

ØSTFOLDPAKKE FASE 2 I FREDRIKSTAD

FINANSIERING



KORRIGERT VERSJON

Østfoldpakke fase 2 i Fredrikstad - finansiering

April 2007

Korrigert versjon

Sammendrag

Investeringskostnader

Investeringskostnadene avhenger av hvilke prosjekt man ønsker å realisere. Tabellen nedenfor viser beregnet kostnadsnivå for de ulike prioriteringsnivåene. I og med at det ikke foreligger detaljerte planer for prosjektene har kostnadstallene forholdsvis stor usikkerhet. Usikkerheten er anslått til 30-40%, hvilket er vanlig på dette utredningsstadiet.

Det er nå vedtatt bomstasjonslokalisering på ny og gammel Kråkerøybro, med enveis innkreving mot bysentrum. I det videre utredningsarbeidet må det, uansett hvilken finansieringsløsning man velger, tas høyde for å dekke inn de kostnadene som er forbundet med ny forbindelse til Kråkerøy. Disse kostnadene kommer da i tillegg til de øvrige investeringskostnadene. De totale investeringskostnadene/anleggskostnadene for denne delen av prosjektet er beregnet til 470 mill kr. De øvrige investeringskostnadene for å fullføre hele rv 108 prosjektet slik det er regulert, inngår i prioritet 2.

Tiltak	Kostnad	Akkumulerte kostnader	Akk kostnader inkl. rv 108
Prioritet 1	307	307	777
Prioritet 2	800	1107	1577
Prioritet 3	40	1147	1617
Prioritet 4	435	1582	2052
Prioritet 5	510	2092	2562
Etterfølgende prosjekt		2476	2946

Finansieringsprinsipper

Statlig finansiering og signal

Planlagte investeringer i øvrige riksveger i Østfold i perioden 2006-2015 går fram av det vedtatte handlings- og planleggingsprogrammet for denne perioden. I den første fireårsperioden, 2006-2009, er det forutsatt et investeringsnivå på 65 mill. kr. pr. år. Herav er det totalt avsatt 40 mill. kr. statlige midler til rv 108 Ny Kråkerøyforbindelse i perioden 2006-2009.

Øvrige riksveger: 65 mill kr pr år
Rv 108: 40 mill kr

I den siste seksårsperioden, 2010-2015, er det stilt til utsikt totalt 860 mill. kr. eller i gjennomsnitt 143 mill. kr. pr. år.

Øvrige riksveger: 143 mill kr pr år

Innen denne rammen er det satt av 194 mill. kr statlige midler til videreføring av Østfoldpakke fase 2 i perioden 2010-2015.

Østfoldpakke fase 2: 194 mill kr

Østfoldpakke fase 2 innbefatter her byprosjekter både i Moss, Sarpsborg, Halden og Fredrikstad.

Statlig bidrag vil på langt nær dekke investeringsbehovet i Fredrikstad.

I St.meld. nr. 24 (2003-2004) Nasjonal transportplan 2006-2015 står blant annet følgende mht finansiering:

” Det er i tråd med dette en klar tendens til at bomringene er med å finansiere transportpakker hvor også satsing på kollektivtrafikk blir en stadig mer betydelig del. Blant annet har Bergensprogrammet en kollektivandel på om lag 50 pst. I slike pakker, særlig hvor det i tillegg til bomringer også ligger inne bruk av lokale restriktive tiltak mot økt bilbruk og mer samordnet areal- og transportpolitikk, vil det være naturlig også å prioritere økt statlig innsats”.

Lokal brukerfinansiering

Følgende er vurdert:

- Lokal drivstoffavgift
- Lokal bilavgift
- Vegprising
- Tidsdifferensierte bompenger
- Bompenger
- OPS

Alle formene for lokal brukerfinansiering krever lokalpolitisk initiativ og vedtak.

Lokal drivstoffavgift

For å få tilstrekkelig finansieringsgrunnlag må tilleggsavgiften økes til ca 2 kr pr liter. En forsterket handelslekkasje vil måtte forventes, og dermed også reduksjon i salget av bensin og diesel i Fredrikstad.

Tilstrekkelig finansieringsgrunnlag forutsetter en økning på ca 2 kr pr liter.

Sentrale samferdselsmyndigheters krav om både spesielle geografiske forhold og at de lokale forholdene ellers skal ligge til rette for innføring av lokal drivstoff avgift gjør også at det synes vanskelig å skulle innføre en slik avgift kun i Fredrikstad kommune. Dette også med bakgrunn i den handelslekkasjen som vil måtte forventes. Selv en enighet om innkreving i hele Østfold vil være utfordrende i forhold til en handelslekkasje.

En lokal drivstoffavgift synes derfor å være et lite egnet tiltak for å delfinansiere vegprosjekter i Fredrikstad.

Lokal bilavgift

Dagens lovverk åpner ikke for lokal bilavgift. Lokal bilavgift vil også kunne være vanskelig å forsvare i fht nytteprinsippet, da alle beskattes likt uavhengig av hvor mye bilen benyttes.

Med dette anses lokal bilavgift som et lite aktuelt tiltak for å delfinansiere vegprosjekter i Fredrikstad.

Vegprising

Med hjemmel i vegtrafikkloven er det åpnet opp for at lokale myndigheter kan ta i bruk vegprising som virkemiddel i areal- og transportpolitikken. Nødvendige forskrifter foreligger imidlertid ikke ennå.

Hensikten med vegprising er å regulere trafikken, for å løse lokale framkommelighets- og miljøproblem.

Ved vegprising betaler bilistene i teorien de kostnadene som samfunnet blir påført ved en økning i bilbruk på konkrete strekninger. Disse kostnadene øker når trafikkvolumet øker. Dette krever et avansert og fininnstilt vegprisingssystem, som registrerer både når og hvor bilene kjører.

Enkleste form for vegprising kan være å innføre bompenger med tidsdifferensierte takster. Dvs. høyere takster i rushtiden, da trafikken og kostnadene for samfunnet er størst.

Inntektene fra vegprising skal fordeles mellom stat, fylke og kommune.

Vegprising som prinsipp er et godt grep. Det anbefales imidlertid ikke å innføre det i Fredrikstad nå. Dette begrunnes i følgende:

- Det er usikkert når en slik ordning vil kunne iverksettes da det pr i dag ikke foreligger nødvendige forskrifter, og det er usikkert når disse vil foreligge.
- Vegprising er ikke gjennomført i Norge til nå. Erfaringene fra andre land er også forholdsvis begrenset. Ut fra ressursmessige hensyn og behov for snarlige løsninger anses det som lite hensiktsmessig at Fredrikstad skal være "forsøkskandidat".
- Pengene skal fordeles mellom stat, fylke og kommune, og brukes i det aktuelle området. Det betyr at vi i dag ikke har samme kontroll på hva pengene vil bli brukt til.
- Negative fordelingsvirkninger.
- Vegprising er i prinsippet ikke et finansieringsverktøy, men heller et trafikkregulerende verktøy. Det er behov for til dels store investeringer.
- Vegprising vil gi inntekter, men gir ikke samme sikkerhet som bompenger mht inntjening.

Bompenger inkl. tidsdifferensierte bompenger

Formålet med bompenger er finansiering av veginvesteringer.

Hensikten med bompenger er å finansiere vegprosjekter

Det er i hovedsak tre typer bompengordninger: enkeltprosjekter, bomringer i by og "vegpakker" på det høytrafikkerte vegnettet (for eksempel Østfoldpakke fase 1). Inntektene fra bomringer i by brukes til å finansiere både vegprosjekter og infrastruktur for lokal kollektivtrafikk. For øvrige bompengeprosjekter er formålet finansiering av veginvesteringer.

I vurderingen av bompengeprinsipp og lokalisering av bomstasjoner er det viktig å legge kravet om nytteprinsippet til grunn. Det innebærer at de som betaler bompenger, også skal ha nytte av vegprosjektet eller tiltakene i pakka.

