



## Statens vegvesen

Likelydende brev, se vedlagte adresseliste

Behandlende enhet: Vegdirektoratet      Saksbehandler/telefon: Harald Håkonsen / 22073550      Vår referanse: 16/187149-4      Deres referanse:      Vår dato: 27.03.2017

### Høring: Søknad fra Oslo kommune og Akershus fylkeskommune om fastsetting av forskrift om midlertidige økte bompengetakster i Oslo

#### 1. Søknaden

Under henvisning til veglovens § 27 har Oslo kommune og Akershus fylkeskommune fremmet forslag for Samferdselsdepartementet om å vedta lokal forskrift for Oslo om innføring av økte bompengetakster på dager da luftforurensningen i byen overstiger grenseverdiene etter forskrift av 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning. Oslo kommune vurderer behovet i Oslo og Akershus å være tilsvarende behovet i Bergen kommune, og foreslår således at det vedtas en tilsvarende forskrift for Oslo som den nylig vedtatte Forskrift om mellombelse auka bompengetakstar i Bergen av 16. desember 2016 nr. 1594.

*Geografisk avgrensning.* Dagens bompengordning for Oslo-pakken er basert på bompengeskatt i 22 bomstasjoner for sentrumsrettet trafikk i Oslo (Oslo-ringen). Det er i tillegg 9 ytre bomstasjoner i Bærum mot Oslo bygrense (Bærumssnittet), men disse omfattes ikke av søknaden. Det var opprinnelig en forutsetning for Oslo kommune og Akershus fylkeskommune at det ble fattet selvstendig vedtak i Bærum kommune om å stille seg bak søknaden, men Bærum kommune har vedtatt at det inntil videre ikke er aktuelt å innføre beredskapstakster i Bærumssnittene, men utelukker ikke at dette kan bli aktuelt senere. Dette betyr at den lokale takstforskriften inntil videre kun skal gjelde Oslo-ringen.

*Takstberegning og teknisk avgrensning.* Omsøkte takstforskrift foreslås å hjemle en 5-dobling av bompengetakstene, og at utgangspunktet for takstberegningen settes til takstnivået som gjaldt i oktober 2016. Dette innebærer et annet beregningsgrunnlag enn etter lokal takstforskrift for Bergen, i det denne fastsetter utgangspunktet for beregning av beredskapstakstene til de til enhver tid gjeldende takster. For Oslo innebærer de lokale vedtak derimot et fast beregningsgrunnlag. Ved å innta dette beregningsgrunnlaget i forskriften, vil forskriftsendring ikke være nødvendig selv om de generelle bompengetakstene øker. Effekten av en 5-dobling vil imidlertid på denne måten svekkes over tid på grunn av at det faste beregningsgrunnlaget ikke fanger opp generell takstøkning.

Oslo kommune uttaler i sin søknad at beredskapstakstene ønskes forbeholdt diesel-biler med unntak av tunge Euro VI-kjøretøy, og vil sende en søknad om revidering av forskriften når dette blir aktuelt. Inntil videre ønsker en imidlertid innføring av en forskrift med generelt virkefelt, og at alle kjøretøy omfattes med mindre de er fritatt i henhold til fritaksgrunner etter Takstretningslinjene. Akershus fylkeskommune uttaler at Oslo kommunes forutsetninger i så måte samsvarer med fylkestingets intensjoner og det mandat fylkestinget har gitt gjennom de aktuelle vedtak i saken.

Øvrige forhold som omfattes av forslaget:

- Midlertidig tidsdifferensierte bompengetakster skal kunne iverksettes for hele døgn ved NO<sub>2</sub> på over 200 ug/m<sup>3</sup>.
- Inntektene ved beredskapstakstene benyttes til dekning av inntektsbortfall ved innføring av gratis enkeltbillett på kollektivtransport på de dager da beredskapstakst gjelder. Eventuell overskytende inntekt går inn i det ordinære bompengeregnskapet, og fordeles i henhold til Oslo-pakke 3-avtalen.
- Myndighet tillagt kommunen etter lokal takstforskrift delegeres til byrådet, som også bes utarbeide forslag til revidert forskrift når mulighet for på innføre miljødifferensierte takster i bomringer foreligger.
- Byrådet bes vurdere innføring av sterkt rabatterte priser på innfartsparkering på dager da beredskapstakst gjelder.

