



MINNISBLAÐ

Efni:	Flýti- og umferðargjöld – tillaga um næstu skref
Til:	Fjármála- og efnahagsráðuneyti Samgöngu- og sveitarstjórnaráðneysi Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu
Frá:	Stjórn Betri samgangna ohf.
Dagsetning:	27. september 2021

1. Inngangur

Eins og fram kemur í heimildarlögum um stofnun Betri samgangna ohf. nr. 81/2020 er fyrirtækinu ætlað að innheimta flýti- og umferðargjöld á höfuðborgarsvæðinu, verði ákveðið með lögum að leggja slík gjöld á, og byggja upp innviði slíkrar innheimtu.

Í minnisblaði til stjórnar, dags. 22. júní, voru m.a. teknar saman upplýsingar um fyrirkomulag og áhrif samsvarandi gjaldtöku í borgum í Noregi og Svíþjóð og birt gróf áætlun frá 2018 um tekjumöguleika í mismunandi gjaldsniðum á höfuðborgarsvæðinu.

2. Markmið flýti- og umferðargjalda á höfuðborgarsvæðinu

Í Samgöngusáttmálanum kemur fram að hluti vinnu við endurskoðun á tekjustofnun vegna ökutækja og eldsneytis verði að breyta gjaldtöku með þeim hætti að í ríkari mæli verði treyst á gjöld af umferð. Gert sé ráð fyrir að félag aðila sáttmálans innheimti flýti- og umferðargjöld eftir því sem þörf krefur til þess að ná fram markmiðum og fjármögnun sáttmálans. Gjöldin verði útfærð þannig að um leið og þau tryggja nauðsynlega fjármögnun muni þau stuðla að því að markmiðum sáttmálans verði náð. Fram kemur að við útfærslu flýti- og umferðargjalda verði horft til eftirfarandi þátta:

- að hraða framkvæmdum
- að létta á bílaumferð
- að draga úr útblæstri og mengun frá umferð, einkum á álagstímum, og stuðla þannig að því að loftslags- og loftgæðamarkmið ríkis og sveitarfélaga náist
- að styðja við breyttar ferðavenjur til og frá vinnu á háannatímum

3. Fjármögnun Samgöngusáttmálans

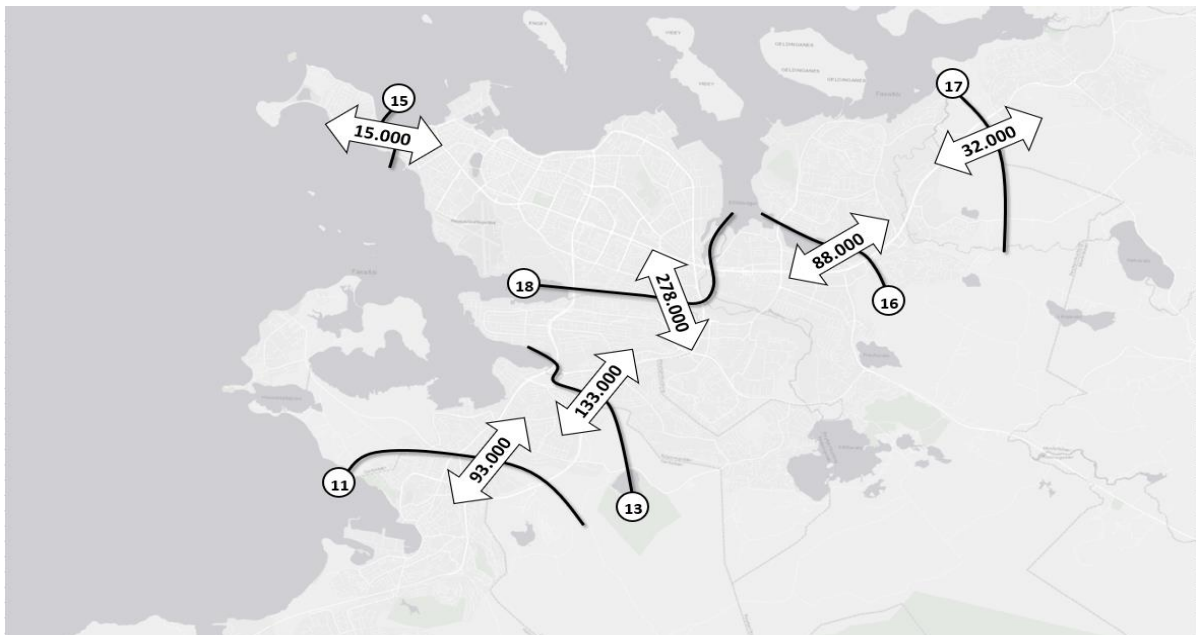
Samkvæmt Samgöngusáttmálanum verða flýti- og umferðargjöld að fjárhæð um 60 ma.kr. (nettó) skilgreind og innheimt til að ná markmiðum sáttmálans. Þeim er ætlað að standa straum af stofnframkvæmdum, fjármögnun og afleiddum kostnaði, s.s. fjármagnskostnaði, rekstri umferðargjaldakerfisins og félagsins. Jafnframt er flýti- og umferðargjöldum ætlað að standa undir skuldbindingum sem eftir kunna að standa við árslok 2033.



