

Høringsnotat

Bestemmelse om tidsdifferensiering av bompenger i vegloven § 27

1. Forslagets hovedinnhold	2
2. Bakgrunn.....	2
3. Forholdet til EØS-regelverket.....	2
4. Nærmere om forslaget.....	3
5. Merknader til lovtekst.....	4
5.1. Definisjon	4
5.2. Formål	4
5.3. Vilkår.....	4
5.4. Myndighet og overordnet saksgang.....	5
5.5. Praktisk gjennomføring av tiltaket	5
6. Administrative og økonomiske konsekvenser.....	6
7. Forslag til lovtekst	7

1. Forslagets hovedinnhold

Statens vegvesen sender med dette ut på høring et forslag til unntaksbestemmelse i vegloven § 27 annet ledd om tidsdifferensierte satser av bompenger. Bestemmelsen vil gi lokale myndigheter mulighet til å øke bompengetakstene i tilfeller med akutt luftforurensning i byområder uten et fremlegg for Stortinget.

2. Bakgrunn

Den senere tiden har man sett et økende antall tilfeller av svært høy luftforurensning i de større byene. På bakgrunn av dette har Samferdselsdepartementet hatt til vurdering spørsmålet om det kan innarbeides en unntaksbestemmelse i vegloven § 27. Bestemmelsen vil gi byene som har i drift bompengeneinnkreving i en bompengering mulighet til å fastsette midlertidige tidsdifferensierte (eller økte) satser i situasjoner der det oppstår helseskadelig forurensning.

Overskridelser av forurensningsforskriftens grenseverdier for svevestøv og nitrogendioksid (NO₂) er et helseproblem i en rekke norske byer. Forurensningsforskriften setter krav til maksimalt antall overskridelser i løpet av et år, i noen byer blir dette brutt allerede tidlig på året. Flere byer har særlige problemer med for høye nivåer av nitrogendioksid, noe man blant annet har sett i Oslo og Bergen vinteren 2010.

De siste årene har kombinasjonen av store mengder trafikk og en værtype med mye kulde uten vind gjort at forurenset luft legger seg som et lokk over byene. Forslaget om en unntaksbestemmelse for tidsdifferensiering av bompenger vil gi lokale myndigheter muligheten til å bruke etablerte bompengesystemer for å regulere trafikken når værforholdene skaper fare for høy luftforurensning.

3. Forholdet til EØS-regelverket

Samferdselsdepartementet har fastsatt forskrift om innkreving av bompenger i visse tilfeller av 24. november 1995, senest endret 11. januar 2002. Forskriften implementerer EU-direktiv 1999/62/EF. Forskriften omfatter oppkreving av bompenger fra motorvogner eller vogntog til bruk for godstransport på offentlig veg med tillatt totalvekt på 12 tonn eller mer.

Endringsdirektiv 2006/38/EF som ikke er implementert i Norge og revisjonsforslag som er til behandling i EU-systemet medfører ingen endring i Norges standpunkt om at bypakker omfattes av unntaket i art 9 nr 1 litra b – urban traffic charges, mens kjøprising omfattes av litra c – regulatory charges specifically designated to combat time and place related congestion.

Forslaget om innføring av tidsdifferensierte takster i større byområder i situasjoner med akutt forurensning berøres ikke av Eurovignettdirektivet. EØS-regelverket er dermed ikke til hinder for å kunne ta i bruk ikke-diskriminerende reguleringsavgifter lik tilleggsbestemmelsen som beskrives i dette høringsnotatet.

4. Nærmere om forslaget

Trafikkforurensningen i større byer kommer fra både riksveger, fylkesveger og kommunale veger. I følge forurensningsforskriften § 7-3 fjerde ledd annet punktum skal utslipp fra trafikk på veger ses under ett, uavhengig av hvem som eier vegene. Ansvar for trafikkforurensning er derfor delt mellom kommunen, fylkeskommunen og staten.

