatt

Brukerfinansiering av offentlige goder er i dag utbredt praksis innenfor de fleste sektorer i samfunnet. Mesteparten av kollektivtrafikken er et spleiselag mellom brukerne (billetter) og det offentlige (offentlig kjøp av tjenester), hvor brukerbetalingen er høyere enn de marginale kostnadene ved å gi tilbudet. Tilsvarende løsninger finner vi for lufthavner (hvor passasjerer og flyselskap dekker det meste av kostnadene gjennom avgifter), innenfor kraftforsyning og innenfor kultursektoren (opera, teater mv). Felles for løsningene er at prisingen er basert på (politiske) vurderinger av hvor stor andel av kostnadene det er rimelig at brukerne av godene skal dekke. Vurderingene kan være forankret i en rettferdighetstankegang eller andre politiske hensyn. I det følgende vil vi se nærmere på hvilke konsekvenser introduksjon av tilsvarende, etterspørselsbasert prising vil kunne ha innenfor veitransport.

Prinsipper som kan avledes for denne typen prising, med utgangspunkt i teorier for beskatning der effektivitet og et mål om å sikre at den samlede samfunnskaka blir størst mulig (Ramsey-regel mv.), er:

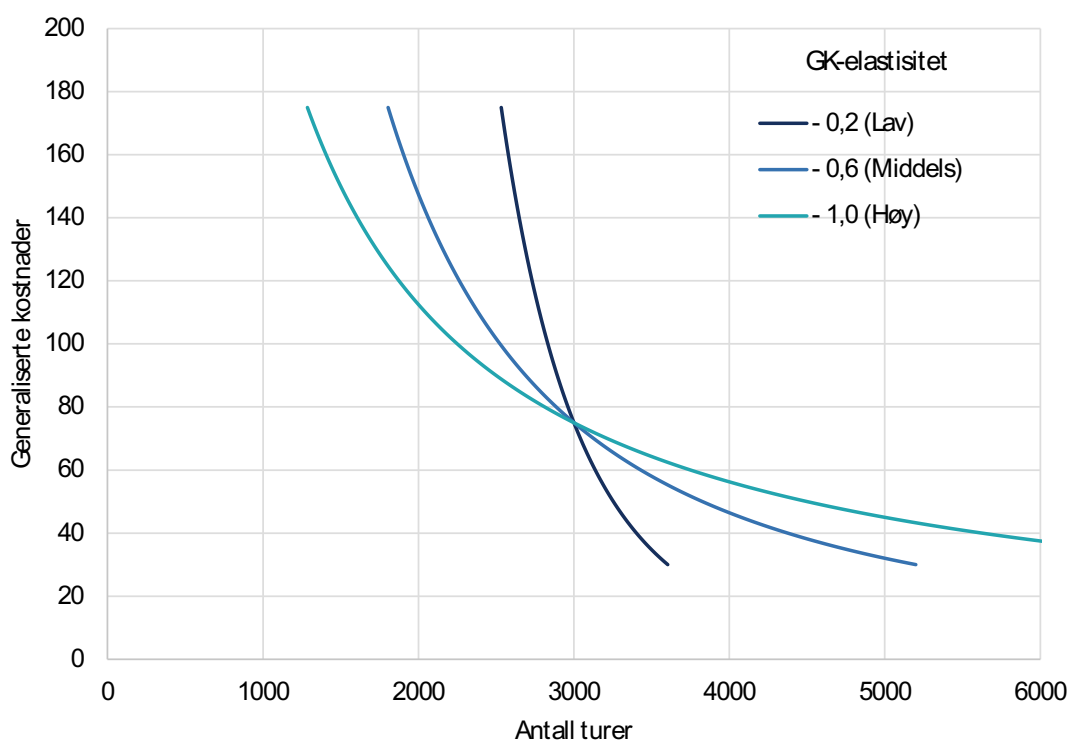
1. Brukerbetaling (ut over dekning av direkte kostnader og eksterne kostnader) skal innrettes slik at de er minst mulig vridende, dvs. at potensialet bør utnyttes så lenge vridningseffektene er mindre enn andre former for innkreving av skatter og avgifter til dekning av offentlige utgifter.

2. Optimal skatteteori sier at en under visse (ganske strenge) forutsetninger ikke skal kreve brukerbetaling (ut over prising av direkte kostnader og eksterne kostnader) av vare- og tjenesteinnsats når denne inngår i produksjon av andre varer og tjenester⁵.
3. Fordelingshensyn som er innarbeidet i det generelle skattesystemet bør også reflekteres ved fastsetting av brukerbetaling for offentlig finansierte tjenester.

Størrelsen på vridningseffektene knyttet til brukerbetaling er direkte avhengig av etterspørselens priselastisitet. Med uelastisk etterspørsel (lav elastisitet mhp. endringer i Generaliserte kostnader; GK-elastisitet) er optimal brukerbetaling høyere enn i tilfeller med elastisk etterspørsel (høy GK-elastisitet).

Innenfor transporttjenester er det betydelige variasjoner i elastisitet avhengig av reiselengde og reisehensikt. GK-elastisiteten er vanligvis størst ved fritidsreiser og minst ved næringstransport/reiser i arbeid. GK-elastisiteten ved reiser til/fra arbeid ligger vanligvis et sted mellom disse.

Figur 2.3 Illustrasjon av etterspørselsvariasjon med ulike forutsetninger om elastisitet mhp. endringer i Generaliserte kostnader⁶.



Kilde: Vista Analyse

⁵ NOU 2014:13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi (NOU , 2014:13) peker på at det er viktig med et bredt skattegrunnlag. Dette innebærer også at det vil oppstå effektivitetstap i mange deler av økonomien. I NOU-en pekes det på at produksjon er et viktig unntak fra regelen om bredest mulig skattegrunnlag, «nemlig at en alltid bør innrette beskatningen slik at en får effektivitet i produksjonen, jf. Diamond og Mirrlees (1971)». «Dette prinsippet innebærer at det ikke er optimalt med skatt på produserte innsatsfaktorer, herunder leveranser mellom bedrifter. I henhold til dette resultatet bør derfor all vridende varebeskatning legges på konsumentene» (Side 57).

⁶ GK-elastisitet (elastisitet mhp endringer i Generaliserte kostnader) uttrykker pst. endring i antall turer per pst. endring i Generaliserte kostnader.

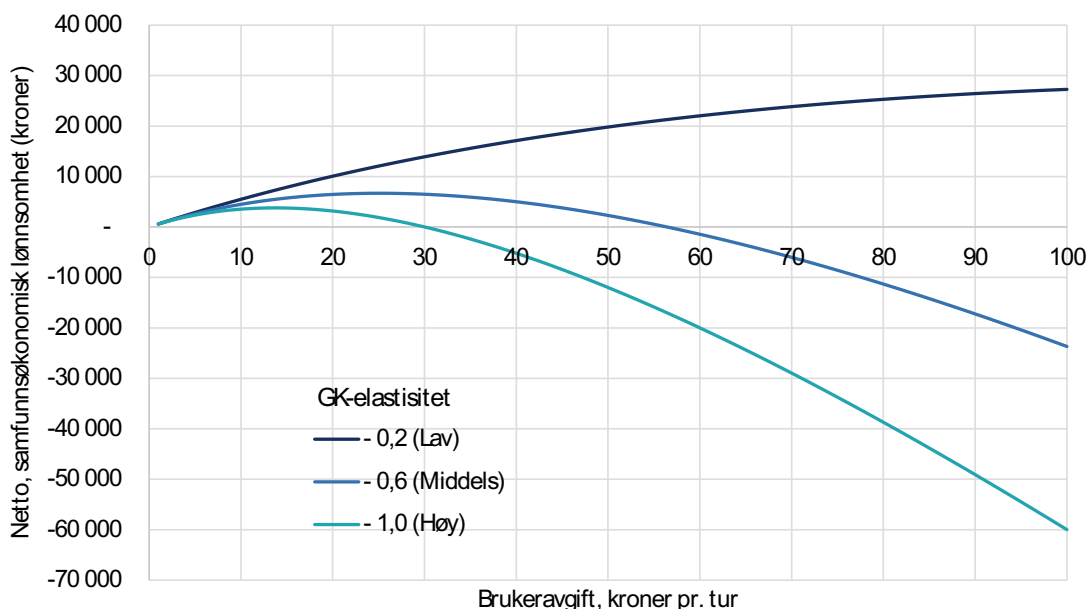
Det vil være flere utfordringer knyttet til å implementere et opplegg for brukerbetaling som samsvarer med prinsippene beskrevet over:

- Differensiering av brukerbetalingen mellom brukergrupper med ulik prisfølsomhet er vanskelig fordi det i mange tilfeller kan være de samme bilene som benyttes til ulike formål.
- Tilsvarende vil det også være vanskelig å definere et skille mellom transport som konsum og transport som vareinnsats. Et unntak her kan være transport med tyngre kjøretøyer; disse brukes i all hovedsak til transporter som kan betraktes som vareinnsats.

Hensynet til problemene med å skille mellom ulike reisehensikter og mellom transport som konsum og transport som vareinnsats, tilsier at nivået på den etterspørselsbaserte delen av brukerbetalingen bør bestemmes ut fra priselastisiteten for fritidsreiser dersom det ønskes lavest mulig avvisning. I praksis er dette den delen av transportmarkedet hvor priselastisiteten er høyest. Et gjennomsnitt, eller eventuelt veid gjennomsnitt av veibrukernes priselastisiteter kan også være relevant.

Figur 2.4 viser hvordan beregnet samfunnsøkonomisk lønnsomhet påvirkes av nivå på brukerbetaling og av hvor elastisk etterspørselen er. Beregningene baseres på etterspørselskurvene, og i tilfellet med høy elastisitet mhp. endringer i Generaliserte kostnader (-1,0) ser vi at brukerbetaling beregnes å gi høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet med et nivå på ca. 15 kroner pr. tur, tilsvarende ca. 20 pst. av Generaliserte kostnader uten brukerbetaling. Det går videre fram at høye nivåer på brukerbetaling ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt når elastisiteten er -1,0.

Figur 2.4 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved ulike nivå på brukeravgift og etterspørselselastisitet. Beregningen gjelder transport som konsum.



Kilde: Vista Analyse

Med lavere tallverdi på elastisiteten øker også optimal sats på brukerbetalingen. Elastisitet på -0,6 gir høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet med en brukerbetaling på ca. 25 kroner (33 pst. av Generaliserte kostnader), mens optimal brukerbetaling i tilfellet med uelastisk etterspørsel (-0,2) er over 100 kroner.

Som nevnt over vil det særlig være tungtransport og annen transport som kan karakteriseres som vareinnsats hvor etterspørselen i liten grad påvirkes av nivå på brukerbetalingen. Samfunnsøkonomiske effektivitetshensyn tilsier at transport som kan karakteriseres som vareinnsats, ikke skal omfattes av etterspørselsbasert brukerbetaling.

Brukerbetaling basert på nivå på etterspørselastisitet tilsier samme nivå på betalingen uavhengig av kvaliteten på veien. Fordelingshensyn tilsier likevel at differensiering avhengig av veistandard bør vurderes.

2.4 Oppsummering; hvordan bør brukerbetalingen og finansiering i veisektoren utformes?

Foran har vi gjennomgått hvordan betaling for bruk av veinettet bør utformes med sikte på samfunnsøkonomisk effektivitet. Gjennomgangen kan oppsummeres i følgende to punkter:

- Betalingen bør utformes slik at den enkelte bruker dekker marginale kostnader (inkludert eksterne kostnader) knyttet til sin bruk av veien. Riktig nivå på betaling vil variere betydelig, avhengig av tid, sted og kjøretøyegenskaper.
- I tillegg bør brukerbetalingen inneholde et bidrag til det offentliges samlede behov for skatte- og avgiftsinntekter (etterspørselsbasert brukerbetaling). Riktig nivå på denne formen for betaling vil variere mellom ulike brukergrupper. Transport som inngår som vareinnsats bør i prinsippet unntas fra denne typen brukerbetaling.

Direkte betaling for bruken av veien gir større inntekter til staten og/eller lavere nivå på eksterne kostnader enn alternative løsninger (direkte reguleringer, beskatning av drivstoff og kjøretøy).

I praksis kan det være vanskelig å utforme et system som skiller mellom transport som inngår som vareinnsats og annen transport. Det kan også være vanskelig å skille mellom øvrige brukergrupper.

Tekstramme 2.2 Hva når skattesystemet ikke er optimalt utformet?

Bør næringsvirksomhet belastes med veibruksavgifter utover totale marginalkostnader?

Innenfor en ramme av et fullt ut optimalt skattesystem bør under visse betingelser næringslivet ikke betale slike avgifter. Når det samlede avgiftssystemet ikke er optimalt utformet er det imidlertid ikke opplagt i hvilken grad dette prinsippet bør gjelde. Vi belyser dette med to stilisert eksempler. Ingen av eksemplene er realistiske, men forskjellen i konklusjon for de to viser at det ikke er opplagt i hvilken grad næringstransport bør belastes med avgifter utover marginalkostnadene.

I begge eksemplene antas kostnads- og konkurranseforholdene for næringstransport å være lik og at alle kostnadsøkninger veltes over i prisene på produkter til husholdninger. Videre antas at et optimalt skattesystem består av inntektsskatter og en lik mva-sats for alle varer og tjenester, og ingen særavgifter eller brukerbetalingen utover hva som svarer til marginalkostnader (inkludert eksterne kostnader som miljø etc). Vi antar videre at myndighetene ønsker at brukerne av vei skal betale X milliarder kroner utover marginalkostnadene knyttet til veibruk, selv om dette ikke er optimalt i henhold til teori om optimale skatter og avgifter.

I hvilken grad bør næringstransport bidra til disse X milliardene?

Eksempel 1

- Transport-tjenester brukes som innsatsfaktor bare for ett bestemt konsumgode
- Dette konsum-godet er helt komplementært til privat transport (forholdet mellom bruken av dette godet og privat transport er fast)

I en slik situasjon vil resultatet for husholdningene bli det samme enten all brukerbetaling blir lagt direkte på privat bilbruk eller om den blir lagt på næringslivets transport. Grunnen til dette er at i sistnevnte tilfelle veltes alle kostnadene over på produktet som er komplementært til privat bilbruk, slik at total kostnadsøkning for bilbruk og bruken av det komplementære godet blir likt i de to tilfellene. Dersom næringslivets transport må betale deler av avgiftene får vi imidlertid en vridning i sammensetningen av næringslivets innsatsfaktor. Dette er en ineffektivitet som bør unngås. Konklusjonen i dette tilfellet er derfor at næringslivet ikke bør belastes med avgifter utover marginalkostnadene.

Eksempel 2

- Transport-tjenester brukes som innsatsfaktor for alle konsumgoder, og proporsjonalt med verdiene av konsumgodene
- Næringslivets etterspørsel etter transport-tjenester er helt uelastisk

I dette tilfellet vil en avgift på næringslivets transport ikke gi noen vridning i bruken av innsatsfaktorer, og dermed ingen ineffektivitet. Videre vil en slik avgift veltes over på alle konsumgoder på samme måte som en generell mva-økning, og gir derfor ingen vridning i bruken av konsumgoder. Det beste i en slik situasjon er derfor at nesten alt av avgifter dekkes av næringslivet; eneste avgift på bilbruk er det som sikrer at prisen på bilbruk øker proporsjonalt med prisøkningen på alle andre konsumgoder.

Behov for mer kunnskap om hvordan konkurranseflater påvirkes

Teorien om optimale skatter og avgifter er basert på at kapitalavkastningen er den samme i alle deler av økonomien. Dette er en forutsetning som ikke holder i praksis: Det er store variasjoner i kapitalavkastning mellom ulike næringer og mellom ulike geografiske områder innenfor samme næring. Veibruksavgifter vil påvirke konkurranseflatene mellom ulike produsenter, men vi vet ikke om avgiftene generelt vil bidra til økt konkurranse eller redusert konkurranse. Vi kan derfor ikke si med sikkerhet at konklusjonen om at næringslivet ikke bør belastes med veibruksavgifter utover marginalkostnader holder i tilfeller hvor produsenter oppnår meravkastning knyttet til markedsmakt.

3 Avgifter i veisektoren

I dette kapitlet går vi gjennom de ulike bilavgiftene på et overordnet nivå. De ulike betalingsformene i sektoren må sees i sammenheng fordi det er summen av særavgifter og brukerbetaling som gjennom virkning på pris påvirker brukernes transportvalg, og den samfunnsøkonomiske effektiviteten. I tråd med utredningens mandat gis det anslag over næringslivets innbetaling av CO₂- og veibruksavgift, og hvordan innbetalingene av disse avgiftene kan forventes å utvikle seg framover. I kapittel 4 og 5 ser vi på brukerbetaling i form av bompengebetaling.

Transportsektoren er ilagt betydelige særavgifter og brukerbetaling. Særavgifter er, i likhet med øvrige skatter, kjennetegnet ved at de er kontantbetalinger fra private til det offentlige uten konkret vederlag. Dette skiller skattene fra betalinger for offentlige tjenester og brukerbetalinger. Statlige avgifter kan deles i to hovedkategorier; fiskale avgifter der formålet er å skaffe staten inntekter, og bruksavgifter der formålet er å korrigere for eksternaliteter. Innenfor veitransport består de eksterne virkningene i første rekke av miljø- og klimakostnader, køkostnader, ulykker og veislitasje.

Særavgifter er en del av den generelle skatte- og avgiftspolitikken. Midlene fra denne type avgifter er ikke øremerket, og er derfor verken begrunnet i, eller tilknyttet, finansiering av infrastruktur i transportsektoren. Tap av proveny må likevel kompenseres med økning i andre skatter eller reduksjoner i offentlig forbruk og/eller investeringer. Vi gir en kort gjennomgang av formål og utvikling i de viktigste avgiftskategoriene i veisektoren.

3.1 Særavgifter; engangsavgift og veibruksavgift

Særavgifter kan være rent fiskalt begrunnet, dvs. at de kun har til hensikt å skaffe staten inntekter, men særavgifter kan også benyttes som virkemiddel for å stille brukeren overfor de samfunnsøkonomiske kostnadene som aktiviteten medfører. Veibruksavgiften på drivstoff og miljøavgifter som CO₂-avgiften, er eksempler på korrigerende avgifter som har til hensikt å prise de eksterne kostnadene ved drivstoff- og veibruk. Veibruksavgiften på drivstoff har, i tillegg til å skaffe staten inntekter, til hensikt å stille brukeren overfor de eksterne kostnadene som kjøringen påfører samfunnet i form av ulykker, kø, støy, veislitasje og helse- og miljøskadelige utslipp (jf. kap. 2). Dette er i tråd med prinsippet om at forurenser skal betale, og kan bidra til å redusere omfanget av de uønskede effektene som bruk av kjøretøy medfører. Utslipp av CO₂ prises særskilt gjennom CO₂-avgiften. CO₂-avgiften på drivstoff skal bidra til kostnadseffektive reduksjoner av CO₂-utslippene. Avgiftsnivået bør derfor sees i sammenheng med øvrig CO₂-prising.

Engangsavgiften som betales ved kjøp av nye biler er i utgangspunktet en fiskal avgift, selv om den i tillegg har en miljødifferensiert utforming.

Merverdiavgift er en generell avgift som betales ved kjøp av varer og tjenester. Nullutslippsbiler har i dag fritak fra denne avgiften. Dette er å betrakte som en subsidie av nullutslippsbiler.

3.2 Historisk utvikling i veibruksavgiften og CO₂-avgift på drivstoff

Veibruksavgiften ble fram til 2011 kalt bensin- og dieselavgift. Bensinavgiften ble innført i 1933. Opprinnelig lå avgiften under Samferdselsdepartementet og var øremerket veiformål. Avgiften ble overført til Finansdepartementet i 1962, mens øremerkingen falt bort i 1964. Avgiften har hatt litt ulike utforminger, blant annet er det skilt mellom høy- og lavoktan og svovelinnhold. Avgiftsdifferensieringen bidro blant annet til en overgang til svovelfri bensin (St.prp. nr. 1 (2005-2006) Skatte-, avgifts- og tollvedtak).

Samlet avgift utenom mva. på bensin var i 2017 på 6,23 kroner per liter, hvorav 5,19 kroner er veibruksavgift og 1,04 kroner er avgift på CO₂. For statsbudsjettet i 2018 er veibruksavgiften redusert til 5,17 kroner mens CO₂-avgiften er økt til 1,16 kroner. Til sammen blir avgiften 6,33 kroner, m.a.o. en nominell økning på 10 øre per liter.

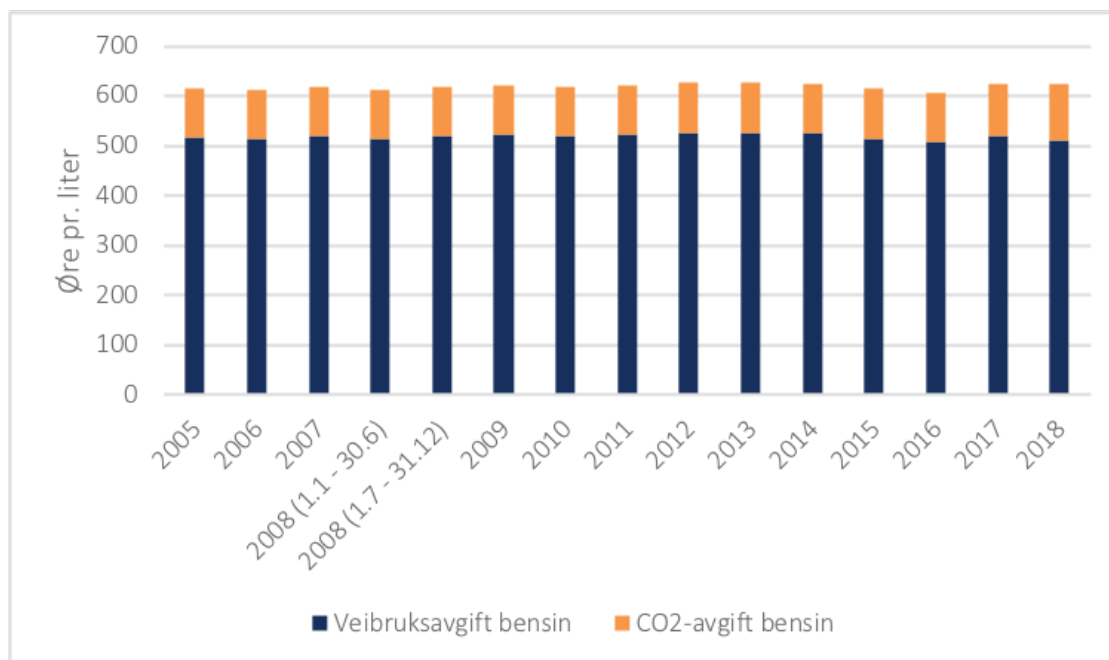
Autodieselavgiften (avgift på mineralolje til framdrift av motorvogn) ble innført 1. oktober 1993. Avgiften erstattet sammen med vektårsavgiften den tidligere kilometeravgiften. Kilometeravgiften var en ren veibruksavgift. Avgiftsinsentivet for svovelfritt drivstoff som ble innført i 2005 omfattet også autodiesel. Som for bensin medførte avgiftsdifferensieringen en fullstendig overgang til svovelfri mineralolje i løpet av første kvartal 2005 (NOU, 2007:8).

Samlet avgift utenom mva. var i 2017 på 5,0 kroner per liter for svovelfri mineralolje (under 10 ppm. svovel), hvorav 3,80 kroner er veibruksavgift og 1,20 kroner er CO₂-avgift. Sammenliknet med 2016 representerer 2017-avgiften en økning. Økningen var en oppfølging av Grønn skattekommisjons anbefalinger om en bedre prising av de eksterne kostnadene ved veitrafikk. Økningen ble kompensert blant annet gjennom en reduksjon i årsavgiften (Prop. 1 LS, 2017-2018). I 2018 er veibruksavgiften redusert til 3,75 kroner per liter, mens CO₂-avgiften er økt til 1,33 kroner. Til sammen gir dette en avgift på 5,08 kroner, m.a.o. en nominell økning på 8 øre per liter. I og med at avgiften legges direkte på drivstoffet vil brukerne kun forholde seg til summen av veibruks- og CO₂-avgift. Skillet mellom CO₂-avgiften og veibruksavgiften blir dermed mer av prinsipiell art.

Figur 3.1 og Figur 3.2 viser den historiske utvikling for veibruksavgift for hhv. bensin og autodiesel (brukt til framdrift av motorvogn). For diesel har vi avgrenset tidsserien fra 2005, der vi kun har tatt med svovelfri diesel, mens vi for bensin har tatt med utvikling fra 1995 der det er avgiften på svovelfri bensin som er lagt til grunn fra 2005. Som det framgår av figurene har den samlede avgiften som legges på bensin og diesel vært relativt lik de siste 10 årene, målt i faste priser.

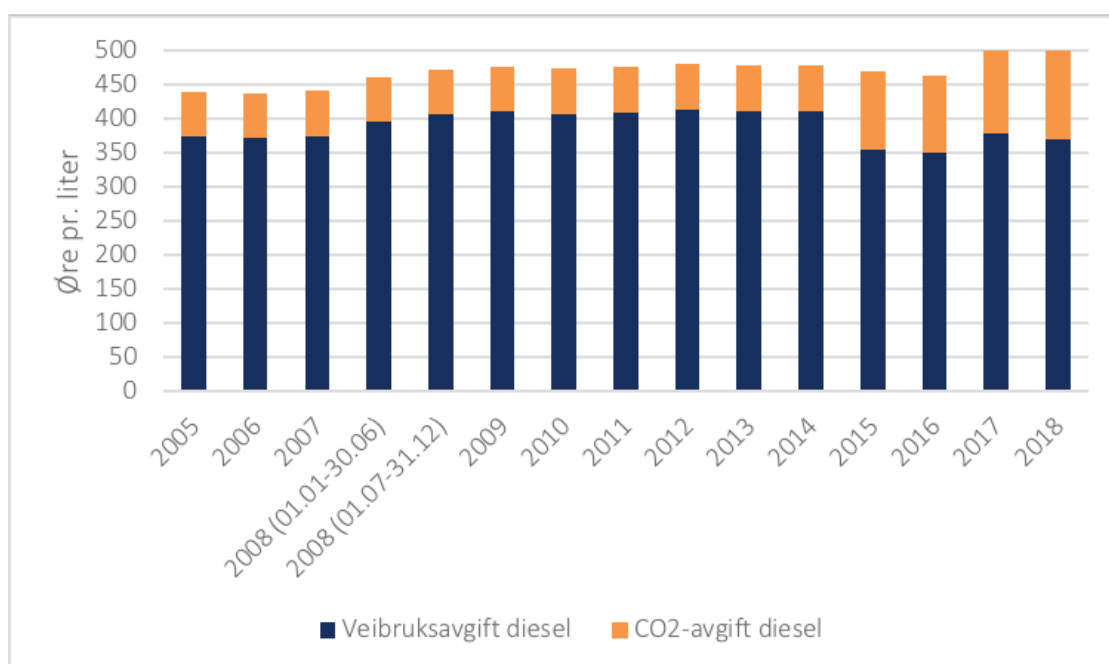
Biodiesel ble ilagt halv dieselavgift fra 2010, men har ikke vært ilagt CO₂-avgift. I Revidert nasjonalbudsjett 2015 vedtok Stortinget å endre reglene for hvilke drivstoff som skulle omfattes av veibruksavgiften på drivstoff med virkning fra 1. oktober samme år. Veibruksavgiften ble begrenset til å omfatte bensin og mineralbasert diesel, med muligheter for fradrag for biodrivstoff som ble blandet inn i disse drivstoffproduktene. Det ble også stilt krav gjennom produktforskriften om at de som omsetter drivstoff ble pålagt å sørge for at minimum 5,5 volumprosent av totalt omsatt mengde drivstoff til veitrafikk per år skulle bestå av biodrivstoff. Omsetningskravet kan oppfylles ved omsetning av rent biodrivstoff og/eller ved innblanding av biodrivstoff i mineralske drivstoff som bensin og autodiesel. Biodrivstoff utover omsetningskravet ble fritatt for avgift, mens det skulle være full avgift på biodrivstoff opp til omsetningskravet. Endringen skulle gi et insentiv til å øke omsetningen av biobasert drivstoff utover omsetningskravet.

