



Arkivnr: 2016/1021-1
Saksbehandlar: Marte Hagen Eriksrud

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Fylkesutvalet		24.02.2016
Fylkestinget		08.03.2016

Strakstiltak for betre luftkvalitet - beredskapstakstar og gratis kollektivtilbod på dagar med fare for høg luftforureining

Samandrag

Bergen har dei siste åra brote lovpålagde grenseverdiar (årsmiddel) for lokal luftforureining. Når slike periodar med akutt lokal luftforureining oppstår er det viktig å ha strakstiltak og verkemiddel på plass som kan bidra til å avhjelpe situasjonen.

Fylkesrådmannen legg med dette fram sak om innføring av beredskapstakstar (mellombelse tidsdifferensierte bompengeretakstar), etter veglova § 27 andre ledd, som eit strakstiltak for å redusere vegtrafikk på dagar med fare for høg luftforureining. For å redusere ulempene for innbyggjarane i Bergen kommune vert det lagt opp til å supplere tiltaket med gratis kollektivtransport.

Sak med likelydande vedtakspunkt skal til handsaming i Bergen kommune. Etter lokalpolitiske vedtak vert saka sendt til Samferdselsdepartementet som grunnlag for utarbeiding av tilhøyrande forskrift.

Grunnlaget for den politiske saka vart ikkje ferdig i tide til at saka kunne leggest fram til politisk handsaming i MISA 10/11. februar 2016.

Forslag til innstilling

1. Fylkestinget ber Samferdselsdepartementet, med heimel i veglova § 27-2, fastsette forskrift om mellombelse tidsdifferensierte bompengeretakstar i Bergen, til bruk på dagar med fare for høg luftforureining.
2. Fylkestinget vil at det skal fastsettast forskrift for bruk i framtidige tilfelle med fare for høg luftforureining i Bergen.
3. Fylkestinget legg til grunn at takstane vert tatt i bruk i samsvar med tilrådingane i vedlagte grunnlagsnotat, med følgjande sentrale forhold:
 - a) Takstnivå og forureiningsnivå:
Det vert opna for å sette i verk femdobling av gjeldande bompengeretakstar ved varsel om høg luftforureining, definert som overskriding av grenseverdiane for NO₂ og PM₁₀, som er venta å vare i to dagar eller meir.
 - b) Praktisk gjennomføring:
Tiltaket vert integrert i Bergen kommune sin til ein kvar tid gjeldande beredskapsplan, med føreslåtte justeringar/suppleringar som er omtalt i vedlagte grunnlagsnotat.
 - c) Kostnader og finansiering:
Meir- eller mindreinntektar som følgje av iverksetting av tiltaket vert handtert av Bergen bompengeselskap a/s. Det inkluderer kompensasjon til Hordaland fylkeskommune for kostnader knytt til gratis kollektivtransport. Statens vegvesen vil inngå ein tilleggsavtale med

selskapet etter at Samferdselsdepartementet har fastsatt takstforskrift.

4. Fram mot iverksetting av tiltaket skal moglege unntaksordningar for vare- og nyttetransport vurderast.
5. Fylkestinget legg til grunn av Samferdselsdepartementet vil fastsette sentral takstforskrift på grunnlag av lokalt forslag så raskt som mogleg, og i tett dialog med Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune. Fylkestinget vil understreke at det er avgjørande at tiltaket er klart til å kunne iverksettast i god tid før vinteren 2016/2017.
6. Fylkestinget gjev sin tilslutning til at tiltaket inngår i Bergen kommune sin beredskapsplan og at byrådet kan iverksette tiltaket når vilkåra i takstforskrifta er oppfylt.
7. Fylkestinget vil understreke behovet for god dialog med fylkeskommunen og andre relevante etatar i forkant av innføring og gjennomføring av tiltaket.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Håkon Rasmussen
fylkesdirektør samferdsel

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Vedlegg 1

Notat utarbeidet av arbeidsgruppe i Bergensprogrammet: Innføring av midlertidige tidsdifferensierte bompengetakster – strakstiltak på dager med fare for høy luftforurensning, datert 30. januar 2016.