## 2. Eksterne faglige vurderinger av forslagene.

### COWI:

Oslo kommune er forurensningsmyndighet for lokal luftkvalitet i Oslo, jf. forurensningsforskriften kap. 7. Kommunen har engasjert COWI til å utrede det faglige grunnlaget for lokalpolitiske vedtak om beredskapstakster som strakstiltak på dager med høy luftforurensning. Grenseverdier for NO<sub>2</sub> etter forurensningsforskriften er fastsatt til 200 ug/m<sup>3</sup> som timemiddelverdi, og 40ug/m<sup>3</sup> som årsmiddelverdi. COWI konstatere at grenseverdiene for Oslo er overskredet hvert år siden grenseverdiene trådte i kraft i 2010, med unntak av timemiddelverdien for 2014. Siden 2001 har det inntrådt 7 perioder med mer enn 2 dagers varighet hvor det pga. luftkvaliteten ville vært aktuelt å innføre strakstiltak. Periodene utgjør til sammen 43 dager.

Kommuner og vegmyndigheter har i dag, etter vegtrafikklovens § 7, mulighet til å redusere eller begrense trafikk. Muligheten for innføring av beredskapstakster i medhold av veglovens § 27 vil imidlertid være et mer smidig tiltak enn forbudslinjen. Etter § 27 annet ledd vil dette tiltaket kunne tas i bruk, ikke bare når grenseverdiene er overskredet, men også når det er fare for slik overskridelse. Innføring av beredskapstakster i Oslo tilsvarende ordningen som er vedtatt for Bergen, medfører følgende passeringsavgifter:

Beredskapstakst	Takstgruppe 1	Takstgruppe 2
5 x	160 kr	480 kr

Miljøeffektene ved omsøkte tiltak ville vært større dersom tiltakene også omfattet byens nabokommuner, men effekten blir betydelig selv om Bærumssnittene utelates fra ordningen.

Basert på en ren Oslo-modell, og uten miljødifferensierte bompengetakster ut fra kjøretøyers ulike forurensningsevne, antar COWI at tiltakene kan forventes å gi følgende resultater:

Prosentvis endring av trafikk:

Takstgruppe 1 1)	Takstgruppe 2 2)	Total trafikk
-23%	-15%	-22,5%

Effekten av å utelate Bærum fra ordningen er beregnet å medføre en reduksjon på om lag 15% i antall kjøretøy (fra 27% til 22,5%) for regionen sett under ett, Reduksjonen i utslippene er likevel beregnet til > 20% av utslippet på dager uten beredskapstakster. I en situasjon med svært høy luftforurensning som følge av lav utskifting av luftmassene, er dette et viktig bidrag til å holde forurensningen under forurensningsforskriftens grenseverdi for timemiddel for NO<sub>2</sub>-konsentrasjon.

1. Kjøretøy med tillatt totalvekt til og med 3500 kg og kjøretøy i kjøretøygruppe M1.
2. Kjøretøy med tillatt totalvekt over 3500 kg ekskl. kjøretøy i kjøretøygruppe M1.

En 5-dobling av bompengetakstene er av COWI beregnet å medføre følgende antall bompasseringer og økt netto bompenginntekt pr. døgn (i mill. kr):

Antall passeringer Takstgruppe 1	Antall passeringer Takstgruppe 2	Sum antall passeringer	Økte nettoinntekter pr. døgn i mill. kr
318 120	28 120	364 650	25,8

COWI anbefaler å styrke effekten av beredskapstakstene gjennom et betydelig informasjonsopplegg rundt innføringen. Målet med informasjonstiltakene bør være å få flest mulig til å la dieselbilen stå i disse periodene. Med en anbefalt innføringsfrist på 12 timer gis trafikantene en rimelig mulighet til å få med seg at tiltaket vil bli gjennomført.

COWI overlater til Ruter å vurdere hvilke konsekvenser redusert bilbruk vil ha for kapasiteten på kollektivtransporten. En antar imidlertid at gratis kollektivtransport ikke er egnet til å redusere NO<sub>2</sub>-konsentrasjonen. Tiltaket antas i liten grad å bidra til å redusere dieselbiltrafikken. Samtidig pådrar en seg en nærmest u håndterlig stor transportutfordring på grunn av en massiv tilstrømning til kollektivtransport fra grupper som gående og syklende. Det vil på kort sikt være praktisk umulig og svært kostbart å skaffe nødvendig kapasitet for å takle økt etterspørsel ved gratis kollektivtransport. En viser i så måte til TØI-rapport 1457/2015 som understøtter disse vurderingene.

Tiltaket vil innebære tydelige fordelings effekter. Personer med helseplager ved høy forurensning vil få fordeler. Kjørende vil derimot oppleve økte kostnader, eventuelt å måtte la bilen stå. På grunn av et redusert antall kjøretøy på vegen, vil en på den annen side oppleve bedre framkommelighet. Bedrifter med mye transportvirksomhet vil få økte kostnader. Kostnadene vil i noen grad skyves over på kundene og dette vil på sikt kunne gi konsekvenser for etterspørsel og konkurranseforhold. Blant private er det særlig personer med liten mulighet til å tilpasse sine reiser som er mest utsatt for ulempene ved beredskapstakster. Personer som må reise på tidspunkter eller strekninger der kollektivtilbudet er dårlig, vil oppleve vesentlig økte kostnader ved reisen. Dersom en i utgangspunktet har presset økonomi, vil det kunne oppleves som en vesentlig kostnad.

Når det gjelder næringstrafikk vil beredskapstakstene klart ramme bedrifter som har mye transportvirksomhet som passerer bomsnittene. Disse vil oppleve økte kostnader. Transportbedrifter

og bedrifter som har mye varetransport til og fra Oslo vil være særlig utsatt. Bedrifter vil i noen grad skyve kostnadene over på sine kunder slik at kostnadene fordeles mellom de næringsdrivende og kundene. Det er begrenset hvor langt en i så måte kan gå uten at det får konsekvenser for etterspørsel og konkurranseforhold.

#### **Ruter:**

Før og under dager med beredskapstakster i bomringen, vil kollektivtransporten kunne bidra med økt kapasitet. Ruter ser det imidlertid som en utfordring å sette inn målrettet og tilstrekkelig ekstra-kapasitet ved redusert bilbruk som følge av beredskapstakstene. Heller enn å øke kapasiteten, ønsker Ruter at publikum tilpasser seg ved å reise utenom rushtidene, og således jevne ut trafikktoppene og utnytte den eksisterende ledige kapasiteten utenom rushtidene. Å opprette en ekstraordinær stående beredskap anbefales ikke. Et permanent ekstratilbud på f.eks. 150 busser vil medføre en årlig kostnad på anslagsvis 300 mill. Kr. For dette beløpet bør en i stedet forsterke det eksisterende tilbudet og således legge til rette for permanent redusert bilbruk. Ruter understreker at også NSB må trekkes inn i spørsmålet om kapasitetsoppbygging.

Gratis enkeltbillett vil kunne oppleves som urettferdig for reisende med periodebillett, i det det ikke anses mulig å foreta noen form for refusjon til disse på dager med gratis enkeltbillett. Det framheves også som negativt at gratis kollektivtransport også vil tiltrekke personer som i dag er gående eller syklende, og likeledes at redusert bilbruk utenfra medfører bedre framkommelighet og økt bilbruk innenfor bygrensen.

Gratis enkeltbillett er beregnet å medføre daglig inntektsbortfall på 5, 3 mill. kr. Hvis også inntektsbortfallet for NSB skal inkluderes, gir dette er samlet daglig inntektsbortfall på anslagsvis 8,6 mill. Kr.

### **3. Vegdirektoratets merknader:**

*Generelle merknader.* Veglovens § 27 annet ledd forutsetter kommunalt vedtak om beredskapstakster, og en vil således måtte ta til etterretning at Bærum kommune foreløpig ikke stiller seg bak den aktuelle søknaden. Vegdirektoratet anser det uheldig at Bærumssnittene ikke inkluderes i foreslått tiltak. Beregningene COWI har utført viser at avvisningseffekten av beredskapstakstene ville vært 4-5% høyere dersom begge kommuner hadde deltatt i ordningen. En anslått trafikkreduksjon på 22,5% og en beregnet reduksjon på mer enn 20% av dagens utslipp tilsier imidlertid at også en ren Oslo-modell vil ha god effekt.

De lokale myndigheter ønsker at beredskapstakstene skal beregnes ut fra takstnivået som gjaldt i oktober 2016. Dette er en annerledes ordning enn etter den tilsvarende Bergens-forskriften hvor det til enhver tid gjeldende takstnivå skal danne grunnlaget for beregningen av de økte takster. Et fast beregningsgrunnlag vil redusere tiltakets betydning over tid i og med indeksregulering og eventuell annen regulering av de ordinære takstene, og kan medføre en uklar forståelse av beregningen av beredskapstakstene. Forslaget er likevel inntatt i forskriftsutkastet og er således gjenstand for høring.

Fra vår side vil en framheve betydningen av beredskapstakster, og understreker at ordningen er ment å framstå som et ekstraordinært tiltak på særskilt belastede enkeltdager. Dette i motsetning til permanente lavutslippssoner og miljødifferensierte takster som for tiden er under utredning. Beredskapstakster er derimot å anse som et kortvarig krisetiltak som bare unntaksvis skal benyttes.

Vegdirektoratet forutsetter at grunnlaget for innføring av beredskapstakster i form av grenseverdier etter forurensingsforskriften integreres i Oslo kommunes beredskapsplan.

Oslo kommune og Akershus fylkeskommune forutsetter i sine vedtak at lokal forskrift om beredskapstakster skal revideres når det skal tas i bruk miljødifferensierte bompengetakster på ordinær basis i Oslo og Akershus. Dette vil være nødvendig både for samordning av tiltakene, og ut fra behovet for å avpasse avgiftsbelastningen for den enkelte trafikant. Vegdirektoratet understreker i denne sammenheng at forutsatt samordning innebærer forskriftsendring, og at dette fordrer endringsframlegg fra lokalt hold i god tid dersom endringen skal få virkning for vinterseasonen 2017/18. Som grunnlag for nye takster bør det foreligge nye beregninger av takstenes trafikkavvisningseffekt og nye mer-/mindreinntektsberegninger. Forslag til endring av forskriften må på vanlig måte sendes på ny offentlig høring før endringen kan vedtas.

Vegloven forutsetter vedtak av både kommune og fylkeskommune før beredskapstakster kan innføres. Siden Bærum-snittene ikke inngår i foreslått ordning, vil Akershus fylkeskommune ikke ha noen formell rolle i forbindelse med å ta i bruk takstene. Det er således lagt opp til at Oslo kommune alene vil kunne vedta innføring av beredskapstakster når grunnlaget for å ta ordningen i bruk foreligger, jfr. forskriftsutkastets § 2.

*Kompenserende tiltak.* Oslo kommunes og Akershus fylkeskommunes vedtak forutsetter innføring av gratis enkeltbillett på kollektivtransport på de dager ordningen med beredskapstakster tas i bruk. De kommunale vedtakene synes uklare i den forstand at det ikke er sagt noe om hvilke enkeltreiser som skal være gratis, og hvilke myndigheter som skal beslutte finansiering av alternative tiltak. De økonomiske anslag som foreligger i saken gir imidlertid økonomisk handlingsrom for stimulerende tiltak overfor trafikantene. Inntektstapet ved gratisbillett er stipulert til 8,6 mill. kr, mens de daglige merinntektene ved å ta i bruk beredskapstakstene er stipulert til 25,8 mill. kr. Forskriftsutkastet tillegger Oslo kommune og Akershus fylkeskommune i fellesskap myndighet til å vedta alternative tiltak for å få redusert biltrafikken. Oslo kommune og Akershus fylkeskommune inviteres i høringen til særskilt å uttale seg om dette forslaget.

Den praktiske siden av bruk av beredskapstakster og gratis kollektivtransport synes mer komplisert. Som Ruter, framhever vi følgende ulemper ved gratistransporten:

- En svært betydelig og kostbar ekstrapasitet vil være nødvendig.
- Ordningen vil kunne nå «feil» målgruppe ved at gratistransport også vil tiltrekke grupper som i dag ikke benytter bil.
- Dekning av inntektsbortfallet reduserer mulighetene for styrking av kollektivtilbudet på mer permanent basis.

Ruter hevder også at gratis enkeltbillett vil kunne oppleves urettferdig av trafikantgrupper med periodebillett. Vi ser det ikke slik. Trafikantgrupper med periodebillett har ikke tapt noe på grunn av beredskapstakstene, og fortsetter som før sin bruk av kollektivtransporten. Det bør imidlertid kunne antas at mange av de trafikanter som nyter godt av gratis enkeltbillett tilhører en trafikantgruppe som har latt bilen stå som følge av beredskapstakstene, og som således representerer selve målgruppen for innføring av økte takster. Denne trafikantgruppen viser at gratis kollektivtransport kan være et tjenlig incitament. Vi kan ikke se noe urettferdig i at disse trafikantgruppene tilstås en fordel som kompensasjon for den ulempen de etter alt å dømme har følt ved å måtte la bilen stå.

Vegdirektoratet antar alt i alt at lokal forskrift for Oslo – liksom den tilsvarende forskrift for Bergen - ikke bør avskjære muligheten for gratis kollektivtransport, men at en på dette punkt bør kopiere Bergens-forskriften som fastsetter at

*«Inntekter frå takstauken etter § 3 kan nyttast til dekking av kostnader til dei tiltaka Oslo kommune og Akershus fylkeskommunen finner er naudsynt for å få ned biltrafikken i perioden det gjeld.*

*Inntekter frå takstauken som ikkje blir nytta til tiltak etter første ledd skal bli fordelt i samsvar med Oslopakke 3-avtala.»*

Ved en tilsvarende bestemmelse i Oslo-forskriften vil det være opp til Oslo kommune og Akershus fylkeskommune – eventuelt i samråd med Ruter – å gjennomføre de tiltak med gratistransport en finner hensiktsmessig, uten at det i forskriften fastsettes beskrankninger for hvilke tiltak som kan iverksettes for å oppnå redusert biltrafikk og mindre luftforurensning.

*Fordelingseffekter.* Omsøkte tiltak vil etter alt å dømme ha økonomiske og sosiale konsekvenser som kan oppleves som betydelige og negative for enkelte trafikantgrupper. Personer med svak økonomi og med ufleksibel arbeidstid og begrenset mulighet til alternativ transport, vil få økte kostnader. At enkelte grupper kan komme dårlig ut av tiltak som dette, vil være vanskelig å unngå. Ulempene vil på den annen side neppe være særskilt tyngende. Tiltaket er ment tatt i bruk bare rent unntaksvis. Enkelte år blir det kanskje ikke tatt i bruk overhodet. Tiltak for bedring av kollektivtransporten, vil dessuten kunne avhjelpe ulempene for store trafikantgrupper. Alt i alt antar en at tiltaket i praksis ikke vil ha den negative virkning for trafikantene som tiltaket teoretisk sett synes å kunne medføre.

Når det gjelder næringstransport innen takstgruppe 2 som ofte passerer bomringen i Oslo, vil en femdobling av takstene kunne oppleves tyngende, men også for denne transportgruppen må det understrekes at tiltaket bare rent unntaksvis vil bli tatt i bruk. I de siste 15 år er grenseverdiene etter forurensningsforskriften bare overskredet i gjennomsnitt 3 dager pr. år. Med en stadig mindre forurensende bilpark kan det neppe antas at forholdene vil forverres i kommende år. Det er således ingen grunn til å anta at tiltaket vil bli tatt i bruk oftere heretter. Det forutsettes dessuten innført en varslingsplikt på ett døgn forut for iverksetting av tiltaket, hvilket vil kunne gi den enkelte en viss mulighet til å innrette seg i forhold til tiltaket. Under enhver omstendighet vil de økte kostnader næringsdrivende av denne grunn påføres være utgifter pådratt under utøvelse av næring, og som sådan formentlig gi rett til skattefradrag.

For det tilfellet at beredskapstakstene i praksis viser seg i for stor grad å slå uheldig ut for næringsdrivende, vil Vegdirektoratet på grunnlag av eventuelt initiativ fra lokale myndigheter vurdere innføring av kompenserende tiltak for denne trafikantgruppen. Da AutoPASS-systemet foreløpig ikke åpner for å skille ut kjøretøy benyttet i næring, vil andre kriterier måtte benyttes. Generelt fritak for kjøretøy innen takstgruppe 2 antas i for stor grad å svekke selve formålet med beredskapstakstene. Derimot vil det kunne være aktuelt å innføre takstdifferensiering til fordel for kjøretøy innen takstgruppe 2 med lavutslippsmotorer.

Det pågår for tiden på generelt grunnlag et arbeid med å tilrettelegge for slik miljødifferensiering. Arbeidet gjelder forslag til endring av veglova i retning av at loven skal åpne for å fastsette varierende takster ut fra tidspunkt på døgnet, og likeledes ut fra de enkelte kjøretøyenes miljøegenskaper. Kjøretøy med lavutslippsmotorer i både takstgruppe 1 og 2 vil ved en slik miljødifferensiering komme gunstig ut med hensyn til bompengeretakster. Det er dessuten under vurdering å innføre en ordning med refusjon av betalt beredskapstakst til fordel for nevnte kjøretøygruppe. Det er foreløpig uklart om en slik refusjonsordning vil bli avløst av ordningen med miljødifferensiering når denne er vedtatt.

Vegdirektoratet er enig i at merinntekter ved bruk av beredskapstakstene – utover kostnadsdekning for kapasitetsoppbygging og kompensasjon for inntektsbortfall ved gratistransport – blir fordelt i henhold til Oslopakke 3-avtalen. Vi framhever også at kommunen vurderer innføring av sterkt rabatterte priser på innfartsparkering på dager da beredskapstakster gjelder.

Det vil endelig være et spørsmål om innføring av beredskapstakster vil være i samsvar med nytteprinsippet som tilsier at den som betaler også skal ha nytten. Da selve grunntaksten går til betaling av veganlegget på vanlig måte, vil det kun være merinntekten som i så fall må vurderes. Da merinntekten benyttes til kollektivtiltak i samme område som inntekten er innkrevd, og tiltaket dessuten omfattes av veglovens bestemmelser om hva bompengemidler kan benyttes til, kan det etter vår oppfatning ikke være tvilsomt at innføring av beredskapstakster er i samsvar med nytteprinsippet.

**Konklusjon.** Vegdirektoratet har på grunnlag av Oslo kommunes og Akershus fylkeskommunes forslag med vedlegg utarbeidet et utkast til lokal forskrift for Oslo som imøtekommer ønsket om forurensningsdempende tiltak. Under henvisning til ovenstående ber vi om høringsinstansenes merknader til vedlagte forslag til forskrift. Forskriften må antas å bli lagt til grunn for eventuelle tilsvarende miljøtiltak også i andre byer, og vil dessuten ha betydning for en eventuell utvidelse av veglovens brukshjemmel for bompengemidler. Høringsinstansenes merknader vil således ha stor betydning.

Høringsfristen er 3 måneder fra mottak av høringsnotatet, nærmere bestemt 30. juni 2017.

Høringsbrevet med vedlegg vil bli gjort tilgjengelig på [www.vegvesen.no](http://www.vegvesen.no) under Offentlige høringer. Høringsinnspill kan sendes elektronisk til [firmapost@vegvesen.no](mailto:firmapost@vegvesen.no) og merkes «Høring – lokal forskrift Oslo», sak 16/187149. Høringsuttalelser kan også sendes via høringsportalen på [www.vegvesen.no](http://www.vegvesen.no).

Veg- og transportavdelingen

Med hilsen

Jane Bordal  
direktør

Åge K. Jensen

*Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevne signaturer.*

Vedlegg: 2