2020/01 | For Samferdselsdepartementet

Satellittbasert veiprising for tungtransport

Likere konkurranse og bedre samfunnsøkonomi

Ingeborg Rasmussen, Tor Homleid, Magnus Aagaard Skeie, Lennart Garnes, Katrine Malmer-Høvik, Kaja Skille Hestnes, Inge Grini og Pål Flemming Bang

Dokumentdetaljer

Tittel	Satellittbasert veiprising for tungtransport
Rapportnummer	2020/01
ISBN	978-82-8126-456-4
Forfattere	Ingeborg Rasmussen, Tor Homleid, Magnus Aagaard Skeie, Lennart Garnes, Katrine Malmer-Høvik, Kaja Skille Hestnes, Inge Grini og Pål Flemming Bang
Prosjektleder	Ingeborg Rasmussen
Kvalitetssikrer	Tor Homleid
Oppdragsgiver	Samferdselsdepartementet
Dato for ferdigstilling	19.november 2019
Kilde forsidefoto	Light Trails on Highway at Night by Pixabay at pexels.com
Tilgjengelighet	Offentlig
Nøkkelord	Veiprising, satellittbasert, samfunnsøkonomi, transportøkonomi, miljø, eksterne kostnader, brukerbetaling, bompenger

Om Vista Analyse

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk utredning, evaluering, rådgivning og forskning. 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 Samferdselsdepartementet gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av satellittbasert veiprising for tungtransport

Vi benytter anledningen til å takke alle som har stilt seg til disposisjon for intervjuer og på andre måter har bidratt med kunnskap og nyttig informasjon underveis i utredningsarbeidet.

Vår kontaktperson i Samferdselsdepartementet har vært Andreas Hedum.

Ingeborg Rasmussen har vært prosjektleder. Magnus Aagaard Skeie har vært en sentral prosjektmedarbeider fra Vista Analyse. Sands advokatfirma ved Lennart Garnes og Katrine Malmer-Høvik har hatt ansvar for det de juridiske vurderingene i utredningen med Kaja Skille Hestnes som prosjektmedarbeider. MapTrends ved Inge Grini og Pål Flemming Bang har hatt ansvar for den tekniske beskrivelsen i utredningen. Michael Hoel har vært fagressurs på den samfunnsøkonomiske delen av utredningen, og deltatt aktivt med prinsipielle og faglige avklaringer underveis i utredningsarbeidet. Øyvind Rørslett og Oscar Haavardsholm har bistått med litteraturgjennomgang og datainnhenting. Tor Homleid har vært prosjektets kvalitetssikrer. I tillegg har Homleid tilrettelagt Vista Analyses transportøkonomiske databaser og -modeller, herunder bompengedatabasen med tilhørende modell for vurdering av trafikale- og samfunnsøkonomiske konsekvenser av endring i bompengesatser, veiprising og annen virkemiddelbruk i veisektoren.

Oslo 19.november 2019

Ingeborg Rasmussen

Partner
Vista Analyse AS

Ordliste

GNSS	Global Navigation Satellite System, fellesbetegnelse for ulike satellittbaserte posisjoneringsapplikasjoner som GPS, Galileo m.fl.
Nærfeltskommunikasjon	Fra engelsk: Near field communication; NFC. Nettverksteknologi som gjør at to enheter kan kommunisere trådløst over korte avstander (under 20 cm).
Lastebil	Brukes i denne rapport om godskjøretøy uten tilhenger.
Trekkbil	Kort lastebil som brukes til å trekke en semitrailer.
Semitrailer	Tilhenger med en eller flere aksler som er konstruert slik at en vesentlig del av tilhengerens vekt bæres av en svingskive på en trekkbil.
CNG	Compressed Natural Gas. Naturgass som drivstofftype.
LPG	Liquefied Petroleum Gas. Propan eller butan som drivstofftype.
Geofence	Et virtuelt gjerde for et geografisk område, eksempelvis en by eller et område i en by. Dette virtuelt inngjerdede området kan man sette regler for, eksempelvis hvilke prisregler som skal gjelde.
Veiprissystem	Et system som kan prise veibruk basert på utkjørt distanse, tidspunkt, type område (tett-/spredtbygd), kjøretøykarakteristika mv.
OBU/OBE	«On-Board Unit/On-Board Equipment». En kommunikasjonsenhet/-utstyr som monteres i kjøretøyet. Den kan lagre data for kjøretøykarakteristika, brukes til å bestemme kjøretøyets posisjon og til å kommunisere med kjernen i et veiprissystem. En OBU/OBE kommuniserer også med utstyr som står ved veikanten (veikantutstyr).
ANPR	Automatic Number Plate Recognition (Automatisk skiltregistrering)
Proveny	Med proveny menes i denne utredningen inntekter som hentes inn gjennom skatter, avgifter og bompenger. Med mindre annet er oppgitt henviser begrepet proveny på bruttoinntekten, dvs at kostnadene knyttet til innkreving behandles for seg der dette er relevant.
Kabotasje	Transport hvor en transportør fra et land driver transport mellom forskjellige destinasjoner innenfor et annet lands grenser. I EU/EØS-området kan en utenlandsk transportør (per 2019) utføre 3 transportoppdrag i løpet av 7 dager.

Innhold

Sammendrag og konklusjoner 9

1 Innledning 16
1.1 Kort om samfunnsøkonomisk effektivitet, veiprising og finansiering 16
1.2 En samfunnsøkonomisk analyse av definerte alternativer 18
1.3 Organisering av rapporten 23

2 Bakgrunn og internasjonale erfaringer 24
2.1 Veiprising er utredet i flere sammenhenger 24
2.2 Faglig enighet om at veiprising kan være hensiktsmessig 24
2.3 Politiske føringer 25
2.4 Erfaringer fra andre land 27

3 Marginale eksterne kostnader og dagens innkrevingssystem 30
3.1 Særavgifter, bompenger og brukerbetaling 30
3.2 Særavgifter med relevans for tungtransport 31
3.3 Bompenger i dagens system 36
3.4 Lekkasjer i dagens system gir provenytap 40
3.5 Marginale eksterne kostnader ved bruk av tunge kjøretøy i 2012 41
3.6 Marginale eksterne kostnader ved bruk av tunge kjøretøy i 2018 43
3.7 Treffsikkerheten i dagens system 51
3.8 Behandling av norske og utenlandske transportører 57
3.9 Oppsummering: Lav treffsikkerhet i dagens system 59

4 EØS-rettslige rammebetingelser 60
4.1 Introduksjon av relevante rettsakter – status for lovgivningsprosessene knyttet til revisjon av eurovignette- og EETS-direktivene 61
4.2 Eurovignettedirektivet 63
4.3 Hvilke kostnader skal eller kan prises inn i veibrukerbetalingen («toll/vejafgift»)? 65
4.4 Føringer for takster – begrensninger på hvilke rabatter som kan gis – takstdifferensiering etter utslippsgrad ($_{CO2}$- og andre utslipp) – 75 prosent rabatt for nullutslippsbiler 69
4.5 Føringer for bruken av inntektene fra veibrukerbetalingen 74
4.6 Forholdet til bybomringer mv. 75
4.7 Gradvis utfasing av «vektårsavgift» - insitament til å gå over til distansebasert brukerbetaling 76
4.8 Nytt EETS-direktiv 78
4.9 Styrking av *"EETS providers"* reelle muligheter til å tilby tjenester på tvers av landegrensene 82
4.10 Relevante rettslige føringer utledet fra annen EU/EØS-rett – spørsmål om eventuell diskriminering av norske og utenlandske transportører 83
4.11 Forholdet til EØS-avtalens regler om offentlig støtte (statsstøtte) - særlig om forhold knyttet til veibruksavgiften og vektårsavgiften 86

5 Personvernhensyn 96
5.1 GDPR 96
5.2 Personvernrettslige prinsipper av betydning for utredningen 97
5.3 Behandlingsgrunnlag 100

5.4 Innebygd personvern 101
5.5 Informasjonssikkerhet 102
5.6 Ulike tekniske løsninger 103
5.7 Lagringstid 106
5.8 Personvernkonsekvensutredning 106

6 Alternative systemløsninger 108
6.1 Bompengereform og ny systemløsning fra første halvdel av 2020 108
6.2 Mulige datakilder for veiprising 110
6.3 Internasjonale eksempler på systemløsninger for veiprising 114
6.4 Systemløsning som er lagt til grunn i den samfunnsøkonomiske analysen 116
6.5 Kostnadsanslag for ny systemløsning 122

7 Samfunnsøkonomisk analyse 127
7.1 Hva påvirkes i alternativene og hva inngår i analysene? 127
7.2 Alternativer og føringer for analysen 130
7.3 Nullalternativet 132
7.4 Alternativ 1: Gjeldende særavgifter på veibruk avvikles, og erstattes av et veiprissystem 146
7.5 Alternativ 2b: Veibruksavgiften på drivstoff videreføres, vektårsavgiften avvikles og erstattes av et veiprissystem 151
7.6 Oppsummering og samlet vurdering 152

Referanser 156

Vedlegg 158

Figurer

Figur 1.1 Veiprising; en illustrasjon av en vid definisjon 18
Figur 1.2 Nullalternativet, dagens veiprising og særavgifter videreføres 19
Figur 1.3 Alternativ 1, Gjeldene særavgifter avvikles og erstattes med veiprising, samfunnsøkonomisk riktig prising av marginale eksterne kostnader og bruk av vei. 19
Figur 1.4 Alternativ 2, Veibruksavgiften på drivstoff videreføres, vektårsavgiften avvikles/reduseres og erstattes av et veiprissystem som også inkluderer lokale virkemidler 20
Figur 3.1 Marginale eksterne kostnader og kjøretøykm, andeler etter kjøretøykategorier, 2011. 42
Figur 3.2 Marginale eksterne kostnader fordelt etter kategori, 2011 43
Figur 3.3 Eksterne marginale kostnader og innbetalt veibruksavgift. Kroner per km (2018). Utenfor tettsted 52
Figur 3.4 Eksterne marginale kostnader og innbetalt veibruksavgift. Kroner per km (2018). Tettsteder under 100 000 innbyggere 52
Figur 3.5 Eksterne marginale kostnader og innbetalt veibruksavgift. Kroner per km (2018). Tettsteder over 100 000 innbyggere 53
Figur 3.6 Eksterne marginale kostnader og innbetalt veibruksavgift. Kroner per km (2018). Tettsteder over 100 000 innbyggere med kø 53
Figur 3.7 Eksterne marginale kostnader og innbetalt veibruksavgift. Kroner per km (2018). Tunge kjøretøy over 20 tonn, fire geografiske områder 54
Figur 3.8 Betalte bompenger, veibruksavgift og avgift som korrigerer eksterne kostnader 56

Figur 3.9 Bompasseringer fordelt etter kostnadsdekning for eksterne marginale kostnader. Tunge kjøretøy over 7,5 tonn (2018). 57
Figur 6.1 Arkitektur for ny systemløsning for bompengeinnkreving etter bompengereformen.. 109
Figur 6.2 Prinsippskisse for et satellittbasert veiprisingssystem for tunge kjøretøy i Norge 117
Figur 7.1 Andel tunge nullutslippskjøretøy i ultralavutslippsbanen ((Transportøkonomisk institutt, 2016 a) og følsomhetsanalyse med raskere overgang til nullutslippskjøretøy 133
Figur 7.2 Framskrivning av fordelingen over drivstofftyper for tunge kjøretøy over 7,5 tonn i perioden 2020-2039 134
Figur 7.3 Framskrivning av fordelingen av eksterne kostnader over kjøretøytyper* i perioden 2020-2039 (ultralavutslippsbanen) 135
Figur 7.4 Framskrivning av eksterne kostnader for perioden 2020-2039. Ultralavutslippsbanen sammenliknet med trendbanen og alternativ med raskere teknologiskift. 136
Figur 7.5 Samlet proveny fra veibruksavgiften for autodiesel tilskrevet godsbiler over 7,5 tonn, justert for utviklingen i bestanden av tunge nullutslippskjøretøy. Millioner 2019-kroner 137
Figur 7.6 Samlet proveny og provenytap fra vektårsavgiften, justert for utviklingen i bestanden av tunge nullutslippskjøretøy. Millioner 2019-kroner 138
Figur 7.7 Samlet proveny fra bompasseringer med tunge kjøretøy over 7,5 tonn. Millioner 2019-kroner 140
Figur 7.8: Beregnet nytte ved samfunnsøkonomisk optimal prising av tungtransport. Mill. kroner per år. Nullalternativet med ultralavutslippsbanen. 143
Figur 7.9: Beregnet nytte ved samfunnsøkonomisk optimal prising av tungtransport. Mill. kroner per år. Følsomhetsanalyse basert på trendbanen. 145
Figur 7.10: Beregnet nytte ved samfunnsøkonomisk optimal prising av tungtransport. Mill. kroner per år. Følsomhetsanalyse basert på raskere teknologiskift. 145
Figur 7.11 Beregnet nytte og kostnader i alternativ 1 b. 147
Figur 7.12 Beregnet nytte og kostnader i alternativ 2 b. 151

Tabeller

Tabell 1.1 Analysealternativene og forutsetninger om bompenger 22
Tabell 3.1: Vektgradert årsavgift for tunge kjøretøy med luftfjæringssystem (2019). Gjennomsnitt over antall aksler i de ulike oppgitte vektklassene. 2019-kroner 33
Tabell 3.2: Miljødifferensiert årsavgift for tunge kjøretøy (2019). 2019-kroner 33
Tabell 3.3: Piggdekkgebyr for døgn, måned og hel sesong, fordelt på lette og tunge kjøretøy (2019). 2019-kroner 34
Tabell 3.4 Proveny fra særavgifter på tungtransport 2018. Millioner 2018-kroner 36
Tabell 3.5 Beregnet proveny fra tungtransporten i 2018. Millioner 2018-kroner 39
Tabell 3.6 Særavgifter på bensin og diesel i Norge og nærliggende land per mai 2019. NOK* 40
Tabell 3.7 Eksterne marginalkostnader på vei i Norge uten klimaeffekter etter drivstofftype, kjøretøyklasse, vektklasse, tettstedstype og køsituasjon. 2012-kr/km. 42
Tabell 3.9: Drivstofforbruk, liter per mil (2018) 45
Tabell 3.10 Lokale utslippskostnader, kroner per km (2018) 46
Tabell 3.11: Ulykkeskostnader, kroner per km (2018) 47
Tabell 3.12 Eksterne marginalkostnader tunge kjøretøy på vei i Norge uten klimaeffekter etter drivstofftype, vektklasse, tettstedstype. Kroner per km (2018) 48

Tabell 3.13 Kjøretøykm (millioner km) og andel av totale kjøretøykm, tunge kjøretøy i 2018 49
Tabell 3.14 Kjøretøykm fordelt på tunge kjøretøy i 2018, millioner km. 50
Tabell 3.15 Eksterne marginalkostnader på vei i Norge uten klimaeffekter etter drivstofftype, tunge kjøretøy, vektklasse, tettstedstype. Millioner kroner (2018). 50
Tabell 3.16: Forskjeller i virkemiddelapparatets behandling av norske og utenlandske kjøretøy 58
Tabell 6.1 Anslåtte investeringskostnader over offentlige budsjetter. 1000 2019-kroner 123
Tabell 6.2 Anslåtte kostnader for transportørene eksklusive merverdiavgift. 1000 2019-kroner 124
Tabell 6.3 Anslåtte kostnader for omstilling. 1000 2019-kroner 125
Tabell 6.4 Anslåtte årlige driftskostnader. 1000 2019-kroner 125
Tabell 7.1 «Beste-gjetning» elastisitetsverdier for godstransport på vei 128
Tabell 7.2 Samlede eksterne kostnader fra tunge kjøretøy over 7,5 tonn fordelt på kjøretøy- og drivstofftype (2020-2039), uten klimaeffekter. Millioner 2019-kroner 141
Tabell 7.3 Framskrivninger av provenyet fra elementene som skal flyttes til veiprissystemet i analysealternativene. Millioner 2019-kroner 142
Tabell 7.4 Prissatte og ikke prissatte virkninger Alternativ 1b og 2b sammenliknet med nullalternativet. Forutsatt at dagens bompengeinnkreving overføres til veiprising 153
Tabell 7.5: Differensiering i det samlede virkemiddelapparatet mellom ulike kjøretøygrupper over 7,5 tonn 159

Sammendrag og konklusjoner

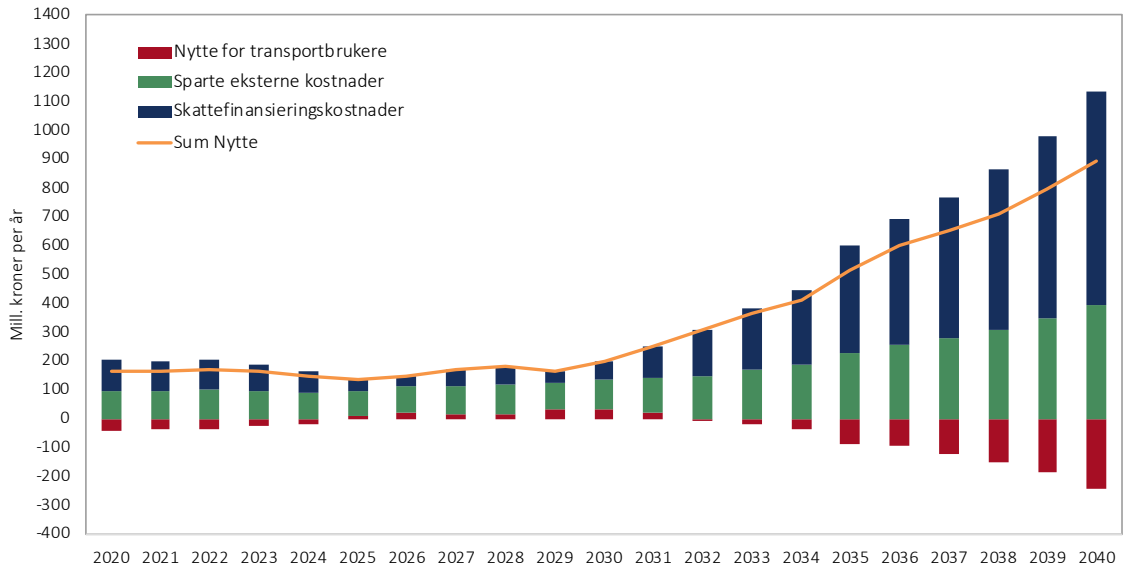
Tungtransporten dekker i dag ikke fullt ut kostnadene ved veibruk. Dersom bompengebetaling og særavgifter sees under ett betaler likevel tungtransporten en høyere pris enn de påfører samfunnet og andre trafikanter på enkelte strekninger, mens de på andre strekninger er langt fra å dekke sine eksterne kostnader. Dette gir utilsiktede konkurransevridninger og provenytap for staten. Med flere null- og lavutslippskjøretøy vil statens proveny falle, samtidig som en større andel av kjøretøyparken ikke vil betale for kostnadene ved bruk av vei. Innføring av et satellittbasert veiprisingssystem der alle kjøretøy betaler for sine eksterne marginale kostnader er, ifølge våre beregninger, samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det stimulerer til likere konkurranse i transportmarkedet, og sikrer staten et proveny som tilsvarer kostnadene ved tungtransport på vei. Vi viser at et satellittbasert veiprisisingssystem for tungtransporten i Norge er gjennomførbart innenfor EØS-rettslige rammer, og også kan utformes slik at gjeldene krav til personvern ivaretas. Det finnes i dag teknologiske løsninger som kan fungere sammen med bompengeinnkrevingssystemet for personbiler. Samtidig kan det tekniske systemet videreutvikles slik at også personbiler kan inkluderes i systemet.

Tungtransporten dekker ikke sine eksterne kostnader i dag og gapet øker

Differansen mellom tungtransportens marginale eksterne kostnader og det tungtransporten samlet betaler i særavgifter og bompengeavgifter er beregnet til om lag 630 millioner kroner i 2020. Differansen vil reduseres til under 300 millioner kroner mot 2025 som følge av økte bompengeinntekter. Deretter øker differansen kraftig og passerer 1 mrd. kroner per år i 2032 og 4 mrd. kroner per år i 2040. Nær halvparten av kjøretøyene vil ikke betale for kostnadene ved veibruk dersom innfasingen av nullutslippsbiler blir som forventet i gjeldende NTP. Nullutslippsbiler vil ha noe lavere kostnader enn dieselkjøretøy, men ulykkeskostnader, slitasje og køkostnader vil være på om lag samme nivå som for tilsvarende dieselkjøretøy. I tillegg kommer et provenytap som følge av at deler av tungtransporten kjører på diesel som er kjøpt utenfor Norge. Hvor stort dette provenytapet er har vi ikke funnet grunnlag for å estimere med et rimelig presisjonsnivå. Overslagsberegninger tyder på at tapet kan ligge i størrelsesorden 200 – 800 millioner kroner årlig, men usikkerheten i anslagene er for stor til at vi har kunne inkludere dette provenytapet i de prissatte samfunnsøkonomiske konsekvensene.

Følgende figur viser beregnet årlig nytte ved å erstatte bompenger og veibruksavgift med et veiprisingssystem med samfunnsøkonomisk riktige priser. De første årene er beregnet nytte i størrelsesorden 160 millioner kroner per år, med en svakt fallende tendens. Fra 2026 beregnes en økning i årlig nytte og fra 2031 øker nytten raskt og netto nytte når i underkant av 900 millioner kroner i årlig nytte i 2040. Lekkasjekostnader og nytten av å redusere disse, er ikke inkludert i figuren.

Figur S1: Beregnet nytte ved samfunnsøkonomisk riktig prising av tungtransport sammenliknet med dagens system og forventet utvikling av kjøretøypark og transportarbeid.



Utilsiktede konkurransevridninger i dagens system

Dagens utforming av veibruksavgiften og bompengeinnkrevingen gir i tillegg til nyttetap, en rekke utilsiktede konkurransevridninger:

- Kjøretøy som har tanket i utlandet betaler ikke veibruksavgift for transportarbeid som kan utføres uten tanking i Norge. Gjennomsnittlige drivstoffkostnader blir også lavere dersom deler av drivstoffet er kjøpt i utlandet. Dette kan gi tilpasninger med lager og distribusjon fra Sverige som kan gi konkurransevridninger mellom norske og utenlandske aktører i transportmarkedet, jf. de muligheter EØS-reglene om henholdsvis grensekryssende og kabotasjegodstransporter gir for slike tilpasninger. «Presset» mot kabotasjeregelverket (og håndhevelsen av dette) vil kunne øke ved at flere forsøker å strekke det så langt som mulig.
- Samlet sett betaler ikke tungtransporten for sine eksterne marginale kostnader. Dette gir utilsiktede konkurransevridninger som favoriserer transport på vei framfor sjø og bane.
- Dagens bompengesystem og -takster innebærer at tungtransporten på enkelte strekninger/områder betaler mer enn sine eksterne marginale kostnader, mens de andre steder på langt nær betaler for sine eksterne marginale kostnader. Dette bidrar totalt sett til en ineffektiv ressursbruk og kan også ha konkurransevridende effekter i varemarkedet som følge av at tungtransport på vei er dyrere enn kostnadene, inkludert eksterne effekter, noen steder, og billigere andre steder.
- Nullutslippskjøretøy vil, som følge av at de ikke betaler veibruksavgift, på langt nær dekke sine eksterne marginale kostnader.

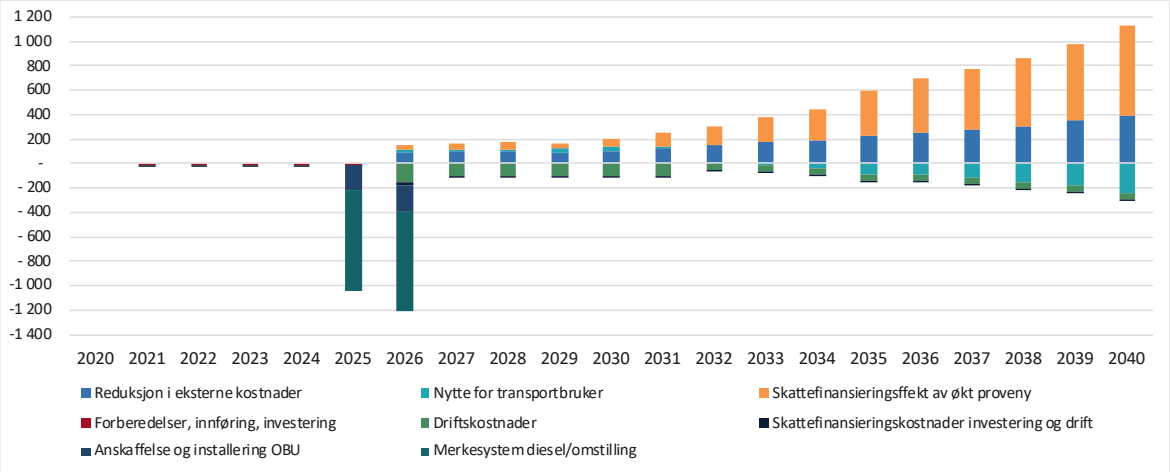
Et system med konkurransevridninger og ulik kostnadsfordeling som ikke er forankret i en begrunnelse om eksterne marginale kostnader, klima- og miljøhensyn, vil oppfattes som urettferdig, noe som igjen kan føre til at systemet for skattelegging av tungtransporten gjennom særavgifter og bompengebetaling vil kunne miste legitimitet.

Satellittbasert veiprising er samfunnsøkonomisk lønnsomt og tåler omstillingskostnader

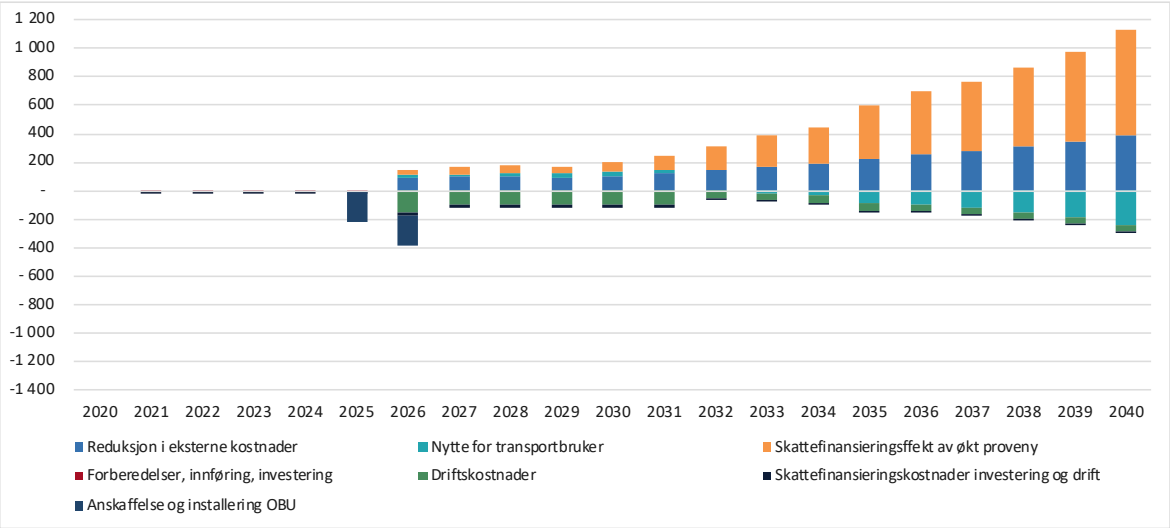
Figur S1 viser nyttetapet i dagens system og dermed også potensialet for gevinstene som kan realiseres med en riktigere prising.

Vi har vurdert to alternative løsninger for veiprising; alternativ 1 der veibruk- og vektårsavgiften legges over i et veiprissystem, og alternativ 2 der dagens veibruksavgift opprettholdes som i dag mens vektårsavgiften og lokale virkemidler overføres til et veiprisingssystem. Begge alternativene er vurdert med ulike varianter av omlegginger for dagens bompengeinnkreving. Alternativ 2 er beregnet med høyest prissatt netto nytte, og rangeres dermed foran alternativ 1 med utgangspunkt i prissatte effekter. Alternativet løser ikke utfordringene med lekkasjekostnader ved kjøp av diesel i utlandet. Dette fordi de prissatte virkningene ikke har inkludert lekkasjekostnader. Kostnadene ved effektivitetstap som følge av konkurransevridninger og virkninger for klima- og miljø, er heller ikke verdsatt. Alternativ 1 rangeres dermed foran alternativ 2 på ikke prissatte virkninger. Følgende figurer viser beregnet nytte og kostnader i de to alternativene fordelt på hovedposter.

Figur S2: Prissatt nytte og kostnader i **alternativ 1 b**, kjøretøy med tillatt vekt over 7,5 tonn og der dagens bompengeinnkreving overføres til veiprisingssystemet.



Figur S3: Prissatt nytte og kostnader i **alternativ 2 b**, kjøretøy med tillatt vekt over 7,5 tonn og der dagens bompengeinnkreving overføres til veiprisingssystemet.



Begge alternativene realiserer nyttetapet som følger av lav treffsikkerhet mht eksterne kostnader i dagens system.

Merking av diesel en utfordring med høy kostnad i alternativ 1

For å skille tungtransporten fra persontransportens dieselbruk har vi forutsatt at det må innføres et nytt merkesystem for diesel. Dette gir høye investeringskostnader, og det er også en mulighet for at det vil ha lav legitimitet å investere i tanker og merkesystemer for et drivstoff som forventes å fases ut fra store deler av veitrafikken i nær framtid. Vi anbefaler derfor at det søkes etter andre løsninger. Eksempelvis kan alle dieselkjøretøy legges over i et veiprissystem (inkludert personbiler), eller så kan det søkes etter andre løsninger som ikke krever egen merking for diesel som brukes til tungtransport. Sverige vurderer å innføre satellittbasert veiprising for tungtransport og kan møte samme problemstilling. Et samarbeid med Sverige kan potensielt redusere kostnadene, eller eventuelt føre fram til andre løsninger med lavere kostnad. Dersom alternativ 1 gjennomføres, og våre naboland opprettholder dagens drivstoffavgift på diesel, noe de til en viss grad kan være bundet til gjennom EUs energiskattedirektiv, vil dette gi insentiver til en motsatt lekkasje mht proveny sammenliknet med dagens situasjon.

Positiv nåverdi på hhv 900 og 2200 millioner kroner, og positive ikke prissatte effekter

Tabell 7.7 (side 153) oppsummerer nåverdien for de prissatte effektene og en vurdering av de mest betydningsfulle ikke prissatte effektene.

Begge alternativene har en positiv netto nytte, men alternativ 2 har en klart høyere nåverdi. Dersom innfasingen av ny teknologi skjer langsommere enn forutsatt, så går netto nytte i alternativ 1 mot null, mens alternativ 2 fremdeles realiserer en netto nytte på over en mrd kroner i analyseperioden som er satt fra 2020 til og med 2040. Vi har forutsatt en viss prisfølsomhet i transport- og varemarkedet. Prisfølsomheten er på samme nivå som er brukt i en svensk utredning om vägskatt for tungtransporten (SOU, 2017:11) der det benyttes en såkalt GK-elastisitet på -0,6. Dersom vi forutsetter at markedet ikke, eller i liten grad påvirkes av priser (GK-elastisitet på -0,3), så faller nåverdien i alternativ 1b til 450 millioner kroner, og til 1,7 mrd kroner i alternativ 2b. Dersom vi forutsetter samme prisfølsomhet som i en nyere studie fra EU-området (GK-elastisitet -0,9), øker beregnet nåverdi i alternativ 1 og 2 til hhv 1,4 og 2,7 mrd kroner. En raskere teknologisk utvikling vil også øke den beregnede nytten i begge alternativene. Følsomhetsanalysene viser at beregnet lønnsomhet er følsom for endringer i forutsetningene, men at konklusjonen om at innføring av et veiprisingssystem der tungtransporten betaler for de faktiske samfunnsøkonomiske kostnadene som transporten medfører, er lønnsomt.

Ikke prissatte effekter i favør av alternativ 1

Den vesentligste ikke-prissatte effekten som skiller alternativene er lekkasjer i veibruksavgiften på diesel. Med lavere drivstoffpriser i nærliggende land enn i Norge, er det rasjonelt å tilpasse seg med minst mulig tanking i Norge. Dette gir et provenytap for staten i form av manglende innbetaling av CO_2-avgift og veibruksavgift for drivstoff som forbrennes i Norge og der transportene benytter norsk infrastruktur med påfølgende slitasje og kostnader for andre trafikanter og samfunnet forøvrig. I tillegg til provenytap gir dagens system utilsiktede konkurransevridninger i markeder ved at kjøretøy

som passerer grensen kan ha lavere drivstoffkostnader enn øvrige transporter. Et sidepoeng i denne sammenheng er at drivstoff kjøpt i utlandet som forbrennes i Norge, ikke regnes med i Norges klimaregnskap. En tetting av dagens lekkasje vil således kunne øke de beregnede utslippene i Norge, men vil samtidig gi et riktigere bilde av utviklingen framover.

Nullutslippsbiler vil få en tyngre beskatning i begge alternativene enn i nullalternativet. Dette gir isolert sett noe svakere insentiver til å velge null- og lavutslippsalternativer enn i nullalternativet. Med en høy CO_2-avgift og riktig prising av de eksterne marginale effektene vil det likevel være sterke insentiver til å velge miljø- og klimavennlige kjøretøy. Det vil også gi insentiver for sammensetningen av kjøretøyparken og kunne påvirke innfasingen av miljø- og klimavennlige alternativer ved at all transport i Norge prises likt. På lengre sikt vil også en riktig prising av transport kunne få betydning for lokalisering av lager, produksjon og distribusjonsløsninger for vareeier med store transportbehov. Alternativ 1 gir riktigere insentiver til miljø- og klimavennlige løsninger enn alternativ 2.

En overgang til et veiprisingssystem vil ha liten betydning for overgangen til biodrivstoff med mindre avgiftssatsene knyttet til kjennetegn ved kjøretøyet endres sammenliknet med dagens satser. Dersom det er ønskelig å stimulere overgangen til biodrivstoff kan dette gjøres både gjennom dagens avgiftssystem og i et veiprisingssystem. Det siste gir noe større fleksibilitet og er mer treffsikkert enn dagens system der mesteparten av bompengeinnkreving er rettet mot andre formål enn klima, miljø og øvrige eksterne kostnader.

Dagens bompengeinnkreving for tungtransport bør erstattes med et veiprissystem

For å realisere mest mulig av de potensielle gevinstene som følger med et veiprisingssystem med samfunnsøkonomisk riktig prising, bør dagens bompengeinnkreving inngå i veiprissystemet. Dette vil trolig kreve noen endringer i dagens lov- og forskriftsverk. Andelen av eksisterende gjeldsforpliktelser som ellers ville bli dekket av tungtransporten må løses ut, eventuelt må veiprissystemet betale bompengeselskapene for tungtransportens bompasseringer etter gjeldende takster. Kjøretøyene bør imidlertid kun belastes for de eksterne marginale kostnadene, også i de områdene/strekningene der de i dag betaler en høyere pris enn de reelle kostnadene ved tungtransport.

Omleggingen vil kreve endrede beslutningsprosesser og dagens praksis for garantistillelse må vurderes. Nytteprinsippet og forbud mot kryssubsidiering som gjelder i dag vil ikke være relevant. Dersom det av politiske hensyn er ønskelig å øremerke deler av provenyet til strekninger/områder hvor provenyet er innbetalt, vil dette være teknisk mulig innenfor et veiprissystem. En inkludering av dagens bompengeinnkreving i veiprissystemet vil gi foruten å gi en riktig prising, også gi transportørene direkte informasjon om kostnader ved bruk av veien. Dette har to fordeler, i) det er enklere å tilpasse seg priser som varierer med trafikkbildet, ii) transportørene kan laste ned kostnadsinformasjon om hver enkelt transport og således få et bedre grunnlag for å kunne fakturere vareeier. I dagens bompengeinnkreving betaler om lag ¾ av passeringene mer enn det som er samfunnsøkonomisk riktig, mens ¼ betaler for lite. Dette gir konkurransevridninger og bidrar til ineffektiv ressursbruk. Denne ordningen bør derfor avvikles dersom det innføres et veiprisingssystem. En bompengevariant der betalingen skjer gjennom veiprisingssystemet mens dagens takster og regelverk videreføres, vil opprettholde ineffektiviteten i dagens innkreving og redusere gevinsten av et veiprisingssystem. Et veiprisingssystem vil også være mer fleksibelt enn dagens system dersom det av politiske årsaker ønskes å hente inn et finansieringsbidrag til veisektoren. Lokale virkemidler som prising av lavutslippssoner kan også håndteres i et veiprisingssystem. En riktig prising av de marginale eksterne effektene sikrer

i dagens situasjon og med dagens kunnskap om marginale effekter et høyere proveny enn dagens system. Systemet bør, med unntak av beslutninger om lavutslippssoner, være uavhengig av lokale beslutninger. Hvordan inntektene fordeles mellom stat, fylke og kommune er et politisk spørsmål.

Mulig statsstøtterettslig risiko forbundet med alternativ 1 og 2a samt bompengeforutsetningsvariant iii)

Den juridiske gjennomgangen viser at det foreligger en klar juridisk risiko for at alternativ 1 og 2a vil kunne inneholde element av statsstøtte i EØS-rettslige forstand, jf. EØS-avtalens artikkel 61(1). Etter omstendighetene kan det samme også gjelde bompengeforutsetningsvariant iii), siden lette kjøretøy da vil forbli i dagens bompengeordning. Vi anbefaler derfor at den eventuelle støtten notifiseres til ESA for rettsavklaring, dersom man ønsker å gå videre med alternativ 1 eller 2a samt bompengevariant iii).

Uansett foreligger det gode muligheter for at ESA vil anse eventuell slik støtte som forenlig, jf. EØS-avtalens artikkel 61(3) c). En notifikasjon til ESA vil argumentere for at ESA bør godkjenne støtten som forenlig med EØS-avtalen. At ordningen som eventuelt notifiseres vil bidra til å styrke gjennomføringen av forurenser betaler-prinsippet og styrke internaliseringen av eksterne marginalkostnader, taler for at ESA vil finne den eventuelle støtten forenlig med EØS-avtalen. Med grunnlag i sine miljøretningslinjer vil ESA foreta en «balansetestvurdering» der positive samfunnsgevinster veies opp mot eventuelle negative konkurransemessige konsekvenser.

EUs energiskattedirektiv er ikke innlemmet i EØS-avtalens. ESAs miljøretningslinjer anerkjenner sistnevnte, men gir samtidig uttrykk for en målsetning om mest mulig like konkurransevilkår i hele EU/EØS. På den bakgrunn kan det knytte seg noe usikkerhet til hvorvidt ESA, selv om ESA finner alternativ 1 forenlig med EØS-avtalen, samtidig vil kreve at veibruksavgiften skal videreføres også for de tunge kjøretøyene som flyttes over til et veiprisingssystem, men da begrenset til energiskattedirektivets minstesatser.

Den direkte bakgrunnen for at ovennevnte statsstøtteproblematikk oppstår er at alternativ 1, 2a og bompengeforutsetningsvariant iii), innebærer at ulike kjøretøygrupper/vektklasser vil bli gjenstand for ulik behandling hva gjelder særavgifter, veiprising og bompenger. Næringsdrivende (foretak) som disponerer kjøretøy innen visse kjøretøygrupper/vektklasser vil dermed få selektive økonomiske fordeler sammenlignet med foretak som disponerer kjøretøy i andre kjøretøygrupper/vektklasser.

Man unngår ovennevnte statsstøtteproblematikk om alle kjøretøygrupper, tunge som lette, overføres til et veiprisingssystem (veibruksavgiften avvikles og vektårsavgiften reduseres så mye eurovignettedirektivet tillater). Det samme gjelder bompenger. Man unngår statsstøtteproblematikk dersom alle kjøretøygrupper/vektklasser enten forblir i gjeldende bompengesystem, jf. bompengevariant i) og ii), eller dersom bompengene erstattes av veiprising for alle kjøretøygrupper. Det betyr samtidig at man kan operere med veiprising og bompenger for tunge kjøretøy parallelt uten at det i seg selv vil utløse statsstøtteproblematikk, jf. bompengevariant i) og ii).

Merk at innenfor en særavgift, et veiprisingssystem eller et bompengesystem, vil ikke statsstøtteregelverket ramme progressiv betalingssatsdifferensiering som kan begrunnes i det aktuelle systemets grunnprinsipper. For eksempel at satsene for veibruksavgiften eller i et veiprisingssystem er ulike/progressive for ulike kjøretøygrupper, nettopp for å kunne reflektere ulike kjøretøygruppers ulike fotavtrykk av eksterne marginalkostnader. Ovennevnte statsstøtteproblematikk oppstår altså

først når forskjellsbehandling/favorisering mellom kjøretøygrupper og foretak ikke kan begrunnes i det aktuelle tiltakets (særavgiften, veiprisingssystemet, bompengeordningen) grunnprinsipper mv., men i stedet primært har en annen rent politisk motivert begrunnelse som ikke kan utledes fra formålene bak systemet. At det på slik bakgrunn oppstår statsstøtte er imidlertid ikke til hinder for at ESA kan godkjenne støtten som forenlig med EØS-avtalens, som allerede understreket ovenfor.

EØS-retten for øvrig gir relativt vidt handlingsrom

Heller ikke EØS-retten for øvrig, dvs. de fire friheter og eurovignettedirektivet, er til hinder for overføring av aktuelle særavgifter eller dagens bompengeordning til et distansebasert veiprisingssystem. De sistnevnte EØS-rettslige regler er heller ikke til hinder for en kombinasjonsløsning der bompengeordningen beholdes som i dag, og bare aktuelle særavgifter overføres til en veiprisingsordning. Videre åpner EØS-retten og eurovignettedirketivet for at eksterne kostnader prises i et veiprisingssystem. Europakommisjonen har foreslått at det skal bli obligatorisk at alle nasjonale systemer for veibrukerbetaling skal prise inn eksterne kostnader for tunge kjøretøy. Forslagets endelige skjebne er imidlertid uviss, og vi antar at den slags innkrenking av medlemsstatenes handlefrihet vil møte mostand i Rådet.

Den tekniske systemløsningen er basert på løsninger som er i bruk og i tråd regelverket

Vi har lagt vekt på at systemet som foreslås skal være gjennomførbart på kort sikt, at det skal være operatørnøytralt og ha tilstrekkelig fleksibilitet til å kunne tilpasses eventuelle nye løsninger/systemer som innføres i våre naboland/Europa for derigjennom å sikre en størst mulig kompatibilitet.

I løsningsvalg og utformingen av løsningsforslag er det også lagt vekt på å utnytte eksisterende veikantsystem og organisatoriske strukturer i dagens innkreving/veikantsystem. Dette reduserer kostnadene sammenliknet med et alternativ der eksisterende systemer og strukturer ikke skulle vært benyttet. Den foreslåtte systemløsningen er basert på systemer som er i bruk, og det er også lagt stor vekt på at systemet skal være innenfor aktuelle EØS-regler, herunder både EØS-avtalens s personvernlovgivning og EETS-direktivets krav.

1 Innledning

I forbindelse med behandlingen av Innst. 2 S (2016–2017) om nasjonalbudsjettet 2017 og forslaget til statsbudsjett 2017, vedtok Stortinget å be regjeringen om å utrede satellittbasert veiprising for tungtransport. Samferdselsdepartementet har som en del av oppfølgingen gitt Vista Analyse i samarbeid med Maptrends og Sands i oppdrag å utrede satellittbasert veiprising for tungtransport.

Formålet med oppdraget er å utrede om et system med satellittbasert veiprising for tunge kjøretøy vil gi samfunnsøkonomiske gevinster sammenlignet med dagens innkrevingssystem. I henhold til oppdragsbeskrivelsen skal systemet som anbefales føre til at brukere i så stor grad som mulig står overfor kostnader som gjenspeiler de faktiske samfunnsøkonomiske kostnadene transporten medfører. Disse kostnadene varierer f.eks. over type kjøretøy, geografi og tidspunkt man kjører. Systemet som anbefales skal være praktisk gjennomførbart og også være i tråd med EU/EØS-rettslige føringer. Utredningen skal ifølge mandatet også inneholde en vurdering av hvordan et slikt system vil slå ut for nullutslippsbiler og overgang til biodrivstoff. Videre skal det gjøres en vurdering av hvilken betydning et nytt system vil har for konkurranseforholdet mellom transportformene. Gjennom den samfunnsøkonomiske analysen vil vi også vurdere konsekvenser for klima og miljø, fremkommelighet og veislitasje ved et nytt system for veiprising av tunge kjøretøy.

1.1 Kort om samfunnsøkonomisk effektivitet, veiprising og finansiering

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

1. At brukerne dekker marginale eksterne kostnader knyttet til bruk av tjenestene. Marginale eksterne 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.

Bruk av kjøretøyer medfører eksterne kostnader i form av ulykker, støy, kø og veislitasje samt utslipp som skader helse og miljø. De eksterne kostnadene varierer i stor grad i forhold til hvilken strekning og til hvilken tid transportene utføres. De eksterne kostnadene har også en nær sammenheng med egenskaper ved kjøretøyet; vekt, drivstoff, antall akser, fjæringssystemer, dekk etc, og kjøremønster som eksempelvis fart, måten sjåføren kjører på, oppmerksomhet mv. Ved at avgiftene for bruk av kjøretøyene avspeiler de faktiske eksterne kostnadene, kan transportutøverne ta hensyn til disse kostnadene i sine valg for gjennomføringen av transportene, for eksempel ved valg av transportform, kjøretøy, kjørerute og tidspunkt for transporten. På lang sikt kan også prising av eksterne marginale kostnader kunne påvirke valg av lokalisering for produksjon, produksjonsmåter, lager og logistikkløsninger som igjen kan bidra til å redusere de samlede eksterne kostnadene fra tungtransport på vei.

Bompenger har over lang tid vært brukt for å finansiere, eller delfinansiere infrastrukturutbygging i Norge. Retten til å fastsette bompenger 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 bompenger på offentlig vei for å finansiere veiutbygging. I de store byene

kan bompenger også benyttes til driftstiltak for kollektivtrafikk. Det er 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 egne ordninger for bompenger 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 bompenger 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. Finansieringshensynet er fremdeles det overordnede hensynet, og setter dermed rammebetingelsene for den regulerende bruken av bompengene.

Dagens innkrevingssystem av skatter og avgifter fra tungtransporten inkluderer særavgifter i forbindelse med tungtransport. Særavgiftene har i likhet med deler av bompengeinnkrevingen, både et fiskalt og regulerende hensyn. Avgiftene er utformet med utgangspunkt i tungtransportens eksterne marginale kostnader, der egenskaper ved kjøretøyene og drivstofforbruk fastsetter den samlede avgiftsinnbetalingen fra hvert enkelt kjøretøy (se kapittel 3.1 for en nærmere beskrivelse).

Treffsikkerheten i de regulerende avgiften og kostnadene i form av nyttetap ved innkreving av fiskale avgifter, er avgjørende for den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved alternative innkrevingssystemer. Treffsikkerheten i dagens innkrevingssystem behandles i kapittel 3.7.

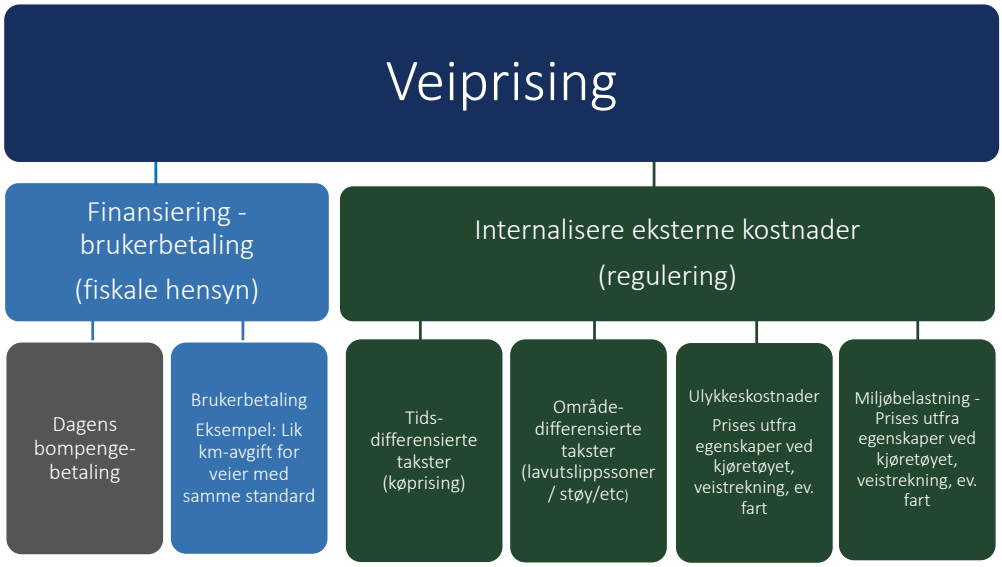
1.1.1 Utgangspunkt i en vid definisjon av veiprising

Veiprising kan defineres som betaling for bruk av vei med eller uten et trafikkregulerende element. Definisjonen kan dekke flere formål; betaling for bruk av infrastruktur (investerings- og driftskostnader), en prising som internaliserer eksterne kostnader (utslipp, svevestøv, ulykker), køkostnader og/eller prising for å regulere sammensetningen av trafikk over døgnet eller mellom områder/veistrekninger. I kapittel 4 gir vi en mer presis juridisk drøfting og avgrensning av begrepet veiprising og regelverket som regulerer dette.

Figur 1.1 illustrer formål og innhold i et veiprisingssystem etter en vid definisjon der både finansiering av infrastruktur og prising av eksterne marginale kostnader inngår. Dagens bompengebetaling der inntektene går til å delfinansiere konkrete strekninger der innkrevingen avsluttes når prosjektet er nedbetalt, er en form for veiprising, og er illustrert med grå boks i figuren. En brukerbetaling med finansieringsbidrag som formål der det betales en fastsatt takst, eksempelvis kroner per km for å kjøre på en vei med en gitt standard, eller en annen form for systemkostnad, har vi kalt brukerbetaling (lyseblå boks i figuren). Forskjellen mellom dagens bompengebetaling der formålet utelukkende er finansiering av et definert veiprosjekt og brukerbetaling for å bruke et veisystem, er at bompengebetalingen i dagens system er knyttet til en bestemt strekning, og at innkrevingen avsluttes når investeringskostnadene er nedbetalt. Dette i motsetning til en brukerbetaling der transportsystemet sees som en helhet, og brukerne bidrar til å finansiere både investeringer og driftskostnader knyttet til veisystemet. I dagens system er innbetalte bompenger øremerket til det prosjektet som begrunner innkrevingen, mens innbetalingene i det andre tilfelle mer er å betrakte som en generell veiskatt der provenyet kan øremerkes til drift og investeringer i veisektoren, eller inngå som en del av statsbudsjettet uten øremerking.

Veiprising kan også inkludere betaling for de kostnadene bruken av veien påfører andre trafikanter og samfunnet for øvrige. Dette omtales som eksterne kostnader. De grønne boksene illustrerer ulike eksterne kostnader ved bruk av vei. Ved å prise disse kostnadene samfunnsøkonomisk riktig, betaler veibrukeren for den belastningen bruken av veien påfører andre trafikanter og samfunnet forøvrig. I dagens system prises eksterne kostnader gjennom tidsdifferensierte takster og/eller miljøtakster i bompengepakker i de største byene. Det er med andre ord kun i byområder at bompengetakstene har et regulerende element i den forstand at deler av de eksterne marginale kostnadene prises, i tillegg til den delen av taksten som er begrunnet i finansiering.

Figur 1.1 Veiprising; en illustrasjon av en vid definisjon



Kilde: Vista Analyse

1.2 En samfunnsøkonomisk analyse av definerte alternativer

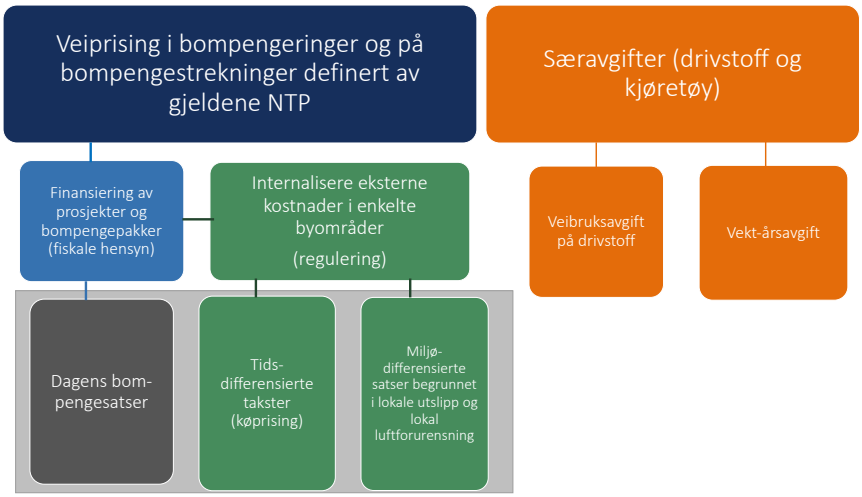
Hovedformålet med samfunnsøkonomiske analyser er å klarlegge, synliggjøre og systematisere virkningene av tiltak og reformer før beslutninger fattes (DFØ, 2018). En samfunnsøkonomisk analyse skal belyse hvilke positive og negative virkninger ulike tiltak har, og for hvem. Det sentrale spørsmålet er om de positive virkningene (nytten) overstiger de negative virkningene (kostnadene) ved tiltaket. I en samfunnsøkonomisk analyse er nyttevirkningene prinsipielt sett det befolkningen er villig til å betale for virkningene, mens kostnadene er lik den verdien ressursene har i beste alternative anvendelse. Virkningene av et tiltak avdekkes gjennom å sammenlikne med en utvikling i et tilfelle der tiltaket ikke hadde vært gjennomført. Dette omtales som nullalternativet. Nullalternativet sammenliknes med tiltaksalternativene som i denne utredningen er innføring av satellittbasert veiprising for tunge kjøretøy (jf kapittel 7.3).

I tråd med oppdragsbeskrivelsen og avklaringer med Samferdselsdepartementet er nullalternativet og alternativene som skal utredes avgrenset som følger:

Nullalternativ: I nullalternativet er gjeldende særavgifter (jf. kapittel 3.1 og 3.2) på veibruk og dagens bompengesystem (jf. kapittel 3.3) videreført. Framskrivingen av bompengeinntekter er basert på strekningsvise bompengetakster for eksisterende bomstrekninger og prosjekter som inngår i

gjeldende NTP (Meld. St. 33, 2016-2017) med unntak av to prosjekter som av tekniske årsaker er utelatt. Bompengene kreves ikke inn via et satellittbasert veiprisingssystem, men baseres på dagens takster, betalingsprinsipper og -systemer. Følgende figur illustrerer nullalternativet. I og med finansieringsbehovet setter rammer for den regulerende delen av dagens bompengesatser, har vi satt alle avgiftskomponentene i dagens bompengesatser inn i en felles boks (lysegrå). De grønne elementene gjelder kun i byområder (bompengepakker) der regulerende bompengesatser kommer som et tillegg til, og er samordnet med den delen som er begrunnet i finansieringshensynet. Særavgiftene gjelder generelt.

Figur 1.2 Nullalternativet, dagens veiprising og særavgifter videreføres



Kilde: Vista Analyse AS

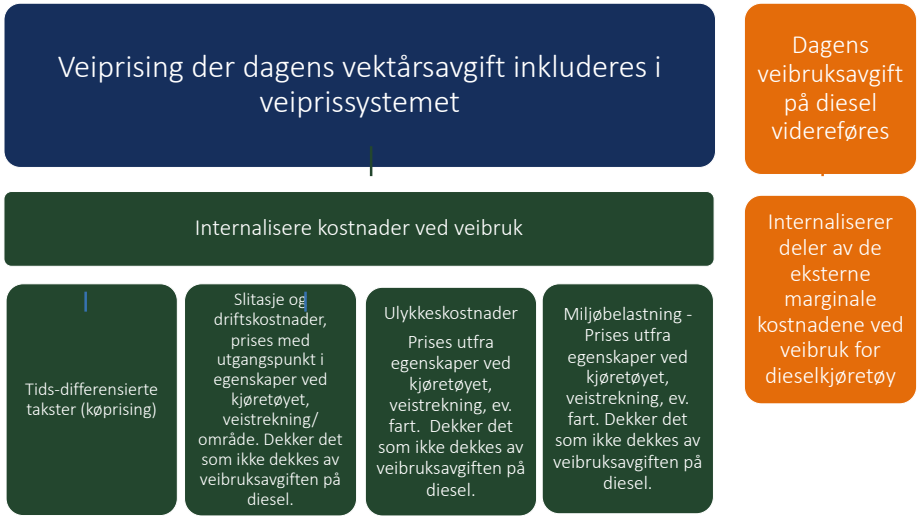
Alternativ 1: Gjeldene særavgifter avvikles og erstattes med veiprising: I dette alternativet avvikles alle særavgiftene for tunge biler. Det er to varianter, Alternativ 1 a der veiprissystemet gjelder for kjøretøy med tillatt totalvekt over 12 tonn, og Alternativ 1 b der veiprissystemet gjelder for alle kjøretøy med tillatt totalvekt over 7,5 tonn.

Figur 1.3 Alternativ 1, Gjeldene særavgifter avvikles og erstattes med veiprising, samfunnsøkonomisk riktig prising av marginale eksterne kostnader og bruk av vei.

Kilde: Vista Analyse AS

Alternativ 2: Veibruksavgiften på drivstoff videreføres, vektårsavgiften avvikles/reduseres og erstattes av et veiprissystem som også inkluderer lokale virkemidler. Også her er det to varianter, Alternativ 2 a der veiprissystemet gjelder for alle kjøretøy med tiltatt totalvekt over 12 tonn og Alternativ 2 b der veiprissystemet gjelder for alle kjøretøy med tillatt totalvekt over 7,5 tonn.

Figur 1.4 Alternativ 2, Veibruksavgiften på drivstoff videreføres, vektårsavgiften avvikles/reduseres og erstattes av et veiprissystem som også inkluderer lokale virkemidler



Kilde: Vista Analyse AS

1.2.1 Alternativene utredes med ulike forutsetninger om bompenger

I hht mandatet skal det vurderes hvilke konsekvenser et veiprissystem kan ha for bompengeordningen, herunder i hvilken grad f.eks. grunnlaget for miljø- og tidsdifferensiering i bompengeordningen faller bort hvis det skal differensieres etter dette i et veiprissystem. I og med at bompengefinansiering benyttes til å framskynde et prosjekt, innebærer dette også at den delen av prosjektet som bompengefinansieres krever låneopptak. Fylkeskommunen stiller som hovedregel lånegaranti og bidrar således til at bompengeselskapene oppnår gunstige lånevilkår. Garantiansvaret skal godkjennes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Inntektene fra bompenger er øremerket det formålet som hjemler retten til å kreve bompenger. Provenyet fra bompengene er således øremerket til de respektive prosjektenes gjeldsnedbetaling innenfor de rammer som ble gitt da prosjektene ble vedtatt. Dersom dagens bompengefinansiering skal inkluderes i et veiprissystem, vil dette kunne få konsekvenser for inntektene til de respektive bompengeselskapene, noe som igjen krever at gjeldsforpliktelser og eventuelle forskuddsbetalinger må løses ut på den eller annen måte. Dersom formålet med innkrevingen i vedtatte bompengeprosjekter endres, må det trolig også gjøre nye politiske vedtak, og/eller revidere gjeldende lover og forskrifter (bompengeforskriften).

For å få en avgrenset og systematisk vurdering av ulike løsninger for det som i dag inngår i bompengeordningen og igangsatte prosjekter, har Samferdselsdepartementet bedt om at alternativene med satellittbasert veiprising utredes med følgende tre varianter av forutsetninger for bompengeordningen:

Variant i) Dagens bompengeinnkreving videreføres som i dag

I nullalternativet videreføres dagens bompengeinnkreving og prosjekter som inngår i gjeldende NTP. Alternativ 1 (a og b) og alternativ 2 (a og b) utredes med en variant med samme bompengeforutsetninger som i nullalternativet. Dagens miljø- og tidsdifferensiering er kun en differensiering av takstene innenfor provenyet bompengene skal bidra med til finansieringen. I avklaringer med Samferdselsdepartementet er det gjort klart at et eventuelt bortfall av differensiering i denne varianten, ikke endrer håndteringen av bompengeinntekter. Dette innebærer at det legges til grunn provenynøytralitet for bompengeinntektene.

Det forutsettes ikke endringer i organisering av bompengeinnkrevingen og dermed heller ikke endringer i regelverket. Dette innebærer uendrede beslutningsprosesser, garantistillelse m.m. Nytteprinsippet og forbud mot kryssubsidiering mellom prosjektene ligger fast (jf kapittel 3.3 for en nærmere beskrivelse av dagens bompengeordning).

Variant ii): Dagens bompengesystem videreføres som i nullalternativet, men bompengene kreves inn gjennom veiprissystemet

Denne varianten utredes for både alternativ 1 (a og b) og 2 (a og b)). I tillegg til forutsetningene og avgrensningene som er gitt for variant i) over, krever denne varianten at innkrevingen av bompenger gjennom veiprissystemet gis to adskilte inntektsstrømmer. Det forutsettes ikke endringer i organisering av bompengeinnkrevingen og dermed heller ikke endringer i regelverket. Dette innebærer uendrede beslutningsprosesser, garantistillelse m.m. Nytteprinsippet og forbud mot kryssubsidiering mellom prosjektene ligger fast (jf kapittel 3.3).

Trafikantene (tungtransporten) vil i ikke merke noen vesentlig forskjell fra variant i) annet enn at de vil faktureres for bompengepasseringen og de eksterne marginale kostnadene i veiprissystemet fra samme punkt. Takstene for bompengepasseringer vil være de samme som i variant i) og det forutsettes også at disse formidles til trafikantene på samme måte som i dagens system.

Bompengeselskapene vil fortsatte kreve inn betaling fra personbiler i dagens bompengesystem, mens tungtransport som omfattes av veiprissystemet ikke vil belastes gjennom dagens bompengesystem. Bompengeselskapene vil derimot motta den samme inntekten fra bompengepunktene som i dagens system, men pengene vil tilføres fra veiprissystemet i stedet for betaling fra trafikantene.

Variant iii): Bompengene erstattes av veiprising

I denne varianten erstattes dagens særavgifter og bompenger av et veiprisingssystem.

Tabell 1.1 gir en kortfattet oppsummering av analysealternativene og tilhørende forutsetninger om bompenger.

Tabell 1.1 Analysealternativene og forutsetninger om bompenger

	Innhold	Forutsetninger om bompenger
Nullalternativ	Gjeldende særavgifter på veibruk videreføres.	Framskrivning av dagens bompengesystem med strekningsvise bompengetakster, hvor NTP legges til grunn. Bompenger kreves ikke inn via veiprissystemet.
Alt. 1 a: Kjøretøy over 12 tonn Alt. 1 b: Kjøretøy over 7,5 tonn	Gjeldende særavgifter på veibruk avvikles, og erstattes av et veiprissystem.	Tre varianter; i) samme som nullalternativet. ii) som variant i), men bompengene kreves inn gjennom veiprissystemet. iii) bompengene erstattes av veiprising.
Alt. 2 a: Kjøretøy over 12 tonn Alt. 2 b: Kjøretøy over 7,5 tonn	Veibruksavgiften på drivstoff videreføres. Vektårsavgiften avvikles/reduseres, og erstattes av et veiprissystem, som også inkluderer lokale virkemidler.	Tre varianter; i) samme som nullalternativet. ii) som variant i), men bompengene kreves inn gjennom vei-prissystemet. iii) bompengene erstattes av veiprising.

1.2.2 Andre avgrensninger

Det er presisert at CO_2-avgiften på drivstoff er en del av systemet for å prise kostnadene forbundet med veibruk og derfor ikke omfattes av denne utredningen. CO_2-avgiften på drivstoff er treffsikker, og vil ikke kunne oppnå samme treffsikkerhet ved andre alternativer.

Det er også forutsatt at busser holdes utenfor i utredningen.

Ifølge Samferdselsdepartementet skal systemet som utredes gjelde for tunge kjøretøy, men det er presisert at det tekniske systemet må kunne utvides på sikt til å gjelde andre kjøretøygrupper. Det åpnes også for at de samfunnsøkonomiske konsekvensene av å inkludere flere kjøretøygrupper kan drøftes. Det forutsettes at eksisterende avgifter og bompengeinnkreving som gjelder for personbiler videreføres i samtlige alternativer.

Utredningen skal skissere mulige tekniske og organisatoriske innkrevingsløsninger som er gjennomførbare på fem års sikt. Den teknologiske utviklingen på feltet går raskt, og det er også stadige flere land som får erfaring med ulike former for posisjonsbaserte veiprisingssystemer, eller som er i en utredningsfase med tanke på innføring av et system for veiprising. Utredningen er på et overordnet nivå med dertil grove kostnadsanslag. Dette innebærer høy usikkerhet, uten en detaljert kostnadsestimering av mulige teknologiske løsninger. På det nåværende tidspunkt mener vi heller ikke det er

relevant. Priser og teknologi er i bevegelse, der retningen forventes å gi et stadig større teknologisk mulighetsrom med fallende priser. Vi har derfor valgt å ta utgangspunkt i en løsning som er gjennomførbar på kort sikt, der det også er tatt hensyn til at det skal være fleksibilitet til å velge andre løsninger på et senere tidspunkt. Når det gjelder kostnadssiden vil det uansett valg av løsning være et nytte-kostnadsforhold mellom krav til sikkerhet og manglende muligheter til å manipulere systemet for å unngå å betale, og kontroll- og sikkerhetskostnader som sikrer at «alle» betaler det de skal. Ett hvert valg av system vil ha noen utilsiktede virkninger som vil kunne kreve avbøtende tiltak, og kontrollkostnader. Denne type kostnader er omtalt i vår analyse, men vi har ikke gjennomført detaljerte nytte-kostnadsanalyser av ulike systemløsninger. Avgrensningen er i tråd med utredningens mandat og formål.

1.3 Organisering av rapporten

Vi starter med en kort gjennomgang av bakgrunnen for utredningen, tidligere vurderinger som er gjort av veiprising i Norge og en oversikt over erfaringer og bruk av veiprising i andre land (kapittel 2). Deretter går vi gjennom dagens innkrevingssystem av særavgifter og bompengeinnkreving i Norge, med en påfølgende gjennomgang av marginale eksterne kostnader ved bruk av tunge kjøretøy (kapittel 3). Vi går detaljert gjennom grunnlaget for beregninger av marginale eksterne kostnader, og hvilke forutsetninger og data som ligger til grunn for våre beregninger av disse kostnadene. Med utgangspunkt i beregnede marginale eksterne kostnader fra tungtransporten og provenyet fra bompengeinnkrevingen og særavgiftene fra denne kjøretøygruppen, vurderer vi treffsikkerheten i dagens system. Kapittel 3 danner dermed utgangspunktet for nullalternativet som beskrives i kapittel 7.3, og gir også grunnlaget for de samfunnsøkonomiske beregningene som presenteres i kapittel 7.

I kapittel 4 går vi grundig gjennom de EØS rettslige rammebetingelsene for et veiprisingssystem mens kapittel 5 redegjør for regelverk og håndtering av personvernhensyn. Rammebetingelsene som følger av kapittel 4 og 5 er lagt som betingelser for utformingen av systemløsningen som er beskrevet i kapittel 6 og som også er lagt til grunn for den samfunnsøkonomiske alternativanalysen i kapittel 7. Kapittel 6 inneholder også en oppsummerende gjennomgang av systemløsningen i bompengeinnkrevingssystemet som er forutsatt for nullalternativet.

