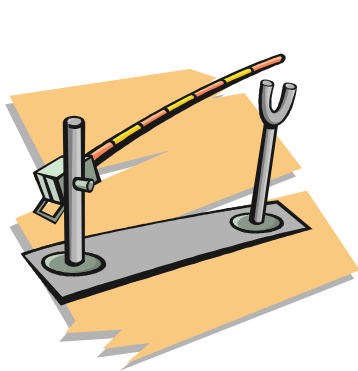


Vegpakke Salten fase 2

Drivstoffavgift som alternativ til bompenger



av

Gisle Solvoll
og
Terje Mathisen
Handelshøgskolen i Bodø

18. april 2006

hhb
Handelshøgskolen
i Bodø

SIB-notat 2006

Vegpakke Salten fase 2
Drivstoffavgift som alternativ til bompenger

av

Gisle Solvoll
Handelshøgskolen i Bodø
Senter for Innovasjon og Bedriftsøkonomi (SIB AS)
gisle.solvoll@hibo.no
Tlf. +47 75 51 76 32
Fax. +47 75 51 72 68

Terje Mathisen
Handelshøgskolen i Bodø
Senter for Innovasjon og Bedriftsøkonomi (SIB AS)
terje.andreas.mathisen@hibo.no
Tlf. +47 75 51 76 37
Fax. +47 75 51 72 68

FORORD

Dette notatet er skrevet på oppdrag fra Statens vegvesen, region nord (SVVN). Notatet er skrevet av forskningsleder Gisle Solvoll og stipendiat Terje Mathisen. Arbeidet er gjennomført i februar og mars 2006. En takk til Finn Jørgensen (HHB) samt Hans Richardsen og Unni Gifstad ved SVVN for nyttige innspill og kommentarer.

Bodø 18. april 2006.

INNHOOLD

FORORD	1
INNHOOLD	2
1. INNLEDNING.....	3
1.1 BAKGRUNN OG FORMÅL	3
1.2 VEGPAKKE SALTEN (FASE 2).....	3
1.3 BRUK AV DRIVSTOFFAVGIFT	4
1.3.1 <i>Det juridiske og politiske grunnlaget</i>	4
1.3.2 <i>Lokal drivstoffavgift i Tromsø</i>	6
1.3.3 <i>Rabattordninger og fritak m.m.</i>	7
1.3.4 <i>Litt om fordelingsvirkninger</i>	7
1.4 METODISK OPPLEGG OG DATAKILDER	8
2. FORVENTEDE INNTEKTER VED INNFORING AV DRIVSTOFFAVGIFT I BODØ KOMMUNE	9
2.1 DRIVSTOFFSALG.....	9
2.1.1 <i>Nordland fylke</i>	9
2.1.2 <i>Bodø kommune</i>	10
2.2 INNTEKTSBEREGNINGER.....	10
2.2.1 <i>Forutsetninger</i>	11
2.2.2 <i>Finansieringspotensial</i>	15
3. OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER.....	22
REFERANSER	24

1. INNLEDNING

Nedenfor gis det en kortfattet redegjørelse for bakgrunnen for og formålet med dette notatet. Dessuten gis det en kortfattet beskrivelse av de prosjektene som inngår i Vegpakke Salten, fase 2. Videre diskuteres det juridiske og politiske grunnlaget for bruk av drivstoffavgift og ordningen med bruk av drivstoffavgift i Tromsø kommune beskrives. Det gjøres også en del betraktninger knyttet til fordelingsvirkninger av en drivstoffavgift samt mulige fritaksregler. Til slutt beskrives det metodiske opplegget vi har lagt til grunn ved våre beregninger av inntektspotensialet ved innføring av en drivstoffavgift.

1.1 BAKGRUNN OG FORMÅL

Vegpakke Salten er delt inn i to faser, fase 1 er ny rv 17 fra Tverlandet til Godøystraumen samt ny rv 80 fra Røvika til Straumsnes. Fase 2 gjelder ulike prosjekter mellom Straumsnes og Bodø sentrum, med den største utfordringen knyttet til utbedring av rv 80 mellom Hunstad og sentrum. Finansieringsanalysen av fase 1 er ferdig, jf. Solvoll (2005), mens det ennå gjenstår mye arbeid med fase 2. Kommunestyrene både i Fauske og Bodø anbefalte 26. januar i år at Vegpakke Salten fase 1 gjennomføres med en delvis bompengefinansiering. Fylkestinget i Nordland sluttet seg også til at fase 1 finansieres delvis med bompenger.

Styringsgruppa til Vegpakke Salten har bedt Statens vegvesen utrede bruk av lokal drivstoffavgift nærmere for prosjektene i fase 2. I og med at stort sett alle prosjektene i fase 2 er i Bodø kommune, vil det være naturlig at drivstoffavgiften pålegges fylling av drivstoff kun i Bodø kommune. Utfordringen vil således være å anslå hvilket finansieringspotensial en kan forvente at en lokal drivstoffavgift i Bodø kommune vil kunne gi. Formålet med dette notatet er således:

- Å anslå finansieringspotensialet ved en lokal drivstoffavgift i Bodø kommune, under ulike forutsetninger om størrelsen på avgiften.
- Å diskutere fordelingsmessige, effektivitetsmessige og rettferdighetsmessige sider ved en lokal drivstoffavgift som alternativ til bruk av bompenger.

Hovedvekten vil bli lagt på det første punktet.

1.2 VEGPAKKE SALTEN (FASE 2)

Fase 2 av vegpakken inneholder de prosjektene som er beskrevet i Tabell 1.1. I tabellen er det også gitt et kostnadsoverslag på de ulike prosjektene, samt totalt for hele pakken. Prosjektene er nærmede beskrevet i en utredning av Norconsult fra 2004.

Som det framgår av tabellen, har de 7 prosjektene som inngår i vegpakken et samlet kostnadsoverslag på mellom 1,26 mrd. kr og 1,48 mrd. kr. Det er uklart hvor mye statlige midler prosjektet vil bli tilført, men med utgangspunkt i et 50/50 spleiselag, må en drivstoffavgift skaffe til veie midler i størrelsesorden 630 mill. kr – 740 mill. kr. Samtaler med Statens vegvesen, region nord, kan tyder på at den statlige finansieringen kanskje ikke blir større enn om lag 20 % av prosjektkostnadene. Dersom den statlige finansieringsandelen ikke blir høyere enn

dette, må drivstoffavgiften skaffe til veie midler på mellom 1 mrd. kr og 1,2 mrd. kr. Innkrevingsperioden kan, som for bompenger, maksimalt være 15 år.

Tabell 1.1: Beskrivelse av prosjekter som inngår i Vegpakke Salten, fase 2, med kostnadsoverslag i 2005 kroner.

<i>Prosjekt</i>	<i>Beskrivelse</i>	<i>Kostnad i mill. kr.</i>
Rv80 Straumsnes-Naurstadhøgda	Utbedring eksisterende veg	100
Rv80 Thalleveien-Jernbaneveien	Ny forbindelse til Bodø havn	175
Rv80 Løding-Vikan	Bru Hopen, eliminering av rasutsatt/ulykkesbelastet strekning	190
Rv80 Naurstadhøgda-Løding	Omlegging/utbedring dårlig standard og kurvatur	110
Rv80 Hunstadmoen-Bodøelv	4 felt/omlegging	550-770
Rv80 Stormyra	Toplanskryss erstatter dagen rundkjøring – gang og sykkelvei	50
Rv80 Bertnes-Mørkved	Utvidelse til 4 felt	80
Sum fase 2		1 255 - 1 475

Kilde: Statens vegvesen, region nord.

1.3 BRUK AV DRIVSTOFFAVGIFT

Nedenfor diskuteres det juridiske og politiske grunnlaget for bruk av drivstoffavgift og ordningen med bruk av drivstoffavgift i Tromsø kommune beskrives. Det gjøres også noen betraktninger knyttet til fordelingsvirkninger av en drivstoffavgift samt mulige fritaksregler.

1.3.1 Det juridiske og politiske grunnlaget¹

Både bruk av bompenger og drivstoffavgift er hjemlet i veglovens § 27. Første ledd åpner for bruk av bompenger:

”Med samtykke frå Stortinget kan departementet fastsette at det skal krevjast bompengar på offentleg veg, fastsette storleiken på avgiftene, og sette vilkår om bestemt bruk av avgiftsmidlane. Bompengane kan nyttast til alle tiltak som denne lova gir heimel for. Dessutan kan dei nyttast til investeringar i faste anlegg og installasjonar for kollektivtrafikk på jernbane, herunder sporveg og tunnelbane”.

Det ble med lov 18. mai 1990 nr. 13 gjort en tilføyelse til denne paragrafen, som åpnet for bruk av drivstoffavgift. Denne tilføyelsen finnes i § 27A, og lyder:

”Under spesielle geografiske tilhøve og når dei lokale tilhøva elles ligg til rette for det, kan departementet med samtykke frå Stortinget fastsette at det skal krevjast inn finansieringstilskot på omsetting av drivstoff til motorvogn og fastsette storleiken på tilskotet. Tilskotsmidlane kan berre nyttast til finansiering av bygging av offentleg veg.Departementet gjev nærare føresegner om gjennomføringa av denne paragrafen.”

¹ Dette avsnittet er i stor grad basert på Salten Regionråd (2002).

Også andre *øremerkede* avgiftsmidler har vært foreslått brukt til vegutbygging, for eksempel lokal øremerket årsavgift eller lignende. I følge Håndbok 102 fra Statens vegvesen, gjelder det samme for generelle bil- og vegavgifter som for de fleste andre avgifter:

- Øremerking for spesielle formål tillates ikke.
- Avgiften skal være lik over hele landet.
- Formålet er å skaffe staten penger, ikke å påvirke adferd.

Det har vært gjort flere forsøk på å få godkjenning fra Finansdepartementet og Stortinget på enten landsomfattende eller lokale ekstra kilometer- eller årsavgifter øremerket for vegutbygging, men alle er avvist på prinsipielt grunnlag. Det kan derfor synes som at det er lite å oppnå ved å fremme nye forslag basert på denne typen avgifter.

