



Arkivnr: 2015/11763-18

Saksbehandlar: Kari Steinsland

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Utval for miljø og samferdsel		15.05.2019
Fylkesutvalet		29.05.2019
Fylkestinget		12.06.2019
Fylkestinget		01.10.2019

Passasjerbetaling på fylkesvegferjer med AutoPass

Samandrag

Silja H. Bjørkly (H) sette fram slikt oversendingsforslag til fylkesrådmannen i Fylkestinget i mars 2019:

«Fylkestinget ber om at det blir lagt fram sak som redegjør for ulike alternativer for passasjerbetaling på fylkesvegferger»

AutoPASS for ferje er eit nasjonalt system for betaling av ferjereiser som avløyser dei nasjonale ordningane for betaling på ferje med verdikort og storbrukarkort. Innføringa av AutoPASS som betalingsløyising på ferjesambanda i Hordaland vart vedteke i 2015, i samband med nye ferjekontraktar i fylket, medan innføring av AutoPASS-regulativet vart vedteke i 2017.

Meininga med innføringa av AutoPASS som betalingssystem i ferjedrifta er å gjere sjølve betalingsprosessen enklare, både for kundane og for mannskapet om bord. Brikkebetaling ved hjelp av AutoPASS vil gjere ventetida på kai kortare og redusere kostnadane til billettering hos operatørselskapa. Etter kvart som AutoPASS-brikker vert innført, vert riksregulativet for ferjetakstar erstatta av AutoPASS-regulativet.

Fylkesrådmannen gir i denne saka ei oversikt over alternativ for passasjerbetaling i AutoPASS-regulativet. Det er mogleg å ha ein lokal variant av AutoPASS-regulativet der ein har same takstar som i det gamle Riksregulativet og i praksis innfører passasjerbetaling med AutoPASS-brikkelesing av bilar, men det vil krevja innføring av tekniske system for handtering av passasjerbetaling. Årsaka er at det i AutoPASS-regulativet ikkje er lagt til grunn støtte for passasjerbetaling.

Fylkesrådmannen tilrår ikkje at ein går attende på innføringa av AutoPASS-regulativet, og i staden innfører passasjerbetaling. Fylkesrådmannen har likevel forståing for at auken i taksten vert opplevd som høg.

Økonomi: Innføring av AutoPASS-regulativet er ikkje berekna å gi konsekvensar i form av endringar i inntektene til Hordaland fylkeskommune. Om ein lar vere å innføre AutoPASS som betalingsløyising må ein rekne inn utgifter i form av kompensasjon til operatørar i nye kontraktar som kan verte vesentlege.

Klima: Innføring av AutoPASS-regulativet gjer det dyrare å køyre aleine i bilen, medan det vert gratis for passasjerar. Ein positiv klimaeffekt kan derfor verte at fleire vel å køyre saman eller reise kollektivt.

Folkehelse: Ingen påverknad

Regional planstrategi: Ingen påverknad

Forslag til innstilling

Fylkestinget vedtek å halda fram med implementeringa av AutoPASS-regulativet for fylkesvegferjene i Hordaland i tråd med tidlegare vedtak, utan at passasjerbetaling vert innført på nytt.

Ingrid Kristine Holm Svendsen
kst. fylkesrådmann

Håkon Rasmussen
fylkesdirektør samferdsel

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Fylkesrådmannen, 30.04.2019

Bakgrunn

Innføringa av AutoPASS på ferjesamband vert nemnd allereie i 2013, som ein del av Nasjonal transportplan 2014 – 2023 (Stortingsmelding 26 (2012-2013)). Her vert det trekt fram at innføring av AutoPASS som betalingsmiddel på riksvegferjedrifta vil letta trafikkavviklinga på ferjesambanda, og gjere betalinga enklare for både ferjemannskap og dei reisande.

I 2015 vert AutoPASS nemnd i samband med strategiske vegval for nye ferjeambod (PS 5/2015), og i 2016 var AutoPASS-innføringa ei eiga sak i Fylkesutvalet, PS 25/2016. I saka blei det fatta slikt vedtak:

«1. Fylkesutvalet godkjenner at det vert lagt inn ein opsjon i konkurransegrunnlaga for ferjeamboda om at det kan bli innført AutoPASS-brikkebetaling på ferjesambanda i Hordaland. Det skal politisk handsamast kva samband som eventuelt ikkje skal innføra AutoPASS.

