



Arkivnr: 2014/17909-10
Saksbehandlar: Inge Edvardsen

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Utval for miljø og samferdsel		28.04.2016
Fylkesutvalet		19.05.2016

Beredskapsanalyse for brusambanda rundt Bergen med høyringsinnspel

Samandrag

Beredskapsanalyse for brusambanda rundt Bergen vart sendt på høyring av fylkesutvalet 24. september 2015.

Fylkeskommunane er tildelt ei rolle for den regionale delen av den sivile transportberedskapen gjennom forskrift for sivil transportberedskap. Dei hendingane som fylkeskommunen er tiltenkt ei rolle i er større regionale kriser som krev ein ekstraordinær transportkapasitet, og der samordning av ressursane i fylket er naudsynt for å kunne handtere krisa.

I forskrifta er fylkeskommunane pålagt å:

- Avklare transportberedskapsbehovet, og kva for kriser som kan utløyse dette.
- Føre oversikt over løyvehavarar.
- Arrangere årlege kontaktmøte mellom beredskaps- og transportaktørar.
- Orienterer Samferdselsdepartementet om inngåtte avtalar for planlegging og utføring av beredskapsoppdrag.

Som ein konsekvens av desse krava, og fylkeskommunen sine roller som vegeigar og som kollektivansvarleg i fylket har det vorte utarbeida ein beredskapsanalyse for brusambanda rundt Bergen. Analysen tek før seg dei fire brusambanda rundt Bergen, Askøybrua, Sotrabraua, Nordhordalandsbrua og Osterøybrua. Analysen kartlegg involverte aktørar, deira ansvar og roller om det oppstår ei hending som fører til langvarig stenging av ei av bruene. Det vert òg rådd til kva prinsipp som skal gjelde ved trafikkprioritering med nedsett kapasitet. Det er ein omtale av kvart brusamband med trafikktaal. Endeleg er det sett opp alternative transportmogelegheiter ved brot i dei fire brusambanda. Analysen omtalar aktuelle beredskapstiltak som kan legge bindingar og føringar for disponering av materiell og bruk av investeringsmidlar i framtida.

Forslag til innstilling

- Fylkesutvalet ser på Beredskapsanalysen for brusambanda rundt Bergen som eit viktig bidrag i oppfølginga av fylkeskommunen sitt ansvar for sivil transportberedskap i fylket.
- Fylkesutvalet støttar fylkesrådmannen sine merknader til høyringsinnspela, og tek beredskapsanalyse for brusambanda rundt Bergen til orientering.

3. Fylkesutvalet legg til grunn at den vidare oppfølginga av beredskapsanalyse for brusambanda rundt Bergen vert gjort i samarbeid med aktørane i kontaktmøtet for sivil transportberedskap i fylket.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Håkon Rasmussen
fylkesdirektør samferdsel

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Vedlegg

- 1 Høringsdokument - Beredskapsanalyse for brusambanda rundt Bergen
- 2 Høyringsinnspel til Beredskapsanalyse for brusambanda rundt Bergen

Fylkesrådmannen, 11.03.2016

1. Bakgrunn for saka

1.1. Fylkeskommunen sitt ansvar for sivil transportberedskap

Fylkeskommunen har eit ansvar for den sivile transportberedskapen i fylket etter «Forskrift for sivil transportberedskap», forskrifta er heimla i §37 i Yrkestransportlova. Forskrifta gir grunnlag for naudsynt transportberedskap i fredstid, i krig og ved ekstraordinære krisetilhøve. Dei hendingane som fylkeskommunen er tiltenkt ei rolle i er større regionale kriser som krev ein ekstraordinær transportkapasitet, og der samordning av ressursane i fylket er naudsynt for å kunne handtere krisa. Forskrifta pålegg fylkeskommunen ansvar for naudsynt og tilpassa sivil transportberedskap i fylket, samarbeid med beredskapsaktørar og transportaktørar, og å bidra med transportfaglege råd og formidle kontakt mellom aktørane nemnt over.

I forskrifta vert fylkeskommune pålagt å:

- a) Avklare transportberedskapsbehovet, og kva for kriser som kan utløyse dette.
- b) Føre oversikt over løyvehavarar.
- c) Arrangere årlege kontaktmøte mellom beredskaps- og transportaktørar.
- d) Orienterer Samferdselsdepartementet om inngåtte avtalar for planlegging og utføring av beredskapsoppdrag.