Í framkvæmda- og fjárstreymisáætlun sem fylgdi Samgöngusáttmálanum í september 2019 eiga flýti- og umferðargjöld eða önnur fjármögnun ríkisins að skila 5 ma. kr. á ári í tólf ár frá og með árinu 2022. Verði seinkunn á innleiðingu þurfa árlegar tekjur á tímabilinu til og með 2033, og þar með gjöld á hvert ökutæki, að vera hærrí.

4. Möguleg útfærsla og kostnaður við gjaldtökuinnviði

Á fyrri stigum hafa verið gerðir mjög grófir útreikningar á tekjum af flýti- og umferðargjöldum í gjaldsniðum á höfuðborgarsvæðinu. Á mynd að neðan má sjá dæmi um nokkrar mögulegar staðsetningar gjaldsniða og meðalfjölda ökutækja á dag sem fór um þau snið árið 2018. Rétt er að hafa í huga að skv. nýju samgöngulíkani höfuðborgarsvæðisins voru farnar um 1,1 milljón bílferða innan svæðisins á hefðbundnum virkum degi árið 2019.



Verkfræðistofan Efla hefur, að beiðni Betri samgangna ohf., unnið að frumgreiningu á stofnkostnaði við að koma á sjálfvirkri gjaldtöku af bílaumferð um snið sem merkt er nr. 18 á mynd að ofan. Er þá gert ráð fyrir að notuð verði sama tækni og aðferðarfræði og notuð hefur verið í Osló síðustu misseri eftir ítarlegt mat þar á mismunandi tæknilausnum. Þá hefur Efla skoðað reynslutölur erlendis um rekstrar- og viðhaldskostnað umferðargjaldakerfa.

Í meðfylgjandi skýrslu Eflu, dags. 21. september 2021, kemur fram að áætlaður kostnaður við sjálfvirkan gjaldtökubúnað og uppsetningu hans á til þess gerðar skiltabryr í sniði 18 er um 360 m. kr. Miðað við þá áætlun fyrir alls 22 akreinar og reynslutölur frá Osló er áætlað að stofnkostnaður við slíkan gjaldtökubúnað sé að jafnaði um 16,5 m.kr. fyrir hverja akrein umferðar. Það einingaverð má nota við mat á kostnaði við mögulega gjaldtöku í fleiri gjaldsniðum á höfuðborgarsvæðinu. Þá er ótalinn kostnaður við þróun og uppbyggingu hugbúnaðar fyrir kerfið en áætlað er að



kostnaður við hugbúnað fyrir bakvinnslu og reikningagerð geti verið á bilinu 200 til 400 milljónir króna. Sá kostnaður er að miklu leiti óháður stærð og staðsetningu kerfis og myndi nýtast við aðra gjaldtöku á sama formi, hvar sem er á landinu, hjá öllum rekstraraðilum¹.

