

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Vår dato: 18.12.2020
Deres dato: 15.09.2020
Deres referanse: 20/1967

Høringsuttalelse til rapporten "På vei mot et bedre bomssystem"

NHO Transport er en bransje- og arbeidsgiverforening for persontransportbedrifter i hele Norge. Medlemmene leverer kollektivtrafikkjenester med buss på fylkeskommunale kontrakter. De har også markedsbaserte ekspressbuss- og flybussruter og turbusser. NHO Transport har medlemmer i drosjenæringen og innenfor skinnegående transport. Foreningen er tilsluttet NHO.

Vi viser til mottatt høringsbrev fra Samferdselsdepartementet og takker for anledningen til å gi vårt syn på utforming av den fremtidige innkrevningen av bompenger. NHO Transport mener at dagens subsidier til elbileiere og fordeler som tilgang på kollektivfelt, fortrenger andre klimatiltak og samfunnsnyttige formål i byområdene. De bør dermed avvikles. I høringsuttalelsen ønsker foreningen å gjennomgå noen av de kostnadene transporten påfører samfunnet, næringslivet og trafikantene, og hvordan disse kostnadene kan reduseres gjennom kollektive reiser.

Innledning

Rapporten «*På veg mot et bedre bomssystem. Utfordringer og muligheter i det grønne skiftet*» er en god gjennomgang av bomsystemets mange oppgaver. Den har også en presis beskrivelse av de problemer som dagens rabattordninger for nullutslippskjøretøy medfører.

For det første skal bompengene bidra til å finansiere bygging av veier, og finansiere deler av byvekstavtalene mellom staten og de største byene.

For det andre skal bomsystemet bidra til å redusere kostnader knyttet til transport ved å prise rushtidspasseringer høyere og differensiere mellom ulike miljøstandarder i form av drivlinjer og tunge kjøretøys euroklasse. Det viktigste virkemiddelet her er rabatten som gis nullutslippskjøretøy på minst 50 prosent, som en del av det politiske målet om å forsere innfasingen av elektriske kjøretøy. Dette virkemiddelet er lov- og forskriftsfestet, og vedtekten angir at «Nullutslippskjøretøy skal ikke betale mer enn 50 prosent av laveste takst av takstklasse bensin/Euro VI for henholdsvis takstgruppe 1 og 2».

For det tredje skal bompengene bidra til å realisere målet om at all vekst i persontrafikken i de store byene skal dekkes med kollektivtrafikk, sykling og gange.

Rapporten belyser godt hvordan rabattering av elektriske kjøretøy skaper en målkonflikt i forhold til mål nummer 1, å finansiere infrastruktur, og mål nummer 3, å stanse veksten i privatbiltrafikken. Hvis dagens rabatt opprettholdes, vil inntektene fra bompasseringer i de fire største byene falle med 23 prosent og antall passeringer øke med 25 prosent. Man vil med andre ord mislykkes i å nå alle de tre målene, siden økt biltrafikk medfører økte skadekostnader. Reduserte bominntekter vil dessuten påvirke gjennomføringen av avtalte tiltak i bypakkene.

NHO Transports hensikt med høringsuttalelsen er å bringe inn argumenter fra kollektivtrafikken, som i liten grad er dekket i rapporten. Vi har delt vårt svar inn i to. Først vil vi sammenligne skadekostnader fra buss og personbil. Deretter går vi punkt for punkt gjennom de 13 anbefalingene i rapporten. Vi foreslår også å utvide kollektivtrafikkens bompengefritak til å omfatte turbusser som kjører på oppdrag for reiseliv, offentlige kunder, organisasjoner, næringslivet og andre.

Skadekostnader ved transport

NHO Transport støtter helhjertet utvalgets hovedanbefaling:

«Dagens fritak og reduserte takster for elbilene i bompengeprosjekter bør avvikles. Det vil styrke inntektsgrunnlaget i bomringene, nullvekstmålet blir lettere å nå, og elbilister får riktigere signaler om kostnadene ved bruk av vegkapasitet.»

Fylkeskommunene støttet den lokale kollektivtrafikken med netto 9,4 milliarder kroner i 2019 ved å kjøpe transporttjenester på buss, båt, trikk og lokalbane. Det er to grunner til satsingen på kollektivtrafikk. For det første skal innbyggerne ha et godt transporttilbud for å komme på jobb, skole, handle, dra på besøk, trening og så videre. Den andre grunnen er å redusere de skader transporten påfører samfunnet.