Nytteprinsippet er viktig:

- **De som betaler skal ha nytte**
- **De som har nytte skal betale**

Sammenhengen går også andre vegen, slik at de som har nytte av vegprosjektet eller pakka, også skal betale bompenger.

Viktigheten av nytteprinsippet påpekes i St.meld. nr. 24 (2003-2004) Nasjonal transportplan 2006-2015.

Bompenger er en finansieringsordning som det formelt sett er lov å bruke, forutsatt lokalpolitisk initiativ og vedtak, samt godkjenning av Stortinget. Sett i fht de transportrelaterte utfordringer Fredrikstad står overfor, og de statlige signalene mht statlig finansiering, vil innføring av en bompengordning kunne være med på å realisere de nødvendige tiltakene. En bompengordning som innebærer en form for bomring vil trolig være det mest hensiktsmessige både mht nytteprinsippet og mht en mest mulig optimal utnyttelse av vegnettet.

Type innkreving (parallellinnkreving/etterskuddsinnkreving) avhenger av utformingen av bompenggeordningen. Ved en bompengering kan det være aktuelt med parallellinnkreving.

Inntektspotensialet ved en bompenggeordning vil variere med utformingen av ordningen. En tett bomring nær sentrum vil kunne gi betydelig større inntekter enn en ring på kommunegrensen.

Driftskostnadene ved automatiske bomstasjoner og høy brikkeandel er på ca kr 0,70 – kr. 0,85 pr passering.

Ulike typer rabattordninger kan knyttes til en bompenggeordning, forutsatt tilstrekkelig finansieringsgrunnlag.

Fredrikstad Høyres finansieringsforslag

Fredrikstad Høyre har kommet med et innspill til finansieringsløsning, som de ønsker blir vurdert som en del av utredningen.

Høyres forslag tilrådes ikke fordi:

- forslaget baseres blant annet på lokal bilavgift. I hht omtalen under "lokal bilavgift" vil en slik ordning kreve lovendringer. Det er derfor lite sannsynlig at det vil bli gitt tillatelse til en slik ordning de nærmeste årene.
- det vurderes som lite sannsynlig at det vil bli gitt tillatelse til å innføre en eventuell frivillig årsavgift, dvs. som et årsabonnement. Både i gjeldende takstretninglinjer og i forslaget til ny bompengeforskrift vil man ikke åpne for periodeabonnement. Dette er begrunnet i at betalingen ikke reflekterer bilbruken, og dermed de samfunnsøkonomiske og miljømessige kostnader denne medfører.
- forslaget er i konflikt med nytteprinsippene.
- det binder både kommunale og statlige budsjetter i et 15-årsperspektiv
- det i enda mindre grad enn en bompengefinansiering innehar et regionalt perspektiv.

OPS

OPS er ikke en finansieringsløsning, men en modell for å organisere ansvaret for utbygging og drift av et veganlegg.

Konklusjon

En bompengefinansiering, i tillegg til statlig finansiering, anses som det mest realistiske alternativet som vil kunne bidra til å løse de transportmessige utfordringene Fredrikstadsamfunnet står overfor innen en rimelig tidshorisont. Det anbefales derfor å benytte bompengefinansiering.

Bompenger

Lokaliseringsprinsipp

Lokalisering i tilknytning til de anleggene som skal finansieres

Et slikt lokaliseringsprinsipp anbefales ikke ut fra følgende:

- Tiltaksutredningen peker på behovet for en helhetlig pakke, hvilket tilsier behov for en bompengering. Lokalisering i tilknytning til de anleggene som skal finansieres vil

vanskeliggjøre en realisering og prioritering av den delen av pakka som innebærer tiltak knyttet til tilrettelegging for endret reisemiddelbruk, dvs. gange, sykkel, ferge og kollektiv.

- Risiko for en ikke optimal utnytting av infrastrukturen.
- Vanskelig å lokalisere ett rettferdig bomsnitt på rv 110.
- Lang tidsperiode både mht innkreving og realisering.

Lokalisering av bomstasjoner ved kommunegrensen - lokaliseringsprinsipp A

Følgende bomstasjonslokaliseringer ligger til grunn for beregningene:

- rv 110 Ørmen og Skjærviken
- rv 116 Saltnes
- rv 109 Rolvsøysund
- rv 112 Solli
- rv 111 Årum

Vedtatt lokalisering på ny og gammel Kråkerøy bro fjernes, (hvilket innebærer at gjenværende deler av Rv 108-utbyggingen må dekkes ved inntekter fra de øvrige bomstasjoner).

Lokaliseringsalternativ B - sentrumsring:

Det etableres bomstasjoner i følgende snitt:

- rv 110 Seutbroa
- rv 110 Fredrikstadbro
- rv 108 ny og gammel Kråkerøy bro
- rv 109 ved Råbekken
- Fv 409 Veumveien (for å unngå lekkasje)
- Rv 111 ved Årum (dette for å unngå uønsket trafikkfordeling - og nødvendig og naturlig dersom rv 111 prioriteres)
- Rv 110 ved Skjærviken (dette for å unngå uønsket trafikkfordeling)

Lokaliseringsprinsipp C:

Dette prinsippet er likt prinsipp B, med unntak av at bomstasjonene ved Årum og Skjærviken er tatt ut.

Det etableres bomstasjoner i følgende snitt:

- rv 110 Seutbroa
- rv 110 Fredrikstadbro
- rv 108 ny og gammel Kråkerøy bro
- rv 109 ved Råbekken
- Fv 409 Veumveien (for å unngå lekkasje)

Inntektpotensial

	A (kommunegrensen)	B (sentrumsring med Årum og Skjærviken)	C (sentrumsring uten Årum og Skjærviken)
Antall passeringer pr. døgn (gjennomsnitt i bompengerev- ningsperioden)	22 791	70 946	59 814
Gjennomsnittlig årsinntekt	94	293	247
Samlet inntekt etter 10 år	921	2 862	2 413
Samlet inntekt etter 15 år	1 416	4 396	3 707

Alle beløp er i mill kr.

Finansieringspotensial

Det er gjennomført en forenklet beregning av finansieringspotensialet. Beregningene i tilknytning til Kråkerøyprosjektet viste at finansieringspotensialet er ca. 75 % av inntektpotensialet. Finansieringspotensialet er en funksjon av blant annet rentenivå og utbyggingsplan (når hvilke tiltak forutsettes gjennomført). Spesielt det siste er foreløpig ikke nærmere definert, og det anses derfor som tilstrekkelig å angi et ca. potensial i forhold til finansiering.

Finansieringspotensialet (anslått 75%)	A	B	C
Etter 10 år	691	2 146	1 809
Etter 15 år	1 062	3 297	2 780

Alle beløp er i mill kr.

Kostnader for innbyggerne ved bompengefinansiering

Bompenger som finansieringsløsning vil aldri kunne oppleves som 100 % rettfærdig. I vurderingen som gjøres har det derfor vært lagt stor vekt på nytteprinsippet.

Forutsetningene knyttet til timesregel, passeringstak og rabattordninger er ment som tiltak for å redusere ulempene for de som i stor grad blir berørt. Ut fra et miljømessig ståsted er dette imidlertid ikke særlig hensiktsmessig. Hvorvidt disse ordningene kan innføres avhenger blant annet av prosjektets totaløkonomi og må avklares endelig i det videre planarbeidet.

Innføring av passeringstak på 50 passeringer pr måned innebærer at eventuelle passeringer utover dette er gratis. For en familie med en bil og som bor utenfor bomringen, som passerer bomringen minst 50 ganger pr. måned, dvs. i gjennomsnitt mer enn 1,6 ganger hver dag hele året, vil maksimalkostnaden ved å passere ringen være:

Med 50 % rabatt: $50 \cdot 20 \cdot 0,5 \cdot 12 = 6\,000$ kr pr år
 Med 40 % rabatt: $50 \cdot 20 \cdot 0,6 \cdot 12 = 7\,200$ kr pr år

Med 30 % rabatt:	$50 \cdot 20 \cdot 0,7 \cdot 12$	= 8 400 kr pr år
Uten kjøp av rabatt:	$50 \cdot 20 \cdot 12$	= 12 000 kr pr år

I henhold til gjeldende takstretningslinjer og forslag til ny forskrift kan privatkunder knytte to kjøretøy til en avtale, og til den rabattordning som gjøres gjeldende. Passeringstaket gjelder imidlertid pr bil.