I kapittel 7 presenterer vi den samfunnsøkonomiske analysen av et satellittbasert veiprisingssystem med to alternative løsninger og innkrevingsløsningen i nullalternativet.

2 Bakgrunn og internasjonale erfaringer

Veiprising i Norge er blitt utredet i flere sammenhenger den siste ti-årsperioden. Særavgiftsutvalget (NOU 2007: 8) foreslo i sin tid at ulike systemer for veiprising, både for personbiler og nyttetransport, skulle utredes nærmere. Andre europeiske land som Sveits, Østerrike og Tyskland hadde da innført veiprising for tungtrafikk tidligere på 2000-tallet.

Stortinget vedtok den 5.12.2016 om å be «regjeringen utrede satellittbasert veiprising for tungtransport» (Innst. 2 S , 2016-2017). Denne utredningen er en oppfølging av dette vedtaket.

Videre i dette kapitlet går vi gjennom sentrale politiske diskusjoner og vedtak om veiprising og relevante utredninger fra Norge. Vi går også kort gjennom erfaringer og vurderinger fra en del andre land der ulike former for veiprising, herunder satellittbasert veiprising, er vurdert og/eller innført.

2.1 Veiprising er utredet i flere sammenhenger

I kjølvannet av Særavgiftsutvalgets rapport varslet Finansdepartementet at en veiavgift for tunge kjøretøy skulle utredes nærmere (St.prp. nr. 1 (2008-2009)). Denne ble utført av SINTEF og Møreforskning (SINTEF, 2010). I utredningen konkluderes det med at det er teknisk mulig å innføre en treffsikker veiavgift for tunge kjøretøy. Toll- og avgiftsdirektoratet og Vegdirektoratet ble så bedt om å vurdere forskjellige sider ved en slik avgift. Tilbakemeldingen fra direktoratene viste at det var en rekke problemstillinger som måtte avklares, og at det var behov for ytterligere utredninger. Finansdepartementet ville avvente og se an utviklingen i andre land før en bestemmelse om hvorvidt en mer treffsikker veiavgift for tunge kjøretøy skulle utredes nærmere (Prop. 1 LS (2011–2012)).

I tiden etterpå ble veiprising i Norge utredet videre på oppdrag fra Petroleumsinstituttet (SINTEF, 2012), (SINTEF, 2013), før Grønn skattekommisjon (NOU 2015: 15) anbefalte innføring av GNSS-basert (satellittbasert) veiprising for tunge kjøretøy. Utvalget argumenterer for at et system som også inkluderer lette kjøretøy (personbiler) er beheftet med problemer knyttet til personvern og avgiftsinnkreving, og anbefaler derfor i første omgang en innføring av veiprising kun for tunge kjøretøy. I endring av Prop. 1 S (2016-2017) Statsbudsjettet 2017 (saldering), vedtok Stortinget å be regjeringen om å utrede satellittbasert veiprising for tungtransport, herunder en vurdering av hvordan et slikt system vil slå ut for nullutslippsbiler og overgang til biodrivstoff.

2.2 Faglig enighet om at veiprising kan være hensiktsmessig

Det er faglig enighet om at veiprising i større grad enn dagens avgifts- og bompengesystem vil stille trafikantene overfor de marginale eksterne kostnadene som påføres samfunnet knyttet til transportavviklingen. Mange europeiske land benytter allerede veiprising for tunge kjøretøy, eksempelvis Tyskland, Belgia, Ungarn, Østerrike, Sveits, Slovakia, Slovenia og Russland. De fleste av disse benytter et satellittbasert system, hvor avgiften avhenger av utkjørt distanse, vekt, antall aksler og en miljøkategorisering av kjøretøyet (etter motorens EURO-klasse). Felles for dem alle er at det benyttes

statiske priser i alle segmenter, i den forstand at prisene er fastlagt per kilometer, vektklasse, miljøkategori etc. og ikke varierer med trafikksituasjonen i seg selv (eksempelvis med kø eller med høy lokal luftforurensning på kalde dager). I 2020 skal Singapore, som første land i verden, innføre dynamisk veiprising. Da vil prisene variere meter for meter og minutt for minutt, alt etter hvordan trafikksituasjonen er.

2.3 Politiske føringer

I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2017 fremmet Stortinget et anmodningsvedtak der de ba om en utredning av satellittbasert veiprising for tungtransport. Utredningen skulle også inneholde en vurdering av hvordan et slikt system ville slå ut for nullutslippsbiler og overgang til biodrivstoff (Innst. 2 S , 2016-2017).

Stortingets transport- og kommunikasjonskomite foreslo i februar 2019 å be regjeringen om «å utrede og planlegge innføring av satellittbasert veiprising i Norge til erstatning for dagens bompengesystem» (Innst. 175 S (2018-2019). Komiteen viste til at brukerbetaling er en del av finansieringsgrunnlaget for nye veiprosjekter og for å regulere trafikk i belastede områder og tidspunkt.

Komiteen viste til at Datatilsynet har uttalt at personvernet må bygges inn i teknologien helt fra starten av, etter prinsippene for innebygd personvern som nå er et lovkrav etter personvernforordningen som Stortinget vedtok i 2018. Innstillingen fra Transportkomiteen ble behandlet i Stortinget 5. mars 2019. Stortinget vedtok da at satellittbasert veiprising for personbiler ikke skal utredes nå.

Tidligere utredninger.

Særavgiftsutvalget (NOU 2007:8)
Utvalget gjorde en bred gjennomgang av hvordan de eksisterende særavgiftene ivaretok målene om å skaffe staten inntekter på en best mulig måte og korrigere for eksterne kostnader. Utvalget foreslo å redusere drivstoffavgiftene slik at de i større grad kun reflekterte de eksterne marginale kostnadene i spredtbygde strøk, mens veiprising skulle innføres for å reflektere de høyere eksterne kostnadene i tettbygde strøk og for godstransport.

Bilavgifter (rapport fra interdepartemental arbeidsgruppe 2007)
En rapport om «hvordan kan en på best mulig måte prise de samfunnsøkonomiske kostnadene som veitrafikken forårsaker» ble avgitt til Finansdepartementet i 2007.

Arbeidsgruppen oppsummerte slik: «De eksterne kostnadene knyttet til veitrafikken varierer langs mange dimensjoner, og det er derfor vanskelig å prise alle disse kostandene. Det vil også variere i hvilken grad de ulike eksterne kostnadene er egnet for prising.»

Gruppen foreslo endringer innenfor gjeldende bilavgiftssystem som kunne gjøre at en kom nærmere målet om å prise de eksterne kostnadene knyttet til veitrafikken:

- *Miljødifferensiert årsavgift*
  Differensieringen skulle ta utgangspunkt i hvilke Euro-krav kjøretøyene oppfyller ved førstegangsregistrering.

- *Harmonisert CO_2-avgift*
  Man foreslo en felles avgiftssats for alle fossile brennstoff basert på kroner per tonn CO_2 utslipp.
- *Energigraderte drivstoffavgifter*
  Det ble foreslått å utforme avgiftene slik at de reflekterer det teoretiske energiinnholdet i drivstoffene. Dette ville sikre en bedre prising av de eksterne marginale kostnadene knyttet til ulykker, kø, støy og veislitasje på tvers av ulike drivstoff. Alle drivstoff burde i prinsippet avgiftsleg-ges.

På lengre sikt mente arbeidsgruppen at følgende tiltak burde vurderes:

- *Veiprising*
  Det ble foreslått å vurdere veiprising ved tidsdifferensierte bomringer i storbyene for å fange opp køkostnadene og landsomfattende veiprising for tungtransporten basert på GPS-teknologi.
- *Kilometeravgift*
  En slik avgift skulle fungere uavhengig av veiprising, og kunne eventuelt erstatte eksisterende vektårsavgift og hele eller deler av autodieselavgiften.

Utredning av veiavgift for tunge kjøretøy (SINTEF Teknologi og samfunn, 2010, SINTEF A15768)
Finansdepartementet engasjerte SINTEF og Møreforskning Molde AS til å få utredet et nytt veiavgiftssystem for tunge kjøretøyer. Det ble sett på:

- tekniske muligheter for en treffsikker veiavgift
- hvilke eksterne marginale kostnader bruk av tunge kjøretøyer medfører
- beregninger som grunnlag for tallfesting av samfunnsøkonomisk gevinst

Utredningen anbefalte et system med registrering av posisjon der data for utkjørte kilometer, tid og sted automatisk ble rapportert til et sentralsystem.

Den samfunnsøkonomiske gevinsten ved å gå over til det anbefalte systemet ble anslått til 160-220 millioner kroner pr år (2010-kr).

Grønn skattekommisjon (2015)
Utvalget ble oppnevnt av regjeringen i 2014 for å vurdere hvordan en ved økt bruk av klima- og miljøbegrunnede avgifter sammen med reduksjoner i andre skatter og avgifter, kunne oppnå lavere utslipp av klimagasser, et bedre miljø og en god økonomisk utvikling. Utvalget la i desember 2015 fram NOU 2015:15 – «Sett pris på miljøet».

Utvalget slo fast at forurenser skal betale og at riktig fastsatte avgifter er det sentrale virkemiddelet i klima- og miljøpolitikken. Utvalget anbefalte at flere av de eksisterende miljøavgiftene justeres og at enkelte nye avgifter innføres. Videre anbefalte utvalget avvikling av flere støtteordninger med negativ miljøpåvirkning og at økte inntekter fra miljøavgifter brukes til generelle reduksjoner i skattesatsene for personer og selskaper.

Innen transportsektoren ble det bl.a. foreslått å innføre GNSS-basert prising av veibruk for tyngre kjøretøyer. Det ble også foreslått en ny avgift for sotutslipp som skulle innarbeides i CO_2-avgiften.

Utvalget pekte på at dersom det innføres posisjonsbasert veiprising, kan det vurderes å inkludere støy som et element i prisingen, og dermed prise støy mer presist enn gjennom dagens veibruksavgift.

Helhetlig gjennomgang av kjøretøy- og drivstoffavgiftene (RNB [1] 2015)
Det ble fremmet forslag om prinsipper og retning for fremtidens bilavgifter for å stimulere til en nyere, sikrere og mer miljøvennlig bilpark. Det ble slått fast at et godt system tilsier at avgiftene både korrigerer for eksterne virkninger og gir staten inntekter.

Det ble lagt opp til å endre engangsavgiften over tid slik at effektkomponenten fases ut og vektkomponenten reduseres. CO_2-komponenten skulle økes og være progressiv, og vurderes i sammenheng med endringene i vekt- og effektkomponentene. NO_x-komponenten skulle beholdes og økes.

2.4 Erfaringer fra andre land

Flere land har innført veiavgiftssystemer for tunge kjøretøyer basert på betaling for tid eller utkjørt distanse. Vi gir en kortfattet oversikt over status i andre land. Oversikten er holdt på et overordnet nivå, men erfaringer fra andre land trekkes mer eksplisitt inn i drøftingene av spesifikke problemstillinger. I kapittel 6.3 gir vi en mer utdypende gjennomgang av systemene i tre land som vi anser særlig relevante med tanke på utvikling av et satellittbasert veiprissystem i Norge. I den juridiske gjennomgangen i kapittel 4 og 5 viser vi også til konkrete eksempler og løsninger som er valgt i et utvalg land. I avsnitt 3.4 gir vi en oversikt over eksisterende drivstoffavgifter i Norge sammenliknet med nærliggende land (Sverige, Finland, Danmark og Tyskland).

2.4.1 Tidsbaserte veiavgiftssystemer for tunge kjøretøyer

Eurovignettsamarbeidet

I 1994 inngikk Belgia, Danmark, Nederland, Luxemburg og Tyskland en avtale om et felles veiavgiftssystem. Prinsippet for samarbeidet (som er forankret i EU-direktiv 93/89/EEG) innebærer at en veiavgift som er betalt i ett land gjelder for kjøring på de øvrige tilsluttede landenes veinett i samme tidsperiode. Kjøretøy fra land utenfor samarbeidet må betale avgift per døgn, uke, måned eller år. Tyskland og Belgia har trukket seg ut av samarbeidet i forbindelse med innføring av en avstandsbasert avgift i 2016 (se pkt. 2.4.2 nedenfor).

Bulgaria og Romania

Landene har innført tidsbaserte veiavgift for alle godskjøretøy. Avgiften omfatter det statlige veinettet som omfatter samtlige hovedveier. Avgiften differensieres ut fra antall aksler, vektklasse og EURO-utslippsklasse. I Romania er det i tillegg innkreving av avgift i tre strategisk plasserte bomstasjoner.

[1] RNB: Revidert nasjonalbudsjett 2015, Meld. St. 2 2014-2015

Litauen

I Litauen finnes en tidsbasert veiavgift for å kjøre på hovedveinettet. Avgiften gjelder for busser og lastebiler og er differensiert mht. Vektklasse, EURO-utslippsklasse med mer.

Storbritannia

I 2014 ble det innført en tidsbasert veiavgift for kjøretøy over 12 tonn. Avgiften gjelder for kjøring på det statlige veinettet og varieres ut fra vektklasse og antall aksler.

Latvia

Fra 2014 har Latvia hatt en tidsbasert veiavgift for kjøretøy over 3,5 tonn. Hensikten har vært å minske trafikken, fremme overgang til mer miljøvennlige kjøretøy samt å finansiere vedlikehold og videreutvikling av det statlige veinettet. Avgiftene er differensiert ut fra utslippsklasse, antall aksler og vektklasse.

2.4.2 Avstandsbaserte brukerbetalinger for tunge kjøretøyer

I den svenske «Betenkning fra Veislitasjeskattkomiteen» (SOU 2017:11) er ulike lands vei avstands-baserte veiavgiftssystemer beskrevet og oppsummert som i tabellen nedenfor.

Land (innført)	Veinett (km)	Differensiering	Drifts-kostn. ift. inntekt	Teknisk løsning	Løsning for sporadiske brukere
USA; Oregon	120 000	Registrert vekt og aksler	10 %	FerdskriverE, GNNS	Passerkort
USA; Kentucky, New Mexico og New York					
Ny Zealand	95 000	Registrert vekt og aksler	3 %	Ferdskrivere, GNNS	Nei
Sveits	71 000	Registrert vekt, EURO-utslippsklasse	7 %	Ferdskrivere, GNNS, nærfeltskommunika-sjon	Fakturering i ettertid
Østerrike	2 200	Antall aksler, tid og EURO-utslippsklasse	6 %	Nærfeltskommunika-sjon	Nei
Tyskland	15 000	Antall aksler og EURO-utslippsklasse	24 %	GNNS, nærfeltskom-munikasjon	Rutebillett
Belgia	6 400	Registrert vekt, EURO-utslippsklasse og region	21 %	GNNS, nærfeltskom-munikasjon	Nei

Tsjekkia	1 400	Antall aksler og EURO-utslippsklasse	20 %	Nærfeltskommunika-sjon	Nei
Slovakia	2 300	.. Antall aksler og EURO-utslippsklasse	Ukjent	GNNS	Nei
Polen	3 150		30 %	Nærfeltskommunika-sjon	Nei
Ungarn	6 500	Antall aksler og EURO-utslippsklasse og veikategori	7 %	GNNS	Rutebillett
Hviterussland	1 600	Antall aksler	Ukjent	Nærfeltskommunika-sjon	Nei
Russland	50 000	Ingen	56 %	GNNS	Rutebillett

Kilde: Vägskatt. Betänkande av Vägslitageskattekommittén, Stockholm. SOU 2017:11.

I tillegg til de ovennevnte landene (som har gjeninnført avstandsbasert veiavgift), er det et antall land som enten planlegger eller har hatt planer om slik avgift. Oversikten bekrefter at veiprising generelt, og satellittbaserte systemer spesielt, brukes i en rekke land der stadig flere tar varianter i bruk.

3 Marginale eksterne kostnader og dagens innkrevingssystem

I tråd med utredningsinstruksens første trinn starter vi med en gjennomgang og vurdering av problemet som ønskes løst. Målet med tiltaket følger av utredningens mandat: *et system som i så stor grad som mulig fører til at tungtransporten står overfor kostnader som gjenspeiler de faktiske samfunnsøkonomiske kostnadene transporten medfører.* Kapitlet danner grunnlaget for nullalternativet (kapittel 7.3) og den samfunnsøkonomiske analysen av tiltakene (kapittel 7).

Vi starter med en gjennomgang av dagens utforming og systemer for innkreving av særavgifter og brukerbetaling (bompenger) i veisektoren. Hovedvekten i gjennomgangen er lagt på avgifter og brukerbetalinger rettet mot tungtransport, med en særlig oppmerksomhet på avgifter og brukerbetalinger som i henhold til mandatet for denne utredningen skal vurderes som en del av et satellittbasert veiprisingssystem for tungtransport. For en ytterligere gjennomgang av ulike avgifters formål og utvikling i transportsektoren, herunder utviklingen i særavgifter og brukerbetaling for personbiler, vises det til Vista Analyse (2018).

Etter den formelle gjennomgangen av avgiftsutformingen retter vi oss mot den faktiske innkrevingen og provenyet som hentes inn fra de ulike avgiftene og bompengeinnkrevingen, før vi går gjennom beregningsgrunnlaget for, og beregningene av, tungtransportens eksterne marginale kostnader i dagens situasjon. Dette gir et grunnlag for å kunne vurdere treffsikkerheten i dagens avgifter- og brukerbetaling.

Forutsetningene og inngangsdataene som drøftes danner grunnlaget for de samfunnsøkonomiske analysene i kapittel 7. Kapitlet avsluttes med en oppsummerende drøfting av svakheter ved dagens system.

3.1 Særavgifter, bompenger 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 skatter fra betalinger for offentlige tjenester og brukerbetalinger. Statlige avgifter og brukerbetaling kan deles i tre hovedkategorier;

i. fiskale avgifter der formålet er å skaffe staten inntekter, og
ii. brukerbetaling der brukerne betaler for en konkret ytelse som eksempelvis tilgang til og bruk av en vei/transportsystem
iii. avgifter der formålet er å korrigere for eksternaliteter (regulerende avgifter).

Innenfor veitransport består de eksterne virkningene i første rekke av miljø- og klimakostnader, køkostnader, støy, ulykker og veislitasje.

Brukerbetaling er betaling knyttet direkte til bruk av vei, med eller uten prising av eksterne marginale kostnader. Bompenger er å betrakte som en brukerbetaling der det er en direkte sammenheng mellom betalingen og den ytelsen den enkelte får. Der det i dag er bompenger er betaling av bompenger

en forutsetning for å kunne kjøre på den aktuelle veien. Veilovens § 27 krever at alle bompengeprosjekter på offentlig vei må legges fram for Stortinget. Stortinget krever at det er lokalpolitisk tilslutning, dvs. tilslutning fra fylkeskommunen og berørte kommuner før Samferdselsdepartementet legger fram saken for Stortinget. Vegloven åpner for å benytte bompenger til både planlegging, grunnerverv, bygging, drift og vedlikehold av offentlig vei, 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 i dag som en offentlig kostnad, og er dermed skattefinansiert.

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

Bomstasjoner langs en veistrekning sørger for delfinansiering av veiprosjektet, mens bomringer rundt byer kan finansiere bypakker (veiutbygging, kollektivtrafikktiltak, gang- og sykkelvei o.l.), og også differensiere bompengesatsene med hensyn til miljø og tid i byområder. Veglovens § 27 annet ledd åpner for en slik differensiering, noe som innebærer at bompenger kan brukes som et regulerende virkemiddel i den forstand at bompenger normalt har en avvisende effekt. Miljø- og tidsdifferensierte bompengesatser har sin begrunnelse i eksterne kostnader, og har også en regulerende effekt, selv om hovedformålet med bompenger er brukerfinansiering. Prop. 82 L (2016-2017) viser at byene ønsket et mer fleksibelt bompengesystem der bompengene også skulle kunne brukes til å regulere trafikk og til å prise de ulike kjøretøyene ut fra miljøegenskaper. Flere byer har benyttet denne muligheten og bruker i dag deler av bompengesatsene som virkemiddel for å regulere trafikken.

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 veiprosjekt, skal bompengeinnkrevingen avvikles når investeringen er finansiert. I bompengeringer i byområder er formålet som vist over noe bredere. Det vises til avsnitt 4.1 der EØS-rettslige rammebetingelser med relevans for utredningens problemstillinger gjennomgås. Vår vurdering er der at bompengevariant iii) der dagens bompengeinnkreving legges i et veiprissystem der veibruksbetalingen er knyttet til et nasjonalt, regionalt eller lokalt infrastrukturnettverk, er innenfor EØS-rettslige rammer.

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.

Andre virkemidler er lokalbestemte, slik som piggdekkgebyr, forbuds- eller gebyrbaserte lavutslippssoner, miljøfartsgrense, «datokjøring» mv.

3.2 Særavgifter med relevans for tungtransport

Videre i dette avsnittet gir vi en oppsummering av eksisterende særavgifter med relevans for tungtransporten.

3.2.1 Veibruksavgift

Veibruksavgiften er en drivstoffavgift, og 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). Veibruksavgiften på bensin er 5,25 kr/liter i 2019, opp fra 5,17 kr/liter i 2018.

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). Veibruksavgiften på diesel er 3,81 kr/liter i 2019, opp fra 3,75 kr/liter i 2018.

Biodiesel ble ilagt halv dieselavgift fra 2010. 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. Gjeldende omsetningskrav er i dag på 12 prosent.

3.2.2 CO_2-avgift på drivstoff

CO_2-avgiften på mineralske produkter ble innført i 1991, sammen med CO_2-avgiften på utslipp fra petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen. Avgiftenes formål er å bidra til kostnadseffektive reduksjoner av CO_2-utslipp. CO_2-avgiften på mineralske produkter omfatter mineralolje, bensin, naturgass og LPG (propan). Per 1.1.2019 er CO_2-avgiften per liter diesel på 1,35 kroner, dette tilsvarer en pris per tonn CO_2 på 507,5 kroner. Grønn skattekommisjon anbefaler at alle utslipp fra *ikke-kvotepliktig sektor* ilegges lik CO_2-avgift. Lik CO_2-avgift legger til rette for kostnadseffektive utslippsreduksjoner. Stortinget har i tråd med dette opphevet de fleste fritak og reduserte satser. I Granavolden-plattformen legger regjeringen opp til å øke den flate CO_2-avgiften med fem prosent hvert år fra 2020 til 2025, mot en tilsvarende reduksjon i veibruksavgiften.

Biodiesel ble, som tidligere nevnt, ilagt halv dieselavgift fra 2010, men har ikke vært ilagt CO_2-avgift.

EUs kvotedirektiv er en del av EØS-avtalen. Kvoteprisen har hele tiden ligget vesentlig under det generelle nivået i CO_2 -avgiften og som gjelder for autodiesel og bensin. Dagens kvotepris ligger på et nivå som er betydelig lavere enn den norske CO_2-avgiften på autodiesel og bensin.

CO_2-avgift på drivstoff er en treffsikker avgift i og med det er en direkte sammenheng mellom CO_2-utslipp og drivstofforbruk. Treffsikkerheten vil reduseres dersom den inkluderes i et satellittbasert veiprissystem. Den beholdes derfor som i dag, og vil ikke bli nærmere omtalt i denne utredningen.

3.2.3 Vektårsavgift

Vektårsavgiften består av en vektgradert årsavgift og en miljødifferensiert årsavgift. Avgiften gjaldt tidligere alle kjøretøyer og kombinasjoner av kjøretøy (vogntog) 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 7,5 tonn og over.

Den vektgraderte avgiften avhenger av tillatt totalvekt, antall aksler og hvorvidt kjøretøyet eller vogntoget har luftfjæring eller annet fjæringssystem. Avgiften er relativt fininndelt etter vektklasser og antall aksler, og det finnes 32 ulike satser for vogntog og 15 ulike satser for motorkjøretøy. Tabell 3.1 viser gjennomsnittsavgiften i hovedvektvektklasser vi har definert som hensiktsmessige for denne utredningen. Gjennomsnittet er regnet over antall aksler og kombinasjoner av aksler (for vogntog), og for kjøretøy med luftfjæring. Systemet er forøvrig utformet slik at kjøretøy med annet fjæringssystem konsekvent avkreves samme avgift som kjøretøy med luftfjæring som er én vektklasse tyngre.

Tabell 3.1: Vektgradert årsavgift for tunge kjøretøy med luftfjæringssystem (2019). Gjennomsnitt over antall aksler i de ulike oppgitte vektklassene. 2019-kroner

Kolonne 1	7 500-11 999 kg.	12 000-19 999 kg.	20 000-29 999 kg.	30 000-39 999 kg.	Over 40 000 kg.
Motorkjøretøy	471	1245	3123	4825	4825
Vogntog	471	527	2228	4537	6876

Kilde: Skatteetaten

Vi ser av Tabell 3.1 at vogntog i gjennomsnitt får lavere avgift for de lettere vektklassene i tabellen enn motorkjøretøy, men høyere avgift i vektklassen over 40 tonn. Høyeste avgiftssats for motorkjøretøy er 4 825 kroner for de med vekt over 29 tonn og med minst fire aksler. Høyeste avgift for vogntog (fremgår ikke av tabellen) er 8 894 kroner for de med vekt over 40 tonn og med to pluss minst tre aksler (med luftfjæringssystem).

Den miljødifferensierte årsavgiften avkreves kun for dieseldrevne kjøretøy, og avhenger av vekt og avgasskravnivå (EURO-standard). Satsene for 2019 for gjeldende vektklasser er gjengitt i Tabell 3.2.

Tabell 3.2: Miljødifferensiert årsavgift for tunge kjøretøy (2019). 2019-kroner

Vektklasse (kg)	EURO-standard							
	Ingen	I	II	III	IV	V	VI+	0-utslipp
7 500 - 11 999	6 036	3 355	2 347	1 429	752	470	118	0
12 000 - 19 999	9 903	5 503	3 848	2 347	1 239	768	193	0
20 000 og over	17 608	10 086	7 154	4 300	2 270	1 411	353	0

Kilde: Skatteetaten

Av Tabell 3.2 fremgår det at den miljødifferensierte årsavgiften reduseres betydelig med økende EURO-standard, og er null for nullutslippskjøretøy. Forholdet mellom avgiftene i de tre vektklassene er konstant over EURO-standard.

Den norske vektårsavgiften er direkte regulert gjennom EØS-avtalens eurovignettedirektiv (herunder materielle tilpasninger ved innlemmelse av direktivet i EØS-avtalen). Gjeldende eurovignettedirektiv krever at vektårsavgiften videreføres inntil videre og at en viss minsteavgiftsats benyttes. Norske avgiftssatser er per i dag høyere enn det eurovignettedirektivet krever. Europakommisjonen har foreslått gradvis utfasing/reduksjon av direktivreguleringen av den norske vektårsavgiften og lignende avgifter i andre EU-/EØS-stater. Hvordan Rådet i EU (som består av medlemsstatene) vil stille seg til Europakommisjonens forslag er ennå ikke kjent.[2] Dersom EØS-reguleringen av vektårsavgiften bortfaller vil Norge stå helt fritt til å fjerne den og "overføre" den til et veiprisingssystem. Dette omtales nærmere i kapittel 4.

3.2.4 Andre lokale virkemidler

I det følgende går vi gjennom de lokale virkemidlene i veisektoren. Relevansen for tunge kjøretøy og eventuelle forskjeller mellom tunge kjøretøy over 7,5 tonn og andre (lettere) kjøretøy kommenteres for hvert av virkemidlene.

Piggdekkgebyr

Bruk av piggdekk er en av de viktigste årsakene til dårlig luftkvalitet i mange norske byer. Dette skyldes asfalten piggdekkene sliter av, som blir til helseskadelig svevestøv. En bil med piggdekk som kjører ti mil sliter av mellom et halvt og to kilo asfalt (Miljødirektoratet, 2010). Innføring av piggdekkgebyr er regulert i *forskrift om gebyr for bruk av piggdekk og tilleggsgebyr.* Kommunen fastsetter selv gebyrsonen, og den kan i spesielle tilfeller omfatte flere nærliggende kommuner. Gebyret er regulert i forskriften, og avkreves i utgangspunktet kun for dager man bruker bilen. Man kan likevel kjøpe oblat for et døgn, en måned eller hele sesongen (1. november til 28. april), og betalt gebyr i én sone er gyldig betaling i andre gebyrsoner. Inntektene fra gebyrordningen tilfaller kommunen.

Tabell 3.3 viser gjeldende gebyrer, for både lette og tunge kjøretøy.

Tabell 3.3: Piggdekkgebyr for døgn, måned og hel sesong, fordelt på lette og tunge kjøretøy (2019). 2019-kroner

	Døgngebyr	Månedsgebyr	Sesonggebyr
Lette kjøretøy (<3,5 tonn)	35	450	1400
Tunge kjøretøy (>3,5 tonn)	70	900	2800

Kilde: *Lovdata*

[2] Denne delen av Europakommisjonens forslag til endring av eurovignettedirektivet vil bli behandlet etter en lovgivningsprosedyre hvor Rådet selv har lovgivningskompetanse. Europaparlamentet har bare rett til å bli hørt i saken.

For tunge kjøretøy over 3,5 tonn er det påbudt å ha med kjettinger uavhengig av vær- og føreforhold i perioden det er krav om vinterdekk med minst 5 millimeter mønsterdybde. Vinterdekkene kan være både med og uten pigger. Det finnes piggdekk også for tyngre lastebiler (over 7,5 tonn), men vi har ingen anslag på fordelingen mellom brukere av piggdekk og piggfrie dekk i denne gruppen.

Lavutslippssoner

Lavutslippssoner er et geografisk avgrenset område på offentlig vei, som er utsatt for lokal luftforurensning fra bil, og der kommunen har fått samtykke fra regionvegkontoret til å innføre gebyr for å få kjøre. Innføring av lavutslippssoner er for øvrig regulert i *forskrift om lavutslippssoner for biler*, som trådte i kraft 1.1.2017.

Kommunen fastsetter selv lavutslippssonen, og det kan innføres flere slike soner i samme kommune. Kommunen fastsetter selv gebyret for å få kjøre i lavutslippssonen. Gebyret skal fastsettes for ett år, for tretti dager og for en dag. Gebyret skal differensieres ut fra euroklasse og kan differensieres ut ifra drivstoff og vektklasse. Kommunen må bruke nettoinntekten fra lavutslippssonen på kollektivtransport-, trafikksikkerhets- og miljøtiltak som skal redusere lokal luftforurensning, men bestemmer selv hvordan dette skal gjøres.

Per dags dato er det imidlertid ikke innført noen lokale lavutslippssoner i Norge, men saken har vært debattert i flere byer.

Miljøfartsgrense

Miljøfartsgrense innebærer å redusere skiltet hastighet i en del av året, på en utvalgt veistrekning der det er påvist høye konsentrasjoner av svevestøv. Det er en positiv sammenheng mellom kjøretøyenes fart og oppvirvling av slitasjepartikler fra veien, og hensikten med tiltaket er å bedre den lokale luftkvaliteten. Miljøfartsgrense er hjemlet i Vegtrafikklovens § 6, og *kan* skille mellom tunge og lette kjøretøy. I høringsrunden knyttet til endringer i veitrafikkloven (miljøfartsgrenser) noen år tilbake i tid ble det spilt inn et forslag om at miljøfartsgrenser kun skulle gjelde tunge kjøretøy, men dette ble avvist av departementet (se Prop. 126 L (2012-2013)).

Kjøreforbud

Kjøreforbud er et midlertidig tiltak, hjemlet i Vegtrafikklovens § 2, når det foreligger eller er fare for luftforurensningsverdier som overskrider grenseverdiene i *forskrift om begrensning av forurensning*. Vegtrafikkloven åpner for «forbud mot all trafikk eller annen regulering av trafikk på vei dersom forhold på veien eller i dens omgivelser, arbeid på veien eller veiens tilstand tilsier det.» Regionvegkontoret har vedtaksmyndighet for riks- og fylkesvei, og kommunen for kommunal vei. Kjøreforbudet reguleres i lokal forskrift, og kan ha ulike innretninger. Kjøreforbud kan eksempelvis knyttes til datoer og siste siffer i kjøretøyets registreringsnummer, det kan gjelde ved særlig kaldt vær eller for biler med piggdekk. Tiltakene er imidlertid i hovedsak rettet mot privat kjøring med personbil, og næringstransport og kjøretøy over 7,5 tonn er blant gruppene som er unntatt for kjøreforbudene i de største byene i Norge.

3.2.5 Proveny fra særavgifter på tungtransport i 2018: 3,3 mrd kroner

Statens proveny fra vektårsavgiften på kjøretøy over 7,5 tonn framgår av statsregnskapet. I 2018 var provenyet på 337 millioner kroner.

Det samlede provenyet fra veibruksavgift på diesel var 10 424 millioner kroner. For å finne provenyet fra tungtransporten har vi tatt utgangspunkt i SSBs statistikk over antall kjørte km fordelt på kjøretøy. I beregningen har vi inkludert lastebiler med tillatt totalvekt på 12 tonn eller mindre, lastebiler med tillatt totalvekt over 12 tonn og trekkbiler. Dette gir til sammen 2043 millioner kjøretøykm i 2018, inkludert lastebiler med tillatt vekt under 7,5 tonn. I beregningene av proveny har vi forutsatt et gjennomsnittlig dieselforbruk på 0,39 liter per km. Dette gir et estimert proveny fra veibruksavgiften på tunge kjøretøy på 3 000 millioner kroner. Dette tilsvarer om lag 28 prosent av det samlede provenyet fra veibruksavgiften på diesel.

Samlet gir dette et proveny på om lag 3,3 mrd kroner. Se avsnitt 3.6.1 for en nærmere beskrivelse av beregningene av drivstofforbruket.

Tabell 3.4 Proveny fra særavgifter på tungtransport 2018. Millioner 2018-kroner

Avgift	2018	Kilde / Forutsetninger
Veibruksavgift	2 964	Estimert gjennomsnittsforbruk diesel: 3,9 liter per mil
Vektårsavgift	337	Statsregnskapet
Sum	**3 301**	

Dersom vi ser på SSBs utslippsstatistikk har tunge kjøretøy i underkant av 40 prosent av utslippene fra dieselkjøretøy i 2018. Disse utslippene inkluderer alle kjøretøy over 3,5 tonn, inkludert busser og andre kjøretøyer med tillatt vekt fra 3,5 tonn og oppover. Dersom vi regner et gjennomsnittlig dieselforbruk for dieselbusser på 3 liter per mil og ganger med kjørelengde, gir dette i underkant av 6 prosent av utslippene fra dieselkjøretøy. Den øvrige tungtransporten har i tilfelle 34 prosent av dieselforbruket. Dette trekker i retning av at estimert gjennomsnittsforbruk (diesel) for tungtransporten kan være for lavt. På den andre siden inkluderer utslippsstatistikken tunge kjøretøy under 7,5 tonn mens denne utredningen er avgrenset til tungtransport med tillatt vekt over 7,5 tonn. En mulig feilkilde for beregningene er andel tungtransport i kø, og merdieselforbruket dette medfører.

Samlet sett mener vi anslaget på 28 prosent av veibruksavgiften på diesel er rimelig, men understreker samtidig at anslaget er usikkert. Se avsnitt 3.6.1 der usikkerheten drøftes med tilhørende begrunnelse for valg av estimat.

3.3 Bompenger i dagens system

Bompenger er en form for brukerbetaling hvor brukerne, betaler hele eller deler av utbyggingskostnaden ved en ny vei. Hovedformålet med bompengefinansiering er å få til raskere utbygging av infrastruktur på vei. I tillegg er bompenger en viktig finansieringskilde for andre transportrelaterte tiltak i byområder som å styrke kollektivtransport og tilrettelegge for sykling og gange. Bompenger er som vist i kapittel 3.1 hjemlet i vegloven §27.

Bompenger brukes til:

- Finansiering av:
  - definerte strekninger (riks- og fylkesveier)
  - kollektivtransport og annen transportinfrastruktur i byområder (gjelder bomringer)
- Regulering av kø gjennom høyere priser i rushtid (gjelder bomringer). Dette øker fremkommeligheten og er et kostnadseffektivt virkemiddel, gitt riktig utforming.
- Prising av lokal luftforurensning (gjelder bomringer). Miljødifferensierte takster der lokal luftforurensning prises.

Kostnadene ved bompengefinansiering er innkrevingskostnader og nyttetap ved avvist trafikk. Trafikkavvisning som følge av bompenger gir nyttetap når bompengene bidrar til at samlet brukerbetaling er høyere enn marginalkostnadene, men gir økt nytte så lenge bompengene er med og på å dekke differansen mellom marginale kostnader og betalte avgifter. Avist 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. Vareeiere og transportører kan velge andre transportformer på strekninger med høy bompengebelastning, f.eks overføring til sjø eller bane. Dette kan være i tråd med overordnede politiske mål, men det kan også gi effektivitetstap dersom eksterne marginale effekter er priset inn før bompengekostnaden medregnes. Bompenger kan også tenkes å ha betydning for lokalisering av produksjon, lager og næringsvirksomhet, vridningseffekter i faktorbruk, og konkurransevridninger mellom bedrifter som følge av endrede transportkostnader. Dette bidrar til effektivitetstap i samfunnsøkonomisk forstand dersom vridningene skyldes brukerbetalinger/avgifter utover det som korrigerer for eksterne kostnader og slitasjekostnader ved bruk av vei.

Nytteprinsippet – sentralt, men ikke nødvendigvis samfunnsøkonomisk optimalt

Nytteprinsippet har vært et sentralt element i bompengefinansieringssystemet. 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) og Vista Analyse (2018). Produksjonen bør ifølge teorien innrettes mot å gjøre samfunnets samlede verdiskapning 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 konsumentsektoren.

Nytteprinsippet er mer forenlig med et prinsipp om at brukerbetalingen skal innrettes slik at den 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 likevel vridende faktorbeskatning av denne type unngås, selv om næringstransporten isolert sett har størst nytte av en vei.

Mandatet for denne utredningen er å vurdere et system som i så stor grad som mulig fører til at tungtransporten står overfor kostnader som gjenspeiler de faktiske samfunnsøkonomiske kostnadene transporten medfører. Vi har lagt dette til grunn, og ellers lagt til grunn at vridende faktorbeskatning utover å korrigere for eksterne kostnader, i størst mulig grad skal unngås.

Bompengereform med fem regionale bompengeselskap

Bompenger har tidligere vært innkrevd gjennom en rekke bompengeselskap. I Meld. St. 25 (2014–2015) *På rett vei. Reformer i veisektoren* fremmes det en bompengereform der sektoren omorganiseres til fem regionale bompengeselskap som skal stå for bompengeinnkrevingen i fremtiden. Utstederrollen skilles også tydelig fra bompengeselskapene.

De regionale bompengeselskapene har etter reformen rollen som *operatør*, og skal stå for innkreving og finansiering for bompengeprosjekt som er vedtatt av Stortinget.

Utstederfunksjonen skal tillegges en egen juridisk enhet (AS). Interoperabilitet i bompengeinnkrevingen og utstedere fastsettes av Statens vegvesen, som også setter krav til informasjonssikkerhet og håndtering av personopplysninger. Bompengeselskapene er pliktig til å følge de kravene Statens vegvesen fastsetter. Vi legger til grunn at de samme reglene og kravene vil gjelde ved innkreving av veibruksavgift der skille mellom utstederrollen og innkreverrollen opprettholdes.

Kryssubsidiering og håndtering av inntektssvikt

Kravet om at det ikke skal ikke forekomme kryssubsidiering mellom de enkelte bompengeprosjektene opprettholdes etter bompengereformen. Dette følger av veglova § 27 og andre vedtatte prinsipper knyttet til bompengefinansiering der det framgår at *bompenger kun skal benyttes til formålet med innkrevingen*. Inntekter fra et bompengeprosjekt kan dermed ikke brukes til å finansiere deler av investeringskostnadene i et annet prosjekt. Bompengeprosjekter skal normalt nedbetales på 15 år. Inntektssvikt har tidligere vært løst med takstøkning og/eller en forlengelse av innkrevingsperioden på inntil fem år. Dette gjelder fremdeles for strekningsprosjekter mens departementet har strammet inn muligheten til å øke takstene og/eller forlenge innkrevingsperioden i bomringer.

Innstramningene gjelder byområder med byvekstavtale (null vekst i personbiltrafikken). Reguleringer som innebærer restriktive tiltak for å redusere miljø- og/eller trafikkbelastningen begrenser inntektspotensialet fra bompenger. Det samme gjør fritaket/reduserte bompengetakster for nullutslippsbiler. For å unngå økning i innkrevingsperioder og/eller takster for å kompensere for inntektssvikt og/eller kostnadsøkninger, har Samferdselsdepartementet lagt fram nye retningslinjer for porteføljestyrte bompengepakker i brev til Statens vegvesen av 20.mai 2019. Her framgår det at kostnadsøkninger og inntektssvikt i porteføljestyrte bompengepakker skal håndteres ved kutt i porteføljen. Muligheten til å øke gjennomsnittstaksten og forlenge innkrevingsperioden med inntil fem år, er dermed tatt bort for disse prosjektene, men takstene kan justeres slik at *gjennomsnittstaksten* opprettholdes. Dersom eksisterende takster og avgifter ikke dekker de marginale eksterne kostnadene i

dag, vil en konsekvens av veipriser som korrigerer for de faktiske kostnadene være økte priser (takster). Det må da lempes på eksisterende føringer på dette området.

På strekningsvise bompengeprosjekter som har finansiering som mål, er det fremdeles mulig å øke gjennomsnittstaksene og forlenge innkrevingsperioden.

3.3.1 Samlet proveny fra bompenger fra tungtransport i 2018; 2 mrd kroner

Basert på tilgjengelige data fra bompengerapporter og bompengeselskapene har vi anslått provenyet fra bompengepasseringer for tunge kjøretøy over 7,5 tonn til i underkant av 2 mrd. kroner i 2018. Med proveny fra bompengepasseringer mener vi i denne utredningen bruttoinntektene fra bompengeinnkrevingen.

Beregningene baserer seg på trafikkvolumer fra 2018. Se kapittel 3.7.2 og 7.3.4 for en nærmere beskrivelse av forutsetninger og datagrunnlaget bak beregningene av bompengeprovenyet fra tunge kjøretøy i 2018.

3.3.2 Samlet proveny fra tunge kjøretøy i dagens system

Basert på gjennomgangen foran anslår vi det samlede provenyet fra særavgifter og bompengebetaling fra tungtransporten over 7,5 tonn til 5,3 mrd kroner i 2018. Det er usikkerhet i estimert dieselforbruk, der den største usikkerheten er knyttet til gjennomsnittlig dieselforbruk per km. Gjennomsnittlig dieselforbruk er estimert på grunnlag av sammensetningen av kjøretøy, der vi har lagt til grunn at en stor andel av kjøretøykilometeren for tunge kjøretøyene kan tilskrives klassen over 20 tonn. Det er også usikkerhet knyttet til bompengeinntektene i 2018, og hvor stor andel av inntektene fra takstgruppe 2 som kan tilskrives tunge kjøretøy over 7,5 tonn.

Vi bruker de samme forutsetningene om dieselforbruk og kjøretøykm i ulike områder fordelt på kjøretøykategorier som i beregningene av de samlede eksterne marginale kostnader. Dette gjør at den relative feilen mellom beregnet proveny og eksterne kostnader begrenses. Usikkerheten innenfor hver kategori er dermed mindre enn usikkerheten for samlet innbetalt veibruksavgift og totale eksterne kostnader.

Tabell 3.5 Beregnet proveny fra tungtransporten i 2018. Millioner 2018-kroner

Avgift	2018	Kilde / Forutsetninger /usikkerhet
Veibruksavgift	2 964	Estimert gjennomsnittsforbruk diesel: 3,9 liter per mil
Vektavgift	337	Statsregnskapet
Bompenger	1 960	Trafikkgrunnlag 2018, antatt 64 prosent av takstgruppe 2 er tungtransport over 7,5 tonn
Sum	**5 260**	Usikkerhetsfaktorer: drivstofforbruk og andel av takstgruppe 2 over 7,5 tonn

3.4 Lekkasjer i dagens system gir provenytap

Veibruksavgiften er, som vist, en avgift som legges på drivstoff, eller nærmere bestemt diesel og bensin. Sammen med CO_2-avgiften danner den en fast del av en utsalgspris som kan variere både fra dag til dag og mellom lokale utsalgssteder. Vi ser her bort fra merverdiavgiften, da inngående merverdiavgift normalt tilbakebetales av myndighetene til bedriften (transportøren). Dersom det finnes systematiske prisforskjeller på drivstoff mellom Norge og andre nærliggende land over tid, grunnet ulikt avgiftsnivå, vil transporter som krysser grensen være tjent med å tanke drivstoff i nærliggende land med lavere utsalgspris for diesel.

Tabell 3.6 viser særavgiftsnivået for bensin og diesel i Norge og nærliggende land.

Tabell 3.6 Særavgifter på bensin og diesel i Norge og nærliggende land per mai 2019. NOK*

Drivstoff	Norge	Sverige	Danmark	Finland	Tyskland
Bensin (Euro-super 95)	6,43	6,12	6,13	6,63	6,41
Autodiesel	5,16	4,31	4,18	4,50	4,61

** Omregnet fra EUR til NOK med valutakurs per 6. mai 2019 på 9,79 kroner per euro. Den norske avgiften inkluderer CO_2- og drivstoffavgiften*

Kilde: Drivkraft Norge

Av tabellen fremgår det at Norge har det høyeste avgiftsnivået på diesel blant land som kan være aktuelle å tanke i før ankomst til Norge. For bensin har Norge nest høyest avgiftsnivå. For tunge kjøretøy over 7,5 tonn er drivstofftypen omtrent utelukkende diesel (se Vedlegg A.1) og avgiftsnivået på diesel i Sverige og Danmark er henholdsvis 16 og 19 prosent lavere enn i Norge. Det gir etter vårt syn relativt sterke insentiver til å tanke mest mulig før man kjører inn i Norge. I tollforskriften kapittel 5 fremgår det at inntil 600 liter drivstoff kan innføres tollfritt i kjøretøyets ordinære drivstofftank. (I tillegg kan man ha inntil 10 liter på en reservekanne). Det er rimelig å anta at de aller fleste vil fylle mest mulig drivstoff til lavest mulig kostnad, dvs. at de passerer grensen inn til Norge med full tank, og forsøker å tilpasse tankingen slik at de fyller minst mulig drivstoff i Norge.

Spørsmålet i denne sammenheng er hvor stor andel av tungtransporten med tiltatt vekt over hhv 7,5 og 12 tonn som kjører på diesel kjøpt i utlandet og som derfor ikke har betalt veibruksavgift til Norge.

Vi har ikke gjort egne undersøkelser av dette. Ser vi på Statens vegvesen kontinuerlig tellepunkt Svinesund for 2018 viser ÅDT for tunge kjøretøy på 2681 (sum begge retninger). Dette gir omlag 1340 tungpasseringer inn til Norge per døgn. Tellingene inkluderer tunge kjøretøy ned til 3,5 tonn, mens vår utredning er avgrenset til 7,5 tonn og oppover. Vi har ikke data som viser fordelingen mellom ulike vektklasser i disse tellingene. Tellingene inkluderer også busser.

I følge Pinchasik, Hovi, & Mjøsund (2019) går 55 prosent av lastebilenes grensepassering inn til Norge over Svinesund. Det framgår også av artikkelen at flere norske aktører lokaliserer seg i Sverige med sentrallager, og at distribusjon ut til detaljhandel foregår fra sentrallager. Det pekes blant annet på at distribusjon til detaljhandel i Norge kan utføres med transportører fra lavkostnadsland, uten at dette omfattes av kabotasjereglene. Trenden går mot stadig flere og tyngre biler, men på tross av dette øker antall biler over grensen med mer enn antall tonn fraktet inn til Norge. Dette kan tyde på at det også går flere mindre kjøretøy over grensen, samt at transportører og distributører tilpasser seg rammebetingelsene utenfor Norge

Hvis vi som et konservativt anslag antar at halvparten av tellingene gjelder tunge lastebiler med tiltatt vekt over 7,5 tonn gir dette i underkant av 450 000 grensepasseringer inn til Norge. Pinchasik, Hovi, & Mjøsund (2019) viser til at nærmere 400 000 lastebiler lengre enn 12,5 meter passerte Svinesund inn til Norge i 2018. Dersom dette representerer 55 prosent andelen lastebiler lengre enn 12,5 meter som krysser grensen inn til Norge, gir dette om lag 730 000 passeringer inn til Norge.

Dersom vi antar at lastebilene med tiltatt vekt over 7,5 tonn tar med 100 liter mer drivstoff inn til Norge enn de har på tanken når de passerer grensen ut av Norge, og ganger med 730 000 passeringer inn til Norge gir dette et provenytap i 2018 på om lag 275 000 kroner. 100 liter drivstoff tilsvarer forbruket på strekningen Svinesund- Alnabruterminalen tur retur (240 km, dieselforbruk 4 liter/mil). En stor andel av grensepasseringene antas å kjøre til Alnabruterminalen og tilbake, men dette gjeler på langt nær alle transportene som passerer grensen. En andel transporter vil ha bestemmelsessteder med lengre kjøreavstand, men likevel som er kort nok til at det er mulig å komme tur/retur Svinesund eller andre grensepasseringer på en tank.

Med et gjennomsnitt på 300 liter mer på tanken ved kjøring ut av Norge enn inn til Norge, vil provenytapet på veibruksavgiften i 2018 være på over 800 000 kroner. I tillegg kommer tap av proveny fra den norske CO_2-avgiften.

Vi har ikke grunnlag for å kunne estimere provenytapet fra veibruksavgiften og CO2-avgiften som følger av lavere drivstoffpriser i nærliggende land, og dermed insentiver for grensekryssende transporter til å tanke mest mulig drivstoff før grensepassering inn til Norge, og minst mulig tanking i Norge. Et provenytap i størrelsesorden 200 – 800 millioner kroner kan være et rimelig, men dog svært usikkert anslag.

3.5 Marginale eksterne kostnader ved bruk av tunge kjøretøy i 2012

Transportøkonomisk institutt (TØI, 2016) har beregnet marginale eksterne kostnader ved veitrafikk i Norge. Dette er etter våre vurderinger den beste kilden å ta utgangspunkt i for beregning av marginale eksterne kostnader ved bruk av tunge kjøretøy. I arbeidet har TØI beregnet eksterne kostnader knyttet til lokale utslipp, støy, kø, ulykker, slitasje og drift. Utslipp av klimagasser (CO_2) inngår ikke i beregningene. Tabell 3.7 viser resultatene fordelt på drivstofftype, kjøretøyklasse, vektklasse og tettstedstype per km. Grensen for små/store tettsteder er satt ved 100 000 innbyggere. For store tettsteder er også marginal ekstern kostnad ved kø spesifisert. Summen i siste kolonne til høyre gjengir summen av de seks elementene de eksterne kostnadene TØI har inkludert i sine beregninger; lokale utslipp, støy, kø, ulykker, slitasje og vinterdrift per kjørte km. Merk at verdiene i tabellen er i 2012-kroner.

Tabell 3.7 Eksterne marginalkostnader på vei i Norge uten klimaeffekter etter drivstofftype, kjøretøyklasse, vektklasse, tettstedstype og køsituasjon. 2012-kr/km.

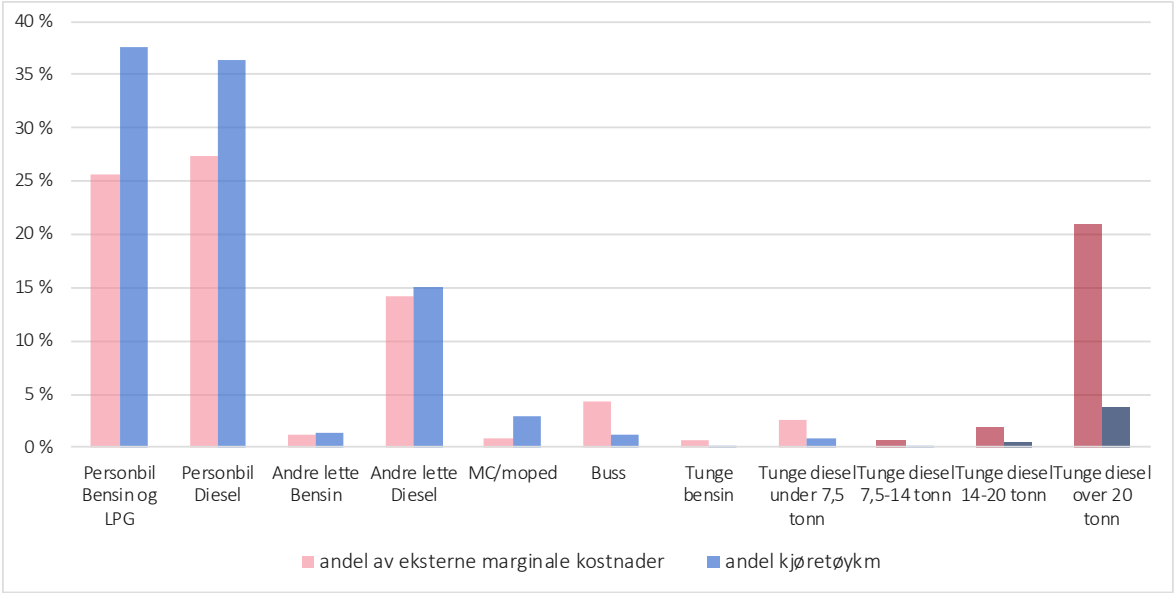
Klasse	Drivstoff	Vektklasse	Tett>100´	KØ	Tett<100´	Spredt	Sum (vektet gjennom-snitt)
Tunge	Bensin		5,03	14,93	2,63	0,82	1,59
Tunge	Diesel	7,5-14 t	5,92	16,96	3,13	1,00	1,90
Tunge	Diesel	14 - 20 t	6,84	17,88	3,74	1,38	2,38
Tunge	Diesel	> 20 tonn	8,44	20,30	4,44	1,80	3,00

Kilde: (TØI, 2016) Utdrag av Tabell S3.

TØI (2016) beregnet at samlede eksterne kostnader fra veitrafikken i 2012 utgjorde 24,3 milliarder 2012-kroner. Tunge kjøretøy (over 7,5 tonn) stod for omlag 1/4 av dette, lette kjøretøy og buss for resten. Nærmere bestemt ble de eksterne kostnadene for tungtransport over 20 tonn beregnet til 5 mrd kroner, mens kostnadene fra tunge dieselkjøretøy mellom 7,5 og 20 tonn til sammen hadde kostnader på 600 millioner kroner.

Figur 3.1 viser fordelingen av totalt antall kjøretøykm og marginale eksterne kostnader fordelt på kjøretøykategorier i 2011 (TØI, 2016). Tungtransport med dieselkjøretøy over 20 tonn stod for nær 4 prosent av antall kjøretøykm totalt, og i overkant av 20 prosent av de eksterne kostnadene, mens tunge dieselkjøretøy fra 7,5 tonn til 20 tonn hadde under en prosent av kjørte km, og 2,5 prosent av de eksterne marginale kostnadene.

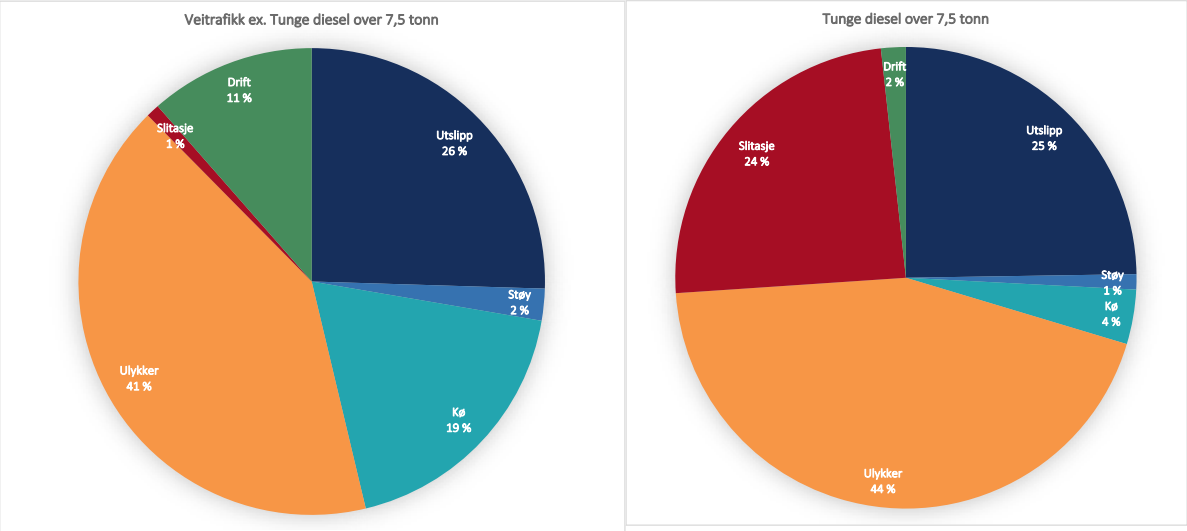
Figur 3.1 Marginale eksterne kostnader og kjøretøykm, andeler etter kjøretøykategorier, 2011



Kilde: Vista Analyse / (TØI, 2016)

Figur 3.2 viser hvordan de eksterne kostnadene fordeler seg mellom ulike kategorier veitrafikk uten tungtrafikk (diesel over 7,5 tonn), og for tunge kjøretøy over 7,5 tonn (diesel).

Figur 3.2 Marginale eksterne kostnader fordelt etter kategori, 2011



Kilde: Vista Analyse / (TØI, 2016)

Ulykker var som vi ser den største komponenten med hhv 41 og 44 prosent, deretter følger lokale utslipp. For persontrafikk, inkludert buss og andre lette kjøretøy, er køkostnader en stor kostnadspost, mens slitasje-, drift- og støykostnader utgjorde mindre andeler av de samlede eksterne kostnadene for denne kjøretøygruppen. For tungtransporten er dette bildet motsatt, køkostnadene representerer en liten andel av de samlede eksterne kostnadene (4 prosent), mens slitasjekostnadene tungtransporten påfører veinettet er på samme nivå som lokale utslipp.

Et viktig poeng er at det som omtales som *marginale kostnader* i TØI-rapporten ikke er kostnadene knyttet til en ekstra bil på veien, men et uttrykk for eksterne kostnader knyttet til en gitt trafikkmengde fordelt per kjøretøy. En samfunnsøkonomisk riktig prising av veibruk forutsetter at det prises med utgangspunkt i de belastningene en ekstra bil på veien påfører omgivelsene. Det er spesielt køkostnader som vil være svært forskjellige avhengig av om vi regner kostnader knyttet til den siste bilen på veien eller fordeler samlede køkostnader på alle bilister slik TØI gjør, men tilsvarende problemstillinger gjelder i noen grad også for lokale utslipp.

3.6 Marginale eksterne kostnader ved bruk av tunge kjøretøy i 2018

Etter TØI (2016) beregnet de eksterne marginale kostnadene er sammensetningen av kjøretøyparken endret, blant annet gjennom en større andel kjøretøy i Euro-6 klassen og effektivisering av dieselmotorer. Dette innebærer en reduksjon i lokale utslipp (blant annet NOx) per liter diesel, og et lavere drivstoffbruk per kjørte km. Det har også vært en nedgang i ulykker, noe som gir lavere ulykkeskostnader. På den andre siden skal verdiene prisjusteres. I tråd med anbefaling fra ekspertutvalg som i 2011-2012 gjennomgikk rammeverket for samfunnsøkonomiske analyser (NOU 2012:16, 2012) og rundskriv fra Finansdepartementet (R-109/14), skal resultatene som berører liv og helse justeres tilsvarende utvikling i BNP per innbygger for perioden 2012-2018. Vi har brukt denne prisjusteringen på samtlige kategorier eksterne kostnader. Veislitasje skulle ideelt sett vært prisjustert etter en annen prisindeks, men vi har valgt en forenkling der alle de eksterne kostnadene er prisjustert på samme måte. Feilkilden dette representerer er trolig mindre enn det som følger av usikkerheten som ligger i endringer fra 2011 som har hatt betydning for veitrafikkens eksterne marginale kostnader.

I tillegg til å regne om kostnadene til 2018-kroner i tråd med kravene som følger av Rundskriv R-109/14, har vi justert enkelte av verdiene. Justeringene er begrunnet i observerte endringer i veitrafikken og kjøretøyparken med betydning for størrelsen på de eksterne kostnadene fra tungtransporten i dag. Vi har vurdert følgende to forhold som relevante å ta hensyn til:

- En reduksjon i drivstoffbruk bidrar til lavere utslipp per kjørte km, i tillegg er utslipp (NOx,) per liter drivstoff redusert som følge av nye Eurostandarder og en utskifting i bilparten slik at en større andel tunge kjøretøy i dag har de høyeste euro standerne (Euro V og EuroVI) enn det som lå til grunn for TØIs beregninger fra 2011. Se avsnitt 3.6.1 og 3.6.2 for en mer utdypende begrunnelse.
- Vi har også innarbeidet et anslag på reduksjon i ulykkeskostnader (nærmere begrunnet i avsnitt 3.6.3) som følge av nedgang i tallet på trafikkulykker i perioden etter 2011.

Videre i dette avsnittet redegjør vi for justeringene som er gjort i forhold til verdiene i TØI (2016). Verdiene vi kommer fram til danner inngangsdataene for beregninger av eksterne kostnader fra tungtransporten i dag, og er også brukt i framskrivningene av nullalternativet og tiltaksalternativene (kapittel 7).

3.6.1 Effektivisering gir lavere drivstoffbruk per km

Drivstofforbruket er noe redusert i perioden etter 2011, som er grunnlaget for beregningene i TØI (2016). For bensinbiler har Statistisk Sentralbyrå (SSB) beregnet en reduksjon på nesten 10 prosent i perioden 2009 til 2016, mens det for dieselbiler er beregnet en reduksjon på 5 prosent (Fedoryshyn & Thovsen, 2018).

For tunge godsbiler er det i den samme perioden beregnet en nedgang i forbruket på 17,5 prosent per tonnkilometer. En artikkel på lastebil.no (Stølen, 2016) refererer til uavhengige tester av lastebiler som viser en reduksjon i drivstofforbruket per vognkilometer på 20 prosent over 20 år. Dette indikerer en noe mindre reduksjon per år enn det TØI har beregnet for perioden 2009 til 2016. Volvo oppgir et drivstofforbruk fra 2 – 3,2 liter per mil for kjøretøy fra 14 til 60 tonn uten last, og tilsvarende 2,5 til 5,3 liter per km for fullastede kjøretøy. Det oppgis at drivstoffbruket varierer med hvor det kjøres, og en rekke øvrige faktorer, herunder euroklasser. Samtlige kilder trekker i retning av at drivstoffbruket per km, gitt samme størrelse og vekt på kjøretøyet, er lavere i dag enn det var i 2011.

Basert på tilgjengelige data, undersøkelser av drivstofforbruk og effektivisering av kjøretøyene, har vi lagt til grunn en reduksjon på 15 prosent for perioden 2011 til 2018, ved samme antall kjøretøykm og fordeling av kjøretøy og kjøremønster som i 2011. Literforbruk per mil fordelt på områder og kjøretøy med våre justerte forutsetninger er vist i Tabell 3.8.

Tabell 3.8: Drivstofforbruk, liter per mil (2018)

Klasse	Drivstoff	Vektklasse	Over 100.000 innbyggere	Over 100.000, med kø	Andre tett-steder	Spredtbygd
Tunge	Diesel	7,5-14 t	1,80	2,86	1,80	1,75
Tunge	Diesel	14 - 20 t	2,33	3,69	2,34	2,12
Tunge	Diesel	> 20 tonn	4,58	7,24	4,57	4,01
Gjennomsnitt basert på forutsatt kjøretøyfordeling			*4,25*	*6,71*	*4,24*	*3,47*

Kilde: *Vista Analyse*

TØI (2016) la til grunn at 86 prosent av de tunge kjøretøyene var i kategorien over 20 tonn. Vi har lagt samme fordeling til grunn i våre beregninger ved å fordele vektklassene i SSBs statistikk på de samme klassene, og med samme fordeling som TØI (2016) brukte (jf. Tabell 3.12 og Tabell 3.13).

TØI (2016) beregnet et samlet dieselforbruk på 898 millioner liter samlet for kategoriene kjøretøy angitt i tabellen over. Med en 15 prosent effektivisering og samme kjørelengde og fordeling på områder, reduseres også drivstofforbruket med 15 prosent. Med en svak økning i antall kjørte km fram til 2018, blir drivstofforbruket med våre forutsetninger om lag 12 prosent lavere enn det var i 2011 som danner utgangspunktet for TØI sine beregninger. Dersom antall km i kø har økt fra 2011, og/eller andelen kjøretøy over 20 tonn har økt, vil gjennomsnittsestimatet for drivstoff (3,9 liter per mil være for lavt.

Usikkerhet

Samlet drivstofforbruk og dermed også innbetalt veibruksavgift fra tungtransporten, er følsom for endringer i sammensetningen av kjøretøyparken og kjøremønster, dvs hvor stor andel av kjørte kilometer som kjøres i ulike områder, og andel kjøretøykilometer i kø. Utviklingen i kjøretøyparken tilsier at de store bilene er blitt større og at andelen tunge kjøretøy over 40 tonn har økt fra TØI gjorde sine beregninger i 2011. Dette tilsier i tilfelle et noe høyere drivstofforbruk, og også en noe høyere innbetalt veibruksavgift enn vi har lagt til grunn i våre beregninger. Utslipp fra tunge dieselkjøretøy over 3,5 tonn representerer i underkant av 34 prosent av dieselutslippene. Hvor stor andel av disse utslippene som kommer fra andre kjøretøy enn tungtransport med tiltatt vekt over 7,5 tonn har vi ikke data for. Hvis vi antar at 3-4 prosent av kjøretøyene i klimastatistikken (i tillegg til busser) faller utenfor avgrensningen av dette oppdraget, kan estimert drivstofforbruk og beregnet proveny fra veibruksavgiften for tunge kjøretøy være i størrelsesorden fem prosent for lavt. I og med det ikke er gjort oppdaterte beregninger av de eksterne marginale kostnadene, og disse også øker med en større andel tyngre kjøretøy og mer køkjøring, har vi funnet det mest hensiktsmessig for problemstillingen å legge forutsetningene om drivstofforbruk gitt i Tabell 3.8 til grunn for de videre beregningene.

3.6.2 Lokale utslipp

Utslippskostnadene utgjorde i 2011 25 prosent av samlede eksterne kostnader. Målt per kilometer var disse vesentlig høyere i store tettsteder sammenliknet med andre tettsteder og spredtbygde strøk.

For store kjøretøy gir utskifting av eldre kjøretøy med EURO-VI en betydelig reduksjon i utslipp av NOx, NO2 og partikler. Dersom vi legger til grunn en reduksjon på 50 prosent og for øvrig justerer i forhold til endringer i verdsetting, får vi lokale utslippskostnader som vist i Tabell 3.9.

Reduksjonen kommer både som følge av redusert drivstofforbruk (jf. avsnitt 3.6.1) og teknologiutvikling som reduserer NOx-utslipp og andre lokale utslipp per liter forbruk. Lokale utslipp NOx, NO2 og partikler reduseres mer enn drivstofforbruket som følge av teknologisk utvikling som gir renere utslipp per liter drivstoff. Dette i motsetning til CO_2-utslipp som er en direkte funksjon av drivstofftype og -forbruk.