Figur 3.1 Utvikling i bensin- veibruksavgift og CO₂-avgift på bensin (2017-kr)



Kilde: Drivkraft Norge/Vista Analyse

Figur 3.2 Utvikling i autodiesel- veibruksavgift og CO₂-avgift på diesel (2017-kr)



Kilde: Drivkraft Norge/Vista Analyse

3.3 Veibruksavgiften er lite treffsikker

TØI beregnet marginale eksterne kostnader knyttet til vegtrafikken i Norge i 2014 (TØI, 2014). Ifølge de reviderte beregningene påfører veitrafikken samfunnet 0,54 kr/km i eksterne marginale

kostnader i gjennomsnitt, fordelt med 1,51 kr/km i store tettsteder, 0,60 kr/km i mindre tettsteder og 0,25 kr/km utenfor tettsted. Fordelt på drivstofftyper tilsvarer kostnadene 4,78 kr/liter bensin og 6,53 kr/liter diesel, men i de største tettstedene er kostnadene per liter over dobbelt så høye⁷. Ulykker står generelt for de største kostnadene, men i de største tettstedene har også lokale utslipp og kø stor betydning. Tabell 3.1 viser TØIs beregninger av eksterne marginalkostnader på vei i Norge uten klimaeffekter etter drivstofftype, kjøretøyklasse, vektklasse, tettstedstype og køsituasjon, målt i kr per km. Beregningene inkluderer også eksterne marginalkostnader for elbiler.

Tabell 3.1 Eksterne marginalkostnader på veg i Norge uten klimaeffekter etter drivstofftype, kjøretøyklasse, vektklasse, tettstedstype og køsituasjon. Kr/km.

Klasse	Drivstoff	Vektklasse	Tett<100'	KØ	Tett>100'	Spredt	Sum
Personbil	Bensin		1,08	6,28	0,43	0,14	0,37
Personbil	Diesel		1,25	6,58	0,46	0,15	0,41
Personbil	LPG		1,02	6,00	0,41	0,14	0,35
Andre lette	Bensin		1,20	6,23	0,47	0,19	0,43
Andre lette	Diesel		1,54	6,76	0,53	0,20	0,51
MC/moped	Bensin		0,43	3,32	0,17	0,05	0,15
Buss	Diesel		4,69	17,13	1,32	0,42	1,87
Buss	CNG		2,70	12,88	0,81	0,33	1,55
Tunge	Bensin		5,03	14,93	2,63	0,82	1,59
Tunge	Diesel	<= 7,5 tonn	5,11	15,75	2,74	0,83	1,62
Tunge	Diesel	7,5-14 t	5,92	16,96	3,13	1,00	1,90
Tunge	Diesel	14 - 20 t	6,84	17,88	3,74	1,38	2,38
Tunge	Diesel	> 20 tonn	8,44	20,30	4,44	1,80	3,00
Sum			1,51	7,07	0,60	0,25	0,54
Sum	Bensin		1,06	6,06	0,42	0,14	0,36
Sum CNG	Diesel		1,85	7,78	0,74	0,32	0,68
Sum	LPG		1,02	6,00	0,41	0,14	0,35
Sum	CNG		2,70	12,88	0,81	0,33	1,55
Sum	Elbil		0,98	5,93	0,41	0,14	

Kilde: (TØI, 2014, revidert 2016) Tabell S3. TØI oppgir at verdiene er i 2012-kroner

Elbiler forårsaker også svevestøv og ulykker, men disse bilene betaler ikke veibruksavgift. TØI (2014) understreker at det er svært komplisert å fange opp eksterne kostnader ved transport. Dette skyldes blant annet at kostnadene varierer i) mellom ulike kjøretøy, ii) ut fra hvor og når transporten finner sted og iii) ut fra kontekstuelle faktorer slik som klimatiske forhold. Vi er enig i TØIs vurderinger av at det er komplisert å fange opp de eksterne kostnadene ved transport. TØIs beregninger representerer likevel beste tilgjengelige estimat for denne type kostnader.

Med utgangspunkt i TØIs beregninger vil veibruksavgiften på bensin stort sett dekke de eksterne kostnadene, mens veibruksavgiften på diesel ikke fullt ut dekker de beregnede eksterne

⁷ Se (TØI, 2014, revidert 2016) for en grundig beskrivelse og dokumentasjon av forutsetninger og beregninger av kr/km og kr/liter drivstoff.

kostnadene. Nullutslippsbiler er ikke ilagt veibruksavgift og dekker således ikke sine eksterne kostnader.

Hvis formålet med veibruksavgiften er å reflektere veitrafikkens samfunnskostnad med hensyn til kø, ulykker, slitasje, lokal forurensing, vinterdrift og støy, er avgiften lite treffsikker. En treffsikker avgift må ta hensyn til hvor og når man kjører. I tillegg bør alle brukere, inkludert elbiler, betale for sine eksterne kostnader. Veibruksavgiften gir inntekter til staten. Med en økende andel elbiler vil inntektpotensialet fra veibruksavgiften reduseres. Samtidig dekker en stadig mindre andel av veitrafikken sine faktiske eksterne kostnader.

3.3.1 CO₂-avgift på bensin og diesel per tonn CO₂ er treffsikker, men er høyere priset enn klimagassutslipp fra andre sektorer

CO₂-avgiften per tonn CO₂ for hhv. diesel og bensin kan regnes ut fra utslippet ved forbrenning, dvs:

- Utslippet ved forbrenning av diesel er 2,66 kilo CO₂ per liter diesel.
- Utslippet ved forbrenning av bensin er 2,32 kilo CO₂ per liter bensin.

CO₂-avgiften målt i kroner per tonn for hhv. diesel og bensin i 2017 og 2018 er vist i tabellen under.

Tabell 3.2 Avgift per tonn CO₂ i veibruksavgiften

Drivstoff	Avgift kroner per tonn i 2017	Avgift kroner per tonn i 2018
Bensin	448	500
Autodiesel	451	500

Den internasjonale kvoteprisen for CO₂ var i følge Miljødirektoratet på 50,25 kroner per tonn CO₂ i 2017 og ligger på 54,84 kroner per tonn CO₂ i 2018 (Mdir.no). En høyere CO₂-avgift enn det som følger av den internasjonale kvoteprisen kan reflektere et høyere ambisjonsnivå for innenlandske utslippsreduksjoner. Klimagassutslippene fra veitransport står for 19 pst. av Norges innenlandske utslipp. CO₂-utslipp er direkte knyttet til drivstofforbruket. Dette gjør at CO₂-avgiften på drivstoff er treffsikker, men kostbar sammenliknet med kvoteprisen på CO₂.

Med en CO₂-avgift på innenlands veitrafikk som er 10 ganger høyere enn kvoteprisen, reflekteres det et høyt politisk ambisjonsnivå for sektoren med hensyn til å stimulere til utslippsfrie kjøretøyer og å redusere klimagassutslippene fra veisektoren.

Et skifte til utslippsfrie kjøretøyer avhenger også av tilbudssiden, dvs. at det er mulig å tilpasse seg med kjøretøyer som ikke går på fossilt drivstoff. For tungtransport er det i praksis ikke mulig å tilpasse seg med utslippsfrie kjøretøyer på vei. På noe lengre sikt antas det at det vil komme utslippsfrie/lavutslippsalternativer, men på kort og mellomlang sikt, må det forventes at tungtransport på vei i stor grad er avhengig av fossile drivstoff.

3.4 Engangsavgiften skaffer staten inntekter og påvirker bilvalg

Engangsavgiftens hovedformål er å skaffe staten inntekter. I tillegg brukes avgiften som et virkemiddel for å stimulere til en mer miljøvennlig bilpark. Engangsavgiften betales ved førstegangsregistrering i det sentrale motorvognregisteret. Den pålegges de aller fleste biler, unntatt større lastebiler og busser med lengde over 6 meter og med 17 seteplasser.

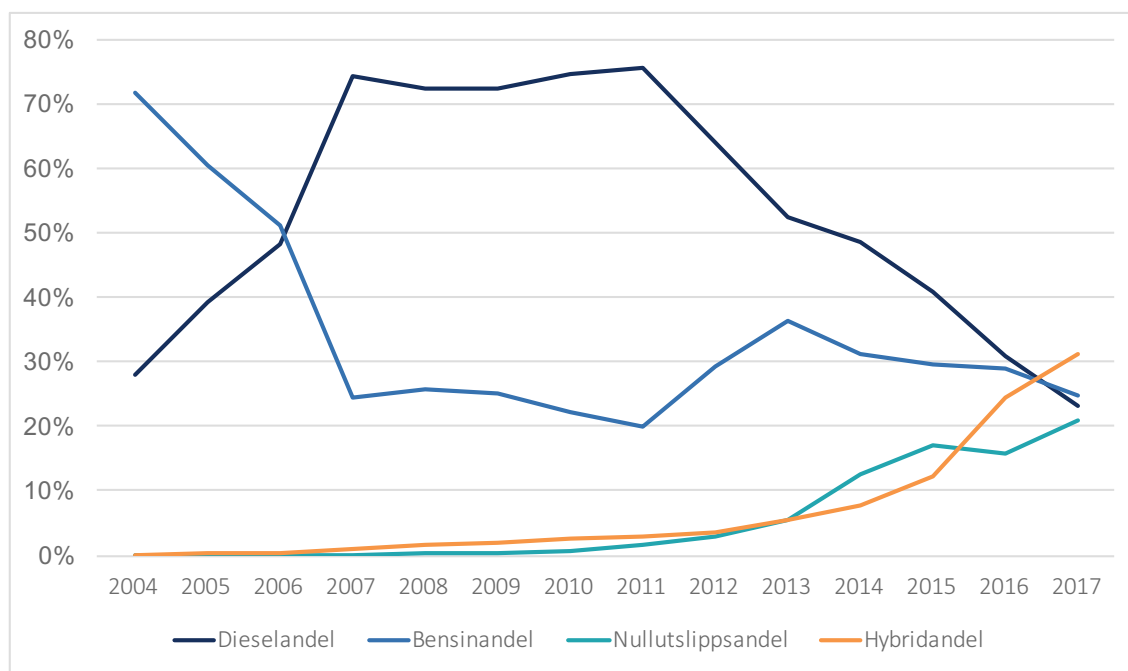
For kjøretøyer i avgiftsgruppe a (personbiler mv.) beregnes engangsavgiften på grunnlag av kjøretøyenes egenvekt, CO₂-utslipp og NOX-utslipp. Tidligere var også motoreffekt en del av avgiftsgrunnlaget, men denne avgiftskomponenten ble fjernet fra 2017. Går vi tilbake til før 2007 var motorvolum en av avgiftskomponentene. Denne avgiftskomponenten ble erstattet med CO₂-utslipp fra 2007.

For kjøretøyer i avgiftsgruppene b, c, h og j (varebiler klasse 2, campingbiler, drosjer og minibusser) beregnes engangsavgiften som en prosentvis andel av avgiften i avgiftsgruppe a. Det er til dels store forskjeller i avgiftsnivået mellom de ulike avgiftsgruppene.

Figur 3.3 viser utviklingen i drivstoffandelen for personbiler i nybilsalget. I tillegg til avgiftsutformingen er tilbudsutviklingen og bilkjøpernes preferanser avgjørende for valg av bil og drivstoffteknologi. Vista Analyse (2012) viser i en evaluering gjennomført på oppdrag fra Finansdepartementet, at endringene i engangsavgiften forklarer nær halvparten av observerte reduksjoner i CO₂-utslipp fra nybilsalget for perioden 2006 til 2011. Endringer i drivstoff-sammensetningen, stimulert av avgiftsomlegging, har bidratt til nedgangen.

Nullutslippsbiler har vært tilgodesett gjennom fritak fra engangsavgiften og fritak for mva. på hele 2000-tallet. Det er likevel verdt å merke seg at andelen nullutslippsbiler først begynte å øke fra 2010. Dette viser tilbudssidens betydning. Det må være et tilstrekkelig antall modeller i markedet som tilfredsstiller bilkjøpernes krav til komfort, rekkevidde og øvrige bilegenskaper for at en teknologi skal kunne ta markedsandeler. Avgiftspolitikken kan stimulere til at nye teknologier implementeres raskere enn de ellers ville gjort. Norges høye elbilandel sammenliknet med verden for øvrig, bekrefter dette (se også Vista Analyse, 2015 a og b som gir en grundigere gjennomgang av salgsutvikling for elbiler, utslippsreduksjoner og avgiftsendringer). Etter 2011 har utviklingen på tilbudssiden og økt konkurranse i null/lavutslippsmarkedet, spilt en større rolle enn avgiftsendringene. Offentlig støtte til utbygging av ladestasjoner har også bidratt til å redusere negative nettverkseksternaliteter og dermed bidratt til å stimulere elbilandelen i den norske bilparken.

Figur 3.3 Drivstoffandel for nybilsalget, nye personbiler (2004-2017)



Kilde: OFV/Vista Analyse

Figur 3.3 viser hvordan drivstoffsammensetningen i nybilsalget for nye personbiler har utviklet seg fra 2004 til 2017. Andelen nullutslippsbiler passerte 20 pst. i 2017 og ser ut til å fortsette å øke i 2018 (26 pst. ved utgangen av juni 2018). Elbilsalget er fremdeles noe preget av at enkelte modeller har lang, og til dels uforutsigbar leveringstid. Det samme gjelder for hybrider, og da særlig ladbare hybrider. Figuren viser også at dieselmotorer allerede før avgiftsomleggingen fra 2007 var i vekst på bekostning av bensinbiler. Denne veksten ble ytterligere stimulert gjennom omleggingen av engangsavgiften fra 2006 til 2007. Fra 2011 har dieselandelen vært i fall. En større oppmerksomhet om lokale utslipp (NOx), og politiske signaler om mulige fremtidige restriksjoner på bruk av dieselmotorer, samt innføring av NOx-avgift i engangsavgiften, har bidratt til dette fallet. Nullutslippsbiler og hybrider har også fortrent fossile biler i personbilmarkedet, og da særlig dieselmotorer.

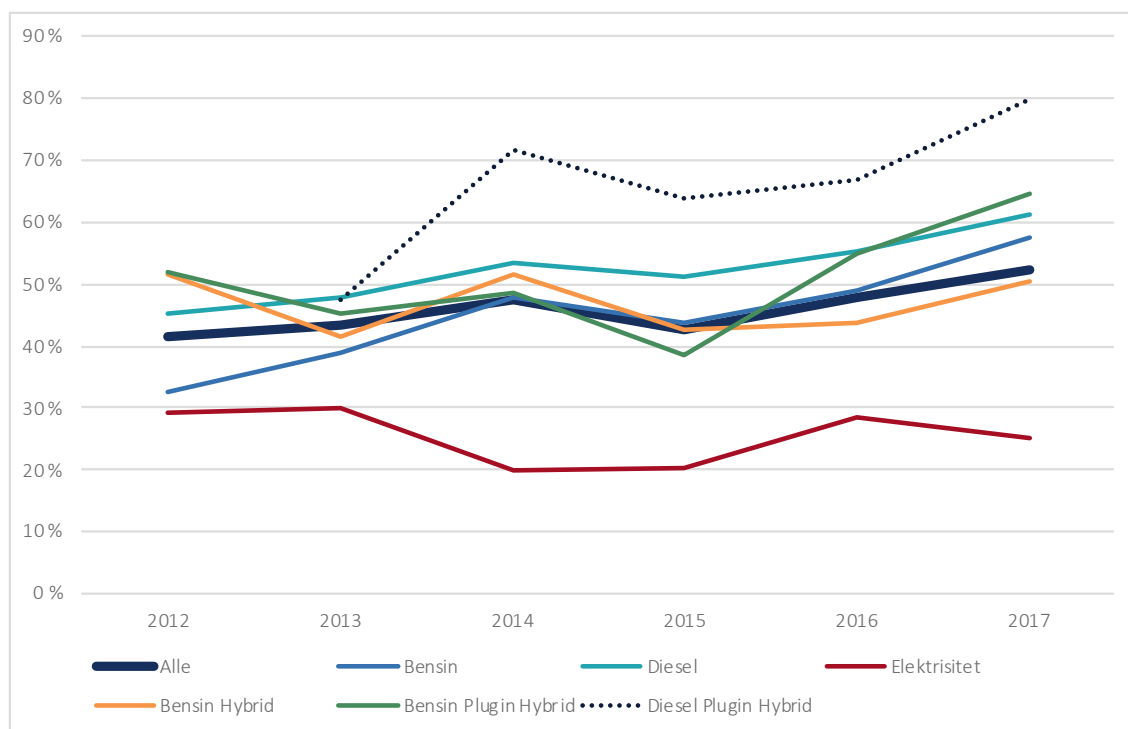
Utformingen av engangsavgiften har stimulert bilkjøpere til å velge energieffektive biler, og trolig også flyttet bilvalgene mot mindre biler. Dette har bidratt til reduksjoner i CO₂-utslippene fra nye biler.

3.4.1 Hva vet vi om næringsandelen i nybilkjøpet?

Personbiler brukes både til næringstransporter og til private reiser. Reise til og fra arbeid er i følge skatteetaten definert som private reiser. Personbiler kan brukes til varetransport, og som innsatsfaktor for håndverkere (elektrikere, rørleggere, etc.) og service (vaskehjelp, hjemmehjelp, etc). For å kunne beregne næringslivets andel av inntektene fra engangsavgiften og andre særavgifter på personbiler, må vi ha informasjon om eierskap og bruk av bilene. Dette vil kreve data fra ulike registrer som vi ikke har hatt tilgang til i dette prosjektet. Næringsandelen i nybilsalget registreres, men inkluderer privat leasing. Dette gir derfor ikke et korrekt bilde av hvor stor andel av nyregistrerte biler som brukes i næringsssammenheng. Registreringene fanger heller

ikke opp biler som brukes både privat og i næringsammenheng. Vi har likevel valgt å vise næringsandelen, inkludert privat leasing, i nybilsalget fordelt på drivstoff (Figur 3.4).

Figur 3.4 Næringsandel (inkludert privat leasing) i nybilsalg fordelt på drivstoff



Figur 3.4 viser at andelen personbiler registrert på næring, inkludert privat leasing, har økt fra drøye 40 pst. i 2012 til drøye 50 pst. i 2017. Det er rimelig å anta at privat leasing forklarer en del av veksten. Diesel Plug-in Hybrid har den høyeste registrerte næringsandelen, men representerer kun 1 pst. av nybilsalget i 2017 og er stiplet i figuren på grunn av lav andel av det samlede bilsalget. Vi ser at elbiler har den desidert laveste næringsandelen (inkludert privat leasing). Forklaringen på lav elbilandel registrert på næring er trolig todelt: i) Det er fremdeles et begrenset tilbud av personbiler (el) som dekker behovene til næringstransport, ii) mva-fritaket og regelverket for leasing gjør at andelen privat leasing er lavere for elbiler enn for andre biler.

3.4.2 Nye varebiler har om lag 2 pst. nullutslippsbiler

Det ble solgt 35 000 varebiler i 2017, mot 158 000 personbiler i 2017. Av varebilene var 742 biler, eller om lag 2 pst. nullutslippsbiler. Begrensninger på tilbudssiden er den avgjørende forklaringen bak en lav andel nullutslippsbiler i denne kategorien. Utviklingen av nullutslipps varebiler går ikke like raskt som for personbiler. Nullutslipps varebil er dermed ikke et alternativ for alle typer varetransport over alt i landet. Det må forventes en utvikling på tilbudssiden som sammen med en fortsatt utbygging av ladeinfrastruktur, vil øke andelen nullutslippsbiler. Selv om næringstransporter ikke har like sterke insentiver for å velge nullutslippsbiler som husholdningene har, vil nullutslippsbiler kunne være et gunstig valg for flere kategorier varetransport. Dette gjelder særlig for byområder med bomringer.

3.4.2.1 Lav nullutslippsandel i drosjenæringen

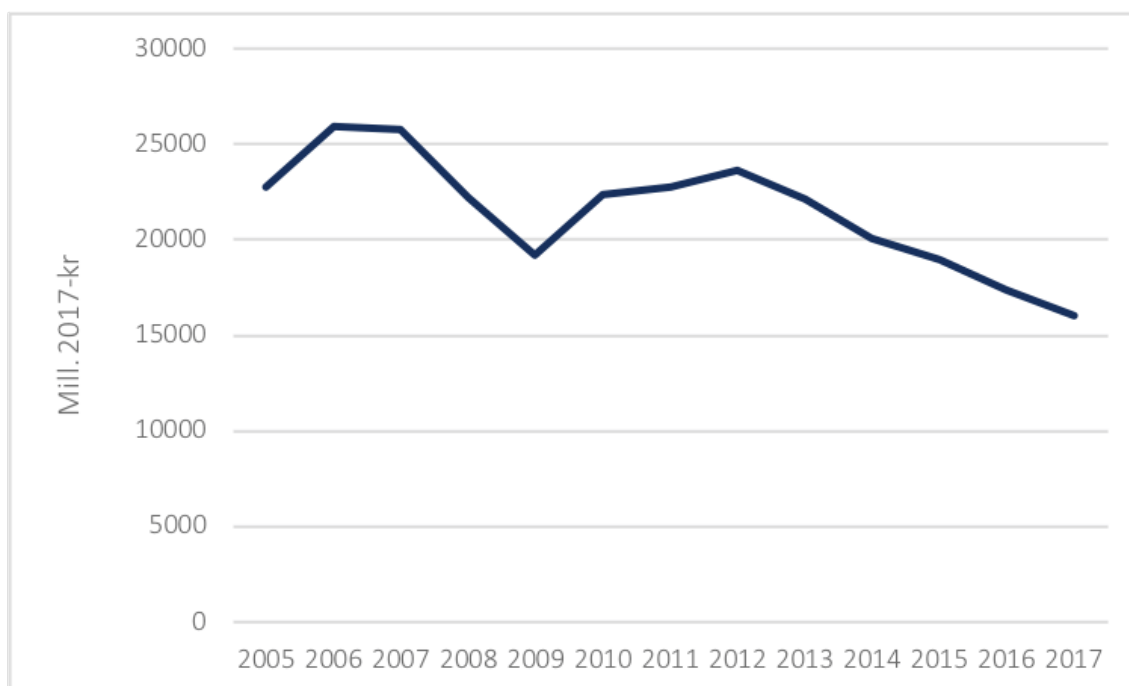
Vi ser også at drosjenæringen har en lav andel nullutslippsbiler. Dette tilskrives at det per i dag er få nullutslippsbiler som er egnet for drosjevirkosomhet, at det ikke er en tilstrekkelig utbygd ladeinfrastruktur over hele landet, og at nullutslippsbiler brukt til drosjer har mindre avgiftsfordeler enn nullutslippsvarebiler brukt til private transporter (se blant annet Vista Analyse (2017)). Personbiler brukt som drosje betaler ikke mva. dersom bilen kjøres som drosje i minst tre år. Drosjenæringen har dermed ingen fordel av mva-fritaket. Personbiler brukt som drosje ilegges en lavere engangsavgift (40 pst. av private kjøp). Drosjenæringen har dermed ikke de samme økonomiske insentivene til å velge nullutslippsbiler som husholdningene.

Med en fortsatt utvikling på tilbudssiden mht. rekkevidde og større personbiler som er egnet for drosjevirkosomhet, og en fortsatt utbygging av ladeinfrastruktur, kan det forventes en økende andel nullutslippsbiler i drosjenæringen. Driftskostnadene og kilometerkostnaden for elbiler er lavere enn for fossile biler, gitt at det er mulig å dekke døgndrift uten nedetid som følge av manglende ladekapasitet og/eller servicetilgang. Drosjenes andel av kjørte personbilkilometer er under 2 prosent (svinger mellom 1,4 og 1,8 prosent av totalt antall kjørte personbilkilometer). Andelen nullutslippsbiler i næringen er langt under 1 pst. En del av forklaringen på lav nullutslippsandel sammenliknet med personbilmarkedet for øvrig, er at avgiftsfordelene nullutslippsbiler er gitt i personbilmarkedet treffer husholdningene. Mva-fritaket for elbiler bidrar til å favorisere elbil som alternativ for drosjenæringen. Se Vista Analyse (2016) for en nærmere beskrivelse av dette.

3.4.3 Inntektene fra engangsavgiften faller

Engangsavgiften har fra omleggingen i 2007, der volumavgiften ble erstattet med en CO₂-avgift, fått en stadig mer progressiv utforming for å stimulere bilkjøpere til å velge biler med lave utslipp eller nullutslipp. De årlige avgiftsendringene skulle i utgangspunktet være provenynøytrale. En utvikling på tilbudssiden med en kraftig økning i modeller og merker med nullutslippsbiler og generelle utslippsreduksjoner for andre biler, har gitt tilpasninger som har medført betydelige provenytab fra engangsavgiften (se blant annet Vista Analyse (2015 a), (2015 b), og (2012)). Utviklingen i statens proveny fra engangsavgiften er vist i Figur 3.5.

Figur 3.5 Utviklingen i proveny fra engangsavgiften (mill. 2017-kr)



Kilde: SSB. 2017 mangler tall for desember og januar 2018 (sene betalinger). For disse månedene har vi brukt tall fra 2016.

Figuren viser at statens inntekter fra engangsavgiften har falt fra 2006. Nedgangen i 2009 skyldes et lavt nybilsalg som følge av finanskrisen. De øvrige årene har bilsalg gjennomgående vært høyt. I 2017 var hele 20 pst. av nybilsalg nullutslippsbiler. Dvs. at 20 pst. av nybilsalg ikke betalte engangsavgift. På tross av et rekordhøyt bilsalg i 2017 reduseres statens inntekter fra engangsavgiften (jf. Figur 3.5).

Lavere gjennomsnittlig engangsavgift for de som betaler og stadig flere fritak

Gjennomsnittlig engangsavgift økte fram til 2006, men har deretter falt. I 2006 ble det i gjennomsnitt betalt 150 000 kroner per bil. I 2013 var gjennomsnittsavgiften for nye personbiler sunket til 115 000 kroner med et fall til 100 000 kroner i 2016. I 2017 ligger gjennomsnittlig betalt avgift på 90 000 kroner. Elbiler er ikke regnet med i disse tallene. Dersom elbiler tas med, er den gjennomsnittlige engangsavgiften redusert fra 110 000 kroner i 2013 til om lag 75 000 kroner i 2017.

