



Strakstiltak for bedre luftkvalitet – beredskapstakster og gratis kollektivtilbud på dager med fare for høy luftforurensning

OHST ESARK-8340-201602860-1

Hva saken gjelder:

I forbindelse med bystyrets behandling av «Tiltaksplan for bedre luftkvalitet i Bergen» i januar 2015 (sak 07-15) ble byrådet bedt om å fremme en sak om innføring av midlertidig tidsdifferensierte bompengetakster som kan tas i bruk på dager med meldt fare for helseskadelig luft.

I sak om innføring av (permanente) tidsdifferensierte bompengetakster som ble lagt frem for bystyret i februar 2015 (sak 50-15), viste byrådet til at innføring av midlertidig forhøyede takster ville bli fremmet i en egen sak.

Stortinget gav sin tilslutning til innføring av tidsdifferensierte bompengetakster i Bergen gjennom behandlingen av statsbudsjettet i desember 2015. Med dette fremmes sak om innføring av midlertidige, tidsdifferensierte bompengetakster som et strakstiltak for å redusere vegtrafikk på dager med fare for høy luftforurensning. For å redusere ulempene for byens innbyggere legger byrådet opp til, etter samråd med Hordaland fylkeskommune, å supplere tiltaket med gratis kollektivtransport.

Gjennom en lovendring i 2012 vedtok Stortinget en unntaksbestemmelse i vegloven § 27 andre ledd, jf. lovforslag i Prop. 81 L (2011-2012) *Endringer i veglova og vegtrafikkloven*.

Vegloven § 27 andre ledd åpner for at byområder som har bompengeinnkreving kan ta i bruk midlertidig økte takster i avgrensede perioder med fare for høy luftforurensning uten samtykke fra Stortinget.

Det er departementet som har myndighet til å fastsette midlertidig tidsdifferensierte bompenger for det enkelte byområdet i en forskrift. Det må foreligge lokale vedtak fra kommune og fylkeskommune om at midlertidig differensierte bompenger kan tas i bruk før departementet fastsetter takstforskriften. I Prop. 81 L (2011-2012) stilles det konkrete krav til grunnlaget for og innholdet i kommunens og fylkeskommunens vedtak.

Bergen er den første byen i landet som tar initiativ til å ta i bruk dette virkemiddelet. Etter initiativ fra Bergen kommune har en arbeidsgruppe med deltakelse fra partene i Bergensprogrammet utredet faglig grunnlag for politiske vedtak i Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune. Arbeidet har tatt utgangspunkt i definerte krav i Prop. 81 L (2011-2012), samt Bergens egne erfaringer fra bruk av datokjøring i 2010 og 2016. Arbeidet er dokumentert i et grunnlagsnotat som følger vedlagt.

I den senere tid har det vært betydelig offentlig debatt om hvilke virkemidler som er tilgjengelige for kommunenes arbeid for å forbedre den lokale luftkvaliteten. På denne bakgrunn er det utarbeidet en egen samlet oversikt over virkemiddelapparatet innenfor veg- og transportområdet. Denne vedlegges også saken, som en generell orientering til bystyret.

Oppsummering av gjennomført utredning

Bakgrunn

Bergen har brutt lovpålagte grenseverdier for luftforurensning (nitrogen dioksid, NO₂) vinteren 2010, 2012, 2013 og 2014. Overskridelsene var markante i 2010, men har vært mer marginale de andre årene. Bergen har tradisjonelt hatt mindre utfordringer med å overholde grenseverdiene for svevestøv (PM₁₀ og PM_{2,5}). Fra 2016 har disse grenseverdiene blitt kraftig skjerpet, med det resultat at Bergen også har overskredet disse grenseverdiene i inversjonsperioden i januar 2016.

Bergen kommune er forurensningsmyndighet for lokal luftkvalitet i Bergen, jf. forurensningsforskriften kapittel 7. Samtidig er ansvar for forurensning fra vegtrafikk delt mellom kommunen, fylkeskommunen og Statens vegvesen. Norge ble høsten 2015 som kjent dømt i EFTA-domstolen for brudd på EUs luftkvalitetsdirektiv. Like etter konkluderte Riksrevisjonen i en undersøkelse av myndighetenes arbeid med lokal luftkvalitet at sentrale transportpolitiske virkemidler i større grad kan bidra til bedre luftkvalitet. Disse sakene illustrerer at arbeidet for bedre luftkvalitet i byene også er et viktig nasjonalt ansvar.

Det langsiktige arbeidet for å forbedre luftkvaliteten er viktigst. Dette gjelder det pågående arbeidet for å redusere behovet for og bruken av transport basert på fossilt brennstoff, og da særlig diesel. Her er arealplanlegging med fortetting, styrket kollektivtilbud og bedre tilrettelegging for gående og syklende vesentlig. I tillegg er restriktive tiltak mot biltransport viktig, jf. innføring av permanente, tidsdifferensierte bompenger i Bergen fra februar 2016. Det jobbes også med å få mulighet til å innføre permanente lavutslippssoner og miljødifferensierte bompenger, men dette er virkemidler som krever nasjonale tiltak i form av lovendringer og teknisk videreutvikling av Autopass-systemet (jf. vedlegg 2).