For å oppfylle krav a) i forskrifta gjennomførte fylkeskommunen eit omfattande kartleggingsarbeid som i 2010 munna ut i dokumentet Transportberedskap Hordaland 2010(TransportROS Hordaland). Her vart det konkludert med at fem typar hendingar er dimensjonerande for kva transportberedskaps det er behov for i fylket. Desse er gitt namnet dimensjonerande beredskapshendingar(DBH), og er hendingar som vil stille krav til ekstraordinær transportberedskap.

- Jernbaneulukke på fjellovergang(DBH-A)
- Storbrann i by(DBH-B)
- Flaum i fleire vassdrag(DBH-C)
- Fysisk øydelegging av kritisk infrastruktur(DBH-D)
- Masseevakuering av eit byområde(DBH-E)

Oppfyljing av krav b) i forskrifta vert gjort gjennom dei forvaltningsmessige oppgåvene fylkeskommunen har ansvar på når det gjeld transportløyve. Det har vorte gjort endringar i regimet rundt godsløyve etter at forskrifta vart sett i verk. Frå 1. januar 2015 overtok staten ved Statens vegvesen oppgåva med å tildele godsløyve. Derfor fell noko av grunnlaget for kravet til fylkeskommunen i forskrifta bort.

Oppfyljing av krav c) i forskrifta: Hordaland fylkeskommune har tatt opp att dei årlege kontaktmøta, og årets møte vart gjennomført 3. februar. Her er representantar for beredskapsaktørar involverte, så som fylkesmannen, politiet, brannvesen. Representantar for eigarar av transportinfrastruktur og løyvehavarar, så som Skyss, Jernbaneverket, Tide ASA deltek òg. På møta er oppfølging av TransportROS for Hordaland eit viktig tema, og det har vore lagt opp til å utarbeide beredskapsplanar for dei ulike dimensjonerande beredskapshendingane(DBH). I første omgang er det no utarbeidd ein analyse for den dimensjonerande hendinga fysisk øydelegging av kritisk infrastruktur. Dette har resultert i rapporten «Beredskapsanalyse for brusambanda rundt Bergen».

Når det gjeld kravet i d), har ikkje fylkeskommunen inngått nokre avtalar, men det er ein fagleg dialog med departementet.

1.2. Beredskapsanalyse for fysisk øydelegging av kritisk infrastruktur

Beredskapsanalysen er utarbeida i samarbeid mellom Statens Vegvesen og Hordaland Fylkeskommune, og tek føre seg Sotrabraua (riksveg), Askøybrua (fylkesveg), Nordhordalandsbrua (riksveg) og Osterøybrua (fylkesveg). Utgangspunkt for analysen er, som nemnt over, den dimensjonerande hendinga i utredninga Transportberedskap Hordaland 2010 *Fysisk øydelegging av kritisk infrastruktur*, nærmare skildra i kap. 3.2 *Kriteria for dimensjonerande beredskapshendingar*. Bakgrunnen er at Hordaland fylkeskommune og Statens vegvesen er ansvarleg for dette arbeidet er knytt opp mot vegeigaransvaret, og for fylkeskommunen sin del òg som ansvarleg for kollektivtransporten i fylket. Analysen omtaler aktuelle beredskapstiltak som kan legge bindingar og føringar for disponering av materiell og bruk av investeringsmidlar i framtida.

1.2.1. Vegeigar

Som eigar av fylkesvegnettet med omlag 3000 km veg med tilhørande tunellar, bruer, kaier og anna infrastruktur har fylkeskommunen det overordna ansvaret for å gjenopprette samband, og å syte for erstatningssamband ved brot i eit samband. Tilsvarande Statens vegvesen sitt vegeigaransvar på riksvegnettet.

1.2.2. Kollektivansvar

Gjennom Skyss har fylkeskommunen ansvar for kollektivtrafikken i fylket. I så måte disponerer fylkeskommunen mange av dei ressursane som skal til for å løyse ei hending som krev ekstraordinære transportressursar. Gjennom Skyss vil fylkeskommunen få ansvar for å opprette ekstraordinære ruter og stå for naudsynte omdisponeringar av materiell. Ikkje minst vil Skyss sitt informasjonsapparat vere viktig for å nå ut til folk om nye ruter og ruteendringar.