§ 27A i vegloven kan, slik den står, oppfattes som en generell adgang til å bruke drivstoffavgift. Imidlertid fremgår det av lovforarbeidene (Innst. O. nr. 26, 1989-90) at dette er ment som en særordning for Tromsø. Samferdselskomiteen understreket i sin behandling at ordningen er ment som en prøveordning for Tromsø, og at det er særlige geografiske forhold og bosettingsmønster som gjør at drivstoffavgift er mer hensiktsmessig enn bompenger i dette særskilte tilfellet. Komiteen har presisert at *”mens bompengbestemmelsen er gjort landsomfattende og permanent, er lovforslaget om lokalt finansieringsbidrag fra omsetning av drivstoff begrenset til Tromsø kommune og tenkt som en prøveordning”*. Komiteen peker på at det er en klar prinsipiell forskjell mellom bompenger og drivstoffavgift, og ønsket i sin behandling å innføre dette i form av en særlov for Tromsøtilfellet, eller å nevne den geografiske avgrensningen til Tromsø konkret i lovteksten. Juridiske vurderinger fra byråkratiet førte imidlertid til at man heller la inn formuleringen *”Under spesielle geografiske tilhøve og når dei lokale tilhøva elles ligg til rette for det, kan departementet.... osv.”*

I forarbeidene til vegloven er det påpekt at drivstoffavgift kun skal gjelde i Tromsø, men lovteksten er generell. Dette innebærer at man ikke kan hindre noen i å søke, men at man på forhånd er negativt innstilt til dette. Sett på bakgrunn av de negative holdninger til en slik øremerket skatt, er Vegdirektoratets vurdering at det vil være en raskere fremgangsmåte for Vegpakke Salten å satse på konvensjonelle bompengeløsninger.

Vi kjenner kun til ett annet fylke der drivstoffavgift har vært vurdert. Dette er Rogaland, der Fylkestinget ved behandlingen av *”Transportplan for Jæren – Handlingsplan 2006–2015”* vedtok at det skulle utredes om det er praktisk mulig å innføre en tidsbegrenset drivstoffavgift i hele eller deler av Rogaland som alternativ til gjeldende bompengordninger. Utredningen ble gjennomført av Rogalandsforskning, og resultatene er dokumentert i Heinzerling (2004).² I et brev til Rogaland fylkeskommune i etterkant av denne saken, skrev Samferdselsdepartementet at det er lite realistisk å kreve inn en ekstra drivstoffavgift i stedet for bompenger på Nord-Jæren, på tross av de dokumenterte positive effektene i Tromsø.

Kort oppsummert, så finnes det altså en lovhjemmel for bruk av drivstoffavgift som synes generell, men i lovens forarbeider ligger det klare begrensninger for dette, som også bekreftes i samtaler med Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementets politiske ledelse. Det fremgår

² Hovedkonklusjonen i rapporten er at en drivstoffavgift som alternativ til bompenger, vil medføre en betydelig økning i drivstoffprisen, noe som vil virke begrensende i forhold til alle typer aktiviteter i hele fylket. Profilen på den regionvise inntjeningen vil heller ikke være i samsvar med investeringsprogrammene som er planlagt gjennomført i hver av fylkets regioner.

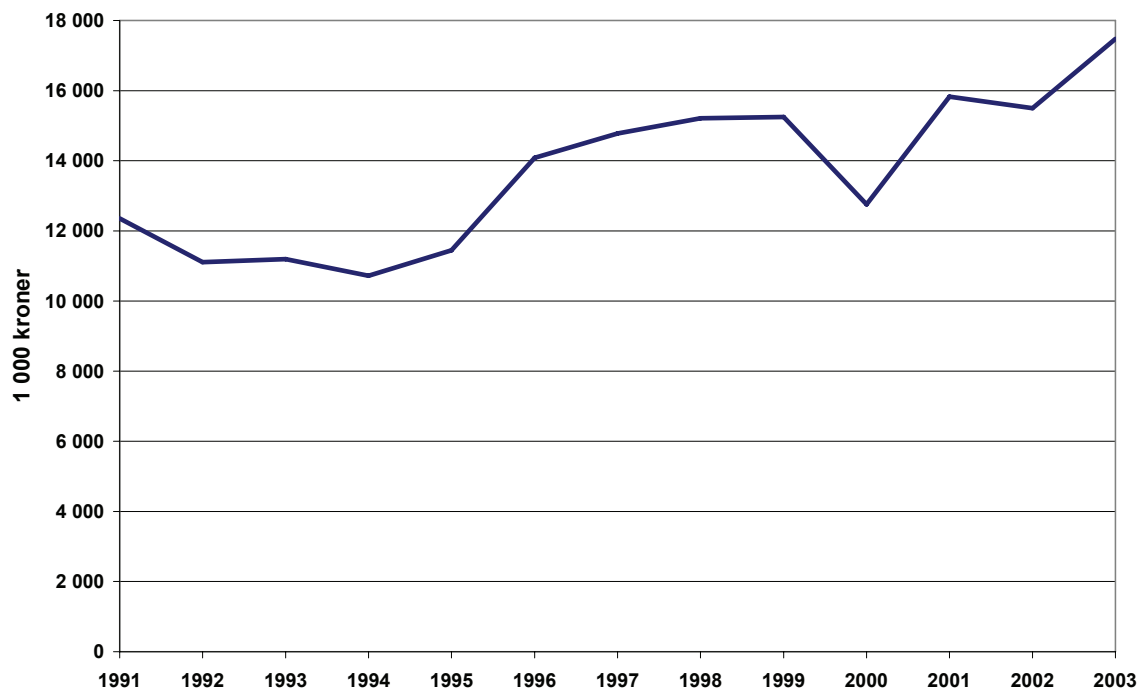
for øvrig også i lovforarbeidene at drivstoffavgift er et *alternativ* til bompenger, dvs. at de to ikke er ment å kombineres i ett og samme prosjekt.

1.3.2 Lokal drivstoffavgift i Tromsø

En lokal drivstoffavgift i Tromsø ble i 1986 lansert i en transportplan i et samarbeid mellom Tromsø kommune, Statens vegvesen, og Troms fylkeskommune. Transportplanen skisserte et program for vegutbygging som ble kostnadsberegnet til om lag 500 mill. kr. (Tromsøpakke 1). Dette var et investeringsbehov som var betydelig større enn det man kunne påregne i bevilgninger over statsbudsjettet. I transportplanen ble det derfor innarbeidet et forslag om å innkreve en lokal drivstoffavgift til delvis finansiering av prosjektene. Forutsetningen var at staten skulle bidra med ekstraordinære bevilgninger i samme størrelsesorden.

Det var ikke hjemmel i Vegloven for å innkreve lokal drivstoffavgift for å delfinansiere vegbygging. Det ble derfor satt i gang et arbeid for å endre Vegloven. Resultatet av dette arbeidet var en ny bestemmelse i Veglovens § 27a, som trådte i kraft 1. juni 1990, jf. avsnitt 1.3.1. Samferdselsdepartementet fastsatte 20. juni 1990 forskrift om innkreving av finansieringsbidrag m.m. til bygging av offentlig veg i Tromsø kommune. Stortinget gav sin tilslutning i 1989/1990. I 1995-96 ble innkrevingsperioden forlenget til ut 2003 for å kompensere for inntektssvikt i forhold til prognosene som opprinnelig lå til grunn. Virkningene av Tromsøpakke 1 er evaluert av NORUT, jf. Rydningen m.fl. (2003).

I Figur 1-1 vises inntektsutviklingen fra drivstoffavgiften. Tallene er *netttotal*, dvs. at administrasjonsutgifter, rentekostnader og refusjoner er trukket ut. Figuren vil således gi et bilde av hva en sitter igjen med som kan benyttes til vegbygging. Som vi ser lå inntektene rundt 11 mill. kr pr. år de første årene. Fra 1996 steg inntektene til vel 14 mill. kr, og de har, med unntak av en nedgang i 2000 (som skyldes regnskapstekniske forhold knyttet til omorganisering av innkrevingsordningen), økt jevnt. I 2003 var inntektene således nesten 18 mill. kr.



Figur 1-1: Netto inntekter fra drivstoffavgiften i Tromsø fra 1991 til 2003. Løpende kroner. Tall i 1 000. (Kilde: Rydningen m.fl., 2003).

Innkrevingen av drivstoffavgiften i Tromsø foregår ved at avgiften legges på drivstoffprisen på drivstofforhandlerens pumper som finnes innen Tromsø kommunes grenser. Lokal drivstoffavgift ilegges moms på linje med andre avgifter. Dette til forskjell fra bompenger som er fritatt moms. Drivstoffkjøperne betaler således inn den lokale drivstoffavgiften pluss moms. Det er oljeselskapene, som leverer drivstoff til forhandlerne, som forestår innbetalingen av den lokale drivstoffavgiften til Tromsø Veg AS.³ Tromsø Veg mottar innsamlet lokal drivstoffavgift ekskl. moms. Bensinstasjonene merker således lite til det administrative arbeidet med innkrevingen, mens det for oljeselskapene blir en marginal innsats på linje med innkreving av andre avgifter som er pålagt drivstoffsalg.

For å få utbygd flere prosjekt (Tromsøpakke 2) ble det lokal enighet om å videreføre ordningen. Etter behandling i Stortinget skal innkreving av drivstoffavgift avsluttes sommeren 2008. Tromsøpakke 2 har en kostnadsramme på 150 mill. kr. Om lag 50 mill. kr av dette er drivstoffavgift. Da drivstoffavgiften ble innført i 1990 var den 50 øre (ekskl. moms) pr. liter. Avgiften er siden justert i henhold til utviklingen i konsumprisindeksen, slik at avgiften i 2006 er 78 øre pr. liter (ekskl. moms). Inkludert moms nærmer altså avgiften seg 1 kr pr. liter.

1.3.3 Rabattordninger og fritak m.m.

Samferdselsdepartementet har delegert takstmyndigheten for bompengesaker til Vegdirektoratet. Vegdirektoratet utarbeider retningslinjer for takstsystemer, som bl.a. inneholder regler om fritak for visse kjøretøygrupper samt rabattordninger for de som passerer ofte. Blant annet innebærer dette rabatt på opp til 50 % for pendlere som har forskuddsbetalt for et antall passeringer (enten ved klippekort eller bruk av brikke). Videre vil bl.a. mopeder og motorsykler kunne passere gratis. En ordning med drivstoffavgift gir i mindre grad rom for slik differensiering, da avgiften belastes jevnt på alle ved kjøp av drivstoff. En drivstoffavgift gir heller ikke muligheter til å ha differensiere avgifter over døgnet, for eksempel slik at det er dyrere å kjøre i rushperiodene enn ellers i døgnet.