Tabell 3.9 Lokale utslippskostnader, kroner per km (2018)

Klasse	Drivstoff	Vektklasse	Over 100.000 innbyggere	Over 100.000, med kø	Andre tettsteder	Spredtbygd
Tunge	Diesel	7,5-14 t	1,46	2,20	0,30	0,05
Tunge	Diesel	14 - 20 t	1,71	2,68	0,37	0,06
Tunge	Diesel	> 20 tonn	2,43	3,96	0,54	0,10

Kilde: Vista Analyse (basert på TØI (2016))

Eksterne kostnader knyttet til lokale utslipp øker sterkt med konsentrasjon av utslipp og tallet på bosatte som berøres. Konsentrasjonen påvirkes i stor grad også av værforholdene. Ofte vil de eksterne kostnadene være neglisjerbare, men i spesielle tilfeller, vil de være vesentlig høyere enn det gjennomsnittet som er beregnet i TØI (2016) og anslagene som er vist i Tabell 3.10. Denne type virkninger får vi ikke tatt hensyn til å beregningene.

3.6.3 Ulykkeskostnader

Ulykkeskostnader utgjør en stor andel av samlede eksterne kostnader (44 prosent for tunge kjøretøy i 2011). Kostnadene beregnes å være vesentlig større for tunge kjøretøy sammenliknet med lette kjøretøy, og er vesentlig høyere i tettbygde områder sammenliknet med spredtbebygde områder.

I perioden etter 2011 har det vært en betydelig reduksjon i antall ulykker. I 2018 var omkomne i trafikkulykker redusert med 36 prosent sammenliknet med 2011, mens antall hardt skadde ble redusert med 17 prosent. Forsiktig anslår vi derfor at ulykkeskostnadene per kjørte kilometer er redusert med 15 prosent for alle kjøretøygrupper og i alle områder i perioden 2011-2018. Dette er et anslag begrunnet i observert utvikling i trafikkulykker med personskader og omkomne. Det er behov for oppdaterte beregninger over ulykkeskostnader gitt den utvikling i ulykkesrisiko som har vært etter TØIs beregninger av ulykkeskostnader.

Med våre justeringer får vi ulykkeskostnader per kilometer i 2018 som vist i Tabell 3.10.

Tabell 3.10: Ulykkeskostnader, kroner per km (2018)

Klasse	Drivstoff	Vektklasse	Over 100.000 innbyggere	Over 100.000, med kø	Andre tett-steder	Spredt-bygd
Tunge	Diesel	7,5-14 t	2,42	2,42	2,42	0,77
Tunge	Diesel	14 - 20 t	2,62	2,62	2,62	0,82
Tunge	Diesel	> 20 tonn	2,69	2,69	2,69	0,85

Kilde: Vista Analyse (basert på TØI (2016))

Som det framgår av tabellen er det beregnet samme ulykkeskostnad i ulike byområder, og det skilles heller ikke på ulykkeskostnader med og uten kø. Det er mulig å dekomponere disse kostnadene, men vi har valgt å bruke samme prosentvise reduksjon i ulykkeskostnader i alle områder. Vi har også tatt utgangspunkt i TØIs ulykkeskostnader for tunge kjøretøy uten en nærmere vurdering eller diskusjon av kostnadsforholdet mellom tunge og lette kjøretøy.

3.6.4 Marginale eksterne kostnader; kø, slitasje og drift

TØI har beregnet køkostnader for tettsteder med over 100.000 innbyggere. Det er beregnet en gjennomsnittlig køkostnad per kilometer og lagt til grunn at køkostnadene for store biler er det dobbelte av køkostnadene for personbiler. Køkostnadene utgjør en betydelig andel av de samlede eksterne kostnadene i storbyer med kø, for tunge kjøretøy utgjør køkostnadene 53 prosent av samlede eksterne kostnader, for lette kjøretøy er andelen 81 – 87 prosent. De samlede køkostnadene for tungtransport representerer likevel en liten andel av de eksterne kostnadene. Dette skyldes at mesteparten av kjøringen foregår på motorvei/landevei, og at tungtransporten som følge av høye tidskostnader tilpasser seg med minst mulig kjøring i byområder på tidspunkt hvor det forventes kø.

Som nevnt i avsnitt 3.4 er det ikke gjennomsnittlige marginalkostnader (TØIs beregninger) som er det relevante grunnlaget for tidsdifferensierte takster, men marginalkostnaden den «siste» bilen på veien påfører andre. Vi velger likevel å bruke TØIs beregnede kostnader som en indikator på køkostnader og dermed også kostnaden som skal prises i et veiprisingssystem.

TØIs anslag for marginale kostnader som følge av støy, slitasje og drift beholdes, men prisjusteres som beskrevet innledningsvis i kapittel 3.6.

3.6.5 Eksterne marginale kostnader: kilometerkostnader

Følgende tabell oppsummerer de korrigerte og prisjusterte eksterne marginale kostnadene for tungtransport på vei etter vektklasse og hvor det kjøres.

Tabell 3.11 Eksterne marginalkostnader tunge kjøretøy på vei i Norge uten klimaeffekter etter drivstofftype, vektklasse, tettstedstype. Kroner per km (2018)

Klasse	Drivstoff	Vektklasse	Over 100.000 innbygg-gere	Over 100.000, med kø	Andre tettste-der	Spredt-bygd	Sum (vektet gjennom-snitt)
Tunge	Diesel	7,5-14 t	5,27	17,84	3,04	1,01	1,82
Tunge	Diesel	14 - 20 t	6,09	18,44	3,69	1,45	2,34
Tunge	Diesel	> 20 tonn	7,29	20,06	4,34	1,93	2,93

3.6.6 Eksterne kostnader fra tungtransporten i 2018; 5,8 mrd kroner

For å anslå de samlede eksterne kostnadene ved bruk av tunge kjøretøy med dagens system kobler vi de korrigerte prisjusterte kostnadsdataene med data fra SSB for kjøretøykilometer i Norge. En oversikt over registrerte kjøretøykilometer og fordelingen av disse på drivstofftyper for tunge kjøretøytyper over 7,5 tonn er gitt i vedlegg. Av tabellen fremgår det at lastebiler og trekkbiler over 7,5 tonn står for omtrent 4,5 prosent av samlede kjøretøykilometer i Norge, og at diesel er den dominerende drivstofftypen. Både for lastebiler og trekkbiler er dieselandelen stabil og nær 100 prosent den siste femårsperioden. Nullutslippsbiler, hybrider og andre varianter med alternative drivstoff, har lavere utslipp enn diesel, mens de øvrige eksterne kostnadene er tilnærmet de samme som en tilsvarende dieselbil har. I beregningene av de samlede eksterne kostnadene har vi justert kostnadene for kjøretøy med andre drivstoff.

SSB benytter en annen vektinndeling og kategorisering enn det som ble brukt i TØI (2016). Vi har ikke hatt tilgang til dekomponerte data som gjør det mulig å kategorisere kjøretøyene i de klassene vi har eksterne kostnader for. Vi har i stedet fordelt kjøretøykm på de samme vektklassene som er brukt i TØI (2016). Tabell 3.12 viser fordelingen i SSBs kjøretøystatistikk, mens Tabell 3.13 viser fordelingen på vektklasser som vi har lagt til grunn.

Tabell 3.12 Kjøretøykm (millioner km) og andel av totale kjøretøykm, tunge kjøretøy i 2018

	Andel av totale kjøretøykm	Antall kjøretøykm tunge kjøretøy over 7,5 tonn, mill. km	Fordeling over 7,5 tonn
Andel og antall lastebilkm. (tillatt vekt 7,5-12 tonn)	0,08 %	38	1,86 %
Andel og antall lastebilkm. (tillatt vekt over 12 – 20 tonn)	2,88 %	1324	64,80 %
Andel og antall trekkbilkm (alle med tillatt vekt over 12 tonn)	1,48 %	681	33,34 %
Sum tunge kjøretøy over 7,5 tonn	**4,44 %**	**2 043**	**100 %**

Kilde: Vista Analyse basert på kjøretøystatstikk hentet fra SSB

I beregningene av eksterne kostnader har vi fordelt kjøretøyene som vist i Tabell 3.13. Som det framgår av tabellen har vi brukt samme vektklassefordeling som TØI (2016). Det kan diskuteres om dette er en riktig forutsetning. Utviklingen i tungtransporten går mot større kjøretøy, med en større andel kjøretøy i de tyngste klassene. På den andre siden har det også vært glidninger i de lettere klassene, noe som kan begrunne en forholdsvis stor økning i antall kjøretøykilometer ved å flytte øvre grense for den letteste klassen til 14 tonn.

Dersom kjøretøyparken generelt er blitt større og tyngre enn det som lå til grunn for TØI (2016) sine beregninger, er de eksterne marginalene kostnadene systematisk underestimert i våre beregninger. Det samme er drivstoffbruket og innbetalt veibruksavgift.

Tabell 3.13 Kjøretøykm fordelt på tunge kjøretøy i 2018, millioner km.

Kategori	TØI (2016) fordeling over 7,5 tonn	TØI (2016) Kjøre-tøykm	Kjøre-tøykm over 7,5 tonn 2018	Merknad
Tunge Diesel 7,5 - 14 tonn	3,90 %	77	80	Beholdt samme andel som TØI begrunnet i at kategorien inkluderer biler opp til 14 tonn. SSB sin kategori går kun til 12 tonn
Tunge Diesel 14 - 20 tonn	9,94 %	196	203	Antatt samme andel mellom 14 og 20 tonn som TØI (2016). Inkluderer både trekkbiler og lastebiler.
Tunge Diesel > 20 tonn	86,16 %	1 699	1760	Slått sammen trekkbiler og lastebiler over 20 tonn og antatt samme andel som i TØI(2016)
Sum tunge kjøretøy over 7,5 tonn	**100 %**	**1 972**	**2 043**	

Kilde: Vista Analyse basert på kjøretøystatstikk hentet fra SSB og TØI (2016)

Med de angitte forutsetningene beregnes de samlede eksterne kostnadene for tungtrafikk over 7,5 tonn inkludert køkostnader til 5,8 mrd kroner for 2018 (Tabell 3.14, køkostnader er inkludert i kategorien over 100 000 innbyggere). En prisjustering av kostnadene som ble beregnet i 2012 til 2018 verdi, der verdiene oppjusteres i tråd med anbefalingene i rundskriv R-109/14 om behandling av verdien av liv og helse, gir en kostnad på 6,7 mrd kroner. Det vil si at de eksterne kostnadene fra tungtransport er redusert med om lag en mrd kroner. Reduksjonene skyldes som vi har vist; i) reduksjon i ulykkeskostnader som følge av lavere ulykkesrisiko i veitrafikken i dag enn det som var tilfelle i 2011 da verdiene ble beregnet, ii) effektivisering av kjøretøyene som gir lavere drivstofforbruk og dermed også lavere utslipp, iii) teknologiutvikling som har gitt betydelige reduksjoner i lokale utslipp fra tungtransporten per liter drivstoff.

Tabell 3.14 Eksterne marginalkostnader på vei i Norge uten klimaeffekter etter drivstofftype, tunge kjøretøy, vektklasse, tettstedstype. Millioner kroner (2018).

Klasse	Drivstoff	Vektklasse	Over 100.000 innbyg-gere	Andre tettste-der	Spredt-bygd	Sum
Tunge	Diesel	7,5-14 t	54	31	60	145
Tunge	Diesel	14 - 20 t	159	96	219	475
Tunge	Diesel	> 20 tonn	1 654	984	2 523	5 160
Sum	**Tunge kjøretøy**		**1 867**	**1 112**	**2 801**	**5 780**

Med 5,8 mrd kroner i eksterne kostnader og innbetalte veibruksavgifter på drøye 3 mrd kroner dekker ikke veibruksavgiften tungtransportens kostnader ved bruk av vei. Dersom vi inkluderer vektårsavgiften og innbetalte bompenger, balanserer innbetalte avgifter fra tungtransporten kostnadene ved bruk av vei sånn noenlunde, men gir fremdeles ikke full dekning av de eksterne kostnadene. Selv om samlet proveny langt på vei balanserer kostnadene, betyr ikke dette at brukerne står overfor kostnader som gjenspeiler de faktiske samfunnsøkonomiske kostnadene hver enkelt transport medfører. Treffsikkerhet og effektivitet i avgiftsutformingen må derfor vurderes for å kunne konkludere mht om dagens innkrevingssystem er samfunnsøkonomisk effektivt.

3.7 Treffsikkerheten i dagens system

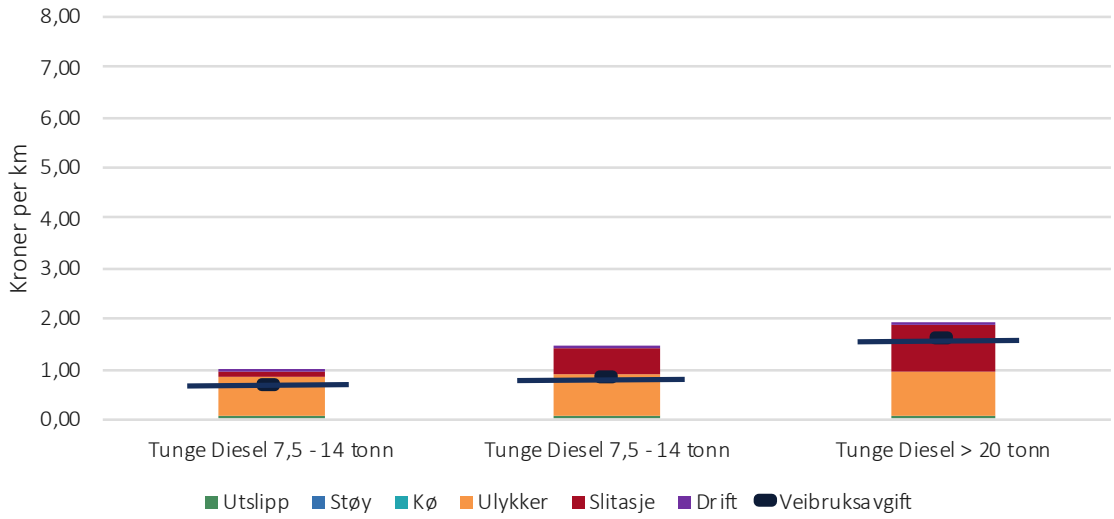
Med utgangspunkt i gjennomgangen foran har vi vurdert treffsikketen i veibruksavgiften, og vurdert dagens bompengeinnkrevingssystem som en korrigerende avgift for eksterne marginale kostnader som ikke dekkes av veibruksavgiften. Med unntak av byområder har bompengeinnkrevingen et annet formål (jf kapittel 3.3). Relevansen av å vurdere bompengeinnkrevingens treffsikkerhet for prising av eksterne kostnader ved veibruk, kan derfor diskuteres. I en vurdering av samfunnsøkonomisk effektivitet og en eventuell overføring av dagens bompengeinnkreving til et veiprisingssystem der formålet er å prise eksterne marginale effekter, er vurderingen relevant. Gjennomgangen er dermed viktig for den samfunnsøkonomiske analysen (kapittel 7).

3.7.1 Veibruksavgiften; begrenset treffsikkerhet med best treff utenfor tettsteder

Basert på forutsetningene angitt foran, har vi vurdert treffsikkerheten i veibruksavgiften i tre ulike områder, der tettsteder over 100 000 innbyggere er vurdert utfra et gjennomsnitt over døgnet, og i rushtid (med kø). Vi starter med treffsikkerheten utenfor tettsteder. I beregningene over har vi lagt til grunn at om lag 75 prosent av tungtransportens kjøretøykm foregår utenfor tettsteder, og at de tyngste kjøretøyene (over 20 tonn) dekker 85 prosent av de tunge kjøretøyenes kjøretøykm utenfor tettsteder. Denne kategorien er dermed den dominerende delen av tungtransporten.

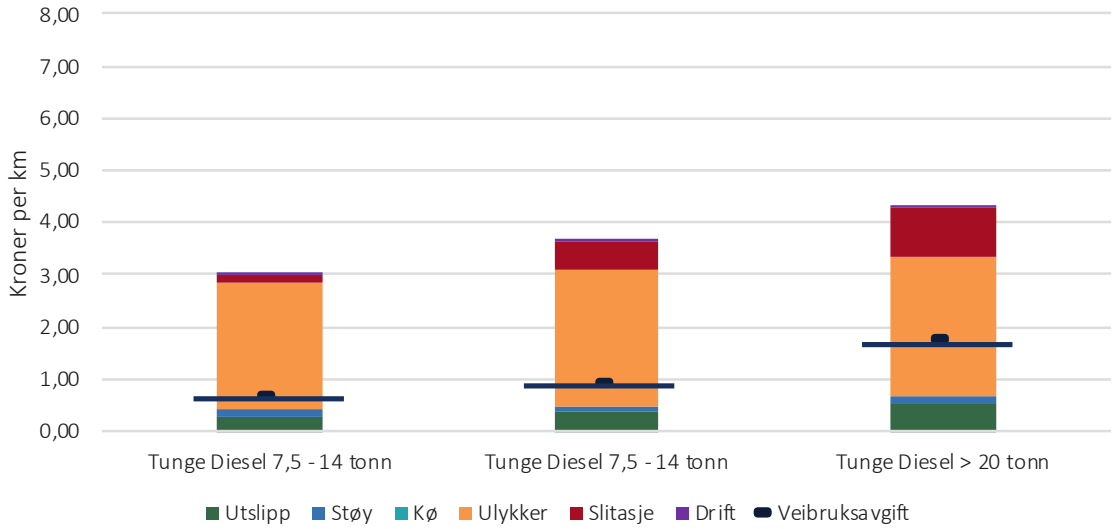
Figur 3.3 viser de eksterne kostnadene og innbetalt veiavgift per km utenfor tettsted. For de tyngste kjøretøyene dekker veibruksavgiften nær 80 prosent av de eksterne marginale kostnadene. Disse representerer 65 prosent av kjøretøykilometerne med tunge kjøretøy. De mindre klassene har en noe dårligere dekning, men representerer kun 10 prosent av tungtransportens kjøretøykilometer.

Figur 3.3 Eksterne marginale kostnader og innbetalt veibruksavgift. Kroner per km (2018). Utenfor tettsted



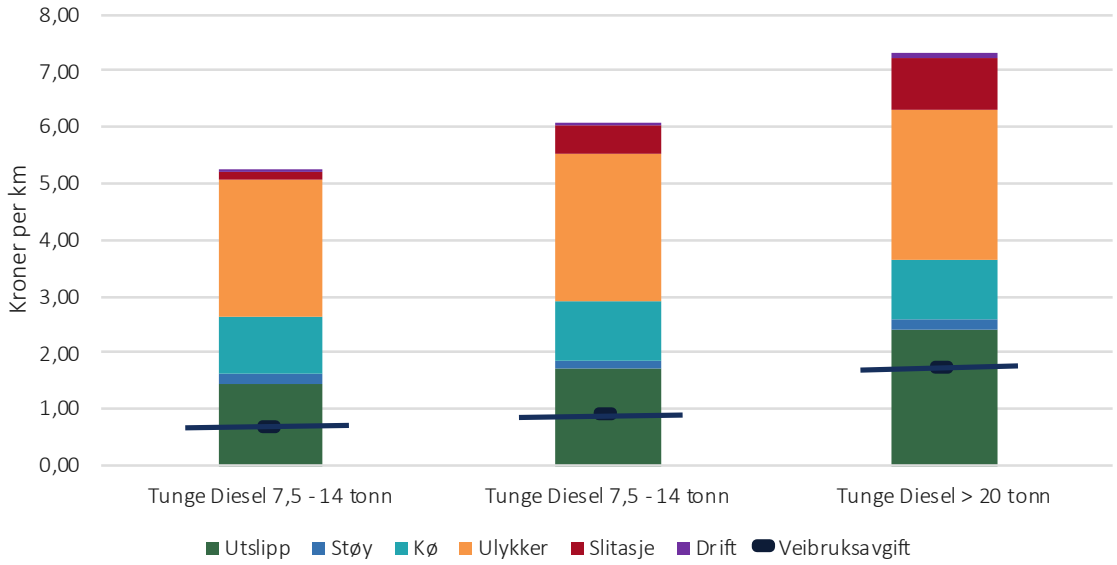
Figur 3.4 viser de eksterne marginale kostnadene og betalt veibruksavgift i tettsteder under 100 000 innbyggere. Veibruksavgiften for de tyngste kjøretøyene dekker om lag 40 prosent av de eksterne marginale kostnadene, mens den for de to øvrige klassene dekker under 25 prosent av kostnadene. Om lag 13 prosent av tungtransporten målt i kjørte km, foregår i tettsteder under 100 000 innbyggere (TØI,2016).

Figur 3.4 Eksterne marginale kostnader og innbetalt veibruksavgift. Kroner per km (2018). Tettsteder under 100 000 innbyggere



Kjøring i tettsteder over 100 000 innbyggere er oppgitt med samme antall kjøretøykilometer som kategorien under 100 000 innbyggere. De eksterne marginale kostnadene er imidlertid vesentlig høyere, med en tilhørende dårlig kostnadsdekning gjennom veibruksavgiften. Veibruksavgiften for de tyngste kjøretøyene dekker om lag 25 prosent av kostnadene, mens den for de letteste kjøretøyene (7,5 -14 tonn) dekker knappe 15 prosent.

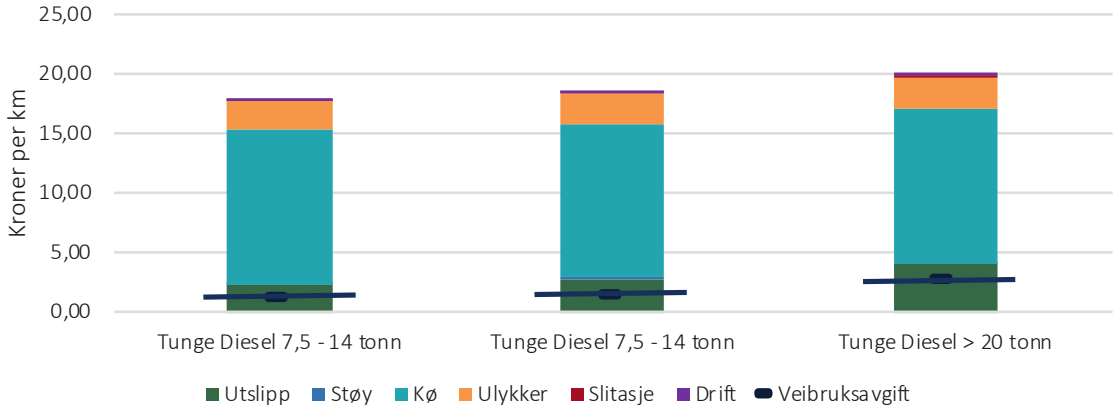
Figur 3.5 Eksterne marginale kostnader og innbetalt veibruksavgift. Kroner per km (2018). Tettsteder over 100 000 innbyggere



Kilde: Vista Analyse (basert på inngangsdata fra TØI (2016) og ssb) korrigert for utvikling fra 2012-18

De høyeste eksterne kostnadene per kilometer finner vi i rush-tid, eller på tidspunkt med kø, i store byer. Kostnadene og beregnet veibruksavgift for tunge kjøretøy i kø er vist i Figur 3.6.

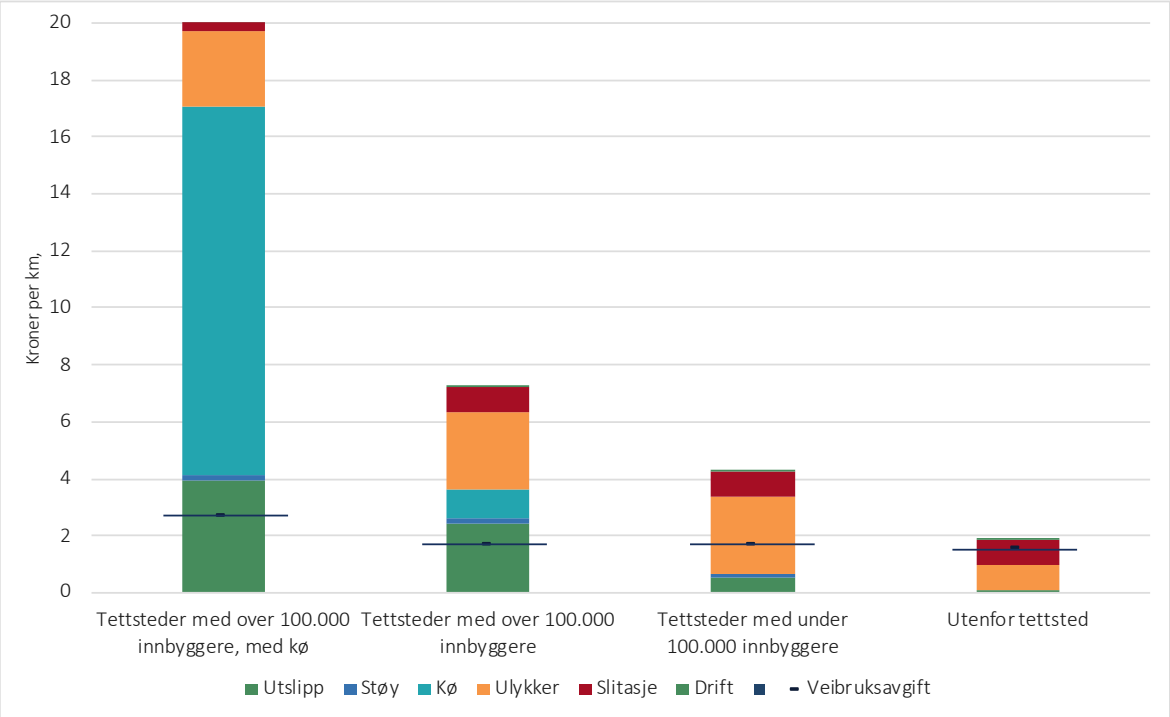
Figur 3.6 Eksterne marginale kostnader og innbetalt veibruksavgift. Kroner per km (2018). Tettsteder over 100 000 innbyggere med kø



Køkostnaden er som vi ser den dominerende kostnaden på tidspunkt med kø. Sett over døgnet er den en liten andel av tungtransporten som kjører på tidspunkt med kø. Køkostnadene utgjør en betydelig andel av de samlede eksterne kostnadene i storbyene i rushtid, men som det framgår av Figur 3.6 er køkostnadenes andel av de eksterne marginale kostnadene i tettsteder over 100 000 innbyggere, kun på 14 prosent i gjennomsnitt. Dersom TØIs beregninger er riktige og representative for dagens sitasjon så tyder tallene på at de tyngste bilene kan tilpasse seg sånn at de i stor grad unngår områder og tidspunkt med kø, mens kjøretøyene i kategorien 7,5-14 tonn i noe større grad kjører på tidspunkt og strekninger med kø.

Oppsummert dekker veibruksavgiften tålig godt med en dekningsgrad på om lag 80 prosent for tunge kjøretøy utenfor tettsteder. Med en økning av veibruksavgiften på diesel, vil veibruksavgiften kunne treffe en stor andel av tungtransporten med dagens kjøretøypark. I byer og tettsteder dekker veibruksavgiften på langt nær kostnadene tungtransporten medfører. Selv med en økning i avgiften som gjør at de eksterne marginale kostnadene utenfor tettsteder dekkes, vil veibruksavgiften langt fra være dekkende i byer og tettsteder jf. Figur 3.7. Veibruksavgiften alene vil ikke kunne utformes som en treffsikker avgift som både sikrer riktig prising i tettsteder og på landevei. Med en overgang til fossilfrie kjøretøy vil treffsikkerheten reduseres ytterligere, samtidig som statens proveny reduseres. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 7. Merk at søylen som viser eksterne marginale kostnader med over 100 000 innbyggere, med kø, viser kostnadene per km på strekninger og tidspunkt med kø. Køkostnadene i søylen som viser tettsteder med over 100 000 innbygger inkluderer også kø, men da som et beregnet gjennomsnitt. Som nevnt foran er det ikke gjennomsnittlige marginalkostnader (TØIs beregninger) som er lagt til grunn for beregningene, men i mangel av andre data er det disse vi legger til grunn i det videre arbeidet.

Figur 3.7 Eksterne marginale kostnader og innbetalt veibruksavgift. Kroner per km (2018). Tunge kjøretøy over 20 tonn, fire geografiske områder



3.7.2 Bompenger korrigerer noe avvik, men med begrenset treffsikkerhet

Som vist foran er veibruksavgiftene på diesel i dag lite treffsikre i forhold til målet om at avgiftene skal dekke eksterne kostnader som transportene påfører samfunnet.

Bompengeinnkrevingen er i dag som hovedregel høyest i områder hvor differansen mellom eksterne kostnader og betalte avgifter er størst. Dersom vi ser bort fra formålet og utformingen av bompengebetalingen, og vurderer bompengeinnkrevingen som en form for korrigerende avgift som skal dekke de eksterne kostnadene ved veitrafikk, kan vi vurdere treffsikkerheten mht kostnadene ved veitrafikken ved dagens bompengeinnkreving. Vi har beregnet tungtransportens bompengebetaling i ulike

områder og vurdert treffsikkerheten i bompengeavgiften mht de marginale eksterne kostnadene som ikke dekkes av veibruksavgiften (jf. kapittel 3.7.1).

Beregninger av bompengeinntekter og fordeling mellom kjøretøy og strekninger

Beregningene baserer seg på opplysninger om antall passeringer, takster og rabattordninger for alle bomstasjoner som var i drift i 2018. Takster og rabattordninger er basert på informasjon fra bomselskapene og er i hovedsak hentet fra nett. Datagrunnlaget baserer seg dels på informasjon fra bomselskapene og dels på ulike kilder hentet fra Statens vegvesen. De fleste bomselskapene oppgir ikke tall per bomstasjon. Det er derfor nødvendig å kombinere flere ulike kilder for å etablere et mest mulig robust datagrunnlag. Etter bearbeiding omfatter datamaterialet 1,78 millioner bompasseringer per dag, hvorav 0,127 millioner passeringer utgjøres av tunge kjøretøy. For hver av strekningene / bypakkene har vi hentet inn data for trafikkvolumer i 2018.

For tungtransporten er det passeringer i takstgruppe 2 vi er interessert i. Denne takstgruppen omfatter kjøretøy med tillatt totalvekt over 3,5 tonn, noe som betyr at en viss del av provenyet fra takstgruppe 2 stammer fra godsbiler under 7,5 tonn. Med utgangspunkt i Statens vegvesens kjøretøyregistreringer har vi lagt til grunn at lastebiler over 7,5 tonn i gjennomsnitt utgjør 64 prosent av passeringene i takstgruppe 2. Anslaget for takstgruppe 2 er basert på gjennomsnittlig andel kjøretøy over 7,5 tonn i månedstrafikken for juni 2018 blant registreringspunkter på E6, E18 og E39 utenfor byområde, samt registreringspunkter i Oslo og Bergen byer. Grunnlagsdata er hentet fra Statens vegvesens trafikkregistreringer (trafikkdata.no), for kjøretøylengder over 7,6 meter, som er en typisk grense for tillatt totalvekt under eller over 7,5 tonn.

Med disse forutsetningene viser beregningene totale inntekter fra bominnkreving på 12,6 milliarder kroner i 2018, hvorav inntekter fra lette kjøretøy (takstgruppe 1) utgjør 9,9 milliarder kroner. Vi mangler noen steder opplysninger om omfanget av gratispasseringer og rabatter knyttet til timesregel mv. slik at vi sannsynligvis beregner inntektene litt for høyt.

Basert på de angitte forutsetningene beregner vi betalte bompenger fra takstgruppe 2, tunge kjøretøy, til 2,7 milliarder kroner. Med antatt 64 prosent over 7,5 tonn, gir dette i underkant av 2 mrd kroner i betalte bompenger fra tungtransporten.

Vi har også beregnet reiselengde for bompengepasseringene og får da et samlet transportarbeid på 8,9 milliarder kjøretøykilometer per år, tilsvarende ca. 20 prosent av samlet innenlands transportarbeid. Selv om det er bygget ut et omfattende nett av bomstasjoner gjennomføres fortsatt 80 prosent av transportarbeidet uten at det betales bompenger.

Bompengebetalingen dekker mer enn eksterne marginale kostnader

Ifølge våre beregninger er gjennomsnittstaksten for bompasseringene for tunge kjøretøy i dag 4,04 2018- kroner per kilometer. Med utgangspunkt i beregningene angitt foran og forutsatt trafikkfordeling mellom ulike områder, finner vi at den eksterne marginale kostnaden i gjennomsnitt er 2,83 kroner per km. De beregnede eksterne kostnadene for strekningene og områdene med bompenger er på om lag 4 kroner. Beregningene av gjennomsnittlig eksterne marginale kostnader er følsomme for endringer i forutsetningene om hvor stor andel av kjøretøykilometerne som foregår i kø, by, tettsteder og utenfor tettsteder. Høyere eksterne kostnader i bompengeområder enn det vi har

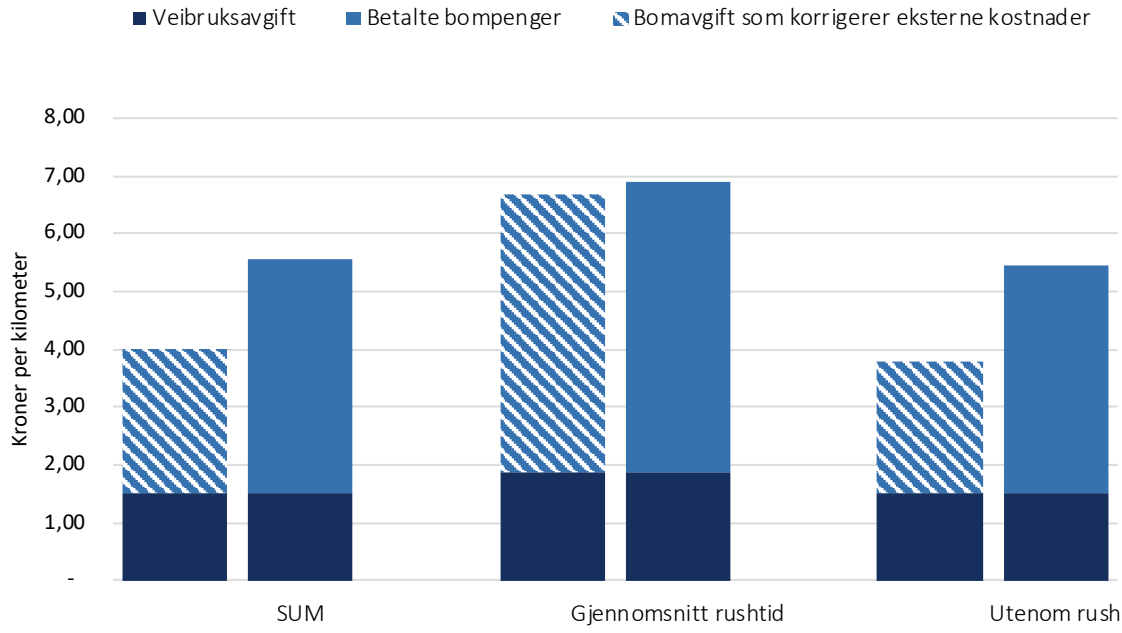
beregnet for hele landet, reflekterer en større andel transport i byområder med tilhørende mer trafikk og kø, enn på veistrekninger og områder uten bompengeinnkreving.

Innenfor byområdene har vi regnet gjennomsnittlig marginale køkostnader basert på dataene presentert foran. Vi har identifisert større områder og lengre perioder med kø enn det som lå til grunn for beregningene i TØI (2016). I perioder med kø vil det ikke nødvendigvis være køproblematikk på alle strekningene, noe som tilsier at den gjennomsnittlige marginale køkostnaden for området sett under ett vil være lavere enn den marginale køkostnaden på de delene av området der køen er tettest. For å ta hensyn til disse virkningene har vi beregnet køkostnadene innenfor bomringene til 50 prosent i gjennomsnitt av estimatene gitt foran. De totale køkostnadene blir med disse forutsetningene på samme nivå som i TØI (2016) hensyntatt prisjusteringene.

Bompengebetalingen dekker uansett i gjennomsnitt *mer* enn de eksterne marginale kostnadene fra veitrafikken på strekninger/områder med bompengefinansiering. Dette er også rimelig i og med at formålet med bompenger er finansiering og nytteprinsippet står sentralt i takstutformingen (jf kapittel 3.3). Dersom bompengesatsen skulle dekket de marginale eksterne kostnadene som ikke dekkes av veibruksavgiften, skulle gjennomsnittsatsen vært betydelig lavere.

Figur 3.8 viser betalte bompenger og hvilken pris som ville dekket de eksterne marginale kostnadene som ikke dekkes av veibruksavgiften). Av figuren går det fram at bompengene i rush samsvarer relativt bra med det som er nødvendig for å korrigere for eksterne kostnader som ikke dekkes av veibruksavgiften, mens avgiftene utenom rush er høyere enn det som gir en samfunnsøkonomisk riktig prising av marginale eksterne kostnader.

Figur 3.8 Betalte bompenger, veibruksavgift og avgift som korrigerer eksterne kostnader

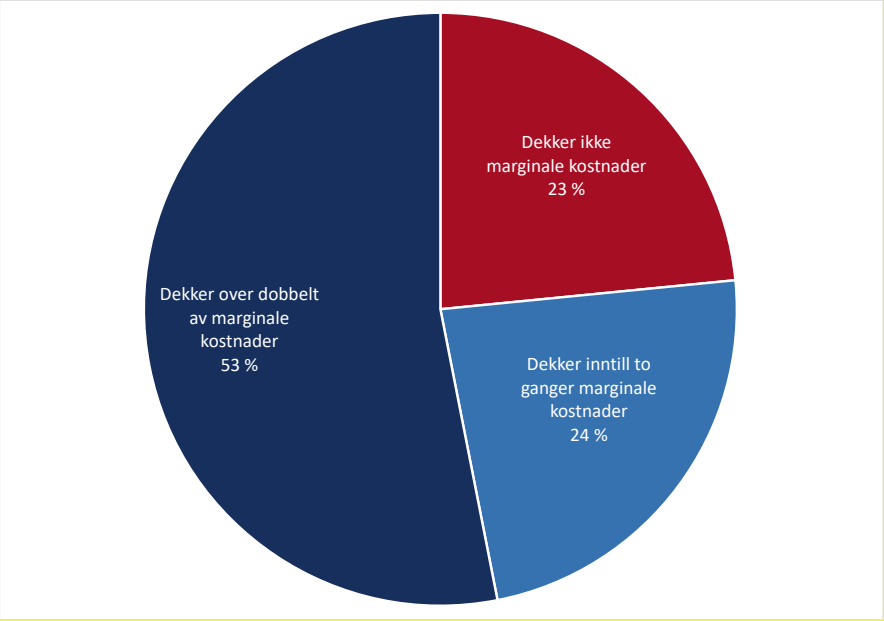


Figur 3.9 viser variasjoner i samsvar mellom dagens bomtakster og beregnede takster som dekker eksterne kostnader som ikke dekkes av veibruksavgiften. Vi ser at over 75 prosent av

bompasseringene med tunge kjøretøy havner i kategorien som betaler mer enn de eksterne kostnadene. Av disse betaler den største andelen mer enn det dobbelte av en takst som ville dekket kostnadene ved veibruk. Det er også en stor andel som ikke dekker sine marginale eksterne kostnader selv om bompengesatsen inkluderes.

Det er særlig strekningsprosjekter hvor tunge kjøretøy betaler for mye, mens det er bompasseringer i de største byområdene, særlig i rush, som havner i kategorien «dekker ikke marginale kostnader».

Figur 3.9 Bompasseringer fordelt etter kostnadsdekning for eksterne marginale kostnader. Tunge kjøretøy over 7,5 tonn (2018).



Vista Analyse 2019

Vi ser av figuren at dagens bompengeinnkreving vurdert som korreksjon for veibruksavgiftens manglende treffsikkerhet, ikke fungerer. Selv om samlet proveny fra tungtransporten er høyere enn kostnadene tungtransporten påfører veinettet og samfunnet på en del stekninger, er det fremdeles en stor andel av tungtransporten som ikke dekker sine eksterne kostnader.

Inkluderes hele veinettet så dekker ikke tungtransportens innbetalte bompenger og særavgifter de eksterne kostnadene denne trafikken representerer.

3.8 Behandling av norske og utenlandske transportører

Det samlede virkemiddelapparatet behandler norske og utenlandske transportører ulikt i avgiftssystemet, men ikke for øvrige virkemidler. En klassifisering av alle virkemidlene er gitt i Tabell 3.15.

Tabell 3.15: Forskjeller i virkemiddelapparatets behandling av norske og utenlandske kjøretøy

Virkemiddel	Ulik behandling av norske og utenlandske kjøretøy	Kommentar
Vektgradert årsavgift	Ja	Utenlandsregistrerte kjøretøy rammes ikke av avgiften
Miljødifferensiert årsavgift	Ja	Utenlandsregistrerte kjøretøy rammes ikke av avgiften
Veibruksavgift	Ja	Kjøretøy som kjører i utlandet kan tanke i utlandet og betaler således ikke veibruksavgift for all kjøring. Det er ingen prinsipiell forskjell på norsk- og utenlandskregistrerte kjøretøy, forskjellen er en følge av hvor de kjører.
CO_2-avgift	Ja	Samme som over
Bompenger	Nei	Obligatorisk bompengebrikke for alle tunge kjøretøy (også utenlandske) siden 1.1.2015.
Piggdekkgebyr	Nei	Utenlandsregistrerte kjøretøy er gebyrpliktige, og må benytte gjeldende betalingsordning.
Lavutslippssoner (ingen i Norge på nåv. tidsp.)	Nei	Kommunen bestemmer selv hvilke grupper som er gebyrpliktige, med unntak for gebyrfritak gitt i sentral forskrift (nullutslippsbiler).
Miljøfartsgrense	Nei	Gjelder all trafikk på aktuell vei
Kjøreforbud	Nei	Tunge kjøretøy over 7,5 tonn og kjøretøy i næringsvirksomhet er normalt fritatt.

Kilde: Vista Analyse

Utenlandsregistrerte kjøretøy rammes ikke av vektårsavgiften (vektgradert årsavgift og miljødifferensiert årsavgift), da disse ikke er avgiftsobjekter i Norge. Likevel rammes utenlandske kjøretøy av veibruksavgiften og CO_2-avgiften på drivstoff, i den grad de kjøper drivstoff i Norge, og blir så tilfelle indirekte avgiftsbelagt på linje med norske kjøretøy. Norskregistrerte kjøretøy som kjører i utlandet vil også tanke i utlandet på lik linje med utenlandske kjøretøy. En eventuell forskjell på norske og utenlandske kjøretøy mht belastning av veibruksavgift og CO_2-avgift skyldes hvor de kjører, ikke hvorvidt de er norsk- eller utenlandskregistrert. Med dyrere diesel i Norge enn i utlandet, må det forventes at transportørene tilpasser seg slik at de kjøper minst mulig diesel i Norge på ruter til/fra utlandet.

Resten av virkemidlene skiller prinsipielt ikke mellom norske og utenlandske kjøretøy med unntak av årsavgiften. Vi har ikke hentet inn opplysninger om nivå på årsavgifter eller tilsvarende avgifter på utenlandskregistrerte kjøretøy som kjører i Norge. I praksis avhenger likevel innbetaling av gebyrene blant de øvrige virkemidlene (bompenger, piggdekkgebyr og gebyr i lavutslippssone) av et robust betalingssystem som gjør innkreving utenfor Norges grenser mulig. Før 2015 var det eksempelvis et kjent problem at mange utenlandske tunge kjøretøy ikke betalte bompenger, men etter innføringen av krav om obligatorisk bompengebrikke betaler nå 97 prosent av de utenlandske kjøretøyeierne sine fakturaer, ifølge Samferdselsdepartementet.[3] Med 2 mrd. kroner i betalte bompenger fra tungtransporten, kan lekkasjene i innkrevingen likevel være avgjørende på marginen og gi konkurransevridninger mellom norske og utenlandskregistrerte kjøretøy på enkelte strekninger/oppdrag.

[3] www.regjeringen.no/no/aktuelt/utenlandske-tunge-kjoretoy-97-prosent-betaler-for-bompasseringer/id2482833/

Som vist i kapittel 3.4 er det også lekkasjer i avgiftssystemet som følge av at kjøretøy som kommer fra utlandet kan ha diesel på tanken som det ikke har betalt norsk veibruksavgift.

3.9 Oppsummering: Lav treffsikkerhet i dagens system

Oppsummert er problemet i dagens innkrevingssystem feil prising av de samfunnsøkonomiske kostnadene tungtransporten medfører. Det som ønskes oppnådd med et satelittbasert veiprisingssystem er riktigere prising for derigjennom å korrigere for negative eksterne virkninger av veitransport på en mer kostnadseffektiv måte enn i dagens system.

Veibruksavgiften har lav treffsikkerhet og dekker heller ikke på langt nær de eksterne kostnadene som tungtransporten medfører. Avgiften er definert som «*bruksavhengige motorvognsavgifter som skal prise samfunnsøkonomiske kostnader ved bruk av kjøretøy*» (NOU, 2007: 8). I spredtbebygde områder, dvs. på motorvei utenfor byene, er veibruksavgiften nær å dekke de kostnadene transporten medfører (80 prosent), og vil i enkelte tilfeller også kunne dekke kostnadene ved tungtransport for noen type kjøretøy. I byområder og mer tettbebygde områder er veibruksavgiften langt fra dekkende.

Nullutslippsbiler betaler i dag ikke veibruksavgift. For tungtransporten er dette per i dag ikke et problem, men med innfasing av nullutslippskjørteøy også for tungtransport, vil en økende andel tunge kjøretøy ikke betale for sine eksterne marginale kostnader. Dette er en realitet for persontransporten der en stor, og økende andel av kjøretøyparken ikke betaler for de eksterne kostnadene transporten medfører.

En veibruksavgift som legges på drivstoff vil aldri kunne oppnå en stor grad av treffsikkerhet. Dette fordi drivstoffbruket per kjørte km ikke varierer i samme grad som de eksterne marginale kostnadene mht. hvor, når og hvordan det kjøres.

Konsekvensene av lav treffsikkerhet er tredelt:

i. det bidrar til at satsene holdes lave slik at staten taper proveny
ii. utilsiktede fordelingsvirkninger som for brukerne kan oppfattes som urettferdig, og som også kan bidra til utilsiktede konkurransevridninger
iii. effektivitetstap i samfunnsøkonomisk forstand

Bompengeinnkrevingen kompenserer for noe av den manglende prisingen i byområder, men kompenserer ikke fullt ut. På de øvrige strekningene er bompengebelastningen tilfeldig, vurdert som korreksjon av manglende dekning av eksterne kostnader. På enkelte strekninger vil summen av veibruksavgift og bompengebetaling dekke kostnadene ved veibruk, mens det på andre stekninger vil være langt fra kostnadsdekningen, mens andre strekninger har en kostnadsbelasting som langt overskrider de reelle kostnadene ved tungtransportens bruk av vei. Dette gir effektivitetstap i økonomien, og kan også ha utilsiktede konkurransevridninger i vare- og faktormarkedet.

Vektavgiften internaliserer kjennetegn ved kjøretøyet og gir til en viss grad insentiver til å velge miljøvennlige kjøretøy. Med dagens satser og begrensninger på tilbudssiden, vurderes dette insentivet som svakt med en begrenset, om noen effekt. Avgiften internaliserer heller ikke bruk av vei, og er således en lite treffsikker avgift for bruksavhengige kostnader.

4 EØS-rettslige rammebetingelser

I dette kapittelet beskrives de for utredningen relevante rettslige føringer utledet fra EU-/EØS-rettslig primær- og sekundærlovgivning, jf. utredningens mandat, som ber oss beskrive og vurdere implikasjonene av relevante EU-/EØS-rettslige føringer. Per i dag er det to EU-direktiver innlemmet i EØS-avtalen som stiller slike innholdsmessige krav til bruk av veiprising i Norge, henholdsvis direktiv 1999/62/EC («eurovignettedirektivet) og direktiv 2004/52/EC («EETS-direktivet»). Vi behandler eurovignettedirektivet først, før vi deretter tar for oss EETS-direktivet. Mot slutten av dette kapittelet vil vi behandle de føringer som kan utledes fra EØS-rettslig primærlovgivning, altså bestemmelsene som kan utledes fra EØS-avtalens hoveddel, nærmere bestemt de fire friheter og statsstøtteregelene.

Relevant EU-/EØS-rettslig primær- og sekundærlovgivning legger visse bindende føringer for hvordan løsninger for veiprising og/eller bompenger kan utformes. Fremstillingen nedenfor vil løpende kommentere forholdet til de alternativer vi har blitt bedt om å vurdere særskilt.

Oppsummeringsvis kan det sies at de fire friheter og eurovignettedirektivet ikke vil være til hinder for overføring av verken særavgifter eller dagens bompengeordning til et distansebasert veiprisingssystem. De fire friheter og eurovignettedirektivet er heller ikke til hinder for en kombinasjonsløsning der bompengeordningen beholdes som i dag og bare aktuelle særavgifter overføres til en veiprisingsordning.

Dette gjelder med unntak for vektårsavgiften. Gjennom eurovignettdirektivet er vi forpliktet til å videreføre vektårsavgiften med tilhørende minstesatser. Europakommisjonen har foreslått at forpliktelsen til å videreføre vektårsavgiften skal fases ut i løpet av en femårsperiode. Det er likevel uvisst hvorledes Rådet i EU vil forholde seg til Europakommisjonens direktivforslag i så måte. Når det gjelder vektårsavgiften har Rådet eksklusiv lovgivningskompetanse.

Så lenge eurovignettedirektivets krav om videreføring av vektårsavgiften består, kan den ikke fullt ut avvikles og overføres til et veiprisingssystem. Imidlertid vil Norge ha full EØS-rettslig handlefrihet til å redusere vektårsavgiften til direktivets minstesatser, og "overføre" resten av vektårsavgiften til et veiprisingssystem. Slik sett trenger ikke eurovignettedirektivets regulering av vektårsavgiften representere en stor praktisk begrensning for overføring av vektårsavgiften til et veiprisingssystem.

Videre åpner EØS-retten og eurovignettedirektivet for at eksterne kostnader prises i et veiprisingssystem. Europakommisjonen har foreslått at det skal bli obligatorisk at alle nasjonale systemer for veibrukerbetaling skal prise inn eksterne kostnader for tunge kjøretøy. Forslagets endelige skjebne er imidlertid uviss, og vi antar at den slags innkrenking av medlemsstatenes handlefrihet vil møte mostand i Rådet.

Ordlyden i gjeldende eurovignettedirektiv åpner ikke for at man i eksterne kostnader-komponenten inkluderer ulykkeskostnader. Det samme gjelder Kommisjonsforslaget. Europaparlamentets første lesning har imidlertid tatt inn et avsnitt i direktivfortalens om eksplisitt anerkjenner at ulykkeskostnader bør kunne inkluderes. Rådet har ennå ikke adressert spørsmålet åpent. Endelig utfall er derfor ennå uavklart. Skulle endelig direktiv bli vedtatt i tråd med Europaparlamentets første lesning kan det forsvarlig hevdes at formålsbetraktninger tilsier at det foreligger en adgang til å inkludere ulykkeskostnader i eksterne kostnader-komponenten.

Våren 2019 ble det vedtatt et nytt EETS-direktiv. Direktivets hovedformål er å legge til rette for at ulike europeiske elektroniske veibrukerbetalingssystemer er teknisk kompatible med hverandre. Den bærende visjonen er at man skal kunne kjøre gjennom Europas ulike betalingssystemer med bare en avtale og dermed bare motta en faktura. Virkemiddelet for å realisere direktivformålet er å stille en rekke tekniske krav til systemene for veibrukerbetaling. Det tekniske kravene fremgår delvis av direktivet selv, og vil delvis bli vedtatt av Europakommisjonen i form av gjennomføringsrettsakter. I juli publiserte Europakommisjonen et utkast til gjennomføringsrettsakt som Rådet senere har "stoppet" i kraft av sin "vetorett" i slike lovsaker.

EØS-avtalens regler om statsstøtte vil trolig ha implikasjoner for alternativ 1, 2a og bompengeforutsetningsvariant iii). Det foreligger klar juridisk risiko for at alternativ 1 og 2a vil kunne inneholde element av statsstøtte, jf. EØS-avtalens artikkel 61(1). Dersom man går videre med sistnevnte alternativer, anbefaler vi at den eventuelle støtten notifiseres til ESA for rettsavklaring dersom man etter hvert ønsker å gå videre med alternativ 1, 2a og bompengeforutsetningsvariant iii). Uansett vil det foreligge gode muligheter for at ESA vil anse eventuell slik støtte som forenlig, jf. EØS-avtalens artikkel 61(3) c). Eventuelle vilkår for at ESA skal anse støtten som forenlig drøftes nedenfor.

Et veiprisingssystem må, i likhet med dagens bompengeinnkreving, ta hensyn til EUs personvernforordning 2016/679 («GDPR») som trådte i kraft den 25. mai 2018. Personopplysningsloven, herunder GDPR, har betydning for implementeringen av et veiprisingssystem for tungtransport, da systemet vil behandle personopplysninger. I kapittel 5 redegjør vi for hvordan dette kan ivaretas, og hvordan dette er hensyntatt i den løsningen vi skissert for et satellittbasert veiprisingssystem for tungtransport.

4.1 Introduksjon av relevante rettsakter – status for lovgivningsprosessene knyttet til revisjon av eurovignette- og EETS-direktivene

Per i dag er det to EU-direktiver innlemmet i EØS-avtalen som stiller slike innholdsmessige krav til bruk av vegprising i Norge, henholdsvis direktiv 1999/62/EC («eurovignettedirektivet) og direktiv 2004/52/EC («EETS-direktivet»).[4] Til utfyllelse av EETS-direktivet har Europakommisjonen vedtatt kommisjonsbeslutning 2009/750/EC.[5]

I mai 2017 la imidlertid Europakommisjonen frem forslag til betydelig revisjon av både Eurovignette- og EETS-direktivet.[6] I november 2018 ble det oppnådd politisk enighet mellom Europaparlamentet og Rådet om innholdet i nytt EETS-direktiv. Våren 2019 ble den politiske enigheten bekreftet

[4] Direktiv 1999/62/EC («eurovignettedirektivet) er tatt inn i EØS-avtalens vedlegg XIII, punkt 18a. Direktiv 1999/62/EC er endret flere ganger og endringsrettsaktene er også tatt inn i nevnte punkt 18a. Der er det også tatt inn en tilpasningstekst som gir uttrykk for visse materielle tilpasninger for EFTA-statenes og Norges del. Innholdet i disse tilpasningene vil bli nærmere omtalt i den grad det er relevant for denne utredningen. Direktiv 2004/52/EC («EETS-direktivet») er tatt inn i Vedlegg XIIIs påfølgende punkt, altså punkt 18b. Det er ikke tatt inn senere endringer av EETS-direktivet i EØS-avtalen. Punkt 18b inneholder heller ingen materielle tilpasninger for EFTA-statene eller Norge.

[5] Kommisjonsbeslutning 2009/750/EC er inntatt i Vedlegg XIIIs punkt 18ba. Heller ikke for sistnevnte rettsakt foreligger det materielle tilpasninger i EØS-avtalen eller senere endringer.

[6] Se henholdsvis COM(2017) 275 og 276 for eurovignettedirektivet og COM(2017) 280. Lovgivningsteknisk har forslagene (COM(2017) 275 og 276) til revisjon av eurovignettdirektivets form av direktiver som gjør endringer i direktiv 1999/62/EC, mens det for EETS-dirketivets del er foreslått en såkalt omarbeidelse («recast»), hvilket i realiteten innebærer at det også formelt sett vedtas et helt nytt direktiv, ikke bare et direktiv som gjør endringer i det opprinnelige direktivet.

gjennom formelle vedtak i Europaparlamentet og Rådet (se nærmere omtale nedenfor). Ved publisering i EUs Offical Journal ble direktivet datert 19. mars 2019 og gitt direktivnummer 2019/520. I det følgende vil vi referere til direktiv 2019/520 som "nytt EETS-direktiv" eller "EETS-direktivet". Selv om det nye EETS-direktivet ennå ikke er innlemmet i EØS-avtalen vil denne utredningen likevel basere seg på det. Vi antar at det bare er et tidsspørsmål før det innlemmes i EØS-avtalen, potensielt med materielle tilpasninger (se nærmere omtale nedenfor).

Når det gjelder forslaget om endringer i eurovignettedirektivet ble Europaparlamentets første lesning gjennomført i oktober 2018.[7] Neste steg i lovgivningsprosedyren vil være at Rådet vedtar sine posisjoner basert på Europakommisjonens forslag. Det finske rådsformannskapet har satt som mål at Rådet skal vedta sin posisjon, en såkalt "general approach", på transportministermøtet 3. desember 2019. Deretter forventes det forhandlinger mellom Europaparlamentet, Rådet og Europakommisjonen om det endelige regelverket. Ovennevnte redegjørelse innebærer at det endelige innholdet i eurovignettedirektivet uansett ikke vil foreligge i løpet av 2019. I beste fall vil man være godt ut i 2020 før endelig innhold er kjent. Når endringsdirektivet eventuelt er formelt vedtatt i EU vil prosessen med tanke på innlemmelse i EØS-avtalen starte. Tidsfristen for gjennomføring av direktivet i norsk rett vil avhenge av hvilket tidspunkt som kommer først av direktivets egen gjennomføringstidsfrist og tidspunktet for innlemmelse av endringsdirektivet i EØS-avtalen.

Vår beskrivelse av hvilke EØS-rettslige forpliktelser som kan utledes fra eurovignettedirektivet vil derfor ta utgangspunkt i direktiv 1999/62/EC, som foreslått endret ved COM(2017) 275. Der det er relevant vil vi likevel identifisere at Europaparlamentet og Rådet har inntatt en posisjon som avviker fra Europakommisjonens forslag. For Europaparlamentets del er det naturlig å ta utgangspunkt i dets første lesning og for Rådets del er det naturlig å ta utgangspunkt i en såkalt "progress report" fra rådsarbeidsgruppens foreløpige behandling.[8] I sistnevnte dokument bekjentgjøres medlemsstatenes foreløpige posisjon til direktivforslaget. Disse posisjonene er imidlertid bare formulert på et overordnet nivå, uten å fremsette forslag til konkrete forslag til direktivordlyd mv.

Som for EETS-direktivets del legger vil til grunn at et eventuelt revidert eurovignettedirektiv innlemmes i EØS-avtalen. I fravær av holdepunkter for annet legger vi til grunn at endringsdirektivet innlemmes i EØS-avtalen uten materielle tilpasninger.[9]

[7] Se Europaparlamentets dokument P8

[8] "Progress report" av 17. mai 2019 fra rådsarbeidsgruppen: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9331-2019-INIT/en/pdf

Merk at det per primo september 2019 også er publisert et dokument datert 6. juni 2019, betegnet som "Working document" og "Revised Presidency compromise". https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_9874_2019_INIT&from=EN

Dette dokumentet er et forslag til rådskompromiss fra det daværende rumenske rådsformannskapet og er det siste offentliggjorte arbeidsdokumentet fra rådsarbeidsgruppen. I motsetning til de foreløpige rådsposisjonene som ovennevnte "progress report" gir uttrykk for, inneholder ikke dette dokumentet rådets felles posisjoner. Det er derfor ikke gitt at Rådets endelige posisjon vil gjenspeile innholdet i det. I det følgende vil vi derfor ikke behandle innholdet i dette dokumentet særskilt, bortsett fra visse enkeltstående merknader.

[9] Vi vil likevel ta høyde for de materielle tilpasninger som for direktiv 1999/62/ECs del allerede er tatt inn i EØS-avtalen, vedlegg XIII punkt 18a.

Vi vil i det følgende gjøre rede for de relevante EØS-rettslige føringer som kan utledes fra henholdsvis eurovignette- og EETS-direktivene. I tråd med det som er redegjort for ovenfor tar vi høyde for den revisjonsprosessen begge rettsakter er inne i, dette for å sikre at denne utredningens innhold er så oppdatert og relevant som mulig.

4.2 Eurovignettedirektivet

I det følgende gjør vi rede for relevant innhold i eurovignettedirektivet. Som nevnt ovenfor tar vi høyde for endringer foreslått ved COM(2017) 275 og 276 («Kommisjonsforslaget»), herunder Europaparlamentet og Rådets foreløpige posisjoner til Europakommisjonens forslag.

Eurovignettedirektivet og Kommisjonsforslaget krever ikke at EU-/EØS-statene skal ta betaling fra veibrukerne i form av distansebasert *«toll»/«vejafgift»* (herunder bompenger slik vi kjenner det i Norge) og/eller tidsbasert(e) *«user charges»/«bruksavgift».* Men dersom den enkelte EU-/EØS-stat velger å kreve inn ovennevnte former for veibrukerbetaling må det skje i samsvar med direktivets krav.

4.2.1 Hvilke kjøretøy og veier gjelder eurovignettedirektivet for

Gjeldende eurovignettdirektiv omfatter kjøretøy ment for varetransport med tillatt totalvekt over 3,5 tonn. Det gjelder bare veier som i henhold til kommisjonsvedtak 1692/96/EF anses som TEN-T-veier og motorveier.[10]

Kommisjonsforslaget foreslår å utvide eurovignettedirektivet til å omfatte alle kjøretøy med minst fire hjul ment for transport av varer og passasjerer, uavhengig av tillatt totalvekt.[11] Etter Kommisjonsforslaget skal eurovignettedirektivet omfatte alle veier, ikke bare TEN-T- og motorveier, allikevel slik at det bare er visse krav til ikke-diskriminering og likebehandling (gjennom rabattsatser mv.) som gjøres gjeldende for veier utenom TEN-T-nettverket og motorveier.[12]

Europaparlamentets første lesning støtter i all hovedsak Europakommisjonens forslag til utvidelse av virkeområdet, mens Rådet foreløpige behandling signaliserer skepsis til å utvide direktivet til å gjelde privatbiler, minibusser og busser.[13]

Uavhengig av hvorledes eurovignettdirektivets virkeområde til slutt blir definert, innebærer ovennevnte eurovignettedirektivet legger visse føringer for samtlige *alternativer* som denne utredningen er bedt om å vurdere. Når vi i det følgende refererer til "*samtlige alternativer"* eller *"ikke noen av alternativene",* sikter vi både til *nullalternativet* samt *alternativ 1 a, b, 2 a og b,* med respektive *tre ulike bompengevarianter.* Siden eurovignettedirektivet gjelder for alle kjøretøy med tillatt totalvekt over 3,5 tonn, vil det dermed ha implikasjoner for både for *a-* og *b-underalternativene* til *hovedalternativene 1* og *2,* jf. At a-underalternativene gjelder kjøretøy med tillatt totalvekt over 12 tonn og b-underalternativene gjelder kjøretøy med tillatt totalvekt over 7,5 tonn.

[10] Artikkel 2 (a), (ad) og (d).

[11] Kommisjonsforslaget til ny artikkel 2(15).

[12] Kommisjonsforslaget til ny artikkel 7(1) OG (2).

[13] Se tredje kulepunkt under punkt 2 under "Conclusions" i Rådets "progress report".

4.2.2 Utfasing av tidsbasert brukerbetaling – Norge vil kunne velge mellom videreføring av «punktbasert» brukerbetaling eller innføring av reel distansebasert brukerbetaling

Kommisjonsforslaget legger opp til utfasing av tidsperiodebasert brukerbetaling, såkalte vignettordninger, jf. forslaget til ny artikkel 7 i eurovignettedirektivet. Etter Kommisjonsforslaget skal det fases ut senest ved utgangen av 2023 og 2027 for henholdsvis tunge kjøretøy og andre biler. Ved sin første lesning vedtok Europarlamentet en endring som innebærer at tidsperiodebasert betaling utfases allerede ved utgangen av 2022.[14] Om Europakommisjonen og Europaparlamentet får gjennomslag for sitt syn, skal all veibrukerbetaling være distansebasert. Eventuell utfasing av adgangen til tidsperiodebasert brukerbetaling antas å være uten praktisk betydning både for det norsk politiske handlingsrommet relatert til veiprising og for denne utredningens innhold. Dette for at det i norsk sammenheng ikke har vært tradisjon for å knytte brukerbetalingen til tidsbaserte kriterier. Bakteppe for Kommisjonsforslagets ønske om utfasing av tidsperiodebasert brukerbetaling er at distansebaserte ordninger gir bedre samsvar med «forurenser betaler»-prinsippet. Basert på samme hensyn ville det uansett vært uaktuelt for denne utredningen å behandle tidsperiodebaserte veiprisingsløsninger nærmere. Med ovennevnte forhold som bakteppe vil utredningen ikke foreta en nærmere behandling av på hvilke forutsetninger tidsperiodebasert brukerbetaling kan skje frem til respektive utfasingstidspunkter. For helhetens skyld nevnes at Rådets foreløpige signal er at mange medlemsstater ønsker å beholde adgangen til tidsbasert brukerbetaling.[15]

Slik «punktpasserings-basert» veibrukerbetaling som det har vært tradisjon for i Norge, hvor det beløp som betales ved passering av en bomstasjon er uavhengig av hvilken distanse vedkommende har kjørt før eller etter passering av bomstasjonen, kan i eurovignettedirektivets forstand anses som distansebasert *«toll»/«vejafgift».* Oss bekjent har ikke EFTAs overvåkningsorgan («ESA») eller EU-siden reagert mot den norske «punktpasserings-baserte» veibrukerbetalingen.

Vi antar derfor at det vil være forholdsvis liten risiko for at ESA griper inn mot slik «punktpasserings-basert» veibrukerbetaling i fremtiden, dersom Norge skulle ønske å videreføre det, hva enten det videreføres alene eller i kombinasjon med distansebasert veibrukerbetaling. Kommisjonsforslagets definisjon av *«toll»/«vejafgift»* inneholder ikke noe spesifikt nytt som skulle tilsi økt risiko for ESA-inngrep. Slik sett kan det etter alt å dømmes anses som en EØS-rettslig forsvarlig løsning å videreføre dagens system med «punktpasserings-basert» veibrukerbetaling.

Når det er sagt er det allikevel grunn til å fremheve at «punktpasserings-basert» veibrukerbetaling antagelig er mindre egnet til å sikre oppfyllelse av eurovignettedirektivets «forurenser/bruker betaler»-målsetning enn former for reell distansebasert veibrukerbetaling. Kommisjonsforslagets utfasing av tidsperiodebasert veibrukerbetaling er nettopp ment å styrke «forurenser/bruker betaler»-prinsippet.

Ovennevnte redegjørelse innebærer altså at eurovignettedirektivet, både med det innhold det har per i dag og sannsynlig fremtidig innhold, vil gi Norge valgfrihet mellom distanse- eller punktbasert

[14] Se «amendement 62» i P8_TA-PROV(2018)0423.

[15] Se andre kulepunkt i punkt 2 under ”Conclusions” i “Progress report” av 17. mai 2019 fra rådsarbeidsgruppen.

veibrukerbetaling. På det punkt vil det dermed foreligge handlingsrom for *samtlige alternativer*, som jo inkluderer både distanse- og punktbasert veibrukerbetaling.

Verken gjeldende eurovignettedirektiv eller Kommisjonsforslaget legger selv føringer for om innkreving av *«toll»/«vejafgift»* skal være basert på satellitt-, mikrobølge- eller annen teknologi. Aktuelle tekniske krav følger av EETS-direktivet som omtales nedenfor.

4.3 Hvilke kostnader skal eller kan prises inn i veibrukerbetalingen («toll/vejafgift»)?

Infrastrukturkostnader

Artikkel 7b er ikke foreslått endret ved Kommisjonsforslaget. Nevnte bestemmelse krever at det skal foreligge en sammenheng mellom den *«toll»/«vejafgift»* som kreves inn på et aktuelt punkt eller for en aktuell strekning, og investerings-, drifts- og vedlikeholdskostnader for *"the infrastructure network concerned"*.[16] Artikkel 7b(2) presiserer at EU-/EØS-statene kan nøye seg med å kreve inn en del av ovennevnte kostnader. Det foreslås heller ikke endringer i eurovignettedirektivets vedlegg III, som utdyper innholdet i artikkel 7b.

