

Notat

Saksnr.: 201503752-16
Saksbehandler: OHST
Emnekode: ESARK-834

Tiltak mot dårlig luftkvalitet, en oversikt

Det vises til den offentlige debatten om virkemiddelbruk ved dårlig luftkvalitet den siste tiden, i forbindelse med bruk av datokjøring i Bergen. Dette notatet er ment som et faktagrunnlag for eksisterende virkemiddelbruk innenfor veg- og transportområdet, samt mulighetene til å utvide virkemiddelapparatet ytterligere.

Permanente/langsiktige tiltak – hvilke tiltak bruker vi

Innledning

Det er det langsiktige arbeidet som er viktigst for å forbedre luftkvaliteten i Bergen. I denne sammenhengen er arbeidet med å bygge en tettere by, styrke de miljøvennlige transportformene og redusere biltransporten viktige virkemidler. Dette er et kontinuerlig arbeid som skjer i tett samarbeid mellom Statens vegvesen, Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune. 80 % av investeringene i Bergensprogrammet i 2016 går til utbygging av infrastruktur for miljøvennlige transportformer. Arbeidet gir også resultater – siden 2010 har kollektivtransporten hatt en vekst på 44 %, målt i antall påstigninger. Biltrafikken gjennom bomringen er i dag på nivå med 2011, det har med andre ord i praksis vært nullvekst i biltrafikk i bomringen siden 2011.

Bompengeinnkreving (vegloven § 27)

Bomringen i Bergen, som åpnet i 1986, var den første i landet og et internasjonalt foregangsprosjekt. Fra 2002 har bompengeordningen ligget til grunn for Bergensprogrammet for transport, byutvikling og miljø. Målene med Bergensprogrammet har vært å redusere biltransport, styrke kollektivtrafikken med buss og bybane, ruste opp sentrumsområder som har blitt avlastet for biltrafikk og etablere et sammenhengende gang- og sykkelvegnett til og gjennom byen. Bergensprogrammet har vært revidert flere ganger for å finansiere nye investeringsprosjekt, og i 2013 ble bompengetakstene doblet.

Fra 1. februar 2016 innføres tidsdifferensierte bompenger i bomringen i Bergen. Denne innebærer at bompengetakstene doubles i rushtiden (45 kroner for personbil), mens takstene blir lavere utenom rushtid (19 kr for personbil). Hovedmålet med tidsdifferensieringen er å redusere trafikken i perioder med tettest trafikk og de største kjøpproblemene. En demping av trafikken i morgen- og ettermiddagsrushet kan gi mindre kjøkjøring og dermed mindre utslipp. I forkant av innføringen er kollektivtilbudet styrket betydelig, med 300 nye avganger per dag.

Piggdekkgebyr (forskrift om gebyr for piggdekk og tilleggsgebyr, etter vegtrafikkloven)
Bergen kommune innførte piggdekkgebyr i 2006.

Parkeringsrestriksjoner

Som planmyndighet fastsetter Bergen kommune parkeringsnormer gjennom bestemmelser til kommuneplanens arealdel (plan- og bygningsloven, § 11-9, nr. 5). Gjeldende KPA har strengere parkeringsnormer enn tidligere, og det legges opp til at normene blir ytterligere strammet inn i ny KPA, jf. pågående revisjon og ny byrådsplattform.

Bergen kommune regulerer parkering gjennom avgiftsparkering på offentlig vei, jf. forskrift om offentlig parkeringsregulering og parkeringsgebyr. Utvidelse av boligsoneparkering ble i 2015 vedtatt for Kronstad og planlegges for flere sentrumsnære områder. Takstene ble også økt i 2015. Dette reduserer fremmedparkering i boligområder og bidrar til mindre biltrafikk i sentrumsnære områder.

Miljøkrav ved offentlige innkjøp

Hordaland fylkeskommune v/Skyss stiller strenge miljøkrav til bussenes utslippsegenskaper i forbindelse med anbud i kollektivtransporten. Utslipp av partikler og NO_x fra busser i og rundt Bergen er redusert med over 90 % gjennom fornying av bussmateriell etter etableringen av Skyss (2007).