2. Kort om beredskapsanalyse for brusambanda rundt Bergen

Det vart det gjennomført eit oppstartsmøte 4. april 2015 med representantar frå kommunane, næringslivet og Statens vegvesen. 4. juni vart det gjennomført ei synfaring av mogelege kaialternativ i Fjell, Sund og Øygarden kommunar, med representantar frå kommunane, Statens vegvesen og fylkeskommunen. 23. juni vart det gjennomført ei tilsvarande synfaring på Askøy med representantar frå kommunen, Statens vegvesen og fylkeskommunen. 27. august vart det gjennomført eit møte med gjennomgang av utkastet til dokument. Her var det lagt opp til at kommunane, næringslivsrepresentantar, Fylkesmannen i Hordaland, Statens vegvesen, Skyss og politiet kunne komme med innspel og vere med på å kvalitetssikre dokumentet. Dokumentet vart av fylkesutvalet lagt ut på høyring 24. september med høyringsfrist, som etterkvart vart utsett, til 18. desember 2015.

2.1. Formål og hovudprinsipp i analysen

Formål med analysen har vore å gi ei grov skildring av alternative transportløyser ved brot i eit brusamband. Den skal òg vere eit grunnlag for kommunane, Statens vegvesen og andre aktørar sine detaljplanar for å handtere ei hending med stengte bruer. I tillegg gir den ei skildring av aktørane sitt ansvar og roller ved ei hending. Dei tiltaka som er skissert i analysen skal settast i verk ved ei langvarig stenging av ei av dei aktuelle bruene. Analysen går ikkje konkret inn på ein

nærmare definisjon på kva tidsaspekt det her er snakk om. Analysen vil følgjast opp av beredskapsplanar for Sotrabraua, og Askøybrua her vil det bli klårt definert kva tiltak som skal settast i verk basert på kor lenge bruene vert stengt.

Dei bærande prinsippa for all krisehandtering og beredskapsarbeid i Norge ligg òg til grunn for denne analysen. Ansvarsprinsippet, den som har ansvaret for ei teneste eller objekt i vanleg drift har òg ansvaret under ei krisehandtering. Nærleiksprinsippet, tyder at hending skal handterast på lågast mogeleg nivå. Likskapsprinsippet, tyder at organisasjonen som handterer ei krise skal vere tilnærma lik den som handterer drifta. Samvirkeprinsippet slår fast at det skal samarbeidast med andre etatar i krisehandteringa.

Når det gjeld erstatning av brusambanda med annan transport er hovudtanken at det er det einskilde brusambandet som på enklast mogeleg måte skal erstattast. Det er satsa på eit fåtal beredskapsruter som kan erstatte hovudtraumane. Kapasiteten i dette tilbodet kan ikkje dekke det transportbehovet vi ser i dei største sambanda. I akuttfasen vil transport relatert til liv og helse ha prioritert. Det vil ta tid før det er mogeleg å komme i ein «driftsfase» med tilfredstillande kapasitet. På døgnbasis skal den alternative transporten greie å ta unna det estimerte transportbehovet, men er ikkje i stand til å ta toppane som vil oppstå i rushet. Med utgangspunkt i Transportberedskap Hordaland er det estimert ein reduksjon i transportbehovet på 25%. Særleg når det gjeld Sotrabraua og Askøybrua er det ein viktig føresetnad at personbiltransport ikkje vil kunne gjennomførast, i det minste i ein oppstartsfase. Den transporten som personbilen står for i dag må flyttast over på buss og båt. På øyane vil det vere bussar som køyrer frå oppsamlingsområde og tette busetnader til snøggbåt som transporterer inn til Bergen sentrum. Med ei slik løysing unngår ein at det må opprettast mange nye bussruter frå landingsplassar i Bergen, og ein kan konsentrere ressursane om å styrke transporttilbodet frå Bergen sentrum. I vedlegg 1 til analysen er det ei oppstilling over dei beredskapsalternativa som er utgreidd, og som er estimert til å dekke transportbehovet på døgnbasis. Vedlegg 2 er ei utgreiing omkring tilgjengelegheit og kapasitet på ro-ro skip.