Som nevnt ovenfor, ilegges lokal drivstoffavgift moms på linje med andre avgifter. Privatbilistene, men også mange bedrifter, får ikke refundert momsen. Ordningen bringer dermed inn mer midler til staten enn det beløp som følger av den lokale drivstoffavgiften. Samtidig kan de som har krav på refusjon for avgiften (bl.a. kollektivselskapene), også kreve momsen refundert. Det betyr at Vegpakke Salten ikke vil få tilført *alle* inntekter knyttet til avgiften, samtidig som prosjektet må utbetale momsrefusjoner på en momsinntekt de ikke vil få.

I Tromsø har momstapet til Tromsø Veg AS vært ”kompensert” ved at Samferdselsdepartementet har tilført ekstra midler til utbyggingsprosjekter i Troms. I følge Rydningen m.fl. (2003) er det i statsbudsjettet imidlertid ikke synliggjort hvilke midler som dekker opp momstapet fra den lokale drivstoffavgiften.

1.3.4 Litt om fordelingsvirkninger

Av Håndbok 102 til Statens vegvesen framgår det at det skal være samsvar mellom hvem som betaler avgift og hvem som får nytten av tiltakene som avgiften skal benyttes til å finansiere. Dette gjelder uavhengig av om det benyttes bompenger eller drivstoffavgift.

³ Tromsø Veg AS, er Tromsø kommunes og Troms fylkeskommunes redskap for å administrere delfinansieringen av vegutbyggingsprosjektene i Tromsø kommune. Selskapet eies med 2/3 av kommunen og 1/3 av fylkeskommunen.

I Tromsø lå forholdende relativt godt til rette for bruk av drivstoffavgift, bl.a. fordi området har en naturlig geografisk avgrensning. Slik Vegpakke Salten, fase 2 er satt sammen, vil en drivstoffavgift i hele Salten (9 kommuner), medføre at *alle* bileiere må betale drivstoffavgift som primært kanaliseres til ulike prosjekter mellom Naurstadhøgda og Bodø sentrum (Jernbaneveien). Dette vil nok oppleves som svært urettferdig av de som befinner seg langt unna ”influensområdet”. Samtidig vil en slik avgiftsbelegging ikke være forenelig med kravet om samsvar mellom avgiftsbelastning og nytte av prosjektene, og vil etter all sannsynlighet ikke bli akseptert verken lokalt i de enkelte kommunene, eller sentralt i Vegdirektoratet, Samferdselsdepartementet eller Stortinget. Til sammenligning, vil bompengene i Vegpakke Salten fase 1, baseres på en plassering av bommene som gjør at bilisten(e) kun betaler avgift når de faktisk bruker veien. Denne avgiften vil stå i rimelig samsvar med den nytten/besparelsen bilisten(e) har i form av reduserte kjøre- og tidskostnader.

Selv om drivstoffavgiften kun vil gjelde fylling av drivstoff i Bodø kommune, vil nok noen føle at avgiften rammer urettferdig. For eksempel vil en arbeidspendler som bor på Kjerringøy og arbeider i Bodø sentrum, betale drivstoffavgift på drivstoff som stort sett brukes på rv 834, der det ikke skal gjennomføres noen investeringer. Således vil en drivstoffavgift i Bodø kommune kunne slå en del skjevt ut, selv om den aktuelle strekningen på rv 80 benyttes svært mye av de fleste bilistene bosatt i Bodø kommune.

Hvor mye vil så en drivstoffavgift utgjøre? La oss ta som eksempel en husholdning med *en* bil som i gjennomsnitt blir kjørt 13 500 km pr. år. 90 % av drivstoffet fylles i Bodø kommune, og bilen bruker i gjennomsnitt 0,07 liter drivstoff pr. km. Dette innebærer at det fylles vel 850 liter avgiftsbelagt drivstoff pr. år. Ved en avgift på 1 kr pr. liter (inkl. mva.), vil de årlige merkostnadene for husholdningen bli 850 kr.

I følge Rydningen m.fl. (2003), har en gjennomsnittshusholdning 1,4 biler og disse blir i gjennomsnitt kjørt 19 000 km pr. år. Under samme forutsetninger som ovenfor, vil en slik husholdning oppleve årlige merkostnader på sin bilbruk på knapt 1 200 kr. Av dette er 240 kr moms til staten.

1.4 METODISK OPPLEGG OG DATAKILDER

I dette arbeidet har vi benyttet både sekundær- og primærdata. Sentrale datakilder har vært:

- En utredning fra Salten regionråd (SR) om drivstoffavgift som alternativ til bompenger samt en evaluering av bruk av lokal drivstoffavgift i Tromsø..
- Oversikt fra oljeselskapene over salg av drivstoff i Bodø kommune i 2005.

I tillegg har vi lagt til grunn empiriske resultater om størrelsen på bensinpriselasiteteten samt at vi har benyttet prognoser utarbeidet av Statistisk Sentralbyrå over forventet befolkningsutvikling i Bodø kommune de neste 15 år.

2. FORVENTEDE INNTEKTER VED INNFORING AV DRIVSTOFF- AVGIFT I BODØ KOMMUNE

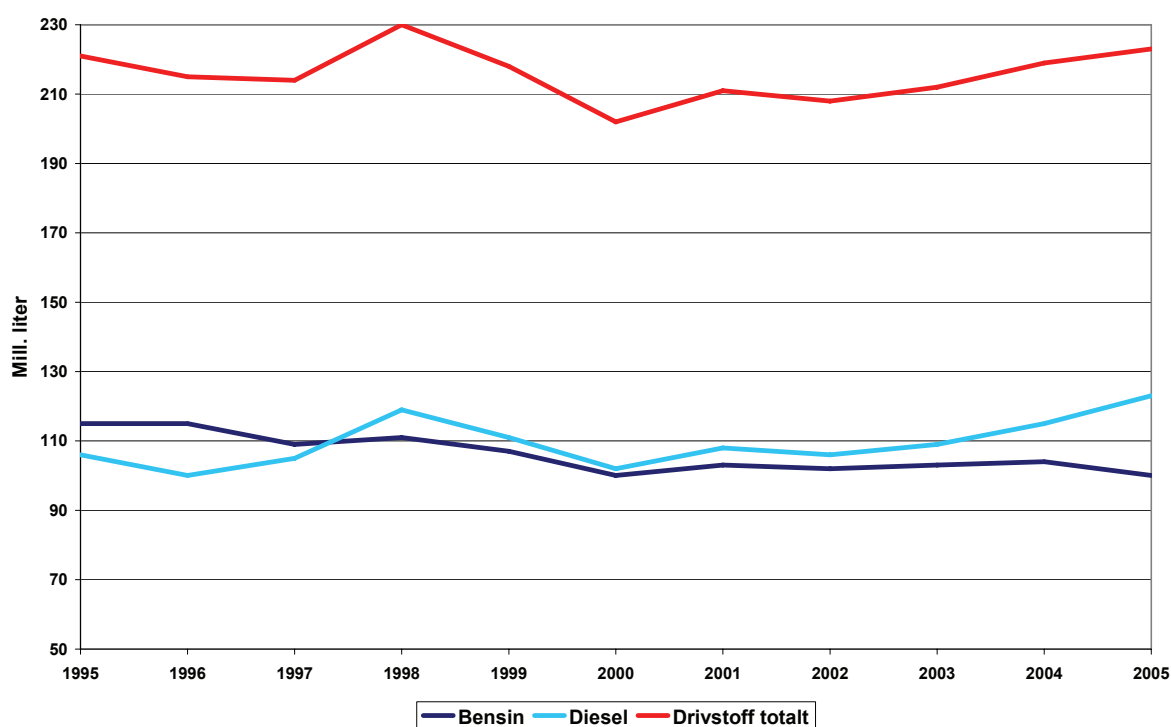
I dette kapitlet vil vi forsøke å beregne hvor store inntekter det vil være realistisk å forvente ved ulike nivå på en drivstoffavgift i Bodø kommune. Innledningsvis vises utviklingen av bensin- og dieselsalget i Nordland fylke de seneste årene. I tillegg oppgis salget av bensin og autodiesel fra bensinstasjonene i Bodø kommune. Det gjøres også grundig rede for de forutsetningene som inntektsberegningene bygger på.

2.1 DRIVSTOFFSALG

Nedenfor beskrives utviklingen i salget av bensin og diesel i Nordland fylke samt variasjonene i salget over året.

2.1.1 Nordland fylke

I Figur 2-1 vises utviklingen i salget av bensin og diesel i Nordland fra 1995 til 2005. Salget omfatter *alle* kunde grupper.⁴



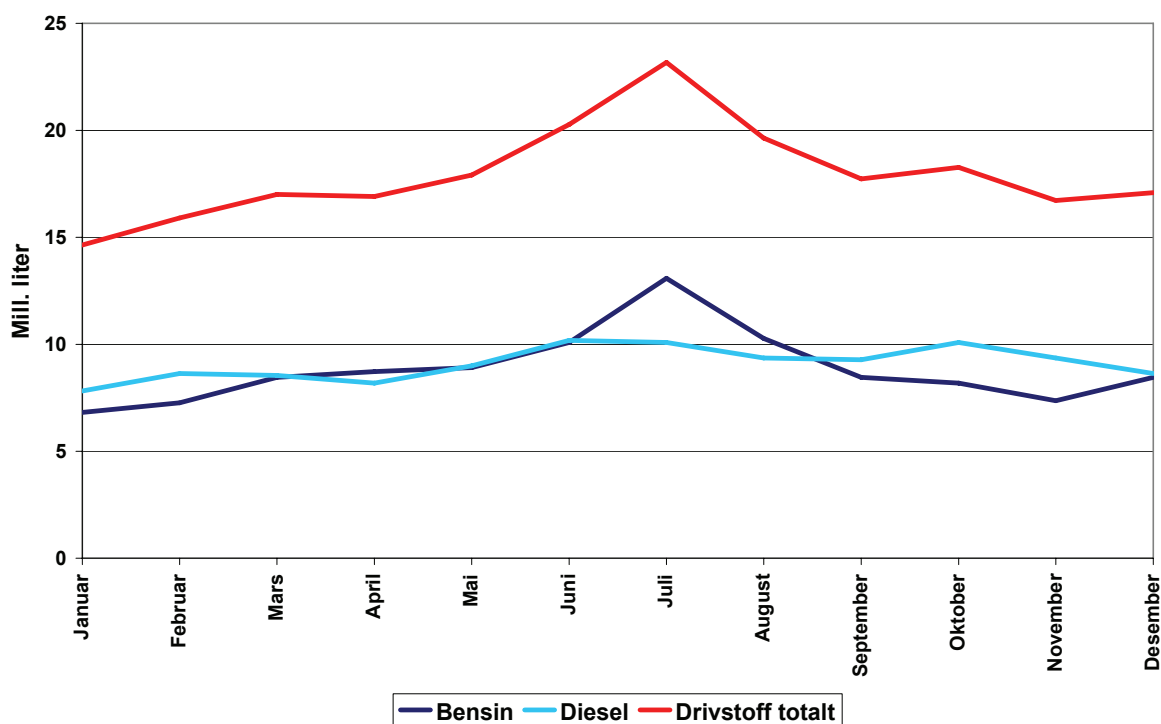
Figur 2-1: Årlig salg av bensin og diesel i Nordland fylke i perioden 1995-2005. Mill. liter. (Kilde: SSB).