Vedlegg 2

Notat: Tiltak mot dårlig luftkvalitet - oversikt.

Fylkesrådmannen, 12.02.2016

Bakgrunn

Bergen har utfordringar med å overhalde krav som skal sikre tilfredsstillande luftkvalitet for befolkninga. Dei siste åra har Bergen brote lovpålagde grenseverdiane (årsmiddel) for lokal luftforureining, primært knytt til utslepp av NO₂, vinteren 2010, 2012, 2013 og 2014. I tillegg har perioden med inversjon i januar 2016 ført til at Bergen allereie har hatt fleire overskridingar av timesverdiane for NO₂ enn det som er tillat for heile året (grensa er på 18 timar). Grenseverdiane for svevestøv (PM₁₀ og PM_{2,5}) er frå 2016 kraftig skjerpa og i inversjonsperioden i januar 2016 har Bergen overskridi desse grenseverdiane.

Som ein generell orientering til fylkestinget er det lagt ved ein samla oversikt over aktuelle verkemiddel innanfor veg- og transportområdet for å forbetre den lokale luftkvaliteten (vedlegg 2).

Formål

Formålet med saka er å få på plass eit nytt strakstiltak for å redusere vegtrafikk på dagar med fare for høg luftforureining. Gjennom ein revisjon av vegloven i 2012, nytt avsnitt i § 27 andre ledd, opna Stortinget opp for tiltaket:

«Departementet kan i forskrift fastsetje mellombelse tidsdifferensierte bompengetakstar til bruk i avgrensa periodar innanfor bompengesystem i byområde når det er fare for og ved overskriding av grenseverdiane for konsentrasjon av forureining i luft utandørs fastsett i forskrift med heimel i forureiningslova § 9. Bruken av takstane føreset vedtak av kommunen og fylkeskommunen.»

Ifølgje departementet er føremålet med lovendringa som følgjer; «*Ordninga er eit verkemiddel som raskt kan setjast i verk for å få ned forureininga frå biltrafikken i byområda når det er naudsynt av omsyn til folk si helse*». Gjennom Prop. 81 L (2011-2012) Endringar i veglova og vegtrafikkloven viser Samferdselsdepartementet til at ein mellombels auke i bompengetakstane må sjåast på som eit «mjukare» tiltak enn forbod mot trafikk slik som datokøyring.

Etter lokalpolitiske vedtak vert saka sendt til Samferdselsdepartementet som grunnlag for utarbeiding av tilhøyrande forskrift. Etter at sentral forskrift om takstar er fastsatt vil det vere nødvendig at Statens vegvesen inngår ein tilleggsavtale med Bergen bompengeselskap for å regulere dei økonomiske konsekvensane av tiltaket. Med lokalpolitisk vedtak våren 2016 vert det lagt til grunn at forskrifta vil vere klar slik at tiltaket kan implementerast frå vinteren 2016/2017.

Vedlagte notat er utarbeida av ei arbeidsgruppe med representantar frå alle etatane i Bergensprogrammet og er bestilt av styringsgruppa i Bergensprogrammet. Bergen er den første byen i Noreg som tar initiativ til å etablere tiltaket. Arbeidet har tatt utgangspunkt i dei krav og føringar som ligg i Prop. 81 L (2011-2012) *Endringar i veglova og vegtrafikkloven*, samt Bergen sine erfaringar med liknande strakstiltak for å betre luftkvaliteten i byen (datokøyring).

Politisk handsaming

For at forskrifta skal kunne vere klar til å implementerast frå vinteren 2016/2017 må saka til handsaming i fylkestinget sitt møte i mars 2016. Grunnlaget for den politiske saka vart ikkje ferdig i tide til at saka kunne leggest fram til politisk handsaming i MISA 10/11. februar 2016.

