

Saksgang

Utval	Utv.saksnr.	Møtedato
Hovudutval for samferdsel og mobilitet		03.06.2020
Fylkesutvalet		08.06.2020
Fylkestinget		09.06.2020

Miljøløftet, handlingsprogram for perioden 2021-2024

Forslag til innstilling

1. Fylkestinget sluttar seg til forslaget til Handlingsprogram for Miljøløftet 2019 - 2022 slik det ligg føre.
2. Det vil vere behov for å finansiere innkjøp av nye bybanevogner til Bybanen BT4 til Fyllingsdalen. Fylkestinget vil vurdere å finansiere dette over det fylkeskommunale bidraget til Miljøløftet, eller syta for at deler av midlane til Bybanen frå bompengeforliket vert avsett til dette.
3. Fylkestinget ser behovet for nedbetaling av gjeld, og vil sjå etter moglegheiter for dette etter at Bybanen byggetrinn 4 er ferdigstilt.

Samandrag

Miljøløftet sitt handlingsprogram går over 4 år, med årleg rullering. Handlingsprogrammet gjev ei overordna oversikt over forventa inntekter i den komande fireårsperioden, kombinert med oversikt over prioriterte prosjekt og bindingar for same periode. Nytt for den komande 4-årsperioden er den reforhandla byvekstavtalen og det utvida avtaleområdet, samt bompengeforliket. Hovudsatsingane i handlingsprogrammet 2021-2024 er som følgjer:

- Bybanen BT4 til Fyllingsdalen har økonomisk og framdriftsmessig prioritet, med ferdigstilling i 2022
- Reguleringsplanarbeidet for Bybanen BT5 til Åsane er starta opp, med ferdigstilling 2023
- Vidare utbygging av sykkelstamvegnett
- Fullføring av plan- og byggeprosjekt som er starta opp

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Håkon Rasmussen
fylkesdirektør

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor ingen håndskrivne underskrift

Vedlegg
1 Miljøløftet, handlingsprogram for perioden 2021-2024

1 Bakgrunn for saka

1.1 Reforhandling og utvida avtaleområde

Våren 2018 inviterte Samferdsledepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet partane Hordaland fylkeskommune og kommunane Bergen, Lindås, Askøy, Fjell og Os til forhandling om ny byvekstavtale. Forhandlingsprosessen strekte seg ut i tid og samanfalt etterkvar med andre store prosessar som kommunesamanslåing og førebuingar til kommuneval.

Forhandlingsutvalet signerte 4. desember 2019 den ferdigforhandla byvekstavtalen for perioden 2019-2029. Avtalepartar er Samferdsledepartementet (SD), Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), Vestland fylkeskommune og kommunane Bergen, Alver, Askøy, Øygarden og Bjørnafjorden. Det geografiske området til dei fem kommunane utgjer også avtaleområdet. Avtalen forpliktar partane i avtaleområdet til å nå målet om nullvekst i personbiltransporten. Staten på si side har forplikta seg til å bidra med 13,3 milliardar (2020-kr) gjennom heile avtaleperioden. Utanom finansiering av Bybanen til Fyllingsdalen sikrar avtalen 722 mill. årleg til programområdetiltak og belønningsmidlar, ei auke på kring 250 mill. årleg i høve til det som ligg i gjeldande byvekstavtale.

Saman med eit fylkeskommunalt bidrag på 270 mill. kr årleg har avtalen ei totalramme på 15 802 mrd. 2020-kr.

Gjennom byvekstavtalar inngår stat, fylkeskommunar og kommunar eit forpliktande samarbeid om å finansiere eit meir miljøvenleg transporttilbod i storbyområda. Kommunar og fylkeskommunar som inngår byvekstavtale med staten skal leggja til rette for ein arealbruk som mellom anna byggjer opp under staten sine investeringar i kollektivtransport, sykling og gange. Det er eit tydeleg mål at den framtidige veksten i transportarbeid skal takast med dei miljøvenlege transportformene, og ikkje med personbil.

Alle lokale avtalepartar har fatta politiske vedtak, men avtalen er ikkje gjeldande før den har vore handsama av regjeringa.

