

Bergensprogrammet for transport, byutvikling og miljø,
trafikanbetaling som grunnlag for effektiv
og miljøvennlig transport i Bergen.

Sjefingeniør Marit Sørstrøm
Kommunalavdeling Byutvikling
Bergen kommune.

1.0 Innledning

Gjeldende bompengavtaler om utbygging av ATjenlig vegnett i Bergen varer fram til 1.1.2002. Etter den tid finnes ingen samlet formulert transportpolitikk for Bergen. Ved behandling av kommuneplan i 1996, vedtok bystyret i Bergen at det innen år 2000 skulle utformes en ny langsiktig transportpolitikk for Bergen, "Bergensprogrammet for transport, byutvikling og miljø". Denne skulle finansieres ved at ordningen med trafikantbetaling opprettholdes kombinert med finansiering over de statlige budsjetter.

På denne bakgrunn Bergensprogrammet lansert med disse retningslinjer:

- X skal legges til grunn for Nasjonal Transportplan 2002-2011
- X omfatte de totale transportoppgavene i kommunen med framdrift og finansielle løsninger
- X legge vekt på god og miljøvennlig betjening av bysamfunnets transportbehov
- X utarbeides i samarbeid med fylkeskommunen, fylkesmannen og vegkontoret.
- X ønsker ny avtale med staten om fortsatt trafikantbetaling, og vegprising skal vurderes.
- X ny bompengoordning skal utformes slik at flere betaler.

2.0 Kombinasjonsløsning for finansiering.

I Kommuneplan for Bergen 1996-2007 (2015) slås fast at det behøves innsats over et bredt register av tiltak for å løse byens transportoppgaver. Et behov som svarer på definisjonen i bystyrevedtaket om Ade totale transportoppgaver, ble vist å koste ca. 11 milliarder kroner, fordelt på investering og drift, der finansiering antas å være en kombinasjon av følgende ressurser:

- X samferdselsmidler over statlige budsjett
- X kommunale og fylkeskommunale midler
- X inntekter fra trafikantbetaling fra vegtrafikken
- X ekstra statlige midler til delfiansiering av bane og drift kollektivtrafikk.

I tillegg ble det foreslått å legge et ekstra tillegg på bussbilletten som skulle øremerkes til forbedringer av det kollektive transporttilbudet. Det ble videre antatt 60 % lokale bidrag og 40 % statlig.

3.0 Bergensprogrammet to hovedelement: kollektivsatsing og trafikantbetaling

Svaret på de transportpolitiske utfordringer Bergen står overfor, er å finne i sammenhengen mellom flere samvirkende virkemidler. Hovedgrepet for den transport- og arealpolitikk som Bergensprogrammet legger til grunn baserer seg på en kombinasjon av følgende to hovedelementer:

- X kollektivsatsing, sammen med
- X trafikantbetaling som demper den bilbaserte mobiliteten i utsatte områder og som finansieringskilde

I tillegg må følgende elementer samordnes med de to hovedelementene:

- X trafikkdempende parkeringspolitikk,
- X byutvikling som legger til rette for dempet vekst i transportbehov og god kollektivbetjening
- X utbygging av manglende ledd i overordnet veinett

Jeg skal i det følgende beskrive våre forslag og funn som gjelder trafikantbetalingen, og avslutningsvis angi status fra den politiske prosessen så langt.

4.0 Trafikantbetaling for finansiering og mer optimal bruk av transportsystemet

4.1 Formål

Formålet med trafikantbetaling i Bergen er:

- X Finansiering både av investering i transportsystemet, drift og avbøtende tiltak på miljøsidan.
- X Transporteffektivitet ved å dempe trafikketerspørselen og påvirke fordeling mellom transportformer. Formålet er å få en best mulig avvikling av trafikken med minst mulig tidstap for trafikantene. Gjennom en kooptimalisering vil det også gis riktigere signaler om behovet for å investere i kapasitetsutvidelser i transportsystemet.
- X Miljøforbedring gjennom å dempe trafikketerspørselen og de trafikkskape miljølempene i belastede

