

Forslag til endring i veglova § 27 om bruk av bompengar til tiltak for drift av kollektivtrafikk – høyringsnotat av 25. mai 2007

1. Bakgrunn for lovendringa

Samferdselsdepartementet gjer med dette framlegg om endring i veglova § 27 om bompengar.

Veglova § 27 fyrste ledd lyder i dag slik:

”Med samtykke frå Stortinget kan departementet fastsette at det skal krevjast bompengar på offentleg veg, fastsette storleiken på avgiftene, og sette vilkår om bestemt bruk av avgiftsmidlane. Bompengane kan nyttast til alle tiltak som denne lova gir heimel for. Dessutan kan dei nyttast til investeringar i faste anlegg og installasjonar for kollektivtrafikk på jernbane, herunder sporveg og tunnelbane.”

Lova gir heimel for bruk av bompengar til investeringar i infrastruktur for kollektivtrafikk. Når det gjeld bruk av bompengar til drift, gir lova i dag heimel for å bruke bompengar til drift og vedlikehald av vegnettet. Lova gir derimot ikkje heimel for å bruke bompengar til driftstiltak for kollektivtrafikk.

I lov 18. juni 1965 nr. 4 (vegtrafikkoven) § 7a er det heimel for å ta i bruk vegprising som trafikkregulerande tiltak. Lovføresegnen er enno ikkje trådd i kraft, og det er førebels ikkje utarbeidd utfyllande forskrifter.

Det er fylkeskommunane sitt ansvar å finansiere drift av lokal kollektivtransport, utanom jernbanen. I samband med det lokale arbeidet med Oslopakke 3 er det komme fram eit ønske om å kunne bruke bompengar til driftstiltak for kollektivtrafikken. Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har på denne bakgrunn fatta vedtak om å bruke bompengemidlar frå Oslopakke 3 til drift av kollektivtrafikken.

Transportutfordringane i dei største byane krev at heile transportsystemet må sjåast i samanheng. Styrking av kollektivtransporten, trafikkregulerande tiltak og investeringar i eit vegnett som reduserer lokale miljøproblem og aukar den samla framkomsten er naudsynt for å nå eit mål om effektiv og miljøvenleg transport i byane. Dei tradisjonelle bompengepakkenene fungerer godt i høve til hovudintensjonen om å framskande investeringar i veg- og kollektivtiltak. Dagens ordning gir ikkje lokale styresmakter tilstrekkelege motiv til å sjå investeringar i transportsystemet, drift av kollektivtransport og arealpolitikk i

samanheng. Den kommunale/fylkeskommunale økonomien i byområde med store transportutfordringar kan dessutan vere utilstrekkeleg til å gi det naudsynte løftet i kollektivtilbodet.

Det har allereie skjedd ei utvikling ved at både riksvegmidlar og bompengar kan brukast alternativt til investeringar i infrastrukturtiltak for kollektivtrafikk. Ei vidareutvikling som inneber bruk av bompengar til drift av kollektivtransport kan auke moglegheiten for å oppnå ønska resultat i areal- og transportpolitikken i byområda innafor dagens ansvarsdeling. Det er likevel viktig å peike på at bompengeinnkrevning fortsatt vil vere ei tidsavgrensa ordning, medan drift av kollektivtrafikk er ei permanent oppgåve.

Behovet for auka satsing på tiltak utover reine investeringar i kollektivtrafikken er stort i dei største byområda. Lokale styresmakter er i større grad no enn tidlegare, positive til å ta i bruk bompengar til driftstiltak for kollektivtrafikken. I tråd med denne utviklinga er departementet positiv til ei lovendring i veglova § 27, og gir med dette framlegg om innføring av ein heimel som opnar for å bruke bompengeinntekter til drift av kollektivtiltak. Departementet foreslår at dette kjem til uttrykk i veglova § 27 fyrste ledd ved følgjande tillegg:

”Som del av ei bompengepakke i eit byområde, kan bompengar nyttast til tiltak for drift av kollektivtrafikk.”

2. Innhald

Bompengepakker i dei største byane er sett i verk for å løyse lokale og regionale utfordringar. For etablering av bompengeprojekt, herunder bomringer og bypakker, blir det i dag krevd lokalpolitisk initiativ og vedtak. Det vil også vere naudsynt med slik lokalpolitisk initiativ og vedtak for å etablere ei bompengepakke der bompengar skal brukast til driftstiltak for kollektivtrafikken.