Med en passering pr dag blir utgiftene følgende:

Husholdning med 1 bil - 50 % rabatt og én betalt passering pr. dag: Kr 3.650/ år.

For en familie med 2 biler kan resultatet bli følgende:

- Husholdning med 2 biler - 50 % rabatt, bil nr 1 har mer enn 50 passeringer pr. måned, bil nr 2 har en passering pr. dag: kr 9.650/ år
- Husholdning med 2 biler - 50 % rabatt. (Begge ektefeller kjører, i hver sin bil, daglig til/fra jobb gjennom ringen). Bil nr. 1 har 50 eller flere passeringer pr. måned, bil nr 2 passerer 230 ggr i året i forbindelse med arbeidreise: $Kr. 6000 + 230 \times 10 = \text{Kr } 8.300/ \text{ år.}$
- Husholdning med 2 biler - 50 % rabatt. Begge biler har 50 eller flere passeringer pr måned: kr 12.000/år.

I disse beregningene er det ikke tatt høyde for timesregelen. Dersom den innføres vil antall "gratispasseringer" av bomringen øke for de som benytter bilen mye. (Dette er det tatt høyde for i beregningen av inntekspotensialet foran).

Anbefaling

Behov for finansiering av tiltak

I rapporten "Østfoldpakke fase 2 i Fredrikstad - revidert versjon", datert april 2007, er behovet for tiltak drøftet. For å få til ønsket utvikling er det et klart behov for å bedre transportsystemet, og da med vekt på bedret persontransportkapasitet. Med de statlige signal som er gitt knyttet til finansiering vil det være behov for lokal brukerfinansiering.

I hht til de vurderinger som er gjort i denne utredningen, anses bompengefinansiering som det mest reelle alternativet.

Vurdering av de ulike lokaliseringsprinsippene

En lokalisering på kommunegrensen anbefales ikke, på bakgrunn av følgende:

- Skal vi få realisert hovedinnholdet i tiltakspakken, i tillegg til Rv 108 Ny Kråkerøyforbindelse, ser vi at en bompengeskjevning på kommunegrensen ikke gir de nødvendige inntektene. Med en innkreving på kommunegrensen i 15 år er det kun rom for å finansiere allerede vedtatt rv 108 Ny Kråkerøyforbindelse og prosjektene i prioritet 1. Dette vil ikke være tilstrekkelig for å nå målene i Østfoldpakke fase 2.
- En lokalisering på kommunegrensen vil være lite hensiktsmessig sett i fht nytteprinsippet. Flere av snittene (les Saltnes, Solli og Ørmen) har forholdsvis stor avstand til tiltakene, dvs mange av de som betaler vil ha liten nytte av tiltakene. Og omvendt: Mange av de som daglig vil ha nytte av tiltakene slipper å betale.

- En lokalisering på kommunegrensen er kanskje den løsningen som regionalt sett er mest uheldig da ekstern trafikk inn mot kommunen må betale, mens internttrafikk, slipper.
- Bompenger har ofte noe avvisningseffekt. Det betyr at antall bilturer reduseres noe, enten ved at turene ikke gjennomføres eller at man velger en annen transportform. Dette er en fordel mht miljø. En lokalisering på kommunegrensen vil i mindre grad inneha denne effekten.
- Sett i fht utvikling av sentrum kan en lokalisering på kommunegrensen tilsynelatende være det mest gunstige alternativet, da lokaliseringen i liten grad vil være forbundet med sentrum. Lokaliseringen gir imidlertid ikke tilstrekkelig inntektsgrunnlag til å gjennomføre de tiltakene som er nødvendig for ønsket utvikling av sentrum - i tråd med sentrumsplanen og byomformingsstrategien.

Lokaliseringsalternativ B og C er i prinsippet forholdsvis like. Det som skiller dem er bomstasjonene på Årum og i Skjærviken.

Ser en på inntekspotensialet og finansieringspotensialet er muligheten for å få realisert flest tiltak størst dersom et lokaliseringsprinsipp i tråd med prinsipp B velges. Det vil også kunne gi mulighet for kortere innkrevingsperiode. En annen viktig fordel er at man unngår uønsket trafikkfordeling mellom rv 111/rv 110 og rv 109. Dersom det ikke etableres bomstasjoner på Årum og i Skjærviken vil vi kunne få trafikk her, som ellers ville valgt rv 109.

Dersom en realisering av ny rv 111 ikke skjer, evt. i tiden fram til en realisering, vil en bomstasjonslokalisering på Årum og Skjærviken kunne være i strid med nytteprinsippene. Dersom rv 111 blir realisert vil en slik lokalisering være mer i tråd med nytteprinsippet.

Nytteprinsippene anses som så sentrale at lokaliseringsprinsipp C anbefales framfor lokaliseringsprinsipp B, til tross for de øvrige fordelene ved alternativ B.

**Lokaliseringsprinsipp C
anbefales.**

Lokaliseringsprinsipp C innebærer at evt ny rv 111 og Åledalslinja kommer på utsiden av bomringen. Ved realisering av disse prosjektene bør en tilpasning og/eller supplering av bomringen vurderes.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning	11
1.1 Organisering	11
1.2 Mandat.....	11
1.3 Rapportens innhold	12
2 Investeringskostnader	13
3 Finansieringsprinsipper	14
3.1 Statlig finansiering og signaler angående finansiering	14
3.1.1 Statlig finansiering	14
3.1.2 Statlige signaler angående finansiering.....	15
3.2 Regional finansieringsløsning.....	15
3.3 Lokal brukerfinansiering	16
3.3.1 Lokal drivstoffavgift	16
3.3.2 "Lokal bilavgift".....	17
3.3.3 Vegprising.....	18
3.3.4 Bompenger inkl. tidsdifferensierte bompenger	19
3.3.5 Fredrikstad Høyres finansieringsforslag	23
3.4 Offentlig Privat Samarbeid (OPS).....	24
3.5 Konklusjon finansieringsprinsipp	24
4 Bompenger	24
4.1 Lokaliseringsalternativ	25
4.1.1 Lokalisering av bomstasjoner ved kommunegrensen - lokaliseringsprinsipp A.....	25
4.1.2 Lokalisering i tilknytning til de anleggene som skal finansieres.....	26
4.1.3 Alternative sentrumsringer.....	26
4.2 Beregninger av inntekspotensialet	31
4.2.1 Forutsetninger.....	31
4.2.2 Inntekspotensialet ved lokaliseringsprinsipp A, B og C	34
4.2.3 Finansieringspotensialet.....	34
4.2.4 Kostnader for innbyggerne ved bompengefinansiering	34
5 Anbefaling	35
5.1 Behov for finansiering av tiltak.....	35
5.2 Vurdering av de ulike lokaliseringsprinsippene	35

Vedlegg

1 Innledning

1.1 Organisering

Fredrikstad kommune og Statens vegvesen har i 2006/2007 hatt et samarbeidsprosjekt om å utrede Østfoldpakke fase 2 i Fredrikstad. I tillegg har Cowi vært engasjert som konsulent i prosjektet.

Prosjektet har hatt en prosjektgruppe som har hatt ansvaret for å framstille det faglige grunnlaget i prosjektet. Prosjektgruppa har bestått av følgende personer:

- Laila I. Vestby, Fredrikstad kommune (leder fram til 16.02.07)
- Trine H. Nygaard, Fredrikstad kommune (leder fom. 16.02.07)
- Gunnar Holme, Fredrikstad kommune.
- Håkon S. Vindenes, Statens vegvesen; Region øst.
- Pål Stabell, Statens vegvesen, Region øst.
- Jan Antonsen, Statens vegvesen, Østfold distrikt.
- Terje V. Fordal, Cowi.
- Kjetil Nerland, Cowi.
- Rolf Marstein, Cowi.