Forslaget til ny bestemmelse i vegloven § 27 annet ledd om tidsdifferensierte satser vil være et av flere virkemidler som lokalt kan tas i bruk for å redusere utslipp fra biltrafikken. Prinsipielt vil en åpning for å øke takstene i et bompengepopplegg innenfor bestemte perioder, kunne stride mot formålet med bompengerevingen som er å finansiere utbygging av veginfrastruktur. Det legges derfor til grunn at tidsdifferensiering av bompenger må begrenses til de tilfellene der det foreligger akutt luftforurensning eller er høy risiko for dette.

Etter vegloven § 27 og gjeldende praksis for fremleggelse av proposisjoner om finansiering og utbygging av vegprosjekter, redegjør departementet for takstsystemet i den enkelte bompengeproposisjon. Stortinget tar ved sin behandling stilling til takstsystemet, og endringer i dette må fremlegges for Stortinget på nytt. Dette skal *fortsatt være hovedregelen*, og det bør ikke i for stor grad åpnes for unntaksordninger fra dette systemet. En unntaksbestemmelse i vegloven § 27 som åpner for midlertidig tidsdifferensiering av takstene må ses på som et av flere virkemidler som kan benyttes i tilfeller der det er helt nødvendig av helsemessige årsaker.

Forslaget innebærer at tiltaket kan settes i verk allerede når det er *fare for* akutt luftforurensning fordi forurensningen akkumuleres. Det er både gårtdagens og dagens biltrafikk som bidrar til ekstrem luftforurensning hvis værforholdene legger til rette for det. Dersom tiltaket settes inn for sent, altså når det alt har oppstått akutt luftforurensning, vil det trolig ha begrenset eller liten effekt.

Det er lagt til grunn for bestemmelsen at tiltaket kun skal tas i bruk i helt spesielle tilfeller hvor forurensningsnivå og værforhold skaper akutt forurensning eller fare for dette. Det må stilles strenge krav til iverksetting av tiltaket ved fare for akutt luftforurensning. Kravene må defineres nærmere i hvert enkelt tilfelle basert på faglige vurderinger. Dersom målingene i byområdet normalt ligger nært opp mot eller overskrider grenseverdiene etter forurensningsforskriften § 7-6, er en gjentagende bruk av den foreslåtte unntaksbestemmelsen i vegloven § 27 ikke et tilstrekkelig og formålstjenlig virkemiddel. Ved slike tilfeller påligger det vegeierne et ansvar for å sette i verk tiltak som sikrer at grenseverdiene overholdes i minst 3 år etter tiltaksgjennomføring, jf. forskriften § 7-6 andre ledd.

Hypptig bruk av unntaksbestemmelsen om tidsdifferensiering etter vegloven § 27 vil gi signaler om et behov for å se på takstsystemet i sin helhet, med sikte på nytt framlegg for Stortinget. Det bør da også vurderes andre varige tiltak som innføring av kjøprising, innskrenking og avgiftsregulering av parkering, mv. På bakgrunn av dette legges det til grunn at det i unntaksbestemmelsen skal tas inn et vilkår om at forurensningen er et *ekstraordinært tilfelle*.

5. Merknader til lovttekst

5.1. Definisjon

I forurensningsloven § 38 er akutt forurensning definert som følgende: "Med akutt forurensning menes forurensning av betydning, som inntreer plutselig, og som ikke er tillatt etter bestemmelse i eller i medhold av denne lov".

Begrepet forurensning er nærmere definert i forurensningsloven § 6, og omfatter bl.a. tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen, som er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet. Med et vilkår om akutt luftforurensning i unntaksbestemmelsen blir grenseverdiene i forurensningsforskriften § 6-7 retningsgivende for vurderingen.

5.2. Formål

Formålet med unntaksbestemmelsen er å gi byene som har en ordning med bompengefinansiering av bypakker, et virkemiddel som kan iverksettes raskt når det oppstår helseskadelig forurensning eller fare for dette.

Det å øke takstene i eksisterende bompengeringer i byområder kan fungere som et virkemiddel for å avvise trafikk og få flere reisende over på mer miljøvennlige transportmidler (kollektivtransport) eller begrense antall reiser med bil. Samtidig vil virkemiddelet kunne fungere slik at det fortsatt er åpent for at trafikanter som har et absolutt behov for å kjøre, vil ha mulighet til dette mot en høyere takst. Den strengere varianten vil være bruk av virkemidler der man nedlegger et forbud mot trafikk.