1.2 Bompengeforliket

Den 23. august 2019 la regjeringa fram bompengeforliket, som inneheldt ulike føringar både for bompengepakkar og byvekstavtaler. For Bergensområdet gjeld følgjande:

- Avtaleområdet vert tilført 50 mill. årleg til reduserte billettprisar. □
- Avtaleområdet vert tilført 110 mill. årleg til kollektivtransport, fordelt på 55 mill. til bompengereduserande tiltak, og 55 mill. til Bybanen. □
- Auka fleksibilitet for bruk av statlege midlar. I forslag til statsbudsjett 2020 er det opna for auka fleksibilitet for bruk av post 30-midlar på fylkeskommunalt og kommunalt ansvarsområde innanfor byvekstavtalen. Midlane kan også nyttast til kommunale og fylkeskommunale gange-, -sykkel- og kollektivtiltak, inkludert innfartsparkering. Det er føresett at bruken blir avgrensa til investeringar, og at ei slik prioritering blir vurdert som meir kostnadseffektiv/samfunnsøkonomisk lønsam eller aukar måloppnåinga i avtalen samanlikna med riksvegtiltak.

2 Finansiering og disponering av midlar

2.1 Finansieringskjelder

Med ny byvekstavtale for 2019-2029 og bompengeforliket av 2019 har inntektene i Miljøloftet auka saman med storleiken på avtaleområdet.

Post 30-midlane, som er staten sitt tilskot til tiltak innan gange, sykkel og kollektivtransport, vart auka frå 312 mill. (2019-kronar) i gjennomsnitt årleg til 418 mill. (2021-kronar). Med bompengeforliket har også bruken av midlane vorte meir fleksibel. Tidlegare kunne desse midlane berre verte nytta til tiltak langs riksveg eller med riksvegfunksjon, mens det no er opna opp for at tiltaka kan vere på kommunal og fylkeskommunal veg, som nemnd over. Dette kan dermed vera eit viktig tilskot til investeringar på fylkesveg, innanfor avtaleområdet.

Den fallande inntekta til store kollektivprosjekt (post 63) kjem av at Bybanen til Fyllingsdalen (BT4) vert bygd ferdig i 2022. Det gjev eit naturleg bortfall av tilskot frå staten. Alle andre finansieringskjelder er konstante gjennom perioden.

I tillegg til dei endringane i belønningsmidlane (post 66) som er omtala under bompengeforliket, har dei ordinære belønningsmidlane også auka med den nye byvekstavtalen. Skyss/Kringom får ei auke frå 200 mill. (2019-kronar) årleg til 287 mill. (2021-kronar) årleg. Denne auken er heilt avgjerande for Skyss/Kringom, dersom dei skal vera i stand til å auka ruteproduksjonen innanfor avtaleområdet.

Det fylkeskommunale bidraget i avtalen er heldt på same nivået som i førre avtale.

Tabell 1: Kjelder til finansiering i byvekstavtalen 2019-2029

Finansieringskjelder i tråd med byvekstavtalen 2019-2029 for perioden 2021-2024 (i mill. 2021-kroner)	2021	2022	2023	2024	Sum 2021- 2024
Byvekstavtalen					
Post 30: Programområdemidlar - årleg gjennomsnitt	418	418	418	418	1 672
Post 63: Statleg tilskot til store kollektivprosjekt	890	250	48	-	1 188
Post 66: Belønningsmidlar					
- Kommunane	35	35	35	35	139
- Skyss	287	287	287	287	1 148
- Reduserte bompengar	56	56	56	56	226
- Betre kollektivtilbod	56	56	56	56	226
- Reduserte billettprisar kollektiv	51	51	51	51	205
Fylkeskommunalt bidrag	277	277	277	277	1 107
Sum inntekter Byvekstavtalen	2 071	1 431	1 229	1 181	5 910

2.2 Handlingsrom i perioden

I likskap med handlingsprogrammet for 2020 er det lite handlingsrom i 2021. Det vil det også vere i neste års handlingsprogram, sjå tabell 2. Dette kjem av igongsette prosjekt som har kostnadar over fleire år. Her kan ein særleg trekka fram realisering av sykkelstamveg og tiltak i infrastrukturen knytt til utviklinga av knutepunktet på Paradis, samt bygginga av gang- og sykkelanlegg langs Bybanen til Fyllingsdalen.