Skadekostnader for buss versus personbil¹

Transport er forbundet med en rekke kostnader. Noen av disse kostnadene betaler vi selv, som vårt private bilhold eller bussbilletten. Andre kostnader, eller skader, er skjult eller treffer ikke oss som brukere direkte. Det kan være utslipp, veislitasje, støy og så videre. Transportøkonomisk institutt (TØI) har utarbeidet en rapport som en del av innspillet til neste Nasjonal transportplan, der de kartlegger det de kaller «eksterne skadekostnader»².

Her har de regnet ut de marginale skadene som påføres ved å kjøre én ekstra kilometer i

¹ Avsnittet er i stor grad hentet fra rapporten "Effekter av korona på kollektivtrafikken". Stakeholder AS, okt. 2020

² «Eksterne skadekostnader ved transport i Norge», TØI-rapport 1704/2019

kroner. Dette dreier seg om CO₂-utslipp, lokale utslipp (gasser og partikler), støyplager, køkostnader og slitasje på infrastrukturen. Skadene er uttrykt i kroner per kilometer.

Beregningene inkluderer ikke skader som oppstår under produksjon av kjøretøy eller energien som driver kjøretøyene, kun kostnader ved å bevege seg én kilometer ekstra³. Det er heller ikke gjort beregninger av skaden som oppstår ved at det bygges mer infrastruktur for å møte økt transport.

TØI har gjort beregninger knyttet til skadekostnader over hele døgnet, og skadekostnader som oppstår under rushtrafikken morgen og ettermiddag. Særlig køkostnader i store byer og tettsteder øker voldsomt sammenlignet med gjennomsnittet over døgnet. Det er også gjort beregninger for henholdsvis spredt bebyggelse, mindre tettsteder og større tettsteder/byer (over 100.000 innbyggere). Lokale utslipp og støy gjør nesten ingen skade i spredt bebyggelse, mens skadekostnaden er høy der det bor mange mennesker.

Bompengeutvalget har i sin rapport sammenlignet skadekostnader for elbiler og bil med forbrenningsmotor. I figurene 1 og 2, se side 5 nedenfor, har vi sammenlignet en elbil med en elbuss og en vanlig dieselbuss (100% diesel)⁴ for henholdsvis hele døgnet og i rushtiden. Vi ser at elbilen har et mye større skadepotensiale i byer enn i tettsteder, først og fremst fordi også elbilen skaper kø. I tillegg bidrar den med støy, lokale utslipp (støv fra vegbanen og bremseklosser) og er innblandet i ulykker. En elbil lager mindre støy ved lave hastigheter, men fra cirka 30 kilometer i timen er støyen omtrent den samme som fra en bil med forbrenningsmotor⁵.

Som utvalget påpeker, er det liten forskjellen mellom skadekostnadene på et elkjøretøy og et kjøretøy med forbrenningsmotor. Skadekostnaden for en elbil i en stor by over døgnet er 2,19 kroner per kilometer, mens den er 2,34 kroner for en bil med bensinmotor.

TØIs rapport har ingen beregninger av elbusser eller biogassbusser. Den har beregninger av gassbusser på naturgass (fossil), men ikke på biogass (fornybar). En buss kjørt på biogass vil ha null klimagassutslipp i Norge, slik dette regnes i det nasjonale utslippsregnskapet. Vi kan altså beregne skadekostnaden for en biogassbuss ved å fjerne CO₂-kostnadene. Elbussen er litt mer komplisert. Her starter vi med å fjerne CO₂-kostnadene, deretter setter vi lokale utslipp lik gassbussens (null NO_x, men samme veistøv), og deretter reduseres støykostnadene skjønnsmessig med én tredjedel.

Da ser vi at over døgnet i en stor by gir elbussen skadekostnader i overkant av 6 kroner/km, biogassbussen gir skadekostnader i overkant av 7 kroner/km og en dieselbuss på 100 prosent autodiesel en skadekostnad på nesten 8 kroner/km. Hvis bussen hadde kjørt på 100

³ Det kan argumenteres for at det ville vært relevant å inkludere marginale skadekostnader ved energiproduksjon, men det ville utvidet omfanget for analysen i rapporten vesentlig.