Ovennevnte innebærer at EØS-reglene i overskuelig fremtid ikke vil være til hinder for den norske modellen med delfinansieringen av veiutbyggingsprosjekter ved hjelp av bompenger, jf. at Kommisjonsforslaget ikke foreslår endring av gjeldende artikkel 7b. Heller ikke Europaparlamentets eller Rådets foreløpige behandling av Kommisjonsforslaget går inn for endringer av gjeldende artikkel 7b. Likeledes antar vi at formuleringen *"the infrastructure network concerned"* er så vid at den heller ikke er til hinder for *bompengevariant iii),* hvor bompengebetaling knyttet til enkeltstrekninger erstattes av et distansebasert veiprisingssystem hvor i ytterste konsekvens den delen av veibrukerbetalingen som skal gå til dekning av infrastrukturkostnader, ikke knyttes til en særskilt veistrekning, men det regionale og/eller nasjonale veisystemet som helhet, jf. blant annet vedlegg II i gjeldende eurovignettedirektiv, som både definerer "the network" og hva som ligger i investerings-, drift- og vedlikeholdskostnader mv. Så lenge det er en tydelig sammenheng mellom infrastrukturkomponenten i veibrukerbetalingen man krever inn, og investerings-, drifts- og vedlikeholdskostnader på det aktuelle regionale- og eller nasjonale infrastrukturnettverket, vil man sannsynligvis også opptre i samsvar med *"the principle of the recovery of infrastructure costs",* jf. Artikkel 7b(1). Eurovignettedirektivets regulering av dekning av infrastrukturrelaterte kostnader gjennom veibrukerbetaling virker dermed å være forenlig med *samtlige alternativer.*

At veibrukerbetaling (*«toll»/«vejafgift»)* benyttes til dekning av investerings-, drifts- og vedlikeholdskostnader for den aktuelle veistrekningen er uansett ikke til hinder for at det samtidig prises inn visse eksterne kostnader og/eller kø-/trengselskostnader, jf. blant annet Kommisjonsforslagets artikkel 2(6). Dette utdypes nedenfor.

Merk at eurovignettedirektivets artikkel 7b bare gjelder TEN-T- og eventuelt visse andre veistrekninger, jf. Artikkel 7(1) i gjeldende direktiv og Kommisjonsforslaget. For resterende veier står man

[16] Her benyttes for enkelhets skyld benevnelsen «strekning». Men i eurovignettdirketivets artikkel 7b refereres det til «infrastructure network», jf. både artikkel 7b(1) og (2), hvilket vi antar har en videre betydning.

helt fritt ved utformingen av et veibrukerbetalingssystem som inkluder betaling for infrastrukturkostnader. For resterende veier må man bare respektere et forbud mot ikke-diskriminering og ikke-konkurransevridning, jf. Artikkel 7(2) i Kommisjonsforslaget.

Eksterne kostnader (luft- og støybaserte, ekskluderer ulykkesrelaterte)

Som allerede uttrykt ovenfor legger Kommisjonsforslaget opp til en videreføring av at eksterne kostnader relatert til veitrafikkbasert luft- eller støyforurensing, kan legges inn i den distanse- eller «punktpasserings-baserte» veibrukerbetalingen («toll»/«vejafgift»), jf. Kommisjonsforslagets artikkel 2(6) lest i sammenheng med Kommisjonsforslagets artikkel 7c og 7da.

En slik mulighet til å inkludere eksterne kostnader i distanse- eller punktbasert veibrukerbetaling vil selvsagt ikke være i strid med *noen av alternativene.* I det følgende skal vi imidlertid adresserer noen aspekter ved eurovignettedirektivets og Kommisjonsforslagets eksterne kostnader-regulering, som vil kunne berøre noen av alternativene.

Ordlyd og systematikk i nevnte direktivbestemmelser, også lest i sammenheng med vedleggene IIIa og IIIb og gjeldende eurovignettedirektivdefinisjon av *"external-cost charge"* (se artikkel 2 (bb)), indikerer imidlertid at trafikkulykkerelaterte eksterne kostnader ikke kan inkluderes i eksterne kostnader-komponenten. Systematikken i nevnte direktiv-vedlegg, hvor det som utgangspunkt opereres med standardiserte satser basert på luft- og støyrelaterte kostnader, taler også i mot at ulykkeskostnader kan inkluderes.

At ulykkeskostnader verken er inkludert i "eksterne kostnader"-definisjonen i gjeldende eurovignettdirektiv eller i Kommisjonsforslaget definisjon, står imidlertid i kontrast til Europakommisjonens håndbok om eksterne kostnader innen transport. Der anerkjenner Europakommisjonen at ulykkesrelaterte kostnader utgjør en betydelig del av eksterne kostnader generert av veitransport.[17] Europaparlamentets første lesing går inn for et nytt avsnitt 15a i direktivfortalen. Der heter det at:

"In view of the high external costs of accidents, which amount to tens of billions of euros a year, Member States should be given the possibility, in connection with the provisions on the average social cost of fatal and serious accidents under Directive 2008/96/EC of the European Parliament and of the Council, of better internalising costs not covered by insurance arrangements. A proportion of those costs would be met by the relevant social security scheme or by society as a whole, such as the administrative costs of public services drawn on, certain costs of medical services drawn on, and human capital losses and the cost of physical and psychological harm."[18]

En nærmest logisk konsekvens av å inkludere et slikt fortaleavsnitt, ville ha vært å gjøre en endring som speilet fortaleavsnittet i direktivhoveddelens "eksterne kostnader"-definisjon. Det ble imidlertid ikke gjort ved Europaparlamentets første lesning. Dersom direktivet mot formodning skulle bli vedtatt slik, altså slik at adgangen til å inkludere ulykkeskostnader bare anerkjennes av et fortaleavsnitt som gir uttrykk for noe annet enn ordlyden i direktivhoveddelen, er det vår vurdering at det allikevel ville kunne anføres gode EU-/EØS-rettslige argumenter for en formålsorientert tolkning hvor

[17] https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/studies/internalisation-handbook-isbn-978-92-79-96917-1.pdf

[18] Se amendment 32 i PA_TA-PROV(2018)0423.

ulykkeskostnader inkluderes. Hvorledes endringsdirektivet til slutt vil bli seende ut på dette punkt er for tidlig å si. Ovennevnte fortaleendring fra Europaparlamentet tilsier at dette vil bli gjenstand for diskusjon i og mellom Europaparlamentet og Rådet. Dersom norske myndigheter skulle innta det standpunkt at ulykkeskostnader bør inkludere i "eksterne kostnader"-definisjonen, har trolig norske myndigheter ennå tid til å iverksette forsøk på å påvirke nevnte EU-institusjoner i slik retning. Rådets behandling av Kommisjonsforslaget har hittil ikke åpent adressert spørsmålet om ulykkeskostnader kan inngå blant de eksterne kostnader.[19]

Ovennevnte direktivregulering av eksterne kostnader utgår fra det som er artikkel 7c i både gjeldende eurovignettdirektiv og Kommisjonsforslaget. Det kan være praktisk viktig å merke seg at artikkel 7c bare gjelder for TEN-T-nettverket og eventuelt visse andre motorveier, hvilket følger av artikkel 7(1). For øvrige veier står EU-/EØS-statene helt fritt til selv å bestemme om ulykkeskostnader skal inngå blant de eksterne kostnader som prises inn i veibrukerbetalingen.[20] EØS-retten vil dermed uansett ikke stå i veien for et eventuelt "to-sporsystem" hvor ulykkeskostnader i alle fall prises inn i eksterne kostnader-komponenten på veier hvor man står fritt. Så vil den videre behandlingen av eurovignettedirektivet i Europaparlamentet og Rådet vise om man også kan inkludere ulykkeskostnader på veiene vist til i artikkel 7(1), hvilket for Norges del vil si veier som E6, E16, E18, E39 og Rv23.[21]

Avhengig av om det endelige reviderte eurovignettedirektivet vil åpne for inkludering av ulykkeskostnader i eksterne kostnader-komponenten, vil ovennevnte ha implikasjoner for *alternativ 1 a, b, 2 a og b.* Dersom det det ikke kan innfortolkes i det endelige reviderte eurovignettedirektivet at ulykkeskostnader ikke kan inkluderes i eksterne kostnader-komponenten, vil følgelig ikke ulykkeskostnader kunne legges inn på TEN-T-veier og eventuelt visse andre motorveier, jf. redegjørelse ovenfor. På andre veier vil imidlertid ulykkeskostnader uansett kunne prises inn, som nevnt ovenfor. Merk at når vi i tilknytning til eurovignettedirektivet bruker begrepet "eksterne kostnader", sikter vi til eksterne kostnader i form av luftforurensnings- og støykostnader, eventuelt med inkludering av ulykkeskostnader, jf. drøftelse ovenfor.

Kommisjonsforslagets vedlegg IIIa og IIIb inneholder forslag til nye, detaljerte regler for størrelsen på eksterne kostnader-komponenten på aktuelle strekning eller i det aktuelle området mv. Vedlegg IIIb foreslår standardiserte referanseverdier for ulike kategorier tunge kjøretøy. Mens vedlegg IIIa inneholder den beregningsmetodikk som skal benyttes dersom den enkelte EU-/EØS-stat ønsker å legge inn en høyere eksterne kostnader-komponent enn det standardverdiene i vedlegg IIIb innebærer. I tillegg inneholder vedlegg IIIa (punkt 1) krav om at EU-/EØS-statene skal spesifisere på hvilke veistrekninger det er lagt inn en eksterne kostnader-komponent i veibrukerbetalingen

[19] Se både ovennevte "Progress report" av 17. Mai 2019 og ovennevnte "Revised Presidency compromise" av 6. juni 2019.

[20] I henhold til artikkel 7(2) vil det allikevel gjelde et generelt forbund mot å innrette veibrukerbetalingen på andre veier slik at den har diskriminerende eller konkurransevridende effekt.

[21] https://www.vegvesen.no/fag/publikasjoner/handboker/nyheter/justert-versjon-av-ten-t-roads. Ikke nødvendigvis en uttømmende eller fullt ut oppdatert opplisting av TEN-T-veier, da opplisting her mest er ment som illustrasjon. For en autorativ og oppdatert oversikt vises til siste versjon av TEN-T-retningslinjene inntatt i EØS-avtalen.

(«toll»/«vejafgift»). Europaparlamentets første lesning går inn for noen mindre endringer i vedlegg IIIa og IIIb, mens Rådets "Progress report" ikke adresserer dette.

Trolig vil dermed innholdet i vedlegg IIIa og IIIb legge direkte føringer for beregningsmetodikken og størrelsen på eksterne kostnader-komponenten under *alternativ 1 a, b, 2 a og b (*det vil si eksterne kostnader utløst av luftforurensning, støy og eventuelt ulykker, jf. ovenfor.

Kommisjonsforslaget foreslår at det fra 2021 gjøres obligatorisk for alle EU-/EØS-stater som krever inn *"toll/vejafgift"* å inkludere "eksterne kostnader"-komponenten i veibrukerbetaling. Kravet vil dermed også omfatte gjeldende norske bompengeordning, jf. N*ullalternativet.* Kommisjonsforslaget er begrenset til bare å gjelde tunge kjøretøyer, og bare de TEN-T-veier og motorveier hvor miljøskadevirkningene er større enn gjennomsnittet, jf. forslaget til ny artikkel 7c(5) lest i lys av forslaget til artikkel 7(1). Ved sin første lesning går Europaparlamentet inn for at dette kravet skal gjelde alle TEN-T-veier samt motorveier vist til i artikkel 7(1), ikke bare veiene hvor miljøskadevirkningene er større enn gjennomsnittet. Europaparlamentet går også inn for å gjøre kravet gjeldende overfor varebiler (*«vans»),* i tillegg til tunge kjøretøyer *(«heavy duty vehicles»*).[22] Samtidig går Europaparlamentet inn for at direktivkravet om obligatorisk inkludering av eksterne kostander-komponenten, begrenses til å gjelde veier som samtidig er gjenstand for veibrukerbetaling til dekning av infrastrukturkostnader. Dersom Europaparlamentet får gjennomslag for sistnevnte, vil det innebære noe større handlingsrom for EU-/EØS-statene. Overført på norske forhold kan det eksempelvis innebære at der et bompengedelfinansiert prosjekt er nedbetalt, og man av den grunn vil avvikle bompenger for strekningen, trenger man ikke innføre/videreføre veibrukerbetaling til dekning av eksterne kostnader for den aktuelle strekningen. Rådets "progress report" adresserer ikke dette spørsmålet direkte, men uttaler at en majoritet av medlemsstatene anser en rekke krav i Kommisjonsforslaget som *"too prescriptive"* og at kravene vil kunne *"limit the flexibility of Member States in the use of their policiy instrument"*. Det fremstår som sannsynlig at Rådet med den kommentaren også sikter til et slikt krav om obligatorisk innprising av eksterne kostnader i veibrukerbetalingen (*"toll/vejafgift"*). Dermed er det høyst usikkert om et slikt krav om obligatorisk inkludering av eksterne kostnader-komponenten vil bli realitet. Dersom det skulle bli realitet i en eller annen form, typisk slik at det bare gjøres gjeldende for visse veier, vil det uansett ha implikasjoner for *nullalternativet* og *alternativene 1 a,b, 2 a og 2 b.* Fra det aktuelle tidspunkt og for aktuelle veistrekninger, vil man da være EØS-rettslig forpliktet til å prise inn ovennevnte eksterne kostnader. For veier som ikke omfattes av et eventuelt slikt krav, vil norske myndigheter stå fritt til å bestemme om eksterne kostnader skal prises inn eller ikke.

Kø-/trengselskostnader

Kommisjonsforslaget foreslår en ny artikkel 7da som gir anledning til å inkludere en køprisingskomponent i veibrukerbetalingen (*«toll»/«vejafgift»*), jf. også Kommisjonsforslagets artikkel 2(6). Etter Kommisjonsforslaget kan en slik køprisingskomponent bare innføres på strekninger/veiavsnitt som jevnlig er utsatt for trafikkoverbelastning, og kun i de tidsperioder på døgnet når det typisk oppstår kødannelser, jf. Kommisjonsforslagets artikkel 7da(1). Kommisjonsforslaget legger opp til at EU-/EØS-statene selv, på bakgrunn av objektive kriterier knyttet til gjennomsnittlig forsinkelsestid eller kølengde, definerer veiavsnittene hvor det legges inn en køprisingskomponent i veibrukerbetalingen *(«toll»/«vejafgift»*), jf. Kommisjonsforslaget artikkel 7da(2).

[22] Se definisjonene i Kommisjonsforslaget artikkel 2(16) og (22).

Kommisjonsforslagets vedlegg V og VI inneholder konkrete krav til størrelsen på køprisingskomponenten (inkludert maksimalpriser), samt krav til prismessig forholdsmessighet mellom ulike kjøretøygrupper mv. Kommisjonsforslagets artikkel 7da(4) krever at køprisingskomponenten skal reflektere de kostnader det aktuelle kjøretøyet har påført andre veibrukere og samfunnet.

Kommisjonsforslagets artikkel 7da(3) presiserer at køprisingskomponenten skal gjelde alle kjøretøyskategorier på ikke-diskriminerende vis, og være i tråd med vilkårene oppstilt i Kommisjonsforslagets vedlegg V. Europaparlamentets første lesning går inn for at medlemsstatene skal gis anledning til å unnta busser fra eventuell køprising.[23] Rådets "Progress report" uttaler seg ikke spesifikt om køprising, men uttaler mer generelt at Kommisjonsforslagets behandling av busser står i konflikt med mange medlemsstaters distrikts- og kollektivtransportpolitikk mv.[24]

Merk at Kommisjonsforslagets artikkel 7da bare vil gjelde veiene vist til i artikkel 7(1), dvs. TENT-veier og eventuelt visse andre motorveier, jf. Også omtale ovenfor relatert til eksterne kostnader. Før øvrige veier står man enda friere til om og hvorledes køkostnader eventuelt håndteres, så fremt man respekterer artikkel 7(2)s krav om ikke-diskriminering og ikke-konkurransevridning.

Eurovignettedirektivet bekrefter med andre ord den muligheten EU-/EØS-statene har til å inkludere køkostnader i veibrukerbetalingen. Siden inkludering av køkostnader i veibrukerbetalingen er frivillig, vil ikke artikkel 7da være til hinder for *noen av alternativene.* Men dersom man velger å gå for inkludering av køkostnader i veiprisingen, legger Kommisjonsforslaget direkte føringer for størrelsen på køprisingskomponenten, jf, vedlegg V og VI. Dersom endelig direktiv skulle inneholde slike bestemmelser, vil den inkludering av køkostnader som alternativ 1 og 2 legger opp til, måtte skje i tråd med det. I den forbindelse at intensjonen bak reglene om størrelsen på køprisingskomponenten, er at disse skal reflektere køkostnadene det aktuelle kjøretøyet har påført andre veibrukere og samfunnet, jf. ovenfor.

4.4 Føringer for takster – begrensninger på hvilke rabatter som kan gis – takstdifferensiering etter utslippsgrad (CO_2- og andre utslipp) – 75 prosent rabatt for nullutslippsbiler

Kommisjonsforslaget foreslår ikke endringer i reglene om beregning av infrastrukturkostnadskomponenten i distanse- eller «punktbaserings-basert» *«toll/vejafgift».* Med andre ord foreslås det ikke endringer i eurovignettedirektivets artikkel 7e og vedlegg III.

Ved forslaget til ny artikkel 7f utvides adgangen til å forhøye eller differensiere størrelsen på infrastrukturkostnadskomponenten. Adgangen etter artikkel 7f til å forhøye infrastrukturkostnadskomponenten kan bare benyttes på visse vilkår; nemlig at forhøyelsesperioden er tidsmessig avgrenset, at inntektene som forhøyelsen avstedkommer skal benyttes til finansiering av infrastruktur innen den TEN-T-korridor hvor forhøyelsen iverksettes, at forhøyelsen begrenses til 15 eller 25 prosent, og at forhøyelsen av infrastrukturkomponenten ikke medfører diskriminering av yrkestransport vis a vis

[23] Amendment 72 i P8_TA-PROV(2018)0423.

[24] Fjerde kulepunkt i punkt 2 under "Conclusions" i Rådets "Progress report".

annen transport. ESA må informeres om forhøyelsen. jf. Kommisjonsforslagets artikkel 7f(1) bokstav (a) til (e).

For visse kjøretøyer må en slik forhøyelse av infrastrukturkomponenten trekkes i fra en eventuell eksterne kostnader-komponent i samsvar med Kommisjonsforslagets artikkel 7f(4). En slik forhøyelse kan ikke innføres på strekninger/veiavsnitt hvor man opererer med en køprisingskomponent, jf. Kommisjonsforslagets artikkel 7f(5).

Kommisjonsforslagets nye artikkel 7g foreskriver utfasing av adgangen til å differensiere størrelsen på infrastrukturkomponenten etter tunge kjøretøys EURO-utslippsklasse, årstid, tid på døgnet mv. Denne adgangen er foreslått faset ut fra henholdsvis utgangen av 2020 og 2021. Med forbehold for Europarlamentets og Rådets endelige bearbeidelse av Kommisjonsforslaget – både Europaparlamentets og Rådets foreløpige behandling støttet en slik utfasing – vil derfor trolig denne reguleringen ikke lenger gjelde når denne utredningens løsningsforslag eventuelt kan settes i verk. Vi behandler derfor ikke innholdet i disse overgangsreguleringene nærmere, jf. Kommisjonsforslaget artikkel 7g(1) til (3).

Imidlertid inneholder Kommisjonsforslagets artikkel 7g(4) en bestemmelse om fremtidig innføring av en plikt for EU-/EØS-statene til å differensiere størrelsen på infrastrukturkostnadskomponenten for tunge kjøretøy basert på det enkelte kjøretøys CO_2-utslippsnivå. Kommisjonsforslaget tidfester ikke når en slik plikt vil tre i kraft, men gir uttrykk for at det vil skje så snart de nødvendige CO_2-utslippsdata er tilgjengelige og formalisert av Europakommisjonen gjennom vedtakelsen av henholdsvis en forordning og en delegert rettsakt, jf. Kommisjonsforslaget artikkel 7g(4) og eurovignettedirektivet artikkel 9e.

Ifølge Kommisjonsforslaget artikkel 9g(4) kan da størrelsen på infrastrukturkostnadskomponenten differensieres, men allikevel med den relative størrelsesbegrensning at infrastrukturkomponenten som avkreves de mest CO_2-forurensende tungbilene ikke kan være mer enn 100 prosent høyere enn størrelsen på infrastrukturkostnadskomponenten for de minst $C0_2$-forurensende bilene i tilsvarende kjøretøyskategori. Europaparlamentets første lesning gikk inn for å stryke ovennevnte 100 prosent-begrensning. Rådets "Progress report" uttaler at bestemmelsene om CO_2-utslippsbasert takstdifferensiering må vurderes nærmere, hvilket også det rumenske rådsformannskapets kompromissforslag går inn for.[25] Sistnevnte dokument foreslår imidlertid å erstatte 100 prosent-begrensningen med detaljerte krav til hvor store takstreduksjoner kjøretøy i respektive CO_2-utslippsklasser kan innrømmes. Endringene som det rumenske rådsformannskapets kompromissforslag går inn for, er nemlig basert på CO_2-utslippsklassene som er nedfelt i forordning 2018/956, som har blitt vedtatt etter kommisjonsforslaget.[26]

[25] Se «amendement 84» i P8_TA-PROV(2018)0423. Rådets dokument 9874/19 av 6. juni 2019, "revised Presidency compromise draft in view of the Land Transport Working Party on 12 June 2019.

[26] Se Rådets forslag til utforming av artikkel 7g, særlig 7g(4), jf. Rådets dokument 9874/19 av 6. juni 2019, "revised Presidency compromise draft in view of the Land Transport Working Party on 12 June 2019.

EU-institusjonene synes å være enige om at nullutslippsbiler skal reguleres særskilt. Kommisjonsforslaget artikkel 9g(4) stiller et tilsynelatende absolutt krav om at infrastrukturkomponenten skal være *«reduced by 75 percent compared to the highest rate».* Slik vi leser Kommisjonsforslaget innebærer det et krav om at infrastrukturkomponenttaksten for nullutslippsbiler skal være redusert med 75 % sammenlignet med høyeste takst for tilsvarende kjøretøy, og at verken større eller mindre reduksjoner kan gis.[27] Gitt at en slik tolkning er korrekt, ville det ha betydd at 75 %-kravet verken kunne under- eller overoppfyllelse.

På bakgrunn av den foreløpige behandlingen i Europaparlamentet og Rådet, virker det imidlertid som at tolkning av kommisjonsforslagets 75 %-krav bare har akademisk interesse. Europaparlamentets første lesning gikk inn for å stryke 75 %-kravet og heller innføre et tilsvarende absolutt krav om 50 % reduksjon for nullutslippskjøretøy.[28] Merk at Europaparlamentets 50 %-krav sammenligner med *"the lowest rate"*, mens kommisjonsforslaget sammenligner med *"the highest rate".* Rådets "Progress report" adresserer ikke dette spørsmålet direkte. Men ovennevnte kompromissforslag fra det rumenske rådsformannskapet går inn for å gi EU-/EØS-statene større fleksibilitet. Det inneholder en regel som sier at nullutslippsbiler skal gis inntil 75 % takstreduksjon sammenlignet med infrastrukturkomponenttaksten for biler i CO_2-utslippsklasse 1.[29] I tillegg til at det rumenske formannskapets kompromissforslag er mer presist formulert, blant annet fordi CO_2-utslippsklassene etter forordning 2018/956 gjøres til referanseramme, gis EU-/EØS-statene altså støtte handlingsrom med tanke på takstreduksjonsnivå. Endringene i eurovignettdirektivet behandles etter den såkalte ordinære lovgivningsprosedyren, hvor det kreves enighet mellom Europaparlamentet og Rådet.[30] Den endelige utformingen til denne og andre regler er derfor fremdeles uviss.

Ovennevnte regler om differensiering av infrastrukturkomponenten, herunder krav til reduksjon av infrastrukturkomponenten for nullutslippskjøretøy, gjelder etter alt å dømme bare for tunge kjøretøy. Allerede kommisjonsforslaget trekker i den retning, ved at sammenhengen artikkel 7g(4) er satt i indikerer det. Det rumenske rådsformannskapets kompromissforslag har lagt inn en uttrykkelig presisering av at disse reglene bare gjelder tungbiler.[31]

Selv om denne utredningen gjelder tunge kjøretøyer, viser vi kort til at kommisjonsforslagets artikkel 7ga inneholder lignende bestemmelser om overgang til $C0_2$-utslippsbasert differensiering av veibrukerbetalingen (*«toll/vejafgift»)* for lette kjøretøy, jf. også nærmere reglering i kommisjonsforslagets vedlegg VII. Merk imidlertid at i motsetning til artikkel 7g som regulerer $C0_2$-utslippsbasert differensiering av infrastrukturkostnadskomponenten, gjelder artikkel 7ga veibrukerbetalingen

[27] Det fremgår imidlertid ikke klart av Kommisjonsforslaget hva som menes med "equivalent vehicles" i den forbindelse. Om det vurderes etter kjøretøyets vekt, antall aksler eller annet.

[28] Se «amendement 84» i P8_TA-PROV(2018)0423.

[29] Forslag til artkkel 7g(4) i Rådets dokument 9874/19 av 6. juni 2019, "revised Presidency compromise draft in view of the Land Transport Working Party on 12 June 2019.

[30] Den ordinære lovgivningsprosedyren ble tidligere betegnet som "co-decision-prosedyren".

[31] Se forslaget til artikkel 7g(4) i Rådets dokument 9874/19 av 6. juni 2019, "revised Presidency compromise draft in view of the Land Transport Working Party on 12 June 2019.

(«toll»/«vejafgift») generelt. Endringene Europaparlamentet og det rumenske rådsformannskapets kompromissforslag har gått inn for så langt, medfører ikke større substansielle endringer i artikkel 7ga, utover avgrensningen til *"light duty vehicles"*.[32]

Det vi har gjort rede for ovenfor om den adgang eurovignettedirektivet vil kunne gi til differensiering av infrastrukturkomponenten i veibrukerbetalingen for tunge kjøretøy, vil i så måte etablere lovgivningsmessige rammer for *samtlige alternativer.* Disse rammene for differensieringsadgangen vil følgelig gjelde uavhengig av om man er i *nullalternativet*, og uavhengig av hvilken av *bompengevariantene* man baserer seg på under *alternativ 1a,1b,2a og 2b,* jf. at det for eurovignettedirektivets del ikke skilles mellom om infrastrukturkomponenten kreves inn gjennom strekningsvise og punktpasseringsbaserte bompenger eller legges inn i et distansebasert veiprisingssystem.

Begrensning av rabatter

Kommisjonsforslaget foreslår endringer i eurovignettedirektivets artikkel 7i(2). For det første foreslår Europakommisjonen at det stilles krav om at eventuelle rabatter skal speile faktiske besparelser i administrative kostnader (faktiske besparelser knyttet til faste brukere contra leilighetsvise). For det annet foreslår Europakommisjonen et rabattak på 13 prosent. I lys av innholdet i Kommisjonsforslagets artikkel 7(1), virker det som at rabattaket i artikkel 7i(2) bare vil gjelde direkte for TEN-T-veier eller veier som faller inn under motorvei-definisjonen i Kommisjonsforslaget artikkel 2(5).

Europaparlamentets første lesning har imidlertid gjort endringer i Europakommisjonens forslag. Europaparlamentet har vedtatt å heve rabattaket til 20 % og begrense artikkel 7i(2) til å gjelde lastebiler, busser og varebiler.

Samtidig har Europaparlamentet lagt til et nytt punkt 2a om adgangen til å gi rabatter til personbiler og visse andre lettere kjøretøyer. Europaparlamentet begrenser der ikke rabatten til en konkret prosentsats, men nøyer seg med å kreve at satsstrukturen må være forholdsmessig og like tilgjengelig for alle veibrukere. I tillegg kreves at sats-/rabattstrukturen ikke er utformet slik at *"additional costs [are] passed on to other users in the form of higher tolls".* En mulig lesning av sistnevnte er at selv om Europaparlamentet ikke vil prosentfeste rabattspillerommet og dessuten synes å åpne for at rabatter går utover faktiske administrative besparelser knyttet til faste brukere, kan allikevel ikke den overskytende del av rabatten veltes over på andre brukere. Europaparlamentet virker altså å kreve at veieier selv må dekke den del av rabatten som går utover administrative besparelser knyttet til faste brukere.

Hvordan direktivet til slutt vil bli utformet på dette punkt er vanskelig å spå. Rådets "Progress report" har ikke uttalt seg direkte om rabattgrense. Vi antar likevel at Rådet trolig vil støtte Europaparlamentet i at det ikke bør settes en absolutt rabattgrense på 13 %. Samtidig vil kanskje Rådet være kritisk til prinsippene om at rabattene må speile faktiske administrative besparelser, og at vei-eier selv må dekke den delen av rabatten som måtte gå utover faktiske administrative besparelser. Uansett antar

[32] Se «amendement 87» til «amendement 91» i P8_TA-PROV(2018)0423. Forslag til artkkel 7ga i Rådets dokument 9874/19 av 6. juni 2019, "revised Presidency compromise draft in view of the Land Transport Working Party on 12 June 2019. Sistnevnte definerer *"light duty vehicle" som "a vehicle having a maximum permissable mass not exceeding 3,5 tonnes".*

vi at Rådet et godt stykke på vei vil kunne slutte seg til den overordnete tilnærming som Europaparlamentet anlegger gjennom endringer i Kommisjonsforslagets fortale:

«Member States should be allowed to introduce discounts and reductions when road users are disproportionally affected by charges due to geographical or social reasons. […] It is of particular importance that the Member States establish a fair charging system which does not penalise users of private vehicles which, due to their place of residence in the countryside or in areas that are difficult of access or isolated, are forced to make more regular use of roads subject to charging. Under territorial development policy, Member States should levy reduced charges on users from such areas».[33]

Merk at den regulering av rabatter som er drøftet i dette punktet relaterer seg til infrastrukturkostnadskomponenten i veibrukerbetalingen. Gjeldende eurovignettedirektiv artikkel 7i(1) slår fast at det ikke kan gis rabatter i eksterne kostnader-komponenten i *«toll»/«vejafgift»,* hvilket også fremstår som logisk i lys av begrunnelsen for å legge inn en eksterne kostnader-komponent. Nevnte artikkel 7i(1) i gjeldende eurovignettedirektiv er foreslått videreført uendret.

Eurovignettedirektivets begrensning av rabatter har relevans for *samtlige alternativer,* herunder *alle tre bompengevarianter.* Dette fordi en infrastrukturkomponent selvsagt vil ligge inne under samtlige alternativer og for samtlige tre bompengevarianter. Rabattreguleringene vil danne tak på adgangen til å rabattere infrastrukturkomponenten for hyppige brukere, noe som kan være politisk sensitivt. Spørsmålet om rabatter for hyppige brukere av en veistrekning vil også gjøre seg gjeldende dersom veiprising erstatter bompenger og infrastrukturkomponenten legges inn i et distansebasert veiprisingssystem. Adgangen til å innrømme rabatter i infrastrukturkkomponenten vil være tilsvarende i et distansebasert veiprisingssystem, jf. blant annet definisjonen av *«toll»/«vejafgift»* i gjeldende eurovignettedirektiv og Kommisjonsforslaget.

4.4.1 Krav om at respektive kostnadskomponenter skal gå frem av «kvitteringen» - innkreving av eksterne og kø-/trengselskostnader gjennom system som er i tråd med EETS-direktivet mv.

Kommisjonsforslaget foreslår en oppdatering av eurovignettedirektivets artikkel 7j(3), der kø-/trengselskostnadskomponenten tilføyes blant kostnadskomponentene som skal spesifiseres i en form for kvittering til veibrukeren. Størrelsen på hver av disse kostnadskomponentene som til sammen utgjør det veibrukeren betaler, skal altså kunne spesifiseres og tilgjengeliggjøres overfor ham. Europarlamentet går inn for at en slik kvittering bare må gis når veibrukerne spesifikt forespør det.[34]

Ved Kommisjonsforslagets forslag til oppdatering av artikkel 7j(4) gjøres en tilsvarende tilføyelse for kø-/trengselskostnadskomponenten. Det kreves dermed at innkrevingen av eksterne og kø-/trengselskostnader skal skje via et elektronisk system som er i tråd med EETS-direktivets krav. Dette kravet overfor EU-/EØS-statene er imidlertid betinget av at slik form innkreving er *«economically feasible».*

Kravet om at veibrukerne skal kunne betale for seg døgnkontinuerlig med alminnelige betalingsmidler på lett tilgjengelige utsalgssteder videreføres, eventuelt bare med mindre ordlydsendringer.[35]

[33] Se «amendement 20» og «amendement 34» i P8_TA-PROV(2018)0423.

[34] Se «amendement 101» i P8_TA-PROV(2018)0423.

[35] Eurovignettdirektivet artikkel 7j(1), Kommisjonsforslagets forslag til justert ordlyd og «amendement 100» i P8_TA-PROV(2018)0423. Europaparlamentet går inn for å presisere at betaling også skal kunne skje på grensen.

Rådets "Progress report" har ikke adressert disse spørsmålene direkte, men uttaler altså på generelt grunnlag at Kommisjonsforslaget i mange sammenhenger er *"too prescriptive".*

Reguleringene knyttet til den "kvittering" veibrukerne vil kunne få rett til har relevans for *samtlige alternativer.* En slik "kvittering" har kanskje særlig praktisk interesse for *bompengevariant ii)* og *iii)* under *alternativ 1a, 1b, 2a* og *2b*. Dette siden bompenger da enten kreves inn gjennom et veiprisingssystem (men ellers er organisert og innrettet som før), jf. *bompengevariant ii),* eller erstattes av veiprising, jf. *bompengevariant iii)*.

4.5 Føringer for bruken av inntektene fra veibrukerbetalingen

Kommisjonsforslaget foreslår ikke endring av eurovignettedirektivets artikkel 9(2), hvor det bekreftes at EU-/EØS-statene selv kan bestemme over bruken av inntektene fra veibrukerbetalingen. Samtidig inneholder artikkel 9(2) anbefalinger («bør»-regel) om hvordan inntektene fra infrastruktur- og eksterne kostnader-komponentene bør benyttes. Selv om Europaparlamentet går inn for at den inntektsbruken artikkel 9(2) anbefaler skal bli obligatorisk, antar vi det skal mye til før Rådet støtter Europaparlamentet i det.[36] Det synes trolig at Rådet vil gå inn for å videreføre EU-/EØS-statenes handlingsfrihet i så måte. I sin "Progress report" uttaler Rådet at *"further earmarking of revenues from road charging to spend them in certain sectors conflicts in some Member States with national practices of budgeting [...]".*[37]

I sitt forslag til ny artikkel 9(3) foreslår derimot Europakommisjonen at inntektene fra køprisings-/trengselskostnadskomponenten skal benyttes til å «*address the problem of congestion»,* typisk gjennom støtte til utbygging og drift av kollektivtransportinfrastruktur og -tjenester, fjerning av flaskehalser på TEN-T-nettverket og utvikling av alternative infrastrukturer.

Europaparlamentet støtter dette forslaget, men dets skjebne i Rådet synes uviss.[38] Rådet vil trolig være skeptisk til en slik handlingsromsinnskrenkende øremerking, jf. også uttalensen ovenfor hentet fra Rådets "Progress report". Dersom en slik øremerking inntas i det endelige direktivet, vil det kunne påvirke prosessen med innlemming av endringsdirektivet i EØS-avtalen, da det vil skape problematikk relatert til EØS-relevans. Norge har konsekvent forfektet det prinsipielle standpunkt at EU-/EØS-regler som legger bindene føringer for bruk av sånne inntekter faller utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde.[39]

Med mindre Europarlamentet skulle få gjennomslag for sitt forslag om å gjøre anbefalingene obligatoriske, vil dermed ikke eurovignettedirektivet inneholde bindende føringer for hvorledes inntektene fra infrastruktur- og eksterne kostnader-komponentene skal benyttes av Norge og andre EU-/EØS-stater. Under *samtlige alternativer* vil det dermed foreligge fullt handlingsrom hva gjelder bruken av inntektene fra veibrukerbetalingen.

[36] Se «amendement 104» og «amendement 118» i P8_TA-PROV(2018)0423.

[37] Se siste kulepunkt i punkt 2 under "Conclusions".

[38] Se «amendement 111» til «amendement 113» i P8_TA-PROV(2018)0423.

[39] Se til illustrasjon erklæringen som ligger som tillegg til EØS-komitebeslutning 244/2016.

4.6 Forholdet til bybomringer mv.

Eurovignettedirektivets artikkel 9(1) og (1a) presiserer at så lenge det skjer på ikke-diskriminerende vis, er det adgang til å operere med særskilte veibrukerbetalingsregimer for byområder (*"specific urban traffic charges"* og *"regulatory charges specifically designed"* for å avhjelpe køproblematikk i byområder), typisk avgifter spesielt innrettet mot å redusere køproblematikk og bekjempelse av miljøproblemer som dårlig luftkvalitet, jf. også gjeldende eurovignettedirektiv artikkel 7(1). Adgangen til å anvende et annerledes avgifts-/brukerbetalingssystem for byområder gjelder også på TEN-T-veier som går gjennom byområder. Kommisjonsforslaget legger ikke opp til noen endringer av ovennevnte «unntak» for byområder/bybomringer.

For byområder gir dermed eurovignettedirektivet EU-/EØS-statene enda større handlingsrom og fleksibilitet ved eventuell utforming av et veiprisingssystem. Uten å måtte ta hensyn til eurovignettedirektivets øvrige premisser for inkludering av infrastruktur-, eksterne kostnader og kø-/trengselskostander, kan dermed slike kostnader fritt prises inn i den veibrukerbetaling som måtte kreves fra tunge kjøretøy som benytter veiene i byområder.

Det ikke-diskrimineringsforbudet som særskilt presiseres både i artikkel 9(1) og (1a), antar vi likevel legger begrensninger på adgangen til å gi faste brukere *rabatter* på eksterne kostnader- og kø-/trengselskostnader-komponentene som går utover eventuelle reelle administrative besparelser forbundet med håndtering og betalingsinnkreving av/fra faste brukere, jf. også «forbudet» mot rabatter på eksterne kostnader-komponenten nedfelt i eurovignettedirektivet artikkel 7i(1). Ved siden av å skulle reflektere de reelle eksterne kostnader, vil eksterne kostnaden-komponenten også ha til formål å påvirke adferden til veibrukerne. Begge hensyn taler imot at det skulle være adgang til å innrømme rabatter i eventuelle eksterne kostnader- og kø-/trengselskostnader-komponenter lagt inn i veibrukerbetalingen som avkreves i byområder/bybomringer.

Derimot vil det være anledning til å variere størrelsen på eksterne kostnader- og kø-/trengselskostnader komponentene etter trafikkbelastningen på ulike tidspunkt i døgnet. Dette da nettopp nivået på eksterne kostnader og kø-/trengselskostnader vil variere etter trafikkbelastningen. Basert på eurovignettedirektivets system og formål kan det trolig innfortolkes et utgangspunkt om at takstvariasjonene (for eksterne kostander- og kø-/trengselskostnader-komponentene) speiler de reelle gjennomsnittlige kostnadsvariasjonene på ulike tidspunkt på døgnet. Variasjoner og taktstillegg (for eksterne kostander- og kø-/trengselskostnader-komponentene) utover reelle kostnadsvariasjoner kan allikevel kanskje forsvares rettslig dersom det saklig kan begrunnes i behovet for å normere veibrukernes adferd, for eksempel ved eventuelle akutte trafikk- eller luftforurensningsproblemer.

Når det gjelder den eventuelle infrastrukturkomponenten i byområders veiprisingssystemer, vil det minst gjelde tilsvarende rabattadgang som på veinettet for øvrig. Siden rabattaket på 13 prosent etter artikkel 7i sannsynligvis ikke gjelder direkte for byområder/-bomringer, kan det problematiseres om det er handlingsrom for større rabatter uten å krenke det mer generelle ikke-diskrimineringsforbudet som er presisert i både artikkel 9(1) og (1a).[40] Likeledes kan det problematiseres om formålsbetraktninger tilsier at rabattadgangen for infrastrukturkomponenten uansett begrenses til reduksjoner som har forankring i faktiske besparelser i administrative kostnader forbundent med

[40] Som redegjort for ovenfor har uansett Europaparlamentets første lesning godt inn for å heve rabattaket til 20 % og begrenset det til å gjelde tunge kjøretøyer.

håndteringen av faste brukere sammenlignet med leilighetsbrukere som bare passerer av og til.[41] Vi mener at det i alle fall må kunne innfortolkes en begrensning om at kostnadene/inntektstap forbundet med eventuelle rabatter som går utover det som kan knyttes til reelle administrative besparelser ved håndteringen av faste brukere ikke kan veltes over på leilighetsbrukere, herunder tunge kjøretøy registrert i andre EU-/EØS-stater.[42]

Heller ikke Europaparlamentets første lesning eller Rådets foreløpige behandling går inn for endringer i reguleringen av bybomringer.

Eurovignettedirektivets særregulering av byområder gir dermed *samtlige alternativer* økt handlingsrom i byområder, sammenlignet med eurovignettedirektivets alminnelig regulering. Allikevel slik at det også for byområdene synes å foreligge visse begrensninger på adgangen til å innrømme rabatter til hyppige brukere.

4.7 Gradvis utfasing av «vektårsavgift» - insitament til å gå over til distansebasert brukerbetaling

Gjeldende eurovignettedirektivs artikler 3 til 6 (inklusive tilpasningsteksten i EØS-avtalen vedlegg XIII punkt 18a) regulerer EU-/EØS-statenes innkreving av avgifter pålagt registrert eier av tunge kjøretøyer. I henhold til eurovignettedirektivet artikkel 3, som tilpasset ved nevnte punkt i EØS-avtalens vedlegg XIII, er den aktuelle avgiften *«vektårsavgift»* for Norges del.[43]

For EFTA-statenes del er det i tilpasningsteksten tatt inn en helt egen artikkel 6, slik at artikkel 6 får en annen ordlyd for EFTA-statenes del. Der påtar EFTA-statene seg ikke å ilegge lavere avgifter enn det som i eurovignettedirektivet vedlegg 1 er foreskrevet for respektive kategorier tunge kjøretøy.

I motsetning til resterende deler av Kommisjonsforslaget gjelder forslagene til endring av artikkel 3 og vedlegg 1 bare tunge kjøretøyer.

Forslagene til innholdsmessige endringer er å finne i Europakommisjonens forslag til revidert vedlegg 1. Der foreslås en gradvis reduksjon og utfasing av minimumsavgiftene fordelt over fem år, nærmere bestemt på den måten at gjeldende minimumsavgiftssatser reduseres med 20 % for hvert år sammenlignet med dagens minimumssatsnivå, jf. vedlegg 1 til gjeldende eurovignettedirektiv og forslaget til revidert vedlegg 1 i COM(2017) 276. Ved utløpet av den femårige utfasingsperioden vil dermed samtlige minimumssatser være null. Forslaget om å redusere minimumsavgiftsnivået har sammenheng med Kommisjonsforslagets overordnete formål om å styrke forurenser/bruker betaler-prinsippene.

Kommisjonsforslaget inneholder ikke forslag til endring av eurovignettedirektivets artikkel 4, som bekrefter at *"[p]rocedures for levying and collecting [årsavgift] shall be determined by each Member*

[41] Se til sammenligning kravet lagt inn eurovignettedirektivet artikkel 7(2)(b) og Kommisjonsforslaget artikkel 7i(2)(b). Selv om det trolig ikke vil gjelde direkte for byområder/-bomringer, kan det hevdes å være utslag av et generelt krav til saklighet og proporsjonalitet som kanskje kan sees på som en integrert del av ikke-diskrimineringsforbudet presisert i artikkel 9(1) og (1a), jf. også bokstav (a) i artikkel 7i(2).

[42] Se per analogi bokstav (a) i artikkel 7i(2).

[43] *«Vektårsavgift»* kreves inn fra det tunge kjøretøyets registrerte eier i medhold av forskrift nr. 688 av 200 om vektårsavgift. Avgiftssatsene fastsettes på årlig basis gjennom Stortingets årlige avgiftsvedtak.

State". Dermed videreføres utgangspunktet om at EU-/EØS-statene står fritt til å bestemme hvordan *«vektårsavgiften»* kreves inn. På den bakgrunn er det relevant å problematisere om *"vektårsavgiften"*, frem til den eventuelt er utfaset i henhold til Kommisjonsforslaget, kan integreres i et ellers kjøredistansebasert veiprisingssystem. Blant annet basert på at eurovignettedirektivet artikkel 5 knytter *"vektårsavgiften"* direkte opp til kjøretøyets registreringsstat, er det vår vurdering at innkreving av *"vektårsavgften"* må skje basert på kjøretøyets registrering og i samsvar med eurovignettdirektivets krav til minimumsavgiftsnivå. *"Vektårsavgften"* må dermed ilegges alle norskregistrerte tunge kjøretøy som faller inn under dens virkeområde, samtidig som at "vektårsavgiften" dermed ikke kan ilegges kjøretøy registrert i andre EU-/EØS-land), jf. eurovignettedirektivet artikkel 5 og 6. Med andre ord kan ikke "vektårsavgiften" integreres i et veiprisingssystem på den måten at *"vektårsavgiften"* knyttes til faktisk kjøredistanse eller lignende. "Vektårsavgiften" må altså forbli knyttet til kjøretøyets registrering og være helt uavhengig av kjøredistanse og de eksterne kostnader kjøretøyet påfører samfunnet.

Gitt at ovennevnte respekteres, ser vi ikke at eurovignettedirektivet skulle være til hinder for en form for systemteknisk integrering av *"vektårsavgiften"* i et veiprisingssystem. For eksempel ved at norskregistrerte kjøretøy må betale en "grunnpris" basert på det til enhver tid gjeldende minimumssatskravet til vektårsavgiftssats, jf. Europakommisjonens forslag om gradvis utfasing i femårsperiode. Forutsetningen er imidlertid at man overfor ESA kan dokumentere at innkreving av *«vektårsavgift»* fremdeles er regulert i nasjonal lovgivning, og at den er innbakt i veiprisingssystemet på en etterprøvbar måte. Men i den grad en slik eventuell systemteknisk integrasjon ville innebære administrativ gevinst, vil det altså ikke kunne påvirke *"vektårsavgiftens"* grad av treffsikkerhet overfor eksterne kostnader mv. I den forbindelse er det verdt å understreke at dersom EU-lovgiverne til slutt bestemmer seg for å fase ut *"vektårsavgiften"*, vil det ved utløpet av utfasingsperioden ikke lenger eksistere noe krav om *"vektårsavgift"* eller minimumssats for *"vektårsavgift".* Fra et slikt eventuelt fremtidig tidspunkt vil da "vektårsavgiften" i sin helhet kunne "overføres" til et kjøredistansebasert veiprisingssystem.

Dersom Rådet bifaller Europakommisjonens forslag om en relativt kort utfasingsperiode for "vektårsavgiften", Europakommisjonen foreslår fem år, vil det kanskje uansett ikke være særlig lang tid igjen av denne utfasingsperioden når et eventuelt norsk veiprisingssystem for tunge kjøretøy eventuelt iverksettes.

Det er også verdt å merke seg at dagens norske vektårsavgiftsnivå er høyere enn minimumssatssene som kan utledes fra eurovignettdirektivet (som tilpasset ved EØS-avtalen vedlegg XIII punkt 18a). En slik differanse mellom norsk vektårsavgiftsnivå og de til enhver gjeldende eurovignettdirektiv-minimumssatser, står Norge selvsagt når som helst fritt til å "overføre" til et veiprisingsystem. Den delen av den norske vektårsavgiften kan dermed norske myndigheter disponere helt fritt over, uten at EØS-avtalen legger føringer. Det vil selvsagt også være premisset dersom Kommisjonsforslaget skulle strande i Rådet, slik at gjeldende eurovignettedirektivregulering av "vektårsavgiften" bare videreføres uendret.

I motsetning til Europakommisjonens forslag til endring av øvrige deler av eurovignettedirektivet (COM (2017) 275), behandles ikke Europakommisjonens forslag om endring av den *"vektårsavgifts"*-relaterte delen (COM(2017) 276) etter den ordinære lovgivningsprosedyren. Sistnevnte krever enighet mellom Europaparlamentet og Rådet. Siden den "vektårsavgifts"-relaterte delen av eurovignettedirektivet regulerer medlemsstatenes indirekte skattlegging, må en annen lovgivningsprosedyre

benyttes. I henhold til TFEU artikkel 113 benyttes da den såkalte konsultasjonsprosedyren, hvoretter Rådet har beslutningsmyndighet og Europaparlamentet bare konsulteres/høres.[44] Anvendelsen av konsultasjonsprosedyren på den "vektårsavgift"-relaterte delen av eurovignettedirektivet, setter dermed medlemsstatenes interesser i førersetet. Isolert sett skulle man tro at medlemsstatene ville være positive til Kommisjonsforslaget siden det gir dem større handlingsrom med tanke om og i hvilken grad de skal videreføre en slik form for indirekte skattlegging av tunge kjøretøy. Etter ultimo mai 2018 har det ikke blitt foretatt formelle skritt i Rådets behandling av Kommisjonsforslaget, så det er ennå uvisst hvordan Rådet vil stille seg til Kommisjonsforslaget.

Ovennevnte redegjørelse om "vektårsavgiften" har direkte implikasjoner både for alternativ 1a, 1b, 2a og 2b, siden nevnte alternativer alle legger opp til at *"vektårsavgiften"* avvikles eller reduseres og erstattes av et veiprisingssystem som også vil ta opp i seg andre særavgifter somavvikles/overføres. Som redegjort for ovenfor vil ikke *"vektårsavgiften"* kunne avvikles eller reduseres utover de direktivfastsatte minstesatser så lenge den er foreskrevet av eurovignettedirektivet. Hvorvidt Europakommisjonens forslag om utfasing blir realitet er fremdeles uvisst. Dersom Rådet støtter Europakommisjonens forslag og tidsløp, kan den være utfaset før en norsk veiprisingsordning er klar for iverksettelse. Som nevnt vil imidlertid Norge ha fullt handlingsrom til å avvikle/overføre den delen av det norske vektårsavgiftsnivået som går utover de direktivfastsatte minstesatser.

4.8 Nytt EETS-direktiv

4.8.1 Introduksjon – nytt direktiv vedtatt

I mai 2017 la som nevnt ovenfor Europakommisjonen frem forslag til endring og redaksjonell omarbeiding av EETS-direktivet, direktiv 2004/52/EF og kommisjonsvedtak 2009/750/EF.[45] Ved siden av at det ble foreslått innholdsmessige endringer innebærer forslag til en slik omarbeidelse («recast») at det ble foreslått vedtakelse av et helt nytt direktiv som tar opp i seg både substansielle endringer og bestemmelser som videreføres. Dette istedenfor bare å vedta et nytt direktiv som gjør endringer eller tillegg i det/de tidligere, hvilket er tilnærmingen som er valgt for endring av eurovignettedirektivet.

I slutten av november 2018 ble det oppnådd politisk enighet mellom Rådet og Europaparlamentet.[46] Den 14. februar 2019 traff Europaparlamentet sitt endelige vedtak, før Rådet traff sitt bekreftende vedtak 4. mars 2019.[47] Ved publisering i EUs Official Journal ble direktivet datert 19. mars 2019 og gitt direktivnummer 2019/520. I det følgende vil vi referere til direktiv 2019/520 som "nytt EETS-direktiv" eller "EETS-direktivet".

[44] http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/econ/avis/2018/615443/ECON_AD(2018)615443_EN.pdf Europaparlamentet støtter i alle hovedsak Europakommisjonens forslag, men går inn for at medlemstatene skal gis enda større fleksibilitet med tanke på å fase ut *"vektårsavgiften"* raskere.

[45] COM(2017) 280.

[46] Se dokument fra Rådet om dette på lovsak 2017/01228(COD) av 28. november 2018.

[47] Se dokumenter om dette fra Europaparlamentet og Rådet på lovsak 2017/01228(COD), herunder reelt sett endelig versjon av nytt EETS-direktiv, jf. Europaparlamentets vedtak av 15. februar 2019: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6223-2019-INIT/en/pdf

Det forrige EETS-direktivet[48] ble innlemmet i EØS-avtalen uten tilpasninger. Vi er heller ikke kjent med forhold som skulle tilsi reell usikkerhet omkring det nye EETS-direktivets EØS-relevans eller -akseptabilitet.[49] Denne utredningen vil derfor basere seg på rettstilstanden etter det nye EETS-direktivet, og dermed forutsette at det bare er et tidsspørsmål før innlemmelse skjer, og at det vil skje uten materielle tilpasninger.

EETS-direktivet setter 19. oktober 2021 som tidsfristen for gjennomføring av direktivet i nasjonal rett. Fra samme dato skal også medlemsstatene anvende gjennomføringsbestemmelsene. Hvorvidt gjennomføringsfristdato også vil gjelde i EØS, avhenger av om det nye EETS-direktivet innlemmes i EØS-avtalen innen den tid.

De EØS-rettslige forpliktelser som kan utledes fra EETS-direktivet med tilhørende gjennomførings-rettsakter vil gjelde for *samtlige alternativer* som denne utredningen har blitt bedt om å vurdere. *Samtlige alternativer* vil måtte tilfredsstille EETS-direktivets krav. Kravene etter EETS-direktivet vil gjelde uavhengig av bompengevariant, dvs. kravene etter EETS-direktivet vil gjelde både punktpas-seringsbaserte bompenger og distansebasert veibrukerbetaling, hver for seg eller i kombinasjon.

4.8.2 Det nye EETS-direktivet formål og hovedinnhold

Gjennom det nye EETS-direktivet ønsker EU-lovgiverne å ta grep for å styrke mulighetene for å komme nærmere de mål og den visjon direktiv 2004/52 bygget på, nemlig å fasilitere at ulike euro-peiske elektroniske veibrukerbetalingssystemer er teknisk kompatible med hverandre. Den bærende visjonen er at man skal kunne kjøre gjennom Europas ulike betalingssystemer med bare en avtale og dermed bare motta en faktura.

Akkurat som etter direktiv 2004/52, krever det nye EETS-direktivet at alle nye elektroniske veibru-kerbetalingssystemer som krever installasjon eller bruk av «on-board equipment» («OBE») skal være satellitt-, mobilkommunikasjons- og/eller mikrobølgeteknologibaserte.[50]

Det nye EETS-direktivet krever videre at OBE-utstyret i kjøretøyene skal være kompatibelt med sa-tellitt-, mobilkommunikasjons- og mikrobølgeteknologibasert teknologi i bruk i andre EU-/EØS-stater.[51] For OBE i tunge kjøretøy vil det gjelde allerede fra det tidspunkt direktivet trer i kraft i hen-holdsvis EU og EØS.[52] Dette er blant det som er nytt ved det nye EETS-direktivet.

En hovedambisjon med det nye EETS-direktivet er å legge til rette for enklere og mer praktisk gren-sekryssende innfordring av ubetalte «bompenger» pådratt av kjøretøy fra andre EU-/EØS-land. Dette

[48] Direktiv 2004/52. Sistnevnt utgjør formelt sett ennå EØS-rett, ved at det vil ligge inne i EØS-avtalens transportvedlegg inntil det ventelig avløses av det nye EETS-direktivet.

[49] Vi er kjent med Samferdselsdepartementets brev av 28. september 2016 til Europakommisjonen med innspill til sist-nevntes høring om revisjon av direktiv 2004/52. Basert på det finner vi imidlertid ikke grunnlag for å spekulere i om det er deler av EETS-direktivet som Norge vil finne vanskelig å akseptere og av den grunn vil be om materielle tilpasninger for.

[50] Nytt EETS-direktiv artikkel 3(1).

[51] Nytt EETS-direktiv artikkel 3(4), jf. artikkel 3(1).

[52] Jf. at overgangsregelen i artikkel 3(6) for kjøretøy inntil 3,5 tonn ikke gjelder for kravet etter artikkel 3(4).

gjennom at det nye EETS-direktivet vil forplikte EU-/EØS-statene til gjensidig utveksling av kjøretøy-informasjon gjennom nasjonale kontaktpunkter.

I tillegg inneholder det nye EETS-direktivet regelendringer som skal forbedre de reelle mulighetene for EETS-utstedere (*"EETS providers"*) til å kunne tilby tjenester på tvers av landegrensene.[53]

I det følgende vil vi gjøre nærmere rede for ovennevnte og andre forpliktelser som kan utledes fra det nye EETS-direktivet. For ordens skyld påpekes at vi vil begrense gjennomgangen til forhold vi anser relevante for denne utredningen. Denne gjennomgangen av det nye EETS-direktivet har altså ikke til hensikt å være uttømmende. I tillegg vil vi nedenfor ta høyde for det nye EETS-direktivet, når utredningen vurderer den EØS-rettslige kompatibiliteten til de konkrete alternative løsninger denne utredningen gjør en samfunnsøkonomisk analyse av.

4.8.3 Det nye EETS-direktivets krav til tekniske løsninger

Som allerede nevnt ovenfor krever altså det nye EETS-direktivet at OBE i tunge kjøretøy skal være kompatibelt med satellitt-, mobilkommunikasjons- og mikrobølgeteknologibasert teknologi i bruk i andre EU-/EØS-stater. Kravet vil gjelde allerede fra det nye EETS-direktivets ikrafttreden i henholdsvis EU og EØS.[54] Bakgrunnen for kravet er at alle nye elektroniske veibrukerbetalingssystemer skal være satellitt-, mobilkommunikasjons- og/eller mikrobølgeteknologibaserte.[55] Kravet om at alt OBE-utstyr i tunge kjøretøy skal være kompatibelt med all satellitt-, mobilkommunikasjons- og mikrobølgeteknologibasert teknologi i bruk i andre EU-/EØS-stater, skal bidra til å realisere ovennevnte direktivmålsetning om å kunne kjøre gjennom Europas ulike betalingssystemer med bare en avtale og motta bare en faktura.

Det nye EETS-direktivet presiserer imidlertid at OBE-utstyret kan benytte egen hardware og software, benytte elementer av annet hardware og software integrert i kjøretøyet eller begge deler.[56] For å kommunisere med andre hardwaresystem integrert i kjøretøyet kan OBE-utstyret benytte andre teknologier enn de satellitt-, mobilkommunikasjons- og mikrobølgeteknologibaserte, så fremt sikkerhet, tjenestens kvalitet og personvernet ivaretas.[57] Merk at det som det nye EETS-direktivet

[53] I EETS-direktivets terminologi benyttes betegnelsen *"EETS provider"*. Utstederforskriften § 2 bokstav b) og j) benytter både betegnelsene *"AutoPASS-utsteder"* og *"EETS-utsteder",* avhengig av om vedkommende er godkjent etter utstederforskriften som *"AutoPASS-utsteder"* i Norge, jf. utstederforskriften §§ 21 og 22. Siden denne fremstillingen primært har til formål å redegjøre for relevante EØS-rettslige føringer, benyttes derfor i det følgende EETS-direktivets engelskspråklige betegnelser. Dette for å unngå forvirring om forholdet til utstederforskriftens terminologi.

[54] Nytt EETS-direktiv artikkel 3(4), jf. artikkel 3(1). OBE som benytter satellittbasert teknologi og som er satt på markedet 30 måneder etter direktivets ikrafttreden skal også være kompatible med Galileo og EGNOS-systemene.

[55] Nytt EETS-direktiv artikkel 3(1). Merk at en EU-/EØS-stats elektroniske veibrukerbetalingssystem altså kan basere seg på flere enn en av de nevnte teknologiformer. Videre nevnes at andre avsnitt i artikkel 3(1) presiserer at eksisterende veibrukerbetalingssystemer som er basert på andre teknologiformer skal måtte endre til satellitt-, mobilkommunikasjons- og mikrobølgeteknologibasert teknologi dersom *«substantial technological improvements are carried out».*

[56] Nytt EETS-direktiv artikkel 3(5).

[57] Nytt EETS-direktiv artikkel 3(5). Det nye EETS-direktivet er heller ikke til hinder for at OBE-utstyret fasiliteter andre tjenester enn veibrukerbetalingen, så fremt de supplerende tjenestene ikke virker negativt inn på veibrukerbetalingsfunksjonen.

definerer som OBE enten kan være en integrert del av kjøretøyet eller være en «løs brikke» slik vi i Norge hittil har vært vant til.

I henhold til flere bestemmelser i EETS-direktivet, pålegges Europakommisjonen å vedta en rekke *«delegated»* og *«implementing acts»* med nærmere regulering av tekniske krav mv. Blant annet vil dette gjennomføringsregelverket inneholde såkalte *«interoperability constituents»,* altså de nærmere tekniske kravene og som skal sikre at respektive veibrukerbetalingssystemer i EU/EØS er kompatible med hverandre, blant annet slik at OBE-utstyret som benyttes i kjøretøyene kan kommunisere med andre veibrukerbetalingssystemer.[58]

Etter artikkel 15(4) skal Europakommisjonen vedta gjennomføringsregelverk som nedfeller tekniske kompatibilitetskrav (*«interoperability constituents»*) relatert til *«safety and health, reliability and availability, environment protection, technical compatibility, security and privacy and operation and management».* Mens artikkel 15(5) bokstav a) pålegger Europakommisjonen å vedta tekniske krav vedrørende de data som gir uttrykk for og etablerer betalingsforpliktelser for brukerne, eksempelvis om passering av bomstasjoner, kjøredistanse etc. Dette for å sikre likebehandling av veibrukerne. Artikkel 15(b) til e) krever blant annet at Europakommisjonen skal gi regler om at OBE-utstyret skal identifisere den aktuelle EETS-utstederen, om integrasjonen av OBE-utstyret i kjøretøyet, om varsling til føreren om veibrukerbetalingsforpliktelsen mv.

Artikkel 15(6) krever blant annet at det skal vedtas spesifikke tekniske regler om kompatibilitetskrav til mikrobølge- og satellittbaserte elektroniske veibrukerbetalingssystemer.

Europakommisjonen er forpliktet til å vedta disse gjennomføringsrettsaktene innen ultimo oktober 2019.[59] I juli 2019 publiserte Europakommisjonen et utkast til en slik gjennomføringsrettsakt. Utkastet til gjennomføringsrettsakt ble imidlertid ikke godtatt av Rådet, noe som innebærer at Europakommisjonen må revidere sitt utkast. Per primo september er derfor ikke det eksakte innholdet i gjennomføringsrettsaktene klart. Vi antar likevel at Europakommisjonens utkast av juli 2019 vil gi en viss pekepinn på gjennomføringsrettsaktens potensielle innhold. Denne utredningens forslag til tekniske løsning har tatt høyde for det nye EETS-direktivet, herunder Europakommisjonens utkast til gjennomføringsrettsakt som ble stoppet av Rådet. Siden Europakommisjonens forslag til gjennomføringsrettsakt uansett er stoppet av Rådet, vil vi ikke foreta en systematisk behandling av dette.

Denne lovtekniske innretning med at Europakommisjonen skal vedta nærmere tekniske krav mv., har til formål å sikre større fleksibilitet med tanke på løpende teknisk utvikling enn tilfellet var under direktiv 2004/52 og Europakommisjonsvedtak 2009/750.[60] Tanken er at disse gjennomføringsrettaktenes tekniske reguleringer skal kunne oppdateres relativt fortløpende i takt med den tekniske utviklingen.

[58] Se nytt EETS-direktiv artikkel 29, 30 og 31 for respektive prosedyrer for vedtakelse av henholdsvis *«delegated»* and *«implementing acts»,* herunder videre henvisning til andre generelt gjeldende rettsakter om vedtakelse av slikt gjennomføringsregelverk.

[59] Nytt EETS-direktiv artikkel 34 jf. artikkel 15(4) til (7).

[60] Europakommisjonen kan vedta slike gjennomføringsrettsakter i henhold til prosedyrene som gjelder for "delegated" og "implementing acts" og i henhold til artikkel 31 i EETS-direktivet. Gjennom komiteprosedyren som EETS-direktivet artikkel 31 refererer til, involveres EUs medlemsstater i prosessen frem mot Europakommisjonens vedtakelse av disse gjennomføringsrettsaktene. Norge få delta på møtene i denne komiteen ("Electronic Toll Committee"), men har ikke stemmerett.

Artikkel 15(1) til (3) inneholder direkte formulerte krav til EU-/EØS-statens nasjonale direktivgjennomføringsregelverk. Etter artikkel 15(1) kreves at når et nytt elektronisk veibrukerbetalingssystem skal innføres, eller når det gjøres vesentlige endringer i et eksisterende elektronisk veibrukerbetalingssystem, skal det minst en måned før driftsstart publiseres en erklæring med alle relevante tekniske data, slik at interesserte EETS-utstedere kan oppnå nødvendig godkjennelse.[61]

4.9 Styrking av *"EETS providers"* reelle muligheter til å tilby tjenester på tvers av landegrensene

Som nevnt ovenfor er en av hovedmålsetningene med det nye EETS-direktivet å styrke EETS-utstederes reelle muligheter til å kunne tilby sine tjenester på tvers av landegrensene i EU/EØS.

Akkurat som Europakommisjonsvedtak 750/2009, definerer og skiller det nye EETS-direktivet mellom *"EETS providers"* og *«toll chargers»*. I norsk terminologi betegnes sistnevnte kategori blant annet som *«bompengeselskaper»*.[62]

"EETS providers" er aktørene som brukerne i et veibrukerbetalingssystem vil stå i et avtaleforhold med, og som fakturerer veibrukerne for gjennomførte bompasseringer mv. *«Toll chargers»* er etter EETS-direktivets definisjon offentlige eller private enheter som krever inn veibrukerbetaling fra veibrukerne. Overført på det nåværende norske systemet, vil *"toll charges"* blant annet være bompengeselskapene som får det opprinnelige kravet mot veibrukeren når sistnevnte passerer en veibom mv., typisk utløst av at veibrukeren har basert en bom mv.[63] *"EETS provider"* vil så viderefakturere de veibrukerne vedkommende *"EETS provider"* har avtale med.

Artikkel 4 viderefører europakommisjonsvedtak 750/2009 regulering av innenlandsk etablerte *"EETS providers" r*ett til godkjenning når visse kvalitative vilkår er oppfylt. Rettighetene artikkel 4 gir må fortolkes i lys av EØS-avtalens artikkel 31 om etableringsretten, herunder det forbud mot nasjonalitetsbestemt direkte eller indirekte forskjellsbehandling som etableringsretten tar opp i seg. I praksis innebærer det blant annet at vilkårene etter bokstav c) (krav om relevant kompetanse) og bokstav f) (krav om godt omdømme) ikke kan fortolkes og praktiseres ulikt avhengig av godkjenningssøkers nasjonalitetsbakgrunn.

Med visse endringer videreføres europakommisjonsvedtak 750/2009s regulering av *"EETS providers"* rettigheter og plikter. Noen av disse vil vi omtale nedenfor relatert til grensekryssende innkreving.