2. Fylkesutvalet godkjenner at operatørane får ansvar for billettering og billetteringsutstyr samt det tekniske utstyret til AutoPASS.

3. Fylkesutvalet ber om å bli halde orientert om det vidare arbeidet med AutoPASS.»

Videre status i arbeidet med innføring av AutoPASS vart gitt i 2017, i PS 33/2017. Eit samrøystes Fylkesutval fatta da slikt vedtak:

«Fylkesutvalet godkjenner bruk av Statens Vegvesens AUTO-passregulativ på fylkesvegferjesambanda i Hordaland.»

I PS 33/2017 vert det påpeikt at AutoPASS-regulativet inneheld ein del endringar frå dagens Riksregulativ, mellom anna at det vert «gratis for passasjerar», og at det kjem «nye takstar som tek høgde for bortfall av passasjerbetaling (påslag mellom 2-31 %).».

Ser ein på dei faktiske prisane på sambanda Krokeide – Hufthamar og Sandvikvåg – Husavik, er påslaget på 30 kr (24%) og 22 kr (23%) i takstgruppe 1. For sambandet Masfjorden – Duesund er påslaget i prosent noko høgare enn anslaget, med eit påslag på 13 kr (34%) i same takstgruppe. Ein slik takstauke kan opplevast krevjande for både næringsliv og privatpersonar, og dette er noko fylkesrådmannen har forståing for.

Alternativ for passasjerbetaling

Som nemnd i RS 15/2019 har ein vore i dialog med Statens vegvesen om det er råd å vidareføre passasjerbetaling på fylkesvegsambanda i Hordaland i kombinasjon med AutoPASS-regulativet. Statens vegvesen har svart ut at dette er råd, men at det ikkje er tilrådd. I praksis vil ei slik løysing sei at ein skil ut eit eige lokalt takstregulativ for ferje som må vedlikehaldast av Hordaland fylkeskommune.

Dersom ein vel å vidareføre passasjerbetaling, er det primært tre måtar dette kan gjerast på:

Alternativ 1: Passasjerbetaling i app

Eit alternativ er å anten utvida dagens app, Skyss Billett, til og å omfatta fylkesvegsambanda, eller alternativt utvikla ein eigen ferje-app. Ein har 17 samband totalt i Hordaland, der fleire samband har ulike moglege kombinasjonar av reisevegar, og eigne takstar. Ein slik app har ei viss grad av kompleksitet grunna alle dei moglege kombinasjonane og prisane.

I praksis ser ein for seg at AutoPASS-brikka vert lesen av manuelt på kaien, slik det vert gjort i dag. Passasjerar må løysa billett i appen. Her vert det to utfordringar. Den eine er knytt til bruken av app. På buss og bybane står app for ca. 75% av billettkjøpa, men her har ein hatt ei lang tilvenningstid. Jamvel ser ein at ikkje alle vil, eller kan, nytta ein smarttelefon for billettering. Dette gjer at ein med eit app-alternativ nok må ha eit støttesystem for å selje billett til dei som ikkje har app. Turistar kan til dømes utgjere ei slik gruppe, og undersøkingar tydar og på at eldre er ei anna gruppe som i mindre grad enn befolkninga elles nyttar smarttelefon. Ei anna utfordring er knytt til inntektskontroll. Ei løysing med sjølvbetening av billettering lik den ein nyttar på buss og bybane, krev og ei viss grad av kontroll. Billettkontroll kan utførast på fleire

måtar, men ei løysing lik den ein nyttar på buss og bybane (tilfeldige kontrollar utført av vektarar) vil vere svært tidkrevjande og lite effektivt. Ei løysing kan vere å la mannskapet utføre denne oppgåva, men det vil utløyse krav om kompensasjon frå operatørselskapa sidan dette ikkje er berekna tid til i kontraktane.

Alternativ 2: Betaling på automat

Eit anna alternativ er å plassera billettautomatar om bord, og la passasjerane sjølve løysa billett på automatane. Med ei slik løysing unngår ein den utfordringa med at ikkje alle har smarttelefon. Samstundes får ein same utfordring når det gjeld billettkontroll, slik at ei løysing med automat vil òg krevje ei form for kontroll, med tilhøyrande kostnader. I tillegg kjem det andre tilleggsutfordringar, mellom anna drift knytt til automaten, tømning av kontantar (dersom ein skal ha kontant betaling) mm.