Videre har det vært en styringsgruppe i prosjektet som har hatt ansvaret for å kvalitetssikre og forankre prosjektet i kommunen og Vegvesenet. Styringsgruppa har bestått av følgende personer:

- Tor-Anders Olsen, Fredrikstad kommune (leder).
- Ole Haabeth, Fredrikstad kommune.
- Ole Petter Finess, Fredrikstad kommune.
- Hans Erik Fosby, Østfold Fylkeskommune
- Trygve Elvsaas, Statens vegvesen, Region øst.
- Lars Erik Hauer, Statens vegvesen, Østfold distrikt.

Cowi har hatt ansvaret for å framskaffe store deler av det faglige grunnlaget i utredningen. I tillegg har Cowi hatt hovedansvaret for å framstille og formidle prosjektets resultater i denne rapporten.

1.2 Mandat

Bakgrunnen for prosjektet er at Kommunestyret i mars 2005 behandlet "Videreføring av Østfoldpakke fase 2 - Forslag til prinsipp for lokalisering av bomstasjoner i Fredrikstad". Kommunestyret vedtok da følgende:

"Forslag til finansiering med bomring slik det framkommer av saksunderlaget støttes ikke.

- Rådmannen bes om å videreføre konsekvensvurderingen av tiltakene i Østfoldpakke fase 2 og Strategisk analyse for Fredrikstad, for derigjennom redegjøre for hvilke tiltak som bør prioriteres, for å videreføre den utbyggingspolitikken gjeldende kommuneplan legger opp til.
- Rådmannen bes videre om å utrede ulike finansieringsløsninger, deriblant en finansieringsløsning som innehar et regionalt perspektiv.

- Rådmannen fremmer for formannskapet, så raskt som mulig, en prosjektplan for dette.”

Formannskapet vedtok prosjektplan for Østfoldpakke fase 2 i Fredrikstad 27. april 2006.

Innholdet i prosjektplanen er som følger:

- Utarbeide en målsetning for Østfoldpakke fase 2 i Fredrikstad.
- En beskrivelse av dagens og framtidig trafikksituasjon i Fredrikstad.
- Konsekvensvurdere og prioritere tiltakene i opprinnelig Østfoldpakke fase 2 og Strategisk analyse for Fredrikstad.
- Kostnadsberegne og utrede finansieringsløsninger.

De finansieringsløsninger som skal vurderes er:

- Lokal drivstoffavgift
- Lokal bilavgift
- Vegprising
- Tidsdifferensierte bompenger
- OPS
- Bompenger

I etterkant har Fredrikstad Høyre foreslått en finansieringsmåte, som omfatter både årsavgift, bompenger, samt statlig og kommunal finansieringsbidrag. Dette finansieringsforslaget vurderes også.

1.3 Rapportens innhold

Denne rapporten presenterer den faglige utredningen som prosjektgruppen har utført mht finansiering av Østfoldpakke fase 2 i Fredrikstad.

Utredningene er basert på overordnede betraktninger. Dette anses som tilstrekkelig som grunnlag for å foreta de nødvendige prinsipielle beslutninger knyttet til finansiering av tiltakene. I den videre prosessen fram til endelige vedtak i Stortinget, vil ytterligere og mer detaljerte planarbeider, kostnads- og finansieringsberegninger være nødvendig.

2 Investeringskostnader

Investeringskostnadene avhenger av hvilke prosjekt man ønsker å realisere. Tabellen nedenfor redegjør for de ulike prosjektene, slik de er prioritert fra Styringsgruppas side, og kostnadene på prosjektene. I og med at det ikke foreligger detaljerte planer for prosjektene har kostnadstallene forholdsvis stor usikkerhet. Usikkerheten er anslått til 30-40%, hvilket er vanlig på dette utredningsstadiet.

Tiltak	Tiltaks-kostnad	Total	Akkumulert
Prioritet 1 (vilkårlig rekkefølge)		307	307
Etablere sammenhengende hovedsykkelvegnett langs de kritiske veglenkene	160		
Styrke ferjetilbudet, inkl. ferjeleier	12		
Rv 110 Ørebekk – Simo bygges om til firefeltsveg - hvorav ett felt i hver retning etableres som sambruksfelt	135		
Prioritet 2 (vilkårlig rekkefølge)		800	1107
Slutføring av prosjektet rv 108 Ny Kråkerøyforbindelse	285		
Rv 109 Råbekken – Rolvsøysund - firefeltsveg, nytt kryss og omlegging rv 112, evt miljø- og trafikksikkerhetstiltak langs rv 112	405		
Rv 110 St. Croix – Østsiden bygges ut til firefeltsveg- hvorav ett felt i hver retning etableres som sambruksfelt (Jf prioritet 1C)	110		
Prioritet 3 (vilkårlig rekkefølge)		40	1147
Nytt dobbeltspor Seut - Rolvsøysund inkl. ny jernbanestasjon på Grønli			
Rv 110 Grønli – St. Croix bygges om til firefeltsveg	40		
Evt.: Styrking av busstilbudet (drift, materiell)			
Prioritet 4 (i rekkefølge)		435	
Rv 117 Åledalslinjen bygges ut	125		1272
Nordre tangent bygges ut	35		1307
Rv 110 Simo – Grønli bygges om til firefeltsveg	275		1582
Prioritet 5		510	2092
Ny bru over Glomma rv 109 Valle/rv 111 Torp	240		
Ny rv 111 bygges ut Østsiden – E6	270		
Etterfølgende prosjekter, (evt):			
Rv 107 - omlegging ved Bekkevoold	24		2116
Markalinje rv 109 – rv 110	360		2476
Videreutvikling av rv 110 mot Råde			
Evt.: Rv 109 videreført som firefeltsveg frem til E6 ved Alvim (i samarbeid med Sarpsborg kommune)			

Rv 108 Ny forbindelse til Kråkerøy er nå vedtatt av Stortinget. Det innebærer at bompengeselskapet er gitt tillatelse til å ta opp lån og kreve inn bompenge, samt at Samferdselsdepartementet kan inngå avtale med bompengeselskapet. I realiteten betyr dette at arbeidet med ny Kråkerøyforbindelse kan startes opp og at bompenge kan innkreves når prosjektet er ferdigstilt. Ut fra dagens framdriftsplan betyr dette i løpet av 2009.

De totale investeringskostnadene/anleggskostnadene for denne delen av prosjektet er beregnet til 470 mill kr.

Det er vedtatt bomstasjonslokalisering på ny og gammel Kråkerøybro, med enveis innkreving mot bysentrum. I det videre utredningsarbeidet må det, uansett hvilken finansieringsløsning man velger, tas høyde for å dekke inn de kostnadene som er forbundet med ny forbindelse til Kråkerøy. Disse kostnadene kommer da i tillegg til de øvrige investeringskostnadene.

**470 mill kr til rv 108
kommer i tillegg**

3 Finansieringsprinsipper

3.1 Statlig finansiering og signaler angående finansiering

3.1.1 Statlig finansiering

I perioden 1990 -2005

I perioden 1990-2005 har de statlige midlene til investeringer i de øvrige riksvegene i Østfold (riksveger utenom stamvegene E6 og E18) i gjennomsnitt vært 80 mill. kr. pr. år (i løpende kroneverdi). Dette utgjør 3-5 % av de samlede statlige midlene til investeringer i de øvrige riksvegene i Norge.

**80 mill. kr. pr. år til øvrige
riksveger i Østfold.**

I perioden 2006-2009 og 2010-2015

Planlagte investeringer i øvrige riksveger i Østfold i perioden 2006-2015 går fram av det vedtatte handlings- og planleggingsprogrammet for denne perioden. I den første fireårsperioden, 2006-2009, er det forutsatt et investeringsnivå på 65 mill. kr. pr. år. Herav er det totalt avsatt 40 mill. kr. statlige midler til rv 108 Ny Kråkerøyforbindelse i perioden 2006-2009.