⁴ Fra 1.1.21 vil være innblandet 24,5 % biodiesel ved bruk av fossil diesel, men avansert biodiesel teller dobbelt, slik at den fysiske effekten blir nærmere 12,25%

⁵ Lykke M Iversen, Vejdirektoratet i Danmark, foredrag holdt i Oslo.

prosent biodrivstoff (eksempelvis HVO), ville den kommet likt ut med biogassbussen, fordi utslipp av NO_x og andre partikler er nesten null med en moderne Euroklasse VI buss. Ved en innblanding av biodrivstoff vil klimaskaden avta lineært med innblandingsprosenten.

Vi ser at elbilen har en skadekostnad på cirka 2 kroner/km i en stor by og 0,19 kroner/km i spredt bebyggelse (der har bensinbilen en skadekostnad på 0,26 kroner/km).

I figurene 3 og 4, se side 6 nedenfor, har vi regnet på skadekostnader per passasjer-kilometer. Vi har antatt at det er 1,6 personer i en elbil over døgnet og 1,3 i rushtiden. Vi har antatt at det er 17 passasjerer i bussen over hele døgnet og 60 passasjerer i rushtiden.

Når skadekostnader deles per passasjerkilometer, ser vi at elbilen har mer enn ti ganger så høye skadekostnader som en buss som kjører på autodiesel i rushtiden. Bussen er en svært skånsom måte å frakte passasjerer på, målt i skadekostnader per krone, sammenlignet med elbilen.

Dette gjelder uansett om vi måler i rushtiden eller ei, og om vi måler i distriktene eller i byene. Bussen er klart best i byer under rushtiden sammenlignet med personbiler.

Vi kan også stille spørsmålet: Hvor mange passasjerer må det være på en buss for at skadekostnadene skal være lavere enn ved å kjøre en elbil i byen?

Svaret er mellom tre og seks passasjerer, avhengig av tidspunkt og drivlinje og drivstoff på bussen:

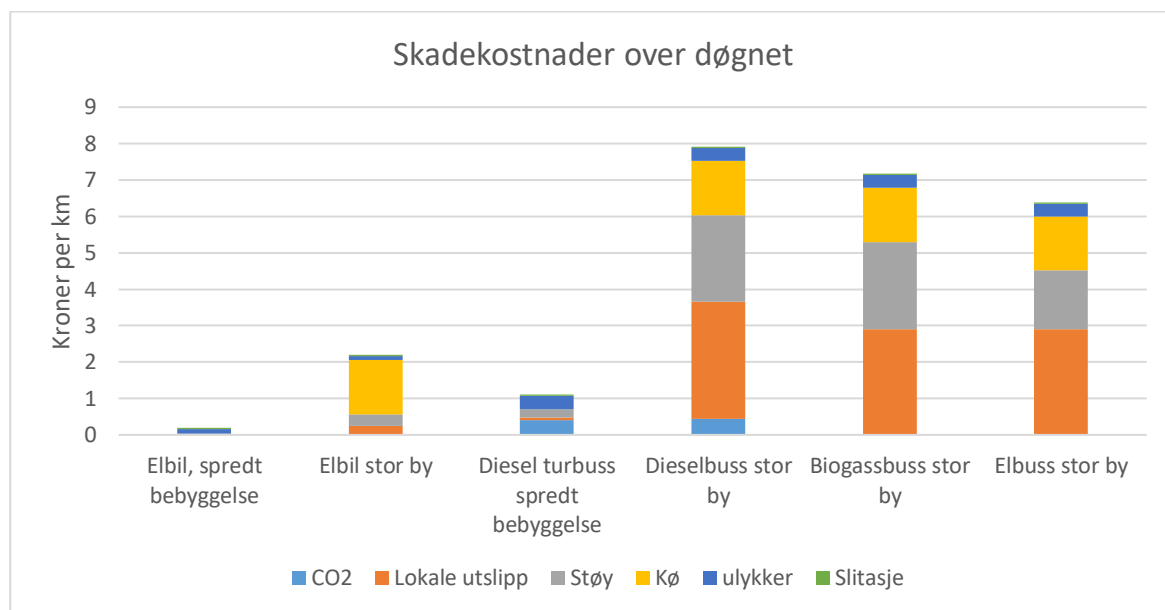
Kjøring i stor by	El-buss	Dieselbuss
Over døgnet	4,7 passasjerer	5,8 passasjerer
I rushtiden	3,4 passasjerer	4,1 passasjerer

Hva betyr dette i praksis?