Artikkel 6 regulerer *«toll chargers»*` rettigheter og plikter. Ovenfor har vi opplyst at i norsk systematikk er *"toll chargers"* blant annet bompengeselskapene. I norsk kontekst kan *"toll chargers"* også bety "AutoPASS Samvirke" og Statens vegvesen. I artikkel 6-sammenheng må *"toll charger"* bety Statens vegvesen, hvilket følger av at artikkel 6 krever at EU-/EØS-statene skal stille visse krav til [the] *"EETS providers".* Artikkel 6(1) og (2) stiller krav til at *«toll chargers`»* (Statens vegvesen) skal forhåndspublisere nye eller endrete tekniske krav til *"EETS providers".* Mens artikkel 6(3) presiserer at det påhviler *«toll chargers»* et ikke-diskrimineringskrav, herunder pålegges EU-/EØS-statene å sørge

[61] Nytt EETS-direktiv artikkel 15(1) og (2). Artikkel 15(3) og artikkel 16 omtales nærmere nedenfor.

[62] Se definisjonskatalogen i § 2 i utstederforskriften: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-12-14-1917

[63] Jf. utstederforskriften § 2 d) og veglova § 27.

for at *«toll chargers»* ikke stiller tekniske krav som hindrer kompatibilitet med andre veibrukerbetalingssystemer.[64]

I artikkel 15(3) er det tatt inn et lignende ikke-diskrimineringskrav ved at det der stilles krav til EU-/EØS-statene om at de ikke har anledning til å forby eller forhindre at utstyr/produkter av betydning for kompatibiliteten mellom veibrukerbetalingssystemer (interoperabiliteten) settes på markedet når andre EU-/EØS-stater allerede har godkjent produktet og eksempelvis CE-merket det. Dette for å unngå duplisering av kontroll- og godkjenningsprosedyrer.[65]

4.9.1 Styrking av mulighetene for grensekryssende innfordring av uteblitt betaling

Ovenfor har vi allerede gitt uttrykk for at det nye EETS-direktivet søker å tilrettelegge for enklere og mer praktisk grensekryssende innfordring av ubetalte «bompenger» gjennom gjensidig mellomstatlig utveksling av kjøretøyinformasjon gjennom nasjonale kontaktpunkter. Da vi anser den siden av det nye EETS-direktivet som litt på siden av denne utredningens innhold, vil vi ikke redegjøre i detalj for det. Vi vil nøye oss med å påpeke noen forhold av relevans for personvernrelaterte hensyn.

I henhold til det nye EETS-direktivet plikter EU-/EØS-statene å gi nasjonale kontaktpunkter (men bare disse) tilgang til data fra nasjonale kjøretøyregistre om kjøretøyet og dets eier eller registrerte bruker.[66]

Videre krever det nye EETS-direktivet at EU-/EØS-statene må kreve av EETS-utstederne at sistnevnte skal gi *«toll chargers»* tilgang til de relevante opplysninger om kjøretøy og dets eiere/brukere.[67]

4.10 Relevante rettslige føringer utledet fra annen EU/EØS-rett – spørsmål om eventuell diskriminering av norske og utenlandske transportører

Et system for veibrukerbetaling må også være i samsvar med de rettslige føringer som kan utledes fra annen EU-/EØS-rett. Konkret sikter vi da til de restriksjons- og ikke-diskrimineringsforbud som kan utledes fra forordningene om markedsadgang for internasjonale gods- og passasjertransporter, herunder om kabotasje. Disse forordningene gir fri flyt av tjenester-prinsippene anvendelse også på veitransportområdet, jf. at tjenestereglene ikke gjelder på transportområdet i større utstrekning enn det EØS-avtalens sekundærlovgivning foreskriver.[68] I tillegg vil resterende deler av primærretten gjelde. Både etableringsretten etter EØS-avtalen artikkel 31 og reglene om det frie varebyttet etter artikkel 10 flg. vil dermed gjelde direkte og ha relevans for et veiprisingssystem. Ikke-

[64] Se også ikke-diskrimineringsforbudet i artikkel 6(8).

[65] Se allikevel artikkel 16 som gir EU-/EØS-statene en viss anledning til å sette til side kontroller- og godkjenningsvurderinger gjort i andre EU-/EØS-stater.

[66] Nytt EETS-direktiv artikkel 23(1) og (2). Se særlig siste setning i artikkel 23(2), som særskilt adresserer personvernaspektet. Se videre artikkel 23(3) og (4), samt artikkel 24 og 25.

[67] Nytt EETS-direktiv artikkel 5(8) til (10). Se også artikkel 5(10) som krever at EØS-avtalens personvernregler skal respekteres når EETS-utstedere gir «toll chargers» tilgang.

[68] Jf. EØS-avtalen artikkel 47 til 52.

diskrimineringsforbudet etter EØS-avtalen artikkel 4 vil i praksis bli konsumert av at ovennevnte regler også tar opp i seg et forbud mot direkte eller indirekte nasjonalitetsbestemt diskriminering.

Ovenfor har vi redegjort for at både eurovignettedirektivet og nytt EETS-direktiv inneholder en rekke konkrete bestemmelser om ikke-diskriminering mv.

Felles for ovennevnte EØS-rettslige reglene er at de innebærer et forbud mot ikke-rettferdiggjorte nasjonale tiltak som innebærer at *"EETS providers"* og veibrukere (gods- eller veitransportaktører) fra andre EU-/EØS-stater, formelt eller reelt behandles mindre gunstig enn tilstrekkelig sammenlignbare rent nasjonale aktører/situasjoner.[69] Blant annet i lys av at eurovignettedirektivet og nytt EETS-direktiv inneholder så vidt spesifikke ikke-diskrimineringskrav, antar vi at det i praksis er svært lite rom tilbake for å skulle kunne rettferdiggjøre eventuell formell eller reell forskjellsbehandling av *"EETS providers"* og transportører mv.

Ikke-diskrimineringskravet vil gjelde alle deler av et veiprisingssystem, herunder eksempelvis kjøretøy fra andre EU-/EØS-lands mulighet til å skaffe seg nødvendig utstyr eller avtale til å kunne betale for bruken av veisystemet. I den forbindelse adresserer vi særskilt spørsmålet om den EØS-rettslige kompatibiliteten av eventuelle krav om at alle tunge kjøretøy, herunder utenlandsregistrerte, må anskaffe og benytte OBU-brikke, mobilapplikasjon eller lignende teknisk utstyr. Etter vår vurdering vil det ikke være EØS-rettsstridig å gjøre gjeldende slike krav overfor kjøretøy registrert i andre EU-/EØS-stater som utfører transporttjenester i Norge. I den forbindelse viser vi blant annet til vurderingene i Prop. 80 L (2012-2013) kapittel 10.2. Vi kan i all hovedsak slutte oss til vurderingene der, som vi også anser har stor overføringsverdi til et eventuelt fremtidig krav om OBU eller lignende, oppstilt som ledd i et veiprisingssystem. I etterkant av omtalen i Prop. 80 L (2012-2013) har eurovignettedirektivet blitt endret gjennom direktiv 2011/76 (innlemmet i EØS-avtalen i 2016; vedlegg XIII, punkt 18a). Derigjennom fikk eurovignettedirektivet en ny artikkel 7j, som blant annet krever at veibrukerbetaling skal skje med minst mulig forstyrrelser for trafikkflyten. Artikkel 7j(2) inneholder dessuten en spesifikk anerkjennelse av at:

"[W]here a Member State collects tolls or user charges exclusively by means of a system that requires the use of a vehicle on-board unit, it shall ensure that appropriate on-board units […] can be obtained by all users under reasonable administrative and economic arrangements."

Verken Kommisjonsforslaget eller Europaparlamentets første lesning eller Rådet foreløpige behandling tilsier at denne bestemmelsen vil bli endret. Gjennom eurovignettedirektivets artikkel 7j(2), kan man etter vårt syn legge til grunn at den EØS-rettslige adgangen til å kreve at alle (norsk- som utenlandsregistrerte) tunge kjøretøyer anskaffer og benytter OBU eller lignende har blitt styrket. EU-domstolens ferske dom i sak C-591/17 mellom Tyskland og Østerrike kan hevdes å underbygge en slik forståelse ytterligere. I sistnevnte sak konkluderer EU-domstolen med at en rekke kontrollforanstaltninger iverksatt av tyske myndigheter, og som Østerrike hevdet at var indirekte diskriminerende overfor utenlandsregistrerte kjøretøy, ikke var i strid med diskrimineringsforbudet. EU-domstolens vurderinger illustrerer blant annet relevansen av "objective differences" mellom innen- og

[69] Jf. til illustrasjon generaladvokat Wahls uttalelse av 6. februar 2019 i sak C-591/*17 Østerrike mot Tyskland.* Se også endelig dom i samme sak.

utelandsregistrerte kjøretøy, og at slike objektive ulikheter etter omstendighetene kan forklare og rettferdiggjøre ulik behandling.[70]

Tyskland mot Østerrike-saken er videre illustrativ for at det påhviler norske myndigheter en reell forpliktelse til å innrette veiprisingssystemet i tråd med ikke-diskrimineringskravet og EØS-avtalens fri flyt-regler. Østerrike klaget Tyskland inn for EU-domstolen og anførte at en ny tysk vignettebasert ordning fra 2015, som angivelig var ment å sikre bedre oppfyllelse av "forurenser betaler"-prinsippet, i realiteten favoriserte tyskregistrerte kjøretøy.[71] Tyskregistrerte kjøretøy som kjøpte "årsvignette" ble tilstått en reduksjon en kjøretøysæravift som tilsvarte prisen for en "årsvignette".[72] For tyskregistrerte kjøretøy ble altså den nye vignetteordningen et "nullsumspill". Ved bruk av tyske motorveier måtte utenlandske kjøretøy kjøpe en tidsavgrenset vignette, med varighet for 10 dager, to måneder eller ett år. Utenlandsregistrerte kjøretøy ble ikke gitt tilsvarende fradrag/reduksjon på noe vis.

Til tross for at den aktuelle vignettordningen i utgangspunktet gjaldt likt for tysk- og utenlandsregistrerte kjøretøy, kom EU-domstolen til at ordningen utgjorde indirekte diskriminering som i realiteten dermed favoriserte tyskregistrerte kjøretøy, jf. forbudet mot nasjonalitetsbestemt diskriminering i EØS-avtalens artikkel 4. EU-domstolen så særavgiftsfradraget for tyske kjøretøy i sammenheng med selve vignetteordningen, og konkluderte med at *"the economic burden of the charge rests, de facto, only on the owners of vehicles registrered in a Member State other than Germany"*.[73] I den forbindelse presiserte også EU-domstolen at medlemsstatenes kompetanse til å ilegge særavgifter må anvendes i samsvar med EU-rettens grunnleggende friheter, herunder både ikke-diskrimineringskravet og fri flyt-reglene.[74] Tilsvarende materielle begrensning på særavgiftskompetansen påhviler Norge etter EØS-retten.[75] I dommen kom EU-domstolen også til at totaliteten i den tyske ordningen innebar ikke-rettferdiggjorte restriksjoner på det frie varebyttet, tjenestefriheten og den særskilte ikke-diskrimineringsreglen for transporttjenester, jf. EØS-avtalens artikkel 11, 36 og 48(1).[76] EU-domstolen anså at den indirekte diskrimineringen av utenlandsregistrerte kjøretøy forvansket tilgangen til det tyske markedet både for varer og tjenester.[77]

Overført på denne utredningens tema viser *Tyskland mot Østerrike* blant annet at dersom man i henhold til *alternativ 1 og 2* helt eller delvis avvikler og overfører særavgifter til et veiprisingssystem, må det skje i henhold til ovennevnte ikke-diskrimineringsprinsipp. I den grad det måtte bli problematisert om en eventuell netto "avgiftsøkning" for transportørene (som følge av overføring av særavgifter til et veiprisingssystem som søker å prise eksterne kostnader optimalt), skal medføre "kompensasjon" i form av andre avgiftsreduksjoner eller lignende, bør det foretas en særskilt EØS-rettslig vurdering av det. Med mindre ulik behandling av henholdsvis norsk- og utenlandsregistrerte kjøretøy

[70] Se avsnitt 96, lest i lys av avsnitt 91 til 110.

[71] Sak C-591/15 Tyskland mot Østerrike, avsnitt 37.

[72] Sak C-591/15 Tyskland mot Østerrike, avsnitt 44 og 45.

[73] Sak C-591/15 Tyskland mot Østerrike, avsnitt 48 og 49. Se også avsnitt 71 hvor EU-domstolen avviser at det er tale om slik lovlig kompensasjon som eurovignettedirektivets artikkel 7k regulerer.

[74] Sak C-591/15 Tyskland mot Østerrike, avsnitt 56.

[75] Se for eksempel sak E-1/04 Fokus Bank, avsnitt 20.

[76] Sak C-591/15 Tyskland mot Østerrike, avsnitt 119 flg.

[77] I begge tilfeller både for vareleverandører og -kjøpere, og for tjenesteyterer og -kjøperer.

kan begrunnes i "objective differences" i EØS-rettslig forstand, vil det kunne rammes av ovennevnte EØS-rettslige grunnregler.[78]

Avslutningsvis i dette punktet nevnes at nasjonale regler eller nasjonal praksis som innebærer at egne borgere (herunder juridiske personer) formelt eller reelt behandles mindre gunstig enn internasjonale borgere, normalt ikke er EØS-rettsstridige. Slik «omvendt» diskriminering rammes normalt ikke av EØS-avtalens regler. Eksempelvis vil den situasjon at manglende betaling fra utenlandske transportører ikke har vært håndhevet i samme grad, slik at norske transportører kan hevdes å ha blitt gjenstand for reelt sett mindre gunstig behandling, normalt ikke være EØS-stridig.[79] Tilsvarende vil også gjelde for de særavgifter som bare rammer norskregistrerte kjøretøyer. Som redegjort for ovenfor søker det nye EETS-direktivet å motvirke de praktiske problemene med grensekryssende innfordring av manglende betaling fra transportører fra andre EU-/EØS-stater.

4.11 Forholdet til EØS-avtalens regler om offentlig støtte (statsstøtte) - særlig om forhold knyttet til veibruksavgiften og vektårsavgiften

4.11.1 Introduksjon

EØS-statene står i utgangspunktet fritt til å utforme sin skatte- og avgiftspolitikk. EUs sekundærlovgivning om samordning av direkte og indirekte skatter, herunder direktiv 2003/96/EF (heretter "energiskattedirektivet"), er ikke innlemmet i EØS-avtalen. EØS-statenes skatte- og avgiftspolitikk må imidlertid være i samsvar med de krav som kan utledes fra EØS-avtalens regler om de fire friheter og statsstøtte mv.[80]

For at det skal foreligge statsstøtte i EØS-avtalens forstand må samtlige vilkår i artikkel 61(1) være oppfylt.[81] Statsstøttereglene rammer dermed bare økonomiske fordeler gitt til *"foretak"*, dvs.

[78] Se blant annet avsnitt 96 i Tyskland mot Østerrike.

[79] Merk imidlertid at eventuelle norske reguleringer eller tiltak som vanskeliggjør det å yte transporttjenester og/eller transportere varer fra Norge til en annen EU-/EØS-stat, også vil kunne rammes av den EØS-rettslige primær- og sekundærretten som her er vist til, jf. at restriksjonsforbudet etter disse regelsettene normalt også vil ramme tiltak som vanskeliggjør tjenesteytelse eller varehandel fra Norge og til/overfor mottaker i annen EU-/EØS-stat, jf. eksempelvis sak C-591/17 Tyskland mot Østerrike avsnitt 138. Det vil likevel være noe annet enn at manglende veibrukerbetaling håndheves med større intensitet overfor norskregistrerte kjøretøy enn utenlandske. I EØS-rettslig forstand vil det etter alt å dømme betraktes som en ren innenlandsk situasjon som ikke omfattes av EØS-retten. Etter vår vurdering må det gjelde også når slik mer intensiv innfordring av manglende betaling (tilfeldigvis) skjer når den aktuelle transporten har vært på vei til en annen EU-/EØS-stat.

[80] Se for eksempel sak C-182/08 *Glaxo Wellcome*, avsnitt 34 med videre henvisninger til rettspraksis; sak E-1/04 *Fokus Bank*, avsnitt 20.

[81] Statsstøttereglene rammer kun (i) *selektive* (ii) *økonomiske fordeler* gitt til (iii) *foretak*. Disse tre vilkårene omtalen nærmere nedenfor. I tillegg må støtten (den økonomiske fordelen) (iv) *stamme fra offentlige midler*, typisk ved reduserte inntekter eller trekk i offentlige budsjetter. Støttedisposisjonen må videre kunne (v) *tilregnes* det offentlige. Det vilkåret vil klart være oppfylt når det er staten selv som disponerer direkte, typisk gjennom lovgivningsvedtak eller Stortingets årlige budsjettvedtak. Ytterligere må henholdsvis både (vi) *konkurransevridnings*- og (vii) *samhandelspåvirkningsvilkåret* være oppfylt. Sistnevnte adresseres nærmere nedenfor. Konkurransevridningsvilkåret kommenteres ikke nærmere her, utover at vi poengterer at terskelen for oppfyllelse av dette vilkåret er lav. Vi anser det som klart at konkurransevridningsvilkåret vil være oppfylt.

privatpersoner eller juridiske personer som driver økonomisk aktivitet gjennom å tilby varer eller tjenester i et marked. Det er klart at både de som transporterer gods på vei mot vederlag, de som driver egentransport av gods på vei og alle andre som benytter lette eller tunge kjøretøy i forbindelse med sin næringsutøvelse, utfører økonomisk aktivitet i foretaksbegrepets forstand, jf. EØS-avtalen artikkel 61(1). Eventuelle økonomiske fordeler gitt til kjøretøy som disponeres av privatpersoner, det offentlige, foreninger mv., når disse ikke utfører økonomisk aktivitet, faller utenfor artikkel 61(1)s anvendelsesområde.

Spørsmålet blir deretter om alternativ 1 og 2 eller bompengeforutsetningsvariantene i), ii) og iii), vil innebære at foretak som utøver økonomisk aktivitet i forbindelse med sin bruk av veinettet vil få *selektive økonomiske fordeler*, jf. henholdsvis selektivitetsvilkåret og økonomisk fordel-vilkåret. Nedenfor skal vi se at det først og fremst er selektivitetsvilkåret som reiser vanskelige spørsmål. Først vil vi imidlertid identifisere at eventuell gjennomføring av alternativ 1 eller 2a samt bompengeforutsetningsvariant iii), vil kunne innebære økonomiske fordeler for visse foretak.

I alternativ 1 erstatter veiprising vektårsavgiften og veibruksavgiften for tunge kjøretøy (alternativ 1a for kjøretøy med tillatt totalvekt over 12 tonn og alternativ 1b for kjøretøy med tillatt totalvekt over 7,5 tonn).[82] I og med at veiprisingssystemet kun skal gjelde tunge kjøretøy med tillatt totalvekt over 7,5 tonn, innebærer dette at veibruksavgiften for lette kjøretøy videreføres som i dag. Tunge og lette kjøretøy vil dermed behandles ulikt, med tilhørende potensiale for at foretak som disponerer henholdsvis lette eller tunge kjøretøy får en økonomisk fordel i artikkel 61(1)s forstand. Alternativ 1a vil innebære at kjøretøy med tiltatt totalvekt over og under 12 tonn vil behandles ulikt med tanke på vektårsavgiften, som i dag gjelder for kjøretøy med tillatt totalvekt over 7,5 tonn. Av fremstillingsgrunner vil vi imidlertid ikke omtale vektårsavgiften nærmere når vi behandler alternativ 1. Dette siden det som går på vektårsavgiften og statsstøtterettslige implikasjoner under alternativ 1a, vil bli uttømmende behandlet når vi adresserer statsstøtterettslige implikasjoner av alternativ 2a.

Alternativ 2a innebærer at et veiprisingssystem bare vil omfatte kjøretøy med høyeste tillatte totalvekt over 12 tonn, hvilket samtidig vil bety at vektårsavgiften videreføres på samme nivå for kjøretøy med høyeste tillatte totalvekt mellom 7,5 og 12 tonn.[83] Om man ser isolert på vektårsavgiftsnivået innebærer altså alternativ 2a ulikt nivå på vektårsavgiften mellom henholdsvis kjøretøy i sjiktet 7,5 til 12 tonn og kjøretøy med tillatt totalvekt over 12 tonn. En slik differensiering i avgiftsnivå vil kunne innebære en økonomisk fordel i artikkel 61(1)s forstand for den av disse kjøretøygruppene (over 12 tonn eller mellom 7,5 og 12 tonn) som kommer mest fordelaktig ut under alternativ 2a.

[82] Som redegjort for ovenfor vil imidlertid eurovignettedirektivet inntil videre kreve at vektårsavgiften videreføres med en viss minstesats. En ministesats som ligger lavere enn nåværende norske nivå på vektårsavgiften.

[83] Jf. ovenfor der det går fram at vektårsavgiften som ilegges norskregistrerte kjøretøy er høyere enn det vi er forpliktet til etter eurovignettedirektivet. Vi legger derfor til grunn at alternativ 2a vil innebære at den bare reduseres ned til eurovignettedirektivets minstesats for kjøretøy med tillatt totalvekt over 12 tonn, mens den for kjøretøy mellom 7,5 og 12 tonn videreføres på samme satsnivå som i dag (bare prisjustert). Dersom revidert eurovignettedirektiv vedtas i henhold til Europakommisjonens forslag, vil vektårsavgiften kunne avvikles helt etter noen års overgangsperiode, jf. ovenfor.

Vi antar at det vil gjøre seg gjeldende differanser i avgiftsbelastning (med tilhørende potensiale for økonomiske fordeler for noen) mellom kjøretøygruppene uavhengig av om man ser på ovennevnte differanser innen henholdsvis veibruksavgiften og vektårsavgiften isolert, eller om man ser på den samlete økonomiske avgifts-/veiprisingsbelastning respektive kjøretøygrupper får om man ser disse avgiftene og veiprisingssystemet under ett, som en helhetlig ordning for internalisering av eksterne marginalkostnader på vei.[84]

Likeledes ser vi potensiale for differanser i kostnadsbelastning mellom kjøretøygrupper innenfor bompengeforutsetningsvariant iii), som innebærer at bompenger erstattes med veiprising for tunge kjøretøy med tillatt totalvekt over 7,5 tonn,[85] jf. at premissene for tunge kjøretøys betaling for bruk og finansiering av veiinfrastrukturen vil kunne endres betydelig, med tilhørende potensiale for at tunge eller lette kjøretøy favoriseres økonomisk.

For den videre drøftelsens del, legger vi dermed til grunn at ovennevnte differensieringer mellom kjøretøygrupper innebærer økonomiske fordeler, jf. Artikkel 61(1). Den juridiske formen på den eventuelle økonomiske fordelen er ikke avgjørende i så måte, og vil typisk kunne omfatte økonomiske fordeler i form av nasjonal lovgivning avgrenser mot eller unntar visse foretak, jf. at den nasjonale lovgivningen om veibruks-, vektårsavgift og veiprising vil måtte avgrense mot (eller unnta) respektive kjøretøygrupper og vektklasser.[86]

Hvorvidt alternativ 1, 2a eller bompengeforutsetningsvariant iii) vil kunne innebære statsstøtte vil dermed i hovedsak avhenge av om selektivitetsvilkåret er oppfylt. Det drøftes i neste punkt.

Samhandelspåvirkningsvilkåret kommer vi nærmere tilbake til det nedenfor. Nedenfor skal vi også komme tilbake til at artikkel 61(2) og (3) gir ESA hjemmel til å konkludere med at støtte etter artikkel 61(1) allikevel kan anses forenlig med EØS-avtalen. ESAs godkjenningshjemler har stor praktisk betydning, ved at disse etter omstendighetene kan muliggjøre nasjonale tiltak som rammes av artikkel 61(1).

[84] Se ESA-vedtak 502/08/COL om blant annet unntak fra CO2-avgiften for foretak som omfattes av CO2-kvotesystemet. Der vurderes unntaket fra CO2-avgiften separat både med tanke på økonomisk fordel- og selektivitetsvilkåret, jf. nevnte vedtaks del II, punkt 1.2 og 1.4 (side 9 og 10). I foreliggende sammenheng anser vi likevel at det kan argumenteres godt for at det er mest dekkende med en samlet tilnærming der man ser veibruks-, vektårsavgift og veiprising under ett. Vi kommer nærmere tilbake til dette nedenfor knyttet til selektivitet.

[85] Så fremt bompengeforutsetningsvariant ii) bare innebærer at bompengene rent teknisk kreves inn gjennom veiprisingsordningen, uten at premissene for bompengeinnkreving og takstene mv. endres, kan vi ikke se at bompengevariant ii) i seg selv vil kunne innebære statsstøtte.

[86] Se avsnitt 68 med fotnote 105 (herunder henvisninger til rettspraksis) i Europakommisjonens og ESAs veiledningsdokument «Notion of Aid» («NoA»). NoA gir uttrykk for Europakommisjonen og ESAs forståelse av vilkårene etter artikkel 61(1), herunder deres tolkning av EU- og EFTA-domstolens praksis. Når vi henviser til NoA henviser vi dermed samtidig til den rettspraksis NoA viser til. I spørsmål hvor nevnte domstoler ennå ikke har uttalt seg, kan NoA gi uttrykk for Europakommisjonen eller ESAs eget tolkningssyn. NoA kan derfor ha stor praktisk betydning ved at det gir veiledning om hvordan håndhevingsorganene forstår artikkel 61(1): Dokumentet har imidlertid ikke selv tilsvarende relative rettskildevekt som EU- og EFTA-domstolens praksis.

4.11.2 Selektivitetsvilkåret

For at statsstøtte skal foreligge må altså samtlige vilkår i artikkel 61(1) være oppfylte. Med andre ord er det ikke tilstrekkelig at det gis en økonomisk fordel. Den økonomiske fordelen må være selektiv i artikkel 61s forstand. Selektivitetsvilkåret innebærer at tiltak av helt generell anvendelse, som ikke favoriserer særskilte grupper foretak eller produksjonen av særskilte varer eller tjenester, faller utenfor artikkel 61(1).[87] At den økonomiske fordelen ikke er utformet med tanke på ett eller flere spesifikke mottakerforetak eller en eller flere økonomiske sektorer, men i stedet tilfaller alle foretak som oppfyller visse vilkår gitt i generelt utformete rettsregler, er imidlertid ikke nødvendigvis nok til å anse tiltaket som generelt og ikke-selektivt.[88]

Som redegjort for ovenfor under drøftelsen av økonomisk fordel-vilkåret, vil man både under alternativ 1, 2a og bompengeforutsetningsvariant iii) få en situasjon hvor det differensieres mellom kjøretøygrupper hva gjelder særavgifts- og veiprisingsbelastning. For alternativ 1, 2a og bompengeforutsetningsvariant iii) vil det som nevnt være situasjonen uavhengig av om man ser på de to særavgiftene og bompengeordningen isolert, eller om man vurderer de to særavgiftene og bompengeordningen sammen med veiprisingssystemet. En slik differensiering mellom kjøretøygrupper vil samtidig være en differensiering mellom foretak avhengig av om de benytter lette eller tunge (og mellom henholdsvis kjøretøy med tiltatt totalvekt i sjiktet 7,5 til 12 tonn og over 12 tonn). Til en viss grad vil det for eksempel innebære en *de facto* differensiering mellom den tradisjonelle lastebilnæringen (herunder egentransport med tungbil) og andre foretak som benytter lette kjøretøy i forbindelse med sin økonomiske aktivitet. I alle fall kan det hevdes å gjelde for alternativ 1 og bompengeforutsetningsvariant iii)s del. Selv om faktum er noe ulikt, har sak C-409/00 *Kommisjonen mot Spania* overføringsverdi.[89] Der ble en ordning som subsidierte små og mellomstore bedrifters fornyelse av bilparken ansett for å være selektiv, selv om ordningen vær tilgjengelig for alle uavhengig av sektor. Blant annet det at ordningen ekskluderte "store" bedrifter medførte at EU-kommisjonen allikevel fant at støtteordningen var selektiv.[90]

På den bakgrunn holder vi det som sannsynlig at den økonomiske favoriseringen visse kjøretøygrupper/foretak kan bli til del innenfor alternativ 1, 2a og bompengeforutsetningsvariant iii), innebærer at selektivitetsvilkåret i utgangspunktet (*prima facie*) er oppfylt.[91] Vår delkonklusjon på dette punktet innebærer samtidig at anser det som sannsynlig at foretak som benytter kjøretøy i ulike kjøretøygrupper/vektklasser, vil bli ansett å være i en sammenlignbar faktisk og rettslig situasjon i selektivitetsvurderingens forstand.[92]

[87] NoA avsnitt 118.

[88] NoA avsnitt 118. Se også sak C-409/00 *Kommisjonen mot Spania*, a

[89] Sak C-409/00 *Kommisjonen mot Spania,* avsnitt 47 til 50, les i lys av blant annet avsnitt 16.

[90] C-409/00 *Kommisjonen mot Spania,* avsnitt 50.

[91] NoA avsnitt 127, 128 samt 135 til 137. Spørsmålet om den aktuelle ordningen er selektiv i utgangspunktet (*prima facie*), er altså steg to av den trestegs-test som kan utledes fra EU-domstolens prøving av blant annet nasjonale skatte- og avgiftsreguleringer.

[92] NoA, avsnitt 128, 135 og 137.

Vår delkonklusjon om sannsynlighet for *prima facie* selektivtet gjelder uavhengig av om vurderingsbakteppet/referansesystemet er henholdsvis hver av de to særavgiftene (veibruksavgiften og vektårsavgiften for alternativ 1 og vektårsavgiften for alternativ 2a) og bompengeordningen, eller om vurderingsbakteppet/referansesystemet er disse særavgiftene og veiprisingssystemet (og for bompengeforutsetningsvariant iii) også bompengeordningen) vurdert samlet som en helhetlig ordning for internalisering av eksterne marginalkostnader.[93]

I tilknytning til selektivitetsvilkåret står vi da igjen med en vurdering av om den selektiviteten som i utgangspunktet (*prima facie*) foreligger, allikevel kan begrunnes/rettferdiggjøres med bakgrunn i ordningens art og oppbygning.[94] Det vil være tilfellet når en foranstaltning (som innebærer en økonomisk fordel for noen foretak) er direkte avledet fra det aktuelle referansesystemets iboende og veiledende grunnprinsipper, eller dersom det følger av mekanismer som er nødvendige for referansesystemets funksjon og effektivitet.[95] Innenfor en særavgift eller et veiprisingssystem vil normalt en betalingssatsdifferensiering som er ment å reflektere ulike nivåer av eksterne marginalkostnader for ulike vektklasser, typisk anses som begrunnet i det aktuelle referansesystemets iboende grunnprinsipper.[96]

I den grad en økonomisk fordel ikke kan utledes fra systemets iboende logikk og grunnprinsipper, men tvert i mot kanskje bare har sin begrunnelse i rent politisk motiverte ønsker, vil ikke den økonomiske fordelen kunne begrunnes/rettferdiggjøres på dette grunnlaget.[97] Da vil med andre ord selektivitetsvilkåret være fullt ut oppfylt (ikke bare *prima facie*).[98]

Overført på foreliggende situasjon kan det synes utfordrende og juridisk risikofylt å skulle forsøke å rettferdiggjøre – med grunnlag i prinsippene bak ordningen – hvorfor visse kjøretøygrupper/vektklasser overføres fra henholdsvis veibruksavgiften (alternativ 1) og vektårsavgiften (alternativ 2a) til et system for veiprising, samtidig som at andre kjøretøygrupper/vektklasser forblir i særavgiftene, og hvorfor bare tunge kjøretøyer overføres fra bompengeordningen til veiprising, jf. bompengeforutsetningsvariant iii). En eventuell slik begrunnelse må trolig enten hentes i systemtekniske/administrative forhold, eller at man har grunnlag for å hevde at en slik hybridordning der man viderefører veibruksavgift og vektårsavgift, samtidig som veiprising innføres for visse kjøretøy, er like godt egnet eller bedre til å internalisere eksterne marginalkostnader (sammenlignet med nullalternativet eller en tenkt ordning der alle tunge og lette kjøretøy ble overført til et veiprisingssystem og

[93] NoA avsnitt 127, 128 samt 132 til 134. Som nevnt ovenfor vurderte ESA Co2-avgiften isolert da ESA summarisk vurdert selektivitet i vedtak 502/08/COL, jf. del II, punkt 1.4 (side 10). Allikevel ser vi i foreliggende sammenheng gode argumenter til støtte for at det relevante referansesystemet inkluderer både hver av disse særavgiftene og veiprisingssystemet.

[94] NoA avsnitt 128, 128 samt 138 til 141.

[95] NoA avsnitt 138.

[96] Se blant annet NoA avsnitt 139.

[97] Siste setning i NoA avsnitt 138, med videre henvisninger til rettpraksis.

[98] NoA avsnitt 138 til 141 i lys av avsnitt 128.

veibruksavgiften og vektårsavgiften ble avviklet).[99] For bompengeforutsetningsvariant iii)s del må man på tilsvarende vis kunne begrunne hvorfor bare tunge kjøretøy overføres til veiprising.

Som nevnt fremstår det da som juridisk risikofylt å skulle lene seg på at de *prima facie* selektive økonomiske fordelene kan begrunnes/rettferdiggjøres med bakgrunn i referansesystemets iboende og grunnleggende logikk/prinsipper. Siden vi nedenfor også konkluderer med at samhandelspåvirkningsvilkåret trolig vil være oppfylt for mange relevante foretak, anbefaler vi at saksforholdet notifiseres til ESA av forsiktighetsgrunner, dersom det etter hvert blir aktuelt å gå videre med alternativ 12a eller bompengeforutsetningsvariant iii). På den måten vil man kunne oppnå rettsavklaring og rettslig trygghet. At man notifiserer til ESA – hvilket vil inkludere en forutgående uformell pre-notifikasjonsfase som ofte gir rom for praktisk viktig dialog og avklaring – er ikke til hinder for notifikasjonen prinsipalt argumenterer for at støtte ikke foreligger, eksempelvis gjennom å argumentere for at selektivitetsvilkåret ikke er oppfylt. Som vi skal komme tilbake til nedenfor, vil en eventuell notifikasjon selvsagt også argumentere for at den eventuelle støtten bør godkjennes som forenlig med EØS-avtalen, jf. artikkel 61(3).

4.11.3 Kort om samhandelspåvirkningsvilkåret

I de siste års vedtakspraksis fra Europakommisjonen og ESA synes det å være en viss oppmykning i praktiseringen av samhandelspåvirkningsvilkåret.[100] Avhengig av næringssektor skal det allikevel gjennomgående ganske lite til før vilkåret er oppfylt. Eksempelvis er det tilstrekkelig med potensiale for samhandelspåvirkning.[101] Vilkåret kan dessuten være oppfylt selv om mottakerforetaket ikke selv er involvert i grensekryssende økonomisk aktivitet.[102]

Igjen gir sak C-409/00 *Kommisjonen mot Spania* tolkningsveiledning, da den – som i foreliggende situasjon – gjelder støtte til både foretak som utfører veitransport mot vederlag, foretak som utfører egentransport av gods og andre foretak som benytter veier og kjøretøy i sin økonomiske aktivitet.[103]

Med referanse til *Kommisjonen mot Spania* legger vi til grunn at samhandelspåvirkningsvilkåret trolig ikke være oppfylt for foretak som utfører veitransport mot vederlag, dersom støtten faller inn under bagatellstøtteforordningen (forordning 1407/2013).[104] Bagatellstøtteforordningen gir grunnlag for å unnta støtte til veitransportforetak, som utfører veitransport mot vederlag, så fremt støtten ikke

[99] Som redegjort for ovenfor vil man inntil videre uansett måtte videreføre vektårsavgiften med de minstesatser som kan utledes fra eurovignettedirektivet som tilpasset ved EØS-komiteens innlemmelsebeslutning.

[100] http://www.eftasurv.int/press--publications/press-releases/state-aid/esa-leangbukten-b-tforenings-andelslag-does-not-receive-state-aid

NoA avsnitt 196 og 197.

[101] NoA avsnitt 190.

[102] NoA avsnitt 191.

[103] Sak C-409/00 Kommisjonen mot Spania, avsnitt 67 til 78.

[104] Forordning 1407/2013, bagatellstøtteforordningen, er innlemmet i EØS-avtalens vedlegg XV, jf. EØS-komitebeslutning nr. 98/2014.

overskrider 100 000 euro fordelt på enhver rullerende treårsperiode, jf. forordningens artikkel 3(2) annet avsnitt.

For andre aktuelle foretak, som ikke utfører veitransport mot vederlag, vil tilsvarende bagatellstøttegrense være 200 000 euro fordelt på enhver rullerende treårsperiode, jf. forordningen artikkel 3(2) første avsnitt. Denne sondringen i bagatellstøttegrense har sin bakgrunn i at veitransportsektoren er kjennetegnet av skarp konkurranse, overkapasitet og til dels mange mindre selvstendige konkurrerende enheter.[105] For økonomisk aktivitet som ikke omfattes av bagatellstøtteforordningen, jf. virkeområdet angitt i artikkel 1, vil i prinsippet mindre støttebeløp i sjiktet bagatellstøtteforordningen unntar, måtte underlegges en konkret vurdering av samhandelspåvirkning.

Når den statsstøtterettslige risikoen forbundet med alternativ 1, 2a og bompengeforutsetningsvariant iii) skal vurderes på overordnet nivå, antar vi ovennevnte i praksis betyr at lovgiver vil måtte basere seg på at samhandelspåvirkningsvilkåret vil være oppfylt. Dette blant annet fordi vurderingen vil måtte foretas på foretaksnivå. For større foretak, typisk innenfor lastebiltransport (både mot vederlag og egentransport), vil det trolig ikke skulle så mye til før bagatellstøtteterskelen på 100 000 euro over rullerende treårsperioder vil være oppfylt.[106] Som indirekte følger av bagatellstøtteforordningen, er det dessuten i sin natur en internasjonal og grensekryssende næring stor samhandel.

Som allerede foregrepet ovenfor innebærer dermed vår vurdering at det foreligger klar juridisk risiko for at vilkårene etter artikkel 61(1) vil være oppfylt overfor mange foretak. Dette gjelder både alternativ 1, 2a og bompengeforutsetningsvariant iii). Derfor anbefaler vi som sagt at denne mulige støtten notifiseres til ESA, dersom man etter hvert finner det aktuelt å gå videre med et av disse alternativene. Ovenfor er det begrunnet nærmere hvorfor en slik notifikasjon kan være hensiktsmessig. En eventuell notifikasjon vil også måtte ta opp i seg forenlighetsspørsmålet, som vi skal komme nærmere inn på i det følgende.

4.11.4 Den eventuelle støttens forenlighet med EØS-avtalen, jf. EØS-avtalens artikkel 61(3)

Selv om alternativ 1, 2a eller bompengeforutsetningsvariant iii) skulle inneholde element av statsstøtte, har ESA altså hjemmel til å anse støtten som forenlig med EØS-avtalen. EØS-avtalens artikkel 61(3) c) er det aktuelle godkjenningsgrunnlaget i foreliggende sammenheng. Helt konkret vil ESA basere forenlighetsvurderingen på sine "Guidelines for environmental protection and energy 2014-

[105] Sak C-409/00 Kommisjonen mot Spania, avsnitt 76 og bagatellstøtteforordningens fortale avsnitt 5.

[106] Merk imidlertid at støtteelementet relevant for beregningen av hvorvidt bagatellstøtteterskelen er overtrådt vil være den økonomiske fordelen foretaket oppnår sammenlignet med foretak i en juridisk og faktisk sammenlignbar situasjon. For eksempel vil det innenfor alternativ 2a kunne være den eventuelle besparelse foretak med kjøretøy mellom 7,5 og 12 tonn vil kunne få som følge av redusert eller avviklet vektårsavgift, eventuelt også sett hen til kostnader som vedkommende foretak måtte få som følge av overføring til veiprising (avhengig av hvilket referansesystem beregningen vil måtte skje i lys av).

2020" ("miljøretningslinjene"),[107] som kommer til anvendelse på den eventuelle støtten alternativ 1 og 2b vil innebære.[108] Om miljøretningslinjene får direkte anvendelse på den eventuelle støtte bompengevariant iii) isolert sett innebærer er mer uklart, selv om overføring av tungbiler til veiprising gir den eventuelle støtten en direkte tilknytning til forhold som er regulert av miljøretningslinjene. Uansett vil ikke bompengeforutsetningsvariant iii) bli gjennomført isolert, men i sammenheng med alternativ 1 eller 2. I tillegg vil det rettslige vurderingstema miljøretningslinjene foreskriver uansett ha direkte overføringsverdi til forenlighetsvurderingen av bompengeforutsetningsvariant iii).

Helt overordnet kan man si at "balansetesten" som Miljøretningslinjene foreskriver, og som på generelt plan er kjent fra direkte anvendelse av artikkel 61(3) c), gir uttrykk for at støttetiltak vil bli ansett forenlige med EØS-avtalens virkemåte dersom støttetiltaket *"leads to an increased contribution to the EEA environmental or energy objectives without adversely affecting trading conditions to an extent contrary to the common interest"*.[109]

Til støtte for at ESA bør finne den eventuelle støtte forbundet med alternativ 1, 2a og bompengeforutsetningsvariant iii) forenelige med EØS-avtalens virkemåte, vil Norge blant annet kunne anføre at forurenser betaler-prinsippet vil styrkes gjennom mer treffsikker internalisering av eksterne marginalkostnader.

Ovenfor har vi vist til ESA-vedtaket i sak 502/08/COL om unntak fra CO2-avgiften for blant annet foretak omfattet av CO2-kvotesystemet (heretter *"CO2-saken"*). I den saken konkluderte ESA med at støtten som unntaket fra C02-avgiften ble ansett for å utgjøre (til fordel for bedriftene som omfattes av C02-kvotesystemet), var forenlig med EØS-avtalen.[110] ESA stilte allikevel krav om at virksomheter omfattet av CO2-kvotesystemet, som unntaket fra C02-avgiften var ment å tilgodese (slik at disse ikke skulle bli gjenstand for dobbel virkemiddelbruk), måtte ilegges CO2-avgift på nivå med minstesatsen i EUs energiskattedirektiv.[111]

Vi anser at det foreligger en viss risiko for at norske myndigheter møtes med et tilsvarende vilkår ved en eventuell notifikasjon av alternativ 1.[112] Samtidig foreligger det rettslige omstendigheter som

[107] Se ESAs "Guidelines for environmental protection and energy 2014-2020", som innholdsmessig speiler Europakommisjonens tilsvarende retningslinjer. Vi antar at ESA vil vedtak oppdaterte retningslinjer som vil overta når de gjeldende retningslinjene tidsmessig løper ut.

[108] Se Miljøretningslinjene punkt 1.1 og 1.2 om retningslinjenes anvendelsesområde. Se også Miljøretningslinjene avsnitt 18 flg., som foreskriver at artikkel 61(3) c)-vurderingen vil finne sted med utgangspunkt i det som foreskrives i avsnitt 21 flg. Se også ovennevnte vedtak i sak 502/08/COL om unntak fra CO2-avgiften, punkt 3 side 11 flg.

[109] Miljøretningslinjene punkt 3, avsnitt 18.

[110] Vedtaket i *CO2-saken* side 11 til 13.

[111] Se ESAs vedtak i CO2-saken side 13 og 14. Se også Miljøretningslinjene avsnitt 5, for en begrunnelse for hvorfor ESA til en viss grad ser hen til eneregiskattedirektivet og andre rettsakter som ikke er innlemmet i EØS-avtalen, selv om disse som sådan ikke forplikter Norge folkerettslig.

[112] For alternativ 2bs vedkommende stiller det seg annerledes. I henhold til redegjørelsen ovenfor vil inntil videre eurovignettedirektivet, som i motsetning til energiskattedirektivet er innlemmet i EØS-

skiller alternativ 1 fra *C02-saken* på relevante punkt. Energiskattedirektivet inneholder en særskilt regulering av forholdet til C02-utslippskvotesystemer, jf. energiskattedirektivet artikkel 17(1) b). I tillegg er det slik at miljøretningslinjene som gjaldt for ESA da vedtaket i *CO2-saken* ble fattet, inneholdt en klart mer spesifikk regulering av forholdet til energiskattedirektivet enn hva som er tilfellet i nåværende miljøretningslinjer.[113] Nåværende miljøretningslinjer fremstår som mer fleksible i så måte, jf. avsnitt 162 flg.

Vi anser det derfor som sannsynlig at ESA, med grunnlag i nåværende miljøretningslinjer, har ganske stort handlingsrom til å vektlegge at dagens veibruksavgift har begrenset treffsikkerhet, som vist i denne utredningen. I den forbindelse vil ESA blant annet kunne vektlegge at selv en begrenset overgang til et veiprisingssystem, der lette kjøretøy (og i alternativ 1b, også visse tunge) forblir i veibruksagiften, vil det samlet sett kunne gi bedre treffsikkerhet overfor eksterne marginalkostnader enn dagens regime (nullalternativet). Sistnevnte resonnmement vil også være anvendbart for alternativ 2a og bompengeforutsetningsvariant iii). Med unntak av de krav eurovignettedirektivet inntil videre stiller til nivået på vektårsavgiften, står ESA enda friere overfor alternativ 2a og bompengeforutsetningsvariant iii), siden EUs energiskattedirektiv ikke har implikasjoner for disse.

4.11.5 Variant av alternativ 1 dersom ESA stiller vilkår om oppfyllelse av energiskattedirektivets minstesatser

I tråd med et vi har redegjort for ovenfor holder vi det altså som sannsynlig at ESA vil anse eventuell støtte under alternativ 1, 2a og bompengeforutsetningsvariant iii) som forenlig i medhold av artikkel 61(3). Spørsmålet er mer om de for alternativ 1 vil stille vilkår som eventuelt kan innsnevre fleksibiliteten og handlingsrommet, eksempelvis med å stille vilkår om at det må opprettholdes en veibruksavgift for tunge kjøretøy i henhold til energiskattedirektivets minstesatser.

Dersom ESA skulle stille et slikt vilkår for forenelighet, vil alternativ 1 kunne utformes med en variant der dagens veibruksavgift beholdes, kombinert med en veiprising som dekker de marginale eksterne kostnadene som ikke dekkes av veibruksavgiften. I og med veibruksavgiften i dag ikke dekker noen av de beregnede eksterne kostnadene fullt ut noen steder, kan systemet fremdeles utformes slik at tungtransporten betaler for sine eksterne marginale kostnader. Dette kommer vi tilbake til i alternativanalysen.

4.11.6 Oppsummering statsstøtterettslige forhold

Ovennevnte drøftelse har vist at det foreligger klar juridisk risiko for at alternativ 1 og 2a vil kunne inneholde element av det som må anses som statsstøtte i EØS-rettslige forstand, jf. EØS-avtalens

avtalen, direkte stiller krav til minstesatsene for vektårsavgiften. Men som redegjort for ovenfor anvender Norge per i dag høyere satser enn eurovignettedirektivet som EØS-tilpasset krever.

[113] Sammenlign gjeldende miljøretningslinjer avsnitt 162 til 172, med avsnitt 151 til 153 i dagjeldende miljøretningslinjer:https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2010.144.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2010:144:TOC

artikkel 61(1). Vi anbefaler derfor at den eventuelle støtten notifiseres til ESA for rettsavklaring dersom man etter hvert ønsker å gå videre med alternativ 1, 2a og bompengeforutsetningsvariant iii).

Samtidig vil det trolig foreligge gode muligheter for at ESA vil anse eventuell slik støtte som forenlig, jf. EØS-avtalens artikkel 61(3) c). En notifikasjon til ESA vil argumentere for at ESA bør godkjenne støtten som forenlig med EØS-avtalen. Det knytter seg noe usikkerhet til hvorvidt ESA da vil stille vilkår som innskrenker handlingsrommet innen alternativ 1, typisk i form av et krav om videreføring av veibruksavgift også for de tunge kjøretøy som overføres til et veiprisingssystem, med da begrenset til energiskattedirektivets minstesatser.

5 Personvernhensyn

I dette kapitlet vil vi foreta en vurdering av hvordan personvernhensyn best kan ivaretas ved gjennomføring av Veiprissystemet.

5.1 GDPR

EUs personvernforordning 2016/679 («**GDPR**») trådte i kraft den 25. mai 2018. GDPR gir regler om vern og beskyttelse av personopplysninger, og harmoniserer europeiske regler for behandling av personopplysninger. GDPR erstatter og opphever direktiv 95/46/EF (EUs personverndirektiv). GDPR er gjennomført i ny norsk personopplysningslov av 2018, som trådte i kraft 20. juli samme år. Personopplysningsloven, herunder GDPR, har betydning for implementeringen av et veiprisingssystem for tungtransport, da systemet vil behandle personopplysninger.[114]

Behandling av personopplysninger må gjøres i samsvar med fastsatte prinsipper. Personvernprinsippene var nedfelt i EUs personverndirektiv og videreføres langt på vei i GDPR. Personvernprinsippene er inntatt i GDPR artikkel 5, som lyder slik:

1. Personopplysninger skal
   a. behandles på en lovlig, rettferdig og gjennomsiktig måte med hensyn til den registrerte («lovlighet, rettferdighet og gjennomsiktighet»),
   b. samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene; viderebehandling for arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål skal i samsvar med artikkel 89 nr. 1 ikke anses som uforenlige med de opprinnelige formålene («formålsbegrensning»),
   c. være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for («dataminimering»),
   d. være korrekte og om nødvendig oppdaterte; det må treffes ethvert rimelig tiltak for å sikre at personopplysninger som er uriktige med hensyn til formålene de behandles for, uten opphold slettes eller korrigeres («riktighet»),
   e. lagres slik at det ikke er mulig å identifisere de registrerte i lengre perioder enn det som er nødvendig for formålene som personopplysningene behandles for; personopplysninger kan lagres i lengre perioder dersom de utelukkende vil bli behandlet for arkivformål i allmennhetens interesse, for formål knyttet til vitenskapelig eller historisk forskning eller for statistiske formål i samsvar med artikkel 89 nr. 1, forutsatt at det gjennomføres egnede tekniske og organisatoriske tiltak som kreves i henhold til denne forordning for å sikre de registrertes rettigheter og friheter («lagringsbegrensning»),

[114] GDPR artikkel 4 nr. 1: personopplysninger er definert som *enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person («den registrerte»); en identifiserbar fysisk person er en person som direkte eller indirekte kan identifiseres.* At personopplysninger skal behandles i samsvar med GDPR følger også av forslag til "Directive of the European Parliament and of the council on the interoperability of electronic road toll systems and facilitating cross-boarder exchange of information on the failure to pay road fees in the Union" artikkel 8 og fortalens punkt 17.

f. behandles på en måte som sikrer tilstrekkelig sikkerhet for personopplysningene, herunder vern mot uautorisert eller ulovlig behandling og mot utilsiktet tap, ødeleggelse eller skade, ved bruk av egnede tekniske eller organisatoriske tiltak («integritet og fortrolighet»).

2. Den behandlingsansvarlige er ansvarlig for og skal kunne påvise at nr. 1 overholdes («ansvar»).

Personvernprinsippene skal legges til grunn for all behandling av personopplysninger. Det er derfor avgjørende at prinsippene tas i betraktning i et prosjekt om satellittbasert veiprisingssystem for tungtransport, slik at man kan utarbeide en løsning som sikrer forsvarlig innkreving av betaling – med best mulig personvern. Vår vurdering av hvordan personvernprinsippene kan og bør ivaretas følger under.

5.2 Personvernrettslige prinsipper av betydning for utredningen

5.2.1 Lovlighet, rettferdighet og åpenhet

I henhold til GDPR artikkel 6 må all behandling av personopplysninger være lovlig, altså ha et rettslig grunnlag. Vi vil behandle nærmere hvilket rettslig grunnlag vi anser som mest hensiktsmessig for gjennomføringen av Veiprissystemet under punktet om behandlingsgrunnlag.

Behandlingen av personopplysningene må videre være transparent for brukeren. Dette innebærer at brukeren av systemet må vite hvilke personopplysninger som vil bli samlet inn og lagret, slik at vedkommende sin forutberegnelighet og tillit til systemet er tilstrekkelig ivaretatt. I den forbindelse er siktemålet at den som opplysningene gjelder skal sitte med en forståelse av at innsamlingen av personopplysningene er naturlig for å oppnå formålet med Veiprissystemet.

Det må som et utgangspunkt forventes at brukere av et satellittbasert veiprisingssystem vil anse det som rimelig at opplysninger om veistrekning og tid samles inn for å beregne avgift for ferdsel langs veiene. I forlengelse av dette er det også naturlig at opplysningene kobles til et navn og adresse, slik at faktura kan sendes til rette vedkommende. Opplysninger som brukeren har en rimelig forventning om at behandles, vil dermed kunne behandles samtidig som den enkeltes integritet blir ivaretatt.

5.2.2 Formålsbegrensning

Det stilles krav om at behandlingen av personopplysningene må være for uttrykkelig fastsatte og spesifiserte formål. Det må derfor på forhånd klart og tydelig fastsettes for hvilket formål personopplysningene skal behandles i Veiprissystemet.

Behandlingen av personopplysninger må naturligvis ha sammenheng med *formålet* med Veiprissystemet; å kunne tilby et satellittbasert veiprisingssystem for tungtransport. Dette innebærer at formålet med behandlingen må være beregning av kostnader, samt fakturering til brukere av veisystemet. Med andre ord må opplysningene kun benyttes for å vite hvor langt/mye vedkommende har benyttet bilen på veien. For å sikre dette bør man etter vår vurdering lovregulere de formålene som opplysningene kan benyttes til. Som et absolutt minimum må formålet i hvert fall klart og tydelig kommuniseres til brukerne, jf. også punktet ovenfor om åpenhet.

Et tilbakevendende spørsmål i personvernsammenheng er om innsamlede opplysninger kan benyttes til andre formål enn det opprinnelige. Praktiske tilfeller kan eksempelvis være å benytte opplysningene fra Veiprissystemet til å ilegge vedkommende forsikrings-, straffe- og/eller erstatningsansvar. I vurderingen av om personopplysninger kan benyttes til et annet formål, skal det tas hensyn til om det nye formålet er forenelig med det formålet som personopplysningene opprinnelig ble samlet inn for.[115] I denne vurderingen skal blant annet tas hensyn til følgende:

1. enhver forbindelse mellom formålene som personopplysningene er blitt samlet inn for, og formålene med den tiltenkte viderebehandlingen,
2. i hvilken sammenheng personopplysningene er blitt samlet inn, særlig med hensyn til forholdet mellom de registrerte og den behandlingsansvarlige,
3. personopplysningenes art, især om særlige kategorier av personopplysninger behandles, i henhold til artikkel 9, eller om personopplysninger om straffedommer og lovovertredelser behandles, i henhold til artikkel 10,
4. de mulige konsekvensene av den tiltenkte viderebehandlingen for de registrerte,
5. om det foreligger nødvendige garantier, som kan omfatte kryptering eller pseudonymisering.

Datatilsynet er av den oppfatning at Veiprissystemet må innrettes slik at personopplysningene som behandles ikke kan gjenbrukes til andre formål.[116] Dette er et synspunkt vi deler. Dersom opplysningene skal kunne benyttes også til andre formål anbefaler vi at dette inntas i det rettslige grunnlaget for behandlingen, slik at det skaper en forutsigbarhet hos brukeren.[117] For å ivareta personvernhensynene hos brukeren er det viktig med åpenhet om hvordan opplysningene vil bli brukt. Dette er i tråd med Høyesteretts oppfatning av når opplysninger kan gjenbrukes for andre formål.[118]

For de tilfeller hvor gjenbruk av personopplysninger for et annet formål bygger på den registrertes samtykke eller følger av lov, er det ikke nødvendig med en vurdering av om viderebehandlingen er forenlig med det opprinnelige formålet.[119] Dersom viderebehandlingen er fastsatt i lov, i samsvar med kriteriene i artikkel 23, legges det til grunn at lovgiver har foretatt en vurdering som tilsier at samfunnet godtar viderebehandlingen på angitt måte. I lovgivers vurdering av eventuell viderebehandling kan det også trekkes inn at personvernhensyn ikke er like fremtredende når det er tale om tungtransport som kjøres av yrkessjåfører, i motsetning til der det handler om privatpersoner sine forflytninger.[120] Etter artikkel 23 vil de aktuelle formålene for viderebehandling eksempelvis være til bruk for fastsettelse av evt. straffeansvar i henhold til artikkel 23, første ledd, d) *forebygging, etterforskning, avsløring eller straffeforfølging av straffbare forhold eller iverksettelse av strafferettslige sanksjoner.* Bestemmelsen gir adgang til at det kan fastsettes formål av hensyn til forebygging og oppklaring av straffbare handlinger.

[115] GDPR artikkel 6 (4).

[116] Drøftet i møte mellom utredningsgruppen og Datatilsynet 13. mars 2019.

[117] Brukeren/den registrerte vil på sin side ha mulighet til å bruke eventuelle fakturagrunnlag som bevis. Slik bruk av opplysningene faller etter vår vurdering utenfor utredningen, da det er den registrertes *egen bruk* av opplysningene.

[118] Rt. 2013 s. 143. Dommen er avsagt før innføringen av GDPR. For gjenbruk av opplysninger og for å illustrere at brukeren må ha vært kjent med det nye formålet er likevel avgjørelsen illustrerende.

[119] GDPR artikkel 6 (4): *Dersom behandlingen for et annet formål enn det som personopplysningene er blitt samlet inn for, ikke bygger på den registrertes samtykke eller på unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som utgjør et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre oppnåelse av målene nevnt i artikkel 23 nr. 1 […].*

[120] SOU 2017: 11, Vägskatt punkt 10.2.1.

Vi anbefaler derfor at det fastsettes i lov eller forskrift hvilket formål personopplysningene i Veiprissystemet behandles for. Fastsetting i lov gjelder også ved eventuell gjenbruk av opplysningene til et annet formål enn det opprinnelige.

5.2.3 Dataminimering

Dataminimering innebærer at det kun skal behandles personopplysninger som er adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for behandlingsformålet.[121] Dette innebærer at det for Veiprissystemet ikke må behandles flere personopplysninger enn det som er nødvendig for at formålet med Veiprissystemet skal kunne realiseres. Det må derfor fastsettes på forhånd hvilke personopplysninger som skal samles inn. Datatilsynet fremholdt dette som et viktig hensyn som må ivaretas gjennom Veiprissystemet. På personvernbloggen.no skriver Datatilsynet: «*For det første er prinsippet om at den enkelte borger må kunne bevege seg i samfunnet og reise uten at det foretas unødvendige registeringer av hvor vi befinner oss, viktig. Prinsippet om at man skal registrere så lite data som mulig, såkalt dataminimalisering, er svært sentralt.*»[122]

Etter vår vurdering er det nødvendig for gjennomføringen av et veiprissystem at enkelte opplysninger som gjelder eieren av kjøretøyet behandles, slik at det ikke er noen tvil om hvem som skal faktureres. Ofte vil det for tungtransport være slik at kjøretøyet er registrert på virksomheten som driver tungtransporten og slik behandling fremstår i all hovedsak som en klar og naturlig forutsetning for å sikre effektiv innkreving av betaling for ferdselen. Selve virksomhetsnavnet utgjør heller ikke en personopplysning, det vil kun være en eventuell kontaktperson hos virksomheten. I tillegg vil det være nødvendig å samle inn data, herunder signaler fra kjøretøyet, med oversikt over hvor og når kjøretøyet har befunnet seg på avgiftspliktig vei.

5.2.4 Lagringsbegrensning

Prinsippet om lagringsbegrensning innebærer at personopplysninger kun skal være lagret så lenge de er nødvendige for formålet opplysningene ble innhentet for.

For den konkrete saken innebærer dette at opplysningene i Veiprissystemet må slettes eller anonymiseres dersom de ikke lenger er nødvendige for formålet. I nåværende ordning med bompenger lagres opplysningene i fem år.[123] Datatilsynet mener at dette er en praksis som ikke bør videreføres med et nytt veiprisingssystem. Mulighetene for at opplysningene kan slettes på et tidligere tidspunkt bør derfor vurderes nærmere, men likevel slik at forpliktelsene etter bokføringsloven opprettholdes. Ut fra vår vurdering synes en nærliggende løsning å være anonymisering av de innhentede opplysningene etter at de ikke lenger er nødvendige for formålet. Det skyldes at korrekt anonymisering innebærer at det ikke lenger skjer en behandling av personopplysninger. GDPR kommer dermed ikke til anvendelse for den behandlingen som finner sted anonymisert. En slik løsning vil samtidig sørge for at bokføringslovens forpliktelser vil bli overholdt[124], all den tid bokføringsloven ikke stiller krav om at personopplysningene må oppbevares, så lenge regnskapsgrunnlaget er korrekt. Nedenfor

[121] Skullerud m.fl., *Personvernforordningen,* lovkommentar til artikkel 5.

[122] https://www.personvernbloggen.no/2019/01/08/privatliv-langs-veien

[123] I henhold til oppbevaringsplikten i bokføringsloven § 13.

[124] GDPR fortalepunkt 26.

følger en redegjørelse av hvilke rettslige krav som stilles til anonymisering av personopplysninger. Det avgrenses mot å behandle hvordan anonymiseringen rent faktisk kan gjøres i den tekniske løsningen.

Det er høy terskel for å anse opplysninger som tilstrekkelig anonymiserte. For at opplysningene skal regnes som anonymiserte kreves det at det ikke kan gjenfinnes en lenke/kobling som muliggjør re-identifisering av opplysningene. Når det skal fastsettes om opplysningene er tilstrekkelig anonymisert må det tas hensyn til alle rimelige midler som kan tas i bruk for å identifisere vedkommende, både direkte og indirekte.[125] For at anonymiseringen skal være korrekt er det viktig at anonymiseringen er irreversibel.[126]

I dette tilfellet innebærer det at dersom personopplysningene som samles inn i Veiprissystemet skal gjøres anonyme, må muligheten til å gjenfinne en link til de opprinnelige dataene være avskåret. Anonymisering må derfor først finne sted etter debitering og etter at veiavgiften er kommet inn til selskapet. Etter vår vurdering bør data med oversikt over lokasjon, tidspunkt for kjøretøyets bevegelser og lignende informasjon anonymiseres/slettes. Det vil være grunnlag for å inneha opplysninger om hva som er innbetalt og hvem som har foretatt innbetalingen, men selve fakturagrunnlaget bør etter vår vurdering anonymiseres/slettes etter at formålet (debitering) er oppnådd.

5.2.5 Integritet og fortrolighet

Personopplysningene skal beholde sin integritet og fortrolighet. Dette innebærer at de ikke skal endres uten grunn, og at uvedkommende skal hindres tilgang til opplysningene. I den tekniske løsningen som velges for Veiprissystemet må det implementeres sikkerhetstiltak som i tilstrekkelig grad tar dette i betraktning. Hensynet til integritet og fortrolighet må også ivaretas ved behandlingen av personopplysningene for fakturering av avgiften.

Fra et integritetssynspunkt kan det også hevdes at yrkessjåføren selv bør kunne velge sin tjenesteleverandør dersom opplysningene skal lagres utenfor kjøretøyet. En slik ordning vil være bedre enn om alle opplysningene blir samlet i en stor database, og vil i større grad være egnet til å sikre tillit til systemet blant brukerne. Det er fremholdt i den svenske utredningen om forslag til utforming av et vegskattesystem at det ved slike situasjoner kun vil være ved kontrolltiltak at myndighetene får tilgang til opplysningene som behandles hos tjenesteleverandørene og at dette i større grad vil ivareta den personlige integriteten hos den registrerte.[127]

5.3 Behandlingsgrunnlag

For at behandlingen skal være lovlig må den ha et rettslig grunnlag. All behandling av personopplysninger krever derfor at det foreligger et behandlingsgrunnlag etter GDPR artikkel 6 (alternativt også artikkel 9 og 10 men det er neppe anvendelig for de typer og den kategori av opplysninger som behandles i Veiprissystemet).

[125] GDPR fortalepunkt 26.

[126] *«Opinion 05/2014 on Anonymisation Techniques»* fra WP 29-gruppen.

[127] SOU 2017:11 Vägskatt punkt 10.20.1.

I andre land, eksempelvis Tyskland, er behandling av personopplysninger for satellittbasert veiprising fastsatt i lov. I likhet med deres ordning anbefaler vi for Norges del at det i lovs form klart fastsettes hvordan Veiprissystemet skal gjennomføres. Mer presist anbefaler vi at det skal angis i loven at Veiprissystemet kun kan samle inn opplysninger for et nærmere fastsatt formål, samt at adgangen til og rekkevidden av en eventuell viderebehandling av opplysningene også må fremgå av loven.

Videre vurderer vi det også slik at det i lov/forskrift bør reguleres hvilke typer personopplysninger systemet skal samle inn. Dersom dette fremgår tydelig av loven vil bruken av personopplysningene i større grad være oversiktlig og forutsigbar for de registrerte. Akkurat hvilke personopplysninger som vil være nødvendige for at Veiprissystemet skal fungere vil avhenge av hvordan den konkrete tekniske løsningen utformes. Personopplysningene kan etter vår vurdering begrenses til kontakt- og betalingsinformasjon, så vel som navn, adresse, telefon, e-post, kjøretøyets registreringsnummer og evt. betalingskort hvis ikke faktura sendes ut. I tillegg til dette kommer lokasjonsdata som ligger til grunn for beregningen av debitering.

5.4 Innebygd personvern

Reglene om innebygd personvern og personvern som standardinnstilling følger av GDPR artikkel 25 som lyder slik:

1. Idet det tas hensyn til den tekniske utviklingen, gjennomføringskostnadene, behandlingens art, omfang, formål og sammenhengen den utføres i, samt risikoene av varierende sannsynlighets- og alvorlighetsgrad for fysiske personers rettigheter og friheter som behandlingen medfører, skal den behandlingsansvarlige, både på tidspunktet for fastsettelse av midlene som skal brukes i forbindelse med behandlingen, og på tidspunktet for selve behandlingen, gjennomføre egnede tekniske og organisatoriske tiltak, f.eks. pseudonymisering, utformet med sikte på en effektiv gjennomføring av prinsippene for vern av personopplysninger, f.eks. dataminimering, og for å integrere de nødvendige garantier i behandlingen for å oppfylle kravene i denne forordning og verne de registrertes rettigheter.
2. Den behandlingsansvarlige skal gjennomføre egnede tekniske og organisatoriske tiltak for å sikre at det som standard bare er personopplysninger som er nødvendige for hvert spesifikke formål med behandlingen, som behandles. Nevnte forpliktelse får anvendelse på den mengden personopplysninger som samles inn, omfanget av behandlingen av opplysningene, hvor lenge de lagres og deres tilgjengelighet. Nevnte tiltak skal særlig sikre at personopplysninger som standard ikke gjøres tilgjengelige for et ubegrenset antall fysiske personer uten den berørte personens medvirkning.
3. En godkjent sertifiseringsmekanisme i henhold til artikkel 42 kan brukes som en faktor for å påvise at kravene fastsatt i nr. 1 og 2 i denne artikkel overholdes.

Bestemmelsen må leses i sammenheng med GDPR artikkel 35, som sier at behandlingsansvarlig skal vurdere personvernkonsekvenser av behandlingen.

Tanken om innebygd personvern vokste frem i Ontario (Canada) på 1990-tallet. Ontarios personvernmyndighet hadde en sju-stegs metode for å vurdere kravene til innebygd personvern. Datatilsynet har oversatt denne sju-stegs metoden[128]:

1. Vær i forkant, forebygg fremfor å reparere.
2. Gjør personvern til standardinnstilling.
3. Bygg personvern inn i designet.
4. Skap full funksjonalitet.
5. Ivareta informasjonssikkerheten fra start til slutt.
6. Vis åpenhet.
7. Respekter brukerens personvern.