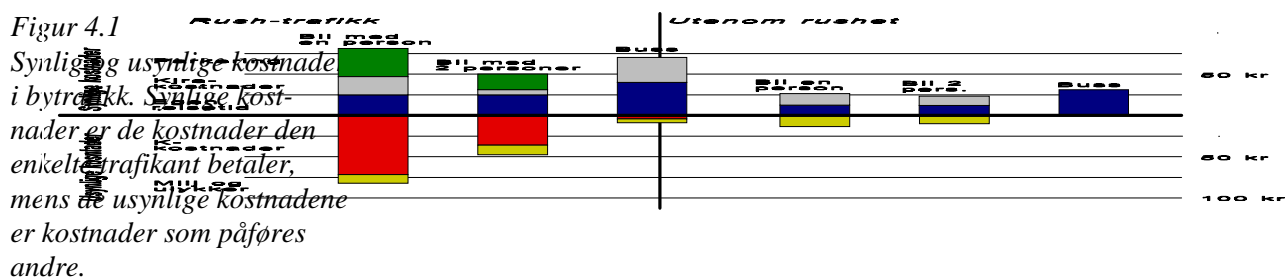
områder.

Bompenger kan i dag innføres med hjemmel i vegloven. Formålet med bompenger er å finansiere investeringer i ny infrastruktur. Dette skal godkjennes av sentrale myndigheter, men betinger lokalt initiativ og lokal enighet. Dette gjelder både for enkeltprosjekt og for Apakker³ av den type som er inngått i Bergen, Trondheim, Oslo, Kristiansand og i forslag for Nord-Jæren.

4.2 Bompenger og vegprising

Mens formålet med bompenger i hovedsak er avgrenset til rent finansieringsformål, har vegprising et bredere siktemål som miljøpolitisk og trafikkeffektiviserende virkemiddel. Bakgrunnen for vegprising ligger i at de kostnader som hver enkelt trafikant opplever og som påvirker reiseadferden, er lavere enn de fulle samfunnsøkonomiske kostnader som påføres andre i bytrafikken i form av kø, forsinkelser, helse- og miljøplager. Vegprising innebærer dermed en riktigere prising av trafikken og en mer optimal bruk av transportsystemet ved at trafikantenes valg av reisetidspunkt, reiserute og transportmiddel gjøres ut fra kunnskap om de reelle samfunnsmessige kostnadene.

Kø- og miljøproblemene i trafikken varierer med tid og sted, avhengig av trafikkbelastning og omgivelsenes sårbarhet. Kjøring i lavtrafikkperioder og i områder der det ikke bor folk koster ikke stort mer enn slitasje og trafikantenes egne tids- og kjørekostnader. I rushperiodene og i sentrale byområder kan derimot de kostnadene en bil påfører den øvrige trafikken være tre til syv ganger større enn kostnadene for den enkelte bilist. Riktig prising av trafikken innebærer derfor både tidsdifferensiering og avgift på de mest belastede delene av transportsystemet.



Selv om dagens bompengering i Bergen er plassert for å få mest mulig inntekter, har den også et potensiale som miljøpolitisk virkemiddel ettersom innkrevingen skjer i området der de trafikkskapt miljø- og framkommelighetsproblemene er størst. Det betinger imidlertid et høyere takstnivå enn dagens fem kroner, og varierende satser over døgnet. Det er fra sentralt hold åpnet for og oppfordret til at bompengetakster kan tidsdifferenseres når trafikken varierer over tid, dersom en lokalt ønsker det - forutsatt at tidsdifferensiering ikke gir lavere inntekter enn avtalt. Dette er grunnen staten tillater tidsdifferensierte takster i Trondheim.

Det foreligger ikke lovhjemmel for vegprising. Det er imidlertid klare ønsker fra sentrale planmyndigheter om at vegprising bør innføres. Samferdselsdepartementet utreder nå forslag til lovhjemmel og andre rammebetingelser og retningslinjer for innføring av vegprising. En proposisjon om dette vil foreligge i løpet av 1999, og vil avklare en lovhjemmel før Bergensprogrammet iverksettes.