I tillegg til dei føremåla som i dag er omfatta av veglova § 27, skal inntektene óg kunne brukast til driftstiltak for all rutegåande kollektivtransport i eit byområde. Dette inkluderer tilskot til kollektivtrafikk, investeringar i og vedlikehald av kollektivmateriell samt vedlikehald av anlegg og installasjonar for kollektivtrafikk.

Staten har ansvar for persontransport med jernbane gjennom kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsame persontransporttenester. Ansaret for drift av lokal kollektivtransport utanom jernbane er tillagt fylkeskommunane, som har kjøpsansvar for lokale bussruter, sporvogn, tunnelbane, bybane o.l.

Lovforslaget som ligg føre her, legg ikkje opp endring i eksisterande ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåa.

Inntektene frå bompengepakker skal komme dei lokale innbyggjarane til gode gjennom tiltak for å utvikle eit meir heilskapeleg og samordna transportsystem. Ei overføring av persontransport frå personbil til kollektive transportmiddel vil vere viktig for å redusere miljø- og helseulempar, avgrense arealbruken som har samanheng med transport i byområda og redusere presset på kapasiteten i vegnettet. Brukarane av vegnettet har indirekte nytte av eit betre kollektivtilbod, dersom dette fører til frigjort kapasitet i vegsystemet. Redusert bruk av privatbil i byområda kan såleis betre framkomsten i vegsystemet, noe som òg vil bidra til å redusere transport- og distribusjonskostnadane for næringslivet.

Etablering av bompengepakker i eit byområde må skje på grunnlag av planar som ser arealbruk og transportsystem for det berørte området i samanheng. I forslaget til ei bompengepakke må det ligge føre ei framstilling av heilskapen i pakka som gjer det tydeleg korleis trafikk- og miljøutfordringane skal handterast på kort og lang sikt. I denne framstillinga må det vidare vere definert klare mål for kva etableringa av bompengepakka skal oppnå i det berørte området. Det må mellom anna vere dokumentert ein samanheng mellom verknader på dei miljø- og trafikkutfordringane som skal løysast, og dei tiltaka som pakka føreslår. Satsing på kollektivtrafikk må vere ein del av den heilskapelege framstillinga av bompengepakka. Det skal rapporterast på om måla blir nådd i samsvar med intensjonane i bompengepakka.

Føresetnadene i avsnittet over må vere oppfylt før ei bompengepakke for eit byområde blir lagt fram for Stortinget.

3. Bruk av inntektene

Nettoinntektene frå bompengepakker i eit byområde skal nyttast til transportføremål i det berørte området. Bruk av bompenger til drift av lokal kollektivtransport skal vere eit supplement til den ordinære innsatsen til transportføremål over offentlege budsjett.

Bruk av inntekter frå ei bompengepakke i eit byområde må sjåast i samanheng med dei transportoppgåvene som skal løysast i området. Det bør vere slik at det er dei samfunnsøkonomisk sett mest fornuftige prosjekta som blir realisert, og dei beste tiltaka som blir satt i gang. Vidare vil det krevjast samhandling mellom statlege og lokale styresmakter for å nå dei måla som ligg til grunn for bompengeinnkrevinga.

Det vil vere føremålstenleg at det blir inngått forpliktande avtaler mellom statlege og lokale styresmakter om bruk av midlane til driftstiltak for kollektivtrafikken. Departementet vil be Vegdirektoratet utvikle slike avtaler i samråd med dei lokale aktørane.

Det må utviklast rutinar for rapportering og kontroll for å sikre at bompengainntektene blir nytta i samsvar med føresetnadene. Samferdselsdepartementet vil be Vegdirektoratet utforme eit nærare opplegg for dette.

Departementet vil orientere Stortinget om utviklinga i pakkene samband med stortingsmeldingar om Nasjonal transportplan, og dei årlege statsbudsjetta.

4. Forvaltning av inntekter frå bompengepakker i byområde

Grunnlaget for innkreving og fordeling av bompengar i ei bompengepakke i eit byområde, er gitt ved Stortinget si handsaming av dei einskilde bompengepakkene og i oppfølgjande retningslinjer frå Samferdselsdepartementet. Statens vegvesen har inngått avtaler med bompengeselskapa som står for det praktiske arbeidet med innkreving av bompengane.

Statlege og regionale styresmakter utøver politisk styring av bypakkene gjennom prosessane med Nasjonal transportplan, oppfølgjande handlingsprogram og årlege statsbudsjett. Samtidig har ein system for å handtere lokal samordning.