3. Høyringsfråsegner

Det kom inn fire uttaler til analysen, frå Askøy, Fjell og Meland kommunar, og Fylkesmannen i Hordaland. Uttalene vert presentert og kommentert under.

3.1. Askøy kommune

Hovudpunkt i uttalen:

Kommunen ønskjer ein definisjon på kva ei «langvarig stenging» er. Det vert òg bedt om at analysen legg til grunn at hendingar «ved Askøybrua» òg inkluderer hendingar i Olsviktunellen, og at omkøyingsveg om Kjøkkelvik må vere ein del av analysen. Det må vidare leggjast inn fleire alternative landingsplassar på fastlandssida utover den som er tatt med i høyringsdokumentet. Kommunen ønskjer tilbakemelding på kva alternativ Hordaland fylkeskommune vil velje i høve til om fylkeskommunen vil inngå kontrakt om roroskip på førehand eller om dette må gjerast i ein faktisk situasjon.

Fylkesrådmannen sin kommentar:

Det vurderast som rimeleg at eit minimum på 12 timar stenging er grensa for iverksetting av planen/delar av planen. Til merknaden om Olsviktunellen vil fylkesrådmannen kommentere at denne analysen er for brusambanda, all anna infrastruktur finst det eigne beredskaps-, omkøyingsplanar for, eller så må dette utarbeidast for desse. Det er ein prosess på gang mellom Hordaland fylkeskommune, Statens vegvesen og Askøy kommune om å finne alternativ til Kleppstø, løysinga vil takast inn i den spesielle beredskapsplanen for Askøybrua.

Arealplanarbeidet som er i gang på Kleppestø må avklare lokaliseringa av ny beredskapskai på Askøy. Det vert tatt inn fleire alternative landingsplassar for båt både på øyane og på fastlandet i det vidare arbeidet med analysen. Det vert ikkje lagt opp til at Hordaland fylkeskommune skal inngå kontraktar om roro-skip før ei faktisk hending.

3.2. Fjell kommune

Hovudpunkt i uttalen:

Ber om at det vart utarbeida ei matrise over ansvarstilhøve ved langvarig brustenging. Kommunen gjer merksam på at vegnettet på Lille-Sotra ikkje har kapasitet til å handtere all trafikk til og frå Brattholmen. Det må vidare leggst opp til båt trafikk til/frå Ågotnes. Strekningane Brattholmen - Alvøen og Klokkarvik - Hjellevad bør utgreiast.

Fylkesrådmannen sin kommentar:

Ansvarstilhøva er klårt definert i dokumentet som det no føreligg i høve til nivået på analysen. Vidare ansvarsfordeling må gjerast i konkrete beredskapsplanar. Fylkesrådmannen meiner at den busstransporten som er tenkt sett opp til og frå Brattholmen kai enkelt kan tilpassast kapasiteten i vegnettet på Lille-Sotra. Det vert uansett ikkje lagt opp til, eller høve til, køyring med personbil til Brattholmen kai. Det vert likevel rådd til at det vert lagt opp til alternative båttruter, mellom anna frå/til Ågotnes. Alvøen som alternativ landingsplass vert på tilsvarande måta tatt inn i analysen. Hilleren kai er eit anna alternativ som er sett på, og den kan nyttast i ei snøggbåtrute frå Brattholmen primært for persontrafikk til og frå Bergen sør. Hilleren er òg alternativ landingsplass på landsida om farvatnet under Sotrabraua ikkje er farbart. Sambandet Klokkarvik-Hjellevad må reserverast lokaltrafikken med bil til og frå Bjelkarøy og Lerøy. Ferja har ein del kapasitet til persontrafikk. Det kan òg vurderast om det etter ei tid med langvarig stenging er fornuftig å opprette eit snøggbåtsamband også her.

3.3. Fylkesmannen i Hordaland

Hovudpunkt i uttalen:

Ønsker meir datagrunnlag for å få klargjort korleis pendlinga skjer i Bergensregionen, og ønskjer oppdaterte trafikkdata som grunnlag for transportbehov. Fylkesmannen oppmodar vidare til å endre pkt. 1.4, og leggje til aktørar som opprettheld samfunnskritiske tenester når det gjeld prioritering for transport. Fylkesmannen oppmodar til å arbeide for ein eins standard på ferjekaier, sånn at det er mogeleg å nytte alle ferjer i alle samband. Det vert òg bedt om at det vert sett på konkrete forslag til korleis transportbehovet skal løysast i dei ulike kommunane, og at desse vert innarbeida i framtidige kontraktar med operatørar. Fylkesmannen ønskjer ei grunngeving for føresetnaden om at trafikkmengda vert redusert med 25%.

Fylkesrådmannen sin kommentar:

Fylkesrådmannen meiner at det på dette overordna analysenivået føreligg tilstrekkeleg trafikkdata for å kunne foreslå dei beredskapsrutene som føreligg. Dei føreslåtte beredskapsrutene er meint å illustrere at det kan la seg gjere å transportere den estimerte person-, og godsmengden i løpet av døgnet. I rush og i ein oppstartsfase vil det uansett vere vanskeleg å dekke inn den transporten som går over bruene i ein normalsituasjon. Beredskapsplanane for Sotra-, og Askøybrua vil ha behov for meir detaljerte undersøkingar av trafikkmengder og straumar enn det som føreligg her, og det vil bli utarbeidd som ein del av desse planane. Fylkesrådmannen tilrår at kulepunkt 2 avsnitt 3 i pkt. 1.4 skrivast om til ei meir generell formulering, som sikrar at personar med viktige

rollar knytt til samfunnskritiske funksjonar og infrastruktur vert sikra transport. Når det gjeld standardisering og anbudskontraktar må det eventuelt vere eit strategisk val for Hordaland fylkeskommune, og ikkje noko som kan følgjast opp i arbeidet med dette dokumentet. Det vil uansett vere vanskeleg å leggje inn føresetnader om krisetransport i ordinære kontraktar. Fylkesrådmannen meiner at ein trafikkreduksjon på minst 25% ikkje er urealistisk. Mellom anna fordi mykje av godstransporten vil gå over til sjøtransport og persontrafikk av meir spontan og fritidsretta type vil verte kraftig redusert eller forsvinn heilt.

3.4. Meland kommune

Hovudpunkt i uttalen:

Kommunen meiner det ikkje går fram kven som har ansvar for Nordhordalandsbrua, og peikar på at Hagelsundsbrua er like viktig på E39 som Nordhordalandsbrua.

Fylkesrådmannen sin kommentar:

Fylkesrådmannen meiner det går heilt klår fram kven som har ansvar for dei einstilte bruene, dette følgjer av vegeigaransvaret. I og med beredskapskaiane (Steinestø-Knarvik) si plassering i riksvegnettet vil planen òg vere dekkande for ei langvarig stenging av Hagelsundsbrua.

Fylkesrådmannen si samla vurdering

Fylkesrådmannen finn at høyringsinnspelane i hovudsak støttar opp om innhaldet i beredskapsanalysen. Dei endringane som er foreslått tatt inn i analysen etter høyringa gjer at den vert eit enno betre utgangspunkt for det vidare arbeidet som skal gjerast. På bakgrunn av analysen vil det verte utarbeida meir konkrete beredskapsplanar for Sotrabraua og Askøybrua. Dette vil vere handlingsplanar som detaljert vil skildre korleis utfordringane ved ei langvarig brustenging skal handterast. Viktige moment er oppretting av alternative båt-, og bussruter, kommunikasjons-, og informasjonsarbeid. Desse planane skal utarbeidast i eit nært samarbeid mellom Hordaland fylkeskommune, Statens vegvesen og dei aktuelle kommunane. På noverande tidspunkt er ein plan for Sotrabraua under utarbeiding. Analysen peikar på mogelege tiltak som må på plass i forkant av ei hending, og vil derfor vere ein del av beslutningsgrunnlaget for bruk av investeringsmidlar i framtida. Fylkesrådmannen legg til grunn at det vidare arbeidet med oppfølginga av beredskapsplanen for brusambanda rundt Bergen, samt oppstart av tilsvarande analysar for dimensjonerande hending DBH-D vert gjort innafor rammene av, og i samarbeid med aktørane i, kontaktmøtet for sivil transportberedskap.