Það er mikilvægt frá upphafi að gera ráð fyrir kostnaði við rekstur búnaðar, eftirlits- og greiðslukerfa auk innheimtukostnaðar og kostnaðar vegna þjónustu við notendur. Í minnisblaði Eflu kemur fram að við mat á rekstrarkostnaði er gjarnan horft til kostnaðar sem hlutfalls af heildargjöldum sem innheimt eru með kerfinu. Í Noregi hefur reynslan sýnt að í sögulegu samhengi hefur þessi kostnaður verið á bilinu 6-10%. Sem dæmi má nefna að hjá Fjellinjen sem rekur kerfið í Osló er rekstrarkostnaður í kringum 8,5% af árstekjum.

5. Uppbygging gjaldskrár

Eins og fram kemur að ofan ber að horfa til fleiri þátta og markmiða en beinnar fjáröflunar Samgöngusáttmálans við útfærslu flýti- og umferðargjalda á höfuðborgarsvæðinu. Að minnsta kosti þrenns konar hvata er hægt að innifela í gjaldskrá:

- I. Hvata til að nýta aðra ferðamáta og draga þannig úr umferðartöfum og umhverfisáhrifum samgangna í heild.
- II. Hvata til að aka utan annatíma virka daga og draga þannig úr umferðartöfum og umhverfisáhrifum bílaumferðar.
- III. Hvata til vistvænnar endurnýjunar bifreiðaflotans og að draga þannig úr umhverfisáhrifum bílaumferðar.

Að neðan má sjá fjögur dæmi um gjaldskrár sambærilegra umferðargjaldakerfa á Norðurlöndunum sem endurspeglar að einhverju leyti þau markmið og hvata sem horfa á til hér.

¹ Það er markmið ríkisins að flýti- og umferðargjöld byggji á þeim sanngirnissjónarmiðum að sama gildi um umbætur annars staðar en á höfuðborgarsvæðinu. Áform eru um að taka upp sértæka gjaldtöku viðar á landinu til að fjármagna stærri samgönguframkvæmdir og til að fjármagna rekstur jarðganga.



Hours and amounts for congestion tax in Gothenburg

Time	Amount
06:00–06:29	SEK 9
06:30–06:59	SEK 16
07:00–07:59	SEK 22
08:00–08:29	SEK 16
08:30–14:59	SEK 9
15:00–15:29	SEK 16
15:30–16:59	SEK 22
17:00–17:59	SEK 16
18:00–18:29	SEK 9
18:30–05:59	SEK 0

Intervals Stockholm city centre as from 1 January 2020

Hours	Off-peak season tax amount in SEK	Peak season tax amount in SEK
6:00–6:29	15	15
6:30–6:59	25	30
7:00–8:29	35	45
8:30–8:59	25	30
9:00–9:29	15	20
9:30–14:59	11	11
15:00–15:29	15	20
15:30–15:59	25	30
16:00–17:29	35	45
17:30–17:59	25	30
18:00–18:29	15	20

Í Stokkhólmi og Gautaborg er gjaldið hærra á annatímum árdegis og síðdegis og auk þess er gjaldskráin í Stokkhólmi hærri umferðarþyngstu mánuði ársins (peak season). Gjöld í Stokkhólmi þá mánuði eru frá 165 ISK um miðjan daginn og upp í 675 ISK á háannatímum. Gjöld í Gautaborg eru frá 135 ISK um miðjan daginn og upp í 330 ISK á háannatímum. Akstur um gjaldhliðin er gjaldfrjálst frá kl. 18:30 til kl. 6:00 að morgni á virkum dögum en einnig á frídögum og í hluta júlímánaðar.