I tillegg til de permanente tiltakene som skal forebygges og forbedre luftkvaliteten over tid, er det viktig å ha tilgjengelige virkemidler å sette inn på de dagene det likevel er fare for helseskadelig luftkvalitet for Bergens innbyggere. Her har som kjent Bergen allerede tatt i bruk en rekke tiltak, inkludert datokjøring som et sterkt restriktivt strakstiltak for å redusere vegtrafikk på dager med fare for høy luftforurensning.

I 2012 åpnet Stortinget for at kommunene kunne få tilgang til et nytt virkemiddel som strakstiltak. Dette skjedde gjennom en revisjon av vegloven, med et nytt avsnitt i § 27 (nytt annet ledd):

«Departementet kan i forskrift fastsette mellombelse tidsdifferensierte bompenger til bruk i avgrensede perioder innfor bompengesystemet i byområde når det er fare for og ved overskridning av grenseverdier for konsentrasjon av forurening i luft utendørs fastsett i forskrift med hjemmel i forurensningsloven § 9. Bruken av takstane føreset vedtak av kommunen og fylkeskommunen.»

Rammer for tiltaket

Grunnlaget for endringen i vegloven § 27 er å finne i Prop. 81 L (2011-2012) *Endringer i veglova og vegtrafikkloven*. Her presenterer Samferdselsdepartementet bakgrunnen for og formålet med endringsforslaget, samt hvilke krav/kriterier som gjelder for innføring.

Formålet med lovendringen oppsummeres slik av departementet: *«Ordninga er eit virkemiddel som raskt kan setjast i verk for å få ned forureninga frå biltrafikken i byområda når det er naudsynt av omsyn til folk si helse».*

Muligheten til å innføre midlertidige tidsdifferensierte bompenger (heretter benevnt «beredskapstakster») som et strakstiltak, gir et alternativ til foreliggende muligheter til å redusere/forby trafikk etter vegtrafikklovens § 7, andre ledd (herunder datokjøring). Departementet viser til at midlertidig heving av bompenger etter revidering av vegloven § 27 må ses på som et «mykere» tiltak enn forbud mot trafikk etter vegtrafikkloven.

Tiltaket kan kun innføres i byer som allerede har system for bompengeneinnkreving. For å innføre beredskapstakster som et strakstiltak mot høy luftforurensning, kreves følgende prosess:

- Lokalpolitiske vedtak i bykommune og fylkeskommune om
 - at det kan bli fastsatt forskrift om midlertidige tidsdifferensierte bompengetakster
 - hvordan takstene skal benyttes
- Samferdselsdepartementet fastsetter forskrift om takster

Proposisjonens ordlyd åpner for at takstene kan bli fastsatt med utgangspunkt i ett enkelt tilfelle med høy luftforurensning eller for at takstene kan bli fastsatt for fremtidige tilfeller.

Det kreves ikke involvering av Stortinget for å iverksette tiltaket.

Departementet krever like fullt at en del forutsetninger er på plass for at tiltaket skal kunne iverksettes. Dette er forhold som først og fremst må synliggjøres i forbindelse med de lokalpolitiske prosessene, ettersom departementet er tydelig på at det er lokale behov i de enkelte byområdene som i stor grad bør styre tiltakets innretning. Kravene til de lokalpolitiske vurderingene gjelder følgende forhold:

- Ønsket type forskrift (for engangssituasjon eller fremtidige tilfeller)
- Forurensningsnivå som skal legges til grunn for å utløse tiltaket
- Forslag til takstnivå
- Praktisk gjennomføring
- Kostnader og finansiering
- Forventede effekter

For å svare ut kravene i Prop. 81 L (2011-2012), er det gjennomført egne beregninger knyttet til trafikale effekter av ulike takstnivå ved hjelp av transportmodellen RTP (regional transportmodell). I tillegg har arbeidsgruppen sammenstilt tilgjengelig kunnskap på området, herunder Bergens egne erfaringer fra 2010 og 2016 og nyere forskningsbasert kunnskap på området.

Anbefalinger fra gjennomført utredning

Ønske om forskrift for engangssituasjon eller for fremtidige hendelser

Proposisjonens ordlyd åpner både for at takstene kan bli fastsatt med utgangspunkt i ett enkelt tilfelle med høy luftforurensning, og for at takstene kan bli fastsatt for fremtidige tilfeller. For at denne typen strakstiltak skal kunne ha ønsket effekt, er det en forutsetning at tiltaket iverksettes tidlig, og helst før grenseverdiene for luftkvaliteten er brutt. Med dette utgangspunktet er det åpenbart best å ha klar en forskrift som kan benyttes når behovet oppstår, og ikke være avhengig av å få utformet en egen forskrift for hvert enkelt tilfelle. Tilsvarende vurderinger fremgår av proposisjonen.