Det framgår av statsbudsjettet for 2018 at inntektene fra bilavgiftene er justert ned, og at inntektene også framover justeres ned som følge av overgangen til en mer miljø- og klimavennlig bilpark.

Med dagens regelverk er nullutslippsbiler også fritatt fra bompenger. En stimulering av nullutslippsbiler gjennom utformingen av engangsavgiften har dermed også virkninger for finansieringspotensialet ved bompengefinansiering. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 4 og 5.

3.4.4 Vektårsavgiften og øvrige særavgifter

Vektårsavgiften består av en vektgradert årsavgift og en miljødifferensiert årsavgift. Avgiften gjaldt tidligere alle kjøretøyer og kombinasjoner av kjøretøy med tillatt totalvekt på 12 tonn og over, men fra 1. januar 2006 ble avgiften utvidet til å gjelde alle kjøretøy og kombinasjoner av kjøretøy med tillatt totalvekt på 7 500 kg og over. Vektårsavgiften er en avgift som i all hovedsak belastes kjøretøyer som brukes til næringstransporter. Samlet proveny fra denne avgiften viser en økning fra 2013 til 2017, men med en nedgang fra 2015 til 2016 (jf. Tabell 3.3).

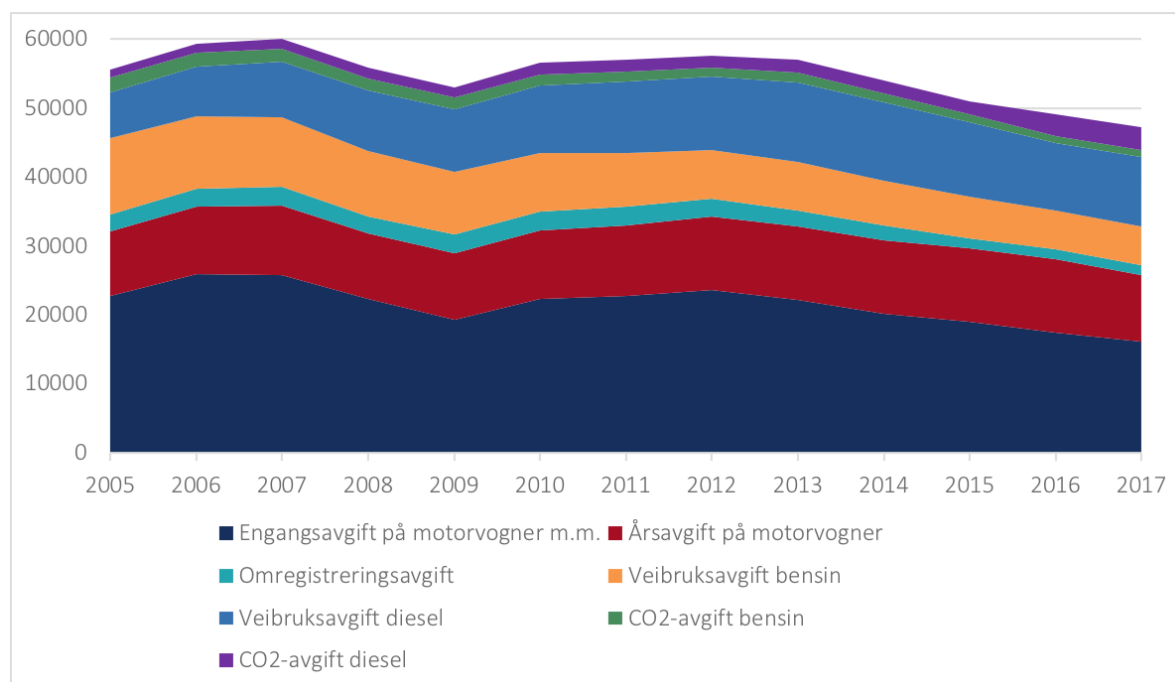
Årsavgiften er en fiskal avgift som pålegges ulike typer kjøretøyer med tillatt totalvekt under 7 500 kg.

3.5 Statens proveny fra særavgiftene er redusert med 10 mrd. kroner fra 2013 til 2017

Ser vi på de bilrelaterte særavgiftene samlet, ser vi at statens proveny er redusert med *om lag 10 mrd. kroner fra 2013 til 2017. Reduksjonen kommer i første rekke som følge av reduksjon i engangsavgiften på personbiler.* Figur 3.6 viser at statens inntekter fra særavgifter i veisektoren har falt de siste 10 årene. Motsatsen til fallende avgiftsinntekter til staten er at kostnadene ved bilhold for privatpersoner har falt som følge av en lavere avgiftsbelastning. For næringsaktører er bildet noe mer sammensatt. De største avgiftslettelsene tilfaller uansett privatbiler og private transporter.

I tillegg til fallet i inntektene fra bilrelaterte særavgifter gir mva-fritaket på nullutslippsbiler et provenytap på om lag 2 mrd. kroner i 2017. Dersom mva-fritaket opprettholdes og elbilandelen øker, vil også kostnadene til subsidien i form av mva-fritak øke.

Figur 3.6 Utviklingen i bilavgifter (mill. 2017-kr)



Kilde: SSB. SSB beregner årlige tall fra februar inneværende år, til januar neste år. Det gjelder alle bilavgiftene med unntak av omregistreringsavgiften. For 2017 mangler vi tall for desember samme år og januar 2018. For disse månedene er det brukt tall fra året før.

Figur 3.6 viser at engangsavgiften sammen med årsavgiften og veibruksavgift for diesel er de særavgiftene som gir staten de største inntektene. Dieselandelen i personbilmarkedet er fallende, noe som tilsier at statens inntekter fra veibruksavgiften fra dieselmotorer på sikt må forventes å falle. Med et fortsatt fritak for engangsavgift og veibruksavgift for nullutslippsbiler, vil disse inntektene i begrenset grad erstattes etter hvert som dieselmotorer i personbilmarkedet fases ut. I tilfellene der det skiftes til nullutslippsbil erstattes ikke inntektsbortfallet, mens det ved overgang til ladbare hybrider fortsatt vil komme inntekter fra veibruksavgift på den fossile delen. Provenyet fra CO₂-avgiften på diesel og bensin er økt med om lag 1 mrd. kroner fra 2013, mens veibruksavgiften på diesel og bensin er redusert med hhv. 1,6 mrd. kroner og 1,3 mrd. kroner. Inntektene fra bilrelaterte særavgifter for perioden 2013 til 2017 er vist i Tabell 3.3.

Tabell 3.3 Inntekter fra bilrelaterte særavgifter (mill. 2017-kroner)

	2013	2014	2015	2016	2017
Engangsavgift på motorvogn	22 141	20 098	18 974	17 355	16 069*
Årsavgift	10 664	10 745	10 717	10 736	9 610*
Vektårsavgift	326	328	359	350	360**
Omregistreringsavgift	2 314	2 055	1 445	1 430	1 463*
Veibruksavgift på bensin	7 059	6 475	6 025	5 587	5 728*
Veibruksavgift på diesel	11 559	11 439	10 832	9 738	9 948*
Veibruksavgift på gass				5	3**
CO ₂ -avgift på diesel og bensin	3 224	3 094	2 909	4 249	4 352
Sum særavgifter	59 300	56 248	53 276	51 466	49 550

Kilde: SSB, Statsbudsjettet

*2017 mangler tall for betalinger gjort i desember samme år og januar 2018. Tall for de to månedene som mangler er hentet fra desember 2016 og januar 2017.

**Tallene er hentet fra saldert statsbudsjett for 2017.

3.5.1 Engangsavgiften er lite effektiv vurdert som fiskal avgift

Engangsavgiften er i all hovedsak en fiskal avgift, dvs. at formålet er å skaffe staten inntekter. Utformingen av engangsavgiften gir insentiver til å velge miljø- og klimavennlige biler, og kan begrunnes i nåtidsskjevhet. Med dette menes at bilkjøperne ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til de langsiktige kostnadene, dvs. at de bruksavhengige avgiftene der formålet er å korrigere for negative eksterne effekter, ikke i tilstrekkelig grad hensyntas ved kjøp. Dersom bilkjøperne i utgangspunktet er rasjonelle, og har riktige forventninger om framtidige drivstoffkostnader og øvrige bilkostnader, er det ikke grunnlag for å korrigere for nåtidsskjevhet. Dersom det er behov for å korrigere for at bilkjøperne i liten grad tar inn over seg framtidige CO₂-kostnader ved bruk av bil, er det uansett vanskelig å begrunne progressiviteten av CO₂-elementet i engangsavgiften.

Utformingen av engangsavgiften kan også være begrunnet i et mål om å stimulere det grønne skiftet i transportsektoren gjennom å tilgodese nye og utslippsvennlige teknologier. Avgiften er likevel i hovedsak en fiskal avgift, og statens inntekter reduseres som følge av at bilkjøperne tilpasser seg avgiften. Omleggingen av engangsavgiften fra 2006 til 2007 skulle i utgangspunktet være provenynøytral. Målet om provenynøytralitet ble også fulgt opp gjennom justeringer der det i første rekke skulle være biler med høye CO₂-utslipp og høy vekt som finansierte avslagene for null- og lavutslippsbiler. Dette har gitt vridninger i konsumet mot mindre biler der større biler med utslipp har finansiert avgiftsreduksjonene og fritakene for en stadig større andel nullutslippsbiler. I de senere årene framgår det av statsbudsjettene at det forventes en nedgang i statens proveny fra engangsavgiften.

Utformingen av engangsavgiften gir til dels store vridningseffekter i konsumet. Avgiftsgrunnlaget blir også stadig smalere ved at nullutslippsandelen øker. Dette gir lavere inntekter til staten og svekker avgiftens effektivitet som fiskal avgift.

3.5.2 Store svakheter ved de regulerende avgiftene

Veibruksavgiften og CO₂-avgiften er regulerende avgifter der formålet er å korrigere for eksterne effekter ved bruk av vei. Utformingen av disse avgiftene er, som vi har vist, lite treffsikre. Dette medfører en skjevfordeling mellom trafikantene, samtidig som fritak fra veibruksavgiften gjør at statens inntekter blir lavere enn de ville vært dersom alle hadde betalt en "riktig" avgift.

I og med at ikke alle typer drivstoff til veibruk enkelt lar seg avgiftsbelegge, og de marginale kostnadene ved veibruk varierer mht. Når, hvor og hvordan det kjøres, er en avgift på literforbruk, med unntak av CO₂-avgiften, lite treffsikker.

3.6 Hva skjer med provenyet fra avgifter på bensin og diesel framover?

Overgangen til nullutslippskjøretøyer vil gradvis redusere statens inntekter fra avgifter knyttet til fossile drivstoff i årene framover. I tillegg til tempoet i utskifting av bilparken, vil også utviklingen i transportarbeid og motoreffektivitet påvirke provenyet.

Tabell 3.4 viser antall registrerte kjøretøy og kjøretøykilometer fordelt på kjøretøygrupper. Med utgangspunkt i denne tabellen og drivstoffordelingen i de ulike kjøretøygruppene (Tabell 3.5), har vi anslått hvordan inntektene fra veibruksavgiften vil utvikle seg framover.

Tabell 3.4 Registrerte kjøretøykilometer fordelt på kjøretøygrupper (2013-2017)

	2013	2014	2015	2016	2017
Registrerte kjøretøy*	3 747 489	3 817 789	3 894 267	3 969 612	4 054 674
Nye personbiler	142 151	144 202	150 686	154 603	158 650
Kjøretøykilometer (mill. km)	43 952	43 913	43 738	44 118	44 801
- Personbiler	33 876	33 931	33 841	34 324	34 978
- Busser	597	583	572	564	570
- Små godsbiler	7 541	7 467	7 364	7 265	7 275
- Store lastebiler	1 938	1 933	1 961	1 964	1 978

Kilder: SSB, Opplysningsrådet for veitrafikk. *Ekskludert tilhengere

Tabell 3.5 Kjøretøykilometer fordelt på drivstoff og kjøretøygrupper

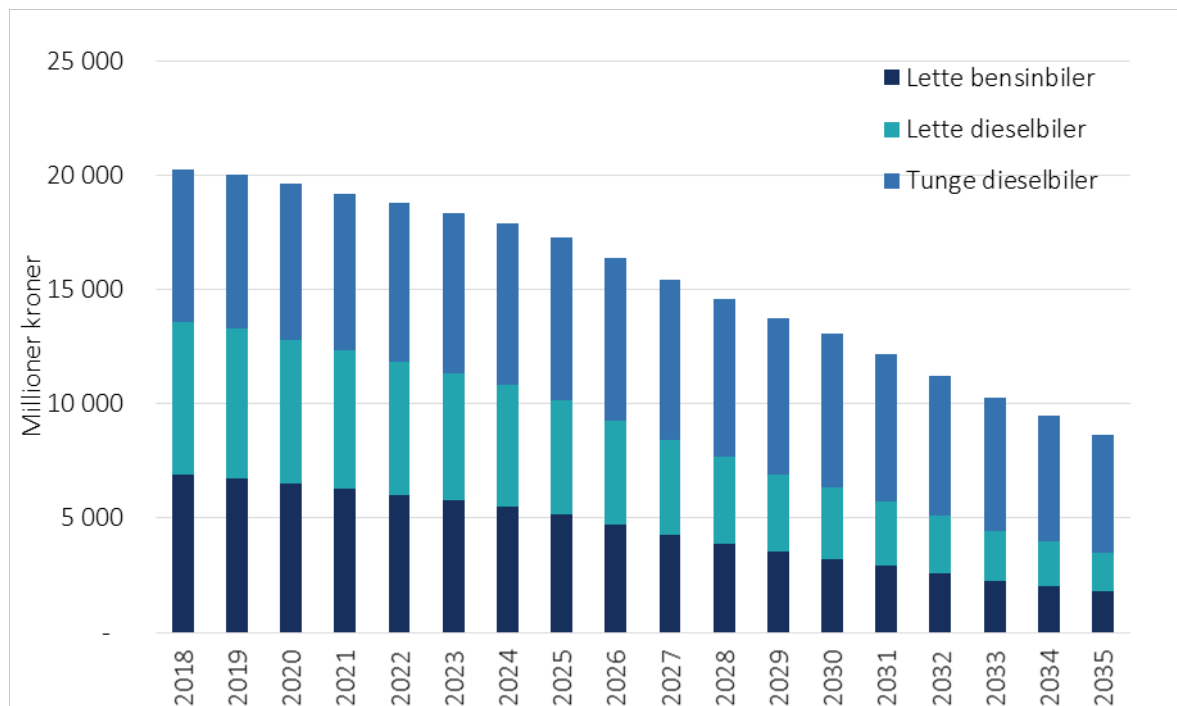
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kjøretøykilometer i alt, alle kjøretøy	43 952	43 913	43 738	44 118	44 801	45 207
Andel personbilkm. av alle km.	0,77	0,77	0,77	0,78	0,78	0,78
bensinandel	46,64 %	43,98 %	41,51 %	39,09 %	34,62 %	32,33 %
dieselandel	53,16 %	55,67 %	57,56 %	58,55 %	58,38 %	57,61 %
elektrisk andel	-	-	-	2,31 %	3,35 %	4,69 %
andre drivstoffandel	0,20 %	0,35 %	0,93 %	0,05 %	3,64 %	5,37 %
Andel busskm. av alle km.	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
bensinandel	0,97 %	0,75 %	0,56 %	0,46 %	0,30 %	0,26 %
dieselandel	94,84 %	93,67 %	93,69 %	93,14 %	92,35 %	91,81 %
elektrisk andel	-	-	-	0,05 %	0,04 %	0,05 %
andre drivstoffandel	4,19 %	5,59 %	5,75 %	6,34 %	7,31 %	7,88 %
Andel små godsbilkm. av alle km.	0,17	0,17	0,17	0,16	0,16	0,16
bensinandel	7,18 %	6,08 %	5,10 %	4,36 %	3,69 %	3,15 %
dieselandel	92,74 %	93,81 %	94,66 %	95,43 %	96,00 %	96,36 %
elektrisk andel	-	-	-	0,14 %	0,24 %	0,39 %
andre drivstoffandel	0,07 %	0,11 %	0,23 %	0,06 %	0,07 %	0,09 %
Andel store lastebilkm. av alle km.	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
bensinandel	0,01 %	0,01 %	0,01 %	-	-	-
dieselandel	99,89 %	99,86 %	99,81 %	99,73 %	99,67 %	99,64 %
elektrisk andel	-	-	-	-	-	-
andre drivstoffandel	0,10 %	0,13 %	0,19 %	0,27 %	0,32 %	0,36 %

Kilde: SSB

For å illustrere en mulig utvikling i statens inntekter fra drivstoffavgifter har vi lagt til grunn at utvikling i transportarbeid og motoreffektivitet samlet gir en etterspørselsøkning på 1 pst. per år. Videre legger vi til grunn at kjøretøyparken utvikles i takt med TØIs «Ultralavutslippbane»

(Fridstrøm & Østli, 2016) og at dieselforbruket i dag fordeles jevnt mellom tunge og lette kjøretøyer. Det vises til avsnitt 5.4 for en nærmere omtale av disse framskrivningene. Med disse forutsetningene får vi en utvikling i statlig proveny fra drivstoffrelaterte avgifter fordelt på lette og tunge bensin- og dieselmotorkjøretøyer som vist i Figur 3.7.

Figur 3.7 Utvikling i statlig proveny fra bensin-, diesel- og CO₂-avgift.



Kilde: Vista Analyse

Av figuren går det fram at avgiftsinntektene fra lette kjøretøyer beregnes å falle raskt i årene framover: Inntektene halveres innen 2030 og vil i 2035 være mer enn 70 pst. lavere enn nivået i 2017. Avgiftsinntektene fra tunge kjøretøyer vil øke svakt i årene framover og vil, med våre forutsetninger, nå en topp rundt 2025. Først etter 2030 beregnes en betydelig reduksjon i drivstoffavgiftene for tunge kjøretøy. Samlede avgiftsinntekter beregnes i 2025 å være ca. 20 pst. lavere enn i 2017, mens avgiftsinntektene beregnes halvert i 2033.

Også inntektene fra engangsavgifter vil falle betydelig etter hvert som andelen nullutslippskjøretøy øker. Mens drivstoffavgiftene vanskelig kan erstattes av avgifter på alternative energikilder, har myndighetene større muligheter til å fastsette nivå på engangsavgiftene som gir ønsket nivå på inntekter til staten.

3.7 Hvem betaler?

SSB beregnet at husholdningene betalte 60 pst. av avgiftene på drivstoff og motorvogner i 2015. Med utviklingen skissert i avsnittet ovenfor vil næringsaktører betale en stadig større andel av disse avgiftene. Dette skyldes at det på kort sikt er begrensede muligheter for næringslivets transport til å tilpasse seg avgiftene. På noe lengre sikt må det forventes at det også kommer et større utvalg lav- og nullutslippskjøretøyer som er egnet for næringstransport.

Videre i dette kapitlet presenterer vi våre beregninger av innbetalingen av veibruksavgift inkludert CO₂-avgift fra næringslivet. Basert på forutsetninger om en videreføring av dagens avgifter og utviklingen i kjøretøyparken og kjøremønster illustrerer vi hvordan avgiftsprovenyet fra veibruksavgiften kan utvikle seg framover. Næringslivets andel av provenyet i disse avgiftene står sentralt i beregningene.

3.7.1 Veibruksavgift fra bensin, diesel og CO₂-avgifter

Statistisk Sentralbyrå kartla i 2015 utslipp av klimagasser fra veitrafikk (Statistisk Sentralbyrå, 2015). I denne rapporten fordeles CO₂-utslipp etter kjøretøy og drivstofftype som vist i Tabell 3.6.

Tabell 3.6 Utslipp av klimagasser fra veitrafikk, 2015. [1000 tonn]

Data unit	Bensin-kjøretøy	Dieselskjøretøy	SUM
Personbiler	2 571	2 943	5 514
Andre lette kjøretøy	76	1 459	1 535
Lastebiler og trekkvogner	33	2 436	2 469
Busser	-	553	553
SUM	2 680	7 391	10 071

Kilde: (Statistisk Sentralbyrå, 2015)

Vi har ikke oversikt over hvordan bruken av ulike typer kjøretøy fordeles på transport i næring og privat transport. For busser og lastebiler/trekkvogner (tillatt totalvekt over 7,5 tonn), antar vi at 100 pst. er næringstransport. Transport med personbil vil hovedsakelig være privat transport, men vi har ikke funnet kilder som gir gode anslag på fordelingen. Med betydelig usikkerhet anslår vi at 5 pst. av veitrafikken med personbiler er transport i næring.

For gruppen «Andre lette kjøretøy (Små godsbiler)», er det i 2015 gjennomført undersøkelser knyttet til hva kjøretøyene hovedsakelig brukes til (SSB Statistikkbanken). 60 pst. av kjøretøyene benyttes som håndverker/servicebil, 24 pst. benyttes i varedistribusjon og linjetransport, mens 26 pst. hovedsakelig benyttes til privat kjøring. Vi antar at det også er noe privat kjøring (anslår 20 pst. med disse kjøretøyene, og legger til grunn at 40 pst. av veitrafikken med «Andre lette kjøretøy» er privat transport, mens 60 pst. er transport i næring).

Kombineres utslippstallene i Tabell 3.6 med forutsetningene om fordeling mellom privat kjøring og kjøring i næring, kommer vi fram til at næringstransporters andel av utslipp og forbruk er som følger (2015):

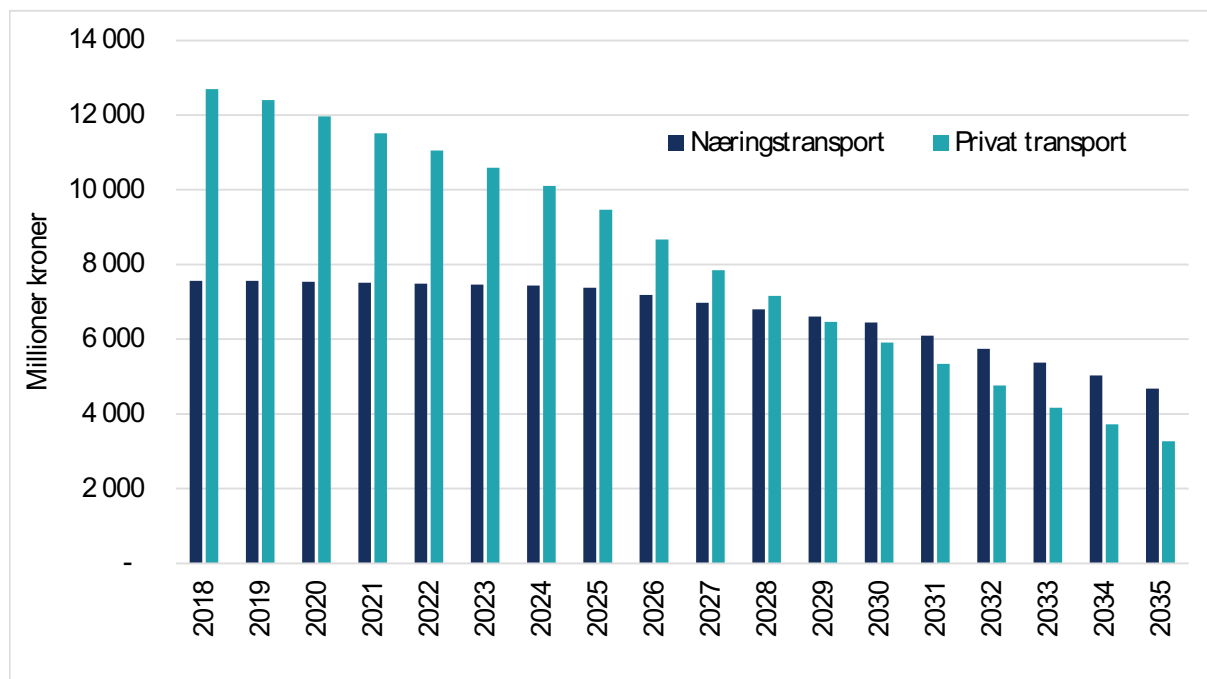
- 42 pst. av utslippene av klimagasser fra transportsektoren
- 8 pst. av bensinforbruket i sektoren
- 54 pst. av dieselforbruket i sektoren

Basert på de samme forutsetningene anslår vi at 15 pst. av transportarbeidet med lette biler er transport utført i forbindelse med næring. Kombinert med prognoser for utvikling i bestanden av nullutslippsbiler (nærmere omtalt i avsnitt 5.4) vises i Figur 3.8 en mulig utvikling i statens avgiftsinntekter knyttet til drivstoffsalg fordelt på privattransport og næringstransport. I beregningen er det forutsatt uendret avgiftsnivå.

Fra et samlet nivå på noe over 20 mrd. kroner per år i 2018, vil inntektene reduseres betydelig i årene framover og utgjøre om lag 8 mrd. kroner per år i 2035. Mens avgiftsinntektene fra privat transport beregnes å falle gjennom hele perioden, vil avgiftsinntektene fra næringstransport holde seg på dagens nivå fram til 2025. Fra 2015 vil en økende andel tunge nullutslippskjøretøy gjøre at inntektene fra næringstransport også faller.

Andelen av bensin- diesel- og CO₂-avgifter som betales av næringstransport beregnes å øke fra 37 pst. i 2018 til 59 prosent i 2035.

Figur 3.8 Utvikling i veibruksavgift bensin- diesel og CO₂-avgifter, 2018 – 2035, fordelt på næringstransport og privat transport. Mill. kroner per år.



Kilde: Vista Analyse

Nedgangen i innbetalinger av veibruksavgift inkludert CO₂-avgift kommer som følge av at en økende andel kjøretøyer fritas fra denne avgiften, dvs. at en stadig større andel av kjøretøykilometere ikke betaler for veislitasje, ulykkeskostnader, lokal luftforurensning og køkostnader. CO₂-utslippene vil fremdeles være internalisert med en kostnad som tilsvarer 500 kroner per tonn CO₂.

I følge (TØI, 2014, revidert 2016) var de samlede marginalkostnadene uten CO₂-kostnader på om lag 24 mrd. 2012-kroner i 2011. En større elbilandel og lavere dieselandel gjør at de marginale kostnadene i 2018 vil være lavere. Det er likevel grunn til å anta at gapet mellom de samlede marginalkostnadene fra veitrafikk og inntektene fra veibruksavgiften vil øke som følge av at færre betaler for seg. Næringstransporter betaler også en økende andel av veibruksavgiften, men over tid vil også næringstransporter få en lavere avgiftsbelastning. Deler av bortfallet kan kompenseres gjennom rushtidsavgift og miljødifferensierte avgifter i bomringer. Dette kommer vi tilbake til i neste kapittel.

4 Bompenger

I dette kapitlet går vi gjennom de viktigste prinsippene for bompengefinansiering og hvordan inntektsutviklingen har vært de siste 10 årene. Kapitlet starter med en drøfting av bompengefinansiering kontra skattefinansiering, før vi ser på hvordan inntektene fordeler seg mellom ulike prosjektkategorier og takstgrupper. Vi gjør også noen betraktninger om hvordan bompengekostnadene fordeler seg mellom ulike trafikantgrupper, nærmere bestemt nærings-transporter og private transportere.