5.3. Vilkår

Ved å innta et vilkår om "akutt luftforurensning" vil forurensningsloven § 38-47 bli retningsgivende for avgjørelsen som skal tas. Bestemmelsen innebærer at tiltak også kan settes i verk ved fare for akutt luftforurensning, jf. forurensningsloven § 46. Det stilles et krav om at forurensningen er utenom det vanlige i forhold til det som normalt foreligger av forurensning innenfor området på den tiden av året den inntreer.

Det vil kun være aktuelt å ta unntaksbestemmelsen i bruk der det allerede foreligger systemer for bompengeneinnkreving. Det er videre lagt opp til at virkemiddelet bare kan tas i bruk i byområder med bompengepakker der den samlede trafikkmengden er så stor at den bidrar vesentlig til overskridelse av grenseverdiene for luftforurensning. Det er ikke ønskelig å sette i gang tiltak som virker trafikkbegrensende på bompengeprojekter som ikke er del av en bypakke.

5.4. Myndighet og overordnet saksgang

Systemet med bompengeprojekter etter § 27 første ledd krever samtykke fra departement og Storting. Dersom bestemmelsen om tidsdifferensiering av bompenger i vegloven § 27 vedtas av Stortinget, gis departementet myndighet til å fastsette tidsdifferensierte takster i tilfeller med akutt luftforurensning.

Før departementet kan godkjenne bruk av tidsdifferensierte takster i et bestemt byområde er det en forutsetning at det fattes lokale vedtak. Som grunnlag for den lokale behandlingen anser Statens vegvesen det som hensiktsmessig at det skisseres et overordnet opplegg for gjennomføring av ordningen.

Et slikt overordnet opplegg bør omfatte en beskrivelse av hvorvidt vilkårene (se pkt 5.3) for å ta tiltaket i bruk er til stede og hvordan det er tenkt å virke. Dette tilsier at det bør gjøres nærmere rede for takstnivå og hvorvidt dette vil gi ønsket reduksjon av trafikken. Det bør samtidig gjøres faglige vurderinger av hvilket forurensningsnivå som skal betraktes som fare for eller akutt luftforurensning og krever tiltak etter forurensningsforskriften. Til slutt bør den praktiske gjennomføringen av tiltaket skisseres. Vi viser forøvrig til kommunenes ansvar etter forurensningsforskriften § 7-4. Det anbefalte opplegget for gjennomføring av ordningen vil ikke være et absolutt krav for at virkemiddelet kan innføres slik lovbestemmelsen er foreslått.

Samferdselsdepartementet stiller krav til regelmessig rapportering av tidsdifferensieringens effekt på aktuelle kostnader knyttet til forurensning, tiltaket og betydning for inntjeningen i bompengeprojektet. Myndigheten vil om man finner det nødvendig kunne delegeres til Vegdirektoratet.

5.5. Praktisk gjennomføring av tiltaket

Etter at Samferdselsdepartementet har godkjent bruk av tidsdifferensierte bompenger på gitte vilkår, bør Statens vegvesen og bompengeselskapet inngå en tilleggsavtale. Samtidig bør det utformes en "beredskapsplan" med detaljerte rutiner for praktisk gjennomføring av tiltaket.

En slik beredskapsplan bør avklare alle ansvarsforhold og praktiske problemstillinger rundt en eventuell iverksettelsesprosess. På denne måten legges det til rette for at tiltaket kan iverksettes så raskt som mulig når vilkårene for dette er til stede. Fordi forurensningen akkumuleres, er rask iverksettelse en viktig faktor for mest mulig nytte av tiltaket.

Beredskapsplanen bør etablere rutiner og et apparat for iverksettingen av bestemmelsen. Først og fremst må lokale myndigheter overvåke værforhold og luftkvalitet, slik at man vet når det foreligger fare for eller akutt luftforurensning. Ved iverksetting av tiltaket mener Statens vegvesen det kan være hensiktsmessig med en i forkant etablert gruppe som kan ivareta den praktiske gjennomføringen dersom vilkårene oppfylles. Gruppen bør være sammensatt på en slik måte at man oppnår kontakt med de etater og organer som har ansvar for tiltaket og forurensningsnivåer.