Permanente/langsiktige tiltak – eksisterende hjemler som ikke er tatt i bruk i Bergen

Vegprising/køprising (vegtrafikkloven § 7a, samt forskrift om kjøprising av 25.11. 2011)

Formålet med kjøprising er trafikkregulering der trafikanter må betale mer for å bruke bestemte deler av vegen til bestemte tider, f.eks. i rushtiden. Kjøprising kan ikke innføres i samme geografiske område som det kreves inn bompenger. Departementet viser i brev av 22.12. 2015 til at kjøprising gir hjemmel til differensiert takstsystem, herunder også etter kjøretøyenes miljøegenskaper. Autopass gir likevel ikke teknisk mulighet til miljødifferensiering p.t.

Eventuelle lokale ønsker om å ta i bruk regelverket krever omarbeiding av eksisterende bompengepakker og godkjenning i Stortinget. Det er ingen byer i Norge som har ønsket å reforhandle eksisterende bompengepakker til kjøprisordninger.

Utviklingen har heller gått i retning av å utvikle bompengepakkene i samme retning som kjøprising, men slik at dette fortsatt skjer innenfor ordningen av bompengeinnkreving. Samferdselsministeren bekrefter i brev av 22.12. 2015 at det pågår et utredningsarbeid i dialog med Vegdirektoratet om muligheten til å etablere ett felles regelverk for trafikantbetaling i by som omfatter dagens bompengesystem og regelverket om vegprising/kjøprising.

Miljøfartsgrenser (vegtrafikkloven §6, tredje ledd)

Vegtrafikkloven åpner for at det kan fastsettes nærmere bestemmelse om lavere fartsgrenser for bestemte grupper av motorvogner, for bestemt eller ubestemt tid, også av hensyn til miljøet. Bergen har ikke tatt initiativ til å innføre miljøfartsgrenser som et permanent tiltak. Dette skyldes blant annet at vi allerede har 30-grenser i sentrum og mye 60-sone på innfartsårene, samt tett trafikk med lave hastigheter i rushtid.

Forbud mot bestemte kjøretøy (vegloven § 7 første ledd)

Denne bestemmelsen åpner for at det kan innføres forbud mot bestemte grupper av kjøretøyer innenfor et område. Et eventuelt forbud skal godkjennes av Samferdselsdepartementet. I brev av 22.12. 2015 viser samferdselsministeren til at dette i praksis vil kunne utformes som en lavutslipps- eller nullutslippssone i form av forbud.

Stortinget har bedt regjeringen om å gi kommunene hjemmel til å innføre lavutslippssoner. I den forbindelse deltok byråden på møte hos samferdselsministeren 3. november 2015 for å diskutere mulige innretninger på lavutslippssoner. Her fremgikk det at lavutslippssoner kan utformes på ulike måter, herunder:

- Gjennom å benytte miljødifferensierte bompengetakster (krever endring i vegloven, samt teknisk tilrettelegging i Autopass-systemet),
- Gjennom å etablere gebyrløsninger for bruk av bilen innenfor definerte geografiske soner (som piggdekkgebyr, krever endring av vegtrafikkloven)
- Gjennom å forby trafikk innenfor nærmere definerte geografiske soner (gjennom vegtrafikkloven § 7-1, jf. over)

På bakgrunn av Stortingets bestilling og dialogen med Samferdselsdepartementet, har Bergen kommune den senere tid ikke tatt initiativ til å få etablert et forbud etter vegtrafikklovens § 7 første ledd. En ny hjemmel om lavutslippssoner forventes å gi mer fleksible muligheter, jf. over. På bakgrunn av at Bergen kommune ikke har diskutert dette spørsmålet med Statens vegvesen lokalt den senere tid, vil det være naturlig å ta et initiativ til en parallell prosess for å vurdere tiltak etter eksisterende hjemmel i vegtrafikkloven.

Permanente/langsiktige tiltak – behov for nye hjemler

Lavutslippssoner

Som vist til over, har Stortinget bedt regjeringen om å gi kommunene hjemmel i vegtrafikkloven til å innføre permanente lavutslippssoner, jf. Innst. 159 S (2014-2015). I tillegg ble det i desember 2015 fremmet et representantforslag om lov hjemmel for lavutslippssoner. Sistnevnte er p.t. ikke behandlet i Stortinget.