I kapittel 5 følger vi opp med en gjennomgang av strekningsvise bompengekostnader på sentrale strekninger i riksveinettet.

4.1 Bompengefinansiering kontra skattefinansiering

Bompenger er en form for brukerbetaling hvor brukerne, representert ved et bompengeselskap, betaler hele eller deler av utbyggingskostnaden ved en ny veg. Hovedformålet med bompengefinansiering er å få til raskere utbygging av infrastruktur på veg. I tillegg er bompenger en viktig finansieringskilde for andre transportrelaterte tiltak i byområder som å styrke kollektivtransport og tilrettelegge for sykling og gange.

Bompenger brukes til:

- Finansiering av:
 - o definerte strekninger (riks- og fylkesveier)
 - o kollektivtransport og annen transportinfrastruktur i byområder
- Regulering av kø gjennom høyere priser i rushtid. Dette øker fremkommeligheten og er et kostnadseffektivt virkemiddel, gitt riktig utforming.
- Prising av lokal luftforurensning. Miljødifferensierte takster der lokal luftforurensning prises. Som vist foran dekker ikke veibruksavgiften de marginale kostnadene fullt ut ved kjøring i tettbebygde/byområder. Bomringetakstene rundt byene med miljødifferensierte takster kompenserer til en viss grad for dette.

Alternativet til *bompengefinansiering* er *skattefinansiering*. Skattefinansiering har også effektivitetstap som i følge Finansdepartementet gir en skattekostnad på 20 pst. Kostnadene ved bompengefinansiering er innkrevingskostnader og nyttetap ved avvist trafikk. Avvist trafikk innebærer at enkelte trafikanter velger en annen vei, et annet transportmiddel, eller at de avstår fra den reisen/transporten de ellers ville ha gjennomført. Dette gir effektivitetstap.

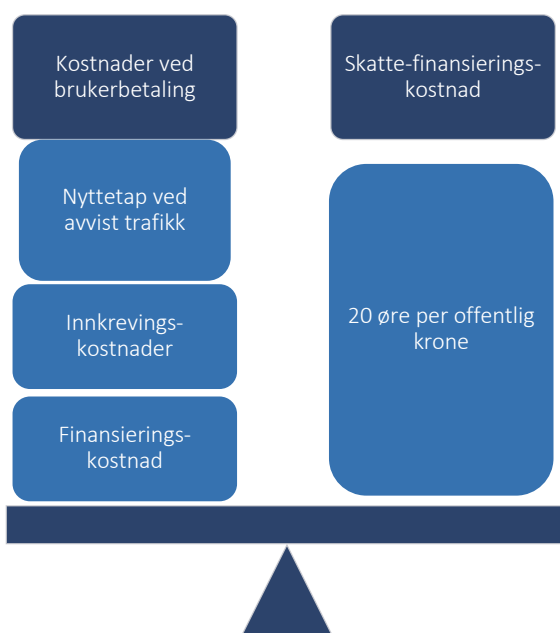
Hva som er mest lønnsomt av bompengefinansiering og skattefinansiering avhenger av hvordan forholdet effektivitetstap, pluss innkrevingskostnader er i forhold til skattekostnaden (forutsatt at det er korrigert for eksterne kostnader, jf. kapittel 2). Dette vil være prosjektavhengig, og ofte kan en miks av skatte- og bompengefinansiering være det som gir størst samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I og med at effektivitetstapet knyttet til trafikk blir mindre jo lavere bompengetakstene er, vil ofte bompengeprojekter med lave takster gi en høyere samfunnsøkonomisk lønnsomhet enn om de samme prosjektene hadde hatt høye takster.

Kostnadene ved bompengefinansiering er i første rekke nyttetapet som følger av at brukerne blir stilt overfor en høyere pris enn den samfunnsøkonomiske kostnaden ved bruk av veien. Veien vil da bli mindre brukt enn det som er samfunnsøkonomisk ønskelig. Avvist trafikk som følge av bompenger, gir da tap av nytte. I tillegg kommer innkrevings- og finansieringskostnader.

Skattefinansieringskostnaden er den marginale kostnaden ved å hente inn en ekstra skattekrone. En krone spart over offentlige budsjetter gir tilsvarende gevinst.

Figur 4.1 illustrerer en optimal fordeling mellom brukerbetaling og skattefinansiering der de marginale kostnadene ved de to finansieringskostnadene er den samme.

Figur 4.1 Betingelse for optimal fordeling mellom bompeng- og skattefinansiering



Kilde: Vista Analyse AS

(Figuren gir et forenklet bilde. Sammenhengen mellom generelle og spesielle skatter er mer komplisert i og med at vridningseffektene fra generelle og spesielle skatter ikke er uavhengige. Under visse forutsetninger skal en kun ha generelle skatter, dvs. ingen særavgifter eller brukeravgifter. Figuren antyder noe upresist at det alltid skal være et visst element av brukerbetaling dersom kostnadene er lave og trafikkavvisningen er liten).

I Nasjonal transportplan 2018-2029 legges det opp til at det skal brukes ca. 10 milliarder kroner mer til veiformål årlig sammenlignet med inneværende transportplan. I følge planen vil bompengandelen i nye veiprojekter reduseres fra 35 pst. til 29 pst. sammenlignet med inneværende transportplan. Bompengandelen i bompengeprojekter er gjennomgående høyere enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt, selv om det kan finnes enkelte unntak der takstene ligger nær "optimale" takster.

4.1.1 Regulering av kø og utslipp har ikke finansiering som formål

I kapittel 2 viste vi at all bruk av kjøretøy skal prises lik marginalkostnaden (veislitasje, kø, ulykker, utslipp, støy og forurensning). Prising av lokal luftforurensning og rushtidsavgift priser deler av de marginale kostnadene. I kapittel 3 viste vi at det også er særavgifter som retter seg mot disse kostnadene i form av bruksavhengige avgifter (veibruksavgift på drivstoff og CO₂-avgift), samt

vridninger i andre ikke-bruksavhengige fiskale avgifter (deriblant engangsavgiften). I denne omgang ser vi bort fra disse avgiftene.

I prinsippet skal de regulerende bruksavgiftene fastsettes først. De skal også settes uavhengig av et eventuelt finansieringsbehov. Avvist trafikk i form av reise på annet tidspunkt, bruk av alternative transportmidler eller utelatte reiser, er eksempelvis formålet med rushtidsavgift, og gir i prinsippet en nyttegevinst dersom avgiften er riktig utformet. Det samme gjelder for prising av skadene ved lokal luftforurensning.

Når det ved samme passering både er et finansierings- og et reguleringselement i taksten som betales, vil det ofte framstå som uklart hva formålet med bompengene til en hver tid er. Det kan også være målkonflikter i form av at de regulerende avgiftene bidrar til avvist trafikk som dermed også reduserer finansieringspotensialet. Dette kompliserer ytterligere når det også betales særavgifter med samme formål som de regulerende bompengesatsene.

4.2 Bompenginntekter er øremerket

Retten til å fastsette bompenger fastsettes gjennom Vegloven. Inntektene fra bompenger er øremerket det formålet som hjemler retten til å kreve bompenger. Der formålet med bompenger er finansiering av et veiprojekt, skal bompengene innkrevingen avvikles når investeringen er finansiert. Bompenger er å betrakte som en offentlig avgift. Veglovens § 27 krever at alle bompengeprojekter på offentlig veg må legges fram for Stortinget. Vegloven åpner for å benytte bompenger til både planlegging, grunnerv, bygging, drift og vedlikehold av offentlig veg, men Stortinget har fram til nå lagt til grunn at bompenger ikke skal benyttes til vedlikehold og drift av vei. Drift og vedlikehold av vei finansieres som en offentlig kostnad, og er dermed skattefinansiert. Skillet mellom investering, drift og vedlikehold er kanskje ikke alltid like klart i eksempelvis OPS-prosjekter, men prinsipielt er bompenger avgrenset til å finansiere investeringskostnader også i disse prosjektene. Fra Samferdselsdepartementets avtale med Nye Veier heter det: *Selskapets virksomhet skal kunne delfinansieres med bompenger, og vil være en del av Selskapets samlede vederlag*. Videre framgår det at Nye Veier må utarbeide grunnlagsmateriale for kommunal og fylkeskommunal behandling av et bompengeprojekt, og at det må legges fram en bompengeproposisjon for Stortinget som godkjenner prosjektet. Nye Veier kan ikke bruke bompengemidler til finansiering av andre veistrekninger enn de som omfattes av Stortingets vedtak, og avtalen som inngås med bompengeselskapet som skal kreve inn bompengene. Dette innebærer at også bompengefinansierte veiprojekt som inngår i Nye Veiers portefølje skal avvikle bompengene innkrevingen når bompengandelen i investeringskostnadene er innkrevd. Normalt planlegges det for en bompengeperiode på 15 år.

Stortinget krever at det er lokalpolitisk tilslutning, dvs. tilslutning fra fylkeskommunen og berørte kommuner før Samferdselsdepartementet legger saken fram for Stortinget. Dette gjelder for alle bompengeprojekter, uavhengig av om det er Nye Veier eller Statens vegvesen som har byggherreansvaret.

Bompengefinansiering benyttes både på fylkeskommunale veier og riksveier. Fylkeskommunene har ansvaret for fylkesveinettet, mens staten har ansvaret riksveinettet. Bompengene innkreving på privat veg er hjemlet i veglovens § 56. Kommunene skal godkjenne bompengereordninger på privat veg. I det videre ser vi bort fra private veier.

Nytteprinsippet står sentralt ved bompengefinansiering, men er det effektivt?

Nytteprinsippet står sentralt ved bompengefinansiering. Med dette menes at de som betaler bompenger skal ha nytte av det prosjektet som bompengene finansierer. Kravene som følger av nytteprinsippet gjelder både geografisk og tidsmessig. I bypakker/bymiljøavtaler er nytteprinsippet på et mer overordnet nivå ved at bruk av bompenger til å styrke kollektivtrafikken, samt andre tiltak i veinettet av mer indirekte art, kommer trafikantene til gode gjennom økt fremkommelighet, jf. omtale i Meld. St. 26 (2012-2013) om Nasjonal transportplan 2014–2023.

Nytteprinsippet fritar ikke varetransport fra den fiskale delen i en bompengebetaling. Innenfor optimal skatteteori pekes det på at det under nærmere bestemte forutsetninger er optimalt å innrette beskatningen slik at en får effektivitet i samlet faktorbruk, jf. Diamond og Mirrlees (1971). Produksjonen bør i følge teorien innrettes mot å gjøre samfunnets samlede verdiskapning størst mulig. Det innebærer at det ikke kan være optimalt med vridende faktorbeskatning i produksjonssektoren, og heller ikke med skatt på kryssleveranser mellom bedrifter. All vridende beskatning, herunder brukerbetaling, for å finansiere offentlig sektor, bør med dette utgangspunkt legges på konsumentsektoren. Nytteprinsippet er mer forenlig med prinsippet om at brukerbetalingen skal innrettes slik at de er minst mulig vridende, noe som i praksis betyr at de med lavest prisfølsomhet ilegges de høyeste satsene. Dette er også i samsvar med optimal skatteteori dersom det avgrenses til konsumentene. Fordelingshensyn, eller en rettferdighetstankegang kan også forsvare at de som har mest nytte av en vei betaler mest. I mange sammenhenger vil det være tungtransporten som har mest nytte av en raskere og mer komfortabel vei. Dersom formålet er å gjøre den samlede verdiskapningen størst mulig, bør vridende faktorbeskatning av denne type unngås selv om næringstransporten isolert sett har størst nytte av en vei.

4.3 Bompengeinntektene øker

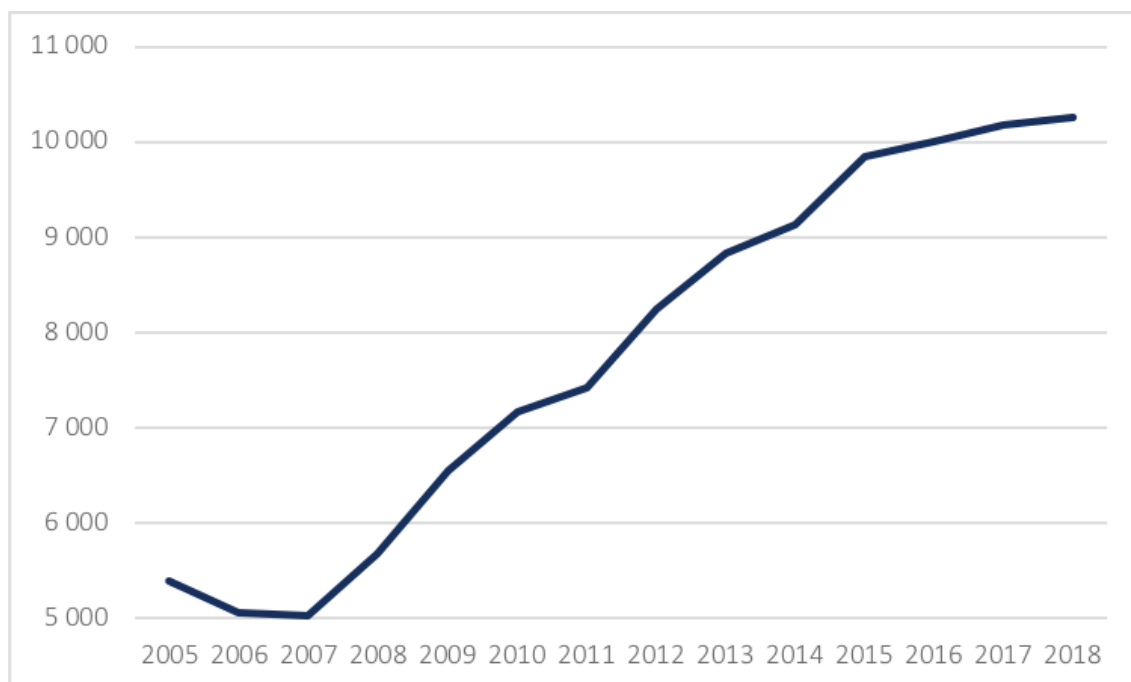
I oktober 2017 var det om lag 75 ulike bompengeprosjekter og 230 bomstasjoner spredt over hele landet⁸. Av disse var om lag 63 prosjekter i drift i 2017, mens resten ikke har startet opp eller er i ferd med å avvikles. I løpet av de siste 10 årene ser vi en kraftig vekst i bompengeinntektene. Inntektene for 2017 ble 10,2 mrd. kroner⁹ og det ligger an til en fortsatt økning i 2018.

Figur 4.2 viser veksten i bompengeinntekter for perioden 2005 til 2018 målt i faste 2017-kroner.

⁸ <https://www.vegvesen.no/trafikkinformasjon/Reiseinformasjon/Bompenger>

⁹ <https://www.vegvesen.no/om+statens+vegvesen/presse/nyheter/nasjonalt/2017-bilistene-betalte-10-7-mrd-kr-i-bompenger>

Figur 4.2 Bompenggeinntekter (mill. 2017-kr). Innkrevde bompenger

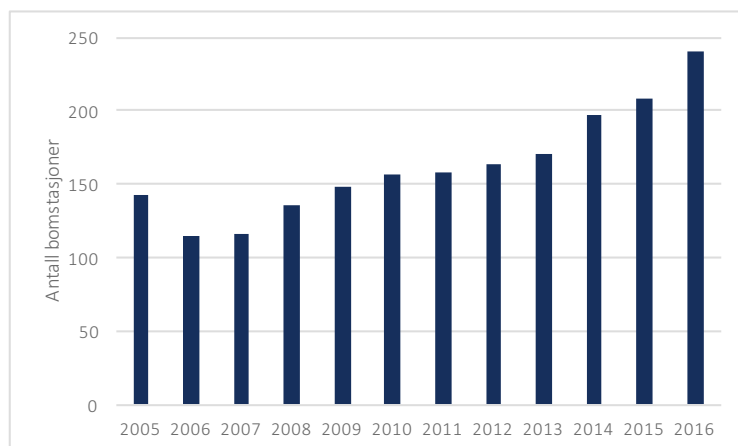


Kilde: Statens vegvesen. Tallet for 2018 er en prognose.

Antall bomstasjoner har i samme periode økt fra 140 i 2005 til 240 i 2016 (Statens vegvesen, 2018). Det var 53 bompengeselskap for innkreving av bompenger som var fordelt på 65 bompengeprosjekter i 2016 (Statens vegvesen, 2018). I de siste nøkkeltallene fra Statens vegvesen oppgis det 63 bompengeprojekter fra 237 bomstasjoner og seks fergestrekninger i 2017. I 2018 er det så langt (per 31.januar 2018) planlagt oppstart av fem nye bompengeprojekt, og én forlengelse.

Antall bompengeselskaper skal reduseres som en del av et pågående reformarbeid. Dette skal bidra til å redusere innkrevingskostnadene. Flesteparten av de bompengeselskapene som var i drift i 2017, er i ferd med å bli innlemmet i ett av de fem nyetablerte, regionale selskapene som skal ha ansvar for all innkreving av bompenger i Norge.

Figur 4.3 Antall bomstasjoner 2005-2016



Kilde: Statens vegvesen (2018)

4.3.1 Tre kategorier bompengeprosjekter

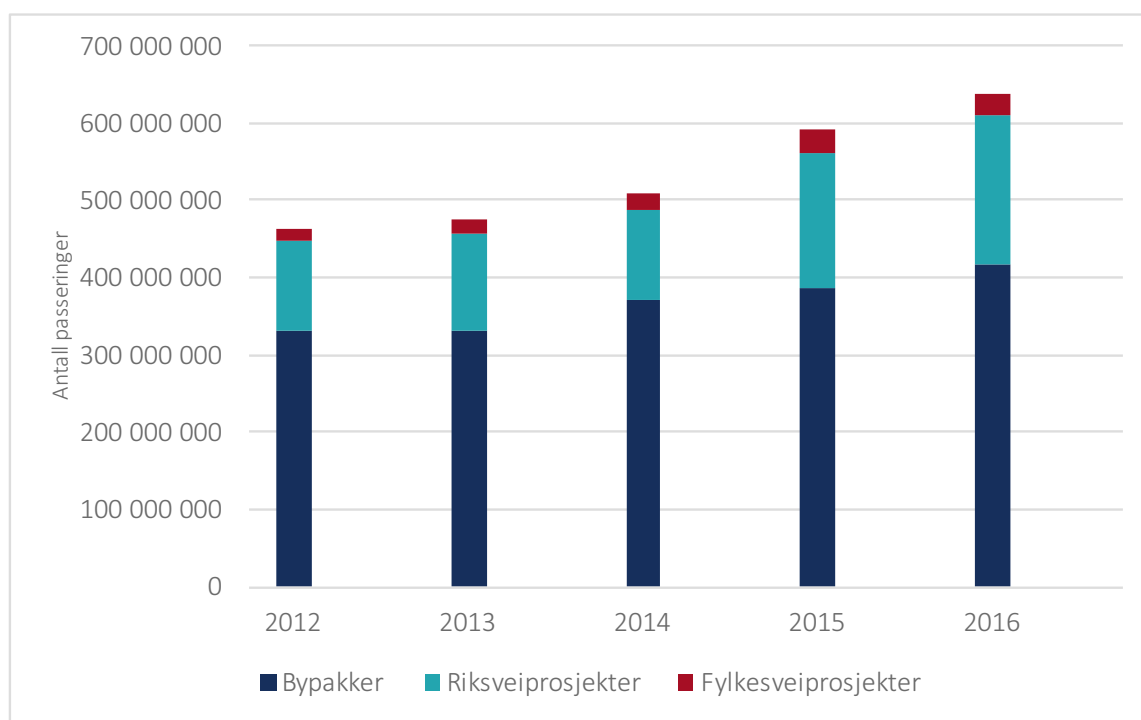
Bompengeprosjekter kan deles inn i følgende tre kategorier:

- Riksveiprosjekter
- Fylkesveiprosjekter
- Bomringer (også omtalt som bypakker eller miljøpakker)

Prosjektene som er definert som bomringer inkluderer Bergensprogrammet, Bypakke Bodø, Bypakke Grenland, Førdepakken, Haugalandspakken, Miljøpakke Trondheim, Namdalsprosjektet, Nord-Jærenpakken, Oslopakke 3, Samferdselspakke for Kristiansandsregionen, Tønsbergpakken og Vegpakke Harstad.

Bypakkene har i perioden 2012 til 2016 hatt fra 65 pst. til 73 pst. av passeringene, fylkesveiene ligger mellom 3 pst. og 5 pst. av passeringene, og riksveiene svinger mellom 23 pst. og 30 pst. i denne perioden. Oppstart av innkrevingen for E18 Gulli - Langåker og E6 Minnesund – Skaperud i 2015 bidro til å øke riksveipasseringer (Statens vegvesen, 2018). Strekningene har høy trafikk og gir dermed også et stort finansieringspotensial.

Figur 4.4 Antall bompengepassering 2012 - 2016



Kilde: Vista Analyse / Statens vegvesen (2018)

I 2016 ble det som figuren over viser gjennomført 634 millioner passeringer i bomstasjonene. De aller fleste av disse (93 pst.) var i takstgruppe 1, dvs. kjøretøy med tillatt totalvekt til og med 3500 kg., samt alle personbiler uavhengig av vekt med høyst 8 sitteplasser i tillegg til førerstedet, de fleste bobiler og enkelte andre større personbiler. Det var en liten endring i takstgruppene i 2016. Dette gjør at 2016-fordelingen mellom takstgrupper ikke er helt sammenlignbar med tidligere år.

Tabell 4.1 Antall passeringer i bomstasjoner fordelt på takstgrupper, 2014-2016

	2014		2015		2016	
	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel
Takstgruppe 1 / ≤ 3 500 kg i bomstasjoner	472 471 944	93,3 %	544 483 552	92,8 %	589 316 862	92,9%
Takstgruppe 2 / > 3 500 kg i bomstasjoner	34 033 586	6,7 %	42 496 867	7,2 %	44 819 257	7,1 %

Kilde: Vista Analyse / Statens vegvesen (2018)

Som det framgår av tabellen over er om lag 7 pst. av passeringene i takstgruppe 2, dvs. over 3500 kg. Det aller meste, nær 100 pst. av disse passeringene, er næringstransport. Næringstransport utgjør også en viss andel av passeringene i takstgruppe 1, men det registreres ikke hvordan passeringene i denne takstgruppen fordeler seg mellom næring og privat transport.

I underkant av 3 pst. av alle passeringene er utenlandske kjøretøyer. En stor andel av de utenlandske kjøretøyene har brikkeavtale, og av disse betalte 98 pst., mens av de uten brikkeavtale ble 91 pst. av fakturert beløp betalt.

I takstgruppe 2 betalte 96 pst. av de utenlandske kjøretøyene (mot 98 pst. av de norske), mens kun 66 pst. av fakturert beløp for utenlandske kjøretøy uten brikke ble betalt. Dette representerer en liten gruppe. De aller fleste kjøretøy i takstgruppe 2 bruker bombrikke som følge av at de er omfattet av ordninger med obligatoriske bombrikker (Statens vegvesen, 2018). Konkurransen på like vilkår mellom norske og utenlandske transportører krever at samtlige betaler de samme takstene ved bompengepasseringer. Et brikkesystem som sikrer dette er derfor vesentlig, og særlig viktig på strekninger der bompengebelastningen er høy.

4.4 Bompengeinntekter fordelt på passeringsgrupper og prosjekter

Bompengeinntektene beløp seg som vist foran til 9,8 mrd. kroner i 2016, og passerte 10 mrd. kroner i 2017. Tabell 4.2 viser hvordan inntektene fordeler seg mellom takstgruppe 1 og takstgruppe 2. I tillegg er det en gruppe passeringer som kjører gratis, deriblant nullutslippsbiler. Disse omtales i avsnitt 4.4.1.

Tabell 4.2 Bompengeinntekter fordelt på takstgrupper, 2015 og 2016

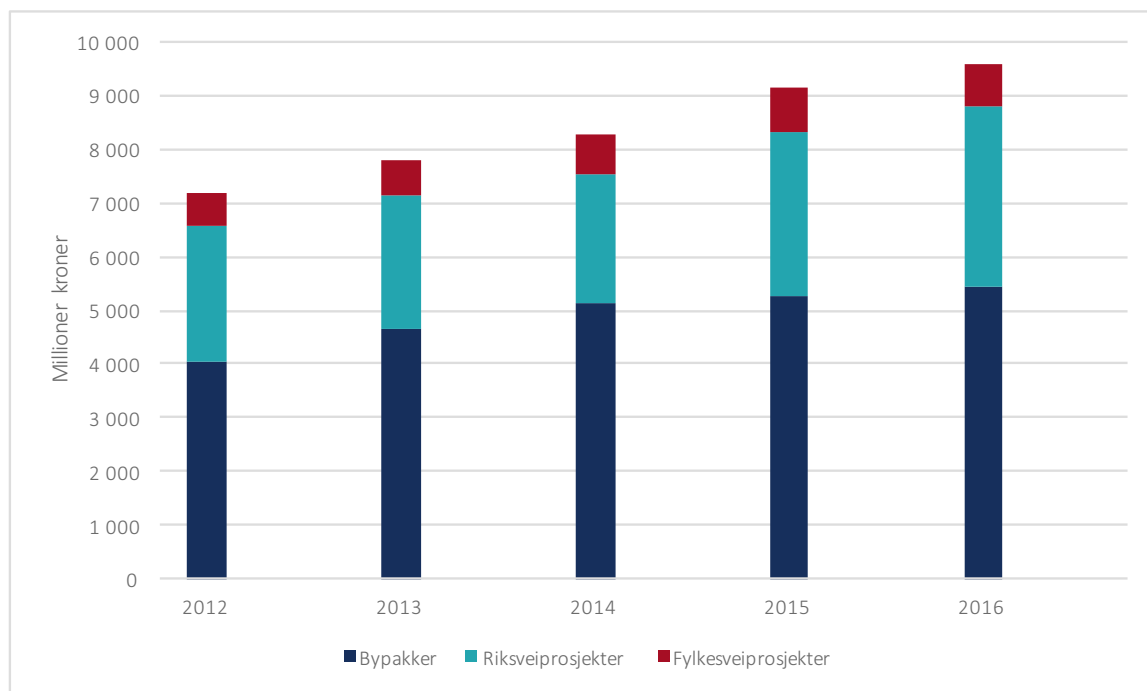
	2015		2016	
	1000 kr	andel	1000 kr	andel
Passeringsinntekter, takstgruppe 1 / ≤ 3 500 kg (bomstasjoner)	7 684 408	86,0 %	8 145 453	86,8 %
Passeringsinntekter, takstgruppe 2 / > 3 500 kg (bomstasjoner)	1 249 609	14,0 %	1 237 505	13,2 %

Kilde: Vista Analyse / Statens vegvesen (2018)

Takstgruppene ble som nevnt justert fra 2016, noe som gjør sammenlikningen mellom 2015 og 2016 upresis. Taksene viser store variasjoner på tvers av prosjekter, passeringer og områder. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 5 der vi ser nærmere på noen utvalgte hovedstrekninger i riksveinettet.