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

Forurensningsnivå som skal legges til grunn

Formålet med tiltaket er å unngå/reducere omfang av perioder med helseskadelig luftkvalitet i Bergen. Dette knyttes i Prop. 81 L (2011-2012) tydelig til de fastsatte grenseverdiene for konsentrasjon av forurensning i luft, jf. forurensningsforskriften § 7-6. Samtidig understrekes det at økte takster kan tas i bruk i forkant – når det er fare for overskridelser, vurdert på grunnlag av luftmålinger over en periode samt værprognoser.

Tilgjengelig kunnskapsgrunnlag tilsier at det er nødvendig å sette i verk tiltak tidlig for å oppnå ønsket effekt. Dette understrekes av erfaringene fra Bergen både i 2010 og 2016.

Proposisjonen åpner for fleksible løsninger ved valg av takstopplegg, blant annet at takstnivå kan variere med forurensningsnivå.

Erfaringene i Bergen etter bruk av datokjøring som virkemiddel, viser at det vil være krevende med et differensiert takstsystem hvor takster varierer med målt luftkvalitet, slik proposisjonen åpner for. Dette henger sammen med at det er store variasjoner i målt luftkvalitet i løpet av kort tid gjennom for eksempel en dag. Av hensyn til praktisk gjennomføring og informasjonsopplegg mot publikum er det avgjørende at takstopplegget er enklest mulig utformet. Det foreslås derfor at følgende kriterium legges til grunn for utløsning av tiltaket:

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

Forslag til takstnivå

Prop. 81 L (2011-2012) gir ikke føringer på takstnivå. Formålet med å heve takstene, er å regulere (avvise) trafikk for å redusere luftforurensningen. Forventninger om effekter av ulike takstnivå vil derfor være styrende for forslag til takstnivå som bør gjelde for dette strakstiltaket.

For å gjøre kvalifiserte vurderinger av forventede trafikale effekter av økt takstnivå, er det benyttet modellberegninger ved bruk av Regional transportmodell (RTM). Dette er et verktøy som har sine svakheter for dette formålet, men som likevel er det beste verktøyet vi har for denne typen analyser. Det er gjort beregninger av trafikkavvisning ved tre ulike takstinnretninger:

- Tredobling av gjeldende satser (tidsdifferensierte, fra februar 2016). Dette innebærer takst for personbil på 135 kroner i rushtiden og 57 kroner utenom rush (uten rabatt). Tilsvarende pris for tunge biler vil være det dobbelte.
- Femdobling av gjeldende satser (tidsdifferensierte, fra februar 2016). Dette innebærer takst for personbil på 225 kroner i rushtiden og 95 kr utenom rush (uten rabatt). Tilsvarende pris for tunge biler vil være det dobbelte.
- Flat takst 250 kr hele døgnet (personbil), dobbel takst tunge biler.

Det er lagt til grunn fritak som i gjeldende bompengesavtale.

RTM er et modellverktøy som beregner endringer i reisemønster på mellomlang sikt. Den er altså ikke tilpasset tiltak som skal gjelde i en avgrenset periode, slik som kraftig økte bompengetakster som et strakstiltak.

I praksis betyr dette at resultatene vil kunne ha en systematisk skjevhet i retning av høyere trafikkreduksjon gjennom bomringen enn det som vil være reelt. Samtidig er det andre forhold som trekker i motsatt retning – for eksempel at modellen ikke tar høyde for styrket kollektivtilbud. Det er ikke faglig grunnlag for å vurdere hvor stor usikkerheten ved RTM-beregningene er, blant annet fordi det ikke foreligger praktisk erfaring fra bruk av beredskapstakster som trafikkregulerende virkemiddel.

RTM-beregningene gir følgende prognoser i form av trafikkreduksjoner gjennom bomringen:

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 %

Modellberegningene må behandles konservativt på grunn av usikkerhet, men de indikerer likevel at gjennomføring av tiltaket vil gi stor trafikkavvisning med alle de alternative takstinnretningene. Beregningene indikerer at det alternativet som gir minst takstøkning (tredobling), vil medføre om lag like stor trafikkreduksjon som datokjøring, jf. erfaringer fra 2010 og januar 2016.

I forbindelse med vurdering av takstnivå og – innretning, er det også andre forhold som må hensyntas enn prognoser for trafikkreduksjon gjennom bomringen:

- Forholdsmessighet: Det er ikke et mål å innføre høyere takster enn det som skal til for å gi betydelig trafikkavvisning – den naturlige målsettingen vil være å oppnå ønsket trafikkavvisning med minst mulig økning av taksten. Samtidig er det krevende å definere hvor høy trafikkavvisning som er ønskelig/nødvendig.

I «Tiltaksutredning for bedre luftkvalitet i Bergen» er det gjennomført modellkjøringer av hvor mye trafikkavvisning som skal til for å unngå overskridelser av NO₂ ved Danmarks plass. Modellen viser et behov for trafikkreduksjon på 35 % for å unngå overskridelser, og om lag 20 % for å holde seg innenfor kravet om maksimalt 18 timer over 200 mg/m³ per år. Dette gjelder den permanente trafikksituasjonen, og behovet for trafikkreduksjon for å unngå overskridelser må antas å være høyere i en akuttsituasjon.