I tillegg har Datatilsynet utarbeidet en veileder for programutvikling med innebygd personvern. Veiprissystemets tekniske løsning bør utarbeides etter de prinsipper som trekkes frem i veilederen og som også er skissert i denne utredningen. Personverninteressene og muligheten for eksempelvis dataminimering må vurderes på et tidlig stadium i prosessen, og vurderes fortløpende underveis, slik at Veiprissystemets tekniske løsning i størst mulig grad har innebygd personvern.

Den foreslåtte tekniske løsningen i Veiprissystemet innebærer å bruke en algoritme som registrerer GNSS-signaler for kjørt distanse, veiklasse, dato, eier av kjøretøyet etc. i et valgfritt tidsintervall. Disse registreringene blir således grunnlaget for debitering av kjøretøyeier. Registreringene innebærer at løsningen samler inn GNSS-signaler i OBU-en. Innsamling av GNSS-signaler som kan knyttes til enkeltpersoner reiser utfordringer knyttet til personvern og løsningen må ta for seg innebygd personvern fra starten av, slik at personvernprinsippene skissert ovenfor ivaretas. Hvordan debitering og innsamling av faktureringsinformasjon kan gjøres, drøftes under i punktet «Sentral lagring utenfor kjøretøyet».

5.5 Informasjonssikkerhet

Informasjonssikkerheten må ivaretas fra start til slutt i Veiprissystemet. Dette innebærer at løsningen for hvordan personopplysningene kommer inn til Veiprissystemet må være sikker, slik at opplysningene opprettholder sin integritet og korrekthet. I tillegg må det sørges for at opplysningene som ligger i den tekniske løsningen kun er tilgjengelige for dem som skal ha tilgang i henhold til angitt formål. Når opplysningene overføres til tjenesteleverandøren som også skal kreve betaling, må opplysningenes integritet og korrekthet sikres på best mulig måte. I den tyske tilsvarende ordningen sendes opplysningene kryptert mellom kjøretøyets OBU og Datasenteret.[129] Vi vil anbefale at det legges inn tilsvarende sikkerhet i den norske løsningen for Veiprissystemet. Det bør også legges til rette for at det så ofte som nødvendig sendes en tilstandsrapport på OBU-ens funksjon.

[128] Skullerud m.fl., Lovkommentar til Personvernforordningen artikkel 25.

[129] https://www.toll-collect.de/en/toll_collect/microsites/da/dansk.html, med videre henvisning til brukerinformasjon

5.6 Ulike tekniske løsninger

5.6.1 Lokal lagring i kjøretøyet

Gjennom rapporter fra andre land er vi kjent med at det er skissert løsninger hvor man eksempelvis har et smartkort som man fyller opp med et gitt antall kilometer, og hvor kortet teller seg nedover til det er tomt og må fylles på nytt.[130] En slik løsning vil ivareta brukerens personvern da personopplysningene kun behandles i kjøretøyet. Etter vår vurdering er denne løsningen svært gunstig for personvernet ettersom man sløyfer en del av prosessen som knytter seg til *etterfølgende og ekstern* behandling av personopplysninger for debitering av kjøretøyet. Datatilsynet har også i møtet den 13. mars 2019 fremholdt at et godt alternativ for gjennomføring av Veiprissystemet kan være å lagre dataene lokalt. I tillegg åpner Datatilsynet, etter vår vurdering, noe mer opp for deling og spredning av data når de også viser til en løsning hvor dataene lagres i kjøretøyet, og at dataene aggregeres før de sendes videre til den enhet som skal beregne avgiften for kjøretøyet.[131] Dersom man velger en løsning med lokal lagring av dataene må man også se på hvordan man skal fange opp de som ikke har smartkort, altså de som ikke betaler. I Norge i dag reguleres manglende bombrikke ved at registreringsnummeret på kjøretøyet leses av, med en påfølgende fakturering i etterkant. Fra andre land kan vi se at politiet og kameraer langs veien kontrollerer om bilen har smartkort (vignett, oblat mv.). Dette er også foreslåtte kontrollmekanismer for kjøretøy uten OBU i Veiprissystemet.

5.6.2 Sentral lagring utenfor kjøretøyet

Den skisserte løsningen innebærer at det vil bli samlet inn sporingsdata (gjennom GNSS-signaler) i større grad enn hva dagens avgiftssystem legger opp til. Til tross for at løsningen ved første øyekast reiser en rekke betenkeligheter vedrørende personvernet til brukeren, må det vurderes om innsamlingen av GNSS-signaler lagret sentralt utenfor kjøretøyet likevel kan være i tråd med personvernprinsippene. Det forutsetter naturligvis at utformingen av den tekniske løsningen og utvelgelsen av hvilke data som skal sendes videre foretas på en måte som ivaretar de nevnte prinsippene. Dersom dataene lagres lokalt i kjøretøyet og registreringene også transformeres lokalt, slik at det kun er beløpet som skal faktureres som videresendes, vil Datatilsynets innspill i stor grad være hensyntatt. Det er imidlertid også betenkeligheter ved kun lokal lagring, særlig knyttet til juks og personopplysningenes integritet. I det følgende vil vi se på om GDPR gir handlingsrom for Veiprissystemet, med denne utrednings forslåtte tekniske løsning, hvor kjøretøydata, herunder personopplysninger, lagres utenfor kjøretøyet.

Den anbefalte tekniske løsningen legger opp til at lokasjonsinformasjon vil bli kommunisert til en sentral lagringsenhet. Lokasjonsinformasjon er ikke en sensitiv personopplysning etter GDPR, men det faktum at opplysninger om kjøretøyets GPS-lokasjon behandles utenfor kjøretøyet stiller strengere krav til personvernet og visse forhåndsregler må tas. Dersom registreringene i kjøretøyet, så som GPS-lokasjon, videresendes til selskapet som skal fakturere sluttbruker, slik at transformeringen skjer eksternt, er vår oppfatning at dette kan gjøres på visse forutsetninger som vi vil skissere under.

[130] https://www.td.gov.hk/filemanager/en/content_524/erp_eng.pdf (s. 14)

[131] https://www.personvernbloggen.no/2019/01/08/privatliv-langs-veien/

Det er viktig at det er konkret fastsatt hvilke formål selskapet kan benytte opplysningene for. Dette blir behandlingsansvarlig sitt ansvar ved å sikre at det inngås databehandleravtale hvor formålet med behandlingen til selskapet er fastsatt. I tillegg kan det også vurderes om det skal lovreguleres hvilket formål selskapet kan behandle opplysningene for, samt om opplysningene kan deles med andre, eksempelvis politiet. Videre bør det fastsettes i lov hvilke opplysninger som samles inn og sendes videre, altså hva som inngår som faktureringsinformasjon. Dette kan eksempelvis være lovgivning som sier at løsningen kun kan samle inn og videresende GPS-lokasjon, tidspunkt og eier av kjøretøyet. Ytterligere bør det etableres klare retningslinjer i lov/forskrift for hvor ofte overføringen av informasjon fra kjøretøyet til selskapet bør skje.

Et viktig aspekt er å etablere et sikkert system som forhindrer uvedkommende fra å få tilgang til opplysningene og som avskjærer muligheten for forfalskede signaler og juks. Dette må ivaretas samtidig som det åpnes for en mulighet til å etterprøve og kontrollere opplysningene for feil, uten at detaljert data utleveres. Sistnevnte er særlig viktig for å sikre brukernes tillit til systemet, da det ikke vil eksistere eksterne bekreftede bevis for at den mottatte fakturaen er feil. I den foreslåtte løsningen er det lagt opp til at de fleste opplysningene behandles utenfor kjøretøyet. Dette er både en mindre ressurskrevende løsning og hindrer i større grad faren for juks. Opplysningene som samles inn i OBU-en sendes nærmest kontinuerlig til lagringsløsningen sentralt. Kontrollregimet vil blant annet bestå av veikantutstyr. Etter vår vurdering skiller ikke sistnevnte seg vesentlig fra dagens bompengeløsning, og personvernet kan hensyntas ved konkrete retningslinjer og en klar formålsangivelse for hvordan kontroll kan gjennomføres. Klar formålsangivelse for kontrollregimet er også nødvendig for å overholde Artikkel 9(8) i EUs fartsskriverforordning 165/2014, jf. punktet «nærmere om kontroll av brukere av veiprissystemet». Den foreslåtte løsning for kontroll av kjøretøy uten OBU er en videreføring av dagens løsning hvor eier av kjøretøyet kontaktes med varsel/gebyr for manglende brikke. På denne bakgrunn bør det sikres at kontroll både av kjøretøy med og uten OBU har hjemmel enten i loven eller forskrift.

Det foreslåtte veiprisingssystemet for tunge kjøretøy i Norge er i all hovedsak rettet mot yrkessjåfører. Etter vår vurdering innebærer dette at systemet i mindre grad er problematisk med tanke på inngrep i sjåførenes personvern, enn det ville vært ved et satellittbasert system som kartlegger privatpersoners forflytninger. I disse tilfellene utfører vedkommende transport i kraft av sin rolle som yrkessjåfør, og det er ofte tale om å kontrollere firmaets ferdsel langs veiene fremfor den konkrete sjåførens forflytninger. Det er også en vanlig praksis i dag at sjåførenes arbeidsgivere eller oppdragsgivere, eksempelvis taxiselskaper, lagrer informasjon om de ansattes bevegelser innenfor arbeidstiden. Personvernhensynet kan hensyntas ved at det er fastsatt hvilke formål opplysningene kan brukes til. Ordningen bør etter vårt syn tilrettelegges slik at den registrerte i tillegg selv får adgang til å velge sin tjenesteleverandør, fremfor at alle opplysningene samles i én database.[132] Den foreslåtte løsningen kan knyttes til flere operatører. Overgangen fra dagens system til Veiprissystemet vil derfor ikke nødvendigvis være så stor.

Som nevnt tidligere opererer mange land i EU med et lignende system for tunge kjøretøy. I Tyskland ble det såkalte LKW-Maut-system lansert i 2005, hvorav systemet er GPS-basert og retter seg mot innen- og utenlandske kjøretøy på over 7,5 tonn tillatt totalvekt. I Tyskland har de også en mobilapplikasjon som benyttes for selvdeklarering, dette er også foreslått i vår tekniske løsning. Etter vår vurdering kan personvernet ivaretas ved å hente inspirasjon fra hvordan dette er regulert i den tyske

[132] Dette er i tråd med SOU 2017:11 som henvist til ovenfor.

lovgivningen, jf. ovenfor om behandlingsgrunnlag. Selvdeklarering via mobilapplikasjon vil også gi brukeren en viss kontroll med hvilke opplysninger som behandles i systemet og mulighet til å bekrefte debiteringsgrunnlaget. Selvdeklarering vil dermed bidra til å ivareta brukernes integritet.

Det tyske systemet drives av Toll Collect på vegne av den tyske regjeringen, der ordningen er sikret av en omfattende lovgivning i Tyskland som gir høy grad av databeskyttelse for brukerne. Mer presist innebærer det formålsbestemt anvendelse av dataene, sletting av dataene etter strenge regler i den tyske hovedveisgebyrloven for tunge lastebiler (BFStrMG)[133], samt forbud mot å videresende dataene til tredjemenn med unntak av det tyske forbundskontor for godstransport (BAG). Toll Collect følger også prinsippet om dataminimering, og praktiserer en ordning der all informasjon om kjøretøyets bevegelser slettes umiddelbart etter omdannelsen til gebyrpliktige strekninger. Det er videre kun administratorene, som har ansvar for datasenterets drift, som har adgang til systemet, dette for å sikre informasjonen mot fremmed innsikt. I tillegg til at Toll Collect opererer med en omfattende databeskyttelse, fungerer også forbundskontoret for godstransport (BAG) og den ansvarlige for databeskyttelse og informasjonsfrihet (BfDI) som eksterne organ som kontrollerer om operatøren overholder lovens bestemmelser i henhold til personvern og databeskyttelse. Dersom vedkommende kjøretøy ikke har OBU tilbyr Toll Collect flere måter for å likevel betale veigebyret: en gratis mobilapplikasjon, onlinebooking og gebyrterminaler[134]

Slik sett illustrerer dagens ordning i Tyskland et lagringssystem utenfor kjøretøyet som sikrer en effektiv inndrivelse av betaling, samtidig som brukernes personvern er ivaretatt på en god og trygg måte. Dette ivaretas ved riktig bruk av teknologi ved at utformingen og gjennomføringen av systemet skjer gjennom et samspill mellom ingeniører, softwareutviklere og databeskyttelsesrådgivere. Videre legger systemet opp til full åpenhet om hvilke data som lagres og hva de anvendes til, hvilket underbygges av en omfattende lovregulering tilknyttet behandlingen og dens formål. Når systemet i tillegg opererer med en umiddelbar sletting av data straks betalingen er beregnet, synes betenkelighetene overfor systemets kartlegging av brukernes bevegelser å være minimale. Personvernhensyn er derfor langt på vei ivaretatt.

Også i Slovakia, Ungarn og Belgia er lignende systemer hvor kjøretøysdata lagres utenfor kjøretøyet tatt i bruk for kjøretøy over 3,5 tonn, under navnene eMyto (Slovakia), Hu-Go (Ungarn) og Belgia (Satellic). I likhet med Tyskland foreligger det også i disse landene klare lovreguleringer i samsvar med GDPR for selskapenes håndtering av personopplysninger, blant annet formålet til behandlingen, hvilke konkrete opplysninger som kan innsamles og den tillatte lagringstiden for opplysningene.[135] Dersom det utvikles og tas i bruk et lignende system i Norge, som i de nevnte landene, vil systemet i større grad være teknologisk klar for interoperabilitet med de andre EU-landene, samt egnet til å raskt og fleksibelt implementere fremtidige regler vedrørende felleseuropeisk trafikkpolitikk.

Vår vurdering etter dette er derfor at en løsning med sentral lagring utenfor kjøretøyet er i henhold til GDPR, forutsatt at de ovennevnte personvernhensyn og prinsipper ivaretas.

[133] https://www.toll-collect.de/en/toll_collect/rund_um_die_maut/rechtliche_grundlagen/rechtliche_grundlagen.html

[134] https://www.toll-collect.de/en/toll_collect/microsites/da/dansk.html, med videre henvisning til brukerinformasjon

[135] http://toll-charge.hu/files/img/articles/1071/Data%20processing%20notice.pdf

https://www.satellic.be/sites/default/files/Satellic%27s%20Website%20Privacy%20%20Cookie%20Policy_15.10_EN.pdf
https://www.emyto.sk/files/2018-08/SLEG_23_Vseob_obchod_podmienky_OBU_v4.0_EN.pdf

5.7 Lagringstid

Når det gjelder lagringstid vises det til redegjørelsen i punktet ovenfor om prinsippet om lagringsbegrensning. Det må kartlegges hvor lang tid det er nødvendig at opplysningene lagres for at Veiprissystemet skal fungere.

Vurderingen av lagringstid vil avhenge av hvilken teknisk løsning som legges til grunn. Dersom opplysningene skal samles inn, beregnes og deretter faktureres, vil det være nødvendig å lagre opplysningene til vedkommende har betalt. Også etterfølgende lagring i noe tid kan være nødvendig i et slikt tilfelle, slik at man får korrigert eventuelle feil ved faktureringen. Dersom det legges til grunn en løsning der opplysningene hovedsakelig lagres lokalt i kjøretøyet, vil en slik løsning resultere i færre betenkeligheter tilknyttet lagringstid. I og med at opplysningene kun lagres i kjøretøyet og debiteres gjennom et smartkort, vil det ikke være nødvendig med en lagringsbegrensning. Den registrerte har selv kontroll over opplysningene, riktignok på en måte som ikke gir vedkommende adgang til å slette opplysningene (sikre riktig debitering), men slik at det kan gis tilgang ved support eller mistanke om feil.

Andre regler enn personvernreglementet vil også ha betydning for hvor lenge opplysningene kan og skal lagres. Enkelte lover sier at virksomheter har en oppbevarings*plikt*. Dette vil gjelde for de tilfeller der løsningen med ekstern fakturering legges til grunn.

Bokføringslovens regler tilsier at lagring av fakturaopplysninger må finne sted i fem år. Dette er som nevnt løsningen etter dagens bompengesystem. I møtet med Datatilsynet den 13. mars 2019 ble det fremholdt at denne praksisen måtte endres ved innføringen av et satellittbasert veiprissystem. Vi anbefaler derfor at lagringen minimeres til det minste som er nødvendig for å oppfylle lovens forpliktelser. Vår vurdering er at dataene kan lagres i anonymisert form. Videre anbefaler vi at det fastsettes i loven om satellittbasert veiprising at det er anonymiserte data som kan lagres.

Videre følger det av foreldelsesloven at fordringer foreldes etter 3 år.[136]Den alminnelige foreldelsesfrist vil omfatte fakturakrav for kjøringen. Dette gjelder med andre ord de krav som ikke betales. I disse tilfellene vil selskapet som utsteder faktura ha grunnlag for å oppbevare opplysningene så lenge kravet kan gjøres gjeldende.

5.8 Personvernkonsekvensutredning

Når det er valgt en teknisk løsning for Veiprissystemet, må det gjennomføres en vurdering av personvernkonsekvensene («DPIA») i samsvar med GDPR artikkel 35 som lyder slik:

*«Dersom det er **sannsynlig** at en type behandling, særlig ved bruk av ny teknologi og idet det tas hensyn til behandlingens art, omfang, formål og sammenhengen den utføres i, vil medføre **en høy** risiko for fysiske personers rettigheter og friheter, skal den behandlingsansvarlige **før behandlingen** foreta en vurdering av hvilke konsekvenser den planlagte behandlingen vil ha for vernet av personopplysninger»*

Det blir derfor et spørsmål om Veiprissystemet, hva gjelder behandling av personopplysninger, *«vil medføre en høy risiko for fysiske personers rettigheter og friheter»*. Hvorvidt behandlingen *«vil*

[136] Foreldelsesloven § 2, jf. § 3.

medføre en høy risiko for fysiske personers rettigheter og friheter» må vurderes ut fra hvilke konsekvenser og trusler Veiprissystemet har for personvernet til de registrerte.

I det følgende gir vi en gjennomgang av systemløsningen som vil ligge til grunn for nullalternativet, kjente, mulige datakilder i et veiprissystem og systemløsninger for veiprising som er i bruk internasjonalt i dag.

6 Alternative systemløsninger

I dette kapitlet vurderer vi alternative systemløsninger for et satellittbasert veiprisingssystem.

Vi har lagt vekt på at systemet som foreslås skal være gjennomførbart på kort sikt, at det skal være operatørnøytralt og ha tilstrekkelig fleksibilitet til å kunne tilpasses eventuelle nye løsninger/systemer som innføres i våre naboland/Europa for derigjennom å sikre en størst mulig kompatibilitet.

I løsningsvalg og utformingen av løsningsforslag er det også lagt vekt på å utnytte eksisterende veikantsystem og organisatoriske strukturer i dagens innkreving/veikantsystem. Dette reduserer kostnadene sammenliknet med et alternativ der eksisterende systemer og strukturer ikke skulle vært benyttet.

Vi starter med en overordnet gjennomgang av bompengereformen og systemløsningen som skal gjelde fra første halvdel av 2020. Denne løsningen inngår i nullalternativet, og vil også i tiltaksalternativene gjelde for personbiler og kjøretøy under 7,5 tonn. Deretter går vi gjennom, drøfter og begrunner vårt forslag til løsningsforslag før vi avslutningsvis gjør noen kostnadsoverslag for innføring og drift av den foreslåtte systemløsningen. Løsningsforslaget er innenfor de rammene som følger av regelverket gjennomgått i kapittel 4 og 5.

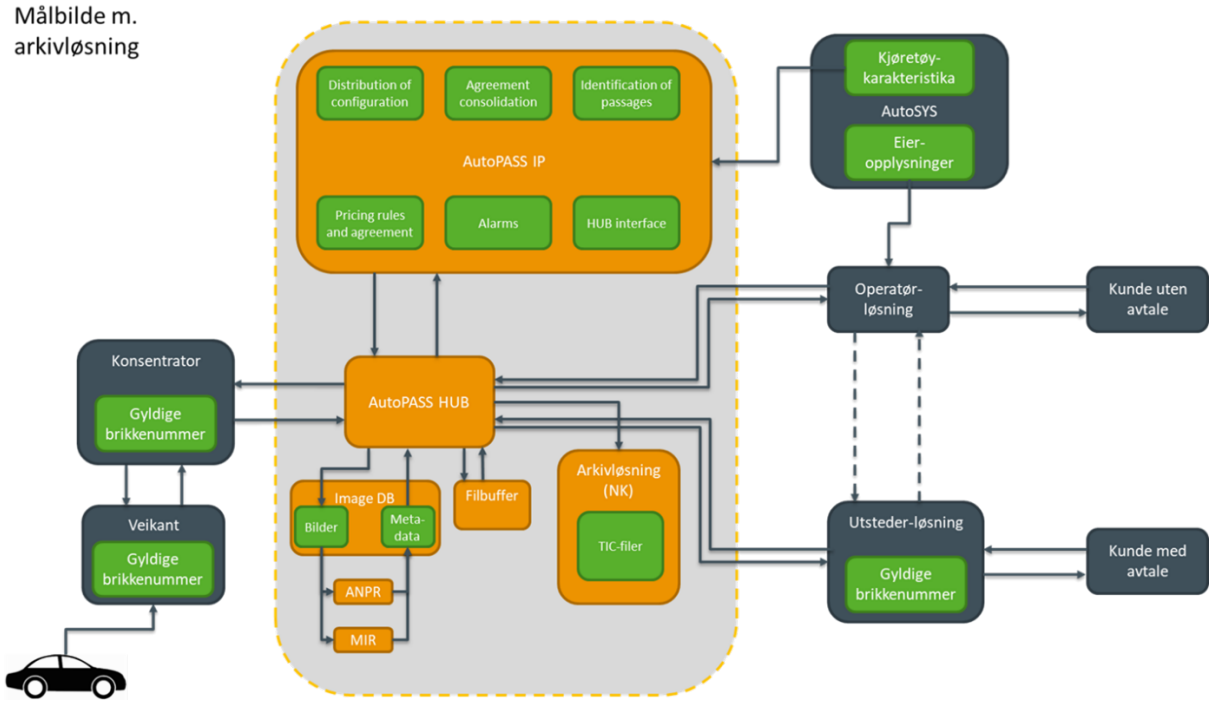
6.1 Bompengereform og ny systemløsning fra første halvdel av 2020

I 2015 vedtok Stortinget en bompengereform som omfatter omorganisering av bompengeselskapene og utstederrollen (betalingsformidler via brikke), innføring av en rentekompensasjonsordning for bompengelån, endringer i Statens vegvesens oppgaver, samt endringer i takst- og rabattsystemet.

Som følge av bompengereformen er omtrent 60 bompengeselskaper omdannet til fem regionale bompengeselskap. Statens vegvesen har en koordinerende rolle på systemsiden, og er eier av sentralsystemet for innkreving og veikantutstyr. I kjølvannet av reformen arbeider Statens vegvesen med et prosjekt ved navn *Nasjonal kjerneløsning for bompengeinnkreving i Norge.* Nasjonal kjerneløsning skal være en systemløsning som tilrettelegger for ny organisering i bompengesektoren og bidrar til bompengereformens formål, og det skal blant annet etableres nye operatørløsninger for de regionale bompengeselskapene. Prosjektet er i rute ifølge siste årsrapport fra Statens vegvesen, og skal etter planen innfases i første halvdel av 2020.

Figur 6.1 viser arkitekturen for ny systemløsning for bompengeinnkreving. I det følgende gir vi en forenklet beskrivelse av virkemåte og dataflyt i den nye løsningen.

Figur 6.1 Arkitektur for ny systemløsning for bompengeinnkreving etter bompengereformen



Kilde: Program Nye Systemløsninger for Bompengeinnkreving i Norge

Området innenfor stiplet oransje linje er driftsplattformen for systemet. AutoPASS IP (øverst i driftsplattformen) inneholder seks operasjonelle enheter (functional units - FU):

- FU1 – Configurations inneholder alle konfigurasjonene til de ulike bomstasjonene, eksempelvis innstillinger for hvilke timepriser som gjelder til hvilke tider.
- FU2 – Agreement consolidation inneholder oversikt over alle registreringsnumre som har registrerte avtaler hos utstedere. I tillegg finner man her også andre statuslister som er aktuelle i identifisering og prising.
- FU3 – Identification of passages setter sammen informasjonen fra veikantutsyr med informasjonen fra Autosys og/eller avtaleregisteret. Selve identifiseringen av registreringsnummeret skjer enten på veikant eller i en egen modul tilknyttet bildedatabasen (Image DB).
- FU4 – Pricing rules and agreements inneholder alle de ulike prisene og hvordan de skal fungere. Konfigureringen i FU1 bestemmer så hvilken pris som skal gis kjøretøyet som er registrert i FU3
- FU5 – Alarms inneholder alt av historikk, i tillegg til feilhåndtering, sikkerhet og alarmer. Det vil blant annet være mulig å sjekke at riktig brikke sitter i riktig bil ved å sjekke brikkenummer mot avtalenummer.
- FU6 – HUB interface er brukergrensesnittet mot AutoPASS HUB, som sørger for nødvendig informasjonsutveksling mellom AutoPASS IP og AutoPASS HUB.

AutoPASS HUB er kjernen hvor all informasjonsutveksling mellom driftsplattformen og eksterne kilder og systemer finner sted. Passeringer registreres av veikantutstyr og sendes til AutoPASS HUB, som videresender til AutoPASS IP. Her blir passeringene identifisert med brikke og/eller registreringsnummer, og priset. Fra AutoPASS IP blir brikkepasseringer sendt til riktig utsteder for innkreving fra bruker og til riktig operatør som kvittering på passering. Passeringer for kjøretøy uten brikkeavtale/utstederavtale sendes kun til operatør for innkreving fra bruker. I arkivløsningen skal man kunne lagre statistikk, bokførte opplysninger og personopplysninger.

Nasjonal kjerneløsning for bompengeinnkreving er designet for å kunne prise veibruk

Systemløsningen som skal innfases som følge av bompengereformen er designet for å kunne prise veibruk uavhengig av type datakilde. Det betyr at systemet kan prise veibruk på bakgrunn av både punktbaserte data og strekningsbaserte data. Systemløsningen utvikles nå for å prise veibruk med punktbaserte data i henhold til eksisterende bomstasjonsinfrastruktur, og en omlegging til strekningsbasert prising vil derfor kreve en omprogrammering av priskalkulatoren i systemet. Kostnaden knyttet til en slik omprogrammering vil imidlertid være relativt lave i denne sammenheng, anslått av Program Nye Systemløsninger for Bompengeinnkreving (prosjekteier for nasjonal kjerneløsning) til omtrent et årsverk, i et arbeidsmøte 14. mai 2019.

Utover omprogrammering kreves en ombordenhet («On-Board Unit» - OBU) i kjøretøyet dersom man skal benytte GPS-signaler som datakilde for veiprising. Det finnes imidlertid eksisterende utstyr og infrastruktur langs norske veier som kan tas i bruk i en veiprisingsløsning som langt på vei er posisjonsbasert.

- C-ITS fra veikantstasjoner: C-ITS er kjøretøyets egen datahjerne. Denne har en identitet som kan leses av fra utstyr langs veien, og man kan posisjonere kjøretøyet etter hvor C-ITS er lest av. Ifølge Vegdirektoratet vil slikt utstyr etableres langs store deler av veinettet i tiden fremover.
- Data fra videokameraer: Veikameraer kan i dag lese kjøretøyets kjennemerke. Kameraene eies av både Statens vegvesen og andre offentlige etater, og Vegdirektoratet har eksempelvis i dag et samarbeid med Tolldirektoratet for 260 kameraer. Et søk etter veikameraer i Nasjonal vegdatabank gir 5000 treff i den sørlige delen av Norge, og Vegdirektoratet mener veinettet sør for Steinkjer er godt dekket. Finnmark er imidlertid ikke godt nok dekket med dagens bestand av kameraer.
- Målt luftkvalitet: I et veiprisingssystem kan det være aktuelt å øke prisen på tidspunkter med høy luftforurensning. Nasjonal kjerneløsning kan tilpasses til å prise i henhold til mottatt informasjon om luftkvalitet.

I prinsippet er systemløsningen i Nasjonal kjerneløsning tilrettelagt for veiprising, enten ved innføring av nye datakilder som GPS- eller mobilsignaler fra kjøretøyet eller ved bruk av flere av datakildene som finnes allerede. Systemløsningen kan sammenlignes med et kraftig regneprogram, som kan bruke mange typer tall som input og deretter regne ut hva enn det måtte være. Det den trenger er en formel eller funksjon, som forteller den hvordan vi ønsker at dataene som samles inn skal omdannes til priser som kjøretøyeier skal avkreves. Formen på denne funksjonen kan endres, og systemets fleksibilitet skyldes nettopp dette. Med Nasjonal kjerneløsning vil mye av infrastrukturen som vil være nødvendig for sentralsystemet i veiprisingssystemet være på plass allerede, og dette vil medføre lavere investeringskostnader enn om sentralsystemet hadde måttet etableres fra grunnen av. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 6.5 om kostnader.

6.2 Mulige datakilder for veiprising

Som beskrevet over er nasjonal kjerneløsning tilrettelagt for veiprising ved at den kan prise veibruk uavhengig av type datakilde.

I det følgende gir vi en redegjørelse for seks mulige datakilder i et veiprissystem.

6.2.1 Satellittbaserte systemer

Satellittbaserte systemer, også kalt GNSS (Global Navigation Satellite System), for veiprising baserer seg på en satellittmottaker i kjøretøyene (OBU) og datakommunikasjon mellom OBUen og sentralsystemet via mobilnettet.

Enkelt sagt benytter GNSS signaler fra ett eller flere satellittsystemer, for eksempel GPS og Galileo, og beregner kjøretøyets posisjon. I enkelte systemer beregnes veiprisen direkte i kjøretøyets utstyr, som inneholder prisliste og detaljert informasjon om hvilke veier som er avgiftsbelagte, og debiterer kjøretøyeier i henhold til dette. I andre systemer rapporteres posisjonsinformasjon fra kjøretøyets utstyr til operatørens datasenter, med bestemte intervaller. I datasenteret beregnes veiprisen, og ansvarlig myndighet fakturerer så kjøretøyets eier.

En av fordelene med satellittbaserte systemer er den store friheten hva gjelder størrelsen på avgiftsbelagt veinett, siden satellittsporing ikke er sårbart for om det er stor eller liten utstrekning på veinettet hvor kjøretøyene skal spores. Videre er teknologien allerede i bruk i systemer for strekningsbasert veiprising i flere land[137], hvorfra man kan hente erfaringer i en eventuell implementeringsfase.

En av utfordringene ved satellittbaserte systemer er knyttet til unøyaktig eller manglende posisjonsavlesninger når kjøretøyet befinner seg i tunneler, i områder med høye bygninger eller i daler mellom høye fjell. Til dette kan sies at med dagens GNSS-teknologi kan kjøretøyets fremdrift likevel estimeres ved hjelp av lagret informasjon om veistrekningen (eksempelvis fartsgrense) i perioden kjøretøyet befinner seg i signalskygge. Straks kjøretøyet er ute av signalskyggen kalibreres systemet igjen. Dersom det ikke skulle være mobildekning langs kjøretøyets rute kan OBUen lagre den akkumulerte informasjonen lokalt underveis, og sende den akkumulerte informasjonen til mottaket i sentralsystemet straks mobildekningen er tilbake. En slik lagring vil naturligvis avhenge av datalagringskapasiteten som legges i OBUen, men i prinsippet kan slik informasjon samles opp over en periode på for eksempel én måned, og deretter lastes opp i sentralsystemet for debitering.

En annen utfordring knytter seg til målingsusikkerhet. Et kjøretøy som kjører samme rute to ganger kan få ulik oppmålt strekning, avhengig eksempelvis av hvilken fil i veibanen som velges i svinger. Ved bruk av satellittposisjonering må det angis et toleransenivå for avvik i oppmålt strekning, for eksempel 2-4 prosent.

På bakgrunn av nevnte utfordringer kan det fremholdes at GNSS-teknologien foreløpig ikke er fullmoden for bruk i veiprissystemer. Samtidig er det en kjensgjerning at mange europeiske land benytter teknologien i sine veiprissystemer. Videre vil eksempelvis Tsjekkia implementere sitt nye satellittbaserte veiprisingssystem 1. desember 2019, og Polen har annonsert planer om å erstatte sitt DSRC-baserte system, hvor teknologien er moden, med et GNSS-basert system.[138] Vi mener det sentrale spørsmålet som bør stilles er om GNSS-teknologien er *tilstrekkelig* moden for bruk i et veiprissystem. Vi mener modenhetens tilstrekkelighet demonstreres gjennom det antall land som allerede bruker – og skal ta i bruk – GNSS-baserte veiprissystemer. Videre vil det, som nevnt over, kunne oppstå problemer med signalskygge og dårlig satellittdekning enkelte steder i Norge, og spesielt i nord. Dette fordi geostasjonære satellitter som brukes til navigasjon, satt i bane rundt ekvator, får

[137] Eksempelvis Belgia, Russland, Slovakia, Tyskland og Ungarn.

[138] https://www.ptolemus.com/etc-global-news/. Sist lest 6.11.19.

en vanskeligere vinkel jo lenger nord (og sør) på jorden man skal navigere. Dette problemet er imidlertid i ferd med å løses gjennom såkalte HEO-satellitter («Highly Elliptical Orbit»). Dette er satellitter som vil gå i en elliptisk bane over polene på jorden, og derfor få en svært gunstig signalvinkel for nordområdene. Eksempelvis skal Norske SpaceNorway med samarbeidspartnere sette to slike satellitter i bane i 2022.[139]

Av andre utfordringer kan det nevnes at OBUen blant annet må ha en plassering som hindrer fysiske forstyrrelser, og alltid må være tilkoblet strøm. Dette kan løses ved at OBUen blir integrert i kjøretøyet, utenfor førerens rekkevidde.

6.2.2 Kortdistansekommunikasjon (DSRC)

Kortdistansekommunikasjon, forkortet DSRC (Dedicated Short-Range Communications), er basert på en DSRC transponder i kjøretøyet som kommuniserer med veikantutstyr. Her utveksles nødvendig informasjon for å kunne debitere kjøretøyeier for veibruk i henhold til avtale med innkrever.

DSRC er teknologien som benyttes i det norske AutoPASS-systemet med automatiske bomstasjoner, og det skandinaviske EasyGo-samarbeidet. En av fordelene med DSRC er at det er en godt utprøvd teknologi, med en moden standard. Det er også mulig å differensiere veiprisen basert på kjøretøykarakteristika med denne datakilden, slik tilfellet er i flere av landets bomringer. En av utfordringene er at veikantutstyret blir eneste informasjonsgrunnlag for debitering, og må derfor være representert med høy grad av tetthet i veinettet. Typiske land som bruker DSRC-løsninger har veinett med begrenset utstrekning, slik som Polen, Tsjekkia, Slovenia og Østerrike. I Norge finnes det omtrent 250 automatiske bomstasjoner i dag, som vil kunne benyttes i et veiprissystem basert på DSRC-avlesning, men det vil kreve en betydelig investering for å oppnå en tilfredsstillende tetthet av avlesningspunkter i veinettet. I prinsippet må hver enkelt definerte veistrekning ha et avlesningspunkt tilsvarende dagens automatiske bomstasjoner for at det skal fungere som et veiprissystem.

6.2.3 Fartsskriver

En fartsskriver er en enhet for opptak, lagring, visning og utskrift av data om kjøreaktivitet i samsvar med forskrift om kjøre- og hviletider. Fartsskrivere skal i prinsippet brukes i alle kjøretøy med en totalvekt på over 3,5 tonn eller i kjøretøy som brukes til transport av mer enn ni personer, inkludert føreren. Eldre, analoge fartsskrivere fases raskt ut og erstattes med digitale fartsskrivere etter at digital fartsskriver ble påbudt i kjøretøy registrert etter 9.12.2006. Andelen digitale fartsskrivere i tunge kjøretøy på norske veier bør derfor nærme seg 100 prosent, som følge av naturlig utskifting av kjøretøyparken.

Veiprissystemet i Sveits er basert på fartsskriver i kombinasjon med satellittposisjonering. Her blir den akkumulerte avstanden målt og rapportert til ansvarlig myndighet, som beregner veiprisen og fakturerer kjøretøyeier. New Zealand og Oregon er eksempler på andre land og steder med veiprisingssystem basert på fartsskriver.

[139] https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/space-norway-etablerer-satellittbasert-bredband-i-arktis?publisherId=17847073&releaseId=17867487. Sist lest 5.11.19.

Etter EUs fartsskriverforordning 165/2014 artikkel 8(1) skal fartsskriveren automatisk registrere kjøretøyets posisjon på stedet der den daglige arbeidstiden påbegynnes, hver tredje time av den sammenlagte kjøretiden og på stedet der den daglige arbeidstiden avsluttes. For dette formål skal fartsskriveren være tilknyttet et satellittposisjoneringssystem. En slik fartsskriver er «intelligent» og kalles «smart fartsskriver». Denne er en videreføring av den nåværende digitale fartsskriveren, med utvidet funksjonalitet. Alle lastebiler (og busser) registrert etter 15. juni 2019, og som omfattes av kjøre- og hviletidsbestemmelsene, skal utstyres med smart fartsskriver. Utover posisjonsbestemmelse skal den blant annet selv kommunisere indikasjoner på overtredelser til kontrollutstyr langs veien mens kjøretøyet er i fart. Smarte fartsskrivere vil naturlig erstatte digitale fartsskrivere ettersom kjøretøyparken skiftes ut. Kjøretøy utstyrt med digital fartsskriver før 15. juni 2019 får en overgangsperiode på 15 år for å skifte til smart fartsskriver.[140]

Noen av fordelene med å bruke fartsskriver som teknisk løsning for et strekningsbasert veiprisingssystem for tunge kjøretøy er at flertallet av alle europeiske tunge lastebiler allerede har fartsskriver montert og at eksisterende rutiner for kontroll av kjøre- og hviletid kan benyttes og utvides. På den annen side viser Statens vegvesen til at de fleste digitale fartsskrivere som er i bruk i Norge i dag ikke fungerer med satellittposisjonering og med en overgangsperiode på 15 år, som nevnt over, vil det kunne ta noe tid før alle tunge kjøretøy er utstyrt med smart fartsskriver. I tillegg vil loggføring av posisjon for hver tredje akkumulerte kjøretime på langt nær være ofte nok til å kunne fungere som beregningsgrunnlag for veiprisen. Vi mener derfor det er kompliserende å skulle inkludere den nåværende digitale/fremtidige smarte fartsskriveren i et strekningsbasert veiprissystem, selv om man kan tenke seg at en OBU for veiprissystemet langt på vei vil inneha funksjonalitetene som en smart fartsskriver har. En fartsskriver er imidlertid ikke laget med henblikk på beregning av veipris, og ville uansett måtte modifiseres dersom den skulle tjent som veiprissystemets OBU. Det må i tilfelle også lages en løsning for de få kjøretøyene som ikke har digital fartsskriver.

6.2.4 Radiofrekvensidentifikasjon (RFID)

Radiofrekvensidentifikasjon baserer seg på en RFID-kode i kjøretøyet som avleses ved passering av en leser på hver del av veien.

En av fordelene med RFID er at teknologien er billigere enn eksempelvis DSRC. Noen av utfordringene ved RFID er lav pålitelighet, spesielt ved passering i høy hastighet, og begrensninger på hvor mye informasjon som kan overføres. Videre er det svært liten sikkerhet i løsningene vi har sett på. Det finnes noen slike systemer i Argentina og det vil muligens bli innført i Malaysia. Denne datakilden virker i alle tilfeller uegnet for et strekningsbasert veiprisingssystem og vil utelates fra videre vurdering.

6.2.5 Automatisk nummerskiltgjenkjenning (ANPR)

Automatisk nummerskiltgjenkjenning (ANPR – Automatic Number Plate Recognition) utføres av kameraer som fotograferer kjøretøyet for å kunne lese dets nummerskilt. Kameraene er montert på anlegg eller portaler. Fotografier av kjøretøyene tolkes fortløpende, enten direkte i kameraet eller i et sentralt system. I systemer for strekningsbasert veiprising er ANPR imidlertid mest brukt til å

[140] https://www.vegvesen.no/kjoretoy/yrkestransport/fartsskriver/smart-fartsskriver. Sist lest 14.11.19

identifisere de som ikke betaler avgift, og er dermed en del av kontrollsystemet. For å kunne gjennomføre automatisk kontroll av antall aksler, dersom dette baseres på selvdeklarering, vil det være behov for bilde av kjøretøyets side, i tillegg til bildet som brukes til nummerskiltgjenkjenning.

En av fordelene med ANPR er at det er en moden teknologi. Den brukes som den viktigste tekniske løsningen i rushtidsavgiftsystemer i byer som Stockholm, Göteborg, London og Milano, og i parkeringssystemer verden over.

Siden ANPR normalt er en del av kontrollsystemet (gitt dets egenskaper), egner det seg ikke som en selvstendig datakilde i et strekningsbasert veiprisingssystem. Ifølge Statens vegvesen er ANPR en rimelig teknologi, men som selvstendig datakilde i et veiprisingssystem egner den seg best der utstrekningen av avgiftsbelagt veinett er begrenset. I vår utredning legger vi til grunn at hele det norske veinettet skal dekkes av veiprissystemet, og det vil derfor påløpe betydelige investeringskostnader ved at et ANPR-avlesningspunkt må etableres for hver definerte veiseksjon, på samme måte som for DSRC-avlesning.

6.2.6 Mobiltelefon

I de senere år har mobiltelefoner vært i sterk utvikling. Disse tilbyr i dag vidtgående sporing og sporingstjenester, kommunikasjon og tilgang til en stor mengde skreddersydde applikasjoner.

Det finnes eksempler på land (Russland og Ungarn) hvor mobilapplikasjoner tilbyr midlertidige brukere tilgang til det avgiftsbelagte veinettet, ved at man selv kan deklarere sin kjørerute og betale for denne i applikasjonen. En kvittering utstedes i applikasjonen til fremvisning ved eventuell kontroll.

En av fordelene med mobiltelefonen som datakilde er at det ikke vil kreve utvikling og montering av en OBU i kjøretøyet, da den sender sine egne signaler via telenettet. Dessuten er utbredelsen av mobiltelefoner høy, og vil følgelig være ombord på de aller fleste turer.

Noen av utfordringene med mobiltelefon som datakilde, ved at man benytter mobiltelefonens innebygde sporings- og kommunikasjonsdel, er mobiltelefonens pålitelighet, sikkerhet, etterprøvbarhet av telefonens tilstedeværelse i et bestemt kjøretøy på et bestemt tidspunkt og at batteriet kan gå tomt. På denne bakgrunn anses mobiltelefoner foreløpig å være uegnet som selvstendig datakilde i et strekningsbasert veiprisingssystem. Mobiltelefonen er imidlertid etter vårt syn velegnet til å kjøre en applikasjon lik den omtalt over.

6.3 Internasjonale eksempler på systemløsninger for veiprising

I det følgende redegjør vi for systemløsningene i Sveits, Tyskland og Belgia. De to førstnevnte har hatt strekningsbasert veiprising for tunge kjøretøy siden henholdsvis 2001 og 2005, mens sistnevnte innførte dette i 2016.

6.3.1 Sveits

Det sveitsiske systemet er basert på en OBU med satellittmottaker, som kobles til kjøretøyets fartsskriver (Tachograf). Avstand registrert i fartsskriver sjekkes mot OBUens satellittmottaker. Ved

eventuell krysning av landegrensen blir kilometerregistreringen slått på og av med støtteutstyr (DSRC) installert på veikanten.

I Sveits er OBUen gratis tilgjengelig for kjøretøyets eier, men det er en installasjonskostnad på €300 - €700 per enhet for kjøretøyeier dersom denne ønsker en integrert fastmontering hos autorisert verksted. Den kan også festes til vindusruten av kjøretøyeier selv. Kjøretøyeier mottar et såkalt smartkort, unikt utstedt for det aktuelle kjøretøyet, og må rapportere utkjørt avstand én gang i måneden ved å sette smartkortet inn i OBUen, som kopierer alle lagrede data og sender inn rapporten elektronisk. Informasjonen behandles deretter av innkrevingsmyndigheten og en faktura tilsendes kjøretøyets eier.

For innenlandske kjøretøy er OBUen obligatorisk, mens det er frivillig for utenlandske kjøretøy. Utenlandske kjøretøy må alternativt kjøpe et kjøretøyspesifikt ID-kort på spesielle terminaler ved landegrensen. Kortet inneholder internasjonalt registrerte kjøretøyopplysninger og betalingsinformasjon. Ved innkjøring til landet må føreren stoppe ved en spesiell terminal og registrere måleposisjon, kjøretøyvekt og eventuelt tilhenger. Føreren får da en kvittering som bekrefter registrering. Når kjøretøyet forlater landet må sjåføren ved landegrensen vise en kvittering for den nåværende måleposisjonen. Med et registrert kontonummer må betalingen gjøres opp elektronisk ved hjelp av debet-, kreditt- eller drivstoffkort, eller kontant, før kjøretøyet får lov til å krysse grensen.

6.3.2 Tyskland

Det tyske systemet er basert på satellittposisjonering og DSRC. Det tyske selskapet Toll Collect låner ut OBU til bruk i tunge kjøretøy vederlagsfritt, men det er ikke obligatorisk med OBU hverken for innenlandske eller utenlandske kjøretøy. Likevel er over én million kjøretøy utstyrt med OBU fra Toll Collect. OBUen produseres av flere ulike selskaper, men i henhold til samme spesifikasjon.

Sjåføren må kalibrere OBUen før hver reise. Alle endringer i veiprisingssystemet, for eksempel internasjonale og lokale endringer i gebyrnivåer eller i veinettet lastes kontinuerlig ned til OBUen. Under kjøring registrerer OBUen hvorvidt kjøretøyet befinner seg på en avgiftsbelagt seksjon av veinettet, ved hjelp av satellittposisjonering. Den har all nødvendig grunnlagsinformasjon for å beregne veiprisen, for eksempel informasjon om kilometersatser, bilens avgasstandard og antall aksler, og summerer fortløpende veiprisen som skal betales. Beløpet sendes så til innkrevingsmyndigheten via mobilnettet. All innsamlet informasjon kan kun brukes til fakturering i veiprisingssystemet. Ingen informasjon blir gitt til andre aktører, for eksempel myndigheter som vil undersøke kriminalsaker.

I tillegg til satellittkommunikasjon inneholder OBUen også en komponent for kommunikasjon med styresystemet og såkalte «beacons» som støtte for satellittposisjonering. «Beacons» er til for å «hjelpe» GPS-en. Dette grensesnittet er basert på DSRC, som også benyttes for håndhevelse og kontroll.

De som ikke har OBU i kjøretøyet må kjøpe en rutebillett på internett eller på en av de 1100 dedikerte terminalene i Tyskland og nabolandene. Ved kjøp av en rutebillet må informasjon om kjøretøyet og den planlagte ruten angis, før veiprisen blir beregnet og kan betales.

6.3.3 Belgia

Det belgiske systemet er basert på satellittposisjonering og DSRC, som det tyske. Alle kjøretøyene må være utstyrt med en godkjent OBU, og så langt vi erfarer er det ingen andre tilbudte løsninger for bruk av avgiftsbelagt veinett. Det er for tiden to tjenesteleverandører, Satellic (hovedleverandør) og Axxès.

OBUen mottas og installeres på et av mange servicepunkter ved blant annet landegrensen, ved havner, og på utvalgte bensinstasjoner og parkeringsplasser. Den installeres i frontruten og drives av 12-volts uttaket. OBUen fra hovedleverandøren Satellic installeres mot et depositum på €135 per enhet, som refunderes hvis enheten returneres i ubeskadiget tilstand.

Ved hjelp av satellittposisjonering avgjør OBUen om kjøretøyet befinner seg på avgiftsbelagt vei. I Satellic sin løsning sammenlignes satellittposisjonene med et oppdatert kart som lastes ned i OBUen. I Axxès sin løsning skjer matchingen i stedet mot et kart i selskapets servere. Veiprisen beregnes og avkreves bruker av det belgiske selskapet Viapass, som har overoppsyn med veiprisingssystemet. Både forskudds- og etterskuddsbetaling er mulig, med debet-, kreditt- eller drivstoffkort, samt kontant eller ved bankoverføring.

Systemløsningen har også et DSRC grensesnitt som brukes for kontroll. Det finnes blant annet en rekke portaler på motorveiene som er utstyrt for å lese av siste passering og eventuelt ta bilde av kjøretøyet forfra og fra siden dersom man ikke får signaler fra OBUen (sannsynligvis fordi den ikke er installert) eller at bruker har deklarert feil antall aksler.

6.4 Systemløsning som er lagt til grunn i den samfunnsøkonomiske analysen

I det følgende redegjør vi for den teknologiske systemløsningen for veiprissystemet som ligger til grunn for de etterfølgende samfunnsøkonomiske analysene. Den tekniske løsningen som er foreslått vil kunne utvides til også å omfatte lette kjøretøy (personbiler). Forslaget til teknisk løsning er lagt opp med hensyn til det EU/EØS-rettslige handlingsrommet som fremkommer av vår juridiske gjennomgang av lovgivningen på området, hvor kapitlene 4.8.3 og 4.10 er av særlig relevans for den tekniske innretningen. Hva gjelder personvern viser vår juridiske gjennomgang i kapittel 5.6.2 at lagring av data utenfor kjøretøyet under de gitte forutsetninger ikke kommer i konflikt med personvernforordningen (GDPR).. En løsning basert på sentral lagring av informasjon utenfor kjøretøyet er i dag i bruk i flere europeiske land, deriblant Tyskland.

6.4.1 Grunnlag for forslaget til systemløsning

Til grunn for forslaget til et veiprissystem for tunge kjøretøy i Norge ligger hovedsakelig systemarkitekturen i nasjonal kjerneløsning for bompengeinnkreving. Denne løsningen skal etter planen innfases i første halvdel av 2020, og er designet for å kunne fungere som et veiprissystem, som beskrevet i kapittel 6.1.

Forslaget er fremkommet ved bruk av følgende vurderingskriterier. Løsningen skal:

- kunne implementeres innen fem år.

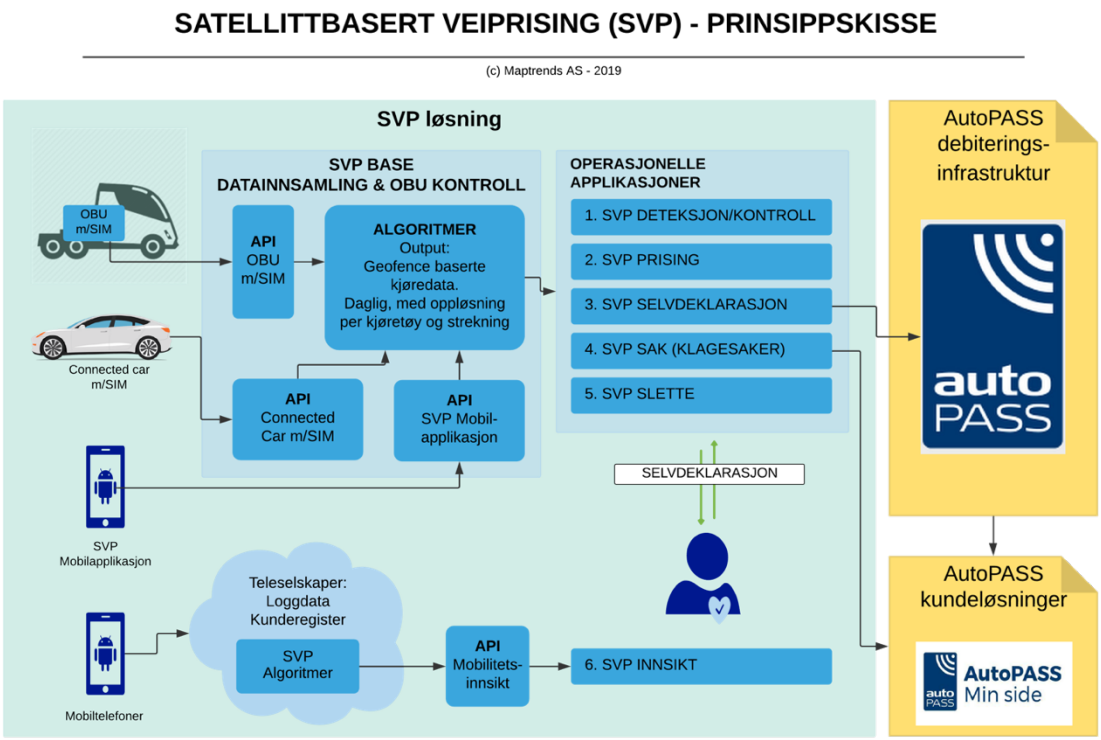
- kunne dekke alle veistrekninger i Norge, også de små.
- baseres på tilgjengelig teknologi og løsninger som realistisk kan tas i bruk i Norge.
- minimere behovet for veikantutstyr utover det som allerede finnes i dag.
- sikre at håndhevelse og kontroll vil oppleves rettferdig av brukerne, og skape tillit til veiprisingssystemet.

6.4.2 Systemarkitektur

I det følgende redegjør vi for systemarkitekturen i vårt forslag. I henhold til prosjektets rammer og mandat skisserer vi et system på prinsipielt nivå. Som nevnt er forslaget basert på systemarkitekturen i nasjonal kjerneløsning, og er således ikke tenkt som et konkurrerende system. Vi forutsetter at veiprissystemet vil ta i bruk allerede eksisterende og kompatibel systeminfrastruktur i veisektoren (som nasjonal kjerneløsning), og presenterer her en helhetlig, prinsipiell løsningsbeskrivelse basert på dette.

Figur 6.2 nedenfor viser en prinsippskisse for veiprissystemet som ligger til grunn for de samfunnsøkonomiske analysene. Systemet kan som nevnt omfatte lette kjøretøy i fremtiden. I det følgende redegjør vi for de enkelte elementer i prinsippskissen.

Figur 6.2 Prinsippskisse for et satellittbasert veiprisingssystem for tunge kjøretøy i Norge



Kilde: *Maptrends AS*

Hoveddatakilde 1 – Obligatorisk OBU

Øverst til venstre i figuren vises den første av de to hoveddatakildene i veiprisingssystemet. Det er en OBU (On-Board Unit) som fortløpende samler inn data om kjøretøyets veibruk. I vårt

systemforslag er sporingen basert på GNSS-signaler, og OBUen inneholder derfor en satellittmottaker som muliggjør posisjonering av kjøretøyet. Posisjonsdata vil sendes tilnærmet kontinuerlig (hvert sekund) fra OBUen til sentralsystemet SVP BASE, sammen med informasjon om kjøretøykarakteristika som vil inngå i grunnlaget for beregningen av veiprisen, for eksempel tillatt totalvekt, drivstofftype og motorens Euro-klasse. OBUen skal sende dataene gjennom mobilnettet, og vil derfor ha et SIM-kort. Den har også et grensesnitt for DSRC-teknologi for kommunikasjon med veikantutstyr som vil benyttes i veiprisystemets kontrollregime. Dette beskrives nærmere i senere avsnitt. I henhold til krav i det nye EETS-direktivet skal OBUen være kompatibel med satellitt-, mobilkommunikasjons- og mikrobølgeteknologibasert teknologi i bruk i andre EU-/EØS-stater (se kapittel 4.8.3).

OBUen som her foreslås er av en enkel type. Vi legger med det opp til overføring av data fra kjøretøyet til sentralsystemet, hvor dataene prosesseres og veiprisen beregnes. Alternativt kunne man forutsatt at alle beregninger skal gjennomføres i kjøretøyets OBU, og at det kun er en ferdig beregnet veipris som sendes fra kjøretøyet til sentralsystemet for å effektuere debitering. I så tilfelle må OBUen være mer sofistikert enn den vi legger til grunn, og både inneholde veikart som kontinuerlig kan oppdateres, forhåndsdefinerte geofence som angir hvilke prisregler som gjelder for de ulike veiseksjonene [141] og algoritmer for å beregne debiteringsgrunnlaget. Med andre ord må den funksjonaliteten som finnes i et sentralsystem langt på vei plasseres i hver OBU. Selv om dette vil minimere overføringen av data fra kjøretøyet til et sentralsystem vil en slik OBU koste mer å fremstille enn den enkle varianten vi foreslår. Dersom all beregning av veiprisen skal foregå i kjøretøyet vil det etter vår oppfatning dessuten gjøre systemet mer sårbart for juks enn om et minimumsnivå av data sendes til et sentralsystem for videre prosessering. Av disse årsaker forutsetter vi en enkel OBU med dataprosessering i et sentralsystem i vår utredning. Det nye EETS-direktivet presiserer at OBE-utstyret kan benytte egen hardware og software, benytte elementer av annet hardware og software integrert i kjøretøyet eller begge deler. Merk at det som det nye EETS-direktivet definerer som OBE enten kan være en integrert del av kjøretøyet eller være en «løs brikke» slik vi i Norge hittil har vært vant til. Vi legger opp til en OBU som skal monteres som en integrert del av kjøretøyet, for å minimere muligheter for juks og tukling med enheten.

Figuren viser også et personkjøretøy. Dette både for å vise at det tekniske systemet også kan omfatte lette kjøretøy i fremtiden, samt at lastebiler i fremtiden også kan være «connected», og på den måten overflødiggjøre en enkel OBU i kjøretøyet.

I kapittel 4.10 og 4.8.3 konkluderer vi med at et krav om at alle tunge kjøretøy må anskaffe og benytte relevant OBU, herunder alle utenlandsregistrerte kjøretøy, ikke strider mot Norges EØS-rettslige forpliktelser (se nærmere vurdering i nevnte kapittel). Den vurderingen vil i utgangspunktet også gjelde for andre tilsvarende krav om at kjøretøyene må laste ned mobilapplikasjoner eller anskaffe annet mindre teknisk utstyr.

Hoveddatakilde 2 – Mobilapplikasjon

Til venstre i figuren vises den andre av de to hoveddatakildene i veiprisingssystemet. Det er en mobilapplikasjon, som vil håndtere nødvendig selvdeklarasjon av kjøretøykarakteristika som danner grunnlag for veiprisen, men som er variable. Det fremste (og kanskje eneste) eksempelet på dette er

[141] Høsten 2017 gjennomførte Statens vegvesen et demoprosjekt med geofence som nullutslippssone, se https://www.vegvesen.no/fag/trafikk/its/geofence-til-nullutslippssone-demo

antall aksler, som for en trekkbil vil avhenge av antall semitrailere (tilhengere) for den aktuelle turen. I mobilapplikasjonen vil brukeren bli bedt om å angi antall aksler før turens start. Se tyske Toll Collects selvdeklarasjonsløsning for et eksempel på hvordan en slik mobilapplikasjon kan se ut.[142] Mobilapplikasjonen vil forøvrig være plattform for selvdeklarasjon av debiteringsgrunnlaget. Denne selvdeklarasjonen omtales nærmere i et senere avsnitt.

Øvrige datakilder

Utover de to hoveddatakildene kan ytterligere én datakilde benyttes for å bedre den helhetlige styringen av veiprisingssystemet og gi nyttig innsikt på aggregert nivå. Dette dreier seg om mobilitetsdata fra de norske mobilnettene, som vist nederst til venstre i Figur 6.2. Mobilitetsdata fremstilles av analytiske modeller som bruker loggdata fra mobilnettets infrastruktur. Kjøretøyenes posisjon kan ikke bestemmes med særlig presisjon med loggdata, og må estimeres ved bruk av algoritmer. Med slike algoritmer kan dataene likevel gi innsikt i eksempelvis trafikkvolumer og kjøretøyenes gjennomsnittshastigheter over valgte strekninger, og kan således bidra med beslutningsgrunnlag for kortsiktige og langsiktige endringer i ulike komponenter av veiprisen. For å hindre unødvendig deling av loggdata fra teleselskapene foreslår vi at algoritmene kjører på teleselskapenes egne plattformer, slik at veiprissystemet ikke behandler primærdataene, men kun har behov for tilgang til bearbeidede data fra teleselskapene gjennom applikasjonen SVP INNSIKT (nærmere omtalt nedenfor).

Algoritmer

I boksen «SVP BASE» i Figur 6.2 vises det hvordan algoritmer prosesserer rådataene som samles inn fra OBUen og mobilapplikasjonen. Disse algoritmene leverer så prosesserte data til hver av de operasjonelle applikasjonene, i henhold til deres funksjon i veiprisingssystemet. Funksjonen til «SVP BASE» tilsvarer den for «AutoPASS HUB» i nasjonal kjerneløsning, og vi forutsetter her at funksjonen til «SVP BASE» utøves på allerede etablert IKT-infrastruktur i nasjonal kjerneløsning. Det må likevel utvikles nye algoritmer, som nevnt i kapittel 6.1.

Operatørløsning

I et nasjonalt veiprissystem kan det være naturlig med én sentral operatør, sammenlignet med de fem regionale operatørene (bompengeselskapene) som finnes etter bompengereformen. Operatørløsningen i et veiprissystem vil bestå av flere applikasjoner som tjener ulike formål. Disse er vist i boksen «OPERASJONELLE APPLIKASJONER» i Figur 6.2. Dersom det ønskes at dagens regionale operatører fortsatt skal ha en administrativ rolle overfor veiene i sin region, vil de operasjonelle applikasjonene som er vist i Figur 6.2 kunne knyttes til eksisterende operatørløsninger for bompengesystemet for lette kjøretøy ved bruk av API eller ved distribuert adgang.

I det følgende redegjør vi for hver enkelt av de operasjonelle applikasjonene.

- «SVP DETEKSJON/KONTROLL» er en applikasjon hvis primærfunksjon er å samle opp debiteringsgrunnlag for det enkelte kjøretøy. Debiteringsgrunnlaget består av hvilke strekninger som er utkjørt, til hvilken tid. Oppsamlingen baseres på posisjonsdataene behandlet i SVP BASE. Tett knyttet til deteksjon av veibruk er kontroll av brukerne. Applikasjonen har derfor en

[142] Se https://www.maut.toll-collect.de/ui/web/#/home

sekundærfunksjon gjennom å skape et statistisk informasjonsgrunnlag til planlegging og analyse av veikontroll. Grunnlaget kan bestå av statistikk over andelen tunge kjøretøy med installert og påslått OBU som passerer gjennom landets bomstasjoner. Dette vil gi grunnlag for prioritering av strekninger for manuelle kontroller og gi indikasjoner på om kontroller på gitte strekninger over tid øker etterlevelse ved at andelen passeringer uten fungerende OBU reduseres. Bomstasjonene vil uansett opprettholdes all den tid lette kjøretøy ikke omfattes av veiprissystemet, og vil kunne tjene som en sentral del av kontrollregimet dersom veiprissystemet utvides til også å omfatte lette kjøretøy og portalinfrastrukturen ikke lenger skulle trenges til bompengeinnkreving, gjennom utnyttelse av oppsettet for DSRC-kommunikasjonen som ligger i dagens bomstasjoner. Dette kommer vi nærmere tilbake til i eget avsnitt om kontroll nedenfor. Applikasjonen vil også gi kontrollpersonell online tilgang til veibrukshistorikk for det enkelte kjøretøy, som ikke enda er slettet på det tidspunkt kontrollen foretas.

- «SVP PRISING» er en applikasjon som inneholder gjeldende kilometerpriser for enhver veiseksjon i det avgiftsbelagte veinettet, og beregner veiprisen for den aktuelle turen basert på turens lengde, tidspunkt på døgnet og kjøretøyets karakteristika.
- «SVP SELVDEKLARASJON» er en applikasjon som gir brukeren mulighet til å bekrefte debiteringsgrunnlaget som hentes fra «SVP DETEKSJON/KONTROLL» og den samlede veiprisen som vil avkreves for turer over et visst tidsrom beregnet i SVP PRISING. Så snart grunnlaget er deklarert sendes det til debitering gjennom AutoPASS-systemets betalingsinfrastruktur, som vist tiol høyre i Figur 6.2. Applikasjonen kan også brukes til å forelegge bruker varsler om, eller grunnlag for sanksjon for, manglende eller ikke-fungerende OBU, som bruker selv må bekrefte eller på annen måte motbevise før en sanksjon kan effektueres. Dette kommer vi nærmere tilbake til i eget avsnitt om kontroll nedenfor.
- «SVP SAK» vil håndtere klagesaker og tilby brukerstøtte. I et veiprissystem vil en bruker kunne ha behov for brukerstøtte og saksbehandling både før, underveis og etter en gitt tur, og vil således ikke være kronologisk begrenset av plasseringen i Figur 6.2. Det vil i alle tilfeller være naturlig at applikasjonen er knyttet til «SVP BASE» slik at saksbehandler har tilgang til aktuelle kjøredata. Vi forutsetter her bruk av et standardisert saksbehandlingssystem og legger til grunn at allerede eksisterende kundeløsninger i AutoPASS-systemet kan benyttes.
- «SVP SLETTE» er en dedikert applikasjon for å sikre at lokasjonsdata for kjøretøy slettes i henhold til gjeldende regelverk. Dette vil i alle tilfeller måtte være etter at gjeldende klagefrist for debitering er utløpt. Vi forutsetter videre at eventuelle konflikter med gjeldende regler for lagring av regnskapsopplysninger over tid kan løses ved tilpasninger i regelverket.
- «SVP INNSIKT» er en applikasjon som vil produsere innsikt i trafikken på aggregert nivå ved å kjøre algoritmer på loggdata fra teleselskapene. Dette kan eksempelvis inkludere innsikt i trafikkvolum, variasjon i volum over tid og kjøretøyenes hastigheter på gitte strekninger. Slike mobilitetsdata kan gi grunnlag for beslutninger om fremtidig prising av gitte veistrekninger og gi verdifull informasjon i forkant av nye utbyggings- og utbedringsprosjekter på vei. Loggdata fra teleselskapene vil ikke ligge til grunn for selve debiteringen i veiprissystemet, men vil med dette gi innsikt i trafikken basert på aggregerte, anonymiserte data for all veibruk uten å benytte data fra OBUen i det enkelte kjøretøy. Innsikten kan utnyttes av beslutningstakere til å justere prisene i veiprissystemet over tid. Det kan også gjennomføres prediksjoner av endringer i trafikkmønstre ved endringer i priser for ulike veiseksjoner, basert på prishistorikken i veiprissystemet og trafikkdataene utledet fra teleselskapenes loggdata. For å minimere delingen av primærdata forutsetter vi at algoritmene kjører på teleselskapenes plattformer, men at veiprissystemet får

tilgang til de bearbeidede dataene for å kunne gjennomføre nevnte prediksjoner. En slik behandling av loggdata på teleselskapenes plattformer, og senere deling med veiprissystemet, må etter vår oppfatning måtte pålegges i forskrift eller gjennom annet pålegg.

Nærmere om kontroll av brukere av veiprissystemet

For å kunne gjennomføre kontroll av kjøretøy som skal debiteres i veiprissystemet foreslår vi en kombinasjon av automatiske og manuelle kontroller. I prinsippet kan man designe et kontrollregime som i praksis umuliggjør unndragelse av kostnaden for bruk av vei, men et slikt regime vil bli svært kostnadskrevende. I forslaget har vi lagt vekt på at regimet skal være effektivt, og dermed uten unødvendig høye kostnader, og svare til et hensiktsmessig kontrollnivå. Det innebærer at det legges opp til tilstrekkelige kontroll- og sanksjonsrutiner til at brukerne skal få tillit til veiprissystemet.