Alternativ 3: Betaling hjå mannskapet

Eit tredje alternativ er at mannskapet tek betaling, slik dei tidlegare har gjort. Utfordringa her er primært knytt til målsettinga med innføringa av AutoPASS-regulativet, og tidsbruken. Målsettinga med innføringa var å redusera tidsbruk knytt til billettering, og gjera innkøringa på ferjene meir effektiv. Tidsbruken til mannskapet er ikkje medrekna i dagens anbudskontraktar på dei tre sambanda som har innført AutoPASS, og er heller ikkje med i dei nye kontraktane som startar opp frå 01.01.2020. Dette gjer at det vil utløysast eit kompensasjonskrav frå operatørane. For alle sambanda totalt vil dette utgjere om lag 20 millionar i året, eller om lag 200 millionar i løpet av kontraktstida.

Konsekvensar ved innføring av passasjerbetaling

I 2017 (rekneskapet for 2018 er ikkje endeleg) har ein på fylkesvegferjene om lag 248 mill kr i samla billettinntekter, og av desse er om lag 52 mill kr knytt til passasjerbetaling. Kostnadane ved dei ulike alternativa vil difor stå for ein relativ høg del av billettinntektene.

Alle dei tre nemnde alternativa har ulemper som ikkje er utan økonomiske og praktiske konsekvensar. For ei app-løysing vil sjølve utviklinga ha ein estimert investeringskostnad på om lag 1-2 millionar kroner, samt at det vil komme kostnader knytt til billettkontroll. Ei løysing der mannskapet billetterar er kostnadsberekna til 20 millionar kroner i årleg kompensasjon, ein kan difor anta at ein billettkontroll utført av mannskapet vil ligge i området 5-10 millionar i årlege kostnader. Billettkontroll utført av vektarar slik ein gjer på buss og bybane vil vere upraktisk og dyrt på mange av sambanda grunna reisetid.

Betaling på automat har og sine kostnader. Avhengig av talet på automatar og kva slags løysing som vert vald kan ein rekna med i området 5-10 millionar i kostnader knytt til investering i automatar, samd mellom 3-5 millionar i årlege driftskostnader. I tillegg vil ein få same kostnad knytt til billettkontroll.

Dersom mannskapet skal utføre billetteringa, er dette kostnadsestimert (av operatørane) til om lag 20 millionar kroner årleg. I tillegg kjem kostnader knytt til utvikling av systema til operatørane (som ikkje er tilrettelagt for eit eige regulativ som ikkje er AutoPASS-regulativet). Totalt er ei slik løysing estimert til 22 millionar kroner.

Eit anna moment, er at AutoPASS-regulativet erstattar dagens riksregulativ for ferjetakstar. Dersom Hordaland fylkeskommune vel bort AutoPASS-regulativet vil ein sjølve måtte utvikle, forvalte og vedlikehalde eit eige takstregulativ med lokale prisar og rabattstrukturar/-ordningar. Eit slikt lokalt takstregulativ vil vere tidkrevjande å utarbeide, vedlikehalde og forvalte samanlikna med det å følge eit sentralt utarbeidd takstregulativ. Det vil òg vere meir krevjande å forklare og informere om eigne system og takstar, noko som òg vil ha ein meirkostnad i form av marknadsinformasjon samanlikna med innføring av AutoPASS-løysing og -regulativ for ferje.

For dei reisande vert det òg ei meir fragmentert reiseoppleving i Hordaland, der ein på riksvegsambanda vil oppleve at det ikkje er passasjerbetaling, mens ein på fylkesvegsambanda må forhalda seg til eit anna takstregulativ. AutoPASS-brikkelesing er ein felles nasjonal standard som vil fungera nasjonalt, medan lokale betalingsløysingar for passasjerar ikkje vil ha same nasjonale standard.

		1. App-løysning	2. Billettautomat	3. Mannskapet billetterer
Kostnader	»	2-5 millionar i investeringskostnader 5-10 millionar i årlege driftskostnader (drift av app + billett kontroll) Ukjent sum for drift av alternativt system	5-10 millionar i investeringskostnader 8-15 millionar i årlege driftskostnader (drift av automatar + billett kontroll)	20 millionar i årleg kompensasjonskrav frå operatørane
Kompleksitet	»	Det er ikkje teknisk komplekst å implementere passasjerbetaling i appen, men ein må sannsynlegvis ha eit alternativt system til betaling i app	Automatar er teknisk meir krevjande, og vil krevja ein del vedlikehald. Dersom automatane skal godta kontantar vert det og kostnader knytt til tømming av automatane	Låg
Risiko for inntektstap	»	Risikoen vert vurdert som høg, med stor risiko for betydeleg inntektstap dersom ein ikkje har større kontrollar	Risikoen vert vurdert som lik for betaling via app.	Svært låg