- Fleksibilitet: Det vil kunne være en fordel å justere takstnivå etter hvor kritisk forurensningssituasjonen er.
- Enkelhet: Takstnivå og – innretning må være enklest mulig; både ift informasjonsstrategi og administrative kostnader ved innføring. Sistnevnte tilsier for eksempel at det vil være bedre å innføre femdobling av gjeldende tidsdifferensierte satser enn en høy, flat takst gjennom døgnet. Tilsvarende vil det være bedre med én fast takst enn flere takstnivåer.
- Andre trafikale konsekvenser: Ved å benytte økte bomtakster som trafikkregulerende virkemiddel, vil det ikke bare medføre redusert trafikk, men også flytting av trafikk. Det er viktig å ha en formening om de ulike takstalternativene vil ha ulike konsekvenser for trafikken andre steder. Det er for eksempel sannsynlig at alternativ 3 med 250 kroner flat takst, som er beregnet til å gi 60 % trafikkreduksjon i bomringen, vil gi mer trafikk på annet vegnett enn alternativ 1, med tilhørende problemstillinger knyttet til trafiksikkerhet, fremkommelighet, etc.

Samlet vurdering

I en samlet vurdering av anbefalt takstnivå, er det lagt størst vekt på følgende forhold:

- Tiltaket bør gi trafikkreduksjon i et omfang som gir best mulig forutsetninger for å unngå overskridelser av grenseverdier for luftforurensning. På grunnlag av beregninger i «Tiltaksutredning for bedre luftkvalitet i Bergen» tilsier dette behov for en trafikkreduksjon på minst 35 %.
- Gjennomførte RTM-beregninger tilsier at tredoblet takst ikke vil gi tilstrekkelig trafikkavvisning. Denne vurderingen forsterkes av usikkerheten ved beregningene, som tilsier at resultatene bør tolkes konservativt.
- Ved utforming av takstopplegg, er enkelhet avgjørende, jf. forrige punkt («forurensningsnivå som skal legges til grunn»). Dette innebærer lite fleksibilitet, og understreker behovet for et takstnivå som gir stor/tilstrekkelig effekt.

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

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

For å gjøre tiltaket mest mulig treffsikkert og gi best mulig effekt, vil det åpenbart være en fordel om en kunne differensiere takstene etter bilenes utslippsegenskaper (miljødifferensierte takster). Verken lovverk eller Autopass-systemet åpner for dette i dag, men spørsmålene er til utredning i Vegdirektoratet/Samferdselsdepartementet. Det vil være ønskelig å benytte en slik differensiering så snart det er anledning til det – dette vil også gjelde den permanente bompengereduksjonen.

Praktisk gjennomføring

I proposisjonen vises det til at tiltaket bør inngå i kommunens beredskapsplan etter forurensningsforskriften, der ansvarsforhold og praktiske problemstillinger er avklart.

Bergen kommune utformet en detaljert beredskapsplan i forbindelse med den langvarige perioden med inversjon i 2010. Beredskapsplanen er blitt videreutviklet og testet i praksis i flere sammenhenger siden, senest i forbindelse med iverksetting av datokjøring i januar 2016.

Erfaringene fra både 2010 og 2016 tilsier at Bergen kommune med samarbeidsaktørene i beredskapsrådet har opparbeidet seg betydelig kompetanse og praktisk erfaring med håndtering av akutte situasjoner med høy luftforurensning. Det tilsier også at gjeldende beredskapsplan og rutiner fungerer godt som utgangspunkt for håndtering av situasjonen, og det anses ikke som ønskelig å gjøre flere endringer enn strengt tatt nødvendig ved innføring av et nytt tiltak.

Det er naturlig at beredskapstakster på dager med fare for høy luftforurensning tas inn i den til enhver tid gjeldende beredskapsplan, fordi det da ses i konkret sammenheng med andre tiltak i en beredskapssituasjon. Det vil bli iverksatt mindre inngripende/drastiske tiltak før beredskapstakster vurderes. Det gjelder blant annet informasjonstiltak rettet mot byens innbyggere, krav til anleggseiere om å styrke renhold av vegnettet, etc. I tillegg vil særskilte informasjonstiltak og tiltak for å styrke kollektivtransporten være supplement til innføring av beredskapstakster.

Det vil være nødvendig å gjøre enkelte tilpasninger i beredskapsplanen:

- Innskjerpe utløsende kriterium (som i dag gjelder for datokjøring) til «ved varsel om dårlig luftkvalitet med sannsynlig varighet i to dager eller mer»
- Ta inn informasjon om at Hordaland fylkeskommune gir byrådet fullmakt til å iverksette tiltaket når vilkårene er oppfylt, gitt at HFK gir sin tilslutning til dette. I beredskapsplanen skal det presiseres at iverksetting av tiltaket forutsetter kommunikasjon/konsultasjon med HFK i forkant av beslutning
- Inkludere indikatorer for rapportering av konsekvensene av tiltaket

Kostnader og finansiering

Det er tre ulike former for kostnader/risiko for kostnader i forbindelse med gjennomføring av tiltaket:

- Kostnader med teknisk tilrettelegging av Autopass-systemet
- Kostnader knyttet til økt informasjonsopplegg, styrket kollektivtransport, etc.
- Risiko for mindreinntekter/merinntekter som konsekvens av trafikk i bomringen

Det vesentlige risikoelementet handler om endringer i inntektsgrunnlaget for bompengeselskapet som resultat av trafikkavvisning med høye takster.

Statens vegvesen har vurdert risiko for mindreinntekter/merkostnader som konsekvens av økte takster og redusert trafikk gjennom bomringen. For at tiltaket skal gi mindreinntekter, må trafikkavvisningen ved femdobbel takst være over 80 %, altså nærmere dobbelt så høy som trafikkprognosene tilsier. Analysen indikerer dermed at det er lite sannsynlig at bompengerinntekten reduseres så mye at bompengeselskapet påføres økonomisk tap som følge av innføring av beredskapstakster. Det er tvert om stor sannsynlighet for at tiltaket vil gi merinntekter i bomringen som vil dekke øvrige kostnader ved gjennomføring av tiltaket.

Håndtering av de økonomiske konsekvensene av tiltaket formaliseres gjennom en egen tilleggsavtale mellom Statens vegvesen og bompengeselskapet. Denne inngås etter at takstforskrift er fastsatt av Samferdselsdepartementet.

Forventede effekter av tiltaket

Proposisjonen viser til at det er et «overordnet krav at tiltaket vil ha en effekt på forurensningen». Samtidig pekes det på at virkemiddelet må ses på som et mykere tiltak enn de tiltakene som helt eller delvis legger ned forbud mot trafikk, jf. vegtrafikkloven § 7, annet ledd – herunder datokjøring. Ettersom det er åpnet for datokjøring uten konkrete krav til dokumentasjon av effekter på forurensningsnivå, kan ikke kravet om å dokumentere effekt for å innføre beredskapstakster tolkes strengt. Det er like fullt klare indikasjoner på at tiltaket vil ha god effekt, og være mer hensiktsmessig enn datokjøring. I det følgende anføres tre argumenter for at tiltaket vil gi effekt ved innføring i Bergen.

- Redusert vegtrafikk gir bedre luftkvalitet

Den grunnleggende forutsetningen for å innføre tiltaket, er at utslipp til luft fra vegtrafikk er en betydelig kilde til forurensning og dårlig luftkvalitet i byer og tettsteder. I tillegg er det godt dokumentert at mindre kø/bedre flyt i trafikken i seg selv bidrar til reduserte utslipp.

Dette er bakgrunnen for at strakstiltak som bidrar til markert reduksjon i vegtrafikken anses som effektive tiltak for bedre luftkvalitet. Beregningene som er gjennomført for å vurdere trafikale effekter ved ulike takstnivå, indikerer at kraftig økte takster i bomringen vil gi høyere trafikkavvisning enn datokjøringen erfaringsmessig har gitt, og at det i et slikt perspektiv fremstår som et mer effektivt tiltak.

«Tiltaksutredning for bedre luftkvalitet i Bergen» viser som nevnt til at det er nødvendig med om lag 35 % permanent trafikkreduksjon for å unngå overskridelser av grenseverdier for NO₂ på Danmarks plass. Beredskapstakster som foreslått (femdobling) vil gi tilstrekkelig trafikkreduksjon til å redusere faren for overskridelser av grenseverdiene på enkeltdager, gitt at tiltaket blir iverksatt tidlig nok.

- Tiltaket begrenser kjøring i områder med høy forurensning

For at tiltaket skal gi ønsket effekt, er det vesentlig at det geografiske nedslagsfeltet for trafikkreduksjonen har rimelig samsvar med tilsvarende nedslagsfelt for høy luftforurensning. Dette er i stor grad tilfelle i Bergen, noe som tilsier at benyttelse av bomringen som ramme for regulering er hensiktsmessig.

- Ferske fagrapporter dokumenterer effekt av liknende tiltak

Det er ikke mulig innenfor rammene av dette arbeidet å fastslå konkret hvor stor effekt tiltaket vil ha i form av utslippsreduksjon/ redusert luftforurensning. Nyere fagrapporter konkluderer med at liknende tiltak vil ha effekt, som sannsynligvis gir større samfunnsøkonomisk nytte enn ulike former for forbud, som for eksempel datokjøring. TØI har i sin rapport «tiltak mot bruk av dieselskjøretøy på dager med høy luftforurensning» (1437/2015), konkludert med at 10-dobling av bompengesatsene for dieselsbiler som et strakstiltak vil ha effekt og vil gi større samfunnsøkonomisk nytte enn et kjøreforbud for de samme bilene. Verken prosjektet eller tiltaket (10-dobling bompengetakster for dieselsbiler) er direkte sammenliknbart med å innføre beredskapstakster i Bergen, men det anses like fullt som relevant i en skjønsmessig vurdering av effekter.

Vurdering av uønskede sideeffekter

Innføring av beredskapstakster vil gi lokale vridninger i trafikkmønsteret. En sannsynlig effekt vil være at trafikkarbeidet øker lokalt i sonene mellom bomsnittene, og at trafikken over bomsnittene reduseres. Det forventes likevel at trafikale sideeffekter av beredskapstakster vil være moderate, jf. også erfaringene med datokjøring i 2010 og 2016.

Et annet forhold som tradisjonelt får mye oppmerksomhet ved denne typen tiltak, er antakelser om at tiltaket slår sosialt skjevt ut. Dette temaet ble grundig vurdert i forbindelse med utredningene om kjøprising i Bergen i 2009, med konklusjoner om at verken barnefamilier eller lavinntektsgrupper vil bli spesielt hardt rammet av tiltaket. Viktige årsaker til dette er at barnefamilier ofte organiserer seg slik at følgereiser til/fra skole og barnehage overlates til den i husstanden som jobber lokalt, eller som reiser med kollektivtransport. Personer med lav inntekt kjennetegnes ved at de har dårligere tilgang til bil, kjører mindre bil og mer kollektivt, og de reiser i større grad utenom rushtid. Det legges til grunn at disse vurderingene i stor grad vil være overførbare til innføring av beredskapstakster i bompengeringen.

Ønsker om fritak og dispensasjoner er også en vanlig diskusjon ved innføring av denne typen tiltak. Dette gjelder for eksempel ulike typer for nyttetraffic. Så lenge tiltaket ikke innebærer noe forbud mot å kjøre, kun en høyere avgift, er det både mer krevende og mindre nødvendig å gå inn på fritak og dispensasjonsordninger, slik som er gjort ved for eksempel datokjøring. Dette begrunnes med at tiltaket er et akuttiltak som vil ha begrenset omfang og det bidrar til å redusere effektene av og legitimiteten ved tiltaket.

Byrådetts merknader

Generelt om anbefalt løsning

Utfordringene med lokal luftkvalitet i Bergen er velkjente, og vi har allerede fått tydelige påminnelser om dette i 2016. Byrådet vil understreke at det er langsiktig arbeid og permanente tiltak som er viktigst for å forbedre luftkvaliteten i Bergen. Like fullt er det behov for å utvide verktøykassen også med effektive strakstiltak som kan tas raskt i bruk når det oppstår fare for dager med høy luftforurensning. På slike dager må hensyn til innbyggernes helse prioriteres svært høyt. Det må settes i verk strengt restriktive tiltak for å redusere vegtrafikken, som en primærkilde til forurensningssituasjonen (NO₂ og PM₁₀).

Muligheten til å innføre midlertidige tidsdifferensierte bompengetakster etter veglovens § 27-2, eller «beredskapstakster» som ordningen omtales som i utredningsarbeidet, er en velkommen mulighet til å gi Bergen mer effektive verktøy og flere valgmuligheter i en beredskapssituasjon. Byrådet ønsker å gå inn for slik ordning som er foreslått i utredningen som partene i Bergensprogrammet har gjennomført i fellesskap. For å redusere ulempene for byens innbyggere legger byrådet opp til, etter samråd med Hordaland fylkeskommune, å supplere tiltaket med gratis kollektivtransport, jf. nærmere omtale under.

Byrådet merker seg at beregningene som er gjort viser at tiltaket med stor sannsynlighet vil gi stor trafikkavvisning i tråd med intensjonene. Med det anbefalte forslaget om femdobling av de nye, tidsdifferensierte bompengetakstene, viser prognosene at trafikken kan bli redusert med over 40 %. Trafikkreduksjon i slikt omfang vil kunne ha betydelig effekt på luftforurensningen på særlig utsatte dager. Byrådet merker seg også at ferske fagutredninger fra Transportøkonomisk institutt og Norsk institutt for luftforskning peker på at denne typen bruk av prismekanismer er mer hensiktsmessige enn forbud, slik som datokjøring.

Med hensyn til valg av takstnivå, viser byrådet til utredningen som peker på to avgjørende forhold:

- Behovet for at ordningen er enkelt utformet: Tiltaket skal gjennomføres på kort varsel, og forhåpentligvis ha kort varighet. For at tiltak skal fungere effektivt i en slik situasjon, er det avgjørende at tiltaket er enkelt å sette i verk og enkelt å forstå.

- Tiltaket bør gi trafikkreduksjon i et omfang som gir best mulig forutsetninger for å unngå overskridelser av grenseverdiene for luftforurensning. På grunnlag av tidligere beregninger tilsier dette behov for trafikkreduksjon på minimum 35 %.

På grunnlag av disse forholdene er byrådet enig i at forslaget om femdobling av de nye takstene vil være den mest hensiktsmessige innretningen på takstnivå.

I forbindelse med bruk av datokjøring, har en rekke ulike grupper av trafikanter hatt fritak. Dette gjelder blant annet kjøretøy benyttet til næringsvirksomhet og kjøretøy som benyttes i offentlig tjeneste. Dette er en viktig årsak til at tiltaket ikke har gitt så høy trafikkreduksjon som forventet, og dermed heller ikke fungert så effektivt som ønskelig. Byrådets viser til at den faglige utredningen fraråder slik bruk av fritak ved innføring av beredskapstakster. Dette skyldes primært at utstrakt bruk av fritak svekker effektiviteten og legitimiteten ved tiltaket. I tillegg vil bruk av beredskapstakster både gjøre det mer krevende, men også mindre nødvendig, med ulike former for fritak.

Det vil bli mer krevende å håndtere fritak ettersom ordningen fungerer slik at bilistene belastes automatisk ved passering av bomstasjonene på ordinært vis, det er bare takstene som endres. De ordinære fritakene gjelder for buss i konsesjonert rute, utrykningskjøretøy, el- og hydrogenkjøretøy samt forflytningshemmede med gyldig parkeringstillatelse. Byrådet peker også på at ytterligere fritak vil kunne redusere inntektene fra ordningen, som det legges opp til skal benyttes til å gi tilbud om gratis kollektivtransport, jf. under.

Det vil samtidig være mindre nødvendig med fritak ettersom tiltaket ikke utgjør noe forbud, men opprettholder muligheten til å kjøre dersom det er strengt nødvendig. Byrådet understreker at dette er et tiltak som skal benyttes minst mulig og kun når det er fare for helseskadelig luftkvalitet. I den forbindelse vises det til at datokjøring har blitt benyttet i til sammen seks dager de sju årene det har vært tilgjengelig. I et slikt perspektiv vil kostnader og ulemper for trafikantene være relativt begrenset, og disse forholdene må anses som underordnet hensynet til innbyggernes helse.

Byrådet slutter seg derfor i hovedsak til den faglige anbefalingen om at fritak bør avgrenses til de som gjelder i den permanente bompengordningen. Byrådet ser likevel at tiltaket vil kunne ramme deler av næringslivet, og vil derfor vurdere mulige unntaksordninger for vare- og nyttetransport frem mot iverksettelse av ordningen.

Byrådet vil understreke at denne saken innebærer nybrottsarbeid, ettersom Bergen er den første byen som tar initiativ til å ta i bruk denne hjemmelen i vegloven. Dette innebærer naturlig nok usikkerhet om hva som er en optimal utforming av ordningen.

Etter byrådets vurdering har Bergen samtidig de aller beste forutsetninger for å være først ut med å iverksette dette nye tiltaket, særlig på bakgrunn av beredskaps erfaringer knyttet til gjennomføring av datokjøring. Disse har vist at Bergen kommune og alle de viktige samarbeidspartnerne har et svært godt samarbeid, at etablerte beredskapsrutiner fungerer tilfredsstillende, og at byens innbyggere erfaringsmessig håndterer liknende tiltak og tilpasser sine daglige rutiner på en god måte.

Gratis kollektivtransport som supplerende tiltak

Etter byrådets vurdering er det viktig å legge best mulig til rette for alternative reisemåter på dager hvor kraftige restriksjoner mot bilbruk iverksettes. Byrådet peker også på at en iverksettelse av femdoble bompengetakster på dager med fare for høy luftforurensning med stor sannsynlighet vil generere betydelige ekstraintekter. Økte inntekter fra bompengeringen er ikke et formål med tiltaket, og det er naturlig å benytte ekstraintekter til å redusere ulempene for byens innbyggere. Etter samråd med Hordaland fylkeskommune, legger byrådet opp til at kollektivtransport i regi av Hordaland fylkeskommune v/Skyss skal være gratis de dagene beredskapstakster iverksettes.

Byrådet er kjent med at gratis kollektivtransport ikke er vurdert som et effektivt strakstiltak for bedre luftkvalitet i seg selv, men peker på at det faglig sett vurderes som bedre i kombinasjon med restriktive tiltak mot bilbruk. Etter byrådets vurdering vil det også bidra til å øke tiltakets legitimitet og dermed effektivitet, ved at byens innbyggere opplever at det offentlige virkelig bidrar til et dugnadsløft på dager med fare for helseskadelig luft.

Gratis kollektivtransport som supplerende tiltak vil gjelde fylkeskommunens eksisterende kapasitet ved det rutetilbudet som Skyss har ansvaret for, samt det som er mulig å hente inn av ekstramateriell innenfor en responstid på 24 timer. Byrådet er kjent med at tilbud om gratis kollektivtransport vil kunne gi betydelige utfordringer for kapasiteten i kollektivtransportsystemet, særlig dersom beredskapstakster benyttes over mange påfølgende dager. I slike tilfeller vil det måtte være en fortløpende vurdering av behov for tiltak for å redusere folks transportbehov. Byrådet legger videre til grunn at praktisk gjennomføring av ordningen med gratis kollektivtransport må konkretiseres nærmere i tett samarbeid mellom Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune.

Kostnader til gratis kollektivtransport forutsettes dekket inn av merinntekter fra bompengeringen, og dette reguleres i avtalen mellom Statens vegvesen og bompengeselskapet. Byrådet peker i denne sammenhengen på at gjennomførte beregninger ved Statens vegvesen tilsier at det er liten risiko for at tiltaket gir mindreinntekter for bompengeselskapet. I en situasjon med femdobbel bompengetakst og 43 % trafikkreduksjon i bomringen, vil ekstraintektene per dag utgjøre om lag 4 mill kroner. Kostnadene ved gratis kollektivtransport på de samme dagene er usikre, men vil etter all sannsynlighet være lavere enn de estimerte merinntektene. Risikoen for mindreinntekter for bompengeselskapet er derfor minimal også etter at kostnader til gratis kollektivtransport er hensyntatt.

Øvrige merknader

Innføringen av permanente tidsdifferensierte bompengetakster fra februar 2016 er viktig – både for å skape bedre byluft og mindre køkjøring i rushtiden. Denne typen langsiktige tiltak vil forhåpentligvis gjøre oss mindre avhengige av drastiske strakstiltak på dager med høy luftforurensning. I tillegg får Bergen verdifullt erfaringsgrunnlag med en teknologisk infrastruktur som gjør oss enda bedre rustet til å innføre beredskapstakster på de dagene det likevel er nødvendig.

Etter at Bergen bystyre og Hordaland fylkesting har fattet nødvendige lokale vedtak, skal denne saken videre til Samferdselsdepartementet for fastsetting av takstforskrift. Byrådet forutsetter at den sentrale behandlingen skjer effektivt og i tett dialog med kommune og fylkeskommune, slik at verktøyet er klart til iverksetting i god tid før vinteren 2016/2017.

Til slutt viser byrådet til den pågående offentlige debatten om bruk av ulike typer virkemidler innenfor veg- og transportområdet som er relevante for å forbedre byluften. I den forbindelse har byrådet fått utarbeidet en faktabasert oversikt som legges frem for bystyret til orientering. Byrådet peker på at Bergen har tatt i bruk eller er i ferd med å ta i bruk de fleste strakstiltakene som er tilgjengelig. I det videre arbeidet for å forbedre byluften i Bergen er det avgjørende at flere permanente tiltak blir gjort tilgjengelig, herunder miljødifferensierte bompengetakster og lavutslippssoner. Dette er tiltak som krever både lovendringer og nye teknologiske løsninger i statlig regi. Byrådet vil fortsette å arbeide aktivt for at disse tiltakene raskest mulig kan bli en del av verktøykassen for å skape bedre byluft i Bergen.

Begrunnelse for fremleggelse for bystyret:

I tillegg til at saken besvarer bystyrets vedtak i sak 7-15 og 50-15, er vedtak i bystyret påkrevet for denne type tiltak, ref. veglovens § 27-2.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

1. Bergen kommune ber Samferdselsdepartementet, med hjemmel i vegloven § 27-2, fastsette forskrift om midlertidige tidsdifferensierte bompengetakster i Bergen, til bruk på dager med fare for høy luftforurensning.
2. Bergen kommune vil at forskriften fastsettes for bruk i fremtidige tilfeller med fare for høy luftforurensning i Bergen.
3. Bergen kommune legger til grunn at takstene anvendes i samsvar med anbefalingene i vedlagt grunnlagsnotat, herunder følgende sentrale forhold:
 - a) Takstnivå og forurensningsnivå:
Det gis mulighet til å iverksette femdobling av gjeldende bompengetakster ved varsel om høy luftforurensning, definert som overskridelse av grenseverdier for NO₂ og PM₁₀, med sannsynlig varighet i to dager eller mer.
 - b) Praktisk gjennomføring:
Tiltaket integreres i Bergen kommunes til enhver tid gjeldende beredskapsplan, med foreslåtte justeringer/suppleringer som fremgår av vedlagt grunnlagsnotat.
 - c) Kostnader og finansiering:
Mer- eller mindreinntekter som følge av iverksetting av tiltaket håndteres av Bergen bompengeselskap a/s. I dette inngår kompensasjon til Hordaland fylkeskommune for kostnader knyttet til gratis kollektivtransport. Statens vegvesen inngår en tilleggsavtale med selskapet etter at Samferdselsdepartementet har fastsatt takstforskrift.
4. Frem mot iverksetting skal mulige unntaksordninger for vare- og nyttetransport vurderes.
5. Bystyret forutsetter at Samferdselsdepartementet fastsetter sentral takstforskrift på grunnlag av lokalt forslag så raskt som mulig, og i tett dialog med Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune. Bystyret understreker at det er avgjørende at tiltaket er klart til iverksetting i god tid før vinteren 2016/2017.
6. Bystyret tar vedlagte oversikt over virkemiddelapparatet for bedre luftkvalitet til orientering.

Dato: 11. februar 2016

Dette dokumentet er godkjent elektronisk.

Harald Schjelderup
byrådsleder

Anna Elisa Tryti
byråd for byutvikling

Vedlegg:

Notat utarbeidet av arbeidsgruppe i Bergensprogrammet om midlertidige tidsdifferensierte bompengetakster som strakstiltak, 30.01. 2016
Tiltak mot dårlig luftkvalitet, en oversikt