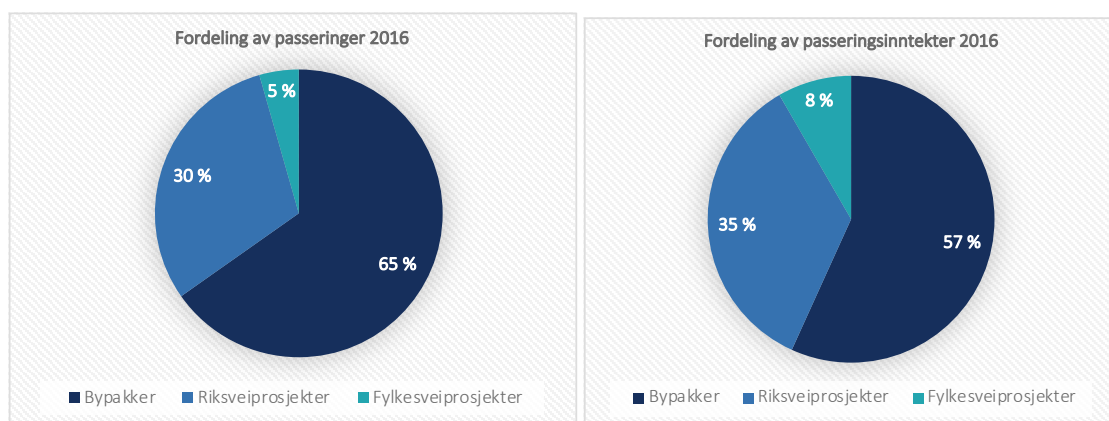
Bypakkene og riksveiprojektene har desidert størst trafikk (jf. Figur 4.4) og generer dermed også de største inntektene. I Figur 4.5 vises inntektsfordelingen mellom bomringer, riksvei og fylkesveier.

Figur 4.5 Fordeling av passeringsinntekter fordelt på bomringer, riksvei og fylkesveier (nominelle kr)



Sammenliknet med passeringene (Figur 4.4) har bompengeringene en relativt sett mindre andel av inntektene enn de har av antall passeringer, mens riksveier og fylkesveier har en relativt sett større andel av inntektene enn de har av passeringene. Figur 4.6 viser fordelingen av hhv. passeringer og bompenginntekter i 2016.

Figur 4.6 Fordeling av hhv passeringer og inntekter i 2016



Som vi ser kommer godt over halvparten av inntektene fra bypakker. Disse inntektene skal bidra til å finansiere transportinfrastruktur, inkludert kollektivtransport, og er også ofte knyttet til nullvekstmål i biltrafikken. En økende andel elbiler, kombinert med en realisering av nullvekstmål i biltrafikken, vil gi inntektstap i disse prosjektene. Grunntaksten i bomringene kan økes dersom

det er nødvendig for å holde trafikken nede, men inntekspotensialet vil uansett være begrenset med et nullvekstmål.

Flere av fylkesveiprosjektene er ferjeavløsningsprosjekter med høye bompengetakster. Finansieringen av disse prosjektene er følsomme for elbilandelen, og er også som regel budsjettert med en lavere elbilandel enn den faktiske utviklingen viser. Takstøkning, og da særlig for takstgruppe 2, kan i mange tilfeller være nødvendig for å sikre finansieringen. Alternativt kan bompengerevurteringsperioden forlenges.

Regjeringen har bevilget 500 millioner kroner årlig til reduserte bompengetakster utenfor byområdene. Bevilgningen må sees i sammenheng med det øvrige reformarbeidet for å redusere bompengetakstene, blant annet gjennom å redusere antall bompengeselskaper og innkrevingskostnadene. Per september 2017 hadde 41 av 43 kvalifiserte bompengeselskaper takket ja til å ta i mot tilskudd slik at de kan sette ned takstene med om lag 10 pst. Bevilgningen følges opp i Statsbudsjettet for 2018 og i neste nasjonale transportplan. Bevilgningen betyr at en noe større andel enn opprinnelig planlagt skattefinansieres, og at bompengandelen dermed reduseres. Bompengandelen vil likevel fremdeles være relativt høy, og høyere enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt.

Nullutslippsbiler (elbiler) passerer gratis. Med en økende andel elbiler faller gjennomsnittsbetalingen per passering dersom elbiler telles med i passeringene. I og med at nær 100 pst. av elbilene som ellers ville vært i takstgruppe 1 passerer gratis, vil inntektstapet naturlig komme fra takstgruppe 1 på kort sikt.

4.4.1 35 millioner gratispasseringer med nullutslippsbiler i 2016

I 2016 var det 35 millioner passeringer i bomstasjonene som var registrert som elbiler. Dette er en økning på 8 millioner fra 2015, som igjen viste nær en dobling i antall elbilpasseringer fra 2014.

Statens vegvesen har beregnet at gratispasseringene i 2016 totalt kostet 550 millioner kroner, forutsatt at alternativet til elbil ville vært passering med annen bil. I byområder med et godt utbygd kollektivnett kan inntektstapet være overestimert. Tilsvarende beregnet inntektstap var om lag 370 millioner kroner i 2015 og 200 millioner kroner i 2014.

Med en fortsatt økning i nullutslippsbiler vil også inntektsbortfallet øke. Eksempelvis er andelen passeringer med nullutslippsbiler økt fra 10,5 pst. i april 2017 til 14,3 pst. i januar 2018 i Fjellinjen¹⁰. Innføring av rushtidsavgift og miljødifferensierte bompengesatser har bidratt til redusert trafikk og en høyere elbilandel – og dermed også reduserte inntekter. Inntektsbortfallet som følge av gratispasseringer for elbiler kan passere 1 mrd. kroner i 2018. Kombinert med reguleringstiltak som demper veitrafikken i byområdene, vil inntektsgrunnlaget reduseres ytterligere.

¹⁰ <https://www.fjellinjen.no/privat/nyhetsarkiv/fortsatt-nedgang-i-trafikken-article1175-966.html>

4.4.2 Rushtidsavgift demper trafikk og inntekter

Trondheim innførte en moderat rushtidsavgift allerede i 2010. I senere tid er Bergen og Oslo kommet etter. Bergen innførte en rushtidsavgift i februar 2016, mens Oslo innførte en tilsvarende avgift fra 1.oktober 2017.

Erfaringene fra Bergen viser et inntektstap på 110 millioner kroner det første året. Inntektstapet er, etter det vi oppfatter, beregnet med utgangspunkt i hva inntekten hadde vært uten endringer i takstsystemet. Formålet med avgiften var å redusere kø, køproblemer og reisetid. Elbilandelen har økt. Elbiler skal etter hvert betale i et nytt takstsystem, dvs. 10 kroner utenom rush og 20 kroner i rush. Takstene for elbiler vil fremdeles være lavere enn for fossile biler. I Oslo skal elbilene betale rushtidsavgift fra 2019.

Oslopakke 3 skal etter planen sørge for 12 millioner færre bilpasseringer gjennom bomringen i Oslo og Akershus. Dette skal oppnås delvis gjennom å bygge ut et attraktivt og konkurransedyktig kollektivnett kombinert med reguleringer gjennom blant annet bompengetakster. Færre biler gjennom bompengeringen, hvorav en stadig økende andel kjører gratis (eller kun betaler rushtidsavgift), vil svekke finansieringsgrunnlag for Oslo-pakke 3. Det samme gjelder for de øvrige bypakkene der bompenger brukes aktivt for å oppnå nullvekstmål i trafikken. Høyere takster kompenserer ikke nødvendigvis for trafikkbortfallet. Finansieringspotensialet reduseres når trafikken skal låses til et nullvekstmål.

4.5 Hva er konsekvensene av lavere inntekter enn budsjettet?

Historisk har bompengeprojektene, med noen unntak, blitt finansiert som planlagt. For noen prosjekter er innkrevningen avviklet ett til to år tidligere enn planlagt, mens andre prosjekter er blitt forlenget med alt fra et halvt til to år. Det finnes også noen unntak der det har vært nødvendig å supplere med ekstra bevilgninger over offentlige budsjetter.

Statens vegvesens oversikt over bompengennekkering for 2016 viser at fire bompengeprojekter ble avviklet dette året, hvorav to på kortere tid enn budsjettet. Ett av prosjektene fikk forlenget innkrevningsperioden.

Av igangværende prosjekter viser Statens vegvesen (2018) til tre fylkesveiprosjekter som enten har fått godkjent en forlenget innkrevningsperiode, eller som på grunn av lavere trafikk enn forventet ved oppstart, antas å måtte forlenge innkrevningsperioden.

Det fjerde prosjektet; Bømlopakken, har høyere trafikk enn prognosene, men lavere gjennomsnittlig inntekt enn forventet. Elbilandelen var høsten 2017 nær 15 pst., og bidro dermed til inntektstapet. Konsekvensene av inntektstapet dersom inntektsgrunnlaget ikke bedres, vil være at øvrige utbygningsprosjekter i pakken utsettes, reduseres eller skrinlegges. Inntektene kan økes gjennom å justere takstene for ulike trafikantgrupper, og/eller å ilegge bompenger på en større andel av veinettet slik at flere trafikanter dekkes.

4.5.1 En større andel av bompengefinansieren veltes over på næringstransporter

Når en stadig større andel av personbiltrafikken ikke betaler bompenger betyr dette at tungtrafikken og øvrige personbiler må betale mer, enten i form av en lengre betalingsperiode enn de ellers ville hatt, eller i form av høyere takster.

De aller fleste bompengepasseringene i takstgruppe 2 (nær 100 pst.) er næringstransporter. Disse transportene står for om lag 7 pst. av passeringene og 13-14 pst. av inntektene. Til sammenlikning var andelen elbilpasseringer i 2016 på om lag 5,5 pst. i gjennomsnitt, men med en andel opp mot 15 pst. i enkelte prosjekter. Det vil si at antall elbilpasseringer snart kan komme på samme nivå, og trolig også gå forbi næringstransporter i antall passeringer. Inntektstapet fordeles mellom betalende biler i takstgruppe 1 og takstgruppe 2. Økningen i takstgruppe 2, enten som følge av forlenget innkrevingsperiode eller høyere takster, faller utelukkende på næringstransporter.

De aller fleste elbilpasseringene må forutsettes å være private transportere. De største unntakene er drosjer, varetransport, og et mindre antall næringstransporter der elbil er egnet. Vi har ikke tilgang til kilder som gir grunnlag for å beregne næringsandelen i bompengepasseringer med elbiler, men anslår at denne maksimalt kan være 10 pst. per i dag. Med en utvikling av flere modeller og nullutslippsløsninger som er egnet for næringstransporter, må det forventes at næringsandelen øker. Gratispasseringene med elbil tilfaller likevel i all hovedsak private transportere. Selv om en stor andel av disse transportene er arbeidsreiser som næringslivet indirekte nyter godt av, tilfaller den største gevinsten av subsidiene private transportere.

Hvor stor andel av den øvrige trafikken i takstgruppe 1 som er næringstransporter som kan defineres som vareinnsats i annen produksjon, er usikkert. Kostnadene ved gratispasseringer for elbiler veltes uansett over på denne kategorien.

Vi viste foran at veibruksavgiften ikke dekker de marginale kostnadene ved diesalbiler, og at kostnadene særlig i byområder er høyere enn veibruksavgiften. Dette kan forsvare at tungtransporten ilegges avgifter for å kjøre i byområder – og at det også betales mer for å kjøre i rushtid. Hvorvidt bompengetakstene samsvarer med de marginale kostnadene for bruk av veien som ikke er dekket gjennom veibruksavgiften, vil i dagens system være tilfeldig. Nullutslippsbiler dekker uansett ikke sine marginale kostnader ved veibruk, hverken gjennom veibruksavgift eller bompengesatser.

Ved kjøring på riks- og fylkesveinettet er veibruksavgiften nærmere å dekke de marginale kostnadene, selv om diesalbiler neppe dekker sine fulle kostnader. Takstene på en del strekninger er likevel langt over de udekkede marginale kostnadene ved bruk av vei. Næringstransporter, inkludert tungtransport, har nytte av bedre vei, og vil stort sett være mindre prisfølsom enn private transportere. Dette gjør næringstransporter til et gunstig skatteobjekt. Det er likevel ikke optimalt fra et samfunnsøkonomisk perspektiv å velte kostnadene ved veiutbygging over på næringstransporter utover krav til dekning av marginale kostnader (jf. kap 2 og avsnitt 4.2).

5 Strekningskostnader; historisk og framover

I dette kapitlet ser vi på kostnadene for ulike kjørtøyskategorier for seks utvalgte strekninger. Vi ser også på hvordan bompengereformen er gjennomført, samt hvordan praktiseringen av reformen slår ut på kort og lang sikt for ulike kjøretøygrupper. Gjennomgangen viser at en stadig større andel av bompengefinansieringen veltes over på tungtransporten. Dette er *ikke* i tråd med Stortingets føringer, men blir en konsekvens av observert takstutforming.

Vi ser også på konsekvensene for næringslivet av at nullutslippsbiler stimuleres gjennom fritak fra, eller lave, bompengetakster, før vi drøfter mulige utviklingsbaner dersom dagens bompengepraktis videreføres. Før vi konkluderer, går vi gjennom et konkret eksempel, Rogfast, der vi viser hvordan bompengereformen og finansieringskravene kan slå ut på forholdet mellom tunge og lette kjøretøyer.

Kapitlet avslutter med en oppsummering av de viktigste funnene fra strekningsgjennomgangen.

5.1 Utvikling i bompenger på utvalgte hovedstrekninger

Vi ser på kostnadene ved å benytte seks utvalgte transportårer mellom store byer i Norge, for både tunge og lette kjøretøyer. Strekningene er angitt i listen under:

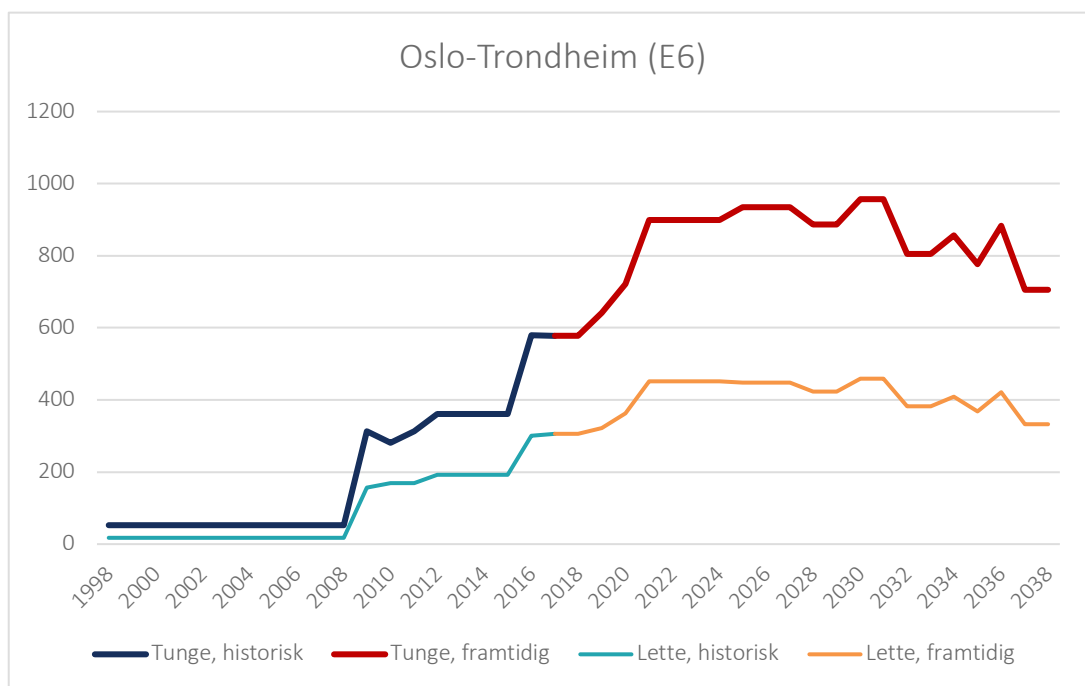
- Oslo - Trondheim (E6)
- Oslo - Svinesund (E6)
- Oslo - Riksgrensen Sverige (E18)
- Oslo- Kristiansand (E18)
- Kristiansand – Stavanger (E39)
- Stavanger – Bergen (E39)

Vi har her avgrenset kostnadene utelukkende til bompenger. Vi har ikke inkludert fergekostnader på E39 mellom Stavanger og Bergen, med unntak av en fireårsperiode med forhåndsinnkreving til E39 Rogfast fra 2013 til 2017, hvor bompengeelementet i fergetaksten er medregnet.

Figurene i de følgende avsnitt viser samlet historisk bompengebelastning for tunge og lette kjøretøyer på de utvalgte hovedstrekningene de siste 20 årene og framskrivning av fremtidig bompengebelastning de neste 20 årene, basert på vedtatte bompengeproposisjoner og planlagte fremtidige prosjekter hos Nye Veier og Statens Vegvesen. Alle takster er omregnet til 2017-kroner, og figurene viser kostnaden for en enveis tur mellom byene. Kostnader i bomringer er medregnet, men ikke fergekostnader der det er aktuelt. Det er heller ikke tatt hensyn til rabatter for lette kjøretøyer eller eventuell timesregel i bomringene. Der det kun er enveis innkreving er halv takst lagt til grunn i beregningen.

5.1.1 Oslo - Trondheim

Figur 5.1 Bompengebelastning per tur for tunge og lette kjøretøyer på strekningen Oslo-Trondheim, 1998-2038. [2017-kroner]



Kilde: Vista Analyse

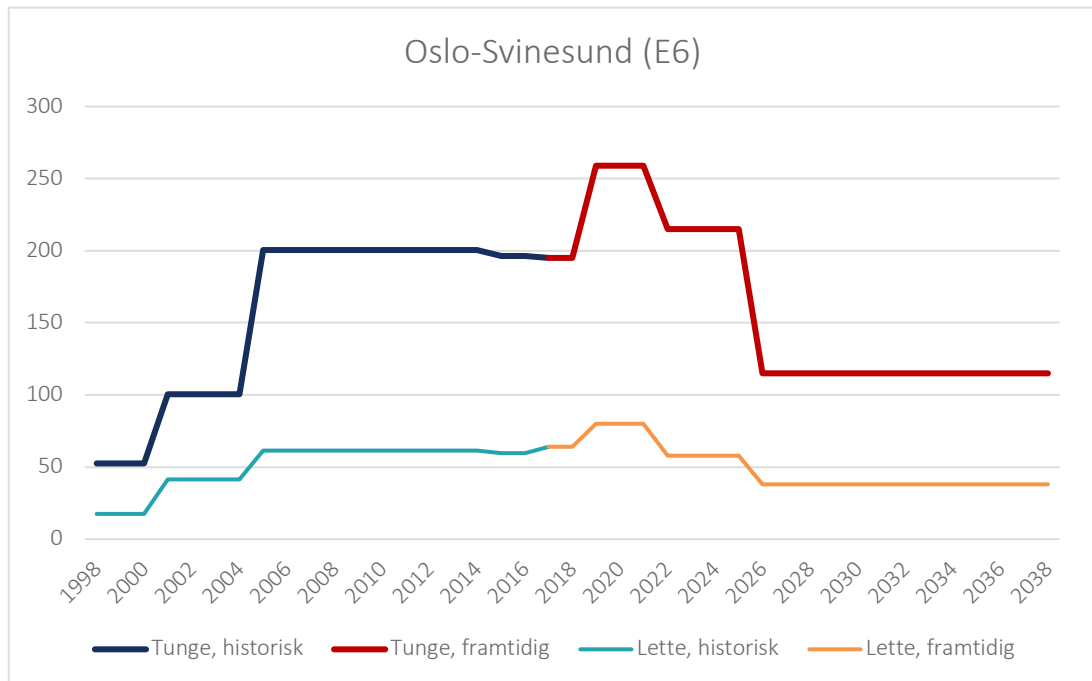
Figur 5.1 viser historisk utvikling i bompengebelastning for strekningen Oslo – Trondheim fra 1998 til 2017, og framskrivning for perioden fram til 2038. Framskrivningen er basert på aktive bomstasjoner, bompengeproposisjoner behandlet av Stortinget og (kjente) prosjekter som er under planlegging i Statens vegvesen og Nye Veier AS.

Av figuren går det fram at nivået på bompengene på denne strekningen var lavt fram til 2008. Deretter har det vært en betydelig økning knyttet til utbygging av E6, etter 2020 beregnes bompengene for tunge kjøretøyer å utgjøre om lag 900,- kroner pr. tur.

Beregningene for strekningen gjelder E6 gjennom Gudbrandsdalen. Alternativ rute via Østerdalen vil i årene framover ha klart lavere bompenger. Vi har ikke kartlagt i hvilken grad det høye nivået på bompenger oppveies av høyere veikvalitet for tungtrafikken. Dersom dette ikke er tilfellet, kan bompengenivået bidra til økt tungtransport gjennom Østerdalen.

5.1.2 Oslo - Svinesund

Figur 5.2 Bompengebelastning per tur for tunge og lette kjøretøyer på strekningen Oslo-Svinesund, 1998-2038. [2017-kroner]

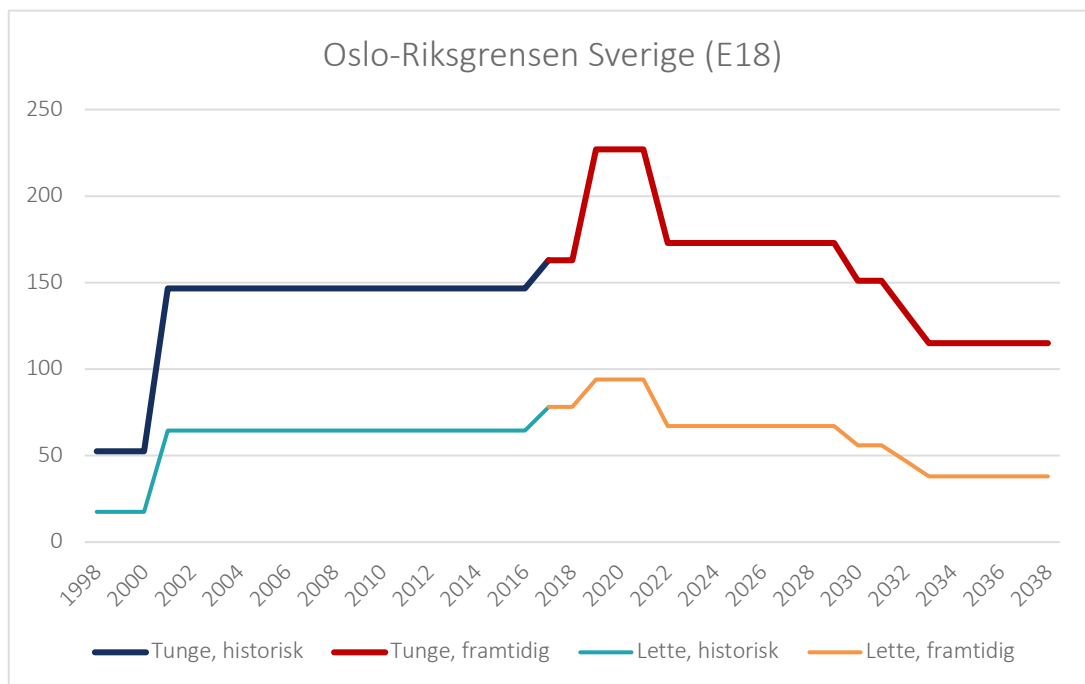


Kilde: Vista Analyse

Figur 5.2 viser historisk utvikling i bompengebelastning for strekningen Oslo – Svinesund fra 1998 til 2017, og framskrivning for perioden fram til 2038. Framskrivningen er basert på aktive bomstasjoner og bompengeproposisjoner behandlet av Stortinget. Av figuren går det fram at nivået på bompengene på denne strekningen har vært på ca. 200,- kroner pr. tur for tunge kjøretøyer i perioden 2005-2018 (knyttet til E6-utbygging gjennom Østfold). Det er lagt opp til en ytterligere økning fra 2019, men på sikt vil nivået på bompengene på denne strekningen reduseres.

5.1.3 Oslo – Ørje (Riksgrensen Sverige)

Figur 5.3 Bompengebelastning per tur for tunge og lette kjøretøyer på strekningen Oslo-Riksgrensen (Ørje), 1998-2038. [2017-kroner]



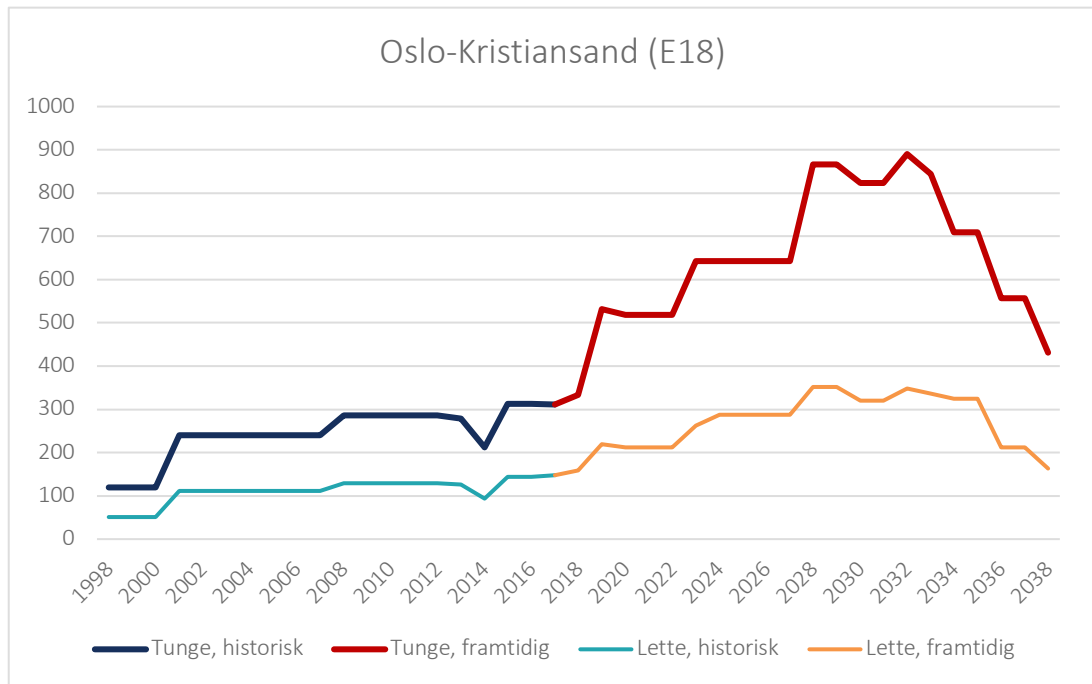
Kilde: Vista Analyse

Figur 5.3 viser historisk utvikling i bompengebelastning for strekningen Oslo – Ørje (Riksgrensen Sverige) fra 1998 til 2017, og framskrivning for perioden fram til 2038. Framskrivningen er basert på aktive bomstasjoner og bompengeproposisjoner behandlet av Stortinget.

Av figuren går det fram at nivået på bompengene også på denne strekningen har vært på ca. 150,- kroner pr. tur for tunge kjøretøyer i perioden 2001-2018 (knyttet til E6-utbygging gjennom Østfold). På sikt vil nivået på bompengene (basert på kjente tiltak) reduseres.