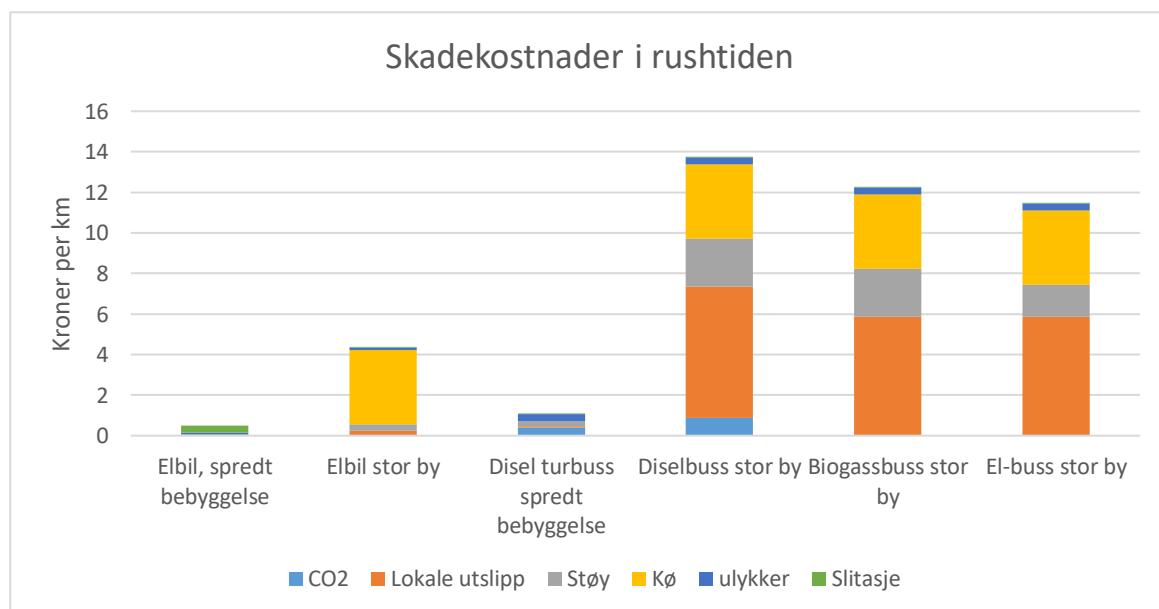
I Oslo kjører busslinje 21 mellom Helsfyr og Tjuvholmen. Den trafikkeres av 18 meter lange leddbusser, som er stappfulle i rushtiden (når det ikke er korona-smitte) og velfylte på de fleste tidspunkter i løpet av dagen. Den kjører blant annet fra Bislett stadion til Solli plass, som er en strekning på 1 600 meter. Strekningen tar seks minutter når det ikke er rush, og det vil befinne seg minst to leddbusser hver vei på denne strekningen i rushtiden. Hvis hver av disse bussene har 100 passasjerer (maks 120), vil det bety 200 personer i forflytning hver vei. Hvis hver av disse skulle kjøre en bil, ville de legge beslag på cirka åtte meter vei hver, hvilket gir 1600 meter. Det betyr at disse 200 personene ville legge beslag på hele veikapasiteten mellom Bislett og Solli plass i rushtiden. (Strekningen har ikke kollektivfelt).

Det er lett å forstå at skadekostnadene fra to leddbusser er lavere enn fra 200 biler. Med to leddbusser er det i tillegg plass til varebiler, lastebiler og personbiler på denne strekningen.