Av Figur 2-1 ser vi at salget av drivstoff har lagt mellom 200 mill. liter og 230 mill. liter, med en topp i 1998 og en bunnotering i 2000. Fra 1998 har salget av diesel vært større enn

⁴ Dette gjelder salg til jordbruk og skogbruk, fiske og fangst, industri, bygg og anlegg, boliger og næringsbygg, transport og offentlig virksomhet.

bensinsalget, og fra 2005 ser vi at dieselsalget har økt mens bensinsalget har blitt redusert. I 2005 ble det i alt solgt 223 mill. liter drivstoff i Nordland, fordelt på 100 mill. liter bensin og 123 mill. liter diesel. Dvs. at dieselsalget er 23 % høyere enn bensinsalget.

Hvis tallene i Figur 2-1 brytes ned på månedsnivå, får vi et bilde av svingningene i drivstoffsalget. Disse svingningene ser vi ut fra Figur 2-2.



Figur 2-2: Salg av bensin og diesel i Nordland fylke. Månedlig gjennomsnitt for perioden 1995-2005. Mill. liter. (Kilde: SSB).

Av Figur 2-2 ser vi for det første at de månedlige svingningene er relativt betydelige. Spesielt gjelder dette bensinsalget. Hvis vi ser på enkeltmåned, så er salget høyest i juli og lavest i januar. I juli selges det om lag 60 % mer drivstoff enn i januar.

2.1.2 Bodø kommune

I Bodø kommune er det primært selskapene Statoil, Shell og Esso som leverer den bensinen og autodieselen som selges fra bensinstasjonene i kommunen. Som for fylket, har vi ikke tall for flere år, men vi baserer oss på salget i 2005. Basert på opplysninger fra selskapene ble det totalt omsatt ca. 31 mill. liter bensin og autodiesel fra drivstoffpumpene.⁵ I våre inntektsberegninger vil vi ta utgangspunkt i dette tallet.

2.2 INNTEKTSBEREGNINGER

I det følgende vil vi gjøre rede for de forutsetninger vi legger til grunn for beregningen av inntekspotensialet ved innføring av en drivstoffavgift i Bodø kommune.

⁵ Tallet inkluderer salg fra selvbetjent pumpe i Sjøgata samt bensinpumpen til Rema 1000 på Stormyra.

2.2.1 Forutsetninger

Når forventede inntekter av en drivstoffavgift innenfor et geografisk avgrenset område skal anslås, er det en rekke forutsetninger som må legges til grunn for beregningene. De mest sentrale punktene vil det i det følgende bli redegjort for.

Drivstoffvolum

Et viktig utgangspunkt for inntektsberegningene er å ha et godt anslag på dagens drivstoffsalg i det aktuelle området, samt hvordan dette kan forventes å endre seg i en 15-års periode, som er den maksimale innkrevningstiden. Som beskrevet i avsnitt 2.1.2, var salget av bensin og autodiesel i Bodø kommune om lag 31 mill. liter i 2005. Forventet utvikling i drivstoffsalget i Bodø kommune er usikkert, men kan enklest uttrykkes på følgende måte:

$$(2.1) D_t = X_t * Y_t * Z_t * Q_t$$

D_t = Drivstoffsalg i Bodø kommune i år t.

X_t = Biltettheten i Bodø kommune i år t.

Y_t = Befolkningstettheten i Bodø kommune i år t.

Z_t = Utkjørt distanse pr. kjøretøy i Bodø kommune i år t.

Q_t = Drivstoffforbruk pr. km pr. kjøretøy i Bodø kommune i år t.

$X_t * Y_t$ gir da antall kjøretøy i Bodø kommune i år t. Multipliseres dette tallet med Z_t får vi totalt antall utkjørte kilometer til bilparken i Bodø kommune i år t. $Z_t * Q_t$ gir da totalt drivstoffsalg i kommunen i år t.

Det forventes en befolkningsøkning i Bodø kommune. Prognosene fra SSB tilsier en årlig gjennomsnittlig befolkningsøkning på 400 personer i Bodø kommune de neste 15 år; dvs. en økning på totalt 6 000 personer. Da vil Bodø kommune ha vel 50 000 innbyggere i 2020. Dette innebærer en gjennomsnittlig årlig vekst i Y_t på 0,78 % i perioden. Dette innebærer også flere kjøretøy. Basert på utviklingen i biltettheten i Bodø kommune i perioden 1998 til 2004, kan vi forvente en økning også her; dvs. at X_t vil øke. Flere kjøretøy pr. 1 000 innbyggere trekker i retning av økt drivstoffsalg. I motsatt retning trekker utskiftingen av bilparken, da nye biler bruker mindre drivstoff pr. km enn eldre biler. Det er således forventet at Q_t vil reduseres framover. I tillegg vil utkjørt distanse pr. kjøretøy ha betydning for drivstoffsalget. Det er ikke urimelig at utkjørt distanse pr. kjøretøy kan bli noe redusert, da bil nr. 2 eller 3 i en husholdning normalt sett kjøres mindre enn bil nr. 1. Dette trekker i retning av en reduksjon i Z_t .

Det er altså flere forhold som vil påvirke forventet utvikling i D_t . Vi vil vi derfor anta at drivstoffsalget pr. innbygger vil holde seg konstant fram til 2020.⁶ Dette innebærer at drivstoffsalget øker proporsjonalt med befolkningsøkningen. En årlig befolkningsvekst på 0,78 %, skulle da øke drivstoffsalget i Bodø kommune med 288 000 liter pr. år. Dermed vil drivstoffsalget i 2020 ligge 4,3 mill. liter over salget i 2006, alt annet likt. Som et optimistisk anslag har vi antatt en årlig vekst på 1 % og som et pessimistisk anslag en årlig *reduksjon* på 1 %.

⁶ Med utgangspunkt i et drivstoffsalg på 31 mill. liter i 2005 og et innbyggertall på knapt 45 000, utgjorde drivstoffsalget dette året 689 liter pr. person.

Bensinpriselasistitet⁷

En hver økning i drivstoffprisen vil ha en effekt på etterspørselen etter drivstoff. Bensinpriselasistiteten forteller hvor stor nedgang i drivstoffsalget en kan forvente når drivstoffprisen øker. Det er vanlig å skille mellom elastisiteter på kort og lang sikt. Kortsiktige elastisiteter vil være lavere i tallverdi enn de mer langsiktige elastisiteter. På kort sikt kan en person tilpasse seg en økt drivstoffpris ved å unngå ”unødvendig” kjøring, eller mer generelt være mer bevisst på sin bilbruk. På lengre sikt er mulighetene til å ”møte” en prisøkning ved ulike ”mottiltak” langt større. Bilen kan for eksempel skiftes ut med en modell som bruker mindre drivstoff samt at bosted og arbeidssted kan endres for å redusere kjørelengden til/fra arbeid. Dessuten vil elastisiteten variere alt etter hvilke type reiser det er snakk om der arbeidsrelaterte reiser er generelt mindre prisfølsomme enn fritidsreiser.

Det finnes flere studier av bensinpriselasistiteter. Bensinpriselasistiteten i Norge er på kort sikt anslått til -0,25 og på lang sikt til -0,75. Stangeby (1991). I Goodwin (1992) gis det et sammendrag av ulike undersøkelser av bensinpriselasistiteter. Han finner kortsiktige bensinpriselasistiteter på -0,27 og langsiktige elastisiteter på -0,71.⁸ I Hanly et.al. (2002) og Goodwin et.al. (2004) oppsummeres også elastisitetsstudier, der også nyere arbeider tas med. Her finner en bensinpriselasistiteter på -0,25 på kort sikt og -0,64 på lang sikt. En lignende gjennomgang av undersøkelser av elastisiteter, der også andre arbeider er trukket inn finner vi i Graham og Glaister (2004). Her anslås det at kortsiktige bensinpriselasistiteter ligger rundt -0,25 (med et standardavvik på -0,21) og langsiktige bensinpriselasistiteter på om lag -0,77 (med et standardavvik på -0,55). Grovt sett viser de ulike studiene at elastisiteter på lang sikt er om lag 3 ganger større enn elastisiteter på kort sikt.

I våre analyser vil vi legge til grunn en tidshorisont på 15 år. Om dette er lang sikt kan diskuteres, men innenfor en slik tidshorisont vil blant annet store deler av bilparken bli skiftet ut. I følge blant annet Goodwin et.al. (2004) kan en regne med at betydelige tilpasninger til en økt drivstoffpris vil være foretatt allerede i løpet av 6 år. Uten å kjenne bensinpriselasistiteten i Bodø kommune vil vi, med utgangspunkt i resultatene fra elastisitetsstudiene gjengitt ovenfor, som en forenkling ta utgangspunkt i en konstant bensinpriselasistitet på -0,4.⁹

”Fyllingslekkasje”

Innføring av drivstoffavgift i Bodø kommune vil føre til økt tanking av drivstoff utenfor kommunen. Nærmeste bensinstasjon vil da være Fauske, ca. 60 km øst for Bodø sentrum. En slik lekkasje vil *ikke* være fanget opp i den generelle bensinpriselasistiteten, og må derfor behandles separat.