4.3 Vurderte betalingssystem i Bergen

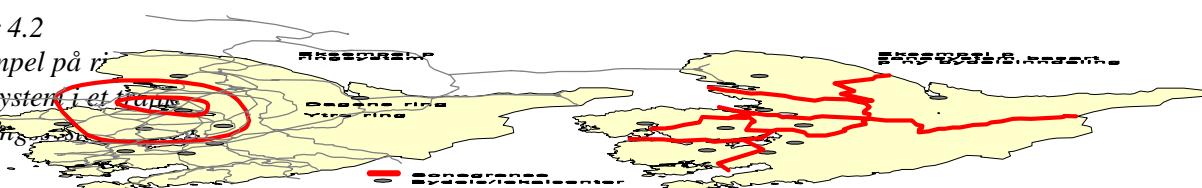
Avgrensning av alternativ

Det kan utformes en rekke ulike trafikantbetalingssystemer med ulike kombinasjoner av takstnivå, tidsdifferensiering og plassering av betalingspunkter innenfor byområdet. Ulike kombinasjonsmuligheter er vurdert i forhold til de intensjoner som er nedfelt i sentrale og lokale politiske dokument, og følgende tre hovedalternativer er vurdert i Bergen:

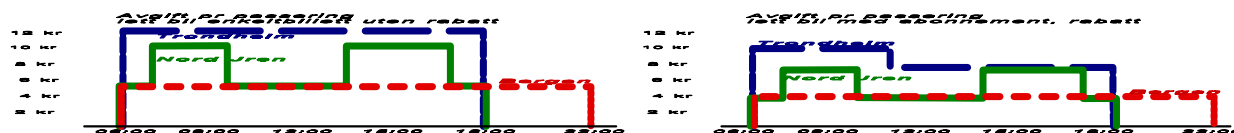
- X En ring ved sentrum som i dag
- X To ringer
- X Sonesystem

Figur 4.2

Eksempel på ringer
sonesystem i et
betalt



Tidsdifferensiering er lagt til grunn i beregningene, med en normaltakst på 10 kr og 20 kr i rushet. Det er videre forutsatt en Atimesregel³ hvor trafikanten kun belastes for en passering av betalingssnitt pr time. Dette er tilsvarende ordning som i Trondheim. Det er forutsatt at innkrevningstiden er den samme som i dag, dvs. fra klokken 0600 til 2200, ca. 250 dager i året og at det betales kun en veg i innkrevingspunktene.



Figur 4.3

Takstprofiler med og uten
rabatt i bomsystemene i
Trondheim, Bergen og
forslaget på Nord-Jæren.

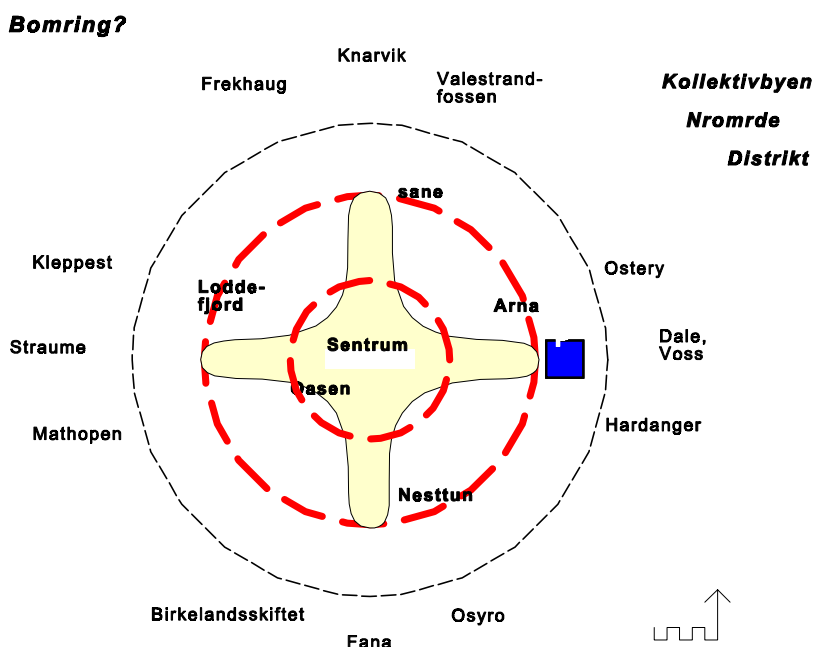
Det er forutsatt elektronisk avgiftsinnkreving med meget høy kapasitet slik at trafikanten kan kjøre gjennom innkrevpunktet med normal hastighet. Med bakgrunn i krav til funksjonalitet, dagens tekniske muligheter og behovet for fleksible og effektive løsninger, ble følgende anbefalinger gitt:

- X Hovedbetalingsmåten skal være elektronisk avgiftsinnkreving, basert på norske standarder, både teknisk og i forhold til personvern
- X Trafikantbetalingen baseres på bruk av sentralkonto og for- og etterskuddsvis betaling.
- X Trafikanten betaler for hver passering.
- X Trafikanten skal alltid kunne betale manuelt, til automat eller betjent
- X En trafikant som av ulike grunner ikke kan betale i et innkrevpunkt skal ha mulighet til å gjøre opp for seg i etterhånd uten vesentlige ulemper eller ekstrakostnader.
- X Utrustning for manuell betaling bør kunne benyttes til å innføre tidsdifferensierte takster og timesregelen, og tilpasses høye (tunge) kjøretøy.
- X Innkrevpunktene bør i størst mulig grad utformes som ubetjente stasjoner, tilsvarende som i Trondheim
- X Innkreving av avgift for bruk av vegnettet skal enkelt kunne integreres med andre typer transporttjenester, f.eks parkering.

Ringsystemet

Plassering av betalingsringer inngår i en samlet transportstrategi som vist i kapittel 3 hvor kollektivtilbud, parkeringspolitikk med APark and ride og plassering av bomringene sees i sammenheng. Det innebærer at i et ringsystem med to ringer, legges den ytterste ringen slik at den trafikk som avvises på grunn av avgifter får en alternativ transportmåte gjennom et godt kollektivtilbud. På den måten opprettholdes mobilitet på de relasjoner som blir avgiftsbelagt. Den ytre ringen er derfor plassert innenfor kollektivknutepunktene.

Figur 4.4
Forenklet byskjema med avgrensning av tre områder der kollektivtrafikken vil ha ulik funksjon og med prinsipielle plasseringer av bomringer.



Dagens bompengering i Bergen er lagt der den ligger nettopp for å fange opp mest mulig trafikk på enklest mulig måte. Dersom ringen også skal brukes til å styre gjennomgangstrafikk utenom sentrum, bør den legges slik at den stimulerer til vegvalg utenom det innerste sentrum. Det betyr at man som alternativ til dagens ring, burde legge en trangere ring slik at trafikk i Fløyfjellstunnelen og Nygårdshøydetunnelen ikke avgiftsbelegges.

Generelt vil en indre ring regulere trafikketterspørselen inn mot sentrum. Ettersom det er rushtrafikken som er mest problematisk, vil en tidsdifferensiering av satsene være tjenlig. I sentrum er også parkering et effektivt virkemiddel, der begrenset langtidsparkering demper rushtidsvolumet. Det kan derfor være aktuelt å vurdere om betalingen og tidsdifferensieringen i en indre ring kan kombineres med parkeringsavgifter.

Det er ønskelig med betalingsring lengre ute i byområdet, fordi:

X trafikkpresset i Bergen gjelder ikke bare helt inn mot sentrum.

X avgift inn til sentrum kan gi uønskede konkurranseforhold for sentrum

X ring rundt sentrum alene kan vri trafikken til lengre turer mot andre områder, med økt transportarbeid som resultat

X en større andel av trafikantene bør bidra i trafikantbetalingen

Det ble ikke foreslått betalingsring langt ute i byområdet, i ytterområdet mot nabokommunene. Sett i forhold til kollektivtrafikkens noe mer avgrensede rolle i ytterområdene, mer spredte reisemål og noe mindre avviklings- og miljøproblemer, vil en betalingsring langt ute i bystrukturen bare ha fiskale effekter. Dersom det i en avtale med nabokommunene blir foreslått et finansieringsopplegg med bompenger for f.eks E39 eller andre veger med regionale funksjoner, kan det i så fall etableres betalingspunkter for disse vegene.

Sonesystem

Mens ringsystemet i hovedsak fanger opp sentrumsrettet, radiell trafikk og belaster denne trafikken spesielt, er intensjonene med sonesystemet at:

- flest mulig betaler

- ingen byområder skal rammes spesielt.

Det finnes en rekke geografiske inndelinger som kan danne utgangspunkt for en soneinndeling. I forbindelse med ny bydelsorganisering i Bergen, er ulike inndelinger vurdert.. Blant de viktige kriterier var bl.a kommunikasjonsforhold og en inndeling der hver av bydelene har ett eller flere naturlige hovedserviceknutepunkt, med både offentlige og kommersielle tjenester.

Bystyret har i sin behandling vedtatt en inndeling i åtte bydeler. I forhold til et trafikantbetalingssystem er det ikke sikkert at disse grensene vil være ideelle, og i praksis må sonegrenser vurderes langt nøyer med hensyn på service, skole og andre faktorer i byområdet. Til sammenligning har det foreslåtte systemet for Nord-Jæren 5 soner, og det opprinnelige forslaget i Trondheim 9 soner, redusert til 5 soner etter den politiske behandlingen.

4.4 Trafikale effekter

Transportmodellen for Bergen er benyttet for å teste de trafikale effektene av de tre betalingsalternativene med 2015 som referanseår. I tillegg er det gjort beregninger av to basisalternativ:

X Basis 1997: dagens system med økt sats fra 5 til 10 kr

X Basis 2015: framtidig trafikk uten trafikantbetaling

X En ring, lik dagens ring

X To ringer, dagens pluss en i ytre bydeler

X Sonesystem med åtte soner

I alle beregninger er det forutsatt at vedtatte prosjekter er ferdigstilt, bl.a ny veg Hop-Midttun, og ferdigstillelse

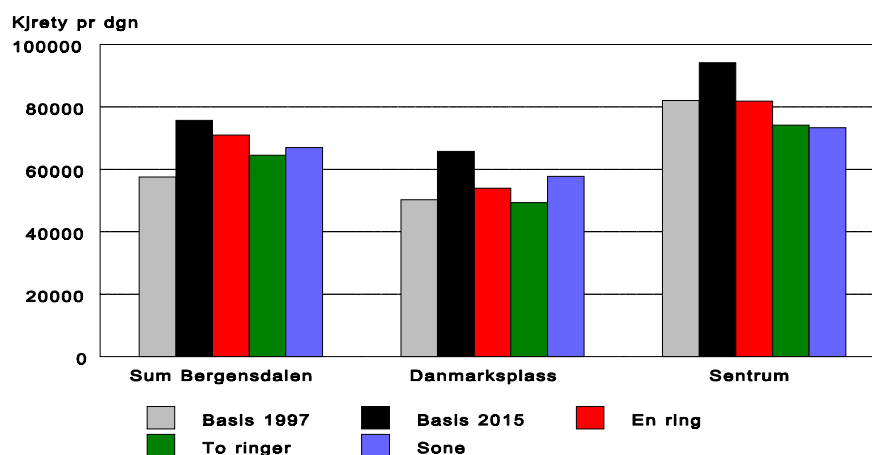
av Vestre Innfartsåre. Det er videre forutsatt et oppgradert kollektivsystem i forhold til i dag, med økte frekvenser og etablering av stamruter, slik det er beskrevet i nytt kollektivsystem for Bergen (99).

En hovedutfordring er betydelig trafikkvekst i Bergen fram til 2015 med sammenbrudd i vegnettet i sør dersom det ikke iverksettes tiltak. Trafikantbetaling i form av en eller flere ringer, eller basert på et sonesystem, vil påvirke transportomfanget, om enn i begrenset grad. Bruk av høyere takster i rushperiodene medvirker til at effekten er best i de perioder av døgnet problemene er størst.

Oppsummeringsvis vil trafikantbetaling bidra til:

- X reduksjon av veksten i trafikkarbeidet (kjt-km) i hele byområdet på 25 prosent, eller dempe veksten til 20 prosent i forhold til i dag.
- X halvert vekst i trafikken i sør-vest; over Søreide og gjennom Bergensdalen.
- X å dempe trafikkmengden til dagens nivå over Danmarks plass
- X å dempe veksten på Flyplassvegen
- X å stabilisere trafikkmengden til sentrum på dagens nivå, eller redusere denne.

Figur 4.5
Trafikk i særlig belastede områder, dagens trafikk og uten og med trafikantbetaling i 2015



Det totale transportarbeidet i byområdet er i dag om lag 3,9 mill kjøretøykilometer pr døgn. Fram til år 2015 er dette beregnet å øke til om lag 5 mill, eller en økning på 30 til 40 prosent uten at andre tiltak settes inn, og forutsatt at bompengene på det tidspunkt er avvirket. Trafikantbetaling vil påvirke denne økningen, og kan dempe veksten til ca 20 prosent.

Effektene er ulikt i de forskjellige deler av byen. Trafikantbetalingen evner å redusere trafikk mer på svært belastede lenker enn gjennomsnittet for byen. Et system med to ringer er mest effektivt og halverer trafikkveksten i Bergensdalen og holder trafikken på dagens nivå over Danmarks plass. Dette kan gi betydelige miljøgevinster i form av bedre luftkvalitet i sentrale områder.

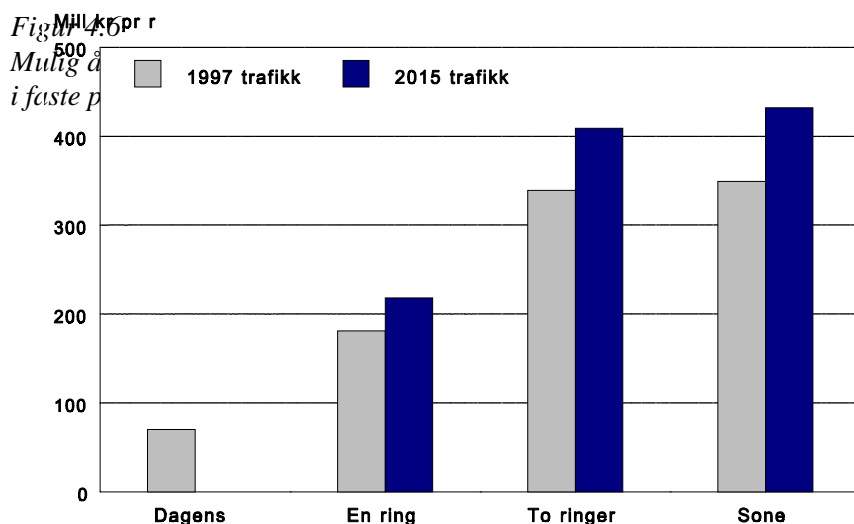
Sentrum er kommunens mest trafikkbelastede område. Frem til år 2015 er det beregnet at den totale reiseaktiviteten med bil til sentrum vil øke. I stedet for 15 prosent beregnet vekst, kan trafikantbetalingen redusere trafikkpresset på sentrum med ti prosent i forhold til i dag. For å opprettholde tilgjengeligheten til sentrum er det viktig at dette blir fulgt opp med et kapasitetssterkt kollektivtilbud. Dersom all dempingen av sentrumstrafikken skal overtas med kollektivtransporten, innebærer det mellom 15 og 30 prosent vekst i kollektivtrafikken. Noe av denne trafikken vil nok også være gang- og sykkeltrafikk og noe flere bilpassasjerer.

Innføring av trafikantbetaling vil føre til at trafikantene i noen grad endrer sine reisemål. En del reisehensikter er lite påvirkelig for trafikantbetaling, f.eks. arbeids- og skolareiser. Andre derimot er svært påvirkelig, som handle- og fritidsreiser. Med et sonesystem vil det bli flere korte turer, fordi kostnadene for å reise lengre, uansett retning, har økt. I et system med en eller to ringer er det ikke den samme sammenhengen, fordi et ringsystem i hovedsak belaster reiser i retning sentrum, mens man fremdeles kan reise uten trafikantbetaling i ytre bydeler.

Mens trafikkhastigheten reduseres uten tiltak, vil trafikantbetalingen langt på vei oppveie dette med bedre framkommelighet i vegnettet.

4.5 Inntekter, lokalt finansieringsgrunnlag

Ved beregning av mulige inntekter fra et betalingssystem er det tatt utgangspunkt i dagens trafikkmengder. Dette er gjort for å ikke beregne inntektene for høyt. Det er samtidig gjort beregninger av hva systemene kan gi av inntekter i 2015, slik at spennvidden kan vurderes. Alle systemer vil ha inntekter som overstiger det vi i dag tar inn med dagens system.



Med dagens trafikkgrunnlag, og disse forutsetningene, vil bruttoinntektene variere fra 180 til ca 360 millioner kroner årlig, avhengig av alternativ. Inntektene vil stige jevnt med trafikkutviklingen, og en kan totalt ta inn i størrelsesorden mellom 4 og 8 mrd. kroner over 20 år, dersom en forutsetter en jevn økning i trafikken. Dagens system, med 5 kroner, tar inn ca 70 mill kroner brutto årlig. Det må understrekes at dette er et regneeksempel.

Kostnaden til investering og drift av et innkrevningssystem er nærmere beskrevet i en egen utredning. Investeringskostnadene er knyttet til anlegg, elektroniske brikker, antenner, sentral etc., og driftskostnader omfatter lønnskostnader, servicekostnader og eventuell avskrivning. Disponible inntekter, i åpningsåret er sammenfattet i tabellen nedenfor.

| Alternativ | Bruttoinntekt | Driftskostnader | Nettoinntekt |
|------------|---------------|-----------------|--------------|
| En ring | 175 mill | 20 mill | 155 mill |
| To ringer | 335 mill | 25 mill | 310 mill |

| | | | |
|------|----------|---------|----------|
| Sone | 360 mill | 30 mill | 330 mill |
|------|----------|---------|----------|

Med trafikantbetaling vil en oppnå nettoinntekt på 200-300 mill kr årlig. Dette kan bidra til å finansiere viktige infrastrukturtiltak i vegnettet og tiltak for kollektivtrafikken ut fra en nettoinntekt på 200-300 mill kr. årlig, basert på dagens trafikknivå. I finansieringsdelen av Bergensprogrammet, ble det forutsatt 250 mill kr årlig som nettobidrag fra trafikantene.

5.0 Hvor står saken i dag?

I februar ble rapporten lagt fram, det ble besluttet å arrangere en høring, og en kortversjon av rapporten ble i de anledning sendt til alle bergensere. (Jeg har tatt med noen eksemplarer for interesserte.) Etter høringen ble saken på ny lagt fram for politikerne i kommune og fylkeskommunen som da skulle gi sine første utspill til staten som omhandler fratidig avtale om betaling i Bergen.

De beslutninger som ble gjort som gjelder betalingsystemet kan kort refereres på denne måten:

- X man vil kreve inn 200 mill.kr hvert år og benytte inntekter til investeringer
- X hovedintensjonen knyttes til å skaffe investeringsmidler, reguleringsformålet tones ned.
- X ingen egne rushtidssats, dette vurderes på nytt - senest i år 2005, bl.a. ut fra forbedringer av kollektivtilbudet
- X en periode på 10 år med rullering og rutiner for indeksregulering av takstene.
- X man anga noen prosjekt som skulle prioriteres på investeringssiden
- X vegprising ikke er aktuelt fordi nasjonal avklaring av lovhjemmel og forskrifter mangler.

Disse politiske beslutninger på lokalt nivå, er nå formidlet til sentrale myndigheter som nå iutformer Nasjonal Transportplan 2002-2011 (NTP) . Den første statlige oppfølging og tilbakemelding til byområdet vil skje ved høring av NTP høsten 1999- og våre politikere kan følge opp sine intensjoner overfor staten. Våren 2000 skal dette legges fram som en Stortingsmelding. Til slutt må den nye avtalen med staten behandles gjennom en egen proposisjon til Stortinget som gjelder Bergensprogrammet - dette forventes å skje våren 2001. Målet er at nye bompengestasjoner skal tas i bruk 1.1.2002.