Statens vegvesen utfører utrekning av tilgjengelege midlar for tildeling til prosjekta. Driftskostnader for bompengeselskapet (administrasjon, drift av stasjonane, utskifting av utstyr etc.), lånerenter og nedbetaling av gjeld blir trekt frå innkrevde midlar. Netto innkrevde midlar blir førebels fordelt på prosjekt som grunnlag for budsjettarbeidet i tråd med gjeldande handlingsprogram. Eventuelle justeringar i høve til handlingsprogrammet som følgje av endra føresetnader (plansituasjon, kostnadsutvikling etc.) må grunngjevast.

Samferdselsdepartementet legg ikkje ved dette lovforslaget opp til endringar i eksisterande ordning med korleis innkrevde bompengar blir forvalta. Eventuelle prinsipielle endringar i forvaltninga av bompengemidlane vil måtte sjåast i samband med stortingsmeldingar om Nasjonal transportplan, og i samband med framlegging av dei einskilde bompengepakkene.

5. Høvet til EØS-regelverket

Europaparlaments- og Rådsdirektiv 1999/62/EF om avgifter på tunge lastebilar for bruk av visse typer infrastruktur (Eurovignettdirektivet) inngår som ein del av EØS-avtala, og regulerer årsavgifter og bruk av bompengar og vegbruksavgifter for godstransport. Direktivet er implementert i norsk rett ved forskrift om innkrevjing av bompenger i visse tilfelle - gjennomføring av direktiv 1999/62/EF. Bompengeringar rundt dei største byområda fell innafør unnataket i artikkel 9.1.b), og direktivet får såleis ikkje verknad på bomringer rundt dei største byområda.

Europaparlaments- og Rådsdirektiv 2006/38/EF om endring av Europaparlaments- og Rådsdirektiv 1999/62/EF om avgifter på tunge lastebilar for bruk av visse typer infrastruktur blei vedteke i EU 17. mai 2006, og erstattar Rådsdirektiv 1999/62/EF. Direktivet er førebels ikkje implementert i norsk rett. Unnataket for bompengeringar er vidareført frå det tidlegare Eurovignettdirektivet.

Etter Samferdselsdepartementet si vurdering får ikkje Europaparlaments- og Rådsdirektiv 2006/38/EF verknad på bruk av bompengar til driftstiltak for kollektivtrafikk som ein del av ei bompengepakke i eit byområde, sidan direktivet sitt virkeområde ikkje omfattar bomringer i dei største byane. Etter artikkel 9.2 kan medlemsstatane sjølv avgjere korleis inntektene frå vegbruksavgifter skal nyttast. Direktivet seier at desse bør komme transportsektoren til gode, på ein måte som gjer at heile transportsystemet fungerer optimalt.

6. Administrative og økonomiske konsekvensar

Kostnadene ved å etablere og drifte ei bompengepakke i eit byområde skal dekkast av inntektene som blir krevd inn. Nettoinntektene frå ordninga skal nyttast til lokale transportføremål. Driftskostnadene vil vere avhengig av kor avansert og omfattande bompengesystemet til ein kvar tid er utforma.

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 kostnadar 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 ein betre alternativ transportmoglegheit gjennom eit bedra kollektivtilbod.

Det er ikkje grunnlag for å anta at ei utviding av bruksområdet for bompengar til også å omfatte driftstiltak for kollektivtrafikken, vil føre med seg høgare kostnader for trafikantane samanlikna med bompengoordningar der inntektene kun nyttast til infrastrukturtiltak.

Forslaget som no ligg føre, er basert på eksisterande bompengesystem, og det er naturleg å byggje vidare på den kunnskap og kompetanse som allereie ligg føre.

7. Merknad til lovføresegna

Samferdselsdepartementet viser til dei generelle vurderingane og merknadene som kjem fram i kap. 2, 3 og 4.

8. Forslag til språkleg endring i § 27 fyrste ledd

Samferdselsdepartementet foreslår av meir språkleg omsyn at uttrykket "herunder" i veglova § 27 fyrste ledd siste setning, blir endra til "inkludert".

9. Forslag til lovtekst

I lov om endring i veglov 21. juni 1963 nr. 23

§ 27 fyrste ledd skal lyde:

"Med samtykke frå Stortinget kan departementet fastsette at det skal krevjast bompengar på offentleg veg, fastsette storleiken på avgiftene, og sette vilkår om bestemt bruk av avgiftsmidlane. Bompengane kan nyttast til alle tiltak som denne lova gir heimel for. Dessutan kan dei nyttast til investeringar i faste anlegg og installasjonar for kollektivtrafikk på jernbane, inkludert sporveg og tunnelbane. Som del av ei bompengepakke i eit byområde, kan bompengar nyttast til tiltak for drift av kollektivtrafikk"