De automatiske kontrollene gjennomføres i eksisterende bomstasjoner, som bruker DSRC-teknologi for å kommunisere med dagens obligatoriske AutoPASS-brikke for tunge kjøretøy. Med DSRC-grensesnitt i OBUen kan den svare på DSRC-kall fra bomstasjonen dersom det finnes en OBU i kjøretøyet, og denne har strømtilførsel. Det finnes i dag omtrent 250 automatiske bomstasjoner i Norge, spredt utover flere deler av landet. Dette er infrastruktur det er fornuftig å benytte i et kontrollsystem, også dersom lette kjøretøy i fremtiden vil omfattes av veiprissystemet, selv om portalenes innkrevingsfunksjon muligens vil forsvinne.

I dagens AutoPASS-system blir det tatt bilde av kjøretøyets registreringsskilt ved passering uten brikke. Dersom tunge kjøretøy passerer uten fungerende OBU som svarer på DSRC-kall, vil det på samme måte kunne tas bilde av registreringsskiltet, og ANPR-teknologi vil kunne lese registreringsskiltet på bildet. Med oppslag i kjøretøyregisteret kan man identifisere eier av tunge kjøretøy som kjører uten fungerende OBU. I prinsippet kunne man tenke seg at det da automatisk kunne utstedes et overtredelsesgebyr, men det kan problematiseres om det uten videre vil være juridisk gangbart.

Vi er kjent med at artikkel 9(8) i EUs fartsskriverforordning 165/2014 nedlegger forbud mot automatisk sanksjonering av sjåfør eller transportbedrift for overtredelser av kjøre- og hviletidsreglene på grunnlag av data som «fjernoverføres» til kontrollmyndigheten fra kjøretøyet. Etter vår vurdering har imidlertid denne begrensningen i fartsskriverforordningen ikke direkte overføringsverdi til kontrollregimet i et veiprisingssystem. For det første får ikke fartsskriverforordningen anvendelse på kontrollordningen for et veiprisingssystem. For det andre antar vi at hensynene som ligger bak begrensningen i fartsskriverforordningen artikkel 9(8), hvor bakteppet er sanksjoner mot overtredelser av kjøre- og hviletidsbestemmelsene, ikke i samme grad gjør seg gjeldende når det er tale om eventuell fjerninnhenting av data som skal tjene som grunnlag for fakturering av veibrukerne, og/eller som grunnlag for kontroll og håndhevelse av at det aktuelle kjøretøyets bruk av vei omfattet av veiprissystemet faktisk blir registrert, herunder eventuell kontroll med at OBUen ikke er manipulert.

I den grad eventuelle administrative overtredelsesgebyrer skal ilegges automatisk på grunnlag av fjernoverførte opplysninger fra kjøretøyet til kontrollmyndigheten, vil norsk rett uansett stille visse minimumskrav om rettsikkerhetsgarantier. I det minste vil det måtte foreligge en klageadgang. Man kan også tenke seg at transportøren forelegges de aktuelle fjerninnhentede data og gis anledning til å uttale seg før overtredelsesgebyr eventuelt ilegges. Videre viser vi til vurderingene i Samferdselsdepartementets høringsnotat av 13. juni 2014 punkt 2.6. Høringsnotatet gjaldt forslaget om innføring av obligatorisk bompengebrikke for tunge kjøretøy, og punkt 2.6 drøftet om brudd på kravet

skulle sanksjoneres ved et administrativt overtredelsesgebyr. Vi antar at vurderingene og løsningene skissert der, langt på vei vil ha overføringsverdi også til sanksjonering av manglende eller manipulert OBU i et veiprisingssystem.

På denne bakgrunn foreslår vi at veiprissystemet gjennom automatiske kontroller i bomstasjon i første omgang kan varsle kjøretøyeier om manglende eller ikke-fungerende OBU, og at det kan sendes varsel før en eventuell administrativ sanksjon ilegges. Før en sanksjon ilegges vil kjøretøyeier i alle tilfeller bes om å deklarere grunnlaget for sanksjonen gjennom en mobilapplikasjon eller nettside knyttet til selvdeklarasjonsapplikasjonen i veiprissystemet, eller fremlegge dokumentasjon for at sanksjonen er urettmessig gjennom klagehåndteringssystemet.

Som et supplement til automatiske kontroller legger vi til grunn at det skal gjennomføres ulike typer manuell kontroll. Dette fordi tettheten av bomstasjoner som vil utføre automatisk kontroll ikke er høy nok til en tilfredsstillende dekning av det samlede veinettet i Norge, og fordi det vil være behov for å kontrollere mer ved OBUen enn at den responderer på DSRC-kall. Vi foreslår her veikontroller og periodisk kontroll av OBU.

Veikontroller bør samordnes med dagens regime for veikantkontroll. Vi legger her til grunn at kontrollmyndigheten (politiet og/eller Statens vegvesen) tilføres mandat og teknisk utrustning for å gjennomføre kontroll av OBU, i tillegg til de elementer som i dag kontrolleres, slik som førerkortet, etterlevelse av kjøre- og hviletidsreglementet, fartsskriveren mv. Slike kontroller kan gjennomføres på Statens vegvesens kontrollstasjoner, på grenseoverganger og på andre strategiske steder langs veien.

Vi legger også til grunn at det skal gjennomføres periodisk kontroll av OBUen. Slik periodisk kontroll kan utføres i forbindelse med den pålagte årlige kjøretøykontrollen for tunge kjøretøy over 7,5 tonn. Det som vil være aktuelt å kontrollere er blant annet at OBUen fungerer riktig, at den er påført typegodkjenningsmerke og at eventuelle forseglinger på utsiden eller innsiden av OBUen er uskadet, som indikasjon på at forsøk på manipulasjon ikke har funnet sted.

6.5 Kostnadsanslag for ny systemløsning

Videre i dette delkapitlet går vi gjennom kostnadsanslagene for en ny systemløsning. Vurderingen av en ny systemløsning med overgang til et veiprisingssystem som priser de marginale eksterne kostnader (samfunnsøkonomisk riktig prising av transport) er i en tidligfase, eller i tidlig mulighetsstudie. Kostnadsanslagene er i estimatklasse 5, og prosjektet er deretter beskrevet og avgrenset (dvs systemløsning med 0-2 prosent av full definisjon (Finansdepartementet , 2008)). Dette innebærer at det er stor usikkerhet knyttet til kostnadsanslagene.

Vi har følgende kostnadsposter:

- Investeringskostnader (implementeringsfasen)
    - Kostnader over offentlige budsjetter
    - Kostnader for transportørene
    - Omstillingskostnader (f.eks. merkesystem for diesel)
- Kostnader ved ordinær drift
    - Systemkostnader (drift og vedlikehold)

- Kontrollkostnader
- Myndighetskostnader (skatteetaten, SVV, mv)

6.5.1 Investeringskostnader

For offentlig virksomhet vil det påløpe investeringskostnader i en forberedelsesfase og en innføringsfase, samt kostnader ved investeringer i systemutviklingen. Tabell 6.1 nedenfor gir våre anslag for disse, samt potensielle ansvarshavere.

Tabell 6.1 Anslåtte investeringskostnader over offentlige budsjetter. 1000 2019-kroner

Potensiell ansvarshaver	Kostnadspost	Kostnad
Statens vegvesen, Samferdselsdepartementet	Forberedelsesfase	10 000
Statens vegvesen, Samferdselsdepartementet, Politiet, Skatteetaten/Finansdepartementet	Innføringsfase	15 000
Statens vegvesen, Samferdselsdepartementet	Investeringer	25 000
	Samlede kostnader	**50 000**

Kilde: Vista Analyse

I forberedelsesfasen vil det være nødvendig med forstudier og utarbeidelse av kravspesifikasjon for sentralsystemet og kontrollsystemet. Vi anslår disse kostnadene til totalt 10 MNOK, og det kan være naturlig at Samferdselsdepartementet og/eller Statens vegvesen står for dette arbeidet.

I innføringsfasen vil det måtte utarbeides konkrete rutiner for kontroll og utvikles forskrifter som regulerer betaling for bruk av vei gjennom veiprissystemet. Videre må det lages en total kravspesifikasjon for veiprissystemet og gjennomføres anskaffelser for utviklingen av systemet. Her vil det være snakk om en videreutvikling av plattformen for Nasjonal kjerneløsning. Det må også utarbeides informasjonstiltak og -materiell overfor potensielle brukere av veiprissystemet. Vi anslår disse kostnadene til totalt 15 MNOK. Statens vegvesen og/eller Samferdselsdepartementet i samarbeid med Politiet, Skatteetaten og/eller Finansdepartementet vil berøres av dette arbeidet.

Når det gjelder systemutviklingen vil det, som nevnt over, være Nasjonal kjerneløsning som danner utgangspunktet for veprissystemet. Som beskrevet i kapittel 6.1 er Statens vegvesen av den oppfatning at det vil kreve omtrent ett årsverk for å omprogrammere algoritmene i Nasjonal kjerneløsning som i nullalternativet vil håndtere punktbasert, og ikke strekningsbasert, betaling for veibruk. Vi er selv av den oppfatning at det vil kreve mer enn dette for å utvikle de operasjonelle applikasjonene vi ser som nødvendige i et veiprissystem. Vårt beste anslag basert på erfaring med lignende utviklingsprosjekter er at en slik utvikling, gitt det som finnes i Nasjonal kjerneløsning, vil koste 25 MNOK. Til sammenligning anslår den svenske offentlige utredningen på området (SOU 2017: 11) systemutviklingskostnaden til å være 110 MSEK. Summen av våre anslag gir en total investeringskostnad over offentlige budsjetter på 50 MNOK. Vi antar at disse kostnadene vil påløpe over en periode på 2-3 år.

Det vil også påløpe investeringskostnader for transportørene, gitt at disse selv må bekoste anskaffelse og installasjon av obligatorisk OBU. Tabell 6.2 gir våre anslag knyttet til dette.

Tabell 6.2 Anslåtte kostnader for transportørene eksklusive merverdiavgift. 1000 2019-kroner

Kostnadspost	Antall kjøretøy	Kostnad per kjøretøy	Totalkostnad
Anskaffe OBU	70 000	1,5	105 000
Installere OBU i kjøretøy	70 000	4,5	315 000
Samlede kostnader			420 000

Kilde: Vista Analyse

Ifølge SSB var det i 2018 omtrent 72 400 norskregistrerte lastebiler i Norge. Videre viser SSBs anslag for kjøretøykilometer i Norge at omtrent seks prosent av utkjørte kilometer blant lastebiler i 2018 kan tilskrives kategorien «små lastebiler» med tillat totalvekt under 7,5 tonn, som ikke er omfattet av denne utredningen. Basert på dette tallgrunnlaget antar vi at 70 000 norskregistrerte lastebiler må utstyres med OBU. Det er sannsynlig at en del av disse allerede har en OBU knyttet til veiprissystemer internasjonalt, og gitt forutsetningen om kompatibilitet mellom det norske systemet og utenlandske veiprissystemer kan det tenkes at en viss andel av de eksisterende OBUer kan brukes i Norge. Det forutsetter imidlertid at den aktuelle OBUen har satellittmottaker. Vi beholder derfor 70 000 som et øvre anslag for berørte kjøretøy. Vi anslår utviklingskostnaden knyttet til OBUen til 25 MNOK. Dette inkluderer teknisk utvikling, sertifiseringskostnader og tilpasset produksjonslinje hos leverandør. Vi antar videre at utviklingskostnaden og produksjonskostnaden samlet, basert på et marked med 70 000 kjøretøy, vil gi en enhetskostnad på omtrent 1 500 kroner (eksklusive merverdiavgift) for en OBU. Vi anslår derfor totalkostnaden knyttet til anskaffelse av OBU til 105 MNOK.

Videre forutsetter vi at OBUen må monteres på godkjent verksted for å sikre systemets integritet og redusere mulighetene for senere manipulering av OBUen. Vi anslår en kostnad på 4 500 kroner per kjøretøy, basert på priser for verkstedmontering av OBU i Sveits til priser mellom €300 og €700. På dette grunnlag blir anslått totalkostnad for installasjon av OBU på 315 MNOK, og samlede investeringskostnader for transportører er anslått til 420 MNOK.

Det vil også kunne påløpe omstillingskostnader ved innføring av veiprissystemet. En av disse kostnadspostene vil være knyttet til merking av diesel i alternativ 1 i den samfunnsøkonomiske analysen. Det legges der til grunn at gjeldende særavgifter på veibruk avvikles, og erstattes av et veiprissystem. Dette vil medføre at tunge kjøretøy som omfattes av veiprissystemet må kunne fylle diesel uten veibruksavgift, for å slippe dobbeltbetaling av denne. Anleggsdiesel er uten veibruksavgift, men lastebiler med anleggsdiesel (som har fargekode grønn) på tanken, vil bli tatt ved kontroll utenfor Norge. Det er derfor behov for å etablere et nytt dieselprodukt som kun er beregnet for tungtransport, med en annen fargekode enn dagens anleggsdiesel. Det vil da måtte etableres en ny tank og merkesystem på alle terminaler for å kunne håndtere merkingen av det nye produktet og det må bygges ny pumpe på landets utsalgssteder. Tabell 6.3 gir vårt anslag for kostnadene knyttet til slik merking, basert på grunnlagstall fra Drivkraft Norge.

Tabell 6.3 Anslåtte kostnader for omstilling. 1000 2019-kroner

Kostnadspost	Kostnad
Merkesystem for diesel (alle utsalgssteder)	1 650 000
Samlede kostnader	1 650 000

Kilde: Vista Analyse

Totalkostnaden på 1,65 mrd. kroner består av flere delkostnader. Fra grunnlagstallene har vi at det i dag finnes 17 terminaler i landet, med en estimert kostnad på 3 MNOK for hver terminal som skal ha et slikt merkesystem. For at et nytt dieselprodukt skal kunne forsynes på landets stasjonsanlegg, må det klargjøres med pumpe og tank. Det er i dag omtrent 1 600 utsalgssteder, med estimert kostnad på 1 MNOK per utsalgssted for etablering av ny pumpe og tank. Vi har her lagt til grunn at alle utsalgssteder skal tilby dette dieselproduktet. Dersom kun halvparten av alle utsalgssteder skal tilby produktet, reduseres samlede kostnader til omtrent 850 MNOK. Videre reduseres kostnaden til omtrent 210 MNOK dersom det er tilstrekkelig at kun ti prosent av utsalgsstedene skal tilby produktet.

I og med veibruksavgiften i dag (og i nullalternativet) ikke fullt ut dekker de marginale eksterne kostnadene, kan alternativ 1 beregnes med en variant der veibruksavgiften beholdes mens veiprissystemet kun dekker differansen mellom veibruksavgiften og de eksterne marginale kostnadene.

6.5.2 Driftskostnader

Etter at veiprissystemet er utviklet og satt i funksjon vil det påløpe driftskostnader. Disse er knyttet til det tekniske systemet, til kontroll av brukere og til myndighetenes systemadministrasjon, saksbehandling og kundestøtte. Tabell 6.4 nedenfor gir våre anslag for årlige driftskostnader.

Tabell 6.4 Anslåtte årlige driftskostnader. 1000 2019-kroner

Potensiell ansvarshaver	Kostnadspost	Kostnad første år	Kostnad etter første år
Statens vegvesen	Systemkostnader	5 000	
Politiet/Statens vegvesen	Kontrollkostnader	120 000	
Statens vegvesen, Skatteetaten, Domstolene	Myndighetenes kostnader	25 000	
Samlede kostnader		150 000	100 000 til 50 000

Kilde: Vista Analyse

Den tekniske driften av veiprissystemet anslår vi vil koste 5 MNOK per år, som også inkluderer videreutvikling av systemet. Eksempelvis kan Statens vegvesen være ansvarlig for dette. Når det gjelder løpende kontroll av brukere av veiprissystemet vil driftsutgiftene hovedsakelig knytte seg til aktiviteter. For det første vil det være behov for økt bemanning hos kontrollmyndighet, som videre muliggjør en økning i hyppigheten av veikontroller sammenlignet med dagens situasjon. Etter vår oppfatning vil det være behov for en større hyppighet av veikontroller enn i dagens situasjon for å skape tillit til veiprissystemet og en opplevelse av rettferdighet ved at unndragelser av betaling for veibruk blir

vanskeligere enn med dagens kontrollhyppighet. Vi legger til grunn et ressursbehov på 50 MNOK per år, men ressursbehovet er direkte avhengig av kontrollnivået som ønskes, som omtalt i kapittel 6.4. Anslaget er likevel på nivå med den svenske offentlige utredningen på området (SOU 2017: 11). Man kan tenke seg at Politiet og/eller Statens vegvesen vil bli ansvarlige for kontrollregimet. For det andre legger vi til grunn at kjøretøyets OBU skal kontrolleres under den pålagte, årlige kjøretøykontrollen (PKK). Med utgangspunkt i 70 000 norskregistrerte lastebiler, og en antatt merkostnad for PKK på 1 000 kroner per kjøretøy, vil det utgjøre 70 MNOK. Totalt gir dette et anslag for kontrollkostnader på 120 MNOK per år. Vi bemerker at kontrollnivået vil innebære et høyere kontrollnivå enn som er tilfelle i dagens situasjon. Det ligger potensielle besparelser dersom kontroll av kjøretøyets OBU kan samordnes med kontroll av fartsskriver, jf. avsnittet over om innføring av obligatorisk GNNS fartsskriver.

Myndighetens driftskostnader er hovedsakelig knyttet til håndtering av klager og ulike utredninger som blir nødvendige underveis. Vi legger til grunn en årlig kostnad på 20 MNOK for slikt arbeid, og det kan tenkes utført av Statens vegvesen, Skatteetaten og domstolene (for anke av klagesaker). Det vil også være behov for løpende brukerstøtte mot publikum, som vi anslår til 5 MNOK per år. Samlede årlige driftskostnader for berørte parter er dermed anslått til 150 MNOK det første året. Etter første driftsår har vi forutsatt at kostnadene faller som følge av noe dobbeltarbeid i overføringen fra dagens system til nytt system. Vi har forutsatt driftskostnader på 100 millioner kroner andre til og med femte år, mens vi har lagt til grunn driftskostnader på 50 millioner kroner fra år 6 og utover.

Vi har forutsatt at systemet i stor grad bruker det samme kontrollsystemet som i nullalternativet, men at det vil påløpe ekstrakostnader som følge av veiprissystemet kommer til tillegg til dagens innkrevingssystem som vil videreføres for persontransporten. Også i dagens system påløper det kontrollkostnader og klagesaker. Det er i utgangspunktet ikke grunn til å anta det vil påløpe flere klagesaker eller merarbeid for skatteetaten enn dagens system. Når vi likevel har lagt dette inn som en kostnad er dette begrunnet i at det kan påløpe merkostnader i innføringen, og fordi eksisterende system skal videreføres og at kontrollkostnadene som følger med det nye systemet kanskje ikke har en tilsvarende motpost i kostnadsreduksjoner i eksisterende system.

Dersom personbiler også skal over på et veiprisingssystem vil det trolig være grunnlag for større kostnadsreduksjoner for tungtransporten enn det som kan realiseres når eksisterende system skal videreføres.

7 Samfunnsøkonomisk analyse

I dette kapitlet presenteres den samfunnsøkonomiske analysen. Vi starter med en kort presentasjon av hva som forventes å variere mellom alternativene, dvs. hva som påvirkes gjennom tiltaket som analyseres. Vi viser også hvordan de eksterne kostnadene prises i de ulike alternativene, og hvordan dagens bompengefinansiering er håndtert.

Nullalternativet viser utviklingen uten tiltak. Hvor stor effekt som kan forventes av tiltaket, dvs. innføring av satellittbasert veiprising der transportørene blir stilt ovenfor kostnader som gjenspeiler de faktiske samfunnsøkonomiske kostnadene transporten medfører, avhenger av differansen mellom det vi omtaler som riktig samfunnsøkonomisk prising og treffsikkerheten til avgiften i alternativene. Nytten avhenger av hvordan transportørene tilpasser seg til de nye prisene og systemet som innføres. I tillegg til å prise riktig, er det et formål å sikre staten inntekter. Vi har lagt til grunn at det er et mål å sikre at statens inntekter fra tungtransporten ikke reduseres sammenliknet med dagens situasjon. Videre har vi lagt til grunn at ulykkeskostnader inkluderes i veiprissystemet på tross av at det EØS-rettslige bakteppe viser at det er en viss usikkerhet mht. om ulykkeskostnader vil inkluderes i eurovignettedirektivet sin eksterne kostnader-definisjon (jf. kapittel 4).

Gjennomgangen foran viste at tungtransporten betaler en høyere pris enn de samfunnsøkonomiske kostnadene transporten medfører på enkelte strekninger/områder, mens de andre steder ikke dekker de kostnadene transporten medfører (jf. kapittel 3.7). Restriksjonene som legges på prising av dagens bompengeprosjekter har dermed betydning for hvilke nytteeffekter det er mulig å realisere gjennom et veiprisingssystem. Det oppnås størst effekt i bompengevariant iii), dvs. der dagens bompengesystem overføres til et veiprissystem uten pris- eller provenybindinger til enkeltstrekninger/områder.

Samtlige alternativer gir et høyere proveny og samfunnsøkonomisk lønnsomhet enn nullalternativet, og gir også et høyere proveny enn dagens innkreving (summen av veibruksavgift og bompenger). Nytten av et veiprisingssystem som dekker alle kjøretøyene øker etterhvert som en større andel av kjøretøyparken forventes å bli utslippsfri.

7.1 Hva påvirkes i alternativene og hva inngår i analysene?

En innføring av satellittbasert veiprising der formålet er riktig prising av marginale eksterne kostnader, forventes å få konsekvenser for flere aktører og samfunnet forøvrig. Vi går kort gjennom de mest betydningsfulle konsekvensene som kan forventes dersom eksterne marginale kostnader fra tungtransporten prises i et veiprissystem.

Transportører og vareeier

Transportørene påvirkes som følge av endrede transportkostnader. Som vist foran betaler tungtransporten i dag særavgifter og bompenger som langt på vei dekker kostnadene som skal prises gjennom et veiprisingssystem. En riktig prising vil med våre beregninger føre til en svak økning i de gjennomsnittlige transportkostnadene. Større treffsikkerhet i avgiftsutformingen vil føre til at strekninger der transportørene i dag betaler for mye vil bli billigere, mens strekninger der det betales for lite vil bli

dyrere. Endringen vil på marginen vil kunne påvirke transportarbeidet og valg av transportform på ulike strekninger og i byområder. Hvor mye trafikkarbeidet, målt i kjøretøykilometer og tonnkilometer vil påvirkes, avhenger av prisfølsomheten, også omtalt som priselastisiteten.

I hovedberegningene har vi brukt en elastisitet mht. generaliserte kostnader (samlede transportkostnader) på - 0,6 per kjøretøykilometer. Dette tilsvarer resultater fra beregninger med «Samgodsmodellen» som ble gjennomført i forbindelse med den svenske utredningen «Vägskatt» (SOU, 2017:11). Dette tilsvarer at etterspørselen etter godstransport på vei beregnes å være relativt uelastisk.

En internasjonal sammenstilling (de Jong, Schroten, van Essen, Otten, & Bucci, 2010) av et stort utvalg arbeider knyttet til markedet for godstransport oppgir -0,9 som «beste gjetning» på GK-elastisiteten for kostnader per kjøretøykilometer. Studien inneholder et konsistent sett av elastisiteter for godstransport på vei, gjengitt i Tabell 7.1.

Tabell 7.1 «Beste-gjetning» elastisitetsverdier for godstransport på vei

Kostnadsendring	Virkning på		
	Drivstoff-forbruk	**Kjøretøykilometer**	**Tonnkilometer**
Drivstoffpris	-0,3	-0,2	-0,1
Kostnader per kjøretøykilometer		-0,9	-0,6
Kostnader per tonnkilometer			-1,0

Kilde: (de Jong, Schroten, van Essen, Otten, & Bucci, 2010)

Elastisiteten per tonnkilometer og kjøretøykm er vanligvis forskjellige (målt i absoluttverdi). Dette følger av at transportørene kan tilpasse seg med mer last per kjørte kilometer, enten som følge av valg av større kjøretøy og/eller mindre tomtranspart.

Kjøretøykostnadene for tungtransport deles i Statens vegvesens Håndbok V712 Konsekvensanalyser (Statens vegvesen, 2018) inn i distanse- og tidsavhengige kostnader. Våre beregninger baseres kun på kostnader per kilometer som varierer mellom område (storby, tettsted, utenfor tettsted) og tid (rush, utenom rush) som vi, med utgangspunkt i satsene i håndboken, har beregnet til 22,- til 29,- kroner per kilometer eks. avgifter.

Tungtransporten betaler, som vist foran, ikke for sine kostnader fullt ut i dag. Med en riktig prising vil veitransport generelt blir dyrere, selv om kostnadene på enkelte strekninger/områder vil gå ned. Dette vil isolert sett redusere etterspørselen etter vare- og godstransport på vei, og svekke veitransportens konkurransekraft mot sjø- og bane. Det kan også komme vridinger i etterspørselen innad i veitransporten. På noe lengre sikt kan en riktigere prising også få konsekvenser for lokalisering av bedrifter som etterspør transport, valg av produksjonsform og distribusjons- og lagerløsninger.

Mindre lekkasjer gir likere konkurranseforhold

Transporter som krysser grensen har i dag muligheter til å tanke billigere diesel i utlandet før de kjører inn til Norge. Det betyr at de ikke betaler veibruksavgiften som i dag er lagt på diesel. Avgiftene i Norge er høyere enn avgiftene i Sverige (jf.Tabell 3.6), noe som virker inn på konkurranseforholdet

mellom transporter der det er mulig å kjøre på diesel kjøpt i utlandet, og der dette av geografiske og avstandsmessige årsaker ikke er mulig eller hensiktsmessig. Dette kan i enkelte områder, transporttyper og vareproduksjon gi utilsiktede konkurransevridninger. Et veiprisingssystem som er drivstoffuavhengig vil dermed bidra til at transportører og vareeiere i større grad enn i dag konkurrerer på like vilkår. I tillegg sikres staten riktig proveny for de kostnadene tungtransportens veibruk medfører.

Vi har ikke funnet data som har gjort det mulig å estimere lekkasjene som følge av at det kjøpes drivstoff i utlandet innenfor dette prosjektets rammer. Vi har derfor ikke behandlet denne effekten som en prissatt virkning.

Trafikale konsekvenser

Tungtransporten utgjør en liten andel, om lag 4 prosent, av den samlede veitrafikken. Innføring av et veiprissystem som kun er rettet mot tungtransporten vil derfor ha begrensede trafikale konsekvenser. Tungtransporten betaler også i dag en høyere pris gjennom bomringer med tidsdifferensierte takster, og har høye tidskostnader. Et satellittbasert veiprisingssystem gir større muligheter enn dagens system til å prise kø og trafikk utenfor byområder. Dette vil eventuelt kunne gi trafikale konsekvenser, men fremdeles ha begrensede effekter på det totale trafikkbildet.

Over viste vi at vi har tatt utgangspunkt i tungtransportens km-kostnader oppgitt i V712. Det er mulig å gjøre mer detaljerte beregninger der det i større grad skilles mellom tidskostnader og distansekostnader. Tidskostnader er kostnader som løper proporsjonalt med tiden som transportmidlet benyttes, men der avstanden transportmidlet forflytter seg ikke spiller noen rolle. Lønn, kapitalkostnader, årsavgift, forsikring og administrasjon regnes vanligvis som tidskostnader. Distansekostnader inkluderer drift og vedlikehold av kjøretøyet, drivstoffkostnader, rekvisita, dekk og andre kostnader som er proporsjonalt med, eller nær proporsjonalt med utkjørt distanse.

Tids- og distansekostnader for lastebiler er estimert i Grønland (2016). Tidskostnadene for ulike vogntog, lastbiler og godstyper varierer i denne undersøkelsen fra 471 kroner per time til 555 kroner per time. Distansekostnadene varierer fra 3,14 kroner per km til 8,33 kroner per km. Totalkostnaden blir en funksjon av tids- og distansekostnader. Med tidskostnader på om lag 500 kroner per timer er det uavhengig av tidsdifferensierte bomtakster eller veiprising der køkostnader prises, dyrt for transportørene å kjøre på steder og tidspunkter med kø. Tungtransporten har dermed i utgangspunktet sterke insentiver til å kjøre på andre tidspunkt. Dagens tidsdifferensiering i byområdene forsterker dermed et allerede sterkt insentiv til å unngå tider på døgnet med køproblematikk.

I dagens system betaler som vist i kapittel 3.7 tungtransporten mer enn kostnadene ved veibruk i enkelte byområder/strekninger, mens de ikke betaler sine kostnader i andre områder/strekninger. En veiprising med riktig prising vil kunne påvirke rutevalg, transportform, kjøretøy (størrelse), tidspunkt for ulike transporter. I og med tungtransporten kun står for i underkant av fem prosent av veitrafikken, vil eventuelle effekter for valg av tidspunkt for transporten trolig ha svært begrenset virkning for rushtidsavviklingen i byene. Dette både fordi endringene i kostnadene vil være marginale, og fordi det i første rekke er persontransporten og lette kjøretøyer som skaper kø. Uten at personbiler også inkluderes i systemet vil tungtransporten i liten, om noen, grad kunne realisere nytte i form av bedre fremkommelighet.

Klima og miljø

Dagens system der veibruksavgiften ligger på drivstoff, og det i tillegg er innført tids- og miljødifferensierte bompengesatser i en del byområder, gir sterke insentiver til å velge miljø- og klimavennlige alternativer. Ved å la CO_2-avgiften opprettholdes som i dag, beholdes deler av insentivene til å velge nullutslippskjøretøy. En veiprising som tidsdifferensieres og tar hensyn til fart, kjøretidspunkt, drivstofftype og egenskaper med kjøretøyet, vil langt på vei kunne opprettholde dagens insentiver til å velge miljø- og klimavennlige alternativer der dette finnes. Insentivene til å velge nullutslippskjøretøy vil likevel bli noe svekket som følge av at også disse kjøretøyene vil betale for sine marginale eksterne kostnader. SOU (2017:11) har i forbindelse med en vurdering av veiskatt for tunge kjøretøy i Sverige gjennomført beregninger av effekter for kjøretøyparken og overført trafikk til vei og bane av en veiskatt for tunge kjøretøy. De finner en marginal endring på kort sikt, men en noe større overflytting til sjø og bane på lengre sikt. Dette gir positive klima- og miljøeffekter. I og med en riktig prising vil gi høyere gjennomsnittskostnader for veitrafikk enn dagens system, vil noe av de samme effektene kunne forventes i Norge. SOU (2017:11) finner også at veiskatten som er vurdert i Sverige vil gi en overflytting fra mindre biler til større biler, og at insentivene til å bruke tilhenger styrkes. Begge deler har positiv virkning på klima- og miljø. Vi har ikke gjort tilsvarende beregninger. Effektene på dette området avhenger i stor grad av nullalternativet og hvilke kjørtøyskategorier som i størst grad får endrede insentiver.

7.2 Alternativer og føringer for analysen

I tråd med føringene beskrevet i kapittel 1 har vi lagt til grunn at tungtransporten skal bidra med samme proveny til finansiering som i dagens bompengeinnkreving (eventuelt som i nullalternativet). Det innebærer at det er lagt til grunn provenynøytralitet for finansieringsdelen i dagens innkrevingssystem og at systemet for øvrig skal prise de eksterne marginale kostnadene. Som vist i kapittel 3 betaler tungtransporten i dag ikke fullt ut for sine eksterne marginale kostnader slik disse er beregnet. En riktig prising vil dermed gi et høyere proveny enn i nullalternativet. Det er derfor ikke behov for å legge inn et finansieringselement i tillegg for å sikre provenynøytralitet. Dersom det senere er behov for å et finansieringselement i veiprisingen vil systemet kunne brukes til dette. I denne omgang er analysen rettet mot riktig samfunnsøkonomisk prising. Utilsiktede skjevfordelinger i dagens system rettes dermed opp (jf. kapittel 3.7), samtidig som staten sikrer et proveny som reflekterer samfunnets kostnader ved veibruk.

Vi har lagt til grunn at de marginale eksterne kostnadene per km holdes konstant for de ulike kjøretøygruppene, men med en verdijustering i tråd med Finansdepartementets retningslinjer. Dersom de eksterne kostnadene ved veitrafikk faller, eksempelvis som følge av en ytterligere nedgang i antall ulykker og teknologiforbedringer som gir mindre utslipp, veislitasje eller støy, vil provenyet fra en riktig samfunnsøkonomisk prising falle. Det er sannsynlig at ulykkeskostnadene framover vil falle både i nullalternativet og alternativene med veiprising. Dette er en ønsket utvikling, men vil gi lavere proveny fra veiavgifter som priser eksterne marginale kostnader riktig. Om dette da skal kompenseres med et rent fiskalt begrunnet element i veiprisingen, vil være et politisk spørsmål.

I bompengevariant i) og ii) har vi tatt utgangspunkt i at finansieringselement i de ulike bompengeprosjektene skal videreføres som i dag, med et tillegg for marginale eksterne kostnader som ikke prises gjennom andre virkemidler (inkludert bompengeinnkrevingen). Strekninger/bompengeringer der bompengebelastningen i dag er høyere enn det som følger av en samfunnsøkonomisk riktig

prising, vil videreføres med de takstene som følger med bompengevedtaket i de respektive prosjektene. Dersom det for øvrig skal legges til grunn en riktig prising, vil provenyet i disse to variantene bli noe høyere enn ved variant iii) der dagens bompengesystem overføres til et veiprisingssystem. Bompengevariant i) og ii) vil dermed videreføre deler av dagens skjevheter som følge av at tungtransporten på flere av dagens bompengestrekninger betaler opptil det dobbelte av kostnadene ved bruk av den aktuelle veistrekningen (jf. kapittel 3.7.2 og Figur 3.9). Vi har ikke beregnet nyttetapet i disse variantene sammenliknet med variant iii) der dagens skjevheter rettes opp. Disse variantene vil ha noe lavere omstillingskostnader enn bompengevariant iii). Dette er heller ikke hensyntatt i analysene, men trekker i motsatt retning av manglende beregninger av nyttetapet ved at deler av dagens skjevheter opprettholdes.

I bompengevariant iii) har vi tatt i utgangspunktet at de eksterne kostnadene skal prises, og at det samlede provenyet som minimum skal være på nivå med det som kreves inn i dag gjennom særavgifter og bompenger. I og med det samlede provenyet i dag ikke fullt ut dekker de eksterne marginale kostnadene fra tungtransporten, innebærer ikke dette alternativet noe proveny utover det som kommer fra dekning av tungtransportens marginale eksterne kostnader. Denne varianten vil kreve noe mer formelle endringer i regelverk og politiske beslutninger der beslutningsmyndigheten flyttes. Dette er omtalt i avsnitt 1.2.1. I kostnadsanslagene er det tatt høyde for denne type omstillingsarbeid.

Riktig samfunnsøkonomisk prising

I henhold til oppdragsbeskrivelsen skal veiprissystemet gjenspeile de faktisk samfunnsøkonomiske kostnadene transporten medfører så langt dette er mulig. Tabell 7.2 viser gjennomsnittsprisen per km for tunge kjøretøy. Prisen innenfor hver kategori varierer med egenskaper ved kjøretøyet, vekt, drivstoffteknologi, fjæringssystemer, kjøretøytype mv. Klassifiseringen og utformingen i dagens veibruksavgift vil i stor grad kunne videreføres (jf. vedlegg A2), men med et tillegg som sikrer kostnadsdekning og som tar hensyn til veistandard, fartsgrenser, når og hvor det kjøres, kø og lokale utslipp.

Tabell 7.2 Gjennomsnittspris per km i ulike områder

Område/strekningstype	Pris per km	Merknad
Over 100.000, uten kø	6,06	
Over 100.000, med kø	13,35	Beregnet gjennomsnitt innenfor dagens bompengeringer på tidspunkt med kø. Prisen vil variere med reisetidsforsinkelse som følge av kø. Gjelder en liten del av tungtransporten
Under 100.000	4,22	
Spredtbygd	1,85	Det er antatt at om lag 80 prosent av transporten foregår i områder med den laveste km-kostnaden

7.3 Nullalternativet

I de neste avsnittene går vi gjennom nullalternativet som danner sammenlikningsgrunnlaget for den samfunnsøkonomiske analysen. Nullalternativet viser utviklingen framover uten tiltak og er definert og avgrenset i kapittel 1.2. I dette kapitlet redegjør vi for forutsetningene og beregningene som ligger bak nullalternativet. Det vises også til kapittel 3 der dagens innkrevingssystem, beregninger av marginale eksterne kostnader og statens proveny fra særavgifter og bompengeinnkreving gjennomgås.

Nullalternativet tar utgangspunkt i dagens situasjon. Vi starter med å redegjøre for framskrivningen av trafikkvolumer og sammensetningen av kjøretøyparken, før vi viser konsekvensene for statens proveny og de eksterne kostnadene som følger av utviklingen. Vi avslutter gjennomgangen av nullalternativet med å vise nyttetapet i nullalternativet sammenliknet med en samfunnsøkonomisk riktig prising. Nyttetapet i nullalternativet viser potensialet for hvilke virkninger som kan oppnås gjennom alternativene som vurderes. Nullalternativet vises for kjøretøy med tillatt vekt over 7,5 tonn, med en mer sjablonmessig oversikt over et nullalternativ der kun kjøretøy med tiltatt vekt over 12 tonn inngår.

7.3.1 Utvikling i trafikkvolumer og sammensetning av kjøretøyparken

Nullalternativet er basert på et sett av forutsetninger knyttet til utvikling av trafikkvolumer og kjøretøyparkens sammensetning. Det bærende og kritiske forutsetningene retter seg mot:

- Utviklingen i kjøretøyenes sammensetning fordelt på drivstofftyper, kjøretøykategorier (lastebiler, trekkvogner etc.) og størrelse
- Utvikling og fordeling av i kjøretøykilometer for tungtransporten

Vi går kort gjennom grunnlaget for inngangsdataene og forutsetningene på disse to områdene.

Kjøretøyparkens sammensetning

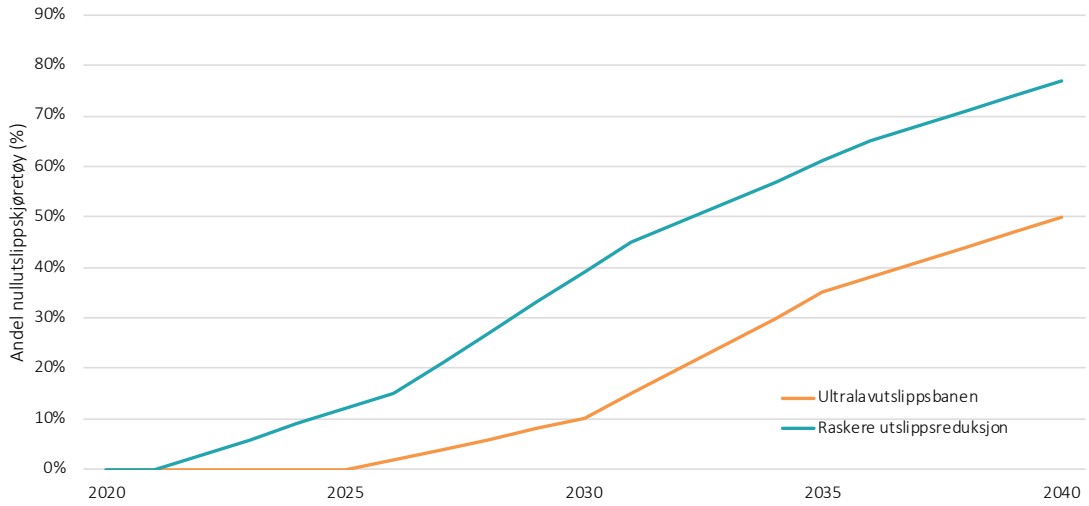
Vi har tatt utgangspunkt i måltallene for utslippsreduksjoner i Vedlegg 1 til grunnlagsdokumentet til Nasjonal Transportplan (NTP) for 2018-2029 (Transportetatene, 2016). For tunge kjøretøy innebærer det konkret at halvparten av de nye lastebilene skal være batteri- eller hydrogendrevne fra 2030. Videre skal andelen hybridiserte nye lastebiler blant alle nye lastebiler som har en forbrenningsmotor øke fra én til 50 prosent fra og med 2018. TØI (2016 a) viser ulike framskrivninger av kjøretøyparken fram til 2050, deriblant en trendbane og en ultralavutslippsbane.

Av framskrivningene i TØI (2016 a) er det derfor ultralavutslippsbanen som samsvarer best med vedtatt politikk på området, og som legges til grunn for våre beregninger av framtidige bompengeinntekter og eksterne kostnader fra tunge kjøretøy. Trendbanen er konstruert ved å forlenge trenden for tilgang og avgang av kjøretøy som kan avledes av bestandstallene for perioden 2010 – 2015 fra kjøretøyregisteret (Autosys), fordelt på drivstofftyper. For tunge kjøretøy innebærer det at trendbanen gir en kjøretøysammensetning fri for nullutslippsalternativer hele perioden. For ultralavutslippsbanen er det bærende premisset at måltallene for utslippsreduksjoner i Nasjonal Transportplan (NTP) for 2018-2029 blir oppfylt. Utviklingen i nullutslippskjøretøy har gått raskere enn trendbanen TØI beregnet (TØI, 2016 a). Observert utvikling ligger nærmere det som omtales som

ultralavutslippsbanen. Denne banen er også i tråd med vedtatt politikk og legges derfor til grunn for vårt hovedalternativ.

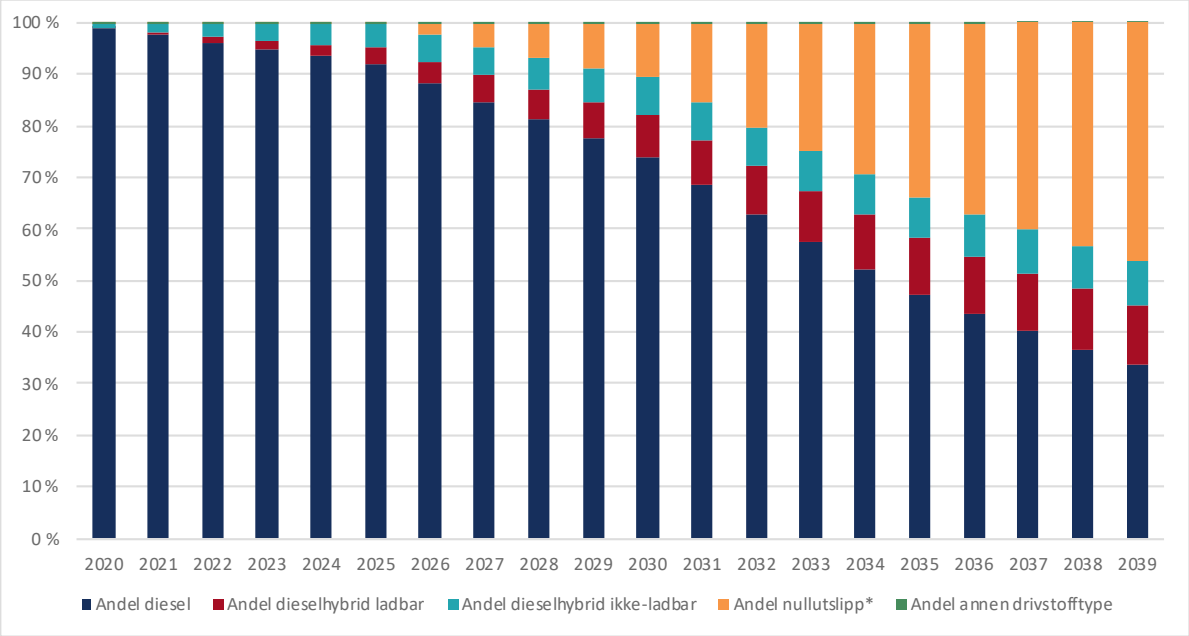
Sammensetningen av kjøretøyparken er en viktig driver for utviklingen i eksterne kostnader, avgiftsinntekter og bompenger. I tillegg til hovedalternativet (ultralavutslippsbanen) viser vi derfor også en mulig utvikling gitt trendbanen og et alternativ basert på raskere innfasing av nullutslippskjøretøy og gjennomfører følsomhetsanalyser for de alternative utviklingsbanene i Figur 7.1 (trendbanen vises ikke idet den forutsetter en neglisjerbar andel tunge nullutslippskjøretøy i hele perioden.

Figur 7.1 Andel tunge nullutslippskjøretøy i ultralavutslippsbanen ((Transportøkonomisk institutt, 2016 a) og følsomhetsanalyse med raskere overgang til nullutslippskjøretøy



Figur 7.2 gir en framskrivning av fordelingen over drivstofftyper i kjøretøyparken for tunge kjøretøy over 7,5 tonn, i perioden 2020-2039 for ultralavutslippsbanen. Fordelingen er basert på framskrivninger av bestanden av tunge kjøretøy over 3,5 tonn for ulike drivstofftyper i TØI (2016 a). For å gjenspeile situasjonen for kjøretøy over 7,5 tonn, som er fokus for denne utredningen, har vi omgjort et lite antall bensindrevne kjøretøy i TØIs tallgrunnlag til dieseldrevne kjøretøy, da bensin som drivstofftype som hovedregel ikke forekommer for lastebiler over 7,5 tonn.

Figur 7.2 Framskrivning av fordelingen over drivstofftyper for tunge kjøretøy over 7,5 tonn i perioden 2020-2039



** Inkluderer batterielektriske og hydrogendrevne kjøretøy. Hydrogen er imidlertid beregnet å være eneste drivstoff i denne gruppen fra og med 2025 (andelen nullutslipp er for liten til å synes i figuren før 2026).*

Kilde: Vista Analyse/TØI (2016 a)

Av Figur 7.2 ser vi at dieselandelen avtar over perioden, fra en helt dominerende posisjon innledningsvis på omtrent 98 prosent til omtrent 33 prosent i 2039. Andelen ladbare dieselhybrider er ventet å vokse over perioden, fra en halv promille i 2020 til snaut 12 prosent i 2039. Ikke-ladbare dieselhybrider er ventet å få en liknende utvikling, fra syv promille i 2020 til drøyt åtte prosent i 2039. Blant drivstofftypene er det nullutslippsalternativene (batterielektrisk og hydrogen) som ventes å øke mest over perioden, fra null i 2020 til drøyt 46 prosent i 2039. I TØIs framskrivninger er det fra 2025 utelukkende hydrogen som utgjør nullutslippskategorien, og følgelig også i Figur 7.2. Andelen andre drivstofftyper (eksempelvis CNG, LPG og biodrivstoff) er ventet å være marginal, og avtar i beregningene fra fire promille i 2020 til 0,6 promille i 2039.

7.3.2 Framskrivning av eksterne kostnader fra tungtransporten

I tillegg til forutsetningene gjengitt i avsnitt 7.3.1 ligger følgende til grunn for vår framskrivning av de eksterne kostnadene fra tungtransporten:

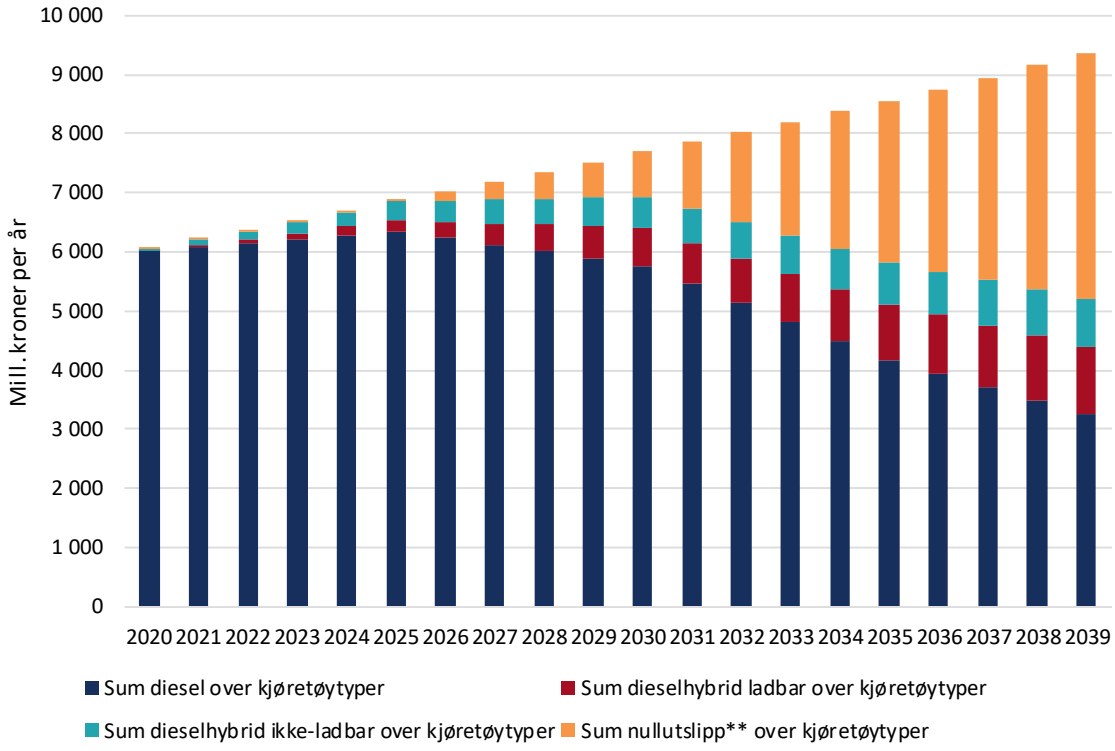
- De eksterne kostnadene er fortløpende justert for en ventet gjennomsnittlig årlig realvekst i BNP per innbygger frem til 2060 på 0,8 prosent (Perspektivmeldingen 2017). Se kapittel 3.6 for en nærmere begrunnelse for denne justeringen.
- Kilometersatser for eksterne kostnader bygger på TØI (2016), med justeringene som er beskrevet i kapittel 3.4. I framskrivningen har vi tillegg lagt følgende til grunn:
  - For *tunge nullutslippskjøretøy* finnes ikke eksplisitte satser, men vi har benyttet satsene for diesel over de ulike vektkategoriene, og trukket fra satsen for utslipp isolert sett, som vist i Tabell 3.1.8.a i TØI (2018). På denne måten får vi tilnærmede marginale eksterne kostnader

for tunge nullutslippskjøretøy, siden forskjellen mellom konvensjonelle kjøretøy og nullutslippskjøretøy hva gjelder eksterne kostnader primært er knyttet til utslippene.

- Det er forutsatt samme fordeling mellom vekt- og kjøretøyklasser som i TØI (2016). Dette er en forenkling begrunnet i at de eksterne kostnadene følger vektklasser.

Figur 7.3 viser framskrivningen av samlede eksterne kostnader for hvert år i analyseperioden fordelt på drivstofftyper (hovedkategorier).

Figur 7.3 Framskrivning av fordelingen av eksterne kostnader over kjøretøytyper* i perioden 2020-2039 (ultralavutslippsbanen)

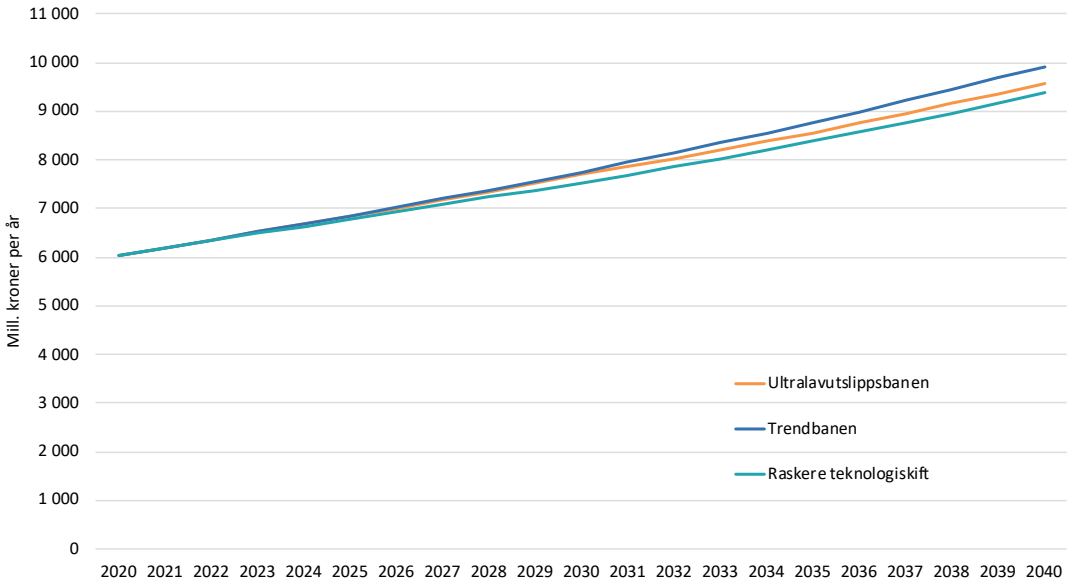


Figur 7.3 viser at de eksterne kostnadene øker gradvis over perioden. Mesteparten av økningen har sammenheng med at det er antatt en gjennomsnittlig trafikkvekst på 1,7 prosent per år, men det er også en økning på noe over 10 prosent i løpet av perioden dersom vi holder antall kjørte kilometer konstant. Det er to andre faktorer som påvirker resultatene i hver sin retning. På den ene siden trekker en gradvis økning av andelen nullutslippskjøretøy (med tilhørende reduksjon av andelen fossile kjøretøy) samlede eksterne kostnader *ned* over tid. På den andre siden trekker forventet høyere verdsetting av eksterne kostnader (knyttet til vekst i BNP per innbygger) samlede eksterne kostnader *opp* over tid (jf. kapittel 3.6 for en nærmere begrunnelse for forutsetningen om økt verdsetting). Totalt sett veier BNP-justeringen tyngst her, og gjør at samlede kostnader øker over tid.

Økte eksterne kostnader på tross av en innfasing av nullutslippskjøretøy forklares ved at forskjellen i eksterne kostnader mellom et dieselkjøretøy og nullutslippskjøretøy primært er knyttet til lokale utslipp (men også til støy, som reduseres noe med et nullutslippskjøretøy), og at utslippskomponenten kun utgjør mindre enn en femtedel av de eksterne kostnadene for et dieselkjøretøy over 7,5 tonn (TØI, 2016) slik at bidraget fra nullutslippskjøretøy til reduksjon av samlede eksterne kostnader over perioden er begrenset. Vi har også justert ned de lokale utslippene per kjørte km (se begrunnelse i avsnitt 3.6.2.

Figur 7.4 viser utviklingen i de eksterne kostnadene fra tungtrafikken gitt ulike forutsetninger om innfasing av nullutslippskjøretøy. Forskjellene mellom alternativene er ikke store. Dette reflekterer at eksterne kostnader knyttet til lokale utslipp fra tungtransporten er beskjedne. CO_2-utslipp prises som i dag, og er ikke inkludert i utslippsberegningene.

Figur 7.4 Framskrivning av eksterne kostnader for perioden 2020-2039. Ultralavutslippsbanen sammenliknet med trendbanen og alternativ med raskere teknologiskift.



7.3.3 Proveny fra særavgifter

I det følgende gjennomgår vi våre framskrivninger av provenyet fra bompenger og avgifter som avkreves tunge kjøretøy med tillatt vekt over 7,5 tonn for nullalternativet over analyseperioden.

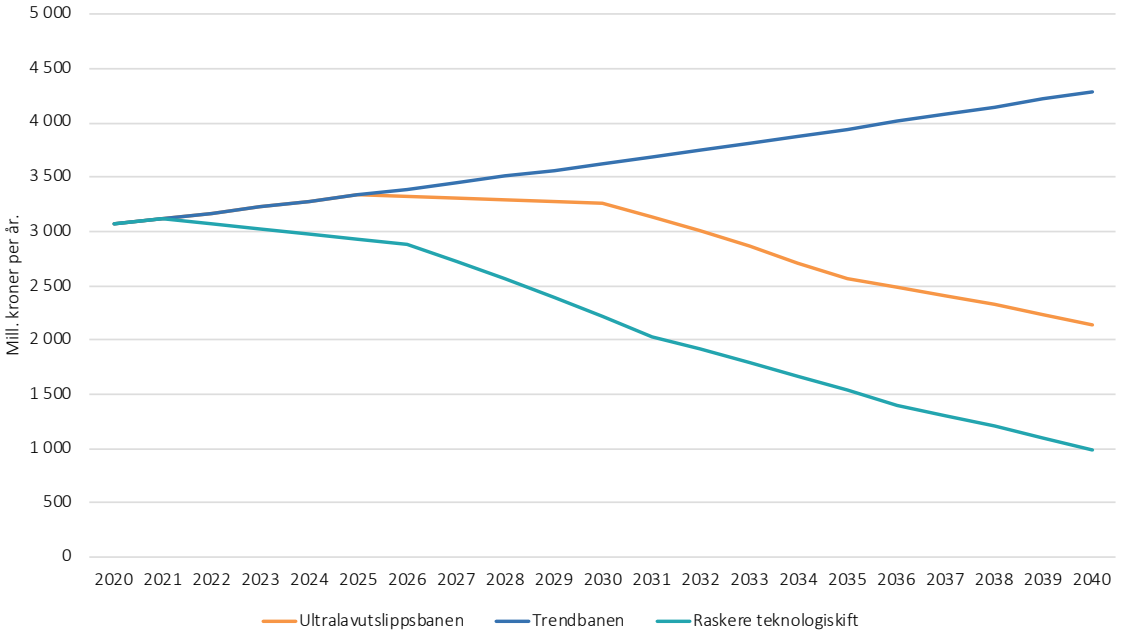
Veibruksavgiften

Nullutslippskjøretøy vil med dagens avgiftsutforming fullstendig fritas for veibruksavgift da denne er lagt på omsetning av fossilt drivstoff. Vi har beregnet samlet proveny fra veibruksavgiften, etter korreksjon for andelen tunge nullutslippskjøretøy, basert på følgende faktorer:

- Antall utkjørte kilometere for godsbiler over 7,5 tonn med drivstofftype autodiesel i 2018, som var 9,16 mrd. ifølge SSB.
- Gjennomsnittlig drivstofforbruk for godsbiler over 7,5 tonn; 3,9 liter per mil. Dette er holdt konstant gjennom hele perioden.
- Veibruksavgiften for autodiesel i 2019.
- Utvikling i andel tunge nullutslippskjøretøy som gitt av «ultralavutslippsbanen» i TØI (2016 a) og som samsvarer med måltall i NTP 2018-20129.
- Det er forutsatt en årlig trafikkvekst på 1,7 prosent i perioden, tilsvarende grunnprognosene i NTP 2018-2029

Figur 7.5 viser beregningen av samlet proveny fra veibruksavgiften for autodiesel tilskrevet godsbiler over 7,5 tonn, justert for utviklingen i bestanden av tunge nullutslippskjøretøy.

Figur 7.5 Samlet proveny fra veibruksavgiften for autodiesel tilskrevet godsbiler over 7,5 tonn, justert for utviklingen i bestanden av tunge nullutslippskjøretøy. Millioner 2019-kroner



Kilde: *Vista Analyse*

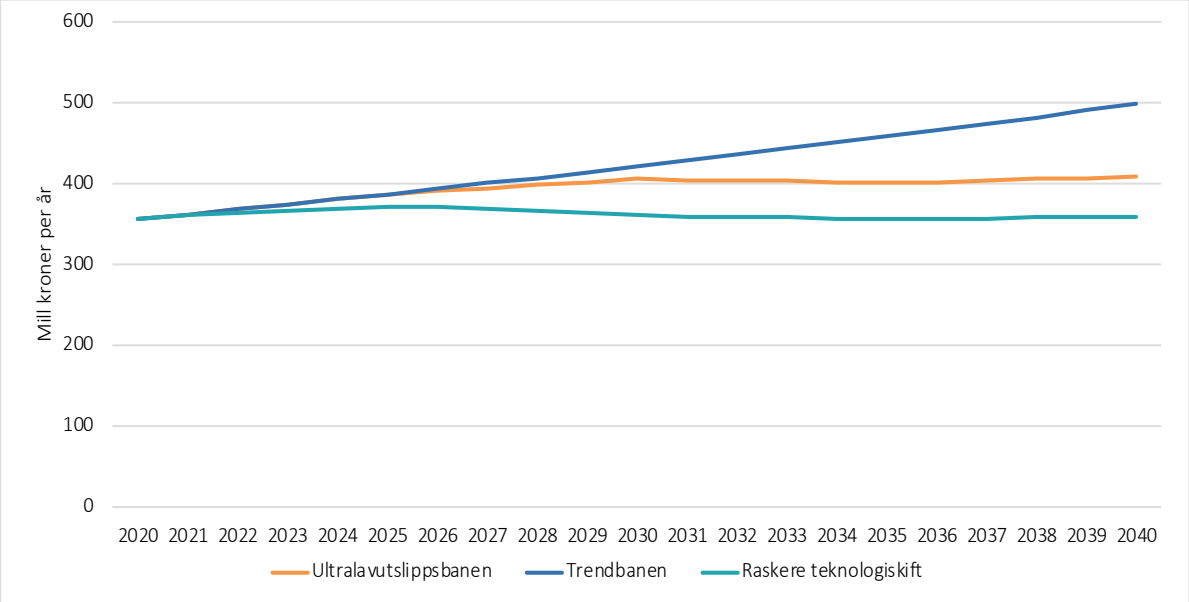
Av Figur 7.5 ser vi at provenyet fra veibruksavgiften i ultralavutslippsbanen faller fra 2025, når andelen tunge nullutslippskjøretøy øker fra null. Fra toppnivået i perioden 2020-2025 til nivået i 2039 er provenyet beregnet å falle fra 3,4 mrd. kroner til 2,3 mrd. kroner. Dette utgjør et provenytap på omtrent 30 prosent. Uten innfasing av nullutslippskjøretøy (trendbanen) vil provenyet øke opp mot 4,5 milliarder kroner per år i 2030, mens raskere teknologiskift vil kunne gi en reduksjon i årlig proveny til ned mot 1 milliard kroner per år i 2040. Sammenholdt med Figur 7.3 finner vi at overgang til nullutslippskjøretøy vil innebære en vesentlig økning i differansen mellom eksterne kostnader og provenyet fra veibruksavgiften (se også Figur 7.8).

Vektårsavgiften

Figur 7.6 viser samlet proveny og provenytap fra vektårsavgiften, justert for utviklingen i bestanden av tunge nullutslippskjøretøy, da disse har fritak for den miljødifferensierte avgiftskomponenten. Framskrivningen forutsetter et konstant 2019-nivå (350 mill. kr.) for provenyet gjennom perioden *før* korreksjon for utviklingen i bestanden av tunge nullutslippskjøretøy. Fordi provenyet de siste ti årene har svingt nærmest syklisk mellom 328 og 359 millioner kroner ifølge Statsregnskapet 2009-2018, vil dette tjene som en forenklet, men ikke urimelig forutsetning.

Vi legger også her til grunn «ultralavutslippsbanen» (TØI (2016 a)) for utviklingen i bestanden av tunge nullutslippskjøretøy, og viser alternative utviklingsbaner basert på langsommere (trendbanen) og raskere teknologiskift innenfor tungtransporten.

Figur 7.6 Samlet proveny og provenytap fra vektårsavgiften, justert for utviklingen i bestanden av tunge nullutslippskjøretøy. Millioner 2019-kroner



Kilde: Vista Analyse

Av Figur 7.6 ser vi at provenytapet fra vektårsavgiften påløper fra og med 2025 med «ultralavutslippsbanen», da andelen nullutslippskjøretøy i bestanden av tunge kjøretøy er beregnet å øke fra null. Når differansen mellom de alternative framskrivingene av kjøretøyparken ikke er større, har dette sammenheng med at nullutslippskjøretøy fortsatt vil avkreves vektkomponenten av vektårsavgiften, som er tyngre enn den miljødifferensierte komponenten.

7.3.4 Bompenger

Takstdifferensiering mellom konvensjonelle kjøretøy og nullutslippskjøretøy, kombinert med en ventet gradvis økning i andelen nullutslippskjøretøy i kjøretøyparken, vil medføre endringer i provenyet fra bompengeordningen i tiden fremover. Ved behandling av Prop. 87 S (2017-2018) ble det vedtatt at gjeldende takstretningslinjer for bompengeinnkreving på offentlig vei skulle endres fra å frita nullutslippsbiler fra å betale bompenger, til at det lokalt kan fastsettes en takst for nullutslippskjøretøy i alle bompengeanlegg. Takstene kan settes fra 0 til 50 prosent av ordinær takst (etter at brikkerabatt er fratrukket). I planleggingen av nye bompengeprosjekter legges det i utgangspunktet til grunn en takst for nullutslippskjøretøy tilsvarende 50 prosent av ordinær takst etter brikkerabatt i takstgruppe 1 (kjøretøy med tillatt totalvekt opp til 3,5 tonn), mens det legges opp til fritak for nullutslippskjøretøy i takstgruppe 2 (kjøretøy med tillatt totalvekt over 3,5 tonn), dersom ikke annet er lokalpolitisk vedtatt. Det kan også fattes lokalpolitiske vedtak om oppstart av innkreving for nullutslippskjøretøy i eksisterende prosjekter.

I bypakker med miljødifferensierte takster, som i Oslo og Bergen, er passeringene priset etter hvilken type bil man kjører. Takstene for nullutslippskjøretøy kan settes til mellom 0 og 50 prosent av takstene for bensindrevne kjøretøy i takstgruppe 1 og i forhold til kjøretøy med Euro VI motorer i takstgruppe 2 (Statens vegvesen, 2018).