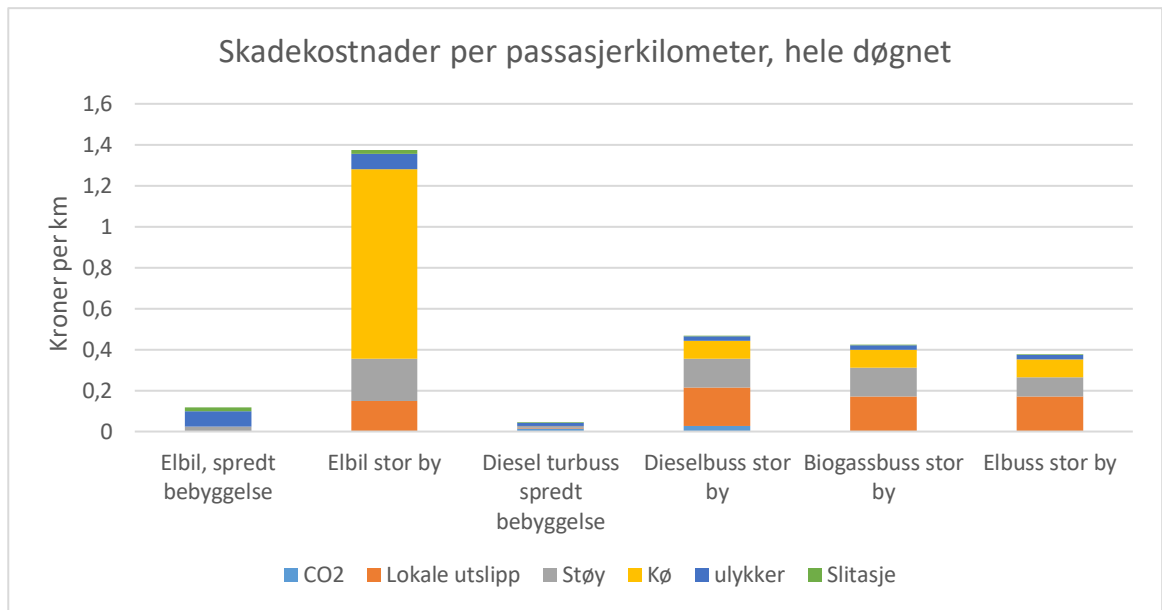
Konklusjonen er at bussene har langt lavere skadekostnader enn elbiler per passasjer-kilometer. I rushtiden er elbilens skadekostnader spesielt store. Det gir derfor helt feil signaler å la elektriske personbiler passere med en rabatt på 50 prosent eller mer.



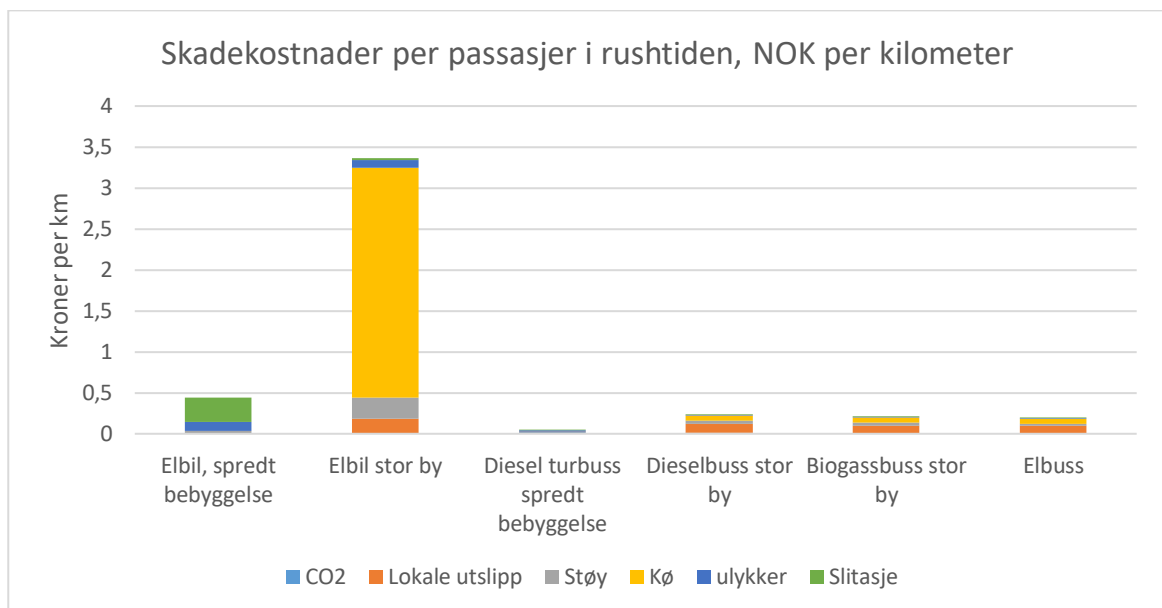
Figur 1: Figuren viser skadekostnader ved en ekstra kjørt kilometer i gjennomsnitt for døgnet. Kilde: TØI og beregninger fra Stakeholder AS.