**Øvrige riksveger: 65 mill kr pr år
Rv 108: 40 mill kr**

I den siste seksårsperioden, 2010-2015, er det stilt til utsikt totalt 860 mill. kr. eller i gjennomsnitt 143 mill. kr. pr. år. Økningen av rammen i siste del av planperioden er begrunnet med den relativt sett dårlige standarden på riksvegnettet. Ved de såkalte tilstandsanalysene (TAV) som er gjennomført ble det konstatert at ca. 68 % av de øvrige riksvegene i Østfold hadde såkalt "Nei-standard", mot et landsgjennomsnitt på ca. 44 %. De viktigste faktorene var manglende vegbredder, mange drepte og hardt skadde og mange støyutsatte.

Øvrige riksveger: 143 mill kr pr år

Innen denne rammen er det satt av 194 mill. kr. statlige midler til videreføring av Østfoldpakke fase 2 i perioden 2010-2015.

Østfoldpakke fase 2: 194 mill kr

Østfoldpakka fase 2 innbefatter her byprosjekter både i Moss, Sarpsborg, Halden og Fredrikstad. Disse midlene vil på langt nær dekke det investeringsbehovet som er avdekket gjennom tiltaksvurderingen.

Statlig bidrag vil på langt nær dekke investeringsbehovet i Fredrikstad.

NTP 2006-2015 (Nasjonal transportplan) rulleres nå, og ny Nasjonal transportplan vil gjelde for perioden 2010-2019. I forlengelsen av dette arbeidet vil handlingsprogrammet for de øvrige riksvegene bli rullert i 2009.

3.1.2 Statlige signaler angående finansiering

I Nasjonal Transportplan 2006-2015 står følgende mht videreutvikling av transportsystem i by:

- Økonomiske hensyn samt hensyn til trafikkavviklingen, arealbruk og miljø, tilsier at transportutfordringene i de største byområdene ikke kan løses gjennom utbygging av vegnettet alene. Styrking av kollektivtransporten, trafikkregulerende tiltak og investeringer i et vegnett som reduserer lokale miljøproblemer og øker den samlede framkommeligheten, er nødvendig for å nå Regjeringens mål om effektiv og miljøvennlig transport i byene.
- Det er i tråd med dette en klar tendens til at bomringene er med å finansiere transportpakker hvor også satsing på kollektivtrafikk blir en stadig mer betydelig del. Blant annet har Bergensprogrammet en kollektivandel på om lag 50 pst. I slike pakker, særlig hvor det i tillegg til bomringer også ligger inne bruk av lokale restriktive tiltak mot økt bilbruk og mer samordnet areal- og transportpolitikk, vil det være naturlig også å prioritere økt statlig innsats.
- Bomringene har som hovedformål å generere inntekter for å delfinansiere utbygging av hovedvegnettet og investeringer i infrastruktur for kollektivtransport. I tillegg dempes til en viss grad trafikkomfanget.

Under kapittel "Bedre organisering av transportpolitikken i byområdene" står følgende:

"Statens viktigste tiltak i lokale areal- og transportplaner er utbygging av veg- og baneinfrastruktur. Statlige investeringer i veg og bane vil i mange tilfeller ikke gi full effekt dersom ikke også lokale myndigheter følger opp med nødvendige tiltak som tilskudd til kollektivtransport, regulering av biltrafikken og arealplanlegging som legger til rette for fortetting og dermed bedre grunnlag for kollektivtransporten. Lokale aktørers virkemiddelbruk står derfor sentralt i utformingen av en mest mulig helhetlig virkemiddelbruk".

"De tradisjonelle bompengepakken fungerer godt i fht hovedintensjonen som å framskynde veg - og kollektivtiltak. En gradvis innføring av avtaler knyttet til elementer i bompengepakken vil etter departementets vurdering øke sannsynligheten for å lykkes og for å vinne nødvendig erfaring". Det påpekes at det må knyttes sanksjoner til avtalen. Som eksempel på sanksjoner ved manglende oppfølging fra lokale myndigheter nevnes konsekvenser for bevilgning av statlige midler til riksvegprosjektene som inngår i avtalen.

3.2 Regional finansieringsløsning

Når det gjelder mulighetene for en regional finansieringsløsning har Fredrikstad kommune, ved Arealplan, vært i kontakt med administrasjonen i Sarpsborg kommune. Tilbakemeldingen

er at det ikke er aktuelt å igangsette et arbeid som skal utrede lokale, alternative finansieringsmuligheter for veginfrastruktur i Sarpsborg. Dette med bakgrunn i Sarpsborg bystyrets vedtak av 21.04.05, knyttet til høring av Statens vegvesens handlingsprogram for perioden 2006-2015, den 21.04.05.

Det har ikke vært kontakt med Hvaler kommune angående saken.

3.3 Lokal brukerfinansiering

Lokal brukerfinansiering innebærer at befolkningen betaler hele eller deler av kostnadene ved prosjektene. Både vegprising, lokal avgift på drivstoff, "lokal vegavgift" og Offentlig Privat Samarbeid, er i tillegg til bompenger, nevnt i ulike sammenhenger som mulige løsninger for lokal delfinansiering av Østfoldpakke fase 2 i Fredrikstad. I hht prosjektplanen skal følgende former for lokal finansiering vurderes:

- Lokal drivstoffavgift
- Lokal bilavgift
- Vegprising
- Tidsdifferensierte bompenger
- OPS
- Bompenger

**Krever lokalpolitisk
initiativ og vedtak**

I løpet av prosjektperioden har Fredrikstad Høyre bedt om en tilleggsvurdering av en kombinert løsning. Denne er vurdert, og omtales i rapporten.

Nedenfor følger en orientering om formål og prinsipp for de ulike finansieringsløsningene. Det gis også en vurdering av muligheten for å bruke slike løsninger i Fredrikstad.

Felles for bompenger, tidsdifferensierte bompenger, lokal drivstoffavgift og vegprising er at alle krever lokalpolitisk initiativ og vedtak.

3.3.1 Lokal drivstoffavgift

Innkrevning av lokalt finansieringsbidrag på omsetning av drivstoff (heretter kalt lokal drivstoffavgift) ble lansert i Tromsø på 80-tallet som et alternativ til bompengefinansiering. Et lokalt bidrag til delfinansiering av prosjektene i Tromsøpakke 1, kom som følge av en lokal avgift på 50 øre på omsetning av drivstoff i Tromsø by.

Innføring av lokal drivstoffavgift for å delfinansiere vegprosjekter ble gjennomført som en prøveordning i Tromsø fra 1990 til 2003. Ordningen har ikke vært brukt i andre prosjekter.

I dag er det en generell hjemmel i vegloven (§27 A) som åpner for dette tiltaket. Tilskuddet kan bare brukes til finansiering av bygging av offentlig veg. (Til sammenligning kan inntektene fra bompengeinnkreving også nyttes til investeringer i kollektivtrafikkens infrastruktur og også brukes til dekning av utgifter til vedlikehold og drift av vegnettet. I praksis har bompenger bare vært nyttet til investeringer. Dette begrunnet i en begrenset innkrevingsperiode.)

Ordningen er imidlertid ment som en unntaksordning. Den krever både spesielle geografiske forhold og at de lokale forholdene ellers ligger til rette for det. Dette bl.a. for å unngå handelslekkasje. Når det gjelder Tromsø har ordningen gitt begrenset handelslekkasje, bl.a.

fordi avstanden fra befolkningskonsentrasjonen i Tromsø by til nærmeste tettsted med drivstoffutsal, uten lokal avgift, er for lang.

En evaluering av ordningen i Tromsø viser også at en lokal drivstoffavgift i liten grad har ført til mindre bilbruk. Ordningen er rimelig å administrere. Administrasjonskostnadene utgjør under enn 1 pst. av bruttoinntekter. Inntekspotensialet ser ut til å være noe mindre enn ved tradisjonelle bompengoordninger.

Vurdering

Ut fra SSBs statistikk om salg av bilbensin og autodiesel kan det sies noe grovt om inntekspotensialet ved en eventuell innføring av lokal drivstoffavgift. Det siste året er det solgt 283 mill. liter bilbensin og autodiesel i Østfold (perioden er mars 2006- februar 2007). Ved å innføre en lokal drivstoffavgift på 50 øre er det i teorien et inntekspotensial på 141,5 mill. kr pr år.