Í sænsku borgunum er þak á fjárhæð sem hvert ökutæki greiðir á dag (60 SEK í Gautaborg og 135 SEK í Stokkhólmi) og ökutæki sem fer í gegnum fleiri en eitt gjaldsnið á sömu klukkustund í Gautaborg greiðir bara eitt gjald.

Í Osló og Bergen taka gjaldskrár mið af tímasetningu ferðar og þyngd og orkugjafa og losunarstuðli bifreiðar. Mun lægra verð er fyrir rafbíla en bensín-, dísel og blendingsbíla. Vetnisknúnar bifreiðar fá frítt. Í Bergen er bara greitt fyrir ferðir inn í átt að miðborginni en í innri gjaldhringjum í Osló er greitt fyrir báðar leiðir og gjaldskrárnar því ólíkar.



Indre ring			
Pay both ways	Gasoline/Rechargeable hybrid	Diesel	Electric car
Crossing	18 kr	20 kr	8 kr
Crossing (rush hour)	22 kr	24 kr	10 kr

Osloeringen			
Pay both ways	Gasoline/ Rechargeable hybrid	Diesel	Electric car
Crossing	22 kr	26 kr	10 kr
Crossing (rush hour)	28 kr	31 kr	14 kr

Bygrensen- Payment in to Oslo			
Pay one way	Gasoline / rechargeable hybrid	Diesel	Electric car
Crossing	22 kr	26 kr	10 kr
Crossing (rush hour)	28 kr	31 kr	14 kr

Overview of toll stations in Bergen

Rate Group 1 Rate Group 2

Vehicles under 3.5 tons

AutoPASS agreement		Without agreement	
Petrol/plug-in hybrids			
Rush hour	40.80	Rush hour	51.00
Diesel			
Rush hour	44.80	Rush hour	56.00
Outside of rush hour	24.00	Outside of rush hour	30.00
Electric			
Rush hour	16.00	Rush hour	20.00
Outside of rush hour	8.00	Outside of rush hour	10.00
Hydrogen			
Rush hour	0.00	Rush hour	20.00
Outside of rush hour	0.00	Outside of rush hour	10.00

Annatímagjald er tekið virka daga kl. 6:30-9:30 og kl. 15:00-17:00 í Osló en kl. 6:30-9:00 og kl. 14:30-16:30 í Bergen. Gjald fyrir bensínknúinn fólksbíl í Osló er almennt um 330 ISK en um 420 ISK á annatímum. Rafbílar borga um eða innan við helmingi minna og díselbílar greiða hærra gjald. Með áskriftarsamningi (AutoPASS) fæst afsláttur frá gjaldskrá og þak á gjöld innan sömu klukkustundar og mánaðar.

Fyrir þungaumferð (ökutæki yfir 3.500 kg önnur en almenningsvagna) er svo sérstök gjaldskrá háð tímasetningu ferðar og orkugjafa bifreiðar með tvisvar til fjórum sinnum hærri einingaverðum en fyrir fólkbíla. Stór ökutæki sem losa ekki gróðurhúsa-lofttegundir (zero emission) fá frítt.



Á þessu stigi greiningar á flýti- og umferðargjöldum á höfuðborgarsvæðinu er lagt upp með einfalda gjaldskrá út frá tímasetningu ferðar. Annars vegar með meðalgjaldi fyrir ökutæki á ferð um gjaldsnið á annatímum árdegis og síðdegis á virkum dögum. Hins vegar meðalgjaldi á ökutæki á öðrum tímum sólarhrings og vikunnar. Á síðari stigum greininga, þegar frekari forsendur um meðalgjald á hvert ökutæki hafa verið ákvarðaðar, er hægt að meta sviðsmyndir um mismunandi gjald eftir orkugjöfum eða losunarstuðli, þyngd ökutækja auk fleiri þátta.