Figur 2: Figuren viser skadekostnader ved en ekstra kjørt kilometer i rushtiden. Disse kostnaden er omtrent dobbelt så høye som hvis vi ser på gjennomsnittet for hele døgnet. Kilde: TØI og beregninger fra Stakeholder AS.



Figur 3: Figuren viser skadekostnader ved en ekstra kjørt kilometer i gjennomsnitt for døgnet delt på antall personer/passasjerer i kjøretøyet. Kilde: TØI og beregninger fra Stakeholder AS.



Figur 4: Figuren viser skadekostnader ved en ekstra kjørt kilometer i rushtiden. Disse kostnaden er omtrent dobbelt så høye som hvis vi ser på gjennomsnittet for hele døgnet delt på antall personer/passasjerer i kjøretøyet. Kilde: TØI og beregninger fra Stakeholder AS.

Tett trafikk øker kostnaden for kollektivtrafikken

Økt bilbruk medfører økt trengsel, lengre køer og redusert fremkommelighet for gods-transport, kollektivmidler og privatbilister.

Den viktigste skadekostnaden ved transport i rushtiden er den kostnaden *en* ekstra kjørt kilometer påfører alle andre i form av langsommere fremdrift. Dette er i det alt vesentligste ikke-finansielle tidskostnader som treffer alle de titusener som sitter i hver sin personbil. De kunne gjort noe annet (lagt middag, hentet barn og noen kunne ha jobbet lengre), og bortfallet av disse nyttige aktivitetene er deres tidskostnad.

For kollektivtrafikken - og annen nyttetransport - er det annerledes. Her betyr lengre kjøretid økte bedriftsøkonomiske kostnader fordi man må ha flere kjøretøyer i drift samtidig. Mange bussruter er ikke lengre enn at det vil ta 20-30 minutter fra endestasjon til endestasjon. Under rushtiden morgen og ettermiddag må det settes inn flere busser både fordi det er flere passasjerer og fordi transporten går langsommere og dermed har lavere produktivitet. I tillegg har elbilen som hovedregel rett til å kjøre i kollektivfeltet, noe som skaper ytterligere forsinkelser for bussene.

Dette fører til:

- Økte kapitalkostnader, fordi langsommere transport betyr at man må ha flere busser for å frakte like mange personer.
- Økte personalkostnader, fordi det trengs flere sjåførere på veien samtidig.
- Økte vedlikeholdskostnader, kostnader til oppstillingsplasser og så videre fordi det er flere busser.

De økte finansielle kostnader for kollektivtrafikken som oppstår på grunn av tett trafikk gjør at fylkeskommunene tilbyr et dårligere kollektivtilbud for samme budsjett. Det medfører også økte kostnader for billettfinansierte transporttjenester, som ekspressbusser, flybusser, turbusser og drosjer.

Kollektivtrafikken blir også mindre attraktiv og konkurransedyktig for passasjerene fordi reisetiden øker og punktligheten reduseres. Bussen, som i utgangspunktet kjører langsommere enn personbilen, vil for mange passere et tidsforbruk som er uakseptabelt og dermed tape i forhold til personbilen.

Oppsummering av skadekostnader for transport

Både for å sikre at alle har et godt transporttilbud og av hensyn til å redusere skadekostnaden ved transport i byområdene, er det helt avgjørende å stanse veksten i personbiltrafikken. Bergen og Oslo har i tillegg satt seg mål om å *redusere* personbiltrafikken frem til 2030 betydelig, og dermed gjøre plass til et bedre kollektivtrafikktilbud. Bompenger er en viktig finansieringskilde for nødvendig satsing på kollektivtrafikk.

Kombinasjonen av færre privatbiler og et bedre kollektivtransporttilbud er også nøkkelen for å nå målene om lavere globale klimagassutslipp og ta vare på naturen, fordi utslippene og materialforbruket knyttet til produksjonen av en personbil er mange ganger høyere per personkilometer enn for en buss. Elbilen innebærer en forbedring, men den er alt for liten i forhold til de utfordringer verden står overfor. Les mer om dette i NHO Transport høringsuttalelse til Klimakur 2030⁶.

Gjennomgang av utvalgets anbefalinger

I tabellen nedenfor gir vi våre merknader punkt for punkt til utvalgets anbefalinger, som er hentet fra side 5 i rapporten.