5.1.4 Oslo - Kristiansand

Figur 5.4 Bompengebelastning per tur for tunge og lette kjøretøyer på strekningen Oslo-Kristiansand, 1998-2038. [2017-kroner]



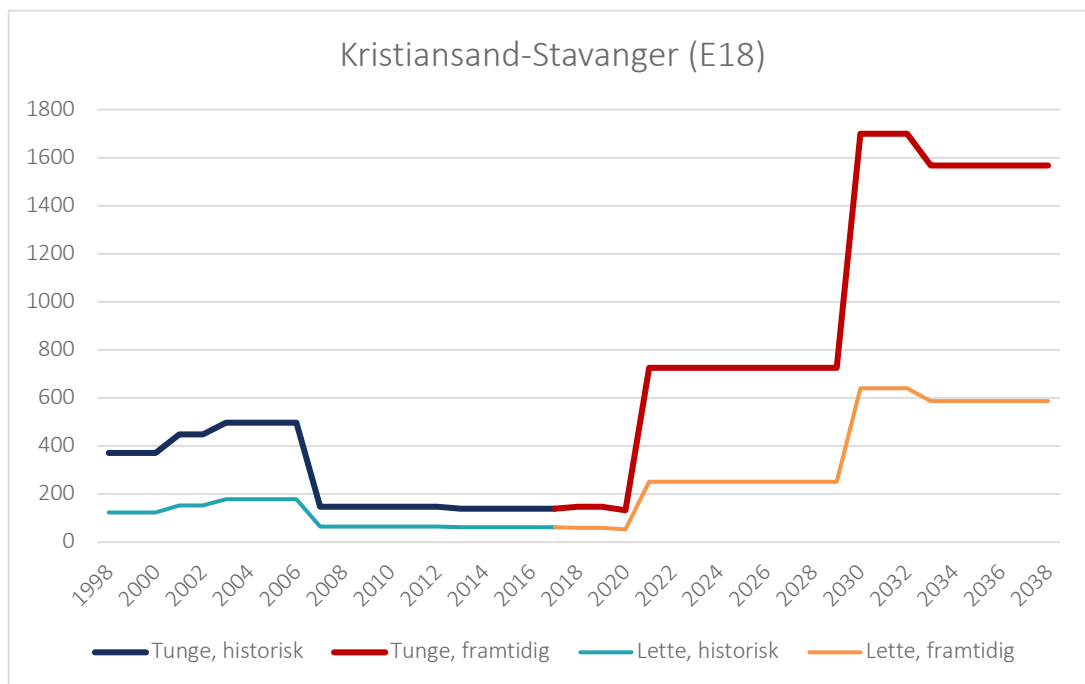
Kilde: Vista Analyse

Figur 5.4 viser historisk utvikling i bompengebelastning for strekningen Oslo – Kristiansand fra 1998 til 2017, og framskrivning for perioden fram til 2038. Framskrivningen er basert på aktive bomstasjoner, bompengeproposisjoner behandlet av Stortinget og (kjente) prosjekter som er under planlegging i Statens vegvesen og Nye Veier AS.

Av figuren går det fram at nivået på bompengene også på strekningen har økt betydelig i perioden 1998-2017 og vil fortsette å øke i perioden fram mot 2030.

5.1.5 Kristiansand - Stavanger

Figur 5.5 Bompengebelastning per tur for tunge og lette kjøretøyer på strekningen Kristiansand-Stavanger, 1998-2038. [2017-kroner]



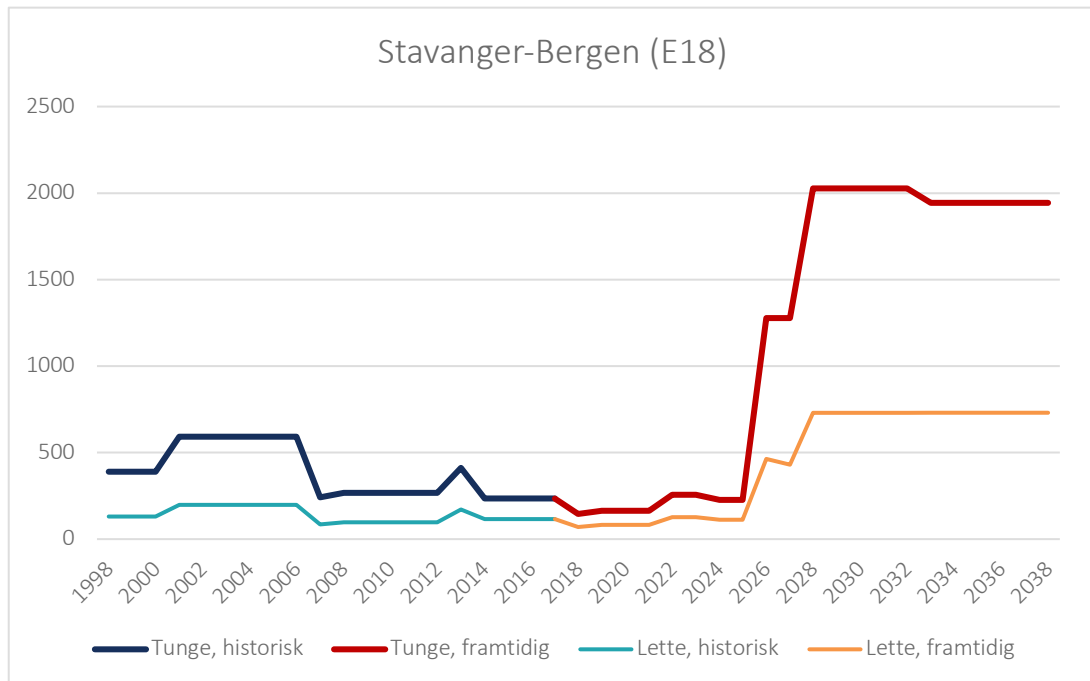
Kilde: Vista Analyse

Figur 5.5 viser historisk utvikling i bompengebelastning for strekningen Kristiansand-Stavanger fra 1998 til 2017, og framskrivning for perioden fram til 2038. Framskrivningen er basert på aktive bomstasjoner, bompengeproposisjoner behandlet av Stortinget og (kjente) prosjekter som er under planlegging i Statens vegvesen og Nye Veier AS.

Nivået på bompengene på denne strekningen er i dag redusert sammenliknet med tidligere år, men utbyggingen av E39 til motorveistandard vil kunne gi bompenger på 1.700,- kroner for tunge kjøretøyer på strekningen i 2030. Dette tilsvarer over 7,- kroner pr. km.

5.1.6 Stavanger - Bergen

Figur 5.6 Bompengebelastning per tur for tunge og lette kjøretøyer på strekningen Stavanger-Bergen, 1998-2038. [2017-kroner]



Kilde: Vista Analyse

Figur 5.6 viser historisk utvikling i bompengebelastning for strekningen Oslo – Trondheim fra 1998 til 2017, og framskrivning for perioden fram til 2038. Framskrivningen er basert på aktive bomstasjoner, bompengeproposisjoner behandlet av Stortinget og (kjente) prosjekter som er under planlegging i Statens vegvesen og Nye Veier AS.

Også på denne strekningen er bompengenivået redusert sammenliknet med tidligere år, men store ferjeavløsningsprosjekter som Rogfast og Hordfast (hvis prosjektet blir vedtatt) vil gi bompenger på 2.000,- kroner for tunge kjøretøyer på strekningen i 2030. Dette tilsvarer over 7,- kroner pr. km.

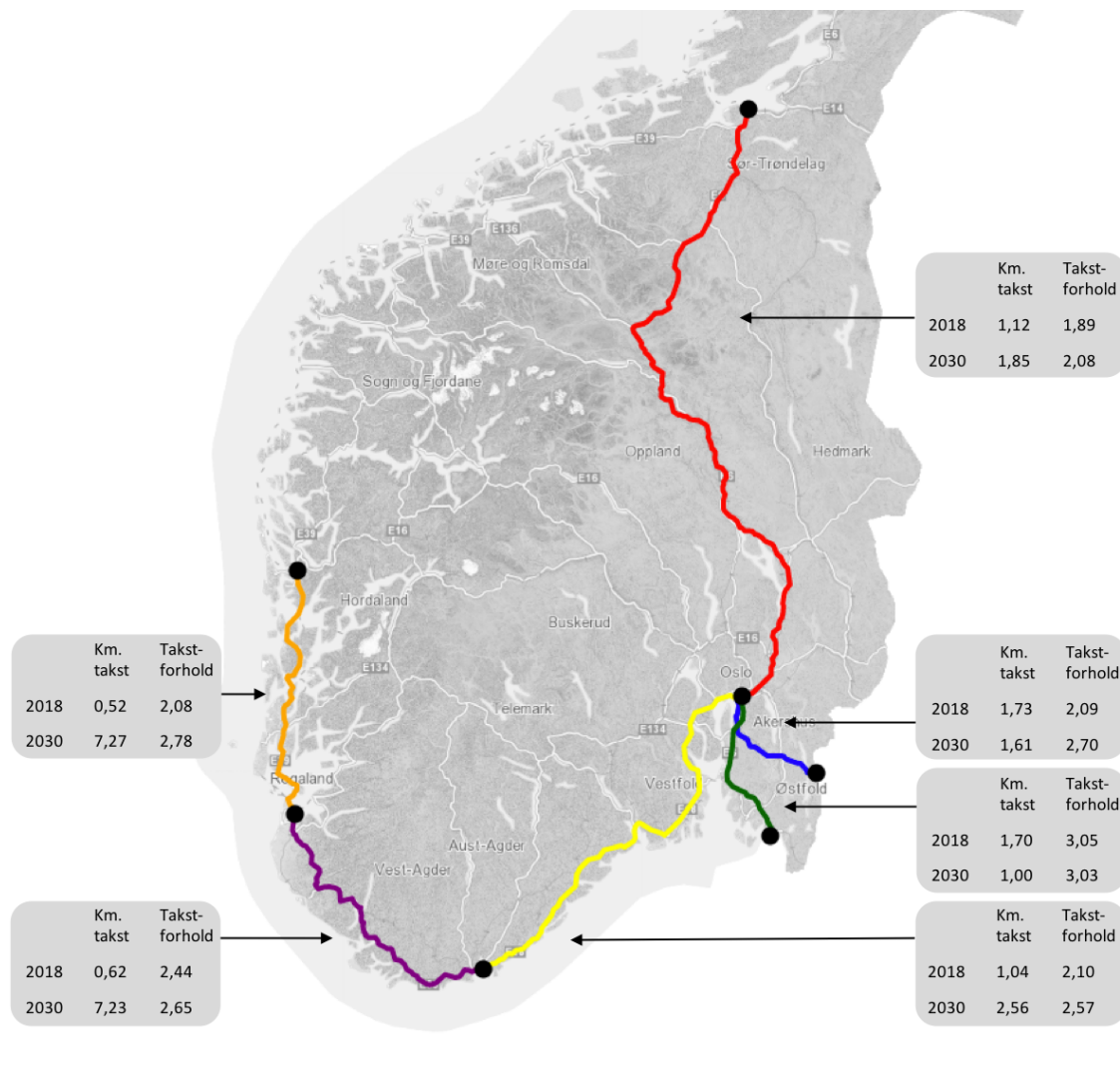
5.1.7 En samlet oversikt over takster og strekningskostnader

Figur 5.7 viser kilometertakster og takstforhold som impliseres av strekningskostnadene på de utvalgte strekningene, for 2017 og for 2030. Et takstforhold på eksempelvis 2,0 vil si at tunge kjøretøyer betaler 2 ganger taksten for lette kjøretøyer. Det fremgår at kilometertaksten øker for noen strekninger, mens den reduseres for andre. På E6 Oslo-Svinesund er det ikke lenger bompengeneinnkreving i 2030 basert på nåværende vedtak. Takstforholdet øker på fire av seks strekninger fram mot 2030, slik at tunge kjøretøyer betaler relativt mer enn lette i 2030 enn i 2017. På E18 i Østfold vil takstforholdet forbli uendret, basert på nåværende vedtak.

Samlet blir det økende forskjeller i bompengebelastning for tunge kjøretøyer mellom ulike deler av landet – og nivået blir klart høyest på strekningene Kristiansand-Stavanger og Stavanger-Bergen. På strekningen Stavanger-Bergen blir kostnadsøkningen for tunge kjøretøyer likevel

mindre enn det som framgår av figuren, siden sparte ferjekostnader (Rogfast og Hordfast) ikke inngår i beregningene.

Figur 5.7 Kilometertakst for tunge kjøretøyer og takstforhold mellom tunge og lette kjøretøyer på utvalgte hovedstrekninger for 2018 og 2030, basert på aktive bomstasjoner og vedtatte bompengeproposisjoner per utgangen av 2017. Kilometertakst er oppgitt i 2017-kroner.



Kilde: Vista Analyse

Beregningene i dette avsnittet er basert på grunntakst for tunge og lette kjøretøyer. Framskrivningene for framtidig nivå tar ikke hensyn til virkninger av endringer i rabatter for tunge og lette kjøretøyer (bompengereformen) eller av innfasing av nullutslippskjøretøyer.

5.2 Bompengereformen – økt belastning for tunge kjøretøyer?

Bompengereformen omfatter omorganisering av bompengesektoren ved at det etableres fem regionale bompengeselskap. Ved gjennomføring av reformen ble det også besluttet endringer i takst- og rabattstrukturen for bompengeprosjekter med sikte på å oppnå en standardisert rabattstruktur (Samferdselsdepartementet, 2015). De viktigste elementene er etter dette:

- Takstgruppe 2 (kjøretøyer med tillatt totalvekt over 3,5 tonn) skal, som hovedregel, betale det dobbelte av taksten for Takstgruppe 1 (kjøretøyer med tillatt totalvekt inntil 3,5 tonn¹¹), men med mulighet for lokale tilpasninger.
- Kjøretøyer i Takstgruppe 1 som er utstyrt med elektronisk brikke gis en rabatt på 20 pst. Det gis ikke rabatt for Takstgruppe 2.
- Det er anledning til å ha tak for antall passeringer det betales for i en periode og timesregel

Endringen innebærer avvikling av lokale rabattavtaler (hovedsakelig avtaler med rabatter på 10-50 pst. innrettet med sikte på å redusere belastningen for hyppige brukere).

I Nasjonal transportplan 2014-2023 ble det varslet en overgang til en rabatt på 10 pst. knyttet til brikkebruk for alle takstgrupper. Sammenliknet med dette vil derfor en endring til rabattsats på 20 pst. for lette kjøretøyer og ingen rabatt for tunge kjøretøyer bety at prisforholdet mellom takstgruppene endres. I tilfeller hvor grunntaksten for tunge kjøretøyer i utgangspunktet er det dobbelte av taksten for lette kjøretøyer endres prisforholdet mellom tunge og lette kjøretøyer til 2,5. Når grunntaksten for tunge kjøretøyer i utgangspunktet er det tredobbelte av taksten for lette kjøretøyer, endres prisforholdet til 3,75.

Regjeringen la til grunn at omleggingen til nytt takstsystem ikke skulle innebære en kostnads-overvelting fra lette til tunge kjøretøyer. Dette er siden konsekvent fulgt opp ved revisjon og forlengelse av avtaler om bompengerekrav knyttet til bypakker. For prosjekter utenfor byområdene er det en mer variert praksis: Det finnes eksempler på at det tas hensyn til at tungtrafikken forutsettes kompensert for endret rabattstruktur (Nord-Hordalandspakken), men i de fleste proposisjoner som er fremmet for finansiering av større utbyggingsprosjekter er det ikke tatt hensyn til konsekvensene for tungtrafikken. Dette gjelder blant annet Nordøyvegen og E16 Bjørum-Skaret hvor grunntakst for tunge kjøretøyer foreslås lik 2 * grunntakst for lette kjøretøyer. For E39 Rogfast og E39 Kristiansand Vest – Lyngdal Vest legges det opp til en grunntakst for tunge kjøretøyer tilsvarende 3 * grunntakst for lette kjøretøyer.

Gjennomføring av bompengereformen ser derfor ut til å bidra til en økt belastning for tunge kjøretøyer.

5.3 Næringslivet dekker kostnader ved å stimulere nullutslippsbiler

Bompengevedtak i Stortinget fattes som vedtak om gjennomsnittlig takstnivå for alle biler som passerer bomstasjonene. Videre vedtas forholdet mellom satser for lette biler og satser for tunge biler. Fram til nå har nullutslippsbiler vært fritatt for å betale bompenger. Fritaket er den del av en samlet pakke for å legge til rette for rask innføring av nullutslippsbiler i Norge.

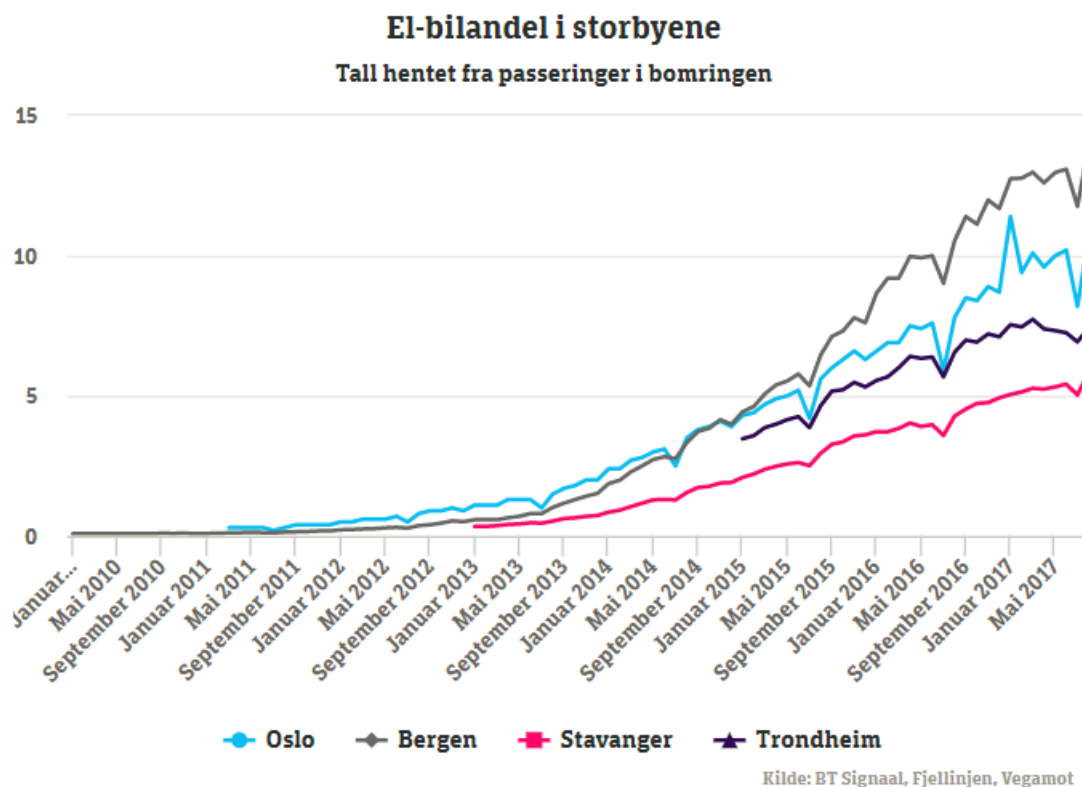
Fritak for bompenger har bidratt i stor grad til innfasingen av el-biler i den norske bilparken. Det illustreres ved at overgangen til nullutslippsbiler går raskere i områder med bompenger sammenliknet med områder uten bompenger. Høyest andel passeringer med nullutslippsbiler finner vi i områder hvor en stor andel av biltrafikken benytter strekninger med høyt takstnivå,

¹¹ Etter bompengereformen inkluderes bobiler o.l (kjøretøygruppe M1) i takstgruppe 1 selv om tillatt totalvekt er over 3,5 tonn.

som f.eks Finnfast. I tunnelen, som knytter Finnøy til fastlandet, utgjør elbiler nå mer enn 1/3 av alle passeringer.

Figur 5.8 viser utvikling i elbil-andeler over bomringene i de største byene i Norge. Av figuren går det fram at andelen øker raskest i Bergen, fulgt av Oslo, mens utviklingen går langsommere i Trondheim og Stavanger. Ved siden av bompengenivå (besparelse med nullutslippsbil), kan hastigheten i overgangen også være påvirket av kvalitet på kollektivtilbudet og av andre faktorer.

Figur 5.8 Utvikling i elbil-andeler i storbyene (prosent av alle passeringer)



Gjennom behandlingen av Meld.St. 1 (2016-2017) / Innst. 2S (2016-2017) er det åpnet for at fritak for bompenger for elbiler kan avgjøres lokalt. Stortinget har videre bedt regjeringen etablere en nasjonalt bindende regel om at nullutslippskjøretøyer ikke skal betale mer enn 50 pst. av takstene for konvensjonelle kjøretøyer. Det er varslet at regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med egen sak om dette.

5.4 Hva skjer framover?

Transportøkonomisk Institutt har gjort framskrivninger av den norske bilparkens sammensetning (Fridstrøm & Østli, 2016) i to ulike scenarier:

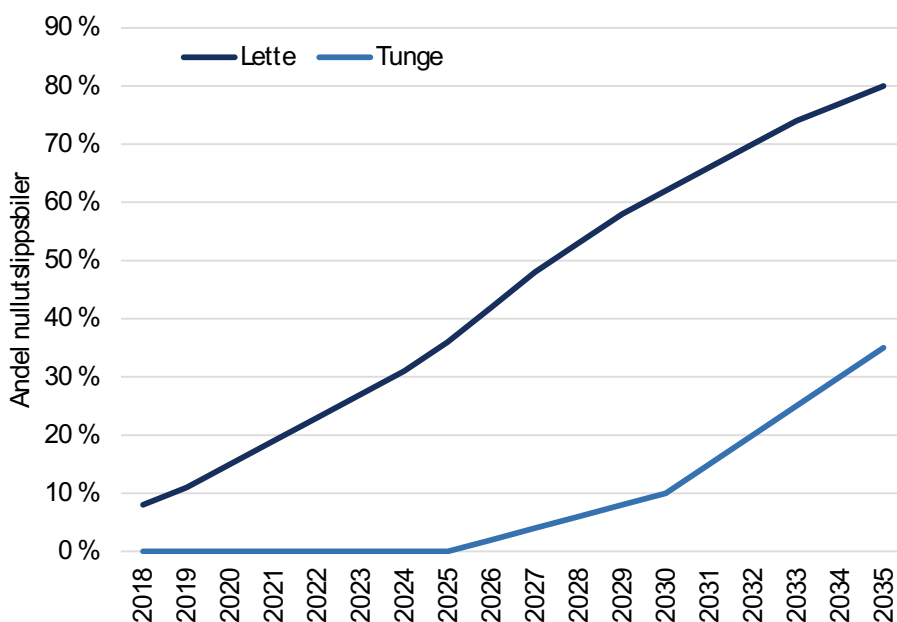
- Ultralavutslippsbanen: Basert på transportetatens grunnlagsdokument til NTP 2018-2029 hvor alle nye personbiler er nullutslippsbiler i 2025, alle nye varebiler er nullutslippsbiler i 2030 og halvparten av varebilene er batteridrevne/hydrogendrevne i 2030, resten av lastebilene er hybrider.

- Trendbanen: Markedsandeler for nye kjøretøyer fortsetter å utvikle seg omtrent på samme måte som i 2010-2015.

De to utviklingsbanene skiller seg fra hverandre ved ulik grad av teknologioptimisme. For lastebiler er trendbanen basert på nesten 100 pst. dieselandel fram til 2050, mens det i ultralavutslippsbanen forutsettes at hydrogendrevne lastebiler vil introduseres rundt 2025 og etter hvert få en dominerende rolle. For personbiler forutsettes at nullutslippsbiler (hovedsakelig el, etter hvert noe hydrogen) vil nå 100 pst. av salget i 2025.

Den teknologiske utviklingen for personbiler ser ut til å kunne gå raskt i årene framover, slik at det innen 2025 vil være et bredt utvalg av personbiler med nullutslippsteknologi hvor batterikapasitet framstår som en mindre begrensning enn i dag. Det er noe større usikkerhet knyttet til nullutslipp for lastebiler. «Ultralavutslippsbanen» framstår likevel nå som et mer realistisk scenario enn «Trendbanen».

Figur 5.9 Innfasing av nullutslippskjøretøyer basert på TØIs "Ultralavutslippsbane"



Kilde: Vista Analyse / TØI

Figur 5.9 viser beholdningen av nullutslippsbiler basert på Ultralavutslippsbanen. Av figuren går det fram at det i en lengre tidsperiode vil være store forskjeller i andelene av tunge og lette kjøretøyer med nullutslipp.

Slik bompengvedtakene er utformet vil senere innfasing av nullutslipp for tunge kjøretøyer enn for lette kjøretøyer bidra til å velte større deler av bompengene over på de tyngre kjøretøyene. Dette illustreres i Figur 5.10 hvor vi illustrerer utvikling i vektet (med/uten utslipp) kostnad per passering med innfasing av utslippsfrie kjøretøyer som i Ultralavutslippsbanen.

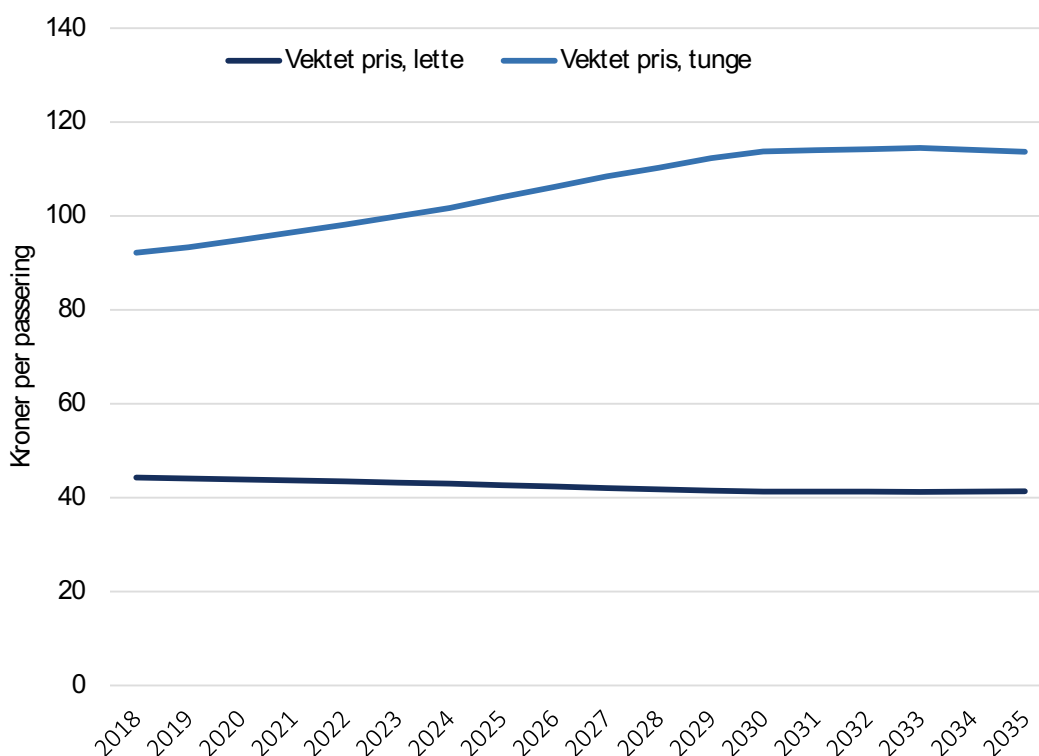
Eksemplet er basert på en gjennomsnittstakst på 50 kroner – og hvor det er forutsatt at taksten for tunge biler skal være det dobbelte av taksten for lette biler. Videre forutsettes en rabatt for

nullutslippsbiler på 50 pst., tilsvarende Stortingets forutsetning. Eksemplet baseres på en tungbilandel på 12 pst. av passeringene.