Tabell 2: Inntekter og utgifter i handlingsprogrammet til Miljøloftet

Restbeløp tilgjengeleg finansiering (mill. 2021-kr)	2021	2022	2023	2024	Sum 2021-2024
Sum inntekter	2 071	1 431	1 229	1 181	5 910
Sum kostnader	2 082	1 515	897	834	5 329
Differanse	-12	-84	331	346	582

2.3 Bruk av det fylkeskommunale bidraget

Det fylkeskommunale bidraget til handlingsprogrammet er fastsett gjennom byvekstavtalen. Der står det følgjande om storleik på bidraget og korleis det kan nyttast:

«Fylkeskommunale midlar er bidrag til byvekstavtalen som i all hovudsak skal nyttast til programområdetiltak (kollektiv, sykkel og gange) langs fylkesveg og kommunale vegar. Midlane kan også nyttast til andre tiltak som gjev høg måloppnåing. I denne avtalen inngår det fylkeskommunale midlar på 270 mill. 2020-kr per år. Midlane skal indeksregulerast. Det fylkeskommunale bidraget skal i hovudsak gå til tiltak for kollektivtrafikk, sykling og gåing, men skal også kunna omfatta investeringar i bybanevognar, infrastruktur for låg- og nullutsleppsteknologi i kollektivtrafikken, tiltak i driftsinfrastruktur for kollektivtrafikken, i tillegg til vedlikehaldstiltak med investeringskarakter på fylkesvegnettet i avtaleområdet. Midlane vil verta indeksregulert.»

Tabell 3 syner disponeringa av desse midlane i perioden 2021-2024. Tiltaka er delt inn etter tiltaksområde. Tabellen er summert nedst, noko som synleggjer kor mykje midlar som er att til disposisjon. I 2021 er det ikkje rom for å starte opp nye prosjekt, og det vert prioritert å ferdigstille pågående prosjekt og opprethalde meir eller mindre faste postar. Dei faste postane sikrar eit investeringsnivå på fylkesveg og i kollektivinfrastruktur som er naudsynt for å unngå fall i standard og etterslep i vedlikehald. Bybanen i Bergen har i år vore i drift i ti år, noko som understrekar trøngen for posten for vedlikehaldstiltak av investeringskarakter for bybane og trolleybuss. Det er venta at Bybanen sin infrastruktur vil trenge større utskiftingar og investeringar dei komande åra. Tiltaket gang og sykkel langs Bybanen BT4 er og har vore ein relativt stor investering dei siste åra, og vil vera ferdigstilt i 2022.

Handlingsrommet vil auke utover i fireårsperioden frå om lag 62 mill. i 2022 til 126 mill. i 2024 etter kvart som eksisterande prosjekt vert fullført og det vert plass til nye prosjekt i handlingsprogrammet.