Innføring av en lokal drivstoffavgift i hele Østfold vil dermed i teorien kunne gi i overkant av 140 mill. kr i inntekter til fylket. Dersom det legges til grunn en innkrevingsperiode på 15 år, (som iht standard bompengeaftale er den maksimale varigheten av innkreving), vil det i teorien kunne kreves inn om lag 2,1 mrd. kr. Administrasjonskostnader er da ikke hensyntatt. Ut fra befolkningmengden kan vi anta at 25% av inntektene tilfaller Fredrikstad. Med en økning på 50 øre pr liter, blir inntekten for Fredrikstad mao ca 525 mill kr. Dette vil ikke kunne finansiere de tiltakene som bør iverksettes.

For å få tilstrekkelig finansieringsgrunnlag må tilleggsavgiften økes til ca 2 kr pr liter. En forsterket handelslekkasje vil måtte forventes, og dermed også reduksjon i salget av bensin og diesel i Fredrikstad.

Tilstrekkelig finansieringsgrunnlag forutsetter en økning på ca 2 kr pr liter.

Sentrale samferdselsmyndigheters krav om både spesielle geografiske forhold og at de lokale forholdene ellers skal ligge til rette for innføring av lokal drivstoff avgift gjør også at det synes vanskelig å skulle innføre en slik avgift kun i Fredrikstad kommune. Dette også med bakgrunn i den handelslekkasjen som vil måtte forventes. Selv en enighet om innkreving i hele Østfold vil være utfordrende i forhold til en handelslekkasje.

En lokal drivstoffavgift synes derfor å være et lite egnet tiltak for å delfinansiere vegprosjekter i Fredrikstad.

3.3.2 "Lokal bilavgift"

I forbindelse med samferdselsministerens besøk under Transportdagene i Molde høsten 2005 signaliserte hun at hun vil vurdere høyere bilavgifter i de store byene enn i distriktene, som et alternativ til vegprising.

Lokal bilavgift vil kreve lovendring.

Lokal bilavgift innebærer en årlig avgift, i tillegg til den vanlige vegavgiften vi har idag. En slik ordning vil kreve lovendringer, da den er i strid med gjeldende regelverk og lovhjemler.

Inntekspotensial

I Fredrikstad var det ved utgangen av 2006 totalt 36 982 biler.

En dobling av dagens årsavgift (kr 2 915) vil gi en årlig inntekt på 107,8 mill kr.

Innkreving i 15 år utgjør en inntekt på: 1,6 mrd. kr. Det er da ikke tatt hensyn til administrative kostnader.

Vurdering

Dagens lovverk åpner ikke for lokal bilavgift. Lokal bilavgift vil også kunne være vanskelig å forsvare i fht nytteprinsippet, da alle beskattes likt uavhengig av hvor mye bilen benyttes.

Med dette anses lokal bilavgift som ikke aktuelt.

3.3.3 Vegprising

Med hjemmel i vegtrafikkloven er det åpnet opp for at lokale myndigheter kan ta i bruk vegprising som virkemiddel i areal- og transportpolitikken. Nødvendige forskrifter foreligger imidlertid ikke ennå.

Hensikten med vegprising er å regulere trafikken, for å løse lokale framkommelighets- og miljøproblem.

Hva er vegprising?

Hensikten med vegprising er å regulere trafikken, der virkemiddelet framstår som hensiktsmessig og effektivt for å redusere køkostnader og for å bedre lokale miljøforhold.

Ved vegprising betaler bilistene i teorien de kostnadene som samfunnet blir påført ved en økning i bilbruk på konkrete strekninger. Disse kostnadene øker når trafikkvolumet øker. Dette krever et avansert og fininnstilt vegprisingssystem, som registrerer både når og hvor bilene kjører.

Den praktiske utformingen av et vegprisingsystem vil kunne variere fra tilfelle til tilfelle. Enkleste form kan være å innføre bompengeringer med tidsdifferensierte takster. Dvs. høyere takster i rushtiden, da trafikken og kostnadene for samfunnet er størst.

Vegprising kan innføres i et nærmere fastsatt område, som for eksempel Fredrikstad. Stortinget skal samtykke til innføring av vegprising.

Nettoinntekten fra vegprising skal fordeles mellom statlige og berørte kommunale og fylkeskommunale myndigheter etter en nærmere vurdering, og "skal nyttes til transportformål i det berørte området, herunder kollektivtransport, trafikksikkerhetstiltak og miljøtiltak". Dette innebærer at inntektene også kan nyttes til drift av kollektivsystemer, inkl. til kjøp av materiell.

Det bør være en viss størrelse på eksterne kostnader ved bilbruk (kostnader på miljø, trengsel, vegslitasje mv.) for å kunne forsvare innføring av vegprising. Det er gjort forskningsarbeid knyttet til eksterne kostnader fra transportsektoren. Hovedtrekkene er at ingen transporttyper på veg dekker sine eksterne kostnader ved kjøring i by og tettbygde strøk. I spredtbygde strøk dekker dagens avgifter de eksterne kostnadene, jf. ECON-rapport.

Ettersom vegprising er et trafikkregulerende virkemiddel, og ikke en finansieringsløsning for veginfrastruktur er det vanskelig å begrunne noen bestemt tidsbegrensning ved evt. innføring.

Det er ingen norske byer som hittil har tatt initiativ til å innføre vegprising. (I forbindelse med Oslopakke 3 var vegprising riktignok vurdert, uten at dette ble del av lokalt omforent løsning).

Fordelingsvirkninger

Fordelingsvirkninger og pengeoverføringer mellom befolkningsgrupper og trafikanter er et viktig tema ved vegprising. "For enkelte grupper vil vegprising innebære en belastning, mens

andre vil ha fordeler av en slik ordning. De trafikanter i vegsystemet som i første omgang vil tjene på vegprising er de som verdsetter bedre trafikkavvikling vesentlig høyere enn gjennomsnittet. Dette er i første rekke næringstrafikk. Også grupper som er spesielt utsatt for lokale miljøproblemer vil kunne oppnå gevinster. For næringslivets transporter kan det pekes på to forhold:

- næringstransport er forbundet med relativt høye tidskostnader, og vegprising vil gi bedre trafikkavvikling (de reduserte tidskostnadene vil trolig mer enn oppveie de økte vegpriskostnadene).
- En relativt begrenset del av transportene foregår i rushtidene." (NVVP 1998-2007

Vegprising skal motivere til endret reisemønster. Dette vil nødvendigvis ramme en del private reiser. Fordelingseffektene vil avhenge av hvordan vegprissystemet er utformet. Men uansett hvordan systemet utformes, vil det være trafikanter som ikke har mulighet til å reise utenfor de tider og på de deler av vegnettet der avgiftsbelastningen er størst. En markert økning i utgiftene ved bruk av bil vil kunne innebære en økonomisk belastning. Betydningen av dette vil dels avhenge av hvor stor avgiftsbelastningen er, hvor stor gruppe det er snakk om, og hvor fleksibel man kan være på litt lengre sikt.

Vurdering

Vegprising som prinsipp er et godt grep. Det anbefales imidlertid ikke å innføre det i Fredrikstad nå. Dette begrunnes i følgende:

- Hovedutfordringene i Fredrikstad er blant annet knyttet til bedre kapasitet på rv 110 og rv 109, slik at kollektivtrafikken også får økt framkommelighet. Uten økt framkommelighet for bussen vil det være begrenset nytte av økt frekvens. Å skulle realisere de mest nødvendige prosjektene krever store investeringer. Vegprising er i prinsippet ikke et finansieringsverktøy, men heller et trafikkregulerende verktøy.
- Vegprising vil gi inntekter, men gir ikke samme sikkerhet som bompenger mht inntjening.
- Det er usikkert når en slik ordning vil kunne iverksettes da det pr i dag ikke foreligger nødvendige forskrifter, og det er usikkert når disse vil foreligge.
- Vegprising er ikke gjennomført i Norge til nå. Erfaringene fra andre land er også forholdsvis begrenset. Ut fra ressursmessige hensyn og behov for snarlige løsninger anses det som lite hensiktsmessig at Fredrikstad skal være "forsøkskandidat".
- Pengene skal fordeles mellom stat, fylke og kommune, og brukes i det aktuelle området. Det betyr at vi i dag ikke har samme kontroll på hva pengene vil bli brukt til.
- Negative fordelingsvirkninger.