Umferðartalningar á stofnvegum á höfuðborgarsvæðinu sýna að hámarks-klukkustundir í umferð virka daga eru almennt kl. 7:45-8:45 og kl. 16:00-17:00. Annatími er þó lengri en ein klukkustund og á þessu stigi er, út frá gögnum úr umferðarteljorum Vegagerðarinnar á stofnvegum, miðað við að annatímagjaldskrá verði í gildi kl. 7-9 og aftur kl. 16-18 virka daga.

6. Gjaldskrá og tekjur á höfuðborgarsvæðinu

Árið 2018 óku að meðaltali um 280 þús. ökutæki á degi hverjum um Kringlumýrarbraut og Reykjanesbraut (snið í Fossvogi) og Miklubraut yfir Elliðaár. Þetta snið dekkar alla strauma inn og út úr Reykjavík norðan Fossvogsdals og vestan Elliðaáa og er umferðarþyngst þeirra sniða á svæðinu sem hafa verið skoðuð á fyrri stigum.

Eins og áður sagði eiga flýti- og umferðargjöld og/eða önnur fjármögnun ríkisins að skila 5 ma. kr. á ári til verkefna Samgöngusáttmálans frá og með árinu 2022. Með einfaldri nálgun má fá út að með meðalgjaldi upp á 50 kr. á ökutæki í hvert sinn sem ekið væri um sniðið væru árstekjur af 280 þús. ökuferðum um 5,1 ma. króna. Er þá miðað við flata gjaldskrá allan sólarhringinn og allt árið um kring.

Í töflu að neðan má sjá dæmi um árstekjur af flýti- og umferðargjöldum í sniðinu m.v. mismunandi meðalgjald á ökutæki á annatímum og utan annatíma. Er þar miðað við minni umferð á þessu stigi, þ.e. 250 þús. bílferðir um sniðið á sólarhring að meðaltali.

Annatímagjald							kr/ferð	Gjald utan annatíma
75	100	125	150	175	200			
3,5	4,2	4,9	5,7	6,4	7,2	20		
4,1	4,8	5,6	6,3	7,0	7,8	30		
4,7	5,4	6,2	6,9	7,7	8,4	40		
5,3	6,0	6,8	7,5	8,3	9,0	50		

Úr töflunni má lesa að með gjaldtöku upp á 100 kr. á ökutæki að meðaltali á annatímum og 50 kr. á ökutæki að meðaltali þess utan væru árstekjur af 250 þús. bílferðum um 6 ma. kr. Með gjaldtöku upp á 150 kr. á ökutæki að meðaltali á annatímum og 50 kr. á ökutæki að meðaltali þess utan væru árstekjurnar 7,5 ma. króna.