Forutsetninger for beregning av proveny fra bompengepasseringer

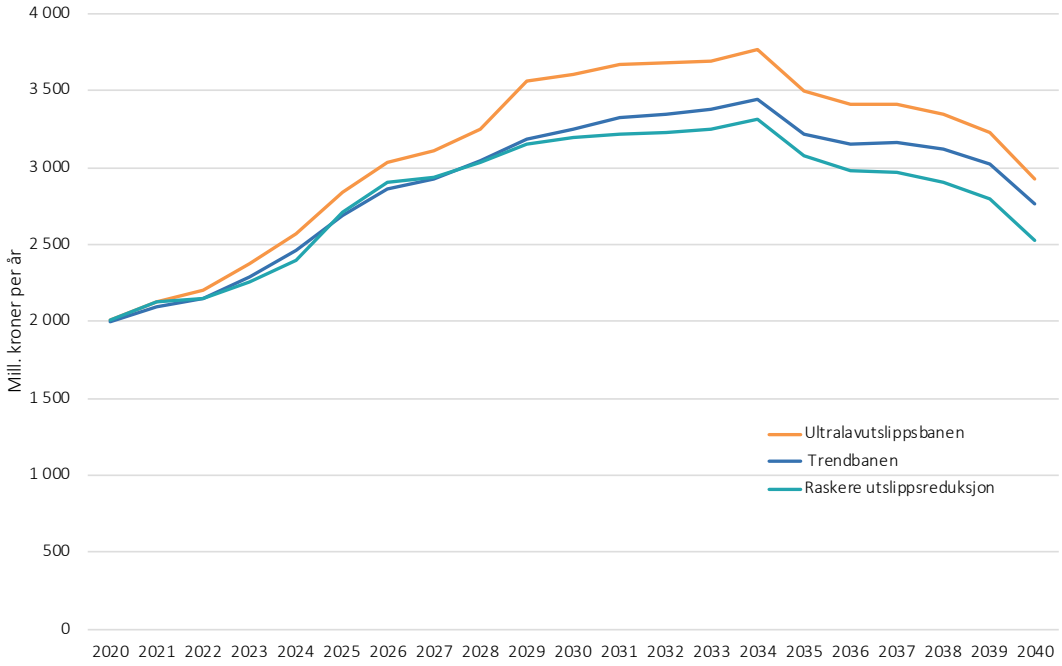
Vi har utarbeidet en framskrivning av samlet proveny fra bompengepasseringer for tunge kjøretøy (takstgruppe 2). Vi bruker følgende forutsetninger i beregningen:

- Gjeldende bomtakster for 2019 for tunge kjøretøy (takstgruppe 2), inkludert eventuell tids- og miljødifferensiering, i alle landets nåværende bomstasjoner. Grunnlagsdata er hentet fra Nasjonal vegdatabank (NVDB).
- Takster i fremtidige bomstasjoner er delt i to grupper:
  - Bomprosjekter med vedtatt bompengeproposisjon per starten av 2019, for hovedfartsårer (prosjekter på E6, E18 og E39).
  - Veiprosjekter hvor utbygging er vedtatt, men bompengeproposisjon ikke foreligger enda, for hovedfartsårer. Her benyttes våre beste anslag for takstene som vil vedtas, basert på eget arbeid med flere av de aktuelle strekningene og foreløpige, offentlig tilgjengelige anslag fra byggherre. Andre, store prosjekter som ligger an til å bli prioritert og påbegynt i siste planperiode for gjeldende NTP (2018-2029), for eksempel E39 Ådland – Svegatjørn (Hordfast), ligger ikke inne grunnet stor usikkerhet knyttet til fremtidige takster og trafikkvolumer.
- Bompengeandelen av taksten på ferjesamband er medregnet.
- Takstgruppe 2 omfatter kjøretøy med tillatt totalvekt over 3,5 tonn, og vil således bety at en viss del av provenyet som her er beregnet stammer fra godsbiler under 7,5 tonn. Det kan tenkes at det i bomringer er en større andel lette lastebiler (3,5-7,5 tonn) blant passeringene i takstgruppe 2, mens det på hovedfartsårer utenfor byområder kan tenkes å være en større andel tunge lastebiler (over 7,5 tonn). Ved hjelp av Statens vegvesens kjøretøyregistreringer bruker vi et anslag for gjennomsnittlig andel av passeringer i takstgruppe 2 utgjort av tunge lastebiler på 64 prosent til å korrigere for dette i beregningen. Anslaget er basert på gjennomsnittlig andel kjøretøy over 7,5 tonn i månedstrafikken for juni 2018 blant registreringspunkter på E6, E18 og E39 utenfor byområde, samt registreringspunkter i Oslo og Bergen byer. Grunnlagsdata er hentet fra Statens vegvesens trafikkregistreringer (trafikkdata.no), for kjøretøylengder over 7,6 meter, som er en typisk grense for tillatt totalvekt under eller over 7,5 tonn.
- Beregningene tar utgangspunkt i trafikkvolumer fra 2018. Disse er dels basert på informasjon fra bomselskapene. Etter bearbeiding omfatter datamaterialet 1,78 millioner bompasseringer per dag, hvorav 0,127 millioner passeringer utgjøres av tunge kjøretøy.
- Beregningene forutsetter implisitt at nullutslippspasseringene fordeler seg jevnt over bomstasjonene etter hvert som innfasingen av tunge nullutslippskjøretøy skrider fram.
- Vi forutsetter fritak for betaling av bompenger for tunge nullutslippskjøretøy (0 prosent av takst for konvensjonelle kjøretøy), jfr. mulighetsrommet gitt i Prop. 87 S (2017-2018) inntil andelen passerer 10 prosent av de tunge kjøretøyene (anslått til 2030 med ultralavutslippsbanen).
- Beregningen tar høyde for bomprosjekter som fortløpende blir nedbetalt i perioden og for nye hvor innkreving starter opp.
- Gjeldende takstvedtak gjør at forholdet mellom takster for tunge kjøretøy og takster for lette kjøretøy påvirkes av forholdet mellom andelen tunge og lette nullutslippskjøretøy. Raskere innfasing av lette nullutslippskjøretøy enn tunge nullutslippskjøretøy bidrar til økte gjennomsnittstakster for tunge kjøretøy.

Beregnet proveny fra bompengepasseringer i nullalternativet

Figur 7.7 viser beregningen av samlet proveny fra bompasseringer med tunge kjøretøy over 7,5 tonn i takstgruppe 2 gitt Ultralavutslippsbanen og alternative utviklingsbaner for innfasing av nullutslipps-teknologi for tunge kjøretøy.

Figur 7.7 Samlet proveny fra bompasseringer med tunge kjøretøy over 7,5 tonn. Millioner 2019-kroner



Kilde: *Vista Analyse*

Av Figur 7.7 ser vi for det første at samlet proveny i alle alternativ øker betydelig i årene framover mot 2030 og vil, i alle alternativ, holde seg på et høyt nivå fram til 2035. Flere forhold bidra til dette:

- Generell trafikkvekst,
- Nye bompengeprosjekter som gjør at en økende andel av tungtransporten må betale bom-penger og
- Økte takster for tunge kjøretøy i nye prosjekter (særlig utenfor tettsteder).

Fra 2030 reduseres samlet proveny som følge av at flere bompengeprosjekter blir nedbetalt samtidig som tilfanget av nye bomprosjekter begrenser seg til de som er kjent på nåværende tidspunkt.

Av figuren går det fram at beregnet proveny er høyere med ultralavutslippsbanen sammenliknet med alternativene som gir raskere og langsommere (trendbanen) overgang til nullutslippsteknologi innenfor tungtransporten. Dette skyldes at forskjellen i andel nullutslippskjøretøy mellom tunge og lette kjøretøy og evt. fritak for bompenger for nullutslippskjøretøy, påvirker hvor stor andel av det samlede bompengeprovenyet som belastes tunge kjøretøy. Denne forskjellen er større i ultralavut-slippsbanen enn i trendbanen (forutsatt trendbanen også for lette kjøretøy) og alternativet med ras-kere utslippsreduksjon (hvor vi har lagt til grunn ultralavutslippsbanen for lette kjøretøy).

I beregningene har vi forutsatt at tunge nullutslippskjøretøy betaler bompenger (med 50 prosent rabatt) fra det tidspunkt andelen tunge nullutslippskjøretøy på nasjonalt nivå passerer 10 prosent. I ultralavutslippsbanen inntreffer dette i 2029, med «raskere teknologiskift» i 2025. Innføringen av betaling gir i begge tilfeller et hopp i betalte bompenger for tunge kjøretøy.

Usikkerhet

Det er grunn til å peke på at framskrivingen av bompengeinntekter inneholder betydelig usikkerhet. For det første er det prosjekter under planlegging som vil kunne bidra til høyere bompengenivå utover i perioden. Videre har vi lagt til grunn at andelen nullutslippskjøretøy er den samme uavhengig av bompengenivå. Erfaringer fra innfasingen av nullutslipps personbiler viser at strekninger med høyt bompengenivå gir sterke insentiver til anskaffelse av nullutslippskjøretøy, det er rimelig å anta at tilsvarende vil gjelde også for tunge kjøretøy.

7.3.5 Oppsummering: Eksterne kostnader og proveny i Nullalternativet

I det følgende oppsummerer vi framskrivningene av de eksterne kostnadene og provenyet tilknyttet elementene som skal flyttes til veiprissystemet i de ulike analysealternativene (se Tabell 1.1). Oppsummeringen gjelder «Ultralavutslippsbanen» som reflekterer målene i NTP og som er vårt hovedalternativ.

Tabell 7.3 viser våre framskrivninger av samlede eksterne kostnader hvert femte år i analyseperioden.

Tabell 7.3 Samlede eksterne kostnader fra tunge kjøretøy over 7,5 tonn fordelt på kjøretøy- og drivstofftype (2020-2039), uten klimaeffekter. Millioner 2019-kroner

	2020	2025	2030	2035	2040
Lastebil (tillatt vekt 7,5-12 tonn)	152	172	193	213	233
Lastebil og trekkbil (tillatt vekt over 12 tonn)	5 898	6 680	7 504	8 347	9 130
Samlede eksterne kostnader	6 050	6 852	7 696	8 560	9 576

Kilde: Vista Analyse

Av Tabell 7.3 ser vi at samlede eksterne kostnader er beregnet å øke fra 6 mrd. 2019-kroner i 2020 til 9,6 mrd. 2019-kroner i 2040.

Tabell 7.4 nedenfor viser våre framskrivninger av provenyet for hvert femte år i analyseperioden 2020 til 2040. Til grunn for framskrivningene ligger alle kjente bomprosjekter (også de som ikke har bompengeproposisjon primo 2019 med unntak av et par prosjekter som ligger svært sent i perioden), samt forutsetninger om konstant 2019-realnivå på både veibruksavgift og vektårsavgift.

Tabell 7.4 Framskrivninger av provenyet fra elementene som skal flyttes til veiprissystemet i analysealternativene. Millioner 2019-kroner

	2020	2025	2030	2035	2040
Bompenger	2 005	2 839	3 606	3 496	2 929
Veibruksavgift	3 062	3 332	3 262	2 563	2 145
Vektårsavgift	356	387	406	400	409
Samlet proveny	**5 423**	**6 538**	**7 274**	**6 460**	**5 483**

Kilde: Vista Analyse

Av Tabell 7.4 ser vi at provenyet vil øke med nærmere 1,8 mrd. kroner i perioden fram til 2030 for deretter å reduseres betydelig til omtrent 5,5 mrd. 2019-kroner i 2040.

Vi ser av tabellene at gapet mellom samlede eksterne kostnader og provenyet fra veibruksavgiften som skal prise disse kostnadene øker kraftig den neste tyveårsperioden. Treffsikkerheten for dieselkjøretøy vil være på samme nivå som i dagens situasjon (jf. kapittel 3.7), mens nær halvparten av kjøretøyene ikke vil betale for kostnadene ved veibruk. Nullutslippsbiler vil ha noe lavere kostnader enn dieselkjøretøy, men ulykkeskostnader, slitasje og køkostnader vil være på om lag samme nivå som for tilsvarende dieselkjøretøy.

Selv når bompenger og vektårsavgift inkluderes, er ikke samlet proveny tilstrekkelig til å dekke de eksterne kostnader ved veitransporten. Differansen er beregnet til om lag 630 millioner kroner i 2020 og vil reduseres til under 300 millioner kroner mot 2025 som følge av beregnet økning i bompengeinntekter. Deretter øker differansen kraftig, passerer 1 mrd. kroner per år i 2032 og 4 mrd. kroner per år i 2040.

7.3.6 Nyttetap sammenliknet med samfunnsøkonomisk riktig prising

Netto nyttetap knyttet til avvik mellom faktiske kjørekostnader og samfunnsøkonomisk riktig veiprising består av tre elementer:

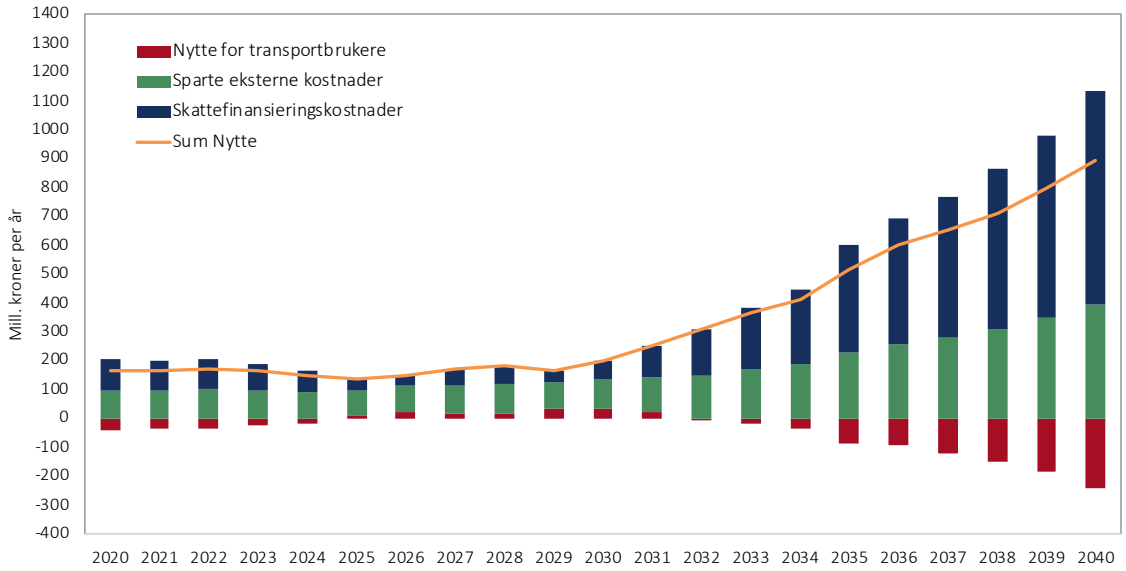
1) Transportørenes nyttetap knyttet til ineffektiv ressursbruk (tungtransport er billigere eller dyrere enn optimalt). Størrelsen på nyttetapet avhenger av hvor følsom mengden av tungtrafikk er for endringer i distanseavhengige kostnader, dvs. i hvilken grad ikke-optimale priser påvirker transportørenes atferd. I våre beregninger har vi lagt til grunn at etterspørselen etter transporttjenester endres med 0,6 prosent per prosent endring i samlede tids- og kilometerkostnader for tungtransport og vi legger til grunn at transportørenes nyttetap knyttet til økt eller redusert volum kan beregnes ved volumendring * prisendring * 0,5 («rule of half». Se Vista Analyse (2018) for en nærmere forklaring).
2) Nyttetap knyttet til at eksterne kostnader for transport med tunge kjøretøy er mer omfattende enn den ville vært med samfunnsøkonomisk riktige priser.
3) Skattefinansieringskostnader knyttet til at tungtransporten ikke dekker samfunnets marginale kostnader. Størrelsen på dette nyttetapet bestemmes av forholdet mellom samlede

betalte avgifter og samlede marginale kostnader. I tråd med gjeldende retningslinjer beregnes at skattefinansieringskostnadene til 20 prosent av denne differansen.

En økning i samlede avgifter innebærer også en overføring fra transportører/transportbrukere til offentlig sektor. I en samfunnsøkonomisk analyse er nettoeffekten av dette lik null – og derfor utelatt.

Figur 7.8 viser beregnet utvikling i årlig nytte ved å erstatte bompenger og veibruksavgift med et veiprisingssystem med samfunnsøkonomisk riktig priser. De første årene er beregnet nytte i størrelsesorden 150 mill. kroner per år, med en svakt fallende tendens. Fra 2026 beregnes en økning i årlig nytte, og fra 2031 øker nytten raskt og netto nytte når 900 mill. kroner per år i 2040. Nytteøkningen ved riktig samfunnsøkonomisk prising, speiler nyttetapet i nullalternativet i dagens innkrevingssystem sammenliknet med en situasjon med riktig prising.

Figur 7.8: Beregnet nytteøking ved samfunnsøkonomisk riktig prising av tungtransport i Nullalternativet. Mill. kroner per år. Nullalternativet med ultralavutslippsbanen.



Innfasingen av nullutslippskjøretøy gir sterkt reduserte bompenge- og avgiftsinntekter i perioden etter 2030, men også færre bomstrekninger og økte eksterne marginalkostnader bidrar til å forklare utviklingen.

Grunnlaget for nytteberegningene

Nytteberegningene er gjennomført for 8 segmenter:

- Storbytrafikk i rushtid med bompenger
- Storbytrafikk i rushtid uten bompenger
- Storbytrafikk utenom rush, med bompenger
- Storbytrafikk utenom rush, uten bompenger
- Trafikk i andre tettsteder, med bompenger

- Trafikk i andre tettsteder, uten bompenger
- Trafikk utenfor tettsteder, med bompenger
- Trafikk utenfor tettsteder, uten bompenger

Vi har beregnet konsekvenser for en gjennomsnittstransport innenfor hvert segment. Dette er en grov tilnærming som dekker over at det kan være store variasjoner i forholdet mellom samlet avgiftsbelastning og eksterne kostnader innenfor det enkelte element og at mange transporter gjennomføres over flere segmenter. Det første forholdet tilsier at samlet nytte undervurderes, mens det andre forholdet tilsier at samlet nytte overvurderes.

Av figuren går det fram at eksterne kostnader reduseres (positiv nytte) i hele perioden, mens transportørenes nytte knyttet til volumendringer samlet er positiv i perioden 2025 – 2030. Dette har sammenheng med at beregnede optimale priser er vesentlig lavere enn beregnet avgifts- og bompengenivå på bompengestrekninger utenfor tettsteder, mens avvikene i motsatt retning gjennomgående er mindre. Nyttetapet ved avvik fra optimale priser firedobles dersom avviket mellom faktisk pris og optimal pris dobles.

7.3.7 Følsomhetsberegninger av beregnet nytte ved riktig prising

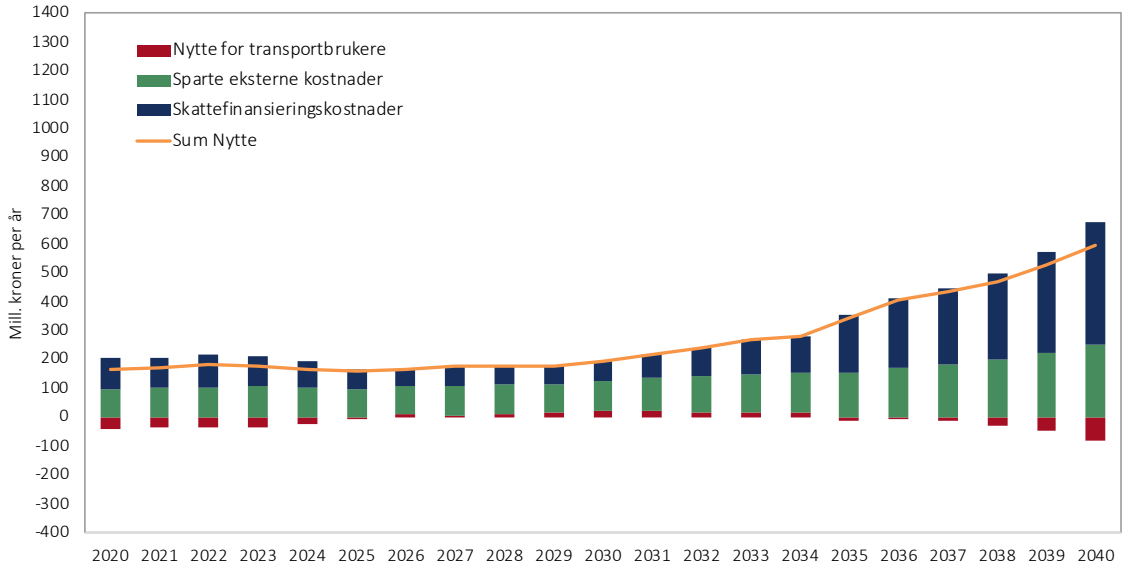
Beregningen foran representerer hovedberegningene. Vi har i tillegg gjort følsomhetsberegninger for de mest kritiske forutsetningene for beregningen av nyttepotensialet ved riktig prising.

Nytteberegninger med raskere og langsommere teknologiskift

Nytten av å erstatte eksisterende avgiftsregime med (optimal) veiprising for tungtransport avhenger i stor grad av takten i overgangen til nullutslippskjøretøy. Vi har gjort følsomhetsberegninger med to alternative forutsetninger om teknologiutvikling; trendbanen og raskere teknologiskiftet.

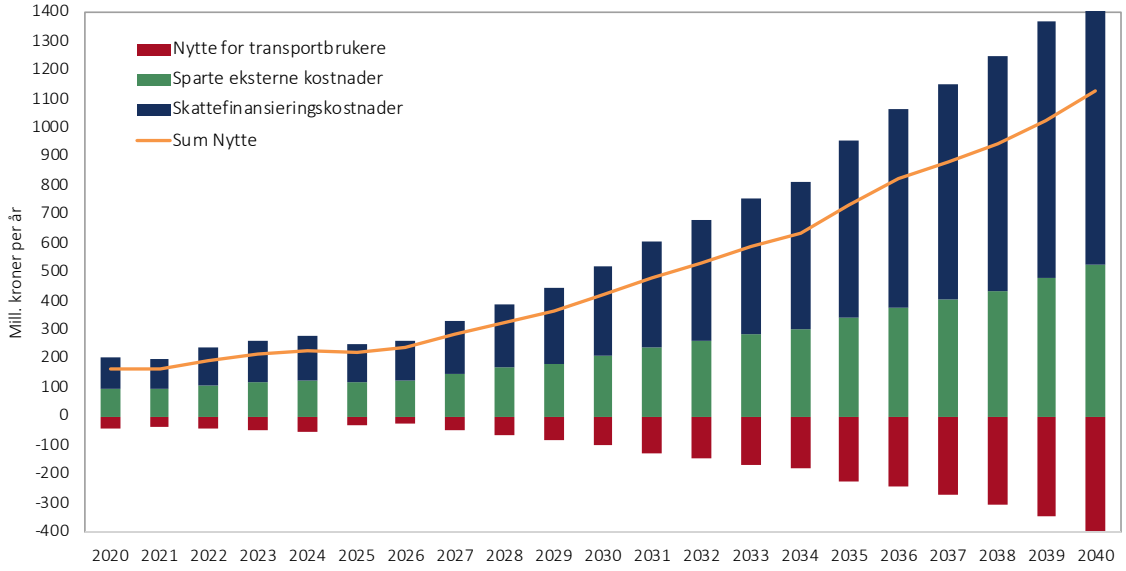
Med det TØI (2018 a) omtaler som trendbanen (Figur 7.9) og som viser en lav utskiftningstakt, holder beregnet nytte seg lengre på lave nivåer og det er først når beregnede bompengeinntekter reduseres (rundt 2035) det er betydelig økning i nytten knyttet til etablering av veiprising for tunge kjøretøy. I 2040 beregner vi en årlig nytte på om lag 600 mill. kroner.

Figur 7.9: Beregnet nytteøking ved samfunnsøkonomisk riktig prising av tungtransport i Nullalternativet- lav utskiftning. Mill. kroner per år. Følsomhetsanalyse basert på trendbanen.



Med en raskere innfasing av nullutslippsteknologi (Figur 7.10) øker også nytten av å innføre veiprising raskere. Netto nytte når 600 mill. kroner per år i 2033 og 1.000 mill. kroner per år i 2037.

Figur 7.10: Beregnet nytteøkning ved samfunnsøkonomisk riktig prising av tungtransport i Nullalternativet- høy utskiftning. Mill. kroner per år. Følsomhetsanalyse basert på raskere teknologiskift.



Følsomhetsanalyser med endrede forutsetninger for andre variable

Beregningene er basert på en vekst i godstrafikken på vei i tråd med forutsetningene i Nasjonal Transportplan (1,7 pst økning per år). Dersom godstrafikken i perioden holdes uendret på 2020-nivå

reduseres nytten av å innføre optimal prising fra ca. 900 mill. kroner per år til ca. 550 mill. kroner per år (ultralavutslippsbanen) i 2040.

Det er lagt til grunn en elastisitet mhp. Generaliserte kostnader på -0,6 i hovedberegningene. Vi har undersøkt konsekvensene av høyere (-0,9) og lavere (-0,3) elastisitet, hvor den høyere elastisiteten reflekterer funn i en internasjonal studie av elastisiteter innenfor godstransport på vei (de Jong, Schroten, van Essen, Otten, & Bucci, 2010), mens alternativet med den mest uelastiske etterspørselen kan tenkes å reflektere situasjoner hvor det ikke eksisterer alternativer til tungtransport på vei.

Samfunnsnytten ved å innføre optimale priser blir noe høyere (+ 40 mill. kroner per år i 2040) dersom etterspørselen er mer elastisk (-0,9) og tilsvarende mindre dersom etterspørsel er uelastisk (-0,3).

7.4 Alternativ 1: Gjeldende særavgifter på veibruk avvikles, og erstattes av et veiprissystem

I dette alternativet avvikles alle særavgiftene for tunge biler. Det er to varianter, Alternativ 1 a der veiprissystemet gjelder for kjøretøy med tillatt totalvekt over 12 tonn, og Alternativ 1 b der veiprissystemet gjelder for alle kjøretøy med tillatt totalvekt over 7,5 tonn. Kostnadene i alternativ 1 a og 1 b vil i store trekk være de samme for offentlige budsjetter, men alternativ 1 a vil omfatte færre kjøretøy og dermed også færre kjøretøy som vil påføres kostnader ved å installere nødvendig utstyr i kjøretøyet. Nytten vil også være noe lavere i alternativ a enn i alternativ b.

Vi starter med alternativ 1 b der alle kjøretøy over 7,5 tonn inkluderes.

Alternativet gir følgende effekter:

- Tunge kjøretøy dekker kostnadene som transporten medfører. Dette gir et mer effektivt system enn dagens system. Systemet er mer fleksibelt, og gir dermed større muligheter til å fastsette samfunnsøkonomisk riktige priser, samt utforme takstsystemer som gir en mest mulig effektiv innkreving dersom det er et politisk ønske å sikre et større proveny fra veitrafikken enn det som følger med prising av marginale eksterne effekter.
- Statens proveny fra avgiftene øker sammenlignet med nullalternativet som følge av større samsvar mellom tungtransportens eksterne kostnader og transportørenes avgiftsbetaling. Dersom veiprising innføres fra 1.1.2026 vil statens proveny øke fra 275 millioner kroner i 2026 til 4 mrd. kroner i 2040 sammenliknet med nullalternativet. Det er da ikke tatt hensyn til lekkasjer som følge av at en del av transportene i nullalternativet bruker diesel kjøpt i utlandet og som dermed ikke betaler veibruksavgift til Norge (jf. neste punkt).
- Økt proveny som følge av at tungtransporten som i dag kjøres på diesel kjøpt i utlandet dekker sine fulle kostnader på linje med øvrige transporter. Dette er en identifisert lekkasjer i nullalternativet, men kostnadene er ikke inkludert i de prissatte virkningene. Dersom Sverige innfører et veiprissystem og fjerner dagens drivstoffavgift, vil det bli enda gunstigere å tanke i Sverige enn det som er forutsatt i nullalternativet. Vi har ikke grunnlag for å estimere provenytapet som følge av at transporter som krysser grensen ikke betaler veibruksavgift på diesel (det er tiltatt å ha med inntil 600 liter per kjøretøy som krysser grensen). Grove overslag tilsier at provenytapet kan ligge mellom 200 millioner og 800 millioner kroner årlig i nullalternativet (jf. kapittel 3.4).

- Økt samfunnsøkonomisk effektivitet som følge av riktig prising på alle strekninger og byområder. Sammenliknet med nullalternativet bidrar alternativ 1 til konkurranse på like vilkår mellom transportører og regioner, noe som kan gi effekter for lokalisering av produksjon, lager og distribusjonssystemer for store transportbrukere. Dette i motsetning til nullalternativet der enkelte strekninger/områder gir en høyere pris for bruk av vei enn det transportbruken medfører, mens andre strekninger/områder gir en lavere pris som gjør at transportørene på langt nær betaler for kostnadene som transporten medfører.

Punktene over gjelder for bompengevariant iii), dvs. at dagens bompenger erstattes av et veiprisingssystem. Det er gjort egne vurderinger med restriksjoner på bompengene i tråd med kravene gjengitt i avsnitt 1.2.1. Restriksjonene bidrar på et generelt grunnlag til lavere nytterealisering.

Videre i dette kapitlet går vi først gjennom beregnet nytte og samfunnsøkonomiske lønnsomhet i alternativ 1 uten restriksjoner på bompengene, før vi gir en vurdering av konsekvensene av de nevnte restriksjonene.

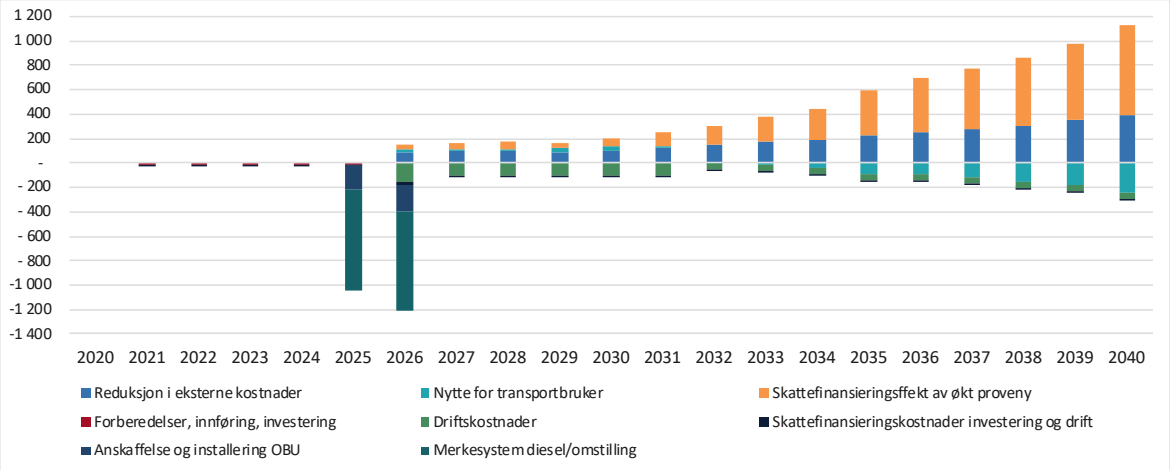
7.4.1 Beregnet nytte og samfunnsøkonomisk lønnsomhet: Alternativ 1 b (kjøretøy med tillatt totalvekt over 7,5 tonn)

Alternativet 1 b realiserer nytten som er vist i Figur 7.8 fra og med år 2026.

I en samfunnsøkonomisk analyse er det kun sparte skattefinansieringskostnader av statens provenygevinster som er relevant. Provenyvirkningene av økte avgiftsinntekter fra veiprisingssystemet sammenliknet med dagens bompengeinnkreving og særavgifter, gir dermed kun en nytteverdi på 20 prosent av provenygevinsten.

Med oppstart av veiprisingssystemet fra 1.1.2026 følger det av Figur 7.10. at tiltaket vil gi en netto nytte for samfunn og trafikanter på 148 millioner kroner i 2026 økende til en årlig nytte beregnet til i 895 millioner kroner i 2040. Transportbrukernes nyttetap som følge av økte transportkostnader er da medregnet. Med kostnadene fra kapittel 6, pluss skattefinansieringskostnad på offentlige utgifter (investering og drift) får vi følgende nytte- og kostnader (prissatte virkninger):

Figur 7.11 Beregnet nytte og kostnader i alternativ 1 b.



Vi ser av Figur 7.11 at beregnet nytte langt overstiger beregnede kostnader etter innføringsfasen er gjennomført. Den store kostnaden i innfasingen er knyttet til innføring av et nytt merkesystem for diesel. Selv med denne omstillingskostnaden får vi en positiv netto nåverdi over prosjektperioden (2020-2040) på drøye 900 millioner kroner.

Tabell 7.5 Beregnet nåverdi i alternativ 1b. Prissatte virkninger. Millioner 2019 kroner

	NNV	Sum	Merknad
Virkninger for samfunn og transportbrukere			
Reduksjon i eksterne kostnader	1 578		
Nytte for transportbruker	-350		
Skattefinansieringsffekt av økt proveny	2 161		
Sum virkning for samfunn og transportbrukere		3 389	(samme som i alternativ 2b)
Anskaffelse og drift			
Forberedelser, innføring, investering	-43		
Driftskostnader	-684		Potensielle samordningsgevinster med eksisterende systemer og læringseffekter er ikke fullt ut tatt ut. Potensial for kostnadsreduksjoner
Skattefinansieringskostnader investering og drift	-145		
Anskaffelse og installering OBU	-326		Øvre estimat
Merkesystem diesel/omstilling	-1 279		Øvre estimat, mulig med forenklinger
Sum anskaffelse og drift		-2 477	
SUM Alternativ 1 b		**912**	

Gevinsten av at grensekryssende transporter betaler veibruksavgift for distansene de kjører med drivstoff kjøpt i utlandet, er ikke beregnet. Statens provenytap som følge av at transport basert på drivstoff kjøpt i utlandet ikke betaler veibruksavgift, kan i til en viss grad forsvare en omstillingskostnad i den størrelsesordenen som er anslått for et nytt merkesystem. Dersom Sverige går over til veiprising og fjerner drivstoffavgiften på diesel, er det rimelig å forvente økte lekkasjer som følge av større forskjell mellom norsk og svensk pumpepris på diesel.

Et alternativ til å innføre et nytt merkesystem på diesel er å frita alle dieselkjøretøy fra dagens veibruksavgift på diesel, og finne andre måter å innkreve veibruksavgiften på for kjøretøygrupper basert på diesel som ikke inkluderes i et veiprissystem. Dieselbiler må forventes å fases ut fra persontransporten over tid, men i 2026 vil det fremdeles være en stor andel personbiler som går på diesel. Det kan være både mer kostnadseffektivt og trolig også gi høyere aksept i samfunnet å søke etter andre løsninger enn å innføre en ny avgiftsklasse med nye tanker og systemer for et drivstoff som forventes å fases ut fra store deler av veitrafikken. Et samarbeid med Sverige som nødvendigvis vil møte samme problemstillinger dersom tungtransporten skal over på et veiprisingssystem og fritas fra drivstoffavgift, mens personbiler fortsatt skal ilegges drivstoffavgift, kan være aktuelt. Dette vil kunne få ned omstillingskostnadene ved en overgang til et veiprissystem som er skissert for alternativ 1. En overføring av dagens veibruksavgift på diesel til et veiprisingssystem vil gi gjøre kabotasje (og ulovlig kabotasje) i Norge mindre attraktivt og kan dermed spare noen kontrollkostnader i Norge. Dersom våre naboland ikke gjør tilsvarende endringer, vil dette kunne gi insentiver til ulovlig kabotasje fra Norge,

og bidra til et økt kontrollbehov i våre naboland. Dette er ikke et samfunnsøkonomisk problem sett fra Norge, men kan ha noen politiske implikasjoner som må håndteres.

Dersom innfasingen av et veiprissystem skyves et par år fram i tid, øker nettonytten som følge av kortere tid fra kostnadene påløper til årlig nytte øker.

Eksisterende gjeldsforpliktelser løses ut dagens bompengeinnkreving overføres til veiprissystemet

Beregningene over forutsetter at dagens bompenger overføres til veiprissystemet. Dette innebærer at eksisterende gjeldsforpliktelser knyttet til igangsatte prosjekter med bompengefinansiering må løses ut. Det må trolig også gjøres endringer i vegloven og bompengeforskriften med hensyn til bruk av provenyet fra bompengeprosjekter. Det vil være mulig å øremerke deler av bompengeprovenyet til dekning av spesifikke prosjekter, eller å knytte provenyet fra enkelt områder/strekninger til områdene/strekningene der provenyet er hentet fra dersom det er politisk ønskelig. Fra et samfunnsøkonomisk ståsted vil denne type øremerkinger være en kime til effektivitetstap i økonomien, men en øremerking vil sikre dagens geografiske fordeling av provenyet dersom dette er politisk ønskelig.

7.4.2 Konsekvenser av restriksjoner om bompengeinnkreving og bruk

Fra kapittel 1.2 følger det at alternativene skal utredes med ulike restriksjoner om blant annet dagens bompengeordning. Vi går gjennom konsekvensene av de ulike restriksjonene.

Dagens bompengeinnkreving videreføres som i dag

Dersom dagens takster og beslutningsprosesser om bompengetakster skal videreføres i den forstand at brukerne belastes bompengeprisene i nullalternativet, reduseres nytten av veiprisingssystemet. Dette skyldes at det i dagens system er strekninger/områder der tungtransporten betaler en høyere passeringspris enn det som følger av en samfunnsøkonomisk riktig prising. Denne merbelastningen gir et samfunnsøkonomisk nyttetap.

Der dagens bompenger og særavgifter ikke dekker de marginale kostnadene, vil dagens takster og innkreving i bompengesystemet kunne opprettholdes, i kombinasjon med en veiprising som reflekterer de udekkede kostnadene. For disse strekningene/områdene vil systemet prinsipielt sett gi den samme nytten som i hovedalternativet. Det kan imidlertid ikke utelukkes at prising i bompengesystemet og i veiprisisingssystemet kan gi noe avvikene adferd selv om kostnadene trafikantene møter er de samme. Denne type effekter ser vi bort fra.

Fordelen med denne varianten er at det ikke kreves endringer i bompengeforskriften eller dagens bompengeinnkreving. Forbudet mot kryssubsidiering mellom prosjekter videreføres, og det gjøres ikke endringer i dagens garantiansvar og gjeldsforpliktelser.

Ulempen er at dagens praksis med å ilegge tungtransporten høyere takster enn det som følger av en samfunnsøkonomisk riktig prising, videreføres. Foruten at dette gir et betydelig nyttetap og utilsiktede konkurransevridninger, er det også en risiko for at en videreføring av dagens praksis vil svekke legitimiteten og aksepten til både bompengeinnkreving og veiprising som følge av at enkelte strekninger prises med svært høye takster for tungtransporten.

Provenynøytralitet for bompengeinntektene og bompengeinnkreving i veiprissystemet

Veiprisingssystemet som er utredet i alternativ 1 og 2 der eksterne marginale kostnader prises slik at tungtransporten betaler for sine kostnader vil, som vist foran, gi et større proveny enn det som til sammen hentes inn fra dagens bompengeinnkreving og særavgifter i nullalternativet

Systemet gir muligheter til å registre bompengepasseringer og ilegge taksene i dagens system. Bompengeselskapene kan få passeringsinformasjon som gir et faktureringsgrunnlag etter samme mønster som i dagens system.

Dersom nytteprinsippet og forbud mot kryssubsidiering mellom prosjektene skal ligge fast (jf. kapittel 3.3), og bompengesatsene i nullalternativet videreføres gir dette, som nevnt foran, et nyttetap på de strekningene/områdene hvor tungtransporten betaler en høyere pris enn kostnadene transporten deres medfører. Det blir da et spørsmål om dette skal kompenseres ved at øvrige strekninger/områder gis en lavere belastning i veiprisingssystemet, slik at tungtransporten totalt betaler for sine kostnader. Dette vil i tilfelle medføre nyttetap på de strekningene der prisen settes lavere enn de marginale eksterne kostnadene. Etter våre vurderinger er det en bedre løsning å opprettholde prisen på de øvrige strekningene/områdene for å realisere den potensielle nytten som følger av riktig prising av marginale eksterne effekter, framfor å kompensere ett nyttetap med et annet nyttetap. Resultatet vil da bli at provenyet fra bompengeinnkrevingen og veiprissystemet blir noe høyere enn i tilfelle med en riktig prising i hele systemet. Eller sagt på en annen måte, transportørene og deres brukere betaler en litt høyere pris (i gjennomsnitt) enn det som følger av en samfunnsøkonomisk riktig prising. På et prinsipielt grunnlag vil et veiprisingssystem kunne registrere bompengepasseringer og takster, og tilbakebetale det som er betalt for mye sammenliknet med riktig prising i bompengesystemet. Vi vurderer likevel dette som lite gjennomførbart i praksis.

Bompengeselskapene som taper proveny som følge av at tungtransporten betaler gjennom veiprisisingssystemet i stedet for ved bompengepasseringene, vil kunne bli fullt ut kompensert ved at de kan få tilbakebetalt det samme beløpet som de ville fått ved bompengeinnkreving samtidig som statens proveny opprettholdes på dagens nivå (eller høyere).

7.4.3 Alternativ 1a: Tungtransport med tillatt vekt over 12 tonn

Forskjellen på dette alternativet og alternativ 1b er at tungtransport med tillatt vekt fra 7,5 tonn og opp til 12 tonn ikke inkluderes i veiprisingssystemet, men fortsetter som i nullalternativet. Ifølge kjøretøystatistikken fra SSB representerer denne vektklassen kun 2 prosent av tungtransporten med lastebiler. I våre beregninger har vi forutsatt at denne kjøretøyklassen dekker inntil 4 prosent av tungtransporten. De minste lastebilene har en større andel i tettbebygde områder enn på landevei, og vil også i større grad enn de store lastebilene kjøre i områder og tidspunkt med kø. I og med at de kjører mer i tettbygde områder vil de også ha et større bidrag til lokale utslipp enn deres andel av kjørte km representerer. Ifølge våre beregninger er det i første rekke i byområder og på landevei uten bompenger at dagens prising av tungtransporten er for lav. Det er også i disse områdene de minste lastebilene har størst andel. Dette tilsier at veiprissystemet bør dekke samtlige kjøretøyklasser med tillatt vekt over 7,5 tonn, med andre ord alternativ 1b.

Det vil være begrensede kostnadsbesparelser på system som kun dekker tungtransporten med tillatt vekt over 12 tonn samtidig som nytten vil reduseres. Det kan også være en risiko for tilpasninger i

form av omlastning til mindre kjøretøy i områder der tungtransporten i dag ikke dekker sine eksterne marginale kostnader.

Alternativet bør forkastes til fordel for alternativ 1b.

7.5 Alternativ 2b: Veibruksavgiften på drivstoff videreføres, vektårsavgiften avvikles og erstattes av et veiprissystem

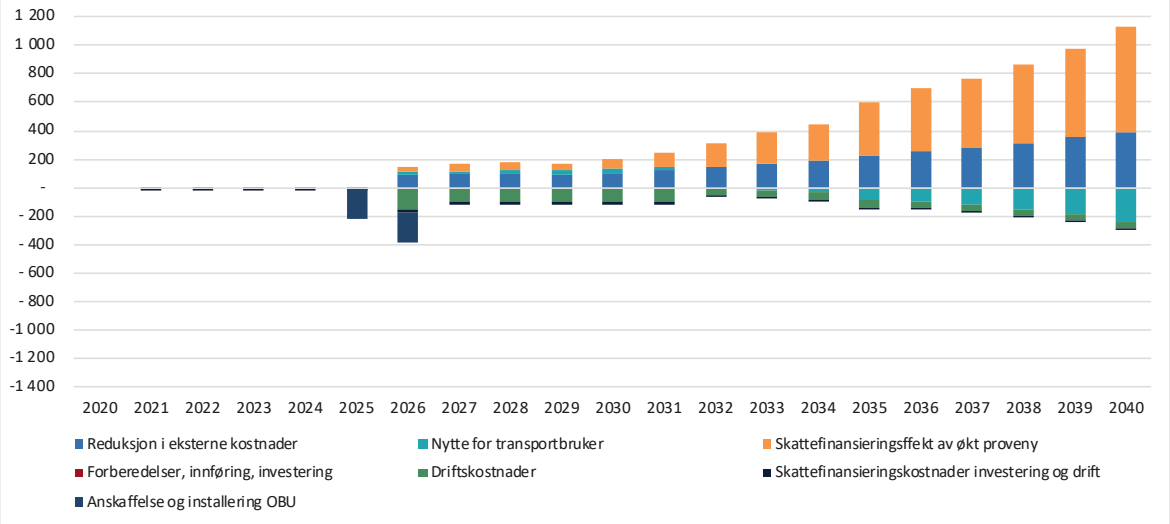
Hovedforskjellen på dette alternativet og alternativ 1 er at lekkasjen i nullalternativet ved tanking av drivstoff i utlandet videreføres. Denne virkningen har vi ikke verdsatt, men vi har vist at provenytapet for staten kan være betydelig, med medfølgende tap av nytte. På kostnadssiden spares omstillingskostnadene knyttet til merking av diesel, eller eventuelle andre tiltak for å sikre innkrevingen av veibruksavgift fra dieselkjøretøy som ikke inngår i et veiprissystem.

Beregnet netto nytte i dette alternativet er 2,1 mrd. kroner.

Årlig provenytap i første del av perioden kan ligge mellom 200 millioner og 800 mrd. kroner som følge av bruk av diesel kjøpt i utlandet. Sammenliknet med alternativ 1 der alle kjøretøy, uavhengig av hvor drivstoffet er kjøpt, gir dette alternativet svakere insentiver til å velge utslippsfrie eller lavutslippskjøretøy for den delen av transporten som kjører inn i Norge fra utlandet. Dette følger av at dieselprisen er lavere i våre naboland, blant annet som følge av lavere drivstoffavgifter.

Det vil også gi konkurransevridninger i favør av transportører som kommer fra utlandet. Det er allerede i dag tilpasninger på distribusjonssiden med en økende distribusjon til detaljhandel i Norge som utføres med transportører fra lavkostnadsland, uten at dette omfattes av kabotasjereglene. Dette må forventes å øke dersom Sverige innfører veiprising og fjerner drivstoffavgiften på diesel. Dersom Norge også innfører en veibruksavgift uten at det samtidig gjøres tiltak som sikrer at alle, også kjøretøy som lovlig har tanket diesel i utlandet, betaler veibruksavgift, vil denne lekkasjen øke.

Figur 7.12 Beregnet nytte og kostnader i alternativ 2 b.



Tabell 7.6 Beregnet nåverdi i alternativ 2b. Prissatte virkninger. Millioner 2019 kroner

	NNV	Sum	Merknad
Virkninger for samfunn og transportbrukere			
Reduksjon i eksterne kostnader	1 578		
Nytte for transportbruker	-350		
Skattefinansieringsffekt av økt proveny	2 161		
Sum virkning for samfunn og transportbrukere		3 389	(samme som i alternativ 1b)
Anskaffelse og drift			
Forberedelser, innføring, investering	-43		
Driftskostnader	-684		Potensielle samordningsgevinster med eksisterende systemer og læringseffekter er ikke fullt ut tatt ut. Potensial for kostnadsreduksjoner
Skattefinansieringskostnader investering og drift	-145		
Sum anskaffelse og drift		-1 198	
SUM Alternativ 1 b		**2 191**	

Som det framgår av Figur 7.11 og tabellen over realiseres den samme prissatte nytten som i alternativ 1b, men kostnadene er lavere som følge av det ikke er behov for å innføre et eget merkesystem for diesel eller eventuelle andre tiltak for å skille dieselkjøretøyene og dieselbruk innenfor to parallelle systemer. Svakhetene med alternativ 2 er at lekkasjen og konkurransevridninger ved grensekryssende transporter inn til Norge. Hvor stort dette problemet er, har vi ikke grunnlag for å kunne beregne.

7.5.1 Alternativ 2 a: Tungtransport med tillatt vekt over 12 tonn

Det vises til omtalen av alternativ 1 a. Den samme argumentasjonen gjelder for dette alternativet og det bør derfor forkastes til fordel for 2b.

7.6 Oppsummering og samlet vurdering

Den samfunnsøkonomiske analysen er gjennomført med følgende forutsetninger:

- Analyseperiode 2020 til 2040
- Faste priser; 2019 kroner
- Årlig trafikkvekst for godstransport hentet fra NTP; 1,7 prosent
- Verdien av eksterne marginale kostnader justeres i hht rundskriv R-109/14 retningslinjer for realprisjustering av effekter for liv og helse
- Satser for eksterne kostnader er basert på TØI (2016), men justert for utviklingen fra 2012 til 2018 (redegjort for i kapittel 3.4)
- Proveny fra særavgifter og bompengeinntekter forutsetter dagens avgifts- og bompengesatser i eksisterende prosjekter, i tillegg er vedtatte prosjekter og prosjekter med bompengefinansiering som inngår gjeldende NTP inkludert, med unntak av et par prosjekter som ligger mot slutten av perioden. Disse er utelatt pga. stor usikkerhet og manglende beregningsgrunnlag.
- GK elastisitet -0,6

Følgende tabell oppsummerer resultatene.

Tabell 7.7 Prissatte og ikke prissatte virkninger: Alternativ 1b og 2b sammenliknet med nullalternativet. Millioner 2019-kroner. Forutsatt at dagens bompengeinnkreving overføres til veiprising.

Prissatte og ikke prissatte virkninger	Alternativ 1b	Alternativ 2 b	Vurdering
Netto nytte, prissatte virkninger	912	2 191	Høye omstillingskostnader til merkesystem for diesel i alternativ 1. Enklere alternativer med lavere kostnader bør vurderes
Gjennomsnittlig beregnet provenygevinst fra veiprissystemet i perioden 2026-2040 (årlig)	1 400	1 400	Provenygevinsten øker fra 185 millioner kroner i 2026 til 3700 millioner i 2040
Anslåtte lekkasjer i veibruksavgift diesel	0	[*200 - 1000*]	For alternativ 2b vil lekkasjen i veiavgiften være den samme eller større enn i nullalternativet. Klammeparentesen viser anslått lekkasjetap i nullalternativet og alternativ 2.
Effekter på klima	+	0	Antatt noe større andel drivstoff kjøpt i utlandet i alternativ 2 enn i alternativ 1, og noe svakere insentiver til å velge klimavennlige alternativer.
Effekter på miljø (lokale utslipp, støy)	++	+	Alternativ 1 gir samlet sett noe høyere kostnader for utslipp, støy og dermed noe sterkere insentiver til bruk av utslippsfrie kjøretøy. Lekkasjen i veibruksavgift og en risiko for at en større andel kjører på diesel kjøpt i utlandet svekker insentivet i alternativ 2. Risiko for at flere gamle kjøretøy kommer over grensen.
Konkurransehensyn	+++	++	Likere konkurranseforhold i alternativ 1 som følge av at all kjøring i Norge betaler for eksterne marginale kostnader. Alternativ 2 retter også opp i deler av dagens skjevheter i bompengesystemet og gir riktigere prising
Overført trafikk til sjø og bane	+	0	
Fordeling mellom kjøretøygrupper	ikke vurdert	ikke vurdert	a-alternativene der systemet kun gjelder for kjøretøy med tillatt vekt over 12 tonn vil kunne gi utilsiktede effekter i områder der tungtransporten ikke betaler for sine eksterne marginale effekter. Risiko for omlastning til biler som ikke fullt ut dekker sine eksterne marginale effekter dersom dagens skjevheter opprettholdes for vektklassen 7,5-12 tonn.
Overgang til nullutslippskjøretøy	+	0	
Konsekvenser for bruk av biogass	0	0	Avgiftsfritak for biodrivstoffet som omsettes utover omsetningskravet, ble innført i 2015 for å stimulere økte biodrivstoffvolumer. Dette fritaket er foreslått fjernet i nåværende forslag til statsbudsjett. Det forutsettes samme prising av biodrivstoff uavhengig av systemløsning. Innføring av veiprising vil dermed ikke i seg selv ha betydning for innføring og bruk av biodrivstoff.
Bedre kostnadsinformasjon til transportørene	++	++	Muliggjør mer effektive tilpasninger for transportørene

Begge alternativene har en positiv netto nytte, men alternativ 2 har en klart høyere nåverdi. Dersom innfasingen av ny teknologi skjer langsommere enn forutsatt, så går netto nytte i alternativ 1 mot null, mens alternativ 2 fremdeles realiserer en netto nytte på over en mrd kroner i analyseperioden. Vi har forutsatt en viss prisfølsomhet i transport- og varemarkedet. Prisfølsomheten er på samme nivå som er brukt i en svensk utredning om vägskatt for tungtransporten (SOU, 2017:11) der det benyttes en såkalt GK-elastisitet på -0,6. Dersom vi forutsetter at markedet ikke, eller i liten grad påvirkes av priser (GK-elastisitet på -0,3), så faller nåverdien i alternativ 1b til 450 millioner kroner, og til 1,7 mrd kroner i alternativ 2b. Dersom vi forutsetter samme prisfølsomhet som i en nyere studie fra EU-området (GK-elastisitet -0,9), øker beregnet nåverdi i alternativ 1 og 2 til hhv 1,4 og 2,7 mrd kroner. En raskere teknologisk utvikling vil også øke den beregnede nytten i begge alternativene. Følsomhetsanalysene viser at beregnet lønnsomhet er følsom for endringer i forutsetningene, men at konklusjonen om at innføring av et veiprisingssystem der tungtransporten betaler for de faktiske samfunnsøkonomiske kostnadene som transporten medfører, er lønnsomt.

Den vesentligste ikke-prissatte effekten som skiller alternativene er lekkasjer i veibruksavgiften på diesel. Med lavere drivstoffpriser i nærliggende land enn i Norge, er det rasjonelt å tilpasse seg med minst mulig tanking i Norge. Dette gir et provenytap for staten i form av manglende innbetaling av CO_2-avgift og veibruksavgift for drivstoff som forbrennes i Norge og der transportene benytter norsk infrastruktur med påfølgende slitasje og kostnader for andre trafikanter og samfunnet forøvrig. Provenytapet som følger med en videreføring av veibruksavgiften på diesel gir utilsiktede konkurransevridninger og gir også en risiko for at en større andel av tungtransporten vil tanke i Sverige og således ikke betale fullt ut for sine eksterne marginale kostnader. I tillegg til utilsiktede konkurransevridninger favoriseres eldre dieselkjøretøy framfor lav- og nullutslippskjøretøy. Ulovlig kabotasje er en utfordring i dag som også krever kontrollkostnader. Ved å gå over til et veiprissystem som er uavhengig av hvor drivstoffet er kjøpt og som også er drivstoffuavhengig, vil et veiprissystem kunne bidra til å svekke insentivene for ulovlig kabotasje i Norge noe. På den andre siden kan det argumenteres for at billigere diesel i Norge vil kunne gi insentiver til kabotasje i land som da vil få høyere dieselpriser enn Norge, med tilhørende konkurransevridninger i favør av norske omsettere. Dette kan i ytterste konsekvens utløse politikkendringer i våre naboland. Hvorvidt dette er et hensyn som skal vektlegges er et politisk spørsmål. Flere og flere land vurderer ulike former for veiprising der eksterne marginale kostnader prises inn i tillegg til distanseavhengige kostnader. EØS-reglementet har som formål å bidra til fri flyt og likeverdig konkurranse innenfor EØS-området. Det er derfor vanskelig å argumentere for at Norge ikke skal innføre en samfunnsøkonomisk riktig prising av tungtransport på norsk jord av hensyn til eventuelle virkninger på andre lands virkemiddelutforming.

7.6.1 Konklusjon og anbefaling

Analysene viser at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å innføre et satellittbasert veiprisingssystem for tungtransporten i Norge. Systemet støtter seg på eksisterende bompengesystem, og vil fungere parallelt med en videreføring av dagens bompengeinnkreving for personbiler. Vi viser også at en innføring av det skisserte systemet er innenfor aktuelle EØS-regler, herunder både EØS-avtalens personvernlovgivning og EETS-direktivets krav. Den tekniske løsningen som foreslås er basert på systemer som allerede er i bruk i andre land, og vil kunne innføres i Norge uten vesentlig risiko. Det at stadig flere land innfører denne type systemer bidrar til læring og systemutvikling som forventes å redusere både risiko og kostnader ved innføring av satellittbasert veiprising for tungtransporten i Norge. Kostnadene vi har lagt til grunn i utredningen representer således en form for øvre estimat

der det antas at et videre arbeid med spesifisering og innføring et satelittbasert system, vil kunne gi kostnadsreduksjoner, deriblant som følge av en bedre samordning med eksisterende bompengeinnkreving.

Alternativ 1 der dagens veiprisavgift på diesel overføres til et veiprissystem gir størst nytte når også ikke prissatte virkninger inkluderes. Ulempen med dette alternativet er at det må etableres løsninger for å kunne skille tungtransportens og personbilenes dieselbruk med ulike avgiftsregimer. Dersom personbiler også inkluderes i systemet vil dette problemet falle bort, og alternativ 1 b vil da være det beste alternativet. Dersom persontransporten ikke skal over i et veiprissystem, framstår 2 b som et bedre alternativ, og kan også være et hensiktsmessig startpunkt for innføring av satelittbasert veiprising for tungtransporten.

7.6.2 Behov for videre utredning

Gjennom arbeidet har vi identifisert noen kunnskapshull og områder hvor det behov for oppdatert eller nærmere kunnskap. Dette gjelder blant annet:

- Oppdatering av kunnskap om eksterne marginale kostander ved veitrafikk. Vi har basert oss på TØI (2016) som bygger på undersøkelser fra 2011. Vi har gjort sjablongmessige justeringer av utslipp som følge av krav til EURO-klasser der blant utslippene av NOx er kraftig redusert fra 2011. Ulykker i veitrafikken er kraftig redusert fra 2011. Vi har justert verdiene, men det er behov for mer kunnskap og utredninger ulykkeskostnadene i veitrafikken i dag, og hva som er rimelige forutsetninger framover.
- Data og kunnskap om grensetransport, herunder netto innføring av diesel.
- Politikk- og avgiftsdrevne insentiver for kabotasje, og kontrollkostnader for å hindre ulovlig kabotasje.
- Tilpasninger i varemarkedet som følge av kostnader- og dagens skjevfordeling av kostnader ved veibruk.
- Bedre statistikk over tungtransportens fordeling på kjøretøykategorier og vektklasser.
- Etter hvert som EU-institusjonene endelig vedtar revidert eurovignettedirektiv, bør vurderingene i denne utredningen avstemmes mot endelig vedtatt eurovignettedirektiv.
- Etter hvert som Europakommisjonen vedtar rettsakter til nærmere gjennomføring av EETS-direktivet, må det vurderes om og i hvilken grad disse har implikasjoner for de tekniske løsningene som drøftes og foreslås i denne utredningen.
- Avhengig av revidert eurovignettedirektivs endelig vedtatte innhold, kan det være hensiktsmessig å utrede nærmere juridisk hvorvidt man EØS-rettslig vil ha adgang til å inkludere ulykkeskostnader blant de eksterne kostnader som søkes internalisert gjennom et veiprisingssystem.
- Alternativ 1, 2a og bompengeforutsetningsvariant iii) reiser komplekse spørsmål etter EØS-avtalens regler om statsstøtte. Disse statsstøtterettslige spørsmålene, herunder innfallsvinkler for å sikre størst mulig handlingsrom etter at ESA eventuelt har vurdert eventuell støttes forenlighet, kan med fordel utredes enda nærmere.
- Ved valg av teknisk løsning må det gjennomføres en vurdering av personvernkonsekvensene («**DPIA**») i samsvar med GDPR artikkel 35.

Referanser

DFØ. (2018). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser.* Direktoratet for økonomistyring.

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

Fedoryshyn, N., & Thovsen, K. (2018). *Mindre utslipp per kjørte kilometer.* Oslo: Statistisk Sentralbyrå (ssb.no).

Finansdepartementet . (2008). *Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ. Kostnadsestimering.* Finansdepartementet, veileder nr. 6 .

Finansdepartementet. (2005-2006). *St.prp. nr. 1 Skatte,- avgifts og tollvedtak.* Finansdepartementet.

Grønland, S. E. (2016). *Kostnadsmodeller for transport og logistikk - basisår 2016.* TØI og Sitma, TØI rapport 1638/2018.

Innst. 2 S . (2016-2017). *Innstilling fra finanskomiteen om nasjonalbudsjettet 2017 og forslag til statsbudsjett for 2017.*

Meld. St. 33. (2016-2017). *Nasjonal transportplan 2018–2029.*

NOU . (2012:16). *Samfunnsøkonomiske analyser.* Oslo: Norges offentlige utredninger.

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

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

SINTEF. (2010). *Utredning av vegavgift for tunge kjøretøy.* Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn.

SINTEF. (2012). *Vegprising i Norge. Internasjonale erfaringer – Tekniske løsninger – Personverninteresser.* Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn.

SINTEF. (2013). *Vegprising i Norge. Samfunnsnytte – Ansvarsfordeling – Brukervennlighet.* Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn.

SOU. (2017:11). *Vägskatt.* Statens offentliga utredningar.

Statens vegvesen. (2018). *Kommunedelpaln med konsekvensutgreiing, E39 Byrkjelo-Grodås. Høyringsutvåve, November 2018.* Statens vegvesen.

Statens vegvesen, Vegdirektoratet. (2018). *Konsekvensanalyser. Håndbok V712.* Oslo: Statens vegvesen.

Stølen, S. I. (2016). *så mye har lastebilen utviklet seg på 20 år.* Oslo: lastebil.no (Norges Lastebileierforbund).

Thune-Larsen, H., Veisten, K., Rødset, K. L., & Klæboe, R. (2016). *Marginale eksterne kostnader ved vegtrafikk med reviderte ulykkeskostnader. TØI-rapport 1307/2014, revidert 2016.* Oslo: Transportøkonomisk Institutt.

Transportøkonomisk institutt (TØI). (2016 a). *Kjøretøyparkens utvikling og klimagassutslipp. Framskrivinger med modellen BIG.* OSLO: TØI rapport 1518/2016. Av Lasse Fridstrøm og Vegard Østli.

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

Vegdirektoratet. (2014). *Bompengeprosjekter - Håndbok V718.* Oslo: Statens vegvesen.

Vista Analyse. (2018). *På ville veier; om avgifter, insentiver og finansiering i veisektoren.* Vista Analyse rapport 2018:08. Av Ingeborg Rasmussen, Tor Homleid og Magnus Aagaard Skeie.

Vedlegg

A.1 Kjøretøykm hentet fra SSB

Tabell vedlegg 1 Kjøretøykilometer fordelt på kjøretøy- og drivstofftype (2014-2018). Millioner kilometer

	2014	2015	2016	2017	2018
Kjøretøykilometer totalt (alle kjøretøy)	43 738	44 118	44 625	45 283	46 000
Andel lastebilkm. av alle km. (tillatt vekt 7,5-12 tonn)	0,0011	0,0010	0,0009	0,0009	0,0008
- andel bensin	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
- andel diesel	99,79 %	99,78 %	99,76 %	99,49 %	99,74 %
- andel dieselhybrid ladbar	.	.	.	.	.
- andel dieselhybrid ikke-ladbar	.	.	:	0,26 %	0,26 %
- andel nullutslipp*	:	:	:	:	.
- andel andre drivstoff**	.	.	.	.	.
Andel lastebilkm. av alle km. (tillatt vekt over 12 tonn)	0,030	0,029	0,029	0,029	0,029
- andel bensin	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
- andel diesel	99,71 %	99,60 %	99,52 %	99,46 %	99,34 %
- andel dieselhybrid ladbar	.	.	.	.	.
- andel dieselhybrid ikke-ladbar	.	.	:	0,01 %	0,01 %
- andel nullutslipp*	.	.	:	:	0,02 %
- andel andre drivstoff**	0,29 %	0,41 %	0,47 %	0,53 %	0,64 %
Andel trekkbilkm. av alle km. (alle med tillatt vekt over 12 tonn)	0,0141	0,0144	0,0144	0,0144	0,0148
- andel bensin	:	:	0,00 %	0,00 %	0,00 %
- andel diesel	100,00 %	100,00 %	99,95 %	99,94 %	99,96 %
- andel dieselhybrid ladbar	.	.	.	.	.
- andel dieselhybrid ikke-ladbar	.	.	.	.	:
- andel nullutslipp*	.	.	.	.	:
- andel andre drivstoff**	.	.	.	.	0,03 %

Noter: «.» = Tall kan ikke forekomme. «:» = Tall kan ikke offentliggjøres. Kategorien 7,5 – 12 tonn er benevnt «Lastebiler med totalvekt 12 tonn eller mindre» hos SSB. Den nedre avgrensningen ved 7,5 tonn er påvist ved å vurdere tillatt totalvekt for typiske kjøretøy i kategorien «små lastebiler», som viser seg å være inntil 7,5 tonn.

** Hydrogen og batterielektrisk.*

*** CNG, LPG, biodrivstoff m.m.*

Kilde: https://www.ssb.no/statbank/table/07308/

A.2 Differensiering mellom ulike kjøretøygrupper over 7,5 tonn

Avgiftssystemet, bompenger og andre virkemidler har ulik grad av differensiering for kjøretøy over 7,5 tonn. Tabell 7.8 gir en oversikt over eventuell differensiering i hver av elementene som inngår i det samlede virkemiddelapparatet. Vi fokuserer her på innretning for kjøretøy *over* 7,5 tonn, og kommenterer derfor ikke differensiering og unntak som gjelder kjøretøy *under* 7,5 tonn her.

Tabell 7.8: Differensiering i det samlede virkemiddelapparatet mellom ulike kjøretøygrupper over 7,5 tonn

Virkemiddel	Differensiering etter vekt	Differensiering etter kjøretøytype	Annen differensiering
Vektgradert årsavgift	Lik avgift for kjt. mellom 7,5 og 12 tonn (opp til 14 tonn for vogntog) Etter hhv. 12 og 14 tonn stiger avgiften i intervaller på 1-3 tonn	Motorkjøretøy (lastebil, buss, mv.) og vogntog (kombinasjoner av kjøretøy)	Antall aksler (motorkjøretøy) og kombinasjoner av aksler (vogntog)
Miljødifferensiert årsavgift	7,5 - 11,999 tonn 12 – 19,999 tonn 20 tonn og over	Ingen	Motorens avgasskravnivå (Euro-standard). Fra Ingen til Euro VI+. Nullutslippskjøretøy er fritatt for avgiften
Veibruksavgift	Ingen	Ingen	Ingen
CO_2-avgift	Ingen	Ingen	Ingen
Bompenger	Ingen differensiering over 7,5 tonn	Ingen differensiering over 7,5 tonn	Nullutslippskjøretøy i taksgruppe 2 passerer gratis i alle landets bomstasjoner. I bomring: Prisdifferensiering over tidspunkt (rushtid) og Euro-standard (Euro VI, Euro V og eldre).
Piggdekkgebyr	Ingen differensiering over 7,5 tonn	Unntak for utrykningskjøretøy eller annet kjøretøy i politiets tjeneste, samt kjøretøy under oppdrag ifm. brøyting, salting eller strøing.	Ingen
Lavutslippssoner (ingen i Norge på nåv. tidsp.)	*Kan* differensieres	Unntak for utrykningskjøretøy og andre kjøretøy i politiets eller forsvarets tjeneste	*Skal* differensieres mht. Euro-standard og *kan* differensieres mht. drivstofftype
Miljøfartsgrense	Ingen	Ingen	Ingen
Kjøreforbud	Kjøretøy over 7,5 tonn normalt fritatt	Kjøretøy benyttet i næringsvirksomhet normalt fritatt	Ingen relevant for kjøretøy over 7,5 tonn

Kilde: Vista Analyse

Den vektgraderte årsavgiften har klart høyest grad av differensiering i virkemiddelapparatet, med flere titalls vektklasser fordelt på ulike antall aksler og kombinasjoner av aksler (se https://www.skatteetaten.no/satser/vektarsavgift/ for en fullstendig oversikt). Prisforskjellen for motorkjøretøy er

6 461 kroner per år mellom klassen med lavest vekt og færrest aksler og tyngste vektklasse med flest aksler (for kjøretøy med annet fjæringssystem enn luftfjæring). Tilsvarende prisforskjell for vogntog er 11 440 kroner per år. Den miljødifferensierte årsavgiften er differensiert over tre vektklasser tyngre enn 7,5 tonn, samt alle Euro-standarder (se Tabell 3.2). Avgiftsreduksjonen er markant med økende Euro-standard, og prisforskjellen mellom ingen Euro-standard og Euro VI+ er henholdsvis 5 918 kroner, 9710 kroner og 17 355 kroner for vektklassene 7,5-12 tonn, 12-20 tonn og over 20 tonn. Utover dette er det ingen differensiering over vekt eller kjøretøytype for tunge kjøretøy over 7,5 tonn (bortsett fra unntakene for kjøretøy i utvalgte offentlige tjenester).

Nullutslippskjøretøy er fritatt for de utslippsrelaterte avgiftene, både direkte og indirekte.[143] Fritaket fra bomavgifter for nullutslippskjøretøy (fram til mars 2019 i Oslo) gjelder også tunge kjøretøy, men disse kan måtte betale inntil 50 prosent av takstene for konvensjonelle tunge kjøretøy i fremtiden. Blant de siste fire virkemidlene i Tabell 7.8 er det kun i lavutslippssoner det skal være en differensiering som påvirker tunge kjøretøy over 7,5 tonn ulikt, med lovpålagt differensiering etter Euro-standard.

[143] Direkte fritak for miljødifferensiert årsavgift, og indirekte fritak for veibruksavgift og CO_2-avgift da disse er lagt på fossilt drivstoff.

Vista Analyse AS

Meltzersgate 4

0257 Oslo

post@vista-analyse.no

www.vista-analyse.no