Tabell 3: Disponering av fylkeskommunale midlar i handlingsprogrammet

Tiltaksområde	Prosjektnavn	Total-kostnad	2021	2022	2023	2024	Sum 2021-2024
Gang, sykkel og trafikktryggleik (G/S og TT)	Gang og sykkel fylkesveg langs Bybanen BT4	242 986	70 541	26 530	-	-	97 072
G/S og TT	Fyllingsveien, fortau og framkommelighet kollektiv	44 929	15 606	-	-	-	15 606
G/S og TT	Fv. 270 Haugeveien, Nordnesbakken - Margretastredet/Klosteret (Nordnes II)	43 050	14 252	11 500	-	-	25 752
G/S og TT	Trafikkplan Bergen sentrum	25 625	5 125	10 250	10 250	-	25 625
G/S og TT	Allestadvegen - Skarphaugen sykkel	20 850	9 784	11 066	-	-	20 850
G/S og TT	Trafiksikkerhet og hjertesone	-	32 000	32 000	32 000	32 000	128 000
G/S og TT	Vedlikeholdstiltak av investeringskarakter, fylkesveg	-	28 593	31 000	31 000	31 000	121 593
G/S og TT	Planlegging fylkesveg i Bergen	-	24 000	24 000	24 000	24 000	96 000
G/S og TT	Gangveier til Kollektivtraseer	-	8 000	10 000	10 000	10 000	38 000
G/S og TT	Bysykkelordning	-	4 000	6 000	6 000	6 000	22 000
G/S og TT	Prosjektering, diverse løpende prosjekt fv. og grunnerverv	-	4 000	5 000	5 000	5 000	19 000
G/S og TT	Fremkommelighetstiltak sykkel (enktere tiltak, farge sykkelfelt, merking mm)	-	2 000	3 000	3 000	3 000	11 000
G/S og TT	Sykkelbyavtalen	-	2 000	2 000	2 000	2 000	8 000
G/S og TT	Støy	-	700	700	700	1 000	3 100
Kollektiv	Trolleybusslinje til Laksevåg	74 976	5 379	3 500	-	-	8 880
Kollektiv	Endepunkt trolley	23 770	9 765	2 050	-	-	11 815
Kollektiv	Vadmyra endeholdeplass	4 100	4 100	-	-	-	4 100
Kollektiv	Vedlikeholdstiltak av investeringskarakter, bybanen og trolleybuss	-	12 000	13 000	13 000	13 000	51 000
Kollektiv	Oppgradering holdeplasser	-	7 000	8 000	8 000	8 000	31 000
Kollektiv	Mindre kollektivtiltak, enklere tiltak	-	7 000	4 000	4 000	4 000	19 000
Kollektiv	Oppgradering av signalanlegg og ASP	-	1 500	2 000	2 000	2 000	7 500
Samarbeid	Sekretariat med kommunikasjon	-	8 405	8 405	8 405	8 405	33 620
Samarbeid	Reisevaneundersøkelse	-	1 000	1 000	1 000	1 000	4 000
Sum fylkeskommunale midlar			276 750	215 002	160 355	150 405	802 511
Fylkeskommunale bidrag			276 750	276 750	276 750	276 750	1 107 000
Fylkeskommunale midlar til disposisjon			0	61 748	116 395	126 345	304 489

2.4 Bypakke Bergen (Prop. 11 S)

Utgiftene i Bypakke Bergen går no til bygging av Bybanen sitt byggjetrinn 4 til Fyllingsdalen, planlegging av byggjetrinn 5 til Åsane, driftskostnadene og finanskostnadene. Handlingsprogrammet syner at Bybanen til Fyllingsdalen er den klart største utgifa i 2021 og 2022, men fra 2023 vil drift- og finanskostnadene utgjera mesteparten av utgiftene i pakka. Det gjev eit auka handlingsrom utover i perioden.

Tabell 4: Inntekter og utgifter i Bypakke Bergen 2021-2024

År	Bypakke Bergen				2021-2024
	2021	2022	2023	2024	
Inntekt bompengar	1 140	1 140	1 140	1 140	4 560
Utgifter i Bypakken	1 068	814	408	267	2 556
Differanse	72	326	732	873	2 004

Med tanke på det overordna målet for byvekstavtalen og Miljøloftet om nullvekst i personbiltrafikken er det svært positivt at ein ikkje ser ei auke i trafikktalet i 2019, korkje i indre eller ytre bomring. For å nå inntekstmåla for bomringen, fastsett i Prop. 11 S som ein gjennomsnittstakst på 11,5 (2017)kr, er det lagt til grunn ein prognose for trafikk gjennom bomringen på 250 000 passeringar i gjennomsnitt per dag (ÅDT). Trafikken ligg om lag på denne prognosene, noko som sikrar den finansieringa bomsystemet skal gje. Ein ser samstundes at delen el-bilar i trafikken har ein jamn, sterk auke kvart år. Prop. 11S legg til grunn ein elbil-andel på 20% for heile perioden, men allereie tidleg i 2020 er elbil-andelen på nærmere 25%. Dette bidreg til å redusere utslepp frå vegtrafikken, men gjer også at gjennomsnittstaksten vert redusert, og at finansieringa i bypakken på sikt vert pressa.

