

Sammendrag:

# Jernbanens kjørevegsavgift

## Dokumentasjonsrapport

### Innledning

Prosjektet "Jernbanens kjørevegsavgifter" er gjort på oppdrag fra Samferdselsdepartementet. Prosjektet er dokumentert i denne rapporten, og det er også utarbeidet en sammendragsrapport, TØI rapport 472/2000 "Jernbanens kjørevegsavgift – Sammenendragsrapport". I foreliggende dokumentasjonsrapport gis det en grundigere gjennomgang, og det tas opp en del momenter som ikke er med i sammendragsrapporten, f eks trafikeringsavgiften på Gardermobanen og kjørevegsavgiften på Ofotbanen.

### Problemstillinger

Overordnede problemstillinger i prosjektet har vært:

- 1) Hvordan bør systemet for kjørevegsavgifter på jernbanen utformes?
- 2) Hva bør nivået for kjørevegsavgiften være i Norge?

### Rapportens struktur

Rapporten kan grovt splittes i to hoveddeler: Kapitlene 2-5 gir en oversikt over bakgrunn og "rammeverk" for det norske systemet for kjørevegsavgift, og kapitlene 6-10 gir en revidering av prinsipper, datagrunnlag og satser for avgiften.

### Formålet med kjørevegsavgiften

Kjørevegsavgift på jernbane ble innført for godstransport fra 1. januar 1990, som ledd i nytt styringssystem for Norges Statsbaner. I forbindelse med innføringen av et nytt plan-, budsjett- og regnskapsopplegg ble NSB delt i en kjørevegsdel (infrastruktur) og en trafikkdel. Gjennom kjørevegsavgiften skulle trafikkdelen betale for sin bruk av kjørevegen.

Formålet med avgiften er omtalt i bl a St meld nr 54 (1988-89) *Norsk jernbanepplan 1990-93*. Der heter det at avgiften primært skal ha to funksjoner: signalfunksjon om at det koster noe å produsere vedkommende tjeneste (her mener en kostnader i vid forstand, f eks også miljøkostnader) og å skaffe inntekter til dekning av kostnadene ved kjørevegen. Meldingen understreker at den viktigste begrunnelsen for kjørevegsavgiften er å sikre en best mulig utnyttelse av samfunnets ressurser, ikke å dekke statens behov for inntekter.

Hensynet til like konkurransebetingelser med vegtransport har hele tiden vært lagt til grunn ved fastsettelse av nivået på kjørevegsavgiften. Jernbanens miljøfortrinn var en viktig begrunnelse for Samferdselsdepartementet for å foreslå en lavere kjørevegsavgift enn ren marginalkostnadsprising ville tilsi. Prinsippet for beregning av avgiften som har vært benyttet hittil, har vært begrunnet ut fra "like konkurransevilkår", og vært formulert slik: Samlede trafikkvolumavhengige avgifter, inkludert kjørevegsavgiften, utgjør samme andel av trafikkvolumavhengige kostnader på jernbane som i tilsvarende vegtransport.

Rapporten kan bestilles fra:

Transportøkonomisk institutt, Postboks 6110 Etterstad, 0602 Oslo

Telefon: 22 57 38 00    Telefax: 22 57 02 90

I kalkulasjonen av de relevante kostnadene inngår de trafikkvolumavhengige infrastrukturkostnader og miljø- og ulykkeskostnadene. Avgiftssiden omfatter de bruksavhengige avgiftene som veg- og jernbanetrafikken betaler. Med "trafikkvolumavhengige" og "bruksavhengige" mener en at både faste kostnader (f eks faste infrastrukturkostnader) og faste avgifter (f eks vektårsavgift på lastebiler) holdes utenfor. Med "tilsvarende vegtransport" har en ment vogntog/semitrailere for godstransport og buss for persontransport. Bl a fordi bussene har vært fritatt for betaling av autodieselavgift (og tidligere km-avgift), har persontog vært unntatt for betaling av kjøreveysavgift.

Hvert år fastsettes kjøreveysavgiften for det kommende året i forbindelse med statsbudsjettet. For år 2000 har Stortinget satt avgiftssatsen for den ordinære godstrafikken til 1,00 øre per bruttotonnm. For malmtrafikken på Ofofbanen er avgiftssatsen satt til 1,56 øre per bruttotonnm i år 2000.

Kombinerte transporter ble fritatt for avgiften fra og med 1. januar 1998.

## **EU-direktiver og norske regler**

I kapittel 4 i dokumentasjonsrapporten tar vi for oss de mest relevante EU-dokumenter og -regler som omhandler eller har betydning for kjøreveysavgiften. Vi ser også kort på den norske forskriften som gjelder jernbanens kjøreveysavgift.

Rådsdirektiv 95/19 *Om fordeling av jernbaneinfrastrukturkapasitet og innkreving av avgifter for bruk av infrastrukturen* er det EU-direktivet som per i dag regulerer infrastrukturavgiften for jernbane. Direktivet inngår i EØS-avtalen og er innarbeidet i det norske jernbaneloververket gjennom forskrift.

Det foreligger også et forslag til rådsdirektiv om infrastrukturavgifter på jernbanen, som eventuelt skal komme til erstatning for direktiv 95/19. Vi gjennomgår sentrale punkter i dette forslaget.

## **Anbefalte hovedprinsipper for avgiften**

I kapittel 6 drøfter vi ulike prinsipper avgiftssystemet kan bygge på og anbefaler et system.