Kort om tilrådd utforming av tiltaket

Grunnlaget for endring i veglova § 27 er Prop. 81 L (2011-2012) *Endringar i veglova og vegtrafikkloven*. Her presenterer Samferdselsdepartementet bakgrunnen for og føremålet med forslag til endring; samt kva krav/kriterier som ligg til grunn for innføring. Vedlagte notat er det faglege grunnlaget for den politiske saka og gjev ein detaljert gjennomgang av tiltaket. Her følgjer ein kort opplisting av sentrale element i saka. For meir detaljert informasjon om kva som ligg bak det enkelte punkt sjå vedlagte notat.

Forskrift for framtidige situasjonar

Proposisjonen opnar både opp for at takstane vert fastsatt med utgangspunkt i eit enkelt tilfelle med høg luftforureining og for at takstane vert fastsatt for framtidige situasjonar. For at tiltaket skal ha ønskja effekt må tiltaket settast i verk tidleg og om mogleg før grenseverdiene for luftkvaliteten er brote. Det betyr at det er mest tenleg å få på plass ei forskrift for framtidig hendingar og ikkje måtte vere avhengig av å få utforma ei eiga forskrift for kvart enkelt tilfelle;

Anbefaling: Det legges fram forslag om at takster skal kunne tas i bruk i fremtidige tilfeller med fare for høg luftforurensning i Bergen.

Nivå av forureining som vert lagt til grunn

Vedtaket om bruk av tiltaket skal vere på grunnlag av *varsel om* vedvarande høge forureiningsverdiar. Eit differensiert takstsystem kor takstane varierer med målt luftkvalitet vil vere krevjande på grunn av at målt luftkvalitet varierer i løpet av ein dag. I tillegg gjer omsynet til praktisk gjennomføring og informasjonsopplegg mot publikum til at det er viktig at takstopplegget er utforma på ein enkel og oversikteleg måte. Det vert difor foreslått at følgjande kriterium vert lagt til grunn for utløyising av tiltaket:

Beredskapstakster kan innføres ved varsel om høg luftforurensning, definert som overskridelse av grenseverdiene for NO₂ og PM₁₀, med sannsynlig varighet i to dager eller mer.

Forslag til nivå på bompengetaksten

Prop. 81 L (2011-2012) gjev ingen føringar på takstnivå. Formålet med å heve takstane er å regulere (avvise) trafikk for å redusere luftforureininga. Forventning om effekt av ulike takstnivå vil difor vere styrande for forslag til takstnivå som bør gjelde for dette strakstiltaket.

Det er gjennomført berekning av tre ulike takstnivå:

Takstnivå	Beregnet trafikkreduksjon i bomringen
Tredobling av gjeldende takster fra feb. 2016	23 %
Femdobling av gjeldende takster fra feb. 2016	43 %
Flat takst hele dagen, 250 kroner	60 %

I ein samla vurdering som ligg til grunn for forslaget til takstnivå er følgjande lagt vekt på; tiltaket må ha tilstrekkeleg avvising til å gje best mogleg føresetnad for å unngå overskridingar av grenseverdiene for luftforureining (jamfør berekningar i «Tiltaksutredning for bedre luftkvalitet i Bergen» er det då behov for ein trafikkreduksjon på minst 35 %) og behov for at tiltaket er enkelt og oversikteleg.

På grunnlag av en samlet vurdering, anbefales det å foreslå innføring av femdobling av gjeldende takster på dager med fare for høg luftforurensning.

På samme måte som for datokjøring, foreslås det å avgrense tiltaket til tidsrommet 0600-2200 i det enkelte døgn.

Praktisk gjennomføring

Tiltaket skal inngå i Bergen kommune sin beredskapsplan slik at tiltaket kan sjåast i samanheng med dei øvrige tiltaka som er aktuelle i ein situasjon med akutt luftforureining. Som omtalt i prop. 81 L (2011-2012) er fastsetting av ein forskrift om beredskapstakstar avhengig av vedtak både i kommunen og fylkeskommunen. For forskrift om takstar til bruk for framtidige situasjonar bør i tillegg fylkeskommunen vedta at kommunen får mynde til å fatte vedtak om iverksetting av tiltaket i den enkelte situasjon.

