



**DET KONGELIGE
SAMFERDSSELSDEPARTEMENT**

Vegdirektoratet
Postboks 8142 Dep.
0033 OSLO

Deres ref

Vår ref
13/882-

Dato
02.06.2014

Fastsetting av endelig rammeverk og generelle føringer for forhandlinger om helhetlige bymiljøavtaler

1. INNLEDNING

Vi viser til omtale av helhetlige bymiljøavtaler i Meld. St. 26 (2012-2013) Nasjonal transportplan 2014-2023 (NTP), der det forutsettes at regjeringen fastsetter et endelig rammeverk for bymiljøavtaler før de aktuelle byområdene inviteres til forhandlinger. Vi viser også til regjeringsplattformen der regjeringens føringer og satsing på by og klima framgår.

På bakgrunn av denne regjeringens føringer, fastsetter Samferdselsdepartementet gjennom dette brevet et endelig rammeverk. Alle parter skal legge rammeverket til grunn i forhandlinger om og ved inngåelse og oppfølging av bymiljøavtaler. I brevet gir vi også føringer til Statens vegvesen i rollen som statens representant i arbeidet med bymiljøavtaler. Jernbaneløst og berørte fylkesmenn får kopi av dette brevet og bes merke seg føringene.

Videre konkretiseres hovedprinsippene for statlig investeringstilskudd til viktige kollektivtransportløsninger som kan inngå i bymiljøavtaler for nærmere definerte byområder. Samferdselsdepartementet redegjør også for hvordan dagens Belønningsordning skal innføres i bymiljøavtalene.

2. FASTSETTING AV ENDELIG RAMMEVERK FOR BYMILJØAVTALER

2.1 Presiseringer av generelle føringer

Klimaforliket har som mål at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykling og gange. Målet er lagt til grunn i NTP 2014-2023. Løsningene som velges

må bidra til at byene utvikler løsninger som sikrer bedre framkommelighet totalt sett, spesielt ved å tilrettelegge for attraktive alternativer til privatbil. Man må samtidig ivareta at transportpreferanser kan variere med årstider og vær, og at det derfor må være en viss grad av fleksibilitet for innbyggerne. Bymiljøavtaler skal i så måte være et virkemiddel for å bidra til at målene nås. Det vil være nødvendig å utøve noe skjønn samt ha en fleksibel tilnærming knyttet til særskilte forhold i den enkelte by. Vekst i el-bilbruk må tas hensyn til i disse vurderingene.

Ordningen er rettet inn mot Oslo-området, Bergensområdet, Trondheimsområdet, Stavangerregionen, Buskerudbyen, Fredrikstad/Sarpsborg, Porsgrunn/Skien, Kristiansandsområdet og Tromsø. Bymiljøavtalene er en videreutvikling og utvidelse av de etablerte bypakke/bompengoordningene i de største byene. Når ordningen med bymiljøavtaler nå settes i verk, vil dette bli et overordnet virkemiddel for å nå målet i Klimaforliket i disse ni byområdene.

Dagens bypakker/bompengoordninger er konsentrert om å finansiere og bygge ut infrastrukturen, samt i noen områder bidra til finansieringen av drift av kollektivtrafikken. Bymiljøavtalene vil også bestå av andre sentrale elementer, som for eksempel forpliktelser om arealbruk, prioritering av viktige knutepunkter og parkeringspolitikk, samt midler fra Belønningsordningen. Det er spesielt viktig å vektlegge fortetting for å skape robuste knutepunkt. Statlig investeringstilskudd til viktige kollektivtransportløsninger vil kunne inngå i bymiljøavtaler for nærmere definerte byområder, jf. pkt. 3. Tilsvarende kan jernbane også bli en del av bymiljøavtalene i de byområdene hvor jernbanen har en viktig rolle i den samlede kollektivtrafikken. Eksempelvis kan staten sørge for et godt togtilbud gjennom kjøp av persontransport og eventuelle nødvendige infrastrukturinvesteringer som kreves for dette mot at lokale myndigheter bygger opp under togtilbudet gjennom arealpolitikken og/eller ved at øvrig kollektivtrafikk mater til toget i knutepunktene.

Gjeldende og nye bompengoordninger vil være en del av bymiljøavtalene. Mål og styringssystem må derfor være sammenfallende for bompengoordningen og bymiljøavtalen i det enkelte byområdet.

Bymiljøavtalene vil være langsiktige politiske intensjonsavtaler som ikke er juridisk bindende. Staten må ta forbehold om regelverk for statlig budsjettering, jf. ettårig budsjettering. Samferdselsdepartementet understreker at eventuelle forslag med budsjettmessige konsekvenser må fremmes og vurderes i den ordinære budsjettprosessen.

Partene kan si opp avtalen og unnlate å bevilge midler dersom øvrige parter ikke følger opp sine forpliktelser, f.eks. ved at utviklingen ikke er i tråd med målene i avtalen.

Samferdselsdepartementet viser for øvrig til føringene gitt i NTP 2014-2023 og relevante punkter i H/FrPs regjeringserklæring.

2.2 Presiseringer av kravene i rammeverket til KVU/KS1, arealplanlegging, styringssystem og indikatorsett

Rammeverket som ble lagt fram i NTP, fastsetter felles minimumskrav som skal ligge til grunn for alle bymiljøavtaler. Nedenfor presiseres kravene til konseptvalgutredninger (KVU) og eksternt kvalitetssikring (KS1), arealplanlegging, styringssystem og indikatorsett.

2.2.1 KVV/KS1

I rammeverket i NTP 2014-2023 er det et krav om at det skal foreligge en KVV for byområdets transportsystem som er eksternt kvalitetssikret. Dette kravet vurderes i tilstrekkelig grad som oppfylt for alle de aktuelle byområdene med unntak av Buskerudbyen der KS1 er i slutfasen.

Transportetatene skal gjøre supplerende faglige vurderinger dersom det gjennom KVV/KS1 ikke er synliggjort hvilke tiltak som vil underbygge målsettingene for byområdene. Disse vurderingene skal ha mindre omfang enn ordinære KVV-er, og skal underlegges KS1 kun dersom de innebærer vesentlig endrede anbefalinger i forhold til tidligere gjennomført KVV/KS1.

I flere pågående/planlagte bypakker er målet fra Klimaforliket allerede tatt inn i målstrukturen. Omfanget av de supplerende vurderingene vil variere mellom byene.

Samferdselsdepartementet er kjent med at Statens vegvesen har startet arbeidet med de supplerende faglige vurderingene. Det er avgjørende at berørte myndigheter gis et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag, og det er nødvendig at Statens vegvesen prioriterer dette arbeidet. Samtidig ber vi om at Statens vegvesen legger en pragmatisk tilnærming til grunn slik at arbeidets omfang blir håndterbart, samt at arbeidet prioriteres ut fra mulig tidspunkt for avtaleinngåelse. Samferdselsdepartementet ber om at Statens vegvesen gir departementet en nærmere orientering om arbeidet på dette området.

2.2.2 Arealplaner

Bedre samordning av areal- og transportplanlegging er et av de viktigste grepene ved overgang fra ordinære bypakker til bymiljøavtaler. Det er derfor krav i rammeverket i NTP 2014-2023 om at regionale eller interkommunale arealplaner skal være i tråd med målene i bymiljøavtalen.

Lokale myndigheter som skal inngå bymiljøavtaler, må gjøre en vurdering av på hvilken måte regional eller interkommunal areal- og transportplan for avtaleområdet bidrar til å nå målet i Klimaforliket, og besvare hvilke konkrete føringer og tiltak planen gir for å sikre konsentrert arealbruk som bygger opp under knutepunktsutvikling og mer kollektivtransport, sykling og gange. Hvis eksisterende plan ikke vurderes som tilstrekkelig, må lokale myndigheter redegjøre for eventuelle ytterligere føringer og tiltak. I de byområdene der planene ikke er i tråd med målene, vil det være tilstrekkelig å vise til et politisk vedtak om revisjon av regional eller interkommunal areal- og transportplan med konkrete intensjoner som er i tråd med målene i bymiljøavtalene, og med en frist for når dette arbeidet skal være ferdig.

Det forutsettes at føringer fra regionale eller interkommunale planer følges opp i den kommunale arealplanleggingen. Dette vil sannsynligvis kreve politiske vedtak i de fleste kommunene.

2.2.3 Styringsystem – Styringsmodell, statens representant og økonomistyring

Det pågår eller planlegges bypakker i alle de ni byområdene som er aktuelle for bymiljøavtaler. Den mest utviklede styringsmodellen finnes i dag i Oslopakke 3. Trondheim har en tilsvarende modell, mens de andre byområdene nærmer seg i realiteten liknende modeller.

I valg av styringsmodell for bymiljøavtalene har Samferdselsdepartementet lagt vekt på å ivareta lokalpolitisk forankring. Videre er det i NTP 2014-2023 lagt til grunn at det skal være et gjensidig

styrkeforhold mellom partene i en avtale. Det er viktig at styringsformen er smidig, effektiv og beslutningsorientert. Deltakerne i styringsgruppene må ha god kunnskap om sektoren og lokale forhold, samt nødvendige fullmakter og autoritet i arbeidet.

Etter Samferdselsdepartementets vurdering ivaretas disse hensynene i styringsmodellen fra Oslopakke 3. På denne bakgrunnen er det besluttet at bymiljøavtaler skal styres etter en modell fra Oslopakke 3. Når de første bymiljøavtalene har løpt over noe tid og gitt et erfaringsgrunnlag, kan det etter behov vurderes tilpasninger/endringer i styringsmodellen.

Statens vegvesen gis fullmakt til å forhandle fram bymiljøavtaler på vegne av staten og er statens representant i styringsgruppene. Samferdselsdepartementet vil utarbeide et forhandlingsmandat for hver enkelt bymiljøavtale med føringer som Statens vegvesen skal legge til grunn i forhandlingene.

Jernbaneverket deltar i styringsgruppene i de byområdene der jernbanen er en viktig del av transportsystemet. I slike tilfeller vil staten ha to representanter i styringsgruppen. Det vil alltid være Statens vegvesen som er statens forhandlingspart. Statens vegvesen og Jernbaneverket må sørge for at statens interesser er samordnet der også Jernbaneverket deltar.

Fylkesmannen deltar som observatør i styringsgruppene, og skal formidle statens politikk, og gi faglige råd, innenfor ansvarsområdene regional og kommunal planlegging, miljø og klima som er relevante for målsetningene i bymiljøavtalen.

Gjeldende og nye bypakker/bompengeordninger vil inngå i bymiljøavtalene. Det er viktig med god økonomistyring i bompengeordningene, men det kan åpnes for låneopptak etter fastsatte vilkår i tråd med dagens praksis. Låneopptak skal ikke benyttes som et virkemiddel for å unngå reell prioritering i porteføljestyringen. Ved inngåelse av en bymiljøavtale skal det foreligge en finansieringsplan som viser at gjelden til enhver tid holdes på et bærekraftig nivå, slik at bompenger i hovedsak dekker kostnader til investeringer og andre formål i bymiljøavtalen når de påløper. Renter og avdrag må aldri utgjøre en uforholdsmessig stor andel av de løpende bompengeinntektene. Låneadgangen begrenses til et konkret beløp og skal forankres i Stortinget. Det er viktig at byområdene ikke gjør seg avhengig av å bruke bompenger til driftstiltak for kollektivtransport.

2.2.4 Indikatorsett for oppfølging av bymiljøavtalene

I bymiljøavtaler er det en forutsetning at effektene av tiltak kan dokumenteres av partene. I NTP 2014-2023 fikk Statens vegvesen i oppdrag å arbeide videre med å utvikle et felles indikatorsett for byområdene. Etaten har besvart oppdraget i brev av 27. februar 2014 med anbefalinger om felles minimum indikatorsett for oppfølging av bymiljøavtalene.

Etter Samferdselsdepartementets vurdering har Statens vegvesen gjort et bredt og grundig arbeid i utformingen av et felles minimum indikatorsett. Jernbaneverket, Miljødirektoratet, Miljøverndepartementet, utredningsmiljøer og andre berørte parter har vært involvert i arbeidet.

Et forslag til indikatorsett ble sendt på høring 28. oktober 2013 til fylkeskommuner, kommuner, KS og andre relevante fagmiljøer og organisasjoner. På bakgrunn av høringen ble forslaget justert.