Erfaringene fra Tromsø tilsier at det vil bli en viss ”fyllingslekkasje” til de nærmeste stasjonene uten drivstoffavgift. I Tromsø foregår denne lekkasjen ved at bilister fyller drivstoff i Nordkjosbotn, om lag 70 km øst for Tromsø sentrum, når de allikevel er i området. I følge Rydningen m.fl. (2003) kjører 2/3 av bilistene i Tromsø ut av kommunen 1 til 3 ganger pr.

⁷ I og med at bensin og autodiesel vil likestilles ved en drivstoffavgift, kan denne elastisiteten mer presist omtales som en *drivstoffpriselasistitet*.

⁸ En bensinpriselasistitet på -0,16 betyr at en økning i drivstoffprisen på 10 % reduserer drivstofforbruket med 1,6 %. Dersom bensinpriselasistiteten var -0,16 ville en nedgang i drivstofforbruket og dermed drivstoffsalget med 1,6 %, kunne bli utløst av en økning i literprisen på bensin fra 11,00 kr til 12,10 kr.

⁹ Endringen i drivstoffsalget (D) kan ved en konstant drivstoffelasistitet uttrykkes ved $D = a_0(p+q)^{-a_1}$, der p= drivstoffprisen (ekskl. drivstoffavgift) og q= drivstoffavgiften (inkl. mva.), $a_0, a_1 > 0$ og $-a_1$ er drivstoffpriselasistiteten.

måned. Av disse fyller 73 % drivstoff utenfor kommunen ved disse anledningene, mens 25 % ikke fyller drivstoff. Blant bedriftene foregår ca. 15 % av kjøringen med kjøretøyer under 7,5 tonn og ca. 35 % av kjøringen med biler over 7,5 tonn utenfor Tromsø kommune. Prosentandelen av drivstoffyllingene er om lag sammenfallende med andelen av kjøring utenfor kommunen. Det skulle tyde på at bedriftene i Tromsø ikke gjør spesielle tilpasninger på grunn av drivstoffavgiften.

Når det gjelder omfanget på drivstofflekkasjen ved ulike avgiftsnivå, har vi lite empiri og støtte oss til. I følge Rydningen m.fl. (2003), oppgav en ”gjennomsnittshusholdning” i Tromsø at avgiften måtte opp i 190 øre pr. liter for at den skulle få *betydelige* konsekvenser for bilbruken. Ved et slikt avgiftsnivå oppgav 25 % av respondentene at de også var villige til å kjøre ut av Tromsø for *kun* å fylle drivstoff. For bedriftene måtte avgiften være 79 øre pr. liter for at det skulle få *betydelige* konsekvenser for deres tilpasning. Om lag halvparten av bedriftene mente således at avgiftsnivået i Tromsø, som da var 76 øre pr. liter, lå på eller over det ”kritiske” nivået.

Det finnes ingen sikre tall på hvor stor den reelle drivstofflekkasjen i Tromsø er, men den anslås til å ligge mellom 1,5 mill. kr og 2,5 mill. kr pr. år. Med en årlig bruttoinntekt fra drivstoffavgiften på rundt 19 mill. kr, skulle således drivstofflekkasjen ligge på mellom 8 % og 13 % av brutto inntekt fra avgiften.¹⁰

Når vi skal anslå drivstofflekkasjes omfang ved en framtidig drivstoffavgift i Bodø kommune, antar vi en forventet lekkasje på 10 % av omsatt drivstoffvolum i Bodø, med et optimistisk anslag på 6 % og et pessimistisk anslag på 15 %. Vi antar at disse prosentsatsene er konstante ved en ”*moderat*” avgiftssats. Dette er ikke en urimelig forutsetning, da avgiften skal være rimelig høy før det vil lønne seg for en person å kjøre ens ærend fra Bodø sentrum til Fauske for kun å fylle opp drivstofftanken. Dersom det blir innført en drivstoffavgift i fase 2, vil en måtte passere en bomstasjon for å komme til Fauske, noe som vil redusere gevinsten ved ”grensehandelen” betraktelig.

Fritaksregler

Innføring av en drivstoffavgift vil føre til at flere brukergrupper vil ”kreve” fritak for avgiften. I Håndbok 102 er det presisert at følgende grupper som en hovedregel ikke skal betale bompenger:¹¹

- Uniformerte utrykningskjøretøy, samt sivile utrykningskjøretøy i tjenesteoppdrag.
- Kjøretøy merket begravelsesfølge.
- Kollektivtransportkjøretøy i rute.
- Kjøretøy som i forbindelse med arbeid på bomvegen må passere bomstasjonen. (Slike fritak gjelder imidlertid ikke i bompengeringer).
- Forflytningshemmede. (Fritaket gjelder kun i bompengeringer).

¹⁰ Her kan det også nevnes at de 2 bensinstasjonene i Nordkjosbotn har økt sine drivstoffpriser noe etter at drivstoffavgiften i Tromsø ble innført. Dette er isolert sett med på å dempe lekkasjen noe.

¹¹ I følge Vegdirektoratet utgjør fritaket for disse gruppene i gjennomsnitt 1 % av brutto inntekter fra bomstasjonene.

Når det gjelder fritak for en drivstoffavgift, er det vel strengt tatt kun kollektivtrafikken som en rent praktisk kan gi fritak for avgiften. Dette er også situasjonen i Tromsø. Her er det kun Tromsbuss som har avgiftsfritak. I Bodø vil avgiftsfritaket gjelde for Nordlandsbuss og eventuelle andre busselskap som måtte tanke diesel i kommunen.

I Bodø har Nordlandsbuss egen dieseltank og storkundeavtale med et oljeselskap. Således vil dieselforbruket til bussene *ikke* være inkludert i tallene over drivstoffsalget fra bensinstasjonene i Bodø, jf. avsnitt 2.1. Vi kan derfor gå ut fra at det ikke blir noen refusjoner av betydning på de avgiftene en får inn på drivstoffsalget fra bensinstasjonene i Bodø kommune. Vi har derfor satt refusjoner til kun 2 % av brutto avgiftsinntekt (inkl. mva.), med et optimistisk anslag på 0,5 % og et pessimistisk anslag på 4 %.

Administrasjonskostnader

Når det gjelder størrelsen på administrasjonskostnadene kan vi benytte Tromsø som ”mal”. Her er de operative oppgavene knyttet til administreringen av ordningen satt ut til et regnskapsbyrå. Ellers har Tromsø Veg AS et styre som møtes 3-4 ganger i året. Styret får en liten godtgjørelse for sitt arbeid. Det holdes etter behov møter med Statens vegvesen og samferdselsansvarlige etater i fylkeskommunen og kommunen.

I følge Rydningen m.fl. (2003) lå kostnadene til administrasjon i 2003 på om lag 180 000 kr.¹² De administrative kostnadene ved innkrevingsordningen i Tromsø utgjør da 1 % av brutto inntekter (ekskl. mva) eller 0,8 % av totalt innsamlede midler (inkl. mva).

Det er altså små kostnader knyttet til innkrevingen av drivstoffavgift i Tromsø. Ordningen er nå godt innarbeidet og fungerer tilfredsstillende. Oljeselskapene er imidlertid lite tilfredse med å være den næring som må ta en stor belastning ved at dens produkter i så stor grad er belastet med avgifter, men selve avgiftsinnkrevingen inngår i et system som er vel utprøvd og velfungerende for disse.

I våre beregninger har vi lagt oss noe høyere enn de administrasjonskostnadene en finner i Tromsø. Vi har tatt utgangspunkt i at selskapet ”Bodø Veg AS” vil få forventede administrasjonskostnader på 3 % av brutto avgiftsinntekter (inkl. mva), med et optimistisk anslag på 1 % og et pessimistisk anslag på 5 %.

Innkrevingsstid

Som for innkreving av bompenger, er maksimal innkrevingsstid 15 år. Det skal mye til for at det kan godkjennes en lengre innkrevingsperiode. For bompengefinansierte prosjekter med dårlig økonomi, kan Vegdirektoratet godkjenne takstøkninger på inntil 20 % ut over prisstigningen i løpet av prosjektets levetid. Dersom bomselskapet fremdeles ikke kan betjene sine lån, kan bompengerperioden i tillegg økes med 5 år. I våre beregninger vil innkrevingsperioden låses til 15 år.

¹² Reelt sett var kostnadene høyere, da Troms Veg AS har økonomiske forpliktelser ovenfor en tidligere administrerende direktør som ble funnet overflødig etter en omorganisering av selskapet i 2000. Således viser regnskapet for 2002 at administrasjonskostnadene var 590 000 kr.

Innkrevingsstart

En kan tenke seg 3 innkrevingsopplegg; etterskuddsinnkreving, parallellinnkreving og forhåndsinnkreving. Den vanligste innkrevingsformen ved bruk av bompenger er etterskuddsinnkreving.

Ved *etterskuddsinnkreving* finansieres utbyggingen med lån som tilbakebetales med bompengeinntektene. Innkrevingen starter når vegen åpnes for trafikk. Fordelen med en slik løsning er at trafikantene betaler for et gode de får umiddelbar nytte av. Ulempen er at det må tas opp lån i byggeperioden. Ved store utbyggingskostnader og lang utbyggingsperiode, kan således rentekostnaden utgjøre en stor andel av de totale prosjektkostnadene. I våre analyser har vi benyttet en forventet lånerente på 6,5 % p.a., med et optimistisk anslag på 5 % og et pessimistisk anslag på 8 %.

Ved *parallellinnkreving* blir bompenger krevd inn samtidig med utbyggingen. Inntektene blir brukt direkte til å dekke anleggskostnadene, slik at rentekostnader helt eller delvis kan unngås. Ulempen er at trafikantene må betale for en fordel de ikke får umiddelbar nytte av. På den andre siden ser trafikantene at utbyggingen pågår.

Ved *forhåndsinnkreving* kreves det bompenger *før* utbygging igangsettes. Dette er en lite benyttet innkrevingsform, men har vært benyttet ved noen ferjeavløsningsprosjekter. For andre typer prosjekter er imidlertid forhåndsinnkreving *ikke* vanlig, og slik innkreving må normalt kombineres med parallell- og etterskuddsinnkreving.

I våre beregninger har vi tatt som utgangspunkt at det skal benyttes etterskuddsinnkreving. Vi har imidlertid foretatt beregninger av konsekvensene for finansieringspotensialet ved en delvis parallellinnkreving. Forutsetninger om innkrevingsstart, lengden på prosjektperioden samt størrelsen på statlige bidrag og fordelingen av disse i tid, påvirker i stor grad hvor mye av drivstoffavgiften som må benyttes til å betale renter på lån. I og med at svært mye er uavklart pr. i dag (april 2006), må nødvendigvis analysene gjennomføres med å legge til grunn relativt enkle forutsetninger.