2.5 Gjeld

Grunna svært låg statleg finansiering av Bybanen sine første byggjetrinn, er gjelda i Miljøloftet høg. Årsberetninga frå Ferde syner ei samla gjeld på 5,4 mrd. kr. Hordaland fylkeskommune har tidlegare fatta vedtak om garanti ved sjølvskuldnarkausjon for eit maksimalt bompengelån på inntil 5,8 mrd. kr. Det er ikkje lagt opp til å utvide garantiramma, men Hordaland fylkeskommune vedtok i møte i fylkestinget 13. juni 2017 å utvide garantiperioden til 2037, jf. kapittel 3. Basert på føresetnadene i proposisjonen er maksimal lånegjeld rekna til om lag 6,1 mrd. 2017-kr. Lånet er avdragsfritt, men høg gjeldsgrad reduserer handlingsrommet til fylkeskommunen, og ein bør difor sjå etter moglegheiter for nedbetaling av lån etter at Bybanen byggjetrinn 4 er ferdigstilt.

3.0 Vedtakskompetanse

Fylkestinget gjer vedtak om regionale planar, jfr. plan- og bygningslova § 8-1 jfr. § 8-4. Vedtak av Miljøloftet sitt handlingsprogram er ein direkte oppfølging av byvekstavtalen og vedteke regional transportplan Hordaland og regional areal- og transportplan for Bergensområdet. Fylkestinget har mynde til å vedta handlingsprogrammet.

4.0 Vurderingar og verknader

Økonomi: Forslaget til handlingsprogram har potensielt stor innverknad på den økonomiske situasjonen i fylkeskommunen, men handlingsprogrammet sikrar også finansiering av ei rekke tiltak innanfor fylkeskommunen sitt ansvarsområde. Det fylkeskommunale bidraget til Miljøloftet er av same storleik som tidlegare.

Klima: Miljøloftet sitt handlingsprogram har nullvekstmålet som målsetnad, og kan såleis ha stor positiv innverknad på klima.

Folkehelse: Miljøloftet legg opp til at fleire skal gå, sykle og reise kollektivt. Universell utforming er eit viktig premiss i planlegginga av tiltak.

Regional planstrategi: Forslaget til handlingsprogram for 2021-2024 er i tråd med overordna fylkeskommunale planar og strategiar.

5.0 Konklusjon

Fylkesrådmannen ser forslaget til handlingsprogram for Miljøloftet 2020 - 2024 som eit grundig og gjennomarbeida dokument, som gjev gode føringar for den komande 4-årsperioden, innanfor dei økonomiske rammene som er lagt.

Fylkesrådmannen vil her særleg trekka fram at handlingsprogrammet sikrar vidare bygging av Bybanen BT4 til Fyllingsdal og planlegging av BT5 til Åsane. Vidare legg handlingsprogrammet opp til ei betydeleg satsing på sykkelvegar, både langs Bybanen og E39 (sykkelstamveg), der sykkel saman med bane vil kunne gi sentrale bidrag til å nå nullvekstmålet.

Bergensområdet er i vekst, og dersom all vekst skal takast med kollektivtransport, sykkel og gåing har det ein stor kostnad, særleg innanfor kollektivområdet. Drift av kollektivtransport utgjer i dag ein stor del av det fylkeskommunale driftsbudsjettet, og dei statlege belønningsmidlane har vore eit viktig supplement til ordinære driftsmidlar. Dersom fylkeskommunen skal ha ambisjonar om ytterlegare auka ruteproduksjon og passasjervekst er ein avhengig av auka statlege midlar.

Fylkesrådmannen vil difor trekka fram auken av belønningsmidlar i den nye byvekstavtalen som eit svært godt grep, som i større grad vil setja fylkeskommunane i stand til å ta hand om den store veksten i kollektivreiser som nullvekstmålet føreset.

Det fylkeskommunale bidraget til Miljøloftet vert i hovudsak nytta til sykkelveg langs Bybanen BT4. Andre store postar er trafikktryggleik og dei ulike postane knytt til *vedlikehald av investeringskarakter*. Fylkesrådmannen vil her vise til at forfallet på fylkesvegnettet i Bergen kommune er betydeleg, og at tilnærma alle fylkesvegmidlane til Bergen vert ført gjennom Miljøloftet. På grunn av det store vedlikehaldsetterslepet i Bergen rår fylkesrådmannen difor til at midlar til vedlikehald av investeringskarakter vert nytta i tråd med postane i avtalen, og ikkje vert gjenstand for ytterlegare porteføljestyring.