Gjennom vedtak av denne saka gjev Hordaland fylkeskommune sin tilslutning til at tiltaket inngår i Bergen kommune sin beredskapsplan og at byrådet kan iverksette tiltaket når vilkåra i takstforskrifta er oppfylt. Det vil vere dialog og kommunikasjon mellom Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune i forkant av eventuell iverksetting av tiltaket.

Kostnader og finansiering

Basert på berekningar, som er gjennomført av Statens vegvesen, vil tiltaket truleg gje meirinntekter i bomringen. For at tiltaket skal gje mindreinntekter, må avvisningen av trafikk ved femdobbel takst vere over 80 %, altså omtrent dobbelt så høg avvisning som trafikkprognosene viser (43 %). Meirinntektane vil truleg vere så store at dei vil kunne dekke alle kostnadene ved gjennomføring av tiltaket. Handtering av dei økonomiske konsekvensane av tiltaket vert formalisert gjennom ein eiga tilleggsavtale mellom Statens vegvesen og bompengeselskapet. Ein slik avtale vert inngått etter at takstforskrift er fastsatt av Samferdselsdepartementet.

Forventa effektar av tiltaket

Proposisjonen viser til at det er et «overordnet krav at tiltaket vil ha en effekt på forurensningen». I vedlagte notat vert følgjande tre argument for at tiltaket er forventa å ha effekt ved innføring i Bergen presentert:

- Redusert vegtrafikk gjev betre luftkvalitet
- Tiltaket reduserer køyring i områder med høg forureining
- Ferske forskningsrapportar dokumenterar effekt av liknande tiltak

Vurdering av uønska sideeffektar

Det er forventa at trafikale sideeffektar av beredskapstakster vil vere moderate, jf. også erfaringane med datokøyring i 2010 og 2016.

Gratis kollektivtransport

Utover det faglege notatet (vedlegg 1) er det lagt inn i eit tillegg til tiltaket; gratis kollektivtransport i periodar med beredskapstakstar. Bakgrunnen for dette tillegget er å redusere dei negative konsekvensane for innbyggjarane i byen. Tiltaket vil gjelde fylkeskommunen sin eksisterande kapasitet ved det rutetilbodet som Skyss har ansvaret for, samt det som er mogleg å hente inn av ekstramateriell innanfor 24 timer. Tiltaket vil kunne gje store utfordringar for kapasiteten i kollektivtransportsystemet. Det vert lagt til grunn at kostnadene ved gratis kollektivtransport vert dekt inn av meirinntekter i bompengeringen, og at det vert regulert i avtalen mellom Statens vegvesen og bompengeselskapet.

Vurdering av moglege unntaksordningar

Utover det faglege notatet (vedlegg 1) er det lagt inn at det fram mot iverksetting skal vurderast moglege unntaksordningar for vare- og nyttetransport (slik tilfelle er ved datokøyring). Bakgrunnen er at tiltaket vil kunne råke deler av næringslivet og det er ønskje om å gjere ein vurdering av moglege unntak fram mot iverksetting av ordninga.

Fylkesrådmannen sin tilråding

Fylkesrådmannen vil understreke at det er det langsiktige arbeidet for å betre luftkvaliteten som er viktigast. Pågåande arbeid med å redusere behovet for og bruken av transport på fossilt brennstoff, arealplanlegging med fortetting, styrka kollektivtilbod og betre tilrettelegging for gåande og syklende er vesentleg. I tillegg er restriktive tiltak på personbiltransporten viktig; jf. innføring av permanente, tidsdifferensierte bompengetakstar i Bergen frå februar 2016. Det er døme på tiltak som på sikt vil kunne gjere behovet for strakstiltak på dagar med høg luftforureining mindre. Det vert også arbeida med innføring av permanente lågutsleppssoner og miljødifferensierte bompengetakstar (sjå vedlegg 2 for omtale av status for arbeidet).