Med disse forutsetningene vil innfasing av nullutslippskjøretøyer i tråd med Ultralavutslippsbanen bidra til en økning i gjennomsnittstaksten på inntil 27 pst. for tunge biler, mens gjennomsnittstaksten for lette biler reduseres med om lag 7 pst.

Utslagene vil bli større på strekninger hvor takstforholdet mellom tunge og lette biler er større. Med takst for tunge tilsvarende 3 * takst for lette biler må gjennomsnittstaksten for tunge biler øke med 68 pst. Med takstforhold 3,75 må gjennomsnittstaksten for tunge biler øke med opp til 92 pst.

Figur 5.10 Utvikling i kostnad per passering gitt «Ultralavutslippsbanen»



Kilde: Vista Analyse

Virkningene av innfasing av nullutslippsbiler avhenger også av tungbilandelen på strekningen. Høyere tungbilandel bidrar til å begrense nødvendig takstøkning, mens lavere tungbilandel gir høyere takstøkning for tunge biler.

Beregningene baseres på Stortingets forutsetning om at nullutslippsbiler ikke skal betale mer enn 50 pst. av takstene for biler med utslipp. Med høyere betaling for nullutslippsbiler vil belastningen for tunge kjøretøyer bli mindre, tilsvarende vil den bli høyere dersom dagens praksis med fullt fritak videreføres.

5.5 Eksempel Rogfast

I foregående avsnitt har vi gjennomgått hvordan utviklingen i næringslivets andeler av bompengebetingene særlig påvirkes av:

- Andelen tunge kjøretøyer i bomsnittene
- Takstforholdet mellom tunge og lette kjøretøyer
- Rabattsatser for tunge og lette kjøretøyer
- Rabatter for nullutslippskjøretøy/lavutslippskjøretøyer

E39 Rogfast er det første ferjeavløsningsprosjektet i ambisjonen om ferjefri E39 mellom Stavanger og Trondheim. Når den åpnes vil den være verdens lengste (26,7 km) og dypeste (392 meter under havoverflaten) undersjøiske tunnel.

I proposisjonen (Samferdselsdepartementet, 2017) nevnes ikke forutsetningen om at næringslivets belastning ikke skal øke som følge av omleggingen av rabattstrukturen for tunge og lette kjøretøyer (Samferdselsdepartementet, 2015). Det vises til hovedregelen om at taksten for tunge kjøretøyer skal være det dobbelte av taksten for lette kjøretøyer, men – i tråd med lokalpolitiske vedtak – legges det til grunn tredobbel takst for tunge kjøretøyer. Det vises til at dette er mest i samsvar med dagens ferjetakststruktur og at næringstransporten vil ha stor nytte av et ferjefritt samband. Går vi til optimal skatteteori (kap. 2) skal ikke næringstransporter betale fiskale brukeravgifter utover de marginale kostnadene ved veibruk.



De lokalpolitiske vedtakene (om tredobbel takst for tunge kjøretøyer) ble fattet før endringen i rabattstruktur – og det ble lagt til grunn rabatter på 10 pst. både for tunge og lette kjøretøyer.

Bompengeprosjekter skal normalt nedbetales i løpet av 15 år, men det blir åpnet for nedbetalingsperiode på 20 år i spesielle tilfeller. For Rogfast er det lagt til grunn en nedbetalingsperiode på 20 år, det vises til at dette er tilfelle også i flere andre ferjeavløsningsprosjekter.

Samferdselsdepartementet kommenterer at det er vanskelig å se for seg at fullstendig fritak for elbiler lar seg kombinere med det forutsatte bompengebidraget til prosjektet. Det forutsettes derfor at eventuelle endringer i takstretningslinjene for bompengebetaling for elbiler blir lagt til grunn.

Tekstramme 5.1 Rogfast

Lengde: 26,7 km tunnel mellom Harestad i Randaberg kommune og Arsvågen i Bokn kommune

Planlagt åpning: 2025/2026

Innkrevingsperiode: 20 år

Andel bomfinansiering: 80 pst.

Tunge kjøretøyer: 12 pst. av all trafikk

Gjennomsnittstakst: 374,- kroner

Lette kjøretøyer: 350,- kroner (280,- kroner med gyldig brikke)

Tunge kjøretøyer: 1.050,- kroner (ingen rabatt med brikke)

Kilde: Prop. 105 S (2016-2017), Samferdselsdepartementet

Sammenliknet med de generelle retningslinjer som ligger til grunn for bompengeprosjekter, øker andelen av bompengefinansieringen av Rogfast som følge av lokalpolitiske vedtak og Stortingets vedtak. Basert på en forutsatt gjennomsnittlig pris per passering på 374,- kroner, skulle andelen finansiert av tunge kjøretøyer utgjøre 22 pst. (basert på en andel tunge kjøretøyer på 12,2 pst.). Via lokalpolitisk vedtak og Stortingsvedtak har finansieringsandelen for de tunge kjøretøyene økt til 34 pst. - før det tas hensyn til virkninger av overgang til nullutslippskjøretøyer. Hvis vi legger til grunn en innfasing av nullutslippsteknologi i tråd med TØIs «Ultralavutslippsbane» (Figur 5.9), vil andelen som finansieres av tunge kjøretøyer vokse ytterligere til 42 pst.

Figur 5.11 Priser pr. passering, takstforhold og andel som finansieres av tunge kjøretøyer, Rogfast. Basert på forutsetning og gjennomsnittlig pris pr. passering på 374,- kroner (2016)

	Retningslinjer	Lokal-politisk vedtak	Stortingets vedtak	2035, utslippsfri	2035, med utslipp
Kroner per passering, lette kjøretøyer	333,-	301,-	280,-	207,-	414,-
Kroner per passering, tunge kjøretøyer	667,-	902,-	1.050,-	776,-	1.551,-
Takstforhold Tunge/Lette	2	3	3,75	3,75	3,75
Andel finansiert av tunge kjøretøyer	22 %	29 %	34 %	42 %	

Kilde: Vista Analyse

5.6 Oppsummering, strekningskostnader

Vi har i dette kapitlet sett på historisk utvikling i bomkostnader for tunge kjøretøyer. Videre forsøker vi å belyse hvordan omfanget av samlet nivå på bompenger og fordelingen mellom tunge og lette kjøretøyer vil utvikles i årene framover. Vår gjennomgang gir grunnlag for følgende konklusjoner:

1. Vi finner at samlet omfang av vedtatte og planlagte veiprojekter som forutsettes helt eller delvis bomfinansiert vil øke – til dels betydelig – på et flertall av strekningene vi har undersøkt.
2. På Østlandet (Oslo-Svinesund, Oslo-Ørje) vil omfanget av bompenger reduseres. Det blir dermed også større forskjeller mellom ulike strekninger.
3. Tungebilandelen på nye strekninger er på nivå med, eller noe lavere, sammenliknet med tungebilandelen på dagens bomstrekninger. Godsanalyser tyder på en vekst i tungtransporten framover. Vi har forholdt oss til dagen situasjon.
4. Regjeringens forutsetning om at belastningen for tunge kjøretøyer ikke skulle økes som følge av endringen i rabattstruktur (Bompengereformen) er i liten grad fulgt opp i senere bompengeproposisjoner. Når det tas hensyn til rabatter har prisforholdet mellom tunge og lette kjøretøyer økt etter gjennomføring av Bompengereformen.
5. Lavere takster (eller gratis passering) for nullutslippsbiler bidrar til en overvelting av kostnader fra lette kjøretøyer til tunge kjøretøyer. Graden av overvelting avhenger av tempo i overgang til nullutslippsteknologi for tunge og lette kjøretøyer.

6 Garantiansvar fylke og stat

Hovedformålet med bompengefinansiering er å få til raskere utbygging av infrastruktur på vei. I tillegg er det, som vist innledningsvis, åpnet for å bruke bompenger på andre områder, som å styrke kollektivtransport i byområder.

Innenfor veisektoren finansieres infrastrukturen, som tidligere nevnt, delvis over statsbudsjettet og delvis gjennom brukerfinansiering (bompengeprojekter). Vi har redegjort for nytteprinsippet som en slags hovedregel for bompengeprojekter: De som betaler bompenger, skal ha nytte av prosjektet. Prinsippet går også den andre veien, de som har nytte av veien, skal betale. Prinsippet brukes ofte som begrunnelse for at næringstransporter betaler en høyere pris for å bruke en vei enn husholdningene. Vi har vist foran at dette strider mot prinsippene for optimal beskatning. I tillegg kan det synes som om en streknings betalingssevne er mer avgjørende for valg av bompengefinansiering og takster, enn om finansieringsløsningen og takstene er på et riktig nivå vurdert fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.

I og med at bompengefinansiering benyttes til å framskynde et prosjekt innebærer det også at den delen av prosjektet som bompengefinansieres krever låneopptak. Låneopptak i veisektoren skjer vanligvis ved at et bompengeselskap inngår en avtale med Vegvesenet om innkreving av bompenger for en gitt strekning. Rammene for betalingsattsene fastsettes med sluttbehandling i Stortinget etter lokalpolitisk behandling. Avtalen gir grunnlag for at bompengeselskapet kan ta opp lån for å finansiere et investeringsprosjekt, og deretter nedbetale lånet gjennom bompenger. Fylkeskommunen stiller som hovedregel lånegaranti og bidrar således til at bompengeselskapene oppnår gunstige lånevilkår. Investeringsprosjekter med styrings- og kostnadsramme behandles i Stortinget. I bompengeprojekter i regi av Nye Veier er det staten ved Samferdselsdepartementet som garanterer for lånet.

I dette kapitlet ser vi nærmere på gjeldsoppbyggingen knyttet til bompengeprojekter. Vi starter med en kort presentasjon av hovedargumentene som har vært brukt i debatten om lånefinansiering og flerårige budsjetter, før vi viser utviklingen i bomselskapenes samlede gjeldsbelastning. Deretter viser vi fylkeskommunenes garantiforpliktelser per utgangen av 2016. Oversikten er basert på fylkeskommunenes årsregnskaper.

6.1 Hvorfor lånefinansiere statlige og fylkeskommunale veiprojekter?

Lånefinansiering av veiprojekter på statlig nivå, har særlig vært drøftet for store utbyggingsprosjekter der gevinstene strekker seg over flere år. Hensikten med å lånefinansiere er normalt å gi virksomheten (Statens vegvesen / Nye Veier) tilgang på finansiering for flere år framover, uten at dette belaster budsjetttrammene med hele investeringskostnaden i den perioden investeringen gjennomføres. En forutsigbar prosjektfinansiering er en viktig betingelse for en effektiv og raskere utbygging enn et tilfelle der prosjektene må forholde seg til årlige budsjettprioriteringer. Dette bidrar også til å redusere tiden fra prosjektkostnadene begynner å løpe til nytterealiseringer, noe som øker prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

I stedet for at hele investeringskostnaden, for et prosjekt med en antatt levetid på 40 år belaster offentlige budsjetter i investeringsfasen, kan prosjektet belastes for avdrag og renter på lånet i årene som kommer. Disse kan i prinsippet trekkes fra senere bevilgninger som ville gått til sektoren, eller eventuelt en bestemt veistrekning. Lånet kan også tilbakebetales gjennom brukerbetaling, eller i en kombinasjon med bevilgninger over statsbudsjettet.

Lånefinansiering kan betraktes som en form for flerårig budsjettering. Med tilbakebetaling over statsbudsjettet vil nødvendigvis framtidige budsjetter belastes og være bundet opp til en samferdselsinvestering. Dette betyr mindre til andre formål under statsbudsjettet dersom handlingsregelen skal følges. Om dette over tid vil ha betydning for det samlede investeringsnivået i samferdselssektoren, avhenger av hvilke politiske prioriteringer som til en hver tid gjøres.

I Norge er fylkeskommunene den største garantisten bak bompengeselskapenes låneopptak. Garantiansvaret skal godkjennes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hvor stort det samlede låneopptaket i forbindelse med veiprosjekter til en hver tid er, er lite transparent sammenliknet med forpliktelser som ligger i statsbudsjettet. Samlet gjeldsoppbygning i veisektoren synes heller ikke å være et hensyn som vektlegges ved behandling av bompengefinansieringsprosjekter i Stortinget. I og med at gjelden er plassert på bompengeselskapene, framkommer ikke gjeldsoppbyggingen i offentlige budsjetter. Risikoen ved garantiansvaret regnes som lav i og med at nedbetalingen er knyttet til en inntektsstrøm (trafikk) som regnes som rimelig sikker dersom det tas hensyn til mulighetene for å forlenge innkrevingsperioden. En økende andel nullutslippsbiler med rett til fripasseringer eller rabatterte passeringer, kan ha økt bompengeselskapenes betalingsrisiko.

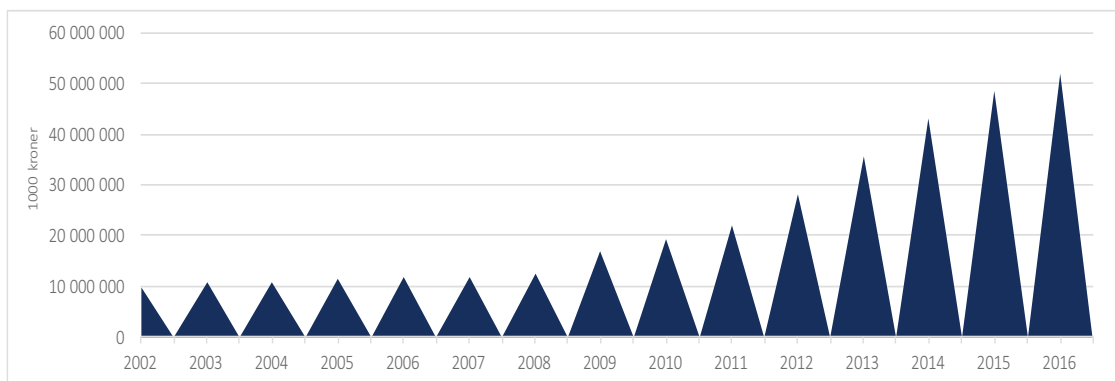
Finansdepartementet har ved flere anledninger understreket at staten ikke har behov for å låne til prioriterte formål. For eksempel uttrykte Finansminister Sigbjørn Johnsen i Stortingets spørretime 23.11.2011, at:

Tekstramme 6.1 Finansminister Sigbjørn Johnsen i Stortingets spørretime 23.11.2011

Bompengefinansiering har kommet for å bli. Det er en form for forskuttering for å få prosjekter i gang bl.a., men det er en viktig del av finansieringen av viktige og tunge veiprosjekter. Poenget med en mulig opplåning i tillegg er at den norske staten faktisk ikke har behov for å låne til viktige prioriterte formål. Det viktigste vi kan gjøre da, er å prioritere slike investeringer over statsbudsjettet, og det er det full mulighet til innenfor en ramme på om lag 1 000 mrd. kroner

Etter 2011 ser vi likevel en klar økning i samlet gjeld i forbindelse med veiutbygging i kombinasjon med bompengefinansiering. Gjelden framkommer som gjeld hos bomselskapene. En oversikt over utbredelsen av låneopptak og gjeld knyttet til veiprosjekter med bompengeinnkreving i Norge for perioden 2002 til og med 2016, er vist i Figur 6.1. Oversikten viser at gjeldsoppbyggingen nærmest er mer enn firedoblet (målt i løpende kroner) i løpet av de siste ti årene. Per utgangen av 2016 var den samlede gjelden til bomselskapene på 52 mrd. kroner (Statens vegvesen, 2018).

Figur 6.1 Utviklingen i bomselskapenes samlede lånegjeld 2002-2016



Etter forvaltningsreformen som trådte i kraft 1. januar 2010, der om lag 17 000 km. riksveg med tilhørende sykkelvei ble overført til fylkeskommunen, og fylkeskommunen fikk fullt prioriterings- og finansieringsansvar for fylkesveiene, ser vi at fylkeskommunene også i større grad enn tidligere opptre som garantister for bomselskapenes låneopptak. Etter forvaltningsreformen ser vi en økende bruk av lånefinansiering i veisektoren, både for riks- og fylkesveier. Hvorvidt økningen har sammenheng med forvaltningsreformen eller om utviklingen i gjeldsoppbyggingen hadde skjedd uansett, er uvisst.

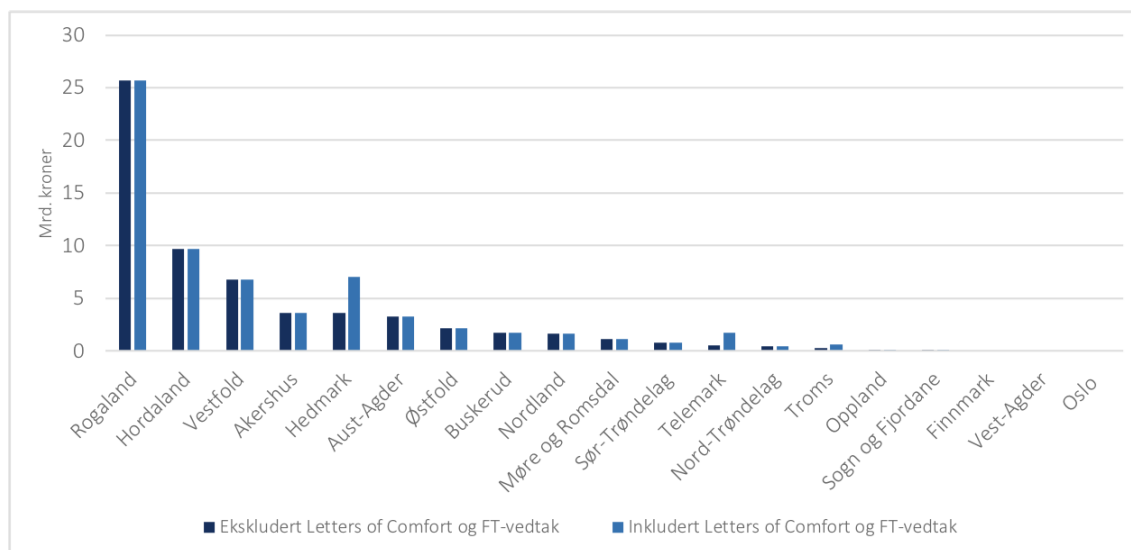
6.2 Fylkeskommunenes garantiansvar

Figur 6.2 viser en oversikt over garantiansvar ved utgangen av 2016 overfor bompengeselskaper i landets Fylkeskommuner. De mørkeblå søylene viser aktive garantier, ekskludert Letters of Comfort¹² og Fylkestingsvedtak som avventer statlig godkjenning. De lyseblå søylene viser samlet garantiansvar medregnet disse. Fylkeskommunene er sortert synkende etter de blå søylene.

Av figuren fremgår det at Rogaland fylkeskommune skiller seg ut med et omfattende garantiansvar. Dette skyldes hovedsakelig garanti for prosjektene E39 Rogfast (16 mrd.), Bypakke Nord-Jæren (7 mrd.) og Ryfast (1,9 mrd.). I Vestfold utgjør videre utbygging av E18 det meste av garantiansvaret, mens det i Hedmark er videre utbygging av E6 Gardermoen-Moelv, samt Rv3/Rv25 Hamar-Elverum som sammen utgjør det meste av garantiansvaret. I andre enden av figuren har fylkeskommunene Oppland og Sogn og Fjordane kun marginalt garantiansvar, mens Finnmark, Vest-Agder og Oslo ikke har registrert noe garantiansvar knyttet til veiutbygging per utgangen av 2016.

¹² En erklæring fra et morselskap (her: Fylkeskommunen) til utlåner om støtte for et datterselskaps låneopptak (her: bompengeselskapet), men uten de juridiske forpliktelser et ordinært garantiansvar medfører. (Kilde: Investopedia.com)

Figur 6.2 Fylkeskommunalt garantiansvar overfor bompengeselskaper, med og uten Letters of Comfort og Fylkestingsvedtak, i mrd. kroner per utgangen av 2016.



Kilde: Vista Analyse

Så langt foreligger det ikke tall over fylkeskommunenes garantiansvar per utgangen av 2017.

6.3 Bindinger i statlige budsjetter

Statsbudsjettet redegjør for bindinger i statlige budsjetter. Per 1. januar 2018 viser oversikten at bindingene knyttet til fullføring av vedtatte prosjekter utgjør om lag 58 mrd. kr. Om lag 35,7 mrd. kr. skal dekkes med statlige midler. Det innebærer at 39 pst. av disse prosjektene finansieres med andre midler, noe som i praksis betyr bompenger og lånefinansiering.

Med budsjettforslaget for 2018 vil bindingene pr. 31. desember 2018 utgjøre om lag 47 mrd. kr. Av dette skal om lag 27,2 mrd. kr dekkes med statlige midler. Inkludert refusjonsavtaler som ventes inngått før 2018, vil de totale statlige bindingene utgjøre om lag 29,6 mrd. kr. I tillegg kommer statens forpliktelser knyttet til oppfølging av vedtatte bompengepakker og tidligere gjennomførte OPS-prosjekter.

6.3.1 Staten garanterer for Nye Veier

Nye Veier AS legger opp til å finansiere i størrelsesorden 48 mrd. kr med bompenger. Selskapet er som nevnt selv ansvarlig for å legge til rette for lokale prosesser som sikrer lokalpolitisk tilslutning til bompengefinansieringen. Nye Veier sin utbygging er styrt av likviditeten til selskapet, noe som betyr at utbyggingstakten til selskapet avhenger av i hvor stor grad selskapet lykkes med å oppnå kostnadsreduksjoner i sine utbygginger.

I selskapets oppstartportefølje skulle det bygges ut senest innen 20 år og med en samlet kostnad på 130 milliarder kroner. Porteføljen består av følgende prosjekter:

- E39 Lyngdal - Ålgård i Vest-Agder og Rogaland
- E18/E39 Kristiansand - Søgne - Lyngdal i Vest-Agder

- E18 Langangen - Grimstad i Telemark og Aust-Agder
- E6 Kolomoen - Moelv i Hedmark
- E6 Moelv - Lillehammer - Ensby i Hedmark og Oppland
- E6 Ulsberg - Melhus i Sør-Trøndelag
- E6 Ranheim - Åsen i Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag

Selskapets utbygging finansieres med statlige midler og bompenger. Selskapet kan også ta opp kortsiktige lån fra staten, og bompengeselskaper kan ta opp lån og stille midler til disposisjon for selskapet. Selskapet vil få forutsigbar finansiering garantert av staten gjennom årlige fullmakter, slik at selskapet kan inngå utbyggingskontrakter.

6.3.2 Likebehandling av fylker og veiselskaper?

Det kan stilles spørsmål ved hvor hensiktsmessig det er at fylkeskommunene må stille garantier for utbyggingsprosjekter i riksveinettet. Dette kan gi en tilfeldig fordeling av gjeldsforpliktelser i fylkeskommunene, avhengig av veiutbyggingsbehov i det enkelte fylke. Det er vanskelig også vanskelig å se begrunnelsen for at fylkeskommunene i det hele tatt skal måtte garantere for veiprosjekter som er statens ansvar. Det er også en utfordring at gjeldsforpliktelsene knyttet til riksveinettet som fylkeskommunene garanterer for ikke kommer fram i statsbudsjettet. Vår vurdering er at dette kan gi medføre styringsutfordringer når offentlig midlere skal fordeles.

7 Konklusjoner og anbefalinger

I dette kapitlet oppsummerer vi de viktigste hovedfunnene og svarer ut problemstillingene gitt i innledningen.

7.1 Totalbelastningen for brukerbetaling og særavgifter er redusert

Kartleggingen viser at statens proveny fra særavgiftene i veisektoren er redusert med 10 mrd. kroner bare i løpet av de siste fem årene. Reduksjonen i særavgiftene er større enn økningen i de samlede bompengekostnadene for samme periode.

Reduksjoner i provenyet fra særavgiftene kombinert med en vekst i bompengeinntektene har vært et mønster gjennom de siste ti årene. De største reduksjonene kommer som følge av omleggingen av engangsavgiften for personbiler fra 2007, og en stadig økende andel nullutslippsbiler som er fritatt fra engangsavgift. Nullutslippsbiler betaler hverken engangsavgift eller bompengavgifter. Disse avgiftsreduksjonene kommer i all hovedsak husholdningene til gode. Husholdningene har den desidert største andelen av personbilene når privat leasing inkluderes. Det er også husholdningene som i første rekke nyter godt av avgiftsfritaket på nullutslippsbiler i personbilmarkedet. Dette skyldes at dagens nullutslippsbiler i større grad tilfredsstillende husholdningenes behov enn næringslivets behov, og at insentivene for å stimulere overgangen til nullutslippsbiler er rettet mot husholdningssektoren.

7.1.1 Innbetaling av CO₂- og veibruksavgift er redusert, men næringslivets andel øker

Provenyet fra veibruksavgiften på bensin- og diesel er også redusert. Dette skyldes en kombinasjon av mer effektive forbrenningsmotorer, justeringer i veiavgiften og en økning i andelen nullutslippsbiler. Nullutslippsbiler betaler i dag ikke veibruksavgift.

Provenyet fra CO₂-avgiften på drivstoff har økt, dette skyldes en økning i CO₂-andelen i veibruksavgiften. CO₂-avgiften tilsvarer i dag 500 kroner/tonn CO₂. Samlet sett har summen av veibruksavgift og CO₂-avgift vært relativt stabil de siste 10 årene. Effektivisering i kjøretøyt teknologi gir lavere avgifter per kjørte km. Fritaket fra veiavgiften for nullutslippsbiler kommer også i hovedsak husholdningene til gode som følge av at tilbudet av nullutslippsbiler egnet til næringstransporter fremdeles er begrenset, og på langt nær dekker næringslivets behov.

I følge SSB betalte næringslivet om lag 40 pst. av bilavgiftene i 2015. Denne andelen øker, både for engangsavgiften og veibruksavgiften, inkludert CO₂-avgiften. Dette skyldes igjen at husholdningene i større grad enn næringslivet kan velge kjøretøyer som er fritatt fra denne avgiften. Våre beregninger viser at inntektene fra veibruks- og CO₂-avgiften vil halveres innen 2030. Avgiftsinntektene fra tunge kjøretøyer vil i følge våre beregninger øke fram til 2025, og vil deretter avta, gitt våre forutsetninger om en utvikling på tilbudssiden som gjør det mulig for en større andel av næringstransporten å tilpasse seg med biler som ikke betaler avgift (se Figur 3.7. side 40).