4. Alternativ til innføring av passasjerbetaling

Eit alternativ til innføring av passasjerbetaling, men som kan redusera prisauken som er innført på personbilar, kan vere å sjå på takstsonene for ferje. Prisane på ferjene er styrt av talet på soner ein reiser. Ein moglegheit er her å redusera prisane på sonene, slik at prisauken vert mindre for bilistane. Då vil belastinga verta mindre, samstundes som ein ikkje må innføre ei fordyrande passasjerbetaling.

Det er her to føresetnader. For det første lyt ein innføra eit eige lokalt takstregulativ, noko som fører til at ein sjølv må vedlikehalda og vidareutvikla dette, på same måte som dersom passasjerbetaling vert innført på nytt. For det andre må det sikrast finansiering for ei slik takstreduksjon. Ved innføring av passasjerbetaling og reduksjon av biltakstar til riksregulativets takstar, vert reduksjonen kompensert for ved innføring av passasjerbetaling. Ved ein rein reduksjon av takstar vert ikkje dette bortfallet kompensert.

Eit mogleg alternativ kan vere å sjå på takstane, og redusera prisauken, samstundes som det vert ei viss prisauke frå riksregulativets takstar. I Hordaland er det i alt 17 samband, slik at det er ein større jobb å sjå på ei slik endring. Det er derfor ikkje kostnadsberekna kva ei slik reduksjon vil koste.

Fylkesrådmannen sine kommentarar

Som referert over, har fylkesrådmannen i fleire saker tidlegare tilrådd at AutoPASS brikkebetaling for ferjer og AutoPASS-regulativet vert innført for fylkesvegferjesambanda i Hordaland, og det er gjort fleire vedtak om innføring av AutoPASS-regulativet som ligg til grunn for inngåtte kontraktar.

Betalingsordninga gjer det enklare for dei reisande å betale for ferjereisa, noko som er i tråd med måla i Kollektivstrategien for Hordaland. AutoPASS-regulativet stimulerer til at færre køyrer aleine i bilen, noko som etter fylkesrådmannen sin meining vil ha positive effektar i form av redusert privatbilisme og fleire kollektivreisande. Ordninga gjer det også enklare og billigare for operatør å krevje inn betaling frå dei reisande, noko som vart lagt til grunn for prisen frå operatør i dei nye ferjekontraktane.

Sjølv om det kan knytte seg ein viss grad av usikkerheit til den samla inntektseffekten av AutoPASS-regulativet for ferje, syner utgreiingar og erfaring at den reelle inntektseffekten er låg. Dersom ein skulle gå bort frå AutoPASS no, ville ein derimot få ei klår kostnadsauke i form av krav frå ferjeoperatørane som har

rekna inn lågare kostnadar som følgje av effektivisering ved innføring av AutoPASS brikkebetaling. Etter fylkesrådmannen si meining er det også svært lite ønskeleg å skulle forvalte eigne lokale system for betaling og handtering av inntekter i tillegg til eit eige takstregulativ når det eksisterer nasjonale løysingar for dette. Eit lokalt system ville ha kostnadar i form av ressursar og ny kompetanse samanlikna med å nytte det sentrale takstregulativet slik ein gjer i dag. Etter fylkesrådmannen si oppfatning vil ei reversering av tidlegare vedtak om AutoPASS for ferje i Hordaland både på kort og lang sikt føre til auka kostnadar for Hordaland fylkeskommune. I dei tre alternativa som er skissert over vil ein bruka om lag 10 til 40 % av billettinntektene for å drifte ei løysing for passasjerbetaling. Dette kjem i tillegg til allereie eksisterande driftsutgifter.

Fylkesrådmannen tilrår at ein går ikkje går attende på innføringa av AutoPASS-betalingsløysing og -regulativ for dei fylkeskommunale ferjesambanda i Hordaland. Dersom ein skal gå attende på innføringa, er Fylkesrådmannen si tilråding at ein nyttar prisreduksjon som verkemiddel, framfor ei innføring av passasjerbetaling. Det er foreløpig ikkje finansiering til dette.