Fylkesrådmannen merker seg vidare at det er avgrensa handlingsrom for nye tiltak, særleg for 2021 og 2022. I første del av handlingsprogramperioden vil det ikkje vere rom for nye infrastrukturtiltak for busstrafikken - ut over dei som allereie er ein del av handlingsprogrammet. Av kollektivtiltak (buss) som allereie er inne på handlingsprogrammet bør ferdigstilling av ny trolleybusslinje til Laksevåg nemnast, saman med oppgradering av Vadmyra endehaldeplass. Oppgradering av Fyllingsveien, med fortau og framkometiltak for kollektiv, er også eit viktig prosjekt. I tillegg er det mindre summar til vedlikehaldstiltak, haldeplassoppgradering, aktiv signalprioritering for buss gjennom signalanlegg og ferdigstilling av oppgraderinga av Olav Kyrres gate.

Utover kollektivtiltaka vert det nytta ein del fylkeskommunale midlar til posten *Planlegging fylkesveg i Bergen* og til hjertesone og trafikktryggleikstiltak. Også for potten til trafikktryggleik vil fylkesrådmannen rå til at desse midlane vert nytta i høve til måloppnåing innanfor TS-området, og ikkje vert gjenstand for ytterlegare porteføljestyring.

For fylkesrådmannen er det viktig å minne om at finansiering av bybanevogner til BT4 (opning 2022) ikkje er finansiert gjennom dette handlingsprogrammet. Det finst ulike måtar å få finansiert dette på. Anten kan ein ved neste rullering av handlingsprogrammet sjå på høvet til å handtere finansiering av bybanevogner gjennom det fylkeskommunale bidraget til Miljøloftet, slik byvekstavtalen opnar for, eller så bør ein syta for at deler av dei 55 mill. årleg frå bompengeforsliket til Bybanen kan avsetjast til dette.

I den offentlege debatten har det vore stilt spørsmål om det er mogleg å realisere vidareføring av bybane frå Oasen til Spelhaugen gjennom desse ekstramidlane frå bompengeforsliket. Fylkesrådmannen meiner at dette kan vera ei god løysing, men viser til at det ikkje vil vera mogleg med oppstart av eit slikt prosjekt i 2021. Vestland fylkeskommune og Bergen kommune er i dialog om dette, og vil vurdere mot slutten av 2020 kva for moglegheiter som ligg i desse midlane. Fylkesrådmannen vil få vurdert dette inn mot framlegging av neste handlingsprogram, 2022-2025.

Fylkesrådmannen finn derfor at i ein periode med avgrensa økonomisk handlingsrom bør ein prioritere å få fram gode planprosjekt og opparbeide ein planreserve for kollektivtiltak. Ein slik reserve vil gi moglegheit til reell porteføljestyring og prioritering av prosjekt med best grad av måloppnåing. Det er også venta at ein større planreserve vil kunne gi ei meir føreseieleg kostnadsfordeling gjennom handlingsprogramperioden.

Bompengar går i all hovudsak til bygging av Bybanen BT4 til Fyllingsdalen og planlegging av BT5 til Åsane. Som følgje av god måloppnåing i form av redusert trafikk, fleire nullutsleppskøyretøy, forseinka oppstart av rushtidsdifferensiering og ytre bomring, er fylkesrådmannen samd i at det ikkje vert starta nye bompengefinanserte prosjekt no ut over Bybanen.

Fylkesrådmannen er oppteken av god økonomistyring, og at gjeldsgraden for fylkeskommunale prosjekt ikkje vert for høg. Dei tre første byggjetrinna til Bybanen har medført ei gjeld på over 5 mrd. kroner. I perioden frå og med 2023, etter at Bybanen til Fyllingsdalen er realisert, og fram mot byggjestart for Bybanen til Åsane, ligg det ikkje inne tyngre bompengefinansierte prosjekt.

Fylkesrådmannen vil difor rå til at ein ser på moglegheiter for å nytta bompengeinntekter fra Bypakke Bergen til nedbetaling av gjeld denne perioden, i staden for å starta opp nye tunge prosjekt.

Oppsummert vil fylkesrådmannen igjen peika på at handlingsprogrammet er eit grundig og gjennomarbeida dokument, som gjev gode føringar for den komande 4-årsperioden, innanfor dei økonomiske rammene som er lagt.

Fylkesrådmannen vil rå til at fylkestinget sluttar seg til handlingsprogrammet slik det ligg føre.