Avgiften bør i utgangspunktet baseres på *korttidsmarginale eksterne kostnader*. Dette innebærer at avgiften i prinsippet skal fange opp korttidsmarginale vegholdskostnader (trafikkvolumavhengige drifts- og vedlikeholdskostnader), *eksterne* trengselskostnader, miljøkostnader (luftforurensning, støy, m v) og *eksterne* ulykkeskostnader.

Videre anbefaler vi å ta hensyn til at konkurrerende transportmidler ikke betaler for sine marginale kostnader gjennom et prinsipp for *nestbest*. Forslaget vårt er å benytte en beregningsmetode som i praksis betyr videreføring av det tidligere prinsippet om "*like konkurransevilkår*". Prinsippet er altså det samme som er brukt tidligere, men nå er det eksplisitt begrunnet ut fra ønsket om effektiv ressursbruk. Med konkurrerende transportmidler mener vi vogntog for godstransport og buss for persontransport, som i tidligere utredninger om kjøreveysavgiften.

## **Kostnadsberegninger**

I dokumentasjonsrapportens kapittel 7 gjør vi rede for metoder og datagrunnlag i beregningene av kostnadstallene som brukes i kalkulasjonen av kjøreveysavgiften i kapittel 9. Vi ser på beregninger av korttidsmarginale infrastruktur-, miljø-, ulykkes og trengselskostnader. Resultatene baseres hovedsakelig på arbeidet i TØI-rapport 464/1999 "Marginale kostnader ved transportvirksomhet". Kostnadsberegningene er således nye i forhold til de som ble lagt til grunn i tidligere norske utredninger om jernbanens kjøreveysavgift.

Vi vil understreke at det er til dels stor usikkerhet knyttet til beregningene av de relevante kostnadene. På tross av denne usikkerheten er tallene vi benytter etter vår oppfatning tilstrekkelig robuste til å brukes til beregning av kjøreveysavgiften, og de beste anslagene vi har for norske forhold i dag.

## Andre relevante avgifter

I rapportens kapittel 8 ser vi på andre relevante avgifter. Det er hensiktsmessig å klassifisere avgiftene i to hovedkategorier: a) *Trafikkvolumrelaterte (bruksavhengige) avgifter*, som er knyttet til omfanget av vegbruk, og b) *faste (ikke-bruksavhengige) avgifter*, som er uavhengige av trafikkmengden. Førstnevnte kategori er ofte innført bl a for å stille brukeren overfor de eksterne kostnadene. Faste avgifter er først og fremst fiskalt begrunnet.

Det er de trafikkvolumrelaterte avgiftene som legges til grunn ved beregning av kjøreveysavgiften. Følgende avgifter vurderes å tilhøre denne kategorien:

### Vegtransport:

- Godstransport (vogntog): Autodieselavgift, CO<sub>2</sub>-avgift og evt tilleggsgavgift for svovel
- Persontransport (buss): Autodieselavgift (som p.t. blir kompensert), CO<sub>2</sub>-avgift og evt tilleggsgavgift for svovel

### Banetransport:

- Elektrisitetsavgift for el-drift, CO<sub>2</sub>-avgift med evt tilleggsgavgift for dieseldrift
- Investeringsavgift (på nyanskaffelser, drift og vedlikehold)

## Beregninger av kjøreveysavgiften

For å kalkulere kjøreveysavgiften sammenligner vi de korttidsmarginale eksterne kostnadene fra kapittel 7 med de trafikkvolumavhengige avgiftene fra kapittel 8. Sammenligningen gjøres både for tog- og vegtransport. Kjøreveysavgiften beregnes deretter ved det anbefalte prinsippet for nestbest fra kapittel 6, dvs at tog og konkurrerende vegtransportmidler skal betale den samme andel av sine korttidsmarginale eksterne kostnader gjennom de trafikkvolumavhengige avgiftene.

Tabell S1 viser beregnede kjøreveysavgifter for ulike togtyper under forutsetning om nestbest. Beregningene for persontog gjelder når bussene får kompensert autodieselavgiften, slik de gjør i dag.

**Tabell S1. Beregnede kjøreveysavgifter (kr) for ulike togtyper per brutto tonnkm under forutsetning om nestbest . Beregningene for persontog gjelder når bussene får kompensert autodieselavgiften.**

	GODS		PERSON	
	Diesel	El-lok	Diesel	El-lok
<b>Kjøreveysavgift per brtkm</b>	0,022	0,012	-0,001	-0,001

I tabell S2 har vi differensiert avgiften slik at utslippskostnadene belastes per dieselforbruk, støy- og ulykkeskostnadene belastes per togkm og infrastrukturutgiftene belastes per bruttotonnkm. En slik differensiering vil være hensiktsmessig for å gi signaler om effektiv togdrift.

Tabell S2. Avgifter i kroner når utslippskostnadene belastes per dieselforbruk, støy- og ulykkeskostnadene belastes per togkm og infrastrukturutgiftene belastes per bruttotonnkm.

	GODS		PERSON	
	Diesel	Elektrisk	Diesel	Elektrisk
Kjørevegavgift per liter diesel	1,065	0	0,021	0
Kjørevegavgift per togkm	0,69	0,69	-0,049	-0,049
Kjørevegavgift per brtkm	0,011	0,011	-0,001	-0,001

Både i tabell S1 og S2 forekommer negative verdier for persontog. Dette er en følge av våre beregningsprinsipper, men vi anbefaler *ikke* at slike tilskudd gis. Anbefalingen er altså fortsatt å ikke innkreve kjørevegavgift på persontog.