Miljødifferensierte bompengetakster

For å innføre miljødifferensierte bompengetakster kreves det både en endring i vegloven § 27 samt teknisk tilrettelegging i Autopass-systemet. Vegdirektoratet arbeider med sistnevnte, slik at regjeringen i neste omgang kan vurdere løsningen. I praksis kan miljødifferensierte bompengetakster ses på som en type lavutslippssone, jf. møte med samferdselsministeren 3. november 2015. I det samme møtet ga Bergen kommune uttrykk for at en ønsker å bli brukt som pilotkommune hvis det blir aktuelt.

Rabattordninger i bomringen for samkjøring

Bystyret har bedt byrådet om å få vurdert mulighetene til å gi fritak for betaling av bompenger for personbiler som brukes til samkjøring med en godkjent app eller elektronisk registrering (sak 07-15).

Bergen kommune har i flere år vært engasjert i et lokalt samkjøringsprosjekt i samarbeid med Hordaland fylkeskommune, Statens vegvesen og flere andre aktører. Gjennom dette arbeidet er det blant annet utarbeidet et forprosjekt for å se på tekniske løsninger for rabattordninger gjennom bomsystemet.

Det lokale prosjektet i Bergen er nå formelt avsluttet, og Bergen kommune er informert om at arbeidet vil bli videreført gjennom et statlig prosjekt i regi av Vegdirektoratet. Bergen kommune har ved flere anledninger etterspurt status i dette arbeidet. Bergen har uttrykt interesse for å bidra inn i et slikt arbeid, og har gjennom byggeprogram i Bergensprogrammet for 2016 satt av midler til å bidra – særlig med tanke på de erfaringer Bergen har og det forarbeidet som er gjort med hensyn til å utrede tekniske løsninger for rabattordninger i bompengeringen.

Etter det kommunen er kjent med, er det flere uavklarte forhold knyttet til problemstillingen om å gi rabatt/fritak for samkjøring i bomringen, både av regulatorisk og teknologisk art. Det forventes at disse forholdene tas opp i det sentrale prosjektet, og Bergen kommune vil fremdeles uttrykke vilje til å bidra lokalt.

Strakstiltak – hvilke tiltak bruker vi

Intensivert renhold av veger

Tiltaket inngår i beredskapsplanen, gjennomføres for kommunale veger i egen regi og av SvV for fylkesveger og riksveger. Hjemmel i forurensningsforskriftens bestemmelser om kommunens og anleggseiers ansvar (§ 7-3 og 7-4).

Datokjøring

Det er utarbeidet lokal forskrift med hjemmel i vegtrafikkloven § 7 andre ledd, som gir mulighet til å vedta midlertidig forbud mot trafikk eller andre trafikkregulerende tiltak, blant annet ved overskridelse av eller fare for overskridelse av grenseverdiene i forurensningsforskriften.

Datokjøring ble gjennomført i Bergen første gang i 2010, og deretter i januar 2016.

I forbindelse med datokjøring styrkes også kollektivtilbudet v/Skyss, det legges til rette for økt kapasitet på innfartsparkering, etc. I tillegg legges det ned betydelige ekstraressurser for å informere byens innbyggere og holde dem løpende informert.

Strakstiltak – eksisterende hjemler som ikke er tatt i bruk i Bergen

Midlertidige, tidsdifferensierte bompengerakster (vegloven § 27, andre ledd)

I 2012 ble vegloven endret ved at det ble åpnet for å heve bompengerakstene på dager med overskridelser eller fare for overskridelser av grenseverdiene i forurensningsforskriften. Tiltaket krever fastsetting av forskrift ved Samferdselsdepartementet, etter politiske vedtak i kommune og fylkeskommune. På bakgrunn av Stortingets godkjenning av etablering av permanente tidsdifferensierte bompengerakster i Bergen, forberedes nå politiske saker om å etablere tilsvarende også som et strakstiltak, med kraftig økte takster på dager med høy luftforurensning.

Forbud mot bestemte kjøretøy innenfor en sone (vegtrafikkloven § 7, andre ledd)

Hjemmelen som åpner for datokjøring, kan også benyttes til å forby kjøretøy som forurenser særlig mye og som bidrar til dårlig luftkvalitet. Kommunen kan selv gjøre dette for kommunale veger, mens det er Statens vegvesen som har myndighet til å innføre tiltaket på fylkesveg og riksveg.