2.2.2 Finansieringspotensial

Nedenfor har vi anslått finansieringspotensialet ved innføring av en drivstoffavgift i Bodø kommune ved 3 ulike avgiftsnivå. Vi har tatt utgangspunkt i avgifter (inkl. mva.) på 1 kr, 2 kr og 3 kr. Vi har som et utgangspunkt forutsatt etterskuddsinnkreving. Dog har vi grovt antatt hvordan en tidligere innkreving vil påvirke finansieringspotensialet.

De forutsetningene vi legger til grunn har vi redegjort for i avsnitt 2.2.1. Nedenfor følger disse kort oppsummert:

- *Lånerente*: 6,5 %, med et optimistisk anslag på 5,0 % og et pessimistisk anslag på 8,0 %.
- *Avgiftsjustering*: Økning iht. konsumprisindeksen.
- *Drivstoffvolum*: 31 mill. liter i 2005 som øker proporsjonalt med forventet befolkningsøkning i Bodø kommune, noe som innebærer en årlig økning på 0,78 %. Som et optimistisk anslag har vi lagt til grunn en årlig økning på 1 % og som et pessimistisk anslag en årlig nedgang på 1 %.

- *Bensinpriselastisitet*: -0,4.¹³
- ”*Fyllingslekkasje*”: 10 % av omsatt drivstoffvolum i Bodø kommune, med et optimistisk anslag på 6 % og et pessimistisk anslag på 15 %.
- *Innkrevningstid*: 15 år.
- *Refusjoner*: 2 % av brutto avgiftsinntekt (inkl. mva.), med et optimistisk anslag på 0,5 % og et pessimistisk anslag på 4 %.
- *Administrasjonskostnader*: 3 % av brutto avgiftsinntekt (inkl. mva.), med et optimistisk anslag på 1 % og et pessimistisk anslag på 5 %.

Etterskuddsinnkreving

Med disse forutsetningene, har vi i Tabell 2.1, Tabell 2.2 og Tabell 2.3 anslått finansieringspotensialet ved innføring av en drivstoffavgift på henholdsvis 1 kr, 2 kr og 3 kr.

Finansieringspotensialet vil være det maksimale låneopptaket en kan ha ved en gitt rente. Dette beløpet kan uttrykkes som *nåverdien* av nettoinntektene fra drivstoffavgiften med kalkulasjonstidspunkt i 2006. Det er da i praksis det beløpet en kan bygge vei for.

I tabellene har vi beregnet et *forventet* finansieringspotensial når faktorene til venstre i tabellen antar sine forventede verdier. Videre har vi vist hvordan finansieringspotensialet endres når faktorene inntar sine ”optimistiske” og ”pessimistiske” verdier. Her varieres en faktor i gangen. Et ”optimistisk” anslag på finansieringspotensialet hvis renten inntar en ”optimistisk” verdi, er således beregnet ved at renten settes til 5 % mens *alle* andre faktorer inntar sine forventede verdier. Nederst i tabellen vises også forventet finansieringspotensial dersom *alle* faktorene *samtidig* inntar sine negative verdier (et svært pessimistisk scenario) og dersom *alle* faktorene *samtidig* inntar sine positive verdier (et svært optimistisk scenario).

Tabell 2.1: Beregning av finansieringspotensialet til en drivstoffavgift på 1 kr pr. liter (inkl. mva.) i Bodø kommune for Vegpakke Salten (fase 2) ved ulike forutsetninger om sentrale faktorer. 2006-kroner.

Faktorer:	Anslag på faktorene			Finansieringspotensial (1 000 kroner)		
	Optimistisk	Forventet	Pessimistisk	Optimistisk	Forventet	Pessimistisk
Lånerente	5,0 %	6,5 %	8,0 %	215 000		179 000
”Fyllingslekkasje” ^a	6,0 %	10,0 %	15,0 %	205 000		184 000
Årlig vekst i drivstoffsalg	1,0 %	0,78 %	-1,0 %	198 000	195 000	173 000
Administrasjonskostnader ^b	1,0 %	3,0 %	5,0 %	200 000		191 000
Refusjoner ^c	0,5 %	2,0 %	4,0 %	199 000		191 000
Alle faktorer pessimistiske	Svært pessimistisk anslag			144 000		
Alle faktorer optimistiske	Svært optimistisk anslag			237 000		

^a Fyllingslekkasjen er angitt i som andel av omsatt drivstoffvolum i Bodø kommune.

^b Administrasjonskostnader er angitt som prosent av årlig *brutto* innkrevd beløp (inkl. mva.).

^c Refusjoner er i hovedsak tilbakebetaling av avgift til de kollektivselskapene (unntatt Nordlandsbuss) som fyller diesel på bensinstasjoner i Bodø kommune.

Som det framgår av Tabell 2.1, så er forventet finansieringspotensial ved etterskuddsinnkreving av en drivstoffavgift på 1 kr (inkl. mva.) 195 mill. kr. Ved totale prosjektkostnader på 1,3 mrd. kr, kan således en etterskuddsinnkrevd drivstoffavgift på 1 kr pr. liter finansiere 15 % av prosjektkostnadene.

¹³ Ved beregningen av den relative reduksjonen i drivstoffsalg, har vi lagt til grunn en gjennomsnittlig drivstoffpris på 10,50 kr.

Dersom renten for eksempel blir 5 % mens *alle* andre faktorer inntar sine forventede verdier, øker drivstoffavgiftens finansieringspotensial til 215 mill. kr. Et svært pessimistisk scenario gir et finansieringspotensial på kun 144 mill. kr, mens et svært optimistisk scenario innebærer et finansieringspotensial på 237 mill. kr.

Tabell 2.2: Beregning av finansieringspotensialet til en drivstoffavgift på 2 kr pr. liter (inkl. mva.) i Bodø kommune for Vegpakke Salten (fase 2) ved ulike forutsetninger om sentrale faktorer. 2006-kroner.

Faktorer:	Anslag på faktorene			Finansieringspotensial (1 000 kroner)		
	Optimistisk	Forventet	Pessimistisk	Optimistisk	Forventet	Pessimistisk
Lånerente	5,0 %	6,5 %	8,0 %	414 000		345 000
”Fyllingslekkasje” ^a	6,0 %	10,0 %	15,0 %	395 000		354 000
Årlig vekst i drivstoffsalg	1,0 %	0,78 %	-1,0 %	382 000	377 000	333 000
Administrasjonskostnader ^b	1,0 %	3,0 %	5,0 %	385 000		369 000
Refusjoner ^c	0,5 %	2,0 %	4,0 %	383 000		369 000
Alle faktorer pessimistiske	<i>Svært pessimistisk anslag</i>			276 000		
Alle faktorer optimistiske	<i>Svært optimistisk anslag</i>			457 000		

^a Fyllingslekkasjen er angitt i som andel av omsatt drivstoffvolum i Bodø kommune.

^b Administrasjonskostnader er angitt som prosent av årlig *brutto* innkrevd beløp (inkl. mva.).

^c Refusjoner er i hovedsak tilbakebetaling av avgift til de kollektivselskapene (unntatt Nordlandsbuss) som fyller diesel på bensinstasjoner i Bodø kommune.

Som det framgår av Tabell 2.2, så er forventet finansieringspotensial ved etterskuddsinnkreving av en drivstoffavgift på 2 kr pr. liter (inkl. mva.) 377 mill. kr.¹⁴ Ved totale prosjektkostnader på 1,3 mrd. kr, kan således en etterskuddsinnkrevd drivstoffavgift på 2 kr pr. liter finansiere 29 % av prosjektkostnadene.

Et svært pessimistisk scenario gir et finansieringspotensial på kun 276 mill. kr, mens et svært optimistisk scenario innebærer et finansieringspotensial på 457 mill. kr.

Tabell 2.3: Beregning av finansieringspotensialet til en drivstoffavgift på 3 kr pr. liter (inkl. mva.) i Bodø kommune for Vegpakke Salten (fase 2) ved ulike forutsetninger om sentrale faktorer. 2006-kroner.

Faktorer:	Anslag på faktorene			Finansieringspotensial (1 000 kroner)		
	Optimistisk	Forventet	Pessimistisk	Optimistisk	Forventet	Pessimistisk
Lånerente	5,0 %	6,5 %	8,0 %	599 000		499 000
”Fyllingslekkasje” ^a	6,0 %	10,0 %	15,0 %	573 000		512 000
Årlig vekst i drivstoffsalg	1,0 %	0,78 %	-1,0 %	554 000	546 000	483 000
Administrasjonskostnader ^b	1,0 %	3,0 %	5,0 %	557 000		534 000
Refusjoner ^c	0,5 %	2,0 %	4,0 %	554 000		534 000
Alle faktorer pessimistiske	<i>Svært pessimistisk anslag</i>			399 000		
Alle faktorer optimistiske	<i>Svært optimistisk anslag</i>			663 000		

^a Fyllingslekkasjen er angitt i som andel av omsatt drivstoffvolum i Bodø kommune.

^b Administrasjonskostnader er angitt som prosent av årlig *brutto* innkrevd beløp (inkl. mva.).

^c Refusjoner er i hovedsak tilbakebetaling av avgift til de kollektivselskapene (unntatt Nordlandsbuss) som fyller diesel på bensinstasjoner i Bodø kommune.