Samferdselsdepartementet gir med dette tilslutning til Statens vegvesens anbefalinger. Det innebærer at det legges til grunn felles målindikatorer for trafikkutvikling og CO₂-utslipp i bymiljøavtalene, og at

det arbeides videre med felles indikatorer for oppfølging av bl.a. arealbruks- og trafikkutvikling. Videre skal byområdene forplikte seg til å følge opp/rapportere på utviklingen av øvrige innsatsområder som inngår i avtalene, men oppfølgingen inngår ikke i et felles minimumssett av indikatorer. For å følge opp øvrige innsatsområder i hver avtale brukes bypakkenes eksisterende mål- og resultatstyringssystem/evalueringskriterier. De byområdene som inngår bymiljøavtale og som ikke har et slikt system, må utvikle egnede indikatorsett/evalueringskriterier. Rapporteringen koordineres av Statens vegvesen.

3. STATLIG INVESTERINGSTILSKUDD TIL FYLKESKOMMUNALE INFRASTRUKTURILTAK FOR KOLLEKTIVTRANSPORT

3.1 Statlig investeringstilskudd i helhetlige bymiljøavtaler

Regjeringen har varslet at den vil sørge for en forpliktende finansiering av viktige kollektivtransportløsninger i de største byene, fortrinnsvis gjennom å gi statlige investeringstilskudd som dekker 50 prosent av kostnadene. I NTP 2014-23 er det prioritert midler til statlig forhandlingsbidrag i bymiljøavtaler. Midlene skal gå til statlige programområdetiltak over vegbudsjettet, samt til investeringstilskudd til fylkeskommunale infrastrukturløsninger av nasjonal interesse. Dagens ansvarsdeling mellom staten, fylkeskommunene og kommunene ligger fast.

Samferdselsdepartementet ber om at Statens vegvesen legger til grunn at statlig investeringstilskudd til fylkeskommunale infrastrukturtiltak kan inngå i bymiljøavtalene. Dette vil sikre at prosjektene som får støtte, inngår i en helhetlig sammenheng i det enkelte byområde og ses i sammenheng med arealbruk, andre typer investeringer, behov for driftstilskudd osv.

3.2 Nærmere om avgrensning

Investeringstilskuddet skal gå til høykvalitets kollektivprosjekter med stor kapasitet. Geografisk avgrenses tilskuddet til de fire største byområdene, dvs. Oslo/Akershus, Bergensområdet, Trondheimsområdet og Stavangerregionen, som har størst trafikkgrunnlag og de største trafikale utfordringene.

Aktuelle prosjekt for vurdering av statlig tilskudd i perioden 2014-2023 er: Fornebubanen i Oslo og Akershus, Bybanen til Åsane i Bergen, Superbussløsning i Trondheim og Bussvei 2020 i Stavanger.

I de øvrige fem byområdene som er omfattet av ordningen med bymiljøavtaler, er passasjergrunnlaget mer begrenset. Kollektivløsningene kan derfor bestå av ordinære busstilbud som ikke vil kreve infrastrukturinvesteringer av samme omfang som i de fire største byene. Alle de ni byområdene er imidlertid aktuelle for tildeling av midler til programområdetiltak gjennom bymiljøavtalene. Slike tiltak vil bidra til bedre framkommelighet og punktlighet for buss, og kan være vel så viktige for folks hverdag og kollektivtransportens konkurransevne som nye, store infrastrukturprosjekter.

3.3 Statlig bidrag

Aktuelle prosjekter må vurderes ut fra den effekten de gir på måloppnåelse. Planløsningene skal ligge på et nøkternt nivå slik at det statlige finansieringstilskuddet ikke går til finansiering av unødig

fordyrende løsninger. Prosjekter som er omfattet av ordningen, skal planlegges som om lokale myndigheter skulle betalt disse selv. Statens vegvesen vil ha en viktig rolle i å se til at dette ivaretas. Samferdselsdepartementet vil komme tilbake til enkelte hovedprinsipper for hvilket beregningsgrunnlag som skal legges til grunn for statens delfinansiering i tråd med dette.