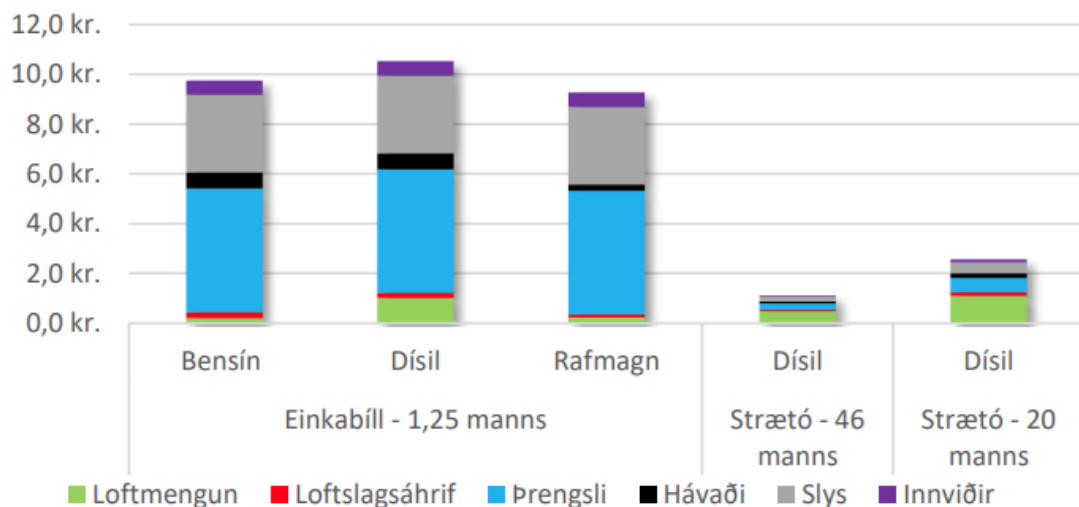
Samanburður við annan samgöngukostnað

Æskilegt er að setja mögulega upphæð flýti- og umferðargjalda á hverja ferð í samhengi við almennan kostnað vegna samgangna, rekstrarkostnað bifreiða, fargjöld í almenningssamgöngur, tímavirði íbúa og fleiri þætti.

Kostnaður við samgöngur samanstendur af innri og ytri kostnaði.

- Til innri kostnaðar má telja allan þann beina og óbeina kostnað sem *notandi samgangna ber sjálfur*. Eldsneytiskostnaður bifreiðar eða fargjöld í strætó er dæmi um beinan kostnað meðan tíminn sem varið er til samgangna er dæmi um óbeinan kostnað.
- Til ytri kostnaðar telst allur kostnaður sem *notandinn veldur öðrum*, með vali á tilteknum samgöngumáta. Til dæmis má nefna að ökumaður bifreiðar veldur slyshættu fyrir aðra, umferðartöfum, loftmengun, loftslagsáhrifum og þörf á innviðum. Það gerir farþegi í almenningssamgöngum einnig þó stærðargráðan sé önnur.

Í skýrslu samgöngu- og sveitarstjórnaráðuneytisins um stöðumat og valkosti í almenningssamgöngum hérlendis² er vísað í mat verkfræðistofunnar Mannvits frá 2018 á ytri kostnaði almenningsvagna annars vegar og einkabíla hins vegar á hvern farþegakílómetra. Sjá mynd að neðan.³



Mynd 44. Samanburður á heildar ytri kostnaði á km á farþega, einkabílar og strætó.

Eins og sjá má á myndinni er áætlaður ytri kostnaður ferðar á einkabíl með 1,25 farþega á höfuðborgarsvæðinu um 10 kr. á kílómetra. Ytri kostnaður, þ.e. kostnaður sem notandinn veldur öðrum, af hverri 5-10 km bílferð er skv. því um 50-100 kr.

²<https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=8ae99427-f0b3-11e9-944e-005056bc530c>

³ Í skýrslunni er bent á að líta þarf til þess að þrengslakostnaður á aðallega við í þéttbýli þar sem umferðartafir myndast og að lágur ytri kostnaður almenningsvagna byggist á því að nægjanlega margir farþegar séu í vagninum.



Hvað beinan rekstrarkostnað einkabifreiða varðar þá áætlað FÍB að kostnaður vegna notkunar, trygginga, skatta og skoðunar bifreiða sé á bilinu 46-57 kr. á hvern ekinn kílómetra m.v. gefnar forsendur.⁴ Með verðryrnun og fjármagnskostnaði er reksturskostnaður um 96 kr. á hvern ekinn kílómetra m.v. nýja bifreið að verðmæti 4 m.kr. sem ekið er 15 þús. km á ári. Það jafngildir um 120 þús. kr. á mánuði fyrir hverja bifreið. Þá má nefna að akstursgjöld í aksturssamningum ríkisstarfsmanna og ríkisstofnana, ákveðin af ferðakostnaðarnefnd, voru 114 kr. á hvern ekinn kílómetra árið 2020.⁵

Í mati á kostnaði og ábata samgöngufjárfestinga er tímavirði íbúa og þar með ábati af því að stytta ferðatíma og draga úr töfum ein af lykilbreytunum. Í félagshagfræðilegri greiningu á fyrstu lotu Borgarlínunnar árið 2020 og við sambærilega greiningu á Sundabraut er miðað við að tímavirði einstaklings í tafalausri umferð á höfuðborgarsvæðinu sé að jafnaði um 2.500-2.800 kr./klst. og aksturskostnaður 53-58 kr./km.