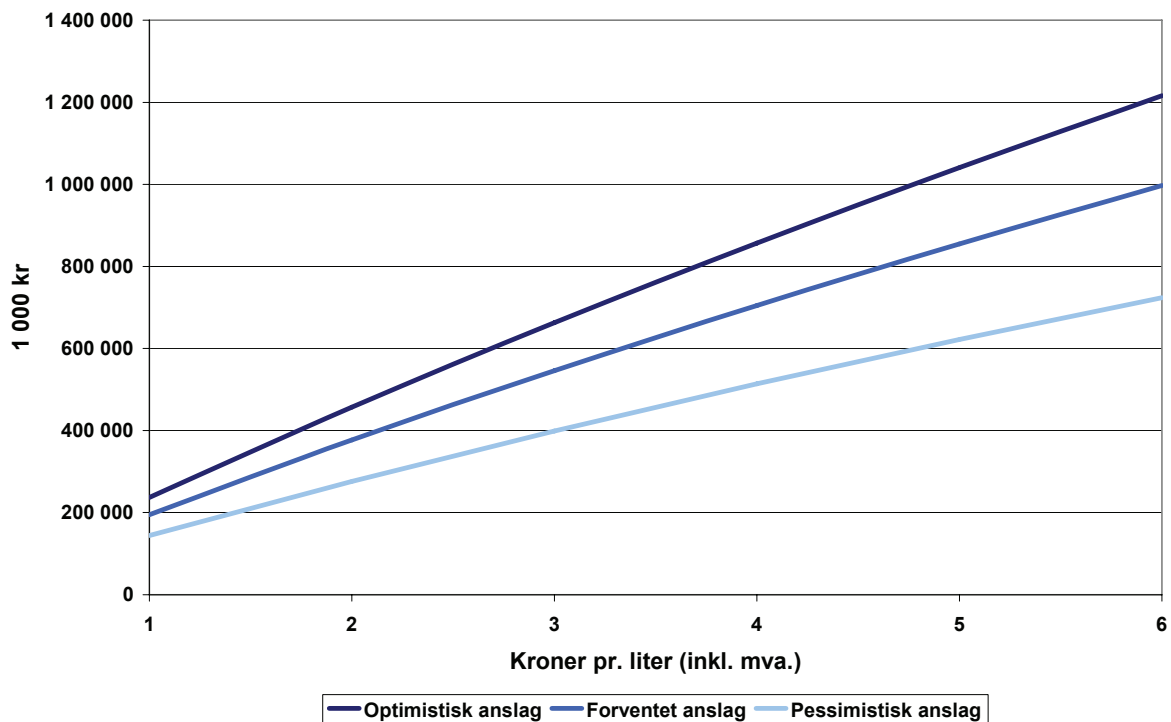
¹⁴ Rydningen m.fl. (2003) antyder at en drivstoffavgift på om lag 2 kr pr. liter (inkl. mva.) er det beløpet en bilist kan tåle før avgiften blir betraktet som så urimelig at det kan utløse betydelige atferdsendringer blant annet i form av utstrakt tanking utenfor avgiftsområdet. Ved dagens drivstoffpriser innebærer en slik avgift at drivstoffprisen øker med 20 %.

Som det framgår av Tabell 2.3, så er forventet finansieringspotensial ved etterskuddsinnkreving av en drivstoffavgift på 3 kr pr. liter (inkl. mva.) 546 mill. kr. Ved totale prosjektkostnader på 1,3 mrd. kr, kan således en etterskuddsinnkrevd drivstoffavgift på 3 kr pr. liter finansiere 42 % av prosjektkostnadene.

Et svært pessimistisk scenario gir et finansieringspotensial på kun 399 mill. kr, mens et svært optimistisk scenario innebærer et finansieringspotensial på 663 mill. kr.

La oss anta at de totale prosjektkostnadene for vegpakke Salten fase 2 blir 1,3 mrd. kr, og at den statlige finansieringen utgjør henholdsvis 50 % og 20 % av totale prosjektkostnader. Da må drivstoffavgiften finansiere henholdsvis 650 mill. kr og 1 mrd. kr av utbyggingskostnadene til vegpakken. Drivstoffavgiften må da være henholdsvis ca. 3,60 kr og 6,00 kr for at vegpakken skal kunne fullfinansieres ved etterskuddsinnkreving av drivstoffavgift.¹⁵ Med en drivstoffpris før drivstoffavgift på om lag 10,50 kr, innebærer dette en økt drivstoffpris på henholdsvis 34 % og 57 %.

I Figur 2-3 vises finansieringspotensialet til drivstoffavgiften ved optimistiske, forventede og pessimistiske anslag på kritiske faktorer. Finansieringspotensialet er vist for en etterskuddsinnkrevd drivstoffavgift opp til 6 kr pr. liter og med de forutsetninger som er angitt innledningsvis i avsnittet.

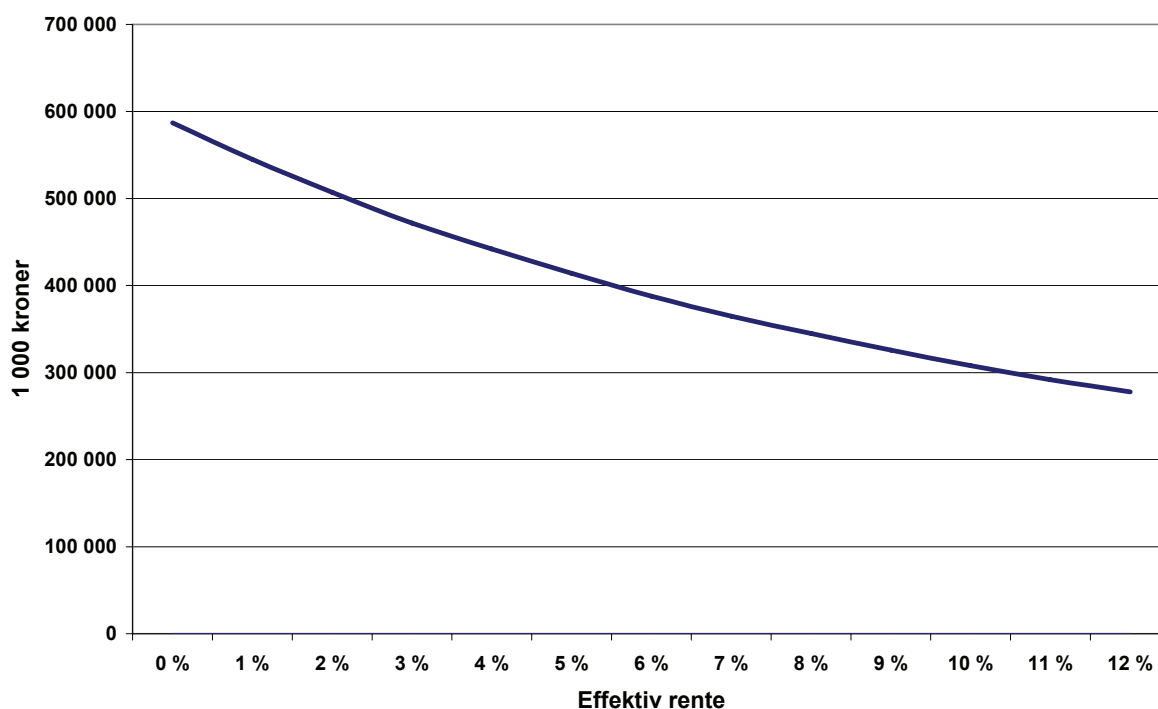


Figur 2-3: Finansieringspotensialet til en etterskuddsinnkrevd drivstoffavgift i Bodø kommune ved optimistiske, forventede og pessimistiske anslag på kritiske faktorer. 2006-kroner.

Ut fra Tabell 2.1- Tabell 2.3 ser vi at finansieringspotensialet er svært følsomt overfor rentesatsen. I Figur 2-4 vises derfor hvordan finansieringspotensialet varierer med renten. Det er

¹⁵ Vi antar da at alle faktorene i tabellene inntar sine forventede verdier.

tatt utgangspunkt i en drivstoffavgift på 2 kr (inkl. mva.) og at årlig vekst i drivstoffsalg, fyllingslekkasje, administrasjonskostnader og refusjoner har sine forventede verdier.



Figur 2-4: Finansieringspotensialet til en etterskuddsinnkrevd drivstoffavgift på 2 kr pr. liter (inkl. mva.) i Bodø kommune ved ulik rentesats. 2006-kroner.

En effektiv rente på 1 % gir et finansieringspotensial på 545 mill. kr mens en effektiv rente på 10 % reduserer dette potensialet til 308 mill. kr. Vår forventede rente er satt til 6,5 %, noe som gir et finansieringspotensial på 377 mill. kr.

Delvis parallellinnkrevning

For å øke finansieringspotensialet, kan en starte innkrevningen *før* prosjektet er ferdig utbygget. Dette innebærer at det legges opp til en delvis parallellinnkrevning. Dette vil redusere rentebelastningen, siden lånebehovet reduseres. Da vi i dag ikke vet når statlige bidrag kommer samt størrelsen på disse, er det vanskelig å anslå hvordan en delvis parallellinnkrevning vil påvirke finansieringspotensialet. Det vi på generelt grunnlag kan si er at en delvis parallellinnkrevning av drivstoffavgiften vil forsvare en noe lavere drivstoffavgift, alt annet likt. Alternativt kan drivstoffavgiften beholdes uendret mens innkrevningstiden kan reduseres noe.

Drivstoffavgift vs. bompenger

Vi har under våre beregninger antatt at administrasjonskostnadene ved en drivstoffavgift er 3 % av brutto avgiftsinntekt (inkl. mva.). Videre er innkrevning av drivstoffavgift momspliktig (25 % mva.). Når det gjelder bruk av bompenger, er det rimelig å anta at en i dag greit skal kunne operere med innkrevingskostnader på ikke mer enn 10 % av innkrevd beløp. Under

disse forutsetningene kan en sette opp følgende regnestykke for innkreving av en krone i brukerbetaling enten i form av en drivstoffavgift eller i form av bompenger:

	<i>Drivstoffavgift</i>	<i>Bompenger</i>
Brukerbetaling	100 øre	100 øre
Administrasjonskostnader	3 øre	10 øre
Moms	20 øre	0 øre
Til låneopptak	77 øre	90 øre

På grunn av momsen skal en operere med en rimelig urasjonell bompeneinnkreving for at finansieringspotensialet ved en drivstoffavgift skal kunne bli større enn ved en bompeneordning. I samfunnsøkonomisk forstand vil imidlertid moms være en ren fordelingsvirkning mellom trafikantene og staten. Således kan det samfunnsøkonomisk være mer effektivt med en drivstoffavgift enn med en bompeneordning.

Når det gjelder spørsmålet om å finne en innkrevingsordning som gir et størst mulig finansieringspotensial for vegpakke Salten fase 2, framstår imidlertid bruk av bompenger som bedre enn en drivstoffavgift. Dette er under forutsetning av at momsen går rett i statskassen, og ikke kommer rv 80 til gode. I Tromsø har staten sagt at momstapet skal tilbakeføres til utbyggingsprosjekter i Troms fylke. Når dette i følge Rydningen m.fl. (2003) ikke synliggjøres i statsbudsjettet, er det selvfølgelig vanskelig å si om så er tilfelle. Dersom en kunne få garantier for at innbetalt moms skal tilbakeføres til vegpakken som et *tillegg* til de ordinære statlige bevilgningene, vil selvsagt en drivstoffavgift fremstå som langt mer interessant.

