



Statens vegvesen

Bergen kommune
Postboks 7700
5020 BERGEN

Kirsti Arnesen

Behandlende enhet:
Region vest

Saksbehandler/telefon:
Kristian Bauge / 55516337

Vår referanse:
17/67842-22

Deres referanse:

Vår dato:
08.05.2019

Prinsipper for bompengeneinnkreving – Faglig vurdering av forslag om endret bomstasjonsplassering i Åsane

Statens vegvesen, Region vest viser til mottatt bestilling av faglig vurdering av forslag om endret bomstasjonsplassering i Åsane. Forslaget er begrunnet med notat fra Helge Hopen, datert 23.04.2019. Dette brevet beskriver bakgrunnen for valgt innkrevingssystem i Bypakke Bergen/Miljøløftet, og gir en vurdering av det fremsatte forslaget. Til slutt i brevet er det vist prosess for justeringer av innkrevingssystemet i bypakken.

Bakgrunn for utvidelse av bomringen i Bergen

Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune forhandlet våren 2017 med staten om en byvekstavtale for Bergen. Avtalen sikrer statlig bidrag til videre utbygging av Bybanen, statlige midler til tiltak for kollektiv, sykkel og gange, samt videreføring av belønningssmidler til drift av kollektivtrafikken. Byvekstavtalen bidrar til bedre byluft, bedre fremkommelighet, bedre løsninger for miljøvennlige transportalternativer, og til at Bergen blir en mer attraktiv by.

For å kunne inngå en byvekstavtale som sikrer statlig finansiering til prosjekter i Bergen, var det krav om en lokal finansieringsplan. I Bergen inngår bompenger i den lokale finansieringspakken. Det var ikke rom for nye store investeringsprosjekter innenfor rammene av Bergensprogrammet. Forhandlingsutvalget besluttet på den bakgrunn å utvide bompengeneinnkrevingen i Bergen, med supplerende bomstasjoner i bydelene, for å bidra til å oppnå byvekstavtalens mål om at veksten i persontransport skal tas med kollektiv, sykkel og gange.

Gjennom å etablere nye bomstasjoner i bydelene ble bompengedyrden fordelt på flere innbyggere. Ordningen ble vurdert som mer rettferdig, og det oppnås en trafikkdempende effekt, som er påkrevd for å nå målene i byvekstavtalen.

Postadresse
Statens vegvesen
Region vest
Postboks 43
6861 LEIKANGER

Telefon: 22 07 30 00
firmapost-vest@vegvesen.no
Org.nr: 971032081

Kontoradresse
Nygårdsgaten 112
5008 BERGEN

Fakturaadresse
Statens vegvesen
Regnskap
Postboks 702
9815 Vadsø

Bomstasjonene i bydelene ble plassert ut fra hensynet om å fange opp trafikk som ikke betalte bompenger i det gjeldende systemet, ut fra et ønske om å plassere så få bomstasjoner som mulig, uten at det åpnet for lokale omkjøringsmuligheter.

I Åsane er bomstasjonen plassert på E39 Åsanevegen for å fange opp deler av interntrafikken i bydelen, mellom områdene Hordvik/Haukås/Hylkje og sentrale Åsane. I likhet med bomstasjonene i de andre bydelene er innkrevningsretningen mot Bergen sentrum. For å unngå uønsket omkjøring, er det også plassert bomstasjon på fv. 243 Tellevikvegen og fv. 267 Åsamyrane.

Innsendt forslag

Det foreligger et innspill fra Helge Hopen om å flytte bomstasjonen på E39 Åsanevegen til E39 ved Nordhordlandsbrua, og fjerne bomstasjonene på fv. 243 Tellevikvegen og fv. 267 Åsamyrane som hindrer omkjøring. Forslaget medfører at den interne trafikken i Åsane bydel ikke betaler bompenger, men at beboerne i Åsane betaler bompenger når de reiser ut av egen bydel.

Forslaget er beregnet å medføre redusert trafikkgrunnlag med om lag 1 200 kjøretøy per døgn. Redusert inntekt kompenseres gjennom lavere driftskostnader, da bomstasjonene på fv. 243 Tellevikvegen og fv. 267 Åsamyrane utgår.

Hopen argumenterer for at forslaget er mer logisk, rettferdig og at det bedre ivaretar nytteprinsippet.

Faglig vurdering av innsendt forslag

Trafikkgrunnlag

Statens vegvesen har gjennomgått trafikkgrunnlaget Helge Hopen har presentert i forbindelse med forslag om endret bomstasjonsplassering i Åsane. Det finnes ikke full oversikt over de berørte reisestrømmene, men SVV har benyttet grunnlaget vi har tilgjengelig for å gi et overslag over trafikkgrunnlaget. Det er benyttet data fra reisevaneundersøkelser og resultater fra transportmodeller. De to metodene gir ikke helt konsistente svar.

Reisevaneundersøkelse (RVU)

Reisevaneundersøkelsen (RVU) fra 2013 er benyttet i analysen. Det foreligger i disse dager en ny RVU for 2018, men denne er på nåværende tidspunkt ikke tilstrekkelig gjennomgått, til å gjøre analyser på dette nivået. Svakheten med å bruke 2013-data er at det har skjedd en betydelig næringsutvikling i Eikås-/Haukåsområdet. Det er derfor grunn til å tro at dagens turproduksjon mellom dette området og de omkringliggende områdene er større i dag enn de var i 2013. Hvordan dette fordeler seg mellom trafikk til og fra Nordhordland og trafikk til og fra Åsane er vanskelig å gi noen presise anslag på. RVU-data dekker også bare kommunene Meland, Lindås, Radøy og Austrheim. Det betyr at de øvrige kommunene (Masfjorden, Fedje og Modalen) samt fjerntrafikk ikke er en del av dette grunnlaget. For

øvrig er grunnlaget i RVU 2013 av god kvalitet og gir på mange områder gode estimat på reisestrømmer i Bergensområdet.

Regional transportmodell (RTM)

Det er benyttet Selected link-plot for å kunne isolere de ulike reisestrømmene. RTM beregner trafikk med utgangspunkt i hvor folk bor, arbeidsplasser og transporttilbudet. Modellen beregner så sannsynligheter for om det foretas en reise, hvor denne går, med hvilket reisemiddel og til slutt hvilken rute en velger. Dette er helt syntetiske matriser, men modellen stemmer godt overens på overordnet nivå. Den må likevel brukes med forsiktighet på mer detaljert geografisk nivå. Modellen bør likevel gi et godt beslutningsgrunnlag sammen med RVU-data. Det er ikke kjørt egne analyser på å flytte bomstasjonene i modellen, og trafikkgrunnlaget er tatt ut slik det er beregnet med dagens tre bomstasjoner i området.

Resultat fra trafikkanalysen

Under er det vist oppsummerende trafikkfordelingsmatriser for ulike reisemål for å vurdere effekten av endret innkrevningssystem i Åsane. Ved å etablere bomstasjon på E39 ved Nordhordlandsbrua og fjerne de to bomstasjonene på Tellevikvegen og Åsamyrane får vi følgende effekter (grønne tall viser økt antall passeringer, røde tall viser bortfall av passeringer):

	Nordhordland	Hylkje/Haukås	Åsane/Tertnes/Eidsvåg	Arna/mot øst
Nordhordland	-	600	3600	Ikke tatt med
Hylkje/Haukås	-	-	1800	-

Trafikkfordeling i notat fra Helge Hopen

	Nordhordland	Hylkje/Haukås	Åsane/Tertnes/Eidsvåg	Arna/mot øst
Nordhordland	-	700	1900	500
Hylkje/Haukås	-	-	2400	-

Trafikkfordeling fra RVU

	Nordhordland	Hylkje/Haukås	Åsane/Tertnes/Eidsvåg	Arna/mot øst
Nordhordland	-	900	1900	1000
Hylkje/Haukås	-	-	1600	-

Trafikkfordeling fra RTM

Nettoeffektene av de tre analysene er som følger:

Metode	Nordhordland
Helge Hopen	-1200 ÅDT
RVU	-1200 ÅDT
RTM	+300 ÅDT

Kommentarer til SVV sin analyse

RVU-data gir i likhet med Hopen sine tall en netto nedgang på 1200 kjt. pr døgn. Det er da ikke regnet med avvising av trafikk på de to trafikkstrømmene fra Nordhordland til Hylkje/Haukås og til Arna/mot øst, som i dag ikke betaler. Det er derfor grunn til å tro at nedgangen kan bli noe større enn 1200. kjt. Vi ser at trafikkstrømmene avviker en del fra Helge Hopen sine tall. Trafikk fra Nordhordland til Åsane/Tertnes/Eidsvåg er langt lavere i

RVU-data og langt høyere fra Nordhordland til Hylkje/Haukås enn i Hopen sin analyse. Grunnen til at vi i utgangspunktet da ikke får større netto nedgang i betalende kjøretøy er at vi også tar med trafikk fra Nordhordland mot Arna og mot øst. I likhet med trafikk fra Nordhordland til Hylkje/Haukås betaler heller ikke denne trafikken bompenger i den retningen i dag. De betaler derimot i motsatt retning på E16 i Blindheimsdalen. Denne trafikkstrømmen vil derfor bli belastet bompengavgift også på returreisen.

Dersom en legger RTM til grunn vil en kunne få en liten netto økning i trafikkgrunnlaget ved å flytte stasjonene. Da har vi ikke tatt hensyn til at det kan bli en avvising av trafikken som må betale i en ny situasjon ved Nordhordlandsbrua. Reelt sett vil derfor den sannsynlige effekten være omtrent null. Mye av forskjellen mellom RVU- og RTM-resultatet er at RTM estimerer en mye høyere trafikk fra Nordhordland mot Arna og videre mot øst. Det er vanskelig å vurdere hvor fasiten ligger.

Anbefalt nivå på netto endring i trafikkgrunnlaget ligger derfor på en reduksjon på mellom 0 og 2000 kjøretøy i et bomsystem i Åsane med bomstasjon på Nordhordlandsbroen i forhold til dagens system med 3 stasjoner.

Økonomiske konsekvenser

I Prop. 11 S (2017–2018) er det åpnet for at bomstasjonsplasseringene i Bypakke Bergen kan endres på et senere tidspunkt, under forutsetning av at det er lokal tilslutning til det, og at endringen ikke svekker økonomien i pakken.

Gjennomsnittlig inntekt per passering i Bypakke Bergen er ventet å ligge på om lag kr 12 fra 6. april 2019, når innkrevingen i de nye bomstasjonene er i drift. Ved å legge til grunn et bortfall av trafikk mellom 0 og 2000 kjøretøy per døgn, og kr 12 i gjennomsnittlig inntekt per passering, er det ventet en reduksjon i bompenginntekten mellom 0 og 8,7 mill. kr per år.

Ved å avvikle to bomstasjoner i bypakken, vil driftskostnadene reduseres noe. På et helt grovt nivå er det ventet samlede driftskostnader i bypakken på om lag 90 millioner kroner årlig etter innføring av bompengavgift i de nye bomstasjonene. Dersom en reduserer antallet bomstasjoner med 2, vil en trolig redusere driftskostnadene med om lag 4–6 millioner kroner årlig. Det vil tilkomme kostnader i forbindelse med flytting av bomstasjon og istandsetting av vegen på om lag 1 mill. kr.

Netto inntektseffekt ved å gjennomføre den foreslåtte justeringen av bomstasjonene i Åsane er ventet å ligge mellom en økning på 6 mill. kr, og et tap i underkant av 5 mill. kr. Antagelig vil inntektseffekten være marginal.

Nytteprinsippet

I notatet til Hopen er det trukket frem at det bare er trafikk fra Hylkje/Haukås-området til sentrale Åsane som må betale bompenger for internreiser i Åsane bydel. Dette blir vurdert

som brudd på nytteprinsippet. Videre er det argumentert for at det er et mer rettferdig prinsipp at interntrafikken i Åsane bydel blir fritatt for bompengeneinnkreving, mens gjennomgangstrafikk, og trafikk fra Nordhordland betaler bompenger for reiser til Åsane.

I Bypakke Bergen/Miljøløftet er det planlagt å gjennomføre prosjekt og tiltak i Bergen for om lag 29 mrd. kroner. De store prosjektene i pakken er utbygging av Bybanen til Fyllingsdalen og Åsane, Kollektiv vest og bidrag til Ringveg øst. Bybaneutbyggingen omfatter i tillegg til selve baneinfrastrukturen også tilbud til gående og syklende, samt tilførselsveier og tilpasninger i kollektivtilbudet i bydelen banen bygges til. I tillegg til de store prosjektene er det i Miljøløftet en betydelig satsing på mindre tiltak innenfor programområder – det vil si mindre tiltak innenfor kollektivtransport, sykkel, gange, trafikksikkerhet og miljøtiltak. Programområdemidlene i bypakken er til sammen om lag 9,5 mrd. kroner til tiltak i alle bydeler.

Gjennom Bergensprogrammet og senere gjennom Miljøløftet har fylkeskommunen og staten forpliktet seg til å bidra med midler til tiltak i Bergen. Det er ikke gitt at midlene ville blitt prioritert til tiltak i Bergen kommune dersom kommunen ikke hadde stilt lokal finansiering til rådighet. Flere av prosjektene som er realisert gjennom Bergensprogrammet ligger i Åsane bydel. Påstanden om at beboerne i Åsane bydel ikke har, eller har hatt, nytte av bompengene er i beste fall unyansert.

Nytteprinsippet tilsier at de som har nytte av prosjektet bompenger finansierer skal betale bompenger, og at de som betaler bompenger skal ha nytte av prosjektet. Prosjekter som bruer, tunneler og strekningsvise motorveitbygginger uten muligheter for trafikklekkasje til gammel veg, har som regel høy grad av oppfyllelse av nytteprinsippet. For bompengepakker, og bypakker spesielt, er kravet om direkte sammenheng mellom nytte og betaling mindre strengt. I bypakken er det lagt til grunn at trafikantene som betaler bompenger skal ha nytte av tiltakene i pakken, gjennom bedret kollektivtilbud, bedre tilrettelegging for gåing og sykling, økt trafikksikkerhet, bedre fremkommelighet for alle trafikantgrupper, og mer miljøvennlig transport. Det er ikke tilsvarende krav om at alle turer som belastes bompenger skal kjøre på ny veg, slik tilfellet er ved bygging av enkeltprosjekt som tunneler, bruer eller strekningsvise motorvegprosjekt.

Statens vegvesen deler ikke vurderingen om at flytting av bomstasjonen til kommunegrensen gir bedre samsvar med nytteprinsippet. Slik Statens vegvesen vurderer forslaget, vil interntrafikken i Åsane bydel, i større grad enn gjennomgangstrafikk fra Nordhordland, ha nytte av programområdetiltakene som gjennomføres i Åsane. Ved å flytte bomstasjonen fra E39 Åsaneveien til E39 ved Nordhordlandsbrua vil gjennomgangstrafikken fra nord til øst betale bompenger uten å få nytte, samtidig som den interne trafikken fra de nordlige områdene i Åsane til Åsane sentrum ikke betaler bompenger, men får nytte.

Rettferdighet

Statens vegvesen har forståelse for at bompengesystemet kan oppfattes urettferdig. I Åsane handler rettferdighetsdiskusjonen, slik vi forstår den, om at enkelte områder

bompengebelastet, og andre områder ikke. Statens vegvesen har ikke konkret vurdert et mer omfattende innkrevningssystem i Åsane som vil gi høyere antall bompengebelastede turer i bydelen, men har registrert at det er kommet inn forslag til komité for miljø og byutvikling som innebærer etablering av flere bomstasjoner i Åsane bydel, for å utjevne forskjellene i hvilke områder som betaler, og ikke betaler bompenge i bydelen. Dette kan gjøre at systemet oppfattes mer rettferdig, ved at flere som har nytte betaler bompengeavgift. Statens vegvesen vil vurdere forslaget i eget brev til kommunen.

Dersom en velger å gjennomføre endringen som er foreslått, slik at interntrafikk i Åsane bydel ikke blir belastet bompenge, vil Statens vegvesen bemerke at en vil kunne få tilsvarende krav fra andre bydeler. Flere av de gamle bomstasjonene i Bergen deler mindre lokalsamfunn, som bomstasjonene på Kalfaret, Storetveit, Nattland og Straumevegen (ved Straume bro).

Når det gjelder plassering av de nye bomstasjonene vil en i Loddefjord/Bergen vest kunne benytte tilsvarende argumentasjon som i Åsane, da det ikke er etablert ny kollektivløsning/bybane til bydelen, og at en derfor ikke har lokal direkte nytte av bompengeavgiften. Bergen vest har også, enda mer enn Åsane, fremkommelighetsutfordringer i egen bydel.

Innkrevingsprinsipp

Innkrevningssystemet i Bypakke Bergen består av bomstasjoner i alle bydeler med enveis innkreving av bompengeavgift i retning mot sentrum. Bompengeavgiften skal bidra til å oppnå målet om at trafikkveksten skal tas med kollektiv, sykkel og gange. Prinsippet gjelder alle bomstasjoner, også de nye bomstasjonene i bydelene.

I prosessen med å finne plassering av bomstasjonene har ulike prinsipper vært vurdert. Bomstasjoner på kommunegrensene ble som samlet prinsipp vraket tidlig i prosessen pga. lavere inntekspotensial og manglende trafikkreduserende effekt i Bergen. Å plassere en bomstasjon på kommunegrensen vil avvike innkrevingsprinsippet i Bypakke Bergen.

Dersom en velger å endre bomstasjonsplasseringene i Åsane i tråd med det innsendte forslaget, må en også vurdere om bomstasjonen på E16 ved Blindheim også bør flyttes.

Oppsummering av Statens vegvesen vurdering av innsendt forslag fra Helge Hopen

Statens vegvesens gjennomgang av forslaget om justert bompenge-system i Åsane viser at inntektseffekten antagelig vil være marginal, og innenfor kravet i Prop. 11 S (2017–2018) om at senere justeringer i pakken kan gjennomføres, så fremt de ikke svekker inntektsgrunnlaget i pakken.

Statens vegvesen viser til at bompenge-systemet er lagt opp slik det er for å bidra til oppnåelse av byvekstavtalens mål om at veksten i persontransport skal tas av kollektiv, sykkel og gange. Det foreslåtte opplegget vil avgiftsbelegge trafikk som har opprinnelse

utenfor kommunen, men ikke trafikk internt i Åsane bydel. Dette vil ikke være i tråd med byveksttalenens mål om nullvekst i persontransporten i Bergen.

Statens vegvesen viser til at nytteprinsippet i bypakkene må forstås i en videre forstand enn hva tilfellet er ved bygging av enkeltprosjekter som bruer, tunneler eller strekningsvise motorvegutbygginger.

Prosess for justering av innkrevningssystemet

Prop. 11 S (2017–2018) beskriver prosess for justeringer i bomstasjonsplasseringen. Her fremgår det at plasseringene kan endres under forutsetning av at det foreligger lokal tilslutning, og at endringen ikke svekker økonomien i pakken.

Etter at Prop. 11 S (2017–2018) ble vedtatt har Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune, etter faglig vurdering fra Statens vegvesen, fattet vedtak om å endre bomstasjonsplasseringen for de to bomstasjonene fv. 243 Tellevikvegen, og fv. 580 Hardangervegen.

Proessen for å gjennomføre endringer i det gjeldende innkrevningssystemet vil være av tilsvarende karakter som for Tellevikvegen og Hardangervegen, der Statens vegvesen, Vegdirektoratet skal vurdere om forutsetningen i Prop. 11 S (2017–2018) for å kunne endre plasseringen for de nevnte bomstasjoner er oppfylt på bakgrunn av forutgående lokalpolitisk tilslutning i Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune.

Med hilsen

Tone Margrethe Oppedal
Avdelingsdirektør

Kristian Bauge

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevne signaturer.