	Utvalgets anbefalinger	NHO Transports kommentar
1	Dagens fritak og reduserte takster for elbilene i bompengeprosjekter bør avvikles. Det vil styrke inntektsgrunnlaget i bomringene, nullvekstmålet blir lettere å nå, og elbilister får riktigere signaler om kostnadene ved bruk av vegkapasitet.	Vi støtter denne anbefalingen helhjertet. Den sterke veksten i antall personbiler må stanses. Elbilens subsidier, både med hensyn til eie- og driftskostnader, må fjernes for å nå målene om nullvekst eller redusert biltrafikk. Dagens fritak skaper økte køkostnader, og reduserer nytten av kollektivtrafikken vesentlig gjennom økt reisetid og mindre attraktivitet for passasjerene, pluss økte driftskostnader for fylkeskommunene og transportbedriftene. I tillegg er det et poeng at <i>alle</i> privatbilister bidrar til å betale for bruken av infrastrukturen uavhengig av hvilken bil man har råd til. TØI finner at elbileiere har høyere utdanning og inntekt enn andre bileiere (TØI-rapport 1780/2020).
2	Bompengetakstenes finansieringselement bør ivareta balansen mot alternativ finansiering. Bompenger er den billigste finansieringsformen for samfunnet så lenge den marginale kostnaden ved bompenger i form av trafikkavvisning og	Ingen kommentar

⁶ https://www.transport.no/siteassets/dokumenter/horinger/horingsuttalelse-klimakur-2030-fra-nho-transport_april-2020.pdf

	innkrevingskostnader er lavere enn skattefinansieringskostnaden.	
3	Bompengetakstene bør endres slik at de så langt som mulig reflekterer de samfunnsøkonomiske kostnadene ved transporten. Utslipp av helseskadelige avgasser fra forbrenningsmotorer er eneste begrunnelse for at takstene skal være lavere for nullutslippsbiler enn den øvrige bilparken. Alle typer kjøretøy forårsaker kø, og alle kjøretøy bør derfor pålegges samme rushtidsavgifter som tillegg til den finansielle delen av bomtakstene.	Dette er et sunt prinsipp, men det kan skape problemer med å finansiere veibygging i områder med lave skadekostnader, mens det kan skape store finansielle overskudd andre steder. Dette bør derfor ses i sammenheng med organisering av bompengeneinnkrevningen.
4	Timesregel og passeringstak bør avvikles, både for å unngå at noen trafikantgrupper subsidierer andre, for å redusere insentivene til økt trafikk og for å ivareta hensynet til eksterne virkninger.	Vi støtter dette, se prinsippet i punktet ovenfor
5	Mål i klimapolitikken og hensyn til lokalt skadelige utslipp fra kjøretøy med forbrenningsmotor bør ivaretas gjennom effektive direkte virkemidler knyttet til avgifter på utslipp og standarder for utslippsteknologier i kjøretøyene.	Vi støtter dette
6	Bruk av alle typer kjøretøy bør prises etter samfunnsøkonomiske prinsipper. Overgang til nullutslippskjøretøy kan stimuleres gjennom tiltak rettet mot kjøp og eie, men utvalget har ikke vurdert slike virkemidler.	Vi støtter dette
7	Alle bruksrelaterte elbilfordeler bør gjennomgås, som eksempelvis tilgang til kollektivfelt og redusert pris på parkering, med sikte på å gi de riktige signaler om hva bruk av vegkapasitet og parkeringsareal koster.	Vi støtter dette

8	<p>Inntil et vegprisingssystem eventuelt er klart for innføring, bør en bygge videre på det bomringsystemet som eksisterer, i tråd med anbefalingene ovenfor. Å erstatte et fungerende system med et system som kan være beheftet med vesentlig teknisk og praktisk usikkerhet, kan gi utilsiktede virkninger. Bompenger er et innarbeidet system med lang tradisjon i Norge, og det er trolig lite realistisk å operere både med et bomsystem og et vegprisingssystem.</p>	Vi støtter dette
9	<p>De praktiske og juridiske løsningene for innføring av elektronisk vegprising bør utredes nærmere. Et rendyrket, kilometerbasert vegprisingssystem der de samfunnsøkonomiske kostnadene dekkes inn vil gi en enda bedre balanse mellom nytte og kostnader i transportsektoren enn ved å bruke bomringene til slik regulering. Det vil også gi bedre fordeling av belastningen og bedre samsvar mellom bruk av og betaling for infrastrukturen. Utvalgets beregninger viser et betydelig inntekspotensial ved slik prising sammenlignet med dagens bompengesystem.</p>	Vi støtter dette
10	<p>Konsekvenser av usikkerhet i teknologisk utvikling bør risikovurderes og vektlegges i framtidig planlegging. De teknologiske løsningene i transportsektoren endres raskt og det er stor usikkerhet knyttet til framtidige investeringsbehov. Nye trender og brå og sterke påvirkninger vil kunne gi tilpasninger som er vanskelig å anslå konsekvensen av på forhånd. Utvalget erkjenner at disse utviklingstrekkene kan få betydelig innvirkning på både behovet for investeringer i byenes infrastruktur, og for mulighetene til å finansiere investeringene gjennom bompengeneinnkreving.</p>	Ingen kommentar