For å oppnå maksimal effekt av tiltaket, bør det etableres rutiner og system for informasjonshåndtering og koordinering mot andre virkemidler. Publikum bør forberedes på mulig innføring av tiltaket i god tid slik at trafikantene får anledning til å planlegge alternative måter å reise på (reise kollektivt, sitte på med naboer, ha hjemmekontor etc.). Samtidig er det

viktig med koordinering mot andre virkemidler som miljøfartsgrenser, parkeringsrestriksjoner og datokjøring. Kollektivtrafikken bør forsterkes de dagene man setter inn aktuelt tiltak. De første erfaringene med iverksettingen av tiltaket kan bli retningsgivende for nødvendige tiltak på kollektivsiden og ellers.

Det må i hvert enkelt byområde vurderes hvorvidt det er nødvendig med investeringer i utstyr (luftmåling, variable skilt m.m.) i forkant av ordningen. Dersom man lokalt går inn for å benytte et virkemiddel som tidsdifferensiering av bompenger skal alle praktiske hensyn være ivare tatt i forkant slik at tiltaket kan utløses raskt i situasjoner med fare for eller akutt luftforurensning.

6. Administrative og økonomiske konsekvenser

Iverksetting av unntaksbestemmelsen innebærer en del administrative og økonomiske konsekvenser som må avklares i forkant av en eventuell iverksetting av tiltaket.

Et virkemiddel som tidsdifferensiering av bompenger tar sikte på å begrense biltrafikken innenfor et område. Dette vil kunne påvirke inntjeningen i bompengepakken. En mulig konsekvens er inntektsbortfall som følge av at det passerer mindre trafikk gjennom bomstasjonen. Bestemmelsen innebærer også en mulighet for merinntekter, ved at den høye taksten kompenserer for trafikkbortfallet. Statens vegvesen anbefaler at mulige konsekvenser som inntektsbortfall eller merinntekter ivaretas gjennom en tilleggsavtale med bompengeselskapet. Mindre inntekter eller merinntekter vil dermed tilfalle selskapet.

Dersom det legges opp til hyppig endring av takster er det et krav at det innføres variable taksttavler (jf miljøpakke Trondheim) slik at trafikantene til enhver tid får korrekt informasjon om aktuell takst i det de passerer bomringen. Skilting inngår som en del av driften i et bompengeselskap, selskapet vil derfor måtte dekke slike investeringskostnader.

Publikum bør informeres om tiltaket i god tid i forkant, slik at de kan planlegge andre måter å reise på. Samtidig bør kollektivtrafikken forsterkes i de dagene man velger å iverksette tiltaket. Lokale myndigheter har et informasjons- og kollektivtrafikkansvar. Det er derfor nærliggende at kommunen og/eller fylkeskommunen dersom man velger å ta i bruk unntaksbestemmelsen, selv må dekke slike kostnader.

Administrative konsekvenser av et opplegg for tidsdifferensiering av bompenger bør avklares i forkant av en eventuell iverksetting av tiltaket. Statens vegvesen anbefaler at dette er godt forankret i en beredskapsplan, som utformes i god tid før det blir aktuelt å ta unntaksbestemmelsen i bruk.

7. Forslag til lovtekst

Forslag til lov om endring i veglov av 21. juni 1963 nr 23

I.

I lov av 21. juni 1963 gjøres følgende endring:

§ 27 nytt annet ledd skal lyde:

Ved fare for og ved ekstraordinære tilfelle av akutt luftforureining innanfor bompengesystem i byområde, kan departementet gi samtykke til at det vert fastsett mellombelse tidsdifferensierte takstar for ein avgrensa periode.

§ 27 nåværende annet og tredje ledd blir nytt tredje og fjerde ledd.

II.

I krafttredelse:

Lova gjeld frå den tid Kongen fastset.