Tidsdifferensierte takster omtales som en enkel form for vegprising. Dette vurderes nærmere i neste kapittel.

3.3.4 Bompenger inkl. tidsdifferensierte bompenger

Generelt sett kan bruk av bompenger sammen med statlige bevilgninger gjøre det mulig å framskynde vegprosjekter/bypakker. I utgangspunktet stilles det i dag krav om minst 50 pst. bompengandel for at et bompengeprojekt eller en bompengepakke skal bli godkjent. Bruk av bompenger er hjemlet i vegloven §27.

Formålet med bompenger er finansiering av veginvesteringer.

Hensikten med bompenger er å finansiere vegprosjekter

Ulike bompenggeordninger og lokalisering av bomstasjoner

Det er i hovedsak tre typer bompenggeordninger: enkeltprosjekter, bomringer i by og "vegpakker" på det høytrafikkerte vegnettet (for eksempel Østfoldpakke fase 1). Inntektene fra bomringer i by brukes til å finansiere både vegprosjekter og infrastruktur for lokal kollektivtrafikk. For øvrige bompengeprosjekter er formålet finansiering av veginvesteringer.

Innkrevingssystemet ved enkeltprosjekt er gjerne enkeltstående bompengesnitt. På lange bomvegstrekkninger er det noen steder opprettet to bomstasjoner. Bomringer kan organiseres både som en "tett" ring og som en ikke 100% "tett" ring. (Det kan aksepteres at noen få veger med meget liten trafikk krysser ringen uten at det settes opp bomstasjoner). Videre kan det også være et system med flere ringer eller soner i stedet for en tradisjonell ring.

I hht håndbok 102 Bompengeprosjekter åpnes det også for andre bompengesystemer med flere bomstasjoner, som alle skal bidra til finansiering av samme utbygging, men uten at stasjonene ligger slik at det er naturlig å kalle det en bompengering.

I vurderingen av bompengepriinsip og lokalisering av bomstasjoner er det viktig å legge kravet om nytteprinsippet til grunn. Det innebærer at de som betaler bompenger, også skal ha nytte av vegprosjektet eller tiltakene i pakka.

Nytteprinsippet er viktig:

- **De som betaler skal ha nytte**
- **De som har nytte skal betale**

Sammenhengen går også andre vegen, slik at de som har nytte av vegprosjektet eller pakka, også skal betale bompenger.

Viktigheten av nytteprinsippet påpekes i NTP 2006-2015, St.meld. nr 24 (2003-2004).

Valg av bompengeløsning avhenger av hvilke prosjekter som skal finansieres. Fra sentralt hold gis det ikke noen absolutte føringer mht antall bomstasjoner i et område. I NTP 2006-2015 påpekes det imidlertid at innkreving av bompenger har en avvisningseffekt overfor trafikantene, og at dette kan føre til en ikke optimal utnytting av infrastrukturen i området. Sagt på en annen måte kan dette medføre et uønsket kjøremønster. "En stor andel bompengeprosjekter, innenfor et begrenset geografisk område, øker problemet med avvisning". (NTP 2006-2015)

En bompengering, som i liten grad åpner for alternative traseer uten avgift, vil derfor ofte være mer hensiktsmessig.

Innkrevningstyper

Det er i prinsippet følgende tre muligheter:

- forhåndsinnkreving
- parallellinnkreving
- etterskuddsinnkreving

Forhåndsinnkreving innebærer at innkrevingen starter uten at byggingen har startet. Denne formen for innkreving er i dag ikke vanlig for tradisjonelle bompengeprosjekter, men har vært brukt en del på fergeavløsningsprosjekter hvor man på fergen har krevd inn bompenger fram til ny bro- eller tunnelforbindelse har erstattet ferga. Fordelen med ordningen er at lånebehovet reduseres. Innkrevingsformen er i liten grad i samsvar med nytteprinsippet.

Parallellinnkreving innebærer at bompenger kreves inn samtidig med utbyggingen. Dette er en utbredt måte å kreve inn bompenger på. Fordelen, i hht etterskuddsinnkreving, er at lånebehovet reduseres. Også slik innkreving kan være i strid med nytteprinsippet, da bilistene må betale på en veg som ennå ikke er åpnet. I hht NTP 2006-2015 kan denne type innkreving være naturlig ved utbygging av pakker, der de enkelte tiltak gir nytte for et større område. Parallellinnkreving blir sjelden brukt alene, men i kombinasjon med etterskudds- eller forhåndsinnkreving.

Det mest vanlige for enkeltprosjekt er etterskuddsinnkreving, slik som er vedtatt for rv 108 Ny Kråkerøyforbindelse. Innkrevingen starter når vegen åpnes for trafikk.

I NTP 2006-2015 sies det at "Samferdselsdepartementet vil legge til grunn at det normalt ikke gis anledning til forhåndsinnkreving. Unntak kan vurderes for rene ferjeavløsningsprosjekter. Bruk av parallellinnkreving bør tillates i begrenset omfang, hovedsakelig i bypakker. Etterskuddsinnkreving bør ellers være hovedregelen. Avvik fra dette må begrunnes særskilt". (Forhåndsinnkreving strider med nytteprinsippene, og er tema i noen klagesaker fra ESA).

Inntektene - hva kan de brukes til ?

Inntektene fra bomringer i by kan brukes både til å finansiere *vegprosjekter og infrastruktur for lokal kollektivtrafikk*. Bompengeneinntekter kan pr i dag ikke brukes til å drifte kollektivtrafikken. (Imidlertid legger man i Oslopakke 3 opp til at bompenger også skal gå til drift av kollektivtrafikken, og til materiell. Dette fordrer en endring i vegloven, en endring man pr. i dag antar vil komme).

Krav

Statlige midler som delbidrag i en finansieringsordning hentes fra vegbudsjettet på samme måte som midler til ordinære vegprosjekter, Bevilgningene skal således undergis samme behandling som ved ordinære prosjekter, dvs. at de statlige midlene må være prioritert i NTP og i handlingsprogrammene før bompengereordninger med statlig medfinansiering legges fram for Stortinget.

Bompengeneinnkreving anses som en form for beskatning, og skal godkjennes av Stortinget. Bompengeprosjekter og -pakker skal derfor stilles overfor de samme krav til samfunnsøkonomisk lønnsomhet som andre prosjekter.

Bompengefinansiering krever godkjenning av Stortinget, gjennom behandling av en stortingsproposisjon. I den St.prp. om bompengefinansiering som fremlegges for et bompengeprojekt skal finansieringsplanen, og dermed takstene, baseres på godkjent reguleringsplan samt kostnadsanslag godkjent etter ekstern kvalitetssikring (KS 2) for prosjekter over 500 mill kr. (Dette *kan* innebære behov for nye lokale, bindende vedtak, dersom det har blitt endringer i forhold til de bindende vedtak som er allerede er truffet). For bompengepakker *kan* det formelle kravet til prosjektgrunnlaget være noe mer lempelig, avhengig av pakkas sammensetning. (Jf økonomiske styringsmuligheter nevnt ovenfor). Erfaringer har vist at prosjekt som kommer tidlig i prioriteringen må underlegges samme detaljering og vurdering som et bompengeprojekt.

Takster

Gjeldende takstretningslinjer, (som også bestemmer rabattordninger, takstfritak, mm), er gitt i Vegdirektoratets håndbok 199 pr juni 1997. (Det arbeides nå sentralt med en revisjon av takstretningslinjene, som nå vil bli vedtatt i forskrifts form. Et forslag har vært på høring.)

Takstnivået vurderes på grunnlag av en finansieringsplan, med tilhørende følsomhetsberegninger. Det tas utgangspunkt i prosjektets antatte kostnad, bompengandel, trafikkgrunnlag, forutsatt innkrevingstid, mm.