Det statlige bidraget fastsettes endelig av Stortinget i den ordinære budsjettprosessen på bakgrunn av gjennomført kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag (KS2) for det aktuelle prosjektet. I denne sammenhengen fastsettes det også endelig hvilke kostnader staten skal delfinansiere. Lokale myndigheter vil være byggherre for det aktuelle prosjektet. Staten vil ikke bidra til å dekke eventuelle kostnadsoverskridelser. Dette er et ansvar for lokale myndigheter.

4. INNFASING AV BELØNNINGSORDNINGEN I HELHETLIGE BYMILJØAVTALER

Midlene som tildeles byområdene gjennom Belønningsordningen, skal brukes til å redusere behovet for transport med personbil og dermed styrke kollektivtransportens konkurransekraft. Midlene kan brukes til drift av kollektivtransporten, og til tiltak for syklistene og fotgjengere. Ordningen gjelder for de samme byområdene som er aktuelle for bymiljøavtaler, jf. punkt 2.1.

For å motta midler fra Belønningsordningen må lokale myndigheter forplikte seg til å utforme sine virkemidler i tråd med fastsatte målsettinger. Hvilke virkemidler som velges er opp til lokale myndigheter selv.

Staten har i dag belønningsavtaler med åtte av de ni byområdene som er aktuelle for bymiljøavtaler. Avtalene gjelder for fire år av gangen. De fleste avtalene går ut i 2016, men det er variasjoner.

Belønningsordningen og bymiljøavtalene vil ha felles mål, og det vil være en fordel å kunne håndtere så mange som mulig av de relevante virkemidlene i sammenheng. Belønningsordningen skal derfor innlemmes i bymiljøavtalene så raskt det er praktisk mulig.

I praksis betyr dette at for byområder som har belønningsavtale ut 2016, vil det ikke inngås nye belønningsavtaler så lenge det er aktuelt med inngåelse av bymiljøavtale for 2017 eller tidligere. For andre byområder kan det være aktuelt med belønningsavtale fram til bymiljøavtale inngås.

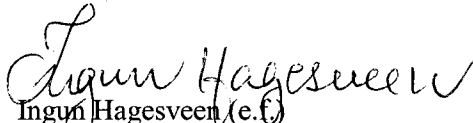
Dette innebærer at gjenstående midler avsatt i NTP-rammen til Belønningsordningen (fram til 2023) forutsettes nyttet i bymiljøavtaler/Belønningsordningen. Belønningsmidlene brukt i bymiljøavtaler skal fortsatt kunne benyttes til driftstilskudd for fylkeskommunal kollektivtrafikk. Bruk av belønningsmidler og midler til bymiljøavtalene skal baseres på objektive kriterier og dokumenterbare resultater, jf. også pkt. 2.2.4.

5. VIDERE PROSESS

Som grunnlag for et mulig statlig initiativ overfor byområdene til å starte forhandlinger om bymiljøavtaler, ber Samferdselsdepartementet om at Statens vegvesen nå går i dialog med aktuelle byområder som oppfyller kravene som framgår av NTP 2014-2023 og dette brevet. Departementet vil utarbeide et forhandlingsmandat for hver enkelt bymiljøavtale før forhandlinger innledes

I første omgang tar departementet sikte på at Oslo/Akershus inviteres til forhandlinger om en bymiljøavtale. Dette vil skje i løpet av relativt kort tid og så snart departementet har gitt Statens vegvesen et forhandlingsmandat. Oslo/Akershus oppfyller kravet til styringssystem, og det pågående samarbeidet med regional areal- og transportplan vil være et godt utgangspunkt for arealforpliktelser i en eventuell bymiljøavtale. Det er også behov for raske avklaringer om statlig investeringstilskudd til Fornebu-banen. Trondheim oppfyller også i stor grad kravene i rammeverket, og vil tidlig kunne være aktuell for bymiljøavtale. Vi ser for øvrig for oss at det vil ta noen år å implementere ordningen med helhetlige bymiljøavtaler i alle de ni aktuelle byene.

Med hilsen


Ingun Hagesveen (e.f.)
avdelingsdirektør


Bente Elgar
Seniorrådgiver

Kopi til:

Jernbaneverket
Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Fylkesmannen i Rogaland
Fylkesmannen i Hordaland
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Fylkesmannen i Troms
Fylkesmannen i Buskerud
Fylkesmannen i Østfold
Fylkesmannen i Vest-Agder
Fylkesmannen i Telemark