Oslo kommune har tatt initiativ til å innføre et slikt strakstiltak i form av forbud mot dieselskjøretøy. Statens vegvesen godkjente ikke at slikt forbud ble innført på riks- og fylkesveg i 2013, og forslaget ble derfor lagt vekk. I disse dager har Oslo kommune en lokal forskrift på høring, som gjelder forbud på kommunale veger.

Bergen kommune har i den senere tid ikke tatt initiativ for å iverksette tiltak etter denne hjemmelen, jf. Oslo kommunes erfaringer og Bergens arbeid med å etablere grunnlag for midlertidige, tidsdifferensierte bompengerakster som et alternativ. Statsministerens brev av 7. januar 2016 signaliserte en vilje hos statlige myndigheter til å akseptere et slikt forbud også på riks- og fylkesveger. Det er derfor naturlig å ta initiativ til en dialog med Statens vegvesen for å vurdere dette tiltaket på nytt.

Miljøfartsgrenser (vegtrafikkloven §6, tredje ledd)

Vegtrafikkloven åpner for at det kan fastsettes nærmere bestemmelse om lavere fartsgrenser for bestemte grupper av motorvogner, for bestemt eller ubestemt tid, også av hensyn til miljøet.

Bergen har ikke tatt initiativ til å innføre miljøfartsgrenser som et strakstiltak. Dette skyldes blant annet at vi allerede har 30-grenser i sentrum og mye 60-sone på innfartsårene, samt tett trafikk med lave hastigheter i rushtid.

Strakstiltak – behov for nye hjemler

Det er p.t. ikke behov for nye lovhjemler for at Bergen kommune skal kunne ta i bruk nye strakstiltak. Det er like fullt slik at kommunen ikke kan ta i bruk nye strakstiltak uten godkjenning fra Samferdselsdepartementet. Dette gjelder også for det strakstiltaket som nå er til utredning lokalt, om muligheten til å innføre midlertidige, tidsdifferensierte bompengetakster etter vegloven § 27, andre ledd. Så snart det foreligger nødvendige lokalpolitiske vedtak, ligger det til Samferdselsdepartementet å fastsette forskrift om takster.

Permanente/langsiktige tiltak i bruk

<i>Tiltak</i>	<i>Hjemmel</i>	<i>Kommentar</i>
Bompenger – tidsdifferensierte	Vegloven § 27	Bergen var første by i Norge til å innføre bomring, oppstart tidsdifferensierte satser med høy takst i rushtid fra 1. februar 2016.
Piggdekkgebyr	Forskrift om gebyr for bruk av piggdekk og tilleggsgebyr (etter vegtrafikkloven)	I bruk i Bergen siden 2006.
Parkeringsrestriksjoner	Plan- og bygningsloven, § 11-9, nr. 5, samt forskrift om offentlig parkeringsregulering og parkeringsgebyr	Strengt parkeringsnormer regulert i bestemmelser til kommuneplanens arealdel. Økt bruk av avgiftsparkering, herunder boligsoner, med økende avgiftsnivå. Ny byrådsplattform viser tydelige ambisjoner om ytterligere begrensninger på parkering i Bergen.
Miljøkrav ved offentlige innkjøp	Lov og forskrift om offentlige anskaffelser	Hordaland fylkeskommune har strenge miljøkrav ved gjennomføring av kollektivtransportanbud i og rundt Bergen.

Permanente tiltak – eksisterende hjemler som ikke er tatt i bruk

<i>Tiltak</i>	<i>Hjemmel</i>	<i>Kommentar</i>
Vegprising/køprising	Vegtrafikkloven § 7a	Ikke tatt i bruk i Bergen (eller noen andre byer). Krever omarbeiding av eksisterende bompengepakker og nye vedtak i Stortinget. Har fellestrekk med tidsdifferensierte bompenge. Begge gir økt pris for kjøring i rushtid.
Forbud mot bestemte kjøretøy	Vegtrafikkloven § 7, første ledd	Vil kunne utformes som en type lavutslippssone i form av forbud. Krever godkjenning av Samferdselsdepartementet. Bergen har ikke tatt initiativ i påvente av at regjeringen svarer på Stortingets bestilling om å gi kommunene hjemmel til å etablere lavutslippssoner (som forventes å gi større grad av fleksibilitet). Det vil være naturlig å ta initiativ til en parallell prosess for å vurdere forbud etter eksisterende hjemmel i vegtrafikkloven.
Miljøfartsgrenser	Vegtrafikkloven § 6, tredje ledd	Ikke tatt i bruk i Bergen. Har vært vurdert flere ganger, men er vurdert til ikke å ha ønsket effekt. Dette skyldes blant annet at vi allerede har 30-grenser i sentrum og mye 60-sone på innfartsårene, samt tett trafikk med lave hastigheter i rushtid.

Permanente tiltak – behov for nye hjemler

Tiltak	Hjemmel	Kommentar
Lavutslippssoner	Behov for ny bestemmelse i vegtrafikkloven	Bestilling fra Stortinget i mars 2015, jf. Innst. 159 S (2014-2015). Jf. også innlevert representantforslag om samme sak i des-15.
Miljødifferensierte bompengetakster	Behov for ny bestemmelse i vegloven § 27	Også behov for tekniske tilpasninger i Autopass før tiltaket evt. kan tas i bruk.
Rabattordninger i bomringen for samkjøring	Usikkert, behov for utredninger for å vurdere ulike regelverk opp mot hverandre.	Bergen kommune har satt av midler til å bidra i utviklingsarbeid gjennom byggeprogrammet for 2016 i Bergensprogrammet, og kommunen vil fortsette å etterspørre fremdrift i nasjonalt prosjekt for videreutvikling av samkjøring.

Strakstiltak i bruk

Tiltak	Hjemmel	Kommentar
Intensivert renhold av veger	Forurensningsforskriften, § 7-3 og § 7-4	Innarbeidet praksis i samsvar med Bergen kommunes beredskapsplan. Gjennomføres av Bergen kommune (kommunale veger) og Statens vegvesen (riks- og fylkesveger)
Datokjøring	Lokal forskrift, med hjemmel i vegtrafikkloven § 7, andre ledd	Tatt i bruk i 2010 og 2016, etter avtale med SvV (myndighet på riks- og fylkesveger).

Strakstiltak – eksisterende hjemler som ikke er tatt i bruk i Bergen

Tiltak	Hjemmel	Kommentar
Midlertidige, tidsdifferensierte bompengetakster	Vegloven §27, andre ledd	Forberedes lokale vedtak i Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune våren 2016. Krever deretter fastsetting av takster i forskrift ved Samferdselsdepartementet.
Forbud mot bestemte kjøretøy innenfor en sone	Vegtrafikkloven § 7, andre ledd	Samme hjemmel som datokjøring, kan også brukes til forbud mot kjøretøy som har særlig negativ effekt på luftkvalitet (dieslbiler). Er forsøkt innført i Oslo, men SvV godkjente ikke dette på riks- og fylkesveger. Oslo kommune vil nå innføre på kommunalt vegnett. Etter nye, positive signaler fra statlig hold, vil Bergen kommune ta initiativ til en dialog med SvV for å vurdere dette tiltaket på nytt.
Miljøfartsgrenser	Vegtrafikkloven § 6, tredje ledd	Ikke tatt i bruk i Bergen. Har vært vurdert flere ganger, men er vurdert til ikke å ha ønsket effekt. Dette skyldes blant annet at vi allerede har 30-grenser i sentrum og mye 60-sone på innfartsårene, samt tett trafikk med lave hastigheter i rushtid.

Strakstiltak – behov for nye hjemler

Ingen p.t. Det er like fullt slik at kommunen ikke kan ta i bruk nye strakstiltak uten godkjenning fra Samferdselsdepartementet. Dette gjelder også for det strakstiltaket som nå er til utredning lokalt, om muligheten til å innføre midlertidige, tidsdifferensierte bompengetakster etter vegloven § 27, andre ledd. Så snart det foreligger nødvendige lokalpolitiske vedtak, ligger det til Samferdselsdepartementet å fastsette forskrift om takster.