11	<p>En bebudet evaluering av bompengesektorens organisering bør legge vekt på å analysere styringsforhold i sektoren slik at det sikres effektiv innkreving, lavest mulig finansiell risiko og tydelige ansvarsforhold. En inntektsreduksjon av den størrelse utvalget har utredet ved videreføring av dagens elbilfordeler vil kunne gi nye utfordringer både for eiere av bompengeselskapene og for myndighetene som regulator. Som det framgår av Meld. St. 25 (2014-2015), skal organiseringen av bompengesektoren evalueres etter en tid.</p>	<p>Et bompengesystem basert på prinsippet om at man i størst mulig grad skal basere bomavgiften på samfunnsøkonomiske kostnader (skadekostnader) er et godt prinsipp. Men det vil føre til en svært ujevn inntektsutvikling, der satsene vil gå ned mot null i grisgrendte strøk og bli svært høye i tettbygde strøk, spesielt i rushtiden. Dette prinsippet støter mot et annet prinsipp: At brukerne av veien skal betale for (deler av) bygging og drift av veien.</p> <p>En nødvendig konsekvens av å sette bompengesatsene mest mulig lik skadekostnadene, ville være å overlate hele systemet til nasjonale myndigheter for på den måten kunne rette opp fordelingsvirkninger. Dette må derfor vurderes nøye.</p>
12	<p>En nærmere vurdering av om porteføljene i bypakkene tilfredsstillende rimelige krav til samfunnsøkonomisk lønnsomhet og godt forankrede politiske mål bør gjennomføres, for å sikre bompengefinansieringens legitimitet, bæreevne og en forsvarlig risikoeksponering. Utvalget mener samtidig at det er viktig å opprettholde nødvendig fleksibilitet i sammensetning av porteføljene, og at en i den sammenheng også legger til rette for de muligheter som digitalisering og ny teknologi gir.</p>	<p>Vi støtter dette</p>
13	<p>Utvalget vil anbefale at ivaretagelse av fordelingsvirkninger inngår som del av beslutningsgrunnlaget knyttet til oppfølgingen av utvalgets arbeid. Utvalget er klar over at enkelte av de anbefalte tiltakene kan ha vesentlige fordelingsmessige konsekvenser. Slike virkninger er ikke tallfestet innenfor rammen av utvalgets arbeid.</p>	<p>Se kommentar til punkt 11</p>

14	Anbefaling fra NHO Transport	<p>Buss i rutetransport har i dag fritak for bompenger. Dette unntaket er begrunnet i at kollektivtrafikk er den mest effektive måten å redusere skadekostnader fra persontransport. NHO Transport vil foreslå at dette fritaket utvides til alle typer kollektivtrafikk, herunder turbusser. Turbusser har de samme fordeler som busser i rute.</p> <p>I enkelte anbudskonkurranser oppstår det en skjevhet, fordi noen aktører er kategorisert som turbuss og andre som rutebuss. Vi foreslår derfor en utvidelse av dette fritaket.</p>
----	------------------------------	--

Oppsummert mener NHO Transport det er viktig med en bompengepolitikk som reduserer de skadekostnadene transportbehovet påfører samfunnet. Flere kollektive reiser er den mest effektive måten å veksle inn mobilitet med høye skadekostnader til mobilitet med lave skadekostnader.

Vi står til disposisjon for spørsmål eller utfyllende informasjon.

Vennlig hilsen
NHO Transport



Jøfri Lunde

næringspolitisk sjef