Þá er rétt að halda því til haga í þessum samanburði að stakt fargjald í strætó innan höfuðborgarsvæðisins í dag er 490 kr. en einstaklingur sem kaupir árskort (Samgöngukort) greiðir um 190 kr. á dag fyrir það. Fyrir leigu á rafskútu frá Hopp greiðir notandinn 100 kr. fyrir að aflæsa hjólinu og svo 180 kr. á mínútu í notkunargjald.

7. Næstu skref

Eins og rakið er að ofan liggur fyrir frummat á kostnaði innviða fyrir flýti- og umferðargjöld á höfuðborgarsvæðinu ásamt frummati á árstekjum m.v. mismunandi meðalgjald á ökutæki á annatímum og utan annatíma.

Í skýrslu OECD/ITF frá 2018 er fjallað um samfélagsleg áhrif veggjalda með áherslu á gjaldtöku sem er breytileg eftir tíma dags og staðsetningu.⁶ Þar kemur m.a. fram að slík gjöld eru umdeild þar sem ljóst er að einhverjir notendur gatnakerfisins tapa á meðan aðrir njóta góðs af gjöldunum. Reynslan sýni að þar sem flýti- og umferðargjöld hafa verið innleidd er samfélagið fljótt að samþykkja hinn nýja veruleika og gjöldin njóta stuðnings á áhrifasvæði sínu. Með breytilegum gjöldum, eftir tíma dags, ná flestir notendur gatnakerfisins að aðlaga ferðavenjur sínar og tímasetningar í takt við greiðsluvilja í stað þess að vera *verðlagðir út af götunni*. Á sama tíma og gjaldtaka sé skipulögð þurfi að skipuleggja aukna þjónustu almenningsamgangna.

Fram kemur að gjaldtaka sé hvati til að nýta gatna- og vegakerfi betur, flýti- og umferðargjöld eigi að hafa sambærileg áhrif á aukna framleiðni og aðgengi að störfum eins og það að byggja nýja vegi eða götur.

⁴ <https://www.fib.is/static/files/rekstrarkostnadur/rekstur-bifreida-2021-pdf.pdf>

⁵ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/09/30/Akstursgjald-rikisstarfsmanna-auglysing-nr.-1-2020/>

⁶ <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/social-impacts-road-pricing.pdf>



Af fyrirbyggjandi gögnum má ráða að flýti- og umferðargjöld geta verið góður kostur til að ná settum markmiðum Samgöngusáttmálans og það ættu ekki að vera tæknilegar hindranir í innleiðingu þeirra á höfuðborgarsvæðinu. Til að sátt verði um gjaldtökuna er ljóst er að svara þarf fjölmörgum spurningum til viðbótar. Til dæmis hvort það sé æskilegt og sanngjarnt að taka gjald af umferð víðar en í sniði 18 sem hefur einungis bein áhrif á um fjórðung bílferða á höfuðborgarsvæðinu. Þá þarf að greina greiðsluvilja vegfarenda, meta hver upphæð gjalda þarf að vera á annatímum og utan annatíma til að bæta umferðarflæði, minnka tafir og mengun. Þá er mikilvægt að ræða hvort innheimta eigi hærrí gjöld og nýta eigi hluta þeirra í rekstur almenningsgangna til að auka tíðni og þjónustu þeirra og bæta valkosti vegfarenda um leið og gjöldin verði innleidd.

Lagt er til að Betri samgöngur ohf. haldi undirbúningi verkefnisins áfram í samstarfi við lykilaðila. Óskað er eftir fulltrúa frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti og SSH ekki seinna en 11. október 2021 til að vinna málið áfram undir forystu Betri samgangna með það að markmiði að innheimta geti hafist 1. janúar 2023.