Mer effektiv bompeneinnkreving kan imidlertid redusere innkrevingskostnadene betraktelig. En gjennomgang av driftskostnadene til 30 bomselskap i Norge, gjennomført av SINTEF i samarbeid med Statens vegvesen, viser at innkrevingskostnadene pr. bomplassering varierer betydelig. Busterud (2006). Innkrevingskostnadenes andel av netto inntekter viser også store variasjoner. Se Tabell 2.4.

Ut fra Tabell 2.4 ser vi at innkrevingskostnadene pr. bomplassering varierer fra 74 øre i bomplasseringen i Bergen til nesten 40 kr på E69 Kåfjord-Honningsvåg (FATIMA). Et uveidgjennomsnitt av de 30 prosjektene gir en innkrevingskostnad pr. passering på 6 kr. Når det gjelder innkrevingskostnadenes andel av inntektene, så varierer disse fra 5 % til 28 %; lavest på rv 562 Askøybrua, og høyest på rv 9 Setesdalen. Et uveidgjennomsnitt for de ulike prosjektene gir en innkrevingskostnad på 14 % av inntektene. Av de 30 prosjektene i Tabell 2.4, har 12 prosjekter (40 %) innkrevingskostnader på 10 % eller mindre av totale inntekter. Dette er typisk prosjekter i områder med stor trafikk.

Ut fra tallene i Tabell 2.4, bør det absolutt være realistisk å oppnå innkrevingskostnader på mindre enn 10 % av inntektene ved en bompenefinansiering av vegpakke Salten fase 2.

Tabell 2.4: Innkrevingskostnader ved 30 bomselskaper i Norge i 2005. (Kilde: Statens vegvesen).

<i>Bompengeselskap</i>	<i>Kostnad pr. passering (kroner)</i>	<i>Innkrevingskostnadenes andel av årlige inntekter</i>
Bompengeringen i Bergen	0,74	8 %
Hovedvegutbygging i Trondheim	0,75	11 %
E39 Øysand-Thamshavn	0,77	9 %
Tønsbergpakken	0,92	11 %
Nord-Jæren	1,07	25 %
Hovedvegutbygging i Oslo/Akershus	1,22	10 %
Rv. 562 Askøybrua	1,42	5 %
E18 Kristiansand	1,54	13 %
E6 Trondheim-Stjørdal	1,75	14 %
E18 Vestfold	1,90	7 %
Namdalsprosjektet	2,23	25 %
E39 Nordhordlandsbrua	2,28	6 %
E39 Listerpakken	2,78	13 %
E18 Aust-Agder	2,96	19 %
Rv. 658 Ålesundtunnelene	4,22	8 %
Sykkylvsbrua	4,35	17 %
Rv. 35 Lunner-Gardemoen	4,57	15 %
Hvalertunnelen	5,60	19 %
E39 Krifast	5,92	8 %
Rv. 23 Oslofjordforbindelsen	6,00	10 %
Rv. 566 Osterøybrua	6,33	15 %
Rv. 9 Setesdalen	6,69	28 %
E 39 Trekantsambandet	6,83	9 %
Rv. 64 Skålavegen	7,35	12 %
E39 Rennfast	7,98	10 %
Rv. 5 Naustdalstunnelen	9,16	22 %
Rv. 17 Helgelandsbrua	10,45	16 %
Rv. 5 Fjærland-Sogndal	15,03	9 %
Rv. 755 Skarnsundbrua	15,85	25 %
E69 Kåfjord-Honningsvåg	39,46	16 %

3. OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER

I dette notatet er finansieringspotensialet til en drivstoffavgift i Bodø kommune analysert. Utgangspunktet er mulighetene til en delvis finansiering av vegpakke Salten fase 2 med drivstoffavgift som et alternativ til bruk av bompenger.

De 7 prosjektene som inngår i vegpakken har et samlet kostnadsoverslag på mellom 1,26 mrd. kr og 1,48 mrd. kr. Det er uklart hvor mye statlige midler prosjektet vil bli tilført, men med utgangspunkt i et 50/50 spleiselag, må en drivstoffavgift skaffe til veie midler i størrelsesorden 630 mill. kr – 740 mill. kr. Ved en statlig finansieringsandel på 20 % av prosjektkostnadene, må drivstoffavgiften skaffe til veie midler på mellom 1 mrd. kr og 1,2 mrd. kr. Innkrevingsperioden kan, som for bompenger, maksimalt være 15 år. I motsetning til innkreving av bompenger, så tilkommer det merverdiavgift på drivstoffavgiften.

Opplysninger fra oljeselskapene viser at salget av bensin og autodiesel fra pumpene i Bodø kommune var 31 mill. liter i 2005. Med utgangspunkt i dette volumtallet samt forutsetninger om volumendringer framover på grunn av befolkningsvekst i kommunen, bensinpriselastisiteten, lånerenten, størrelsen på ”fyllingslekkasjen” og administrasjonskostnadene, har vi beregnet finansieringspotensialet til en drivstoffavgift ved ulike avgiftsnivå og ulikt tidspunkt for innkrevingsstart. Finansieringspotensialet er det maksimale låneopptaket en kan ha ved en gitt rente, og vil da i praksis være det beløpet en kan bygge vei for.

Følgende hovedkonklusjoner kan trekkes angående finansieringspotensialet ved innføring av en drivstoffavgift i Bodø kommune:

- Ved etterskuddsinnkreving blir forventet finansieringspotensial henholdsvis 195 mill. kr, 377 mill. kr og 546 mill. kr. ved avgifter (inkl. mva.) på 1 kr, 2 kr og 3 kr pr. liter drivstoff.¹⁶
- Dersom en etterskuddsinnkrevd drivstoffavgift skal finansiere 50 % (650 mill. kr) eller 80 % (1 mrd. kr) av prosjektkostnadene, må drivstoffavgiften (inkl. mva.) være henholdsvis 3,60 kr og 6 kr, under rimelige forutsetninger om bl.a. lånerenten.¹⁷
- Ved en delvis parallellinnkrevd drivstoffavgift vil lånebehovet reduseres, noe som kan gi lavere drivstoffavgift eller en kortere innkrevingsstid.

Når det gjelder andre forhold ved en drivstoffavgift kontra bompenger, vil vi spesielt trekke fram følgende momenter:

- Innkrevingskostnadene ved en drivstoffavgift er lavere enn ved en bompengordning. Det vil koste omlag 2-3 kr og kreve inn 100 kr i drivstoffavgift, mens tilsvarende kostnader ved innkreving av bompenger ligger rundt 10 kr.

¹⁶ Det kan synes som om en drivstoffavgift (inkl. mva.) som kryper mot 2 kr pr. liter (ca. 20 % økt drivstoffpris) gir et nivå på drivstoffprisen som nærmer seg folks ”smertegrense”. En slik avgift gir da et finansieringspotensial på knapt 380 mill. kr.

¹⁷ En avgift på 6 kr pr. liter (nesten 60 % økt drivstoffpris), er så høy at det opplagt kan diskuteres om avgiften vil kunne klare å finansiere 1 mrd. kr, da bilistenes tilpasninger kan vise seg å bli større enn en drivstoffpriselastisitet på -0,4 tilsier.

- Innkreving av drivstoffavgift er momspliktig (25 % mva.). Det er ikke merverdiavgift på innkreving av bompenger.
- En bompengordning gir et større finansieringspotensial pr. innkrevd krone, dersom ikke store deler av innbetalt merverdiavgift til staten tilbakeføres som ekstraordinære statlige midler til vegpakken.
- Ved en drivstoffavgift er det normalt mindre samsvar mellom hvor mye avgifter en betaler og hvor stor nytte en har av tiltakene sammenholdt med en bompengordning, og det er svært vanskelig å differensiere avgiften mellom ulike brukergrupper eller over døgnet.
- En drivstoffavgift vil innebære en ”drivstofflekkasje” ut av avgiftsområdet. Dette vil svekke inntekspotensialet og gi fordelingsvirkninger mellom bensinstasjoner.
- § 27A i vegloven kan oppfattes som en generell adgang til å bruke drivstoffavgift, men i lovforarbeidene fremgår det at en slik avgift er ment som en særordning i Tromsø kommune. Innføring av en drivstoffavgift i Bodø kommune vil således bli problematisk rent juridisk.

REFERANSER

Busterud, HE (2006). Innkrevingen koster dyrt. Veggen og vi 06/06 2006.

Goodwin, PB (1992). A review of new demand elasticities with special reference to short and long run effects of price changes. *Journal of Transport Economics and Policy*, XXVI, pp. 155-163.

Goodwin, P, Dargay, J and Hanly, M (2004). Elasticities of Road Traffic and Fuel Consumption with Respect to Price and Income: A Review. *Transport Reviews*, Vol. 24, No 3, pp. 275-292.

Graham, DJ and Glaister, S (2004). Road Traffic Elasticity Estimates: A Review. *Transport Reviews*, Vol. 24, No 3, pp. 261-274.

Hanly, M, Dargay, J and Goodwin, P (2002). Review of Income and Price Elasticities in the Demand for Road Traffic. University of London, Centre for Transport Studies.

Heinzerling, G (2004). Vurdering av effekter og konsekvenser ved introdusering av en tidsbegrenset drivstoffavgift i Rogaland. Arbeidsnotat RF-2004/151, Rogalandforskning, Stavanger.

Norconsult (2004). Utredning RV80. Rapport datert 19.01.2004.

Rydningen m.fl. (2003). Lokal drivstoffavgift i Tromsø 1990-2003. En evaluering. Rapport nr. 10/2003. NORUT Samfunnsforskning AS, Tromsø.

Salten Regionråd (2002). Vegpakke Salten – notat om bruk av drivstoffavgift som alternativ til bompenger. Rapport 03.06.2002.

Solvoll, G (2005). Vegpakke Salten. Finansieringsanalyse. Handelshøgskolen i Bodø.

Stangeby, I (1991). Innføring av drivstoffavgift i Tromsø: mulige virkninger på befolkningens reisevaner. TØI-notat 0968/91, Transportøkonomisk institutt, Oslo.

Statens vegvesen (2001). Håndbok 102. Bompengeprosjekter.