Stadig mindre treffsikre særavgifter og en større andel med fritak gir effektivitetstap

Særavgiftene i veisektoren har to formål; i) de skal skaffe inntekter til staten og ii) korrigere for eksterne kostnader som miljøskader, kø, veislitasje og ulykker.

Engangsavgiftens hovedformål er skaffe inntekter til staten. I tillegg er den utformet slik at lave CO₂-utslipp og lav vekt favoriseres. Avgiften har en trinnvis progressiv utforming, dvs. at jo høyere CO₂-utslipp dess mer betales det per gram CO₂. Nullutslippsbiler er fritatt fra engangsavgiften. Utformingen av engangsavgiften gir effektivitetstap for samfunnet sammenliknet med et tilfelle der avgiften utformes i hht. kravene til en optimal avgift (jf kap. 2). Engangsavgiften gir vridningseffekter, og er også utformet slik at en stadig større andel av bilkjøperne ikke betaler avgift. Skattegrunnlaget reduseres dermed, noe som vises i fallende inntekter til staten fra engangsavgiften. Gjennomsnittlig betalt avgift for de som inngår i avgiftsgrunnlaget faller også. Dette demper avgiftens vridningseffekter og dermed også effektivitetstapet, men kompenserer ikke for at stadig færre inngår i skattegrunnlaget med påfølgende vridninger og fordelingsvirkninger.

Behov for en revurdering når næringslivet betaler en økende andel av en fiskal, vridende avgift

Salgsstatistikken indikerer at det i første rekke er husholdningene som har fått fordeler av omleggingen av engangsavgiften fra 2007. Varebiler og minibusser til bruk i næringslivet betaler lavere engangsavgifter enn personbiler, mens tyngre kjøretøyer er fritatt for engangsavgift. Vi viste i kapittel 2 at vareinnsats i hht. optimal skatteteori ikke skal betale fiskale avgifter. Kjøretøyer brukt til næringsvirksomhet skal derfor prinsipielt sett ikke betale engangsavgift begrunnet i fiskale hensyn. Personbiler brukt til næringsvirksomhet betaler engangsavgift. Dette begrunnes med at det vil være vanskelig å skille på bruken av personbiler, og å hindre at biler registrert til næringsvirksomhet brukes til private reiser. Dette er rasjonelt og nødvendig for å hindre lekkasjer. Dersom engangsavgiftens utforming gjør at biler som er egnet til næringsvirksomhet betaler en høyere avgift enn biler som av ulike grunner er mindre egnet til næringsvirksomhet, reduseres avgiftens effektivitet ytterligere. Når en økende andel av en fiskal særavgift kommer fra næringsaktører, bør utformingen av avgiften revurderes.

Færre betaler veibruksavgift, og statens inntekter faller

Veibruksavgiften og CO₂-avgiften på bensin og diesel er bruksavhengige avgifter rettet mot kostnader ved veibruk (ulykker, lokale utslipp, veislitasje, kø, etc). Med en stadig større andel nullutslippsbiler vil inntektene fra avgiften falle, og en økende andel av veitrafikken vil ikke betale for kostnadene ved bruk av vei. Gitt uendrede satser vil statens inntekter fra denne avgiften falle fra et nivå på 20 mrd. kroner i dag til 8 mrd. kroner i 2035. Næringsandelen i innbetalte avgifter vil øke.

Større kjøretøyer betaler omregistreringsavgift og vektårsavgift. Den siste består av en vektgradert årsavgift og en miljødifferensiert årsavgift. Den vektgraderte årsavgiften skal ta hensyn til veislitasje, mens den miljødifferensierte årsavgiften utformes med utgangspunkt i vekt og utslippskrav. Disse avgiftene er i kategoriene regulerende avgifter og supplerer dermed

veibruksavgiften på diesel og bensin der formålet er å korrigere for marginalkostnadene ved veibruk. I og med at avgiftene ikke er knyttet til bruk, er de lite treffsikre.

Veibruksavgift på bensin og diesel er lite treffsikre

Veibruksavgiften på bensin treffer tålelig bra på gjennomsnittet, mens dieseler ikke dekker de gjennomsnittlige marginalkostnadene ved bruk av dieselmotorer. Dette skyldes at kjøring i by og tettsteder, inkludert kø gjennom byer, inngår i gjennomsnittet. Skadepåkostnadene ved utslipp fra dieseler i by drar opp de gjennomsnittlige skadepåkostnadene ved lokale utslipp. Nullutslippsbiler betaler ikke veibruksavgift og dekker dermed ikke sine marginale kostnader ved veibruk. Avgiftens treffsikkerhet vil svekkes over tid blant annet som følge av at en større andel av trafikken fritas fra veibruksavgift. En avgift på drivstofforbruk gjør det heller ikke mulig å differensiere mellom ulike kjøretøyer, når og hvor de kjører, fart, kø- og ulykkeskostnader.

CO₂-avgiften er treffsikker og reflekterer høye klimaambisjoner for transportsektoren

CO₂-avgiften er treffsikker, men tilsvarer en kvotepris for utslipp i veisektoren på 500 kroner per tonn. Dette er nesten 10 ganger høyere enn dagens kvotepris innenfor EU ETS. En høy CO₂-pris reflekter en høy klimaambisjon for sektoren. CO₂-utslipp er også priset i engangsavgiften for personbiler med en progressiv sats. Dette gir en dobbeltbeskatning av CO₂-utslipp for personbiler, i tillegg til at den bruksavhengige CO₂-prisen er høy.

Gapet mellom kostnader og inntekter øker

I følge (TØI, 2014, revidert 2016) var de samlede marginalkostnadene uten CO₂-kostnader på om lag 24 mrd. 2012-kroner i 2011. En større elbilandel og lavere dieselandel gjør at de marginale kostnadene i 2018 vil være lavere. Det er likevel grunn til å anta at gapet mellom de samlede marginalkostnadene fra veitrafikk og inntektene fra veibruksavgiften vil øke som følge av at færre betaler for seg. Næringstransporter betaler en økende andel av veibruksavgiften, men over tid vil også næringstransporter få en lavere avgiftsbelastning. Veibruksavgiften på diesel dekker ikke de gjennomsnittlige marginalkostnadene fra dieselmotorer. Nullutslippsbiler har mange av de samme marginalkostnadene som dieseler (køkostnader, veislitasje, ulykker, etc), men betaler ikke i veibruksavgift. Marginalkostnadene varierer med når, hvor og hvordan det kjøres. En avgift på drivstofforbruket vil derfor være begrenset treffsikker, og i beste fall kun være riktig på et gjennomsnittsnivå. Miljø- og tidsdifferensiert bompengesatser kan i prinsippet korrigere for svakhetene i drivstoffavgiftene. Dette gjøres til en viss grad i enkelte bomringer, men også i bomringene svekkes effektiviteten i den regulerende delen av bompengebetalingen av at nullutslippsbiler fritas.

Fiskale særavgifter og fiskalt begrunnet bompenger er utformet etter ulike prinsipper

De fiskale særavgiftene er langt på vei utformet etter prinsippet i optimal skatteteori om at vareinnsats og kryssleveranser ikke skal beskattes. Unntaket er engangsavgiften for personbiler der hensynet til lekkasjer gjør at en ordinær personbil som brukes i næringsammenheng beskattes på samme måte som private biler. Dette er ikke tilfelle i bompengeprojekter der

tungtransport betaler 2-3 ganger mer enn personbiler. Næringslivet finansierer dermed en større andel av bompengeprojektene enn det skatteteorien sier er optimalt.

Observerte utfordringer forsterkes ved overgangen til ikke-fossile drivstoff

Utfordringene ved dagens særavgifter, både de som er fiskalt begrunnet og de som er begrunnet i eksterne kostnader som miljøskader, kø, veislitasje og ulykker, vil forsterkes framover som følge av overgangen til ikke-fossile drivstoff. En stadig økende andel av kjørte kilometer vil være fritatt fra å betale for sine kostnader ved bruk av vei, noe som også innebærer at næringslivet vil betale en økende andel av de samlede inntektene fra bilavgifter og bompengeprojekter.

7.2 Hva er fordelingen mellom brukerbetaling og miljøavgifter?

Vi definerer brukerbetaling som de bruksavhengige særavgiftene og den delen av bompengene der formålet er finansiering. Miljøavgiftene kan avgrensnes til de bruksavhengige særavgiftene (inkludert klima) og den miljøbegrunnede delen i bompengesatsene, der vi inkluderer rushtidsavgift. Rushtidsavgift er strengt tatt ikke en miljøbegrunnet avgift, men har som formål å jevne ut biltrafikken over døgnet for å sikre framkommelighet. Rushtidsavgift reduserer den samlede veitrafikken og toppene. Dette reduserer nivået på, og skadevirkningen av, lokale utslipp.

Veibruksavgiften er en særavgift som skal dekke kostnadene ved bruk av vei der miljøkostnaden kun er en av flere faktorer. Tabell 7.1 gir en grov oversikt over hvordan brukerbetaling og miljøavgifter kan fordeles. I tabellen har vi også tatt med inntektsbortfallet fra nullutslippsbilenes gratispasseringer og et anslag over inntektsbortfallet som følger av nullvekstmål for trafikken i byområdene.

Nullvekstmålet påvirkes gjennom å øke passeringstakstene kombinert med en høyere pris på de tidspunkt av døgnet der belastningen er størst. Selv om økte satser isolert sett gir høyere inntekter, viser erfaringene så langt at trafikken dempes relativt sett mer, med reduserte inntekter som resultat.

Tabell 7.1 Fordeling av brukerbetaling og miljøavgifter; grove anslag (mrd. kroner)

	Brukerbetaling	Miljø-klima- rushtid	Kommentar
Veibruksavgift diesel 2017		9,9	Brukerbetalingen er begrunnet i eksterne kostnader og
Veibruksavgift bensin 2017		5,7	veibrukskostnader inkludert miljøvirkninger
CO ₂ -avgift diesel og bensin 2017		4,4	Treffer sikker avgift på CO ₂ -utslipp, men høy sammenliknet med andre sektorer
Bompengeinntekter fra riks- og fylkesveier 2016	4,1		Kun finansiering av investeringer som formål
Bomringer bypakker 2016	Ca. 4,9	Ca. 0,5-0,8	Grove anslag over inntektene fra miljøelementet i passeringavgiften, nøyaktige beregninger krever bedre data
Tap av bompengeinntekter som følge av subsidie av nullutslippsbiler 2017		-(0,7 til 1,9)	Subsidier av nullutslippsbiler i bompengeringsene gir et inntektstap og reduserer dermed finansieringspotensialet
Tap av bompengeinntekter som følge av rushtidsavgift og nullvekstmål		-(0,4 til 0,8)	Nullvekstmål i byområdene reduserer finansieringsgrunnlaget. Virkningene av dempet trafikk er større enn virkningene av økte takster

Næringslivets andel av de ulike postene er vanskelig å anslå. Vi har tidligere vist at tungtransporten betaler 13-14 pst. av bompengeinntektene og står for 7 pst. av trafikken. Fritakene er det i første rekke husholdningene som nyter godt av, med den konsekvens at en større del av finansieringskostnadene veltes over på næringslivet.

Veibruksavgiften er knyttet til drivstoff og dermed også kjørelengde/adferd. Den medfører ikke geografiske fordelingsvirkninger. Trafikantene behandles likt, uavhengig av geografi.

Miljø- og rushtidsavgift i bompengeringsene pålegges byområder. Dette er en følge av at det er byområdene som har trengsel og de største skadevirkningene av lokale utslipp fra veitrafikk.

7.3 En økende andel av bompengekostnadene veltes over på næringslivet

I kapittel 5 viser vi at takstforholdet mellom tunge og lette biler øker på flere strekninger, dvs. at tungtransporten betaler en stadig større andel av finansieringen i bompengeprosjekter. En gjennomgang av nye prosjekter og utvalgte hovedstrekninger viser at Regjeringens forutsetning om at belastningen for tunge kjøretøyer ikke skulle økes som følge av endringen i rabattstruktur (Bompenge reformen), i liten grad er fulgt opp i senere bompengeproposisjoner. Når det tas hensyn til rabatter, har prisforholdet mellom tunge og lette kjøretøyer økt etter gjennomføring av bompenge reformen.

Lavere takster (eller gratis passering) for nullutslippsbiler bidrar til en overvelting av kostnader fra lette kjøretøyer til tunge kjøretøyer. Graden av overvelting avhenger av tempo i overgangen til nullutslippsteknologi for tunge og lette kjøretøyer. På kort sikt (de nærmeste 10 årene) viser våre

beregninger at næringstransporter betaler en stadig større andel av bompengefinansieringen. Dette strider mot prinsippene for optimal beskatning forutsatt at de eksterne marginale kostnadene er dekket (jf. kapittel 2).

7.4 Et system som sikrer forutsigbarhet og effektivitet

Blant problemstillingene denne kartleggingen skal svare på er:

- Hvordan kan man sikre en forutsigbar finansiering av ny infrastruktur og bidra til bedre trafikkstyring uten at næringslivets konkurransevne svekkes?
- Hvordan kan man få til et bedre skille mellom brukerfinansiering av infrastrukturprosjekter og klima- og miljøbegrunnede virkemidler, og hindre at virkemidlene undergraver hverandre?
- Hvordan kan et elektronisk veiprisingssystem - der man betaler for antall kilometer kjørt, tid på døgnet og miljøegenskaper ved kjøretøyet - utformes slik at det bidrar til en mer hensiktsmessig utvikling av brukerbetaling og bygging av ny infrastruktur?

Kartleggingen har vist at dagens særavgifter er lite treffsikre, blant annet som følge av «hull» i avgiftsgrunnlaget, at ikke alle betaler veibruksavgift og fordi veibruksavgift på drivstoff ikke gjør det mulig å ta hensyn til at kostnadene ved veibruk varierer med når, hvor og hvordan det kjøres. Dette reduserer avgiftens treffsikkerhet og effektivitet. Doseringen er heller ikke optimal, dvs. at gjennomsnittskostnadene for særlig diesel er priset for lavt. CO₂-avgiften er treffsikker, men er priset høyt sammenliknet med utslipp i andre sektorer.

Videre viser kartleggingen at en økende andel av bompengefinansieringen veltes over på tungtransporten, dvs. næringstransporter. I hht. optimal skatteteori skal i prinsippet ikke varetransport og kryssleveranser beskattes med fiskale avgifter. Dette er effektivitetsdempende for økonomien og gjør den samlede samfunnskaka mindre enn den ellers kunne vært.

De påviste svakhetene og effektivitetstapene i dagens system vil øke med overgangen til flere null- og lavutslippsbiler. Satt på spissen finansierer næringsaktører en betydelig andel av det grønne skifte for husholdningene.

Det grønne skiftet krever endringer i bilavgifter og brukerbetalingen i veisektoren

Tiden er moden for å tenke nytt om avgifts- og finansieringssystemet i veisektoren. Et nytt system bør utformes med utgangspunkt i kunnskap fra optimal skatteteori slik at det grønne skiftet stimuleres, samtidig som samfunnskaka gjøres størst mulig. Vi anbefaler en omlegging i tråd med Grønn skattekommisjon.

Konkret anbefaler vi:

1. At all bruk av kjøretøy prises lik marginale eksterne kostnader (kø, veislitasje, ulykkesrisiko for andre trafikanter, støy, andre miljøulempere). Prisene vil variere med type kjøretøy, tid og sted. Prisen skal imidlertid ikke avhenge av om kjøringen er privat eller i næringsvirksomhet (dvs. som tjeneste-input i produksjon av noe).

Det finnes teknologiske gps-løsninger (GNSS) som gjør det mulig å utforme et finmasket nok prissystem sånn at alle eksternaliteter er tilnærmet riktig priset. Det vil da ikke være behov for direkte reguleringer i tillegg.

2. Med riktige priser som beskrevet over vil staten få et betydelig avgiftsproveny. Trolig er likevel dette ikke nok til å finansiere alle lønnsomme (eller ønskede) samferdselsinvesteringer. Resterende finansiering bør i prinsippet finansieres gjennom skatter som er minst mulig vridende, men hensyn tatt også til fordeling (uten dette hensynet ville en ganske enkelt kreve inn samme beløp fra alle innbyggere, noe som ikke gir vridning).
3. Det kan være et politisk ønske om at hele eller deler av finansieringen (utover det riktig veiprising gir) skal betales av brukerne av vei. I så fall bør denne tilleggsprisingen utformes sånn at den gir minst mulig vridning i adferd (den ønskede vridningen er jo allerede oppnådd gjennom riktig veiprising). Eksempel: Sett at riktig pris for en bestemt streking med dieselbil er 30 kroner og for el-bil 10 kroner. Men i tillegg til dette ønskes av provenyehensyn i snitt 10 kroner for alle biler. Da bør påslaget på 10 kroner være likt for diesel og el, slik at summen de betaler blir hhv 40 og 20 kroner.
4. Det er ikke opplagt om en bør skille mellom privat bruk og næringsvirksomhet, og tunge/lette kjøretøy slik det gjøres i dag; gitt at kjøretøyene prises etter marginale eksterne kostnader. Optimal skatteteori sier at under visse (ganske strenge) forutsetninger skal en ikke avgiftsbelegge (av provenyehensyn) vare- og tjenesteinnsats i produksjonen. Dette skulle tilsi at næringsvirksomhet skulle fritas for eventuelle tilleggsavgifter utover hva som korrigerer for eksternaliteter. Resultatet er imidlertid innenfor en ramme av et fullt ut optimalt skattesystem, og vi er langt derfra når en innfører politisk krav om at bilbruk skal finansiere en bestemt andel av samferdselsinvesteringer. Det vil dessuten by på utfordringer å skille mellom privat kjøring og kjøring i næringsammenheng. En pragmatisk tilnærming vil da være at alle betaler en lik pris utover prisingen av marginalkostnadene. Det betyr samme påslag for alle kjøretøyskategorier, tunge som lette, etter de marginale kostnadene er betalt.
5. Brukerbetaling utover prising av eksterne marginale kostnader bør i utgangspunktet fastsettes med hensyn til hva som er optimal fordeling mellom skatte- og brukerfinansiering. I og med at avvisningseffekten (priselasititeten) varierer mellom ulike trafikantgrupper, anbefaler vi at «riktig» pris beregnes med utgangspunkt i trafikantgruppene med høyest priselasititet. Eventuelt kan prisen beregnes med utgangspunkt i en gjennomsnittselasititet. Dersom det er et politisk ønske om en høyere bompengandelen enn det som er optimalt, bør effektivitetstapet beregnes og synliggjøres.
6. Alle lån og garantier i forbindelse med riksveisutbygging bør legges på statlige nivå. Dette sikrer likebehandling av fylkene, og gir også større transparens, som igjen gir grunnlag for bedre politiske beslutninger.

Anbefalingene vil sikre en stor grad av forutsigbarhet i statens inntekter. Avgiftene vil også være forutsigbare for næringslivet så vel som for andre trafikanter. Bilens miljøegenskaper (vekt, drivstoff, etc.) vil være kjent for brukeren/eieren. Den gjennomsnittlige kilometerkostnaden vil dermed også være kjent. Tilleggskostnadene ved kjøring i by, i trafikkerte områder, på tidspunkter med kø, vil være forutsigbar, samtidig som det kan gis løpende prisinformasjon gjennom bilens informasjonssystemer og/eller med smarte skilt. Kostnader vil ikke kunne veltes over på næringstransporter for å skåne lokale, private transportere. Hullene i dagens system ved at en

Økende andel kjøretøykilometer ikke betaler for bruk av vei vil tettes. Dette kommer næringslivet til gode i og med at det er næringslivet som i første rekke rammes av ineffektiviteten i dagens system.

7.5 Hvordan hindre at virkemidlene undergraver hverandre?

Riktig prising av veibruk er effektivt og vil samtidig gi staten inntekter selv om formålet ikke er inntekter til staten. Med en stadig økende andel null- og lavutslippsbiler vil samfunnets kostnader ved veitransport reduseres, og dermed vil også inntektene fra veiprisingen reduseres.

Brukerbetalingen som eventuelt legges på biltrafikken i tillegg, vil ikke berøres av endringer i kjøretøyparkens egenskaper. Dersom det er ønskelig å dekke opp for provenytapet ved fallende inntekter fra veiprisingen, kan dette gjøres gjennom å øke brukerbetalingen, eller gjennom å øke andre skatter.

Det finnes allerede i dag GNSS-systemer som gjøre det mulig med et elektronisk veiprisingssystem - der man betaler for antall kilometer kjørt, tid på døgnet og miljøegenskaper ved kjøretøyet. Brukerbetaling begrunnet i finansieringshensyn kan håndteres innenfor det samme systemet. Vi observerer at det finnes andre land der utfordringene med personvern, som blant annet Grønn skattekommisjon viser til, er løst. Vår vurdering er at det er mulig å innføre et finmasket GNSS-basert veiprisingssystem for både privat veibruk og næringstransporter.

Referanser

Diamond, P., & Mirrles, J. (1971, , vol. 61, issue 1, 8-27). Optimal Taxation and Public Production: I--Production Efficiency. *American Economic Review*.

Fridstrøm, L., & Østli, V. (2016). *Kjøretøyparkens utvikling og klimagassutslipp. Framskrivninger med modellen BIG. TØI rapport 1518/2016*. OSLO: Transportøkonomisk institutt.

NOU (2014:13). *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*. Norges offentlige utredninger.

NOU (2015:15). *Sett pris på miljøet. Rapport fra grønn skattekomisjon*. OSLO: DSS Informasjonsforvaltning.

NOU. (2007:8) *En vurdering av særavgiftene*.

Prop. 1 LS. (2017-2018). *Skatter, avgifter og toll 2018*.

Regjeringen. (2017, 04 05). *Massiv satsing på vei – med redusert bompengende*. Retrieved from Samferdselsdepartementet: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/massiv-satsing-pa-vei--med-reduisert-bompengeandel/id2548545/>

Samferdselsdepartementet. (2015). *Prop. 1 S Tillegg 2 (2015-2016)*. OSLO.

Samferdselsdepartementet. (2017). *Prop. 105 S (2016-2017). Utbygging og finansiering av E39 Rogfast i Rogaland*. OSLO: Samferdselsdepartementet.

Statens vegvesen. (2018). *Bompengeselskapenes drift i 2016*. Seksjon for brukerfinansiering, Vegdirektoratet, 11.01.2018.

Statistisk Sentralbyrå. (2015). *Utslipp fra veitrafikken i Norge, Notater 2015/22*. OSLO: Statistisk Sentralbyrå.

TØI. (2014, revidert 2016). *Marginale eksterne kostnader ved vegtrafikk - med korrigerede ulykkeskostnader*. TØI rapport 1307/2014 (revidert i 2016). Av Harald Thune-Larsen, Knut Veisten, Kenneth Løvold Rødseth, Ronny Klæboe.

Vegloven. (LOV-2017-05-11-26 fra 01.01.2018). Retrieved from Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1963-06-21-23>

Vista Analyse . (2012). *Evaluering av endringer i kjøpsavgiften for nye biler fra 2006-2011*. Av Ingeborg Rasmussen og Steinar Strøm. Vista Analyse rapport 2012/42.

Vista Analyse. (2015 a). *Utvikling og trender i nybilsalg og bilavgifter* . Av Ingeborg Rasmussen, Vivian A Dyb, Oscar Haavardsholm og Steinar Strøm. Vista Analyse rapport 2015/14.

Vista Analyse. (2015 b). *Kostnads- og salgsutvikling: Elbiler kontra bensin/diesalbiler*. Av Ingeborg Rasmussen og Tyra Ekhaugen. Vista Analyse rapport 2015/11.

Vista Analyse. (2017). *Muligheter og begrensninger for utslippsfrie drosjer*. Av Ingeborg Rasmussen, Anne Maren Erlandsen og Jens Furuholmen. Vista Analyse rapport 2017/35.

Vedlegg A Hovedstrekninger

A.1 Bompengandeler og taksforhold på utvalgte hovedstrekninger

Hovedstrekning	Prosjekt	Innkrevningsstart	Bompengandelen, pst.	Taksforhold tunge/lette
Stavanger-Bergen (E39)	E39 Rennfast	1992 (er avsluttet)	Ukjent	3,1
Stavanger-Bergen (E39)	E39 Føyno (Trekantsområdet)	2001 (er avsluttet)	67	3,1
Stavanger-Bergen (E39)	E39 Sveгатjøm-Rådal	2022	60	2
Stavanger-Bergen (E39)	E39 Rogfast	2026	79	3
Stavanger-Bergen (E39)	E39 Stord-Os (Hordfast)	2028 (Vårt anslag)	27	2,5 (Vår antakelse)
Oslo-Trondheim (E6)	E6 Gardermoen-Kolomoen	2009	67	1,61
Oslo-Trondheim (E6)	E6 Øyer-Tretten	2012	52	2
Oslo-Trondheim (E6)	E6 Frya-Sjøa	2016	57	2
Oslo-Trondheim (E6)	E6 Vindåsliene-Korporalsbrua	2020	46	2
Oslo-Trondheim (E6)	E6 Kolomoen-Moelv	2021	52	2
Oslo-Trondheim (E6)	E6 Ulsberg-Melhus	2025	34	2
Oslo-Trondheim (E6)	E6 Biri-Otta	2030 (Vårt anslag)	Ikke fastsatt	2,5 (Vår antakelse)
Oslo-Svinesund (E6)	E6 Raukerud (Østfoldpakka)	2001	50	2
Oslo-Riksgrensen Sv. (E18)	E18 Retvet-Ørje (Østfoldpakka)	2001	50	2
Oslo-Riksgrensen Sv. (E18)	E18 Ørje øst-Riksgrensen (Østfoldpakka)	2017	43	2
Oslo-Riksgrensen Sv. (E18)	E18 Retvet-Vinterbro	2030 (Vårt anslag)	43	2
Oslo-Kristiansand (E18)	Aust-Agderpakka (Innkrevning på Østerholtheia, Innjøre og Kviksdalen)	2001	45	2
Oslo-Kristiansand (E18)	E18 Gullli-Langangen	2015	68	2
Oslo-Kristiansand (E18)	E18 Tvedestrand - Arendal	2019	38	2,5
Oslo-Kristiansand (E18)	E18 Rugtvedt-Dørdal	2020	40	2,5
Oslo-Kristiansand (E18)	E18 Langangen-Rugtvedt	2023	40	2,5
Oslo-Kristiansand (E18)	E18 Lysaker-Asker	2024	Ikke fastsatt	2,5 (Vår antakelse)
Oslo-Kristiansand (E18)	E18 Buskerud	1975 (er avsluttet)	Ukjent	2
Oslo-Kristiansand (E18)	E18 Vestfold Nord (Vestfoldpakka)	2002 (er avsluttet)	60	2
Oslo-Kristiansand (E18)	E18 Arendal-Grimstad	2028 (Vårt anslag)	Ikke fastsatt	2,5 (Vår antakelse)
Oslo-Kristiansand (E18)	E18 Dørdal-Tvedestrand	2028 (Vårt anslag)	Ikke fastsatt	2,5 (Vår antakelse)
Kristiansand-Stavanger (E39)	E39 Handeland (Listerpakken)	2003	27	2
Kristiansand-Stavanger (E39)	E39 Kristiansand vest-Sandnes	2021	37	3



VISTA
ANALYSE

Vista Analyse AS
Meltzersgate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
www.vista-analyse.no