



Statens vegvesen

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Behandlende enhet:
Vegdirektoratet

Saksbehandler/telefon:
Jon-Terje Bekken / 24058368

Vår referanse:
16/59468-9

Deres referanse:

Vår dato:
07.07.2016

Lokal takstforskrift for Bergen vedrørende forhøyet bompengavgift på dager med høy luftforurensning

Vi viser til Samferdselsdepartementets brev av 13. mai 2016 vedrørende lokalt forslag om forhøyet bompengavgift i Bergen på dager med høy luftforurensning. Vegdirektoratet blir i brevet anmodet om en vurdering av det lokale initiativet samt å utarbeide utkast til lokal takstforskrift som grunnlag for departementets vedtak i saken.

Det lokale forslaget er basert på en faglig utredning utført av en arbeidsgruppe tilknyttet Bergensprogrammet. Forslaget er fremmet for Samferdselsdepartementet gjennom Bergens kommunes og Hordaland fylkeskommunes felles brev av 13. april 2016. I brevet anmodes det om utarbeiding av lokal takstforskrift som hjemmelsgrunnlag for en femdobling av bompengesatsene i bomringen i Bergen ved varsel om høy luftforurensning med sannsynlig varighet på to dager eller mer. Lokal takstforskrift forutsettes satt i kraft før vinteren 2016/2017.

1. Redegjørelse for det lokale forslaget

Formålsbetraktninger

Hjemmel for tiltak av denne art vil være veglovens § 27 annet ledd. I forarbeidene til denne bestemmelsen, Prp. 81 L (2011-2012), uttales det at i tillegg til vilkåret om overskridelse av grenseverdiene for forurensning etter forurensningsforskriften, vil det være et overordnet krav at tiltaket vil ha effekt på forurensningen. Samtidig pekes det på at økte bompengesatser som virkemiddel vil være et mykere tiltak enn forbud mot trafikk, slik vegtrafikkloven hjemler.

I henholdsvis 2010 og 2016 ble det gjennomført perioder med datokjøring i Bergen. Ordningen innebar at det enkelte kjøretøy bare kunne benyttes annenhver dag. Datokjøringen i 2016 medførte gjennomsnittlig ca. 15-20% redusert trafikkmengde over døgnet totalt.

Postadresse
Statens vegvesen
Vegdirektoratet
Postboks 8142 Dep
0033 OSLO

Telefon: 02030
firmapost@vegvesen.no
Org.nr: 971032081

Kontoradresse
Brynsengfare 6A
0667 OSLO

Fakturaadresse
Statens vegvesen
Landsdekkende regnskap
9815 Vadsø

TØI har på oppdrag fra Bergen kommune evaluert datokjøringen som ble gjennomført i 2010, og anbefaler i sin analyse at det ikke vil være hensiktsmessig å sette i verk et bredt spekter av virkemidler i en akuttsituasjon. Forhøyede takster i bomringer/køprisingssystem er i denne sammenheng framhevet som et egnet alternativ til datokjøring. TØI framhever betydningen av økte takster, og mener at andre tiltak ikke bør inngå i beredskapsplaner for håndtering av akuttsituasjoner.

Erfaringene fra datokjøringen er framhevet som positive. Ordningen anses likevel krevende å håndheve og administrere. Arbeidsgruppen under Bergensprogrammet påpeker at erfaringene fra datokjøringen tilsier at sterke virkemidler med formål å begrense biltrafikken er nødvendig for å lykkes med strakstiltak på dager med høy luftforurensning. En viser i så måte til fagutredninger som underbygger dette, og påpeker at en *«kraftig økning av bompengetakster kan være å foretrekke framfor kjøreforbud som datokjøring og/eller forbud mot kjøring med enkelte typer kjøretøy.»*

Formålet med takstøkning er trafikkreduksjon gjennom avvisningseffekt. Forventninger om effekter av ulike takstnivåer vil derfor være styrende for hvilket takstnivå som bør gjennomføres for Bergensringen. Arbeidsgruppen under Bergensprogrammet har gjennomført modellberegninger ved bruk av Regional Transportmodell (RTM) for å gjøre kvalifiserte vurderinger av hvilken trafikkeffekt økt takstnivå forventes å ha. RTM-beregningene har gitt følgende prognoser for forventet trafikkreduksjon:

Takstnivå	Beregnet trafikkreduksjon
Tredobling av gjeldende takster	23%
Femdobling av gjeldende takster	43%
Flat takst hele dagen, kr 250	60%

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

- Tiltaket bør gi trafikkreduksjon i et omfang som gir sannsynlighet for å unngå overskridelse av grenseverdiene for luftforurensning. Tidligere analyser tilsier et behov på 35% reduksjon.
- Systemet skal være enkelt. Dette innebærer lite fleksibilitet. Takstnivå som settes må derfor gi stor/tilstrekkelig effekt.

Inndekning av tiltak vedrørende kollektivtransport

I det lokale forslaget redegjøres det for at Statens vegvesen tidligere har vurdert risikoen for mindreinntekt/merkostnad som en konsekvens av økte takster og redusert trafikk gjennom bomringen. Det er gjort beregninger for de økonomiske konsekvenser ved en trafikkavvisning som er henholdsvis lavere enn prognosene, lik prognosene og høyere enn prognosene for ulike takstnivåer. Netto bompengerinntekt ved femdobbelte takstnivå samt en prognose på 40% trafikkavvisning vil være anslagsvis 4 mill. kr høyere pr. døgn enn i en normalsituasjon. For at tiltaket skal gi mindreinntekt med dette takstnivået, må trafikkavvisningen være ca. 80%, dvs. dobbelt trafikkavvisning i forhold til hva RTM-prognosene tilsier. Analysen indikerer dermed at det er lite sannsynlig at

bompenginntekten reduseres så mye at bompengeselskapet påføres økonomisk tap som følge av innføring av beredskapstakster.

De lokale vedtakene om forhøyede bompengetakster inkluderer forslag om gratis kollektivtransport på de dager takstforhøyelsen praktiseres, og merinntekt fra bompengeringen foreslås benyttet til dekning av Hordaland fylkeskommunes inntektstap i form av bortfalte billettinntekter. Likeledes foreslås innsetting av økt transportkapasitet på de aktuelle dager, og at kostnadene forbundet med dette dekkes av bompengemidler. Bruk av merinntekten som kompensasjon for uteblitt inntekt og pådratt kostnad framheves i kommunens og fylkeskommunens framlegg for Samferdselsdepartementet som en økonomisk forutsetning for tiltaket.

Unntaksordninger

Unntaksordninger i forhold til omsøkte tiltak vil kunne tenkes i forhold til nyttetransport og for trafikantgrupper som på sosialt grunnlag får særskilte ulemper som følge av tiltaket. I sin saksutredning for tiltaket uttaler Bergen kommune i denne sammenheng:

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

Et annet forhold som tradisjonelt får mye oppmerksomhet ved denne typen tiltak er antakelsen om at tiltaket slår sosialt skjevt ut. Dette tremaet ble grundig vurdert i forbindelse med utredningene om køprising 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.»

Arbeidsgruppen under Bergensprogrammet uttaler seg på tilsvarende måte, og tilføyer:

«Den ønskede effekten av tiltaket er å redusere biltrafikken gjennom økte priser. Det er et faktum at dette i mindre grad virker på personer med høy inntekt, og tiltaket kan derfor sies å ha en uønsket sosial effekt. Det må samtidig understrekes at dette er tiltak som kun skal benyttes på dager med fare for helseskadelig luft, og som et alternativ til datokjøring. Tiltaket er mindre inngripende enn forbud som datokjøring, det gir mulighet for å kjøre for de som har nødvendige ærender, det går ikke spesielt hardt utover barnefamilier eller lavinntektsgrupper, og det har en rekke fordeler knyttet til iverksetting og kontroll etc.»

2. Vegdirektoratets merknader.

Prinsippet

På grunnlag av en samlet vurdering tilrår arbeidsgruppen under Bergensprogrammet at det vedtas en femdobling av gjeldende takster på dager med fare for høy luftforurensning. Vegdirektoratet finner for sin del at tiltaket etter alt å dømme vil være formålstjenlig og mindre inngripende enn kjøreforbud etter vegtrafikkloven. På grunnlag av de vurderinger og konklusjoner som ligger til grunn for arbeidsgruppens anbefaling finner Vegdirektoratet således prinsipielt å kunne slutte seg til tilrådingen.

Kostnadsdekning

Midlertidige tidsdifferensierte bompengesatser har hjemmel i veglovens § 27 annet ledd, og hensynet bak omsøkte tiltak tilsier at tiltaket lovlig vil kunne hjemles i denne bestemmelsen. Bompengefinansiering av kostnadene som tiltaket medfører må imidlertid vurderes i forhold til brukshjemmelen for bompengemidler i § 27 første ledd. Det heter her at: *«Bompengane kan nyttast til alle tiltak som denne lova gir heimel for.»*

Vegloven hjemler generelt ikke kollektivtransport, men åpner likevel for dette for så vidt gjelder investering i infrastruktur for kollektivtransport. Etter en tilføyelse til veglovens § 27 første ledd i 2008 kan bompenger likeledes benyttes til drift av kollektivtransport når denne inngår *«som en del av ein plan om eit heilskapleg og samordna transportsystem i eit byområde.»* I uttrykket «heilskapleg og samordna transportsystem» anser Vegdirektoratet at det må innfortolkes et krav om forbedring av transportsystemet i et byområde før et tiltak kan anses omfattet av veglovens hjemmel for bruk av bompengemidler. Innsetting av ekstrakapasitet for økt og forbedret kollektivtilbud til trafikantene på de dager omsøkte tiltak settes i verk, antas å oppfylle brukshjemmelens krav i så måte.

Gjennomført dialog med lokale myndigheter i saken har avdekket at kostnadsdekning ved hjelp av bompengemidler er en forutsetning for forslaget som er fremmet. Det er bekreftet fra lokalt hold at en med kostnadsdekning ikke bare mener kostnader forbundet med kapasitetsøkning, men også kompensasjon for bortfalte billettinntekter som følge av gratis kollektivtransport på de aktuelle dager.

Vegdirektoratet finner grunn til å skille mellom bortfalte inntekter og pådratte ekstrakostnader, i det kun kostnader i tilknytning til kapasitetsøkning synes å oppfylle veglovens krav om at tiltak må innebære en forbedring av et transportsystem før kostnadene ved tiltaket kan dekkes av bompengemidler. Gratis kollektivtransport vil som et publikumsrettet tiltak kunne gi økt aksept for de økte bompengesatser, men innebærer ikke den forbedring av transportsystemet som veglovens brukshjemmel krever.

I tilknytning til utvidelsen av veglovens brukshjemmel i 2008 uttaler Samferdselsdepartementet i Ot.prp. (2007–2008):

«Ei utviding av bruksområdet for bompengar til også å omfatte driftstiltak for kollektivtrafikk, kan på lengre sikt gi innsparingar i form av relativt sett lågare kostnader til vedlikehald av vegnettet der det skjer ei eventuell nedgang/fordeling av trafikk, og gjennom ei forskyving av behovet for ny vegkapasitet. Dei som brukar

vegnettet kan få auka nytte ved betre framkomst og føreseieleg køyretid. Dette gjeld både persontransport og næringstransport. Vegbrukarane får samstundes ei betre alternativ transportmogelegheit gjennom eit betre kollektivtilbod.»

Forutsetningen om forbedring og innsparing på sikt, slik det her uttrykkes, synes ikke oppfylt ved gratis kollektivtransport. At omsøkte tiltak formentlig vil medføre merinntekt, vil i denne sammenheng være irrelevant. Det vil således være ansvarlig myndighet for kollektivtransporten som må håndtere inntektsbortfallet.

Avgrensning

Bruk av bompengemidler til kostnadsdekning for økt kapasitetsinnsats vil i prinsippet ikke være begrenset til merinntekten som omsøkte tiltak genererer. Dersom et tiltak omfattes av brukshjemmelen, vil dekningsgrunnlaget ikke være begrenset til merinntekt. Vegdirektoratet understreker imidlertid at kollektivtransport er et fylkeskommunalt ansvar, og at kostnadsdekning ved hjelp av bompengemidler vil måtte anses om et ekstraordinært tilskudd. Fra Vegdirektoratets side tilrås derfor at bruk av bompengemidler til kostnadsdekning av tiltak for forbedret og økt kollektivtransport begrenses til merinntekten, og at eventuelle ytterligere kostnader dekkes av fylkeskommunen som ansvarlig myndighet.

Unntaksordninger

Forhøyelse av gjeldende bompengetakster gjelder ny prissetting for allerede betalende trafikanter, og bør formentlig ikke innebære at trafikantgrupper som i dag er fritatt fra betalingsplikt for passeringssavgift skal omfattes av omsøkte tiltak. Det antas således å være i samsvar med intensjonen at trafikantgrupper som omfattes av fritaksgrunner anført i gjeldende Takstretningslinjer pkt. 4 vil være uberørt av tiltaket. Eventuelle endringer av vilkårene for disse trafikantgrupper forutsettes gjennomført på annen måte enn ved de trafikkreduserende tiltak det i denne sammenheng legges opp til.

Vegdirektoratet har for øvrig ikke grunnlag for å imøtegå de vurderinger som en i disse sammenhenger har gjort lokalt, og vil på denne bakgrunn tilrå at det ikke innføres unntaksordninger for næringstransport, og at det heller ikke gis fritak på sosialt grunnlag. Evaluering av ordningen etter at den i noen grad har vært utprøvd i praksis vil være avgjørende for om det likevel skal innføres unntaksordning for enkelte trafikantgrupper. I utkast til lokal takstforskrift er det inntatt hjemmel for en etterfølgende endring på dette punkt dersom praktisk erfaring med ordningen tilsier behov for dette.

Kostnadskvantifisering

Hjemmelsgrunnlaget for kostnadsdekning av bompengemidler beror på en juridisk vurdering, og i så måte vil omfanget av de aktuelle kostnader være irrelevant. Det synes imidlertid av andre grunner interessant å avklare de kostnadsmessige følger av omsøkte tiltak. Dette er tatt opp i vår dialog med de lokale myndigheter som i denne sammenheng har innrapportert følgende:

«Femdobling av bompengetakstar saman med gratis kollektivtransport som virkemiddel for å redusere biltrafikken som tiltak for betring av luftkvaliteten vil medføre økt etterspørsel etter kollektivreiser i Bergensområdet. Det er vanskelig å talfeste eksakt kva dei økonomiske konsekvensane vil være, da det er usikkert i kor

stort omfang vi må styrke kapasiteten i eksisterende kollektivtilbud samt kor mange kundar som vil nytte seg av gratis transport. Men under føresetnad av at alle kundar som i dag reiser med buss/bane i Bergensområdet vil nyttte gratis transport samt at vi må styrke eksisterende kollektivtilbud med eit stort omfang ekstra busser får ein følgande:

	Pr. dag – MNOK
Berekna inntektstap Bergensområdet	2,25
Berekna kostnader ekstra bussproduksjon	0,75
Totalt	3,0

Det er viktig å presisere at kompensasjon for inntektstap i Bergensområdet ikkje gir forteneste til Hordaland fylkeskommune, men reduserer kostnaden med tilbodet og tenesta.»

I henhold til våre vurderinger ovenfor, synes kostnadsdekning ved hjelp av bompengemidler å måtte begrenses til kostnader ved ekstra bussproduksjon, beregnet til 0,75 MNOK pr. dag. Kostnader ved tapte inntekter som følge av gratis kollektivtransport, beregnet til 2,25 MNOK pr. dag, faller utenfor veglovens brukshjemmel som et rent subsidieringstiltak av kollektivtransporten uten forbedringseffekt.

Oppfølging og anbefaling

Vegdirektoratet vil ved oppfølging av saken påse at tiltaket har effekt på forurensningen i Bergen, slik Prp. 81 L (2011–2012) oppstiller som en forutsetning for innføring av forhøyede bompengetakster etter veglovens § 27 annet ledd, jfr. side 1 «Formålsbetraktninger». Som omtalt ovenfor vil oppfølging likeledes kunne avdekke behov for eventuelle unntaksordninger. Utfallet av vår oppfølging vil bli meddelt Samferdselsdepartementet.

Under henvisning til ovenstående samt vedlagte forslag til lokal takstforskrift for Bergen, tilrår Vegdirektoratet at forskriften vedtas, og at det således tillates bruk av midlertidige tidsdifferensierte bompengetakster i bomringen i Bergen på nærmere bestemte vilkår.

Styring og strategistaben
Med hilsen

Sigurd O. Olsen
fung. Direktør

Bekken Jon–Terje

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevne signaturer.

Vedlegg: 1

Kopi

Bergen kommune – Byrådsavd. for byutvikling, Postboks 7700, 5020 BERGEN

Hordaland fylkeskommune, Postboks 7900, 5020 BERGEN

Vegdirektoratets forslag til lokal takstforskrift vedrørende midlertidig tidsdifferensiert takstsystem i bomringen i Bergen.

Lokal takstforskrift vedrørende forhøyede bompengetakster i Bergen er fastsatt av Samferdselsdepartementet med hjemmel i vegloven § 27 annet ledd. Forskriften er permanent, og hjemler tiltak ved fremtidige tilfeller av høy luftforurensning i Bergen.

1. Formålet med denne forskrift er å redusere luftforurensningen i Bergen ved bruk av forhøyede bompengesatser som et trafikkreduserende tiltak.
2. Midlertidige forhøyede bompengetakster kan vedtas av Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune når grenseverdiene etter forurensningsforskriften § 7-6 er overskredet eller ved fare for slik overskridelse med antatt varighet på to dager eller mer.
3. De forhøyede bompengetakstene utgjør fem ganger ordinær bompengetakst, og vil som et midlertidig tiltak kunne benyttes i korte perioder. Økt bompengebetaling skal inntektsføres av bompengeselskapet.
4. Bompengemidler kan benyttes til dekning av kostnader til tiltak vedrørende økt eller forbedret kollektivtransport i perioder med forhøyede bompengetakster. Kostnadsdekning utredes av bompengeselskapet opp til merinntekten som tiltaket har generert.
5. Forskriften omfatter alle trafikantgrupper med unntak av trafikanter som er gitt fritak fra bompengebetaling i henhold til Takstretningslinjene. Eventuelle andre unntaksordninger vil senere kunne vedtas av departementet dersom erfaring med ordningen gir grunnlag for det.