I situasjonar med fare for eller helseskadeleg luftkvalitet er det derimot viktig at Bergen kommune har effektive tiltak å sette i verk for å avhjelpe situasjonen. Bergen sine eigne erfaringar frå 2010 og 2016 viser at sterke verkemiddel, med det formål å minske biltrafikken, er naudsynt for å lykkast med strakstiltak på dagar med høg luftforureining. Etter fylkesrådmannen sin vurdering er beredskapstakstar eit tiltak som vil vere nyttig å få på plass som ein del av den samla tiltakspakken ved akutt luftforureining.

Praktisk gjennomføring

Bergen kommune er forureiningsstyresmakt for lokal luftforureining (jf. forurensningsforskriften kap. 7). Bystyret har delegert alle nødvendig fullmakter i ein beredskapssituasjon til kriseleiinga. Kriseleiinga er

byrådet, eventuelt byrådet ved byrådsleiar, og vert støtta av eit beredskapsråd. Beredskapsrådet har deltaking frå relevante styresmaker; Bergen kommune (med fleire enheiter), Statens vegvesen, Politiet, Bergen og omland havnevesen, Metrologisk institutt og Hordaland fylkeskommune (fylkesrådmannen, fylkesdirektør for samferdsel og leiar i Skyss).

Gjennom vedtak av denne saka gjev Hordaland fylkeskommune sin tilslutning til at tiltaket inngår i Bergen kommune sin beredskapsplan og at byrådet kan iverksette tiltaket når vilkåra i takstforskrifta er oppfylt. Fylkesrådmannen legg til grunn at fylkeskommunen vil vere informert og konsultert i forkant av vedtak om innføring.

Hordaland fylkeskommune, ved Skyss, vil vere ansvarlig for iverksetting av auka bussproduksjon og gratis kollektivtransport ved innføring av tiltaket. Skyss har ein beredskapsplan for datokøyning. Dersom tiltaket vert innført vil Skyss, med utgangspunkt i eksisterande beredskapsplan, utarbeide ein tilsvarande beredskapsplan for beredskapstakstar og gratis kollektivtransport.

Økonomiske konsekvensar

Handtering av dei økonomiske konsekvensane av tiltaket vert formalisert gjennom ein eiga tilleggsavtale mellom Statens vegvesen og bompengeselskapet. Det betyr at kostnadene ved auka bussproduksjon og gratis kollektivtransport vert handtert i bompengeselskapet.

Trafikale konsekvensar av gratis kollektivtransport

Fylkesrådmannen ønskjer å redusere dei negative konsekvensane ved innføring av beredskapstakstar. Fylkesrådmannen er kjent med at gratis kollektivtransport ikkje er vurdert som eit effektivt strakstiltak for betre luftkvalitet (ikkje som enkeltstående tiltak eller i kombinasjon med andre tiltak). På same tid vil gratis kollektivtransport vere eit signal til innbyggjarane om at det offentlege bidrar i den ekstraordinære situasjonen som det vil vere ved innføring av beredskapstakstar.

Fylkesrådmannen vil understreke at gratis kollektivtransport gjeld for eksisterande kapasitet i kollektivtransporttilbodet som Skyss rår over, samt det som det er mogleg å hente inn av ekstramateriell innanfor 24 timer. Det er viktig å vere klar på at innføring av tiltaket vil kunne gje store utfordringar for kapasiteten i kollektivtransportsystemet. Det er grunn til å tru at tiltaket ikkje berre vil tiltrekke seg dei som til vanleg brukar bilen, men og tiltrekke seg ein stor del gåande og syklande. I eit marknadsperspektiv er det i tillegg grunn til å peike på at tilbodet om gratis kollektivtransport vil kunne ramme dei faste reisande med periodebillett. Auke i kø og trengsel med potensiale for framkøyning på sentrumsnære strekningar vil kunne ha sterk negativ effekt for omdømme til kollektivtransporten. Fram mot iverksetting av tiltaket vil det difor vere behov for å gjere vurderingar av kapasiteten i kollektivtransportsystemet. I tillegg vil det vere behov for å avklare aktuelle tiltak for å kunne redusere folks transportbehov på dagar med beredskapstakstar. Krav om bruk av heimekontor, stenging av offentlege arbeidsplassar og skuler er døme på tiltak som må vurderast.