Bompengetakstene skal justeres i takt med prisutviklingen. Justeringen må ikke nødvendigvis være årlig.

Vegdirektoratet kan øke takstene med inntil 20 % utover prisstigning, uten ny stortings-

behandling.

Passeringstak:

I gjeldende takstretninglinjer gis det anledning til å innføre et maksimalt antall avgiftsbelagte passeringer pr. måned i *bompengeringer*, forutsatt at økonomien gir rom for det. Det gjelder da kun for de som har elektronisk klippekort og abonnementsavtale med bompengeselskapet. Dette gjelder mao i utgangspunktet ikke for bompengeprojekter, med enkeltstående bomstasjoner. Ordningen skal godkjennes av Vegdirektoratet.

Ordningen er ikke inkludert i høringsforslag til ny forskrift. Hvorvidt den inkluderes i endelig forskrift er pr i dag usikkert.

Timesregelen er en annen form for passeringstak. Denne betyr at man bare belastes for en bompassering i løpet av en time. Timesregelen kan gjøres gjeldende for alle som passerer med godkjent elektronisk brikke i bompengeringer. Ordningen skal godkjennes av Vegdirektoratet. Ordningen er inkludert i forslag til ny forskrift.

Administrative kostnader

Driftskostnadene avhenger av valgt innkrevingsssystem og hvor stor trafikken er. Erfaringene viser store variasjoner, fra kr 0,70 til kr 40,- pr passering. I bompengeringen i Bergen oppgis en kostnad på kr 0,74 pr passering. I Trondheim kr 0,75 og i Oslo kr 1,22. Oppgitte erfaringstall fra ringen i Tønsberg tilsier ca kr 0,70/ passering. Moderne innkrevningsteknologi, med automatiske bomstasjoner, (dvs uten manuell betjening), og høy brikkeandel tilsier en forventet driftskostnad på ca kr 0,70 – kr. 0,85 pr passering. I finansieringsanalysene for rv 108 Ny Kråkerøyforbindelse ble det lagt til grunn administrative kostnader på 0,75 kr pr passering.

Helautomatiske bomstasjoner medfører lavere administrative kostnader:

Kr 0,70 - kr 0,85 pr passering

Tidsdifferensierte bompengesatser/ rushtidsavgift

Det er i dag adgang til å differensiere bompengesatsene over døgnet "der høy trafikk i rushtiden er hovedårsaken til behovet for vegutbygging". (Sitat fra takstretninglinjenes pkt. 2.6.2). Dette bør kunne vedtas både i forbindelse med en bompengoordning og ved vegprising¹⁾. Ved en bompengoordning vil hensikten være å styre trafikkmengden over døgnet til en viss grad, uten at bompenginntektene samlet sett reduseres.

Muligheten for tidsdifferensiering er bl.a. tatt i bruk i bompengeringen rundt Stavanger, Trondheim samt vurdert tatt i bruk i Bergen.

Klart nyanserte satser i en bomring, med vesentlig høyere satser i rushtidene, og hvor det primære formål er å regulere trafikken til og fra byen, antas å kunne være et godt nok virkemiddel som vegprising i henhold til vegtrafikkloven. (Jf eksemplene i London og Stockholm).

¹⁾ Anm: Kommende regelverk er pr. dato noe uklart, ettersom nye forskrifter er på trappene. Tidsdifferensierte satser er ikke inntatt i høringsutkastet til ny bompengeforskrift, men det er heller ikke uttrykt at differensiering ikke vil bli godtatt. Differensiering av satsene antas inntatt i den forskrift som skal utarbeides for vegprising.

Vurdering

Bompenger er en finansieringsordning som det formelt sett er lov å bruke, forutsatt lokalpolitisk initiativ og vedtak, samt godkjenning av Stortinget. Sett i fht de transportrelaterte utfordringer Fredrikstad står overfor, og de statlige signalene mht statlig finansiering, vil innføring av en bompengordning kunne være med på å realisere de nødvendige tiltakene. En bompengordning som innebærer en form for bomring vil trolig være det mest hensiktsmessige både mht nytteprinsippet og mht en mest mulig optimal utnyttelse av vegnettet.

Type innkreving (parallellinnkreving/etterskuddsinnkreving) avhenger av utformingen av bompengordningen. Ved en bompengering kan det være aktuelt med parallellinnkreving.

Inntekspotensialet ved en bompengordning, vil variere med utformingen av ordningen. En tett bomring nær sentrum vil kunne gi betydelig større inntekter enn en ring på kommunegrensen. Dette utredes ytterligere senere i dokumentet, se kapittel 4.

3.3.5 Fredrikstad Høyres finansieringsforslag

Fredrikstad Høyre har kommet med et innspill til finansieringsløsning, som de ønsker blir vurdert som en del av utredningen. Nedenfor gjengis forslaget.

1. "Det innføres en lokal bilavgift på kr 1000,- . Bileier mottar for dette en olat som festes på bilen med tanke på bomringpassering. Dette skulle kunne gi ca 37 millioner til veiformål.
2. Kommunen stiller opp med et tilsvarende beløp 37 millioner kr. Fra egen kapital.
3. Spleiselag fra staten på det samme beløp.
4. Fremmedpassering på 20 kr.
5. Totalt vil dette kunne gi anslagsvis 150 mill kr pr år og dermed blir det et regnestykke på hvor mye 150 millioner kroner kan betjenes i en utbygging finansiert ved låneopptak."

Vurdering

Høyres forslag baseres blant annet på lokal bilavgift. I hht omtalen under "lokal bilavgift" vil en slik ordning kreve lovendringer, da det er i strid med gjeldende regelverk og lovhjemler. Det er derfor lite sannsynlig at det vil bli gitt tillatelse til en slik ordning de nærmeste årene.

Det vurderes også som lite sannsynlig at det vil bli gitt tillatelse til å innføre en eventuell frivillig årsavgift, dvs. som et årsabonnement. Både i gjeldende takstretningslinjer og i forslaget til ny bompengeforskrift vil man ikke åpne for periodeabonnement. Dette er begrunnet i at betalingen ikke reflekterer bilbruken, og dermed de samfunnsøkonomiske og miljømessige kostnader denne medfører.

En dagpendler til Fredrikstad vil kunne få en årlig avgift på ca 3000 kr, mens Fredrikstads innbyggere vil kunne kjøre så mye de vil for kr 1000,-. Dette vil være i konflikt med nytteprinsippene.

Disse forhold gjør at forslaget anses som lite realistisk og vanskelig å innføre. I tillegg vil det være vanskelig å vedta et finansieringsopplegg som binder både kommunale og statlige budsjetter i et 15-årsperspektiv. Til slutt kan en også si at en slik ordning, i enda mindre grad enn en ordinær bompengefinansiering, vil inneha et regionalt perspektiv. Innbyggere i nabokommuner vil måtte betale som fremmedpassere, dvs med høyere satser enn for Fredrikstads innbyggere.

Hvordan en slik ordning vil kunne betjenes og hvorvidt en slik ordning gir tilstrekkelige inntekter, utredes på bakgrunn av det ovenstående ikke nærmere.

3.4 Offentlig Privat Samarbeid (OPS)

Etter gjeldende ansvarsdeling i vegsektoren er det Statens vegvesen som har totalansvar for planlegging, bygging og drift av riks- og fylkesvegnettet. Økt privat ansvar for vegutbygging, i form av Offentlig Privat Samarbeid (OPS) prøves nå ut som et effektiviseringstiltak innen vegsektoren. Ved bruk av OPS-modellen har private aktører et større ansvar for å prosjektere, finansiere, bygge og drifte veganlegg. Brukerfinansiering, i form av bompenger, er et viktig element i OPS-modellen.

I forhold til ordinære bompengeprojekt, er begrunnelsen for å velge OPS ikke alternativ finansiering, men å se om det kan hentes ut gevinster i form av en raskere og mer effektiv utbygging og framtidig drift og vedlikehold av veganlegg. OