



Statens vegvesen

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET

Postboks 8010 DEP

0030 OSLO

Behandlende enhet:
Vegdirektoratet

Saksbehandler/telefon:
Vilrid Merete Femoen /
95161369

Vår referanse:
20/170509-5

Deres referanse:

Vår dato:
21.12.2020

Statens vegvesen Vegdirektoratets innspill til rapport fra ekspertutvalget som har sett på framtidige inntekter i bomringene –

Rapporten «På veg mot et bedre bomsystem. Utfordringer og muligheter i det grønne skiftet» har bakgrunn i at økende elbilandeler og ulike rabattordninger har satt bompengeneinntektene under press i byområder. Statens vegvesen er enig i at dette er en utfordring som følge av at bompengeneinnkreving i byene både skal skaffe inntekter, bidra til mindre køer og lavere utslipp, nullvekst i personbiltransporten og flere elbiler. Disse målkonfliktene står sentralt i rapporten der nettopp hvordan en skal sikre en mest mulig samfunns effektiv finansiering av transportinfrastrukturen, samtidig som en ivaretar hensyn til fordelingsvirkninger, nullvekstmålet i de største byområdene og mål om reduserte klimagassutslipp fra transportsektoren drøftes. Kompleksiteten og utfordringsbildet beskrives og drøftes på en balansert måte, og utvalgets anbefalinger begrunnes godt.

Våre merknader kan oppsummeres i tre hovedpunkter:

- SVV støtter utvalgets vurderinger av utfordringene med elbilfordelene i bompengeprojekter, og anbefaler at disse vurderes i en helhetlig sammenheng med de øvrige elbilfordelene.
- SVV støtter anbefalingen om å opprettholde dagens bompengesystem til et nytt vegprisingssystem er på plass og anbefaler videre utredninger i tråd med den utviklingen vi ser i Europa for øvrig.
- Handlingsrommet for økte inntekter innenfor dagens elbilpolitikk bør utredes (null-pluss alternativet i Utredningsinstruksen).

Nedenfor utdypes våre merknader.

Utvalget anbefaler at dagens fritak og reduserte takster for elbiler i bompengeprojekter bør avvikles. Det vil ifølge utvalget styrke inntektsgrunnlaget i bomringene, nullvekstmålet blir

Postadresse
Statens vegvesen
Vegdirektoratet
Postboks 1010 Nordre Ål
2605 LILLEHAMMER

Telefon: 22 07 30 00
firmapost@vegvesen.no
Org.nr: 971032081

Kontoradresse
Brynsengfare 6A
0667 OSLO

Fakturaadresse
Statens vegvesen
Regnskap
Postboks 702
9815 Vadsø

enkler å nå, og takstene vil i større grad reflektere kostnadene ved bruk av vegkapasitet. Det videreutviklede nullvekstmålet tar høyde for at utfordringer knyttet til kø, støy, lokal luftforurensning og arealkonflikter som følge av biltrafikk ikke forsvinner med nullutslippskjøretøy selv om klimagassutslippene vil bli redusert. Elbilene bidrar i like stor grad som konvensjonelle kjøretøy til trengsel på veinettet. Statens vegvesen ser derfor behovet for en gradvis økning i takstene for elbiler og anbefaler at dette utredes. Det er teknisk tilrettelagt i sentralsystemet for bompengeneinnkreving for at elbiler skal betale bompenger, og dette er allerede innført i Oslo og Bergen. Vi vil legge til at også nytteprinsippet og de negative fordelingsvirkningene bør tas med i vurderingene rundt reduserte elbilfordeler.

Nytteprinsippet innebærer at det må være sammenheng mellom nytte av tiltaket og kostnaden for de som betaler. Etter vår vurdering vil nullutslippskjøretøyer gi større nytte når det gjelder luftforurensning og delvis for støy, men det er ikke grunnlag for å si at nullutslippskjøretøyer skal være fritatt for all betaling for tiltakene som bompengene finansierer i byområdene. Hensynet til finansiering må også veies mot viktigheten av å innfri klimamålene, hvor elbilinsentiver er et viktig element inntil elbilene er sterkt dominerende i markedet.

Dagens ordning for elbilene kan gi negative fordelingsvirkninger fordi brukere av konvensjonelle kjøretøy må betale minst dobbelt så mye som nullutslippskjøretøy. Det medfører betydelige høyere bompengebelastning for trafikantgruppene som benytter seg av konvensjonelle kjøretøy. En økende andel nullutslippskjøretøy vil forsterke denne negative fordelingseffekten. Utvalgets har ikke vurdert slike fordelingsvirkninger.

Anslaget på inntektstap og takstøkninger for konvensjonelle kjøretøy som følge av økt elbilandel kan etter vår vurdering være upresise. Det er særlig to grunner til dette: Utvalgets beregninger synliggjør ikke handlingsrommet som dagens elbilpolitikk gir. Det er i dag mulig å innføre betaling for nullutslippskjøretøy på inntil 50 pst. av de nominelle takstene for konvensjonelle kjøretøy fratrukket brikkerabatt. I utvalgets beregninger forutsettes det at de nominelle takstene for elbilene opprettholdes på samme nivå som i dag. Denne forutsetningen gir en mye sterkere økning i takstene for konvensjonelle kjøretøy i utvalgets beregninger enn det som ville vært tilfellet dersom utvalget i stedet la til grunn at elbiler skal betale 50 pst. av de nominelle takstene til konvensjonelle kjøretøy, slik dagens elbilpolitikk gir rom for. Vi kan heller ikke se at det er gjort noen følsomhetsberegninger som synliggjør effekten av de ulike takstnivåene som er mulig innenfor handlingsrommet til dagens elbilpolitikk. Til sist vil vi peke på at i den valgte utviklingsbanen for framskriving av elbilsalg ligger ikke NTP målet om salg av nullutslippsbiler inne, og dermed kan det være en underestimert av elbilsalget og påfølgende overestimert av inntektene.

I utvalgets beregninger tas det ikke hensyn til gjeldende forutsetninger om fastsettelse av takster og håndtering av usikkerhet i bompengeprosjekter. Det er gjennomsnittstaksten, ikke de nominelle takstene, som fastsettes i bompengeproposisjoner, jf. Prop. 1 S (2016–2017), side 75 og 76. Det er videre mulig å justere de nominelle takstene slik at man oppnår fastsatt gjennomsnittstakst i pakken og på den måten sikrer bompengeneinntektene ved f.eks.

økt andel nullutslippskjøretøy. I utvalgets beregninger (referansealternativet) legges det til grunn en forutsetning om at de nominelle takstene i 2030 vil ligge på samme nivå som i dag. Denne forutsetningen gir et høyere inntektstap enn det reelt sett er grunnlag for.

Som det pekes på i rapporten er bruk av ett spesifikt virkemiddel (bompenger) for å oppnå ulike mål (finansiering, regulering) krevende. Organiseringen av sektoren og rolle- og ansvarsdelingen må ta høyde for fleksibiliteten som må til for å kunne bruke bompenge som et virkemiddel for å nå miljømål og andre lokale mål. Lokalpolitikere tar en stor del av den politiske kostnaden knyttet til innføring av bompenge, noe det såkalte bompengeoppørret i forbindelse med Stortingsvalget 2019 er en illustrasjon på. Legitimiteten til bompenge systemet er avhengig av at bompengeopplegget og takster er tilstrekkelig lokalpolitisk forankret. Siden bompengeopplegget vedtas i kommune-/bystyrer og fylkesting kan man argumentere for at denne legitimiteten er ivaretatt. Erfaringene viser imidlertid at det i etterkant av behandlingen av proposisjonen, fremmes ønsker fra lokalt hold om å vurdere endringer av takstopplegg og bompenge plasseringer. Det er viktig at det gis en mulighet til å justere bompengeopplegget lokalt, samtidig som hensynet til et robust finansieringsgrunnlag ivaretas.

Det foreslås en gradvis innføring av vegprising og opprettholdelse av dagens system til et nytt er på plass. Vi er enig i risikovurderingene utvalget peker på i overgang til et nytt system. Rapporten drøfter imidlertid i svært liten grad de prinsipielle forskjellene mellom dagens lokalt forankrede bompenge system og et eventuelt nasjonalt vegprisingssystem. Det er her så substansielle forskjeller at det langt på veg dreier seg om et paradigmeskifte. Vi vil påpeke viktigheten av å se nærmere på konsekvenser av en slik overgang, særlig for legitimiteten til avgiften og systemet for innkreving av denne. Videre bør en utredning om vegprising belyse hvordan overføring av dagens ordning med sterk lokal forankring til et nasjonalt avgiftssystem vil påvirke lokaldemokratiet, legitimitet og oppslutning. Håndtering av låneforpliktelsene som ligger i dagens bompengeprosjekter ved overgangen til et vegprisingssystem bør også utredes nærmere.

Utvalget anbefaler et rendyrket, kilometerbasert vegprisingssystem der de samfunnsøkonomiske kostnadene dekkes inn. Det sies at potensialet for økte inntekter er i størrelsesorden 3 ganger dagens inntekt. Som utvalget påpeker vil dette kunne ha vesentlige fordelingsmessige konsekvenser og bør utredes, ikke bare positivt gjennom at kostnadene fordeles jevnere mellom brukerne, men også ved at tilgangen til mobilitet vil kunne endres mellom sosiale grupper.

Det er to forhold som vil påvirke fremtidig inntekt fra bomringene: elbilbetaling og trafikkomfang. Elbilbetalingen bør som nevnt over antas å bli 50% av ordinær takst. Når det gjelder trafikkomfanget i fremtiden er nullvekstmålet godt presentert, men storbyenes planer om kutt i trafikken er ikke beregnet og presentert selv om det vil ha konsekvenser både for trafikkgrunnlaget i bomringene og for behovet for kollektivtilbud. Vurderingene rundt bruk av elbiler i kollektivfelt etc er i liten grad relevant for spørsmålet om valg av betalingssystem og fremstår som tynt begrunnet.

De juridiske aspektene ved alternativene, særlig vegprising, er i svært liten grad belyst i denne utredningen. Vi vil påpeke at ved fremtidige utredninger må det vurderes om vi har tilstrekkelig hjemler i regelverk og bestemmelser. Det vises også til Eurovignettedirektivet som nå er i siste fase av en omfattende revisjon i EU, som vil legge føringer på hvordan vegprising kan utformes i Norge. En utvikling av bompengereformen i Norge som er i tråd med resten av Europa både prinsipielt og teknisk vil gi gode, harmoniserte løsninger. Beslutningen i Danmark nylig om å innføre GNSS-basert vegprising på tunge kjøretøy fra 2025 er i så måte interessant.

Det er beregnet at netto økning i offentlige inntekter vil være i overkant av 11 mrd. kroner fra i dag til 2030 ved vegprising fratrukket drivstoffavgiften. Det er uklart om det er kun fratrukket drivstoffavgiften i byområdene eller i hele landet.

I rapportens kapittel 2.2 omtales organiseringen av bompengesektoren, og endringene som følger av bompengereformen. I omtalen mangler ett av elementene i reformen, nemlig rendyrking av utstederrollen (jf. Meld. St. 25 (2014–2015), pkt. 4.3). Det er besluttet at utstederfunksjonen skal utskilles fra bompengeselskapene, og aktiviteten skal drives gjennom selvstendige, kommersielle selskap. Denne endringen har i praksis vist seg meget krevende å gjennomføre. Særlig med tanke på utvalgets anbefaling om at evalueringen av bompengereformen bør legge vekt på å analysere styringsforhold i sektoren, slik at det sikres effektiv innkreving, burde dette ha vært omtalt i rapporten. Et konkurransepreget marked for innkreving av bompenger i tråd med bompengereformen er en grunnleggende forutsetning for effektivitet i sektoren uansett om elbil skal betale eller ikke.

I kapittel 2.2 fremgår det videre at bompengeselskapene ikke kan levere drifts- eller rådgivningstjenester til andre, bortsett fra bompengefaglig bistand overfor Statens vegvesen og Nye Veier AS. Vi vil påpeke at også fylkeskommunene som vegeier og oppdragsgiver for bompengeprosjekter på fylkesvegnettet vil kunne få slik bistand fra bompengeselskapene.

I kapittel 4, omtalen av prinsippene for bompengereforming, slås det fast at finansiering over statsbudsjettet «vil typisk ta lenger tid enn finansiering med bompenger (..)». Det savnes her en problematisering av at prosjekter som kan bompengefinansieres kan bli prioritert foran prosjekter som må fullfinansieres over offentlige budsjetter, uavhengig av prosjektenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet. I denne sammenheng savnes også en faglig vurdering av bruk av bompenger til drift av kollektivtransport, herunder utfordringer for prioriteringer mellom investering og drift basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet, samt hvordan dette påvirker det fylkeskommunale ansvaret for finansiering av kollektivtransport.

I kapittel 6, omtales utviklingen i øvrige byområder og strekningsvise prosjekter. Selv om beregningene av alternative utforminger av bompengepolitikken er avgrenset til de fire største byområdene i landet, har det vært ønskelig at mindre byområder og strekningsvise prosjekter også ble omtalt i et større omfang vedr. problemstillinger/utfordringer/konsekvenser vi står overfor.

Vi vil avslutningsvis peke på at det er vesentlige forskjeller på bompenger i byer og bompenger utenfor byer. I byene er eksempelvis nullvekstmålet sentralt, det benyttes ofte høyere takster i rushtiden og inntekter kan brukes til drift av kollektivtransport, mens utenfor byene handler bompengeneinnkreving kun om finansiering av infrastrukturprosjekter. Ettersom rapportens mandat er begrenset til bompenger i byer, kan de vurderinger og tilrådninger som er gitt av utvalget ikke automatisk overføres til bompenger utenfor byer.

Med hilsen

Marit Brandtsegg

Tekst for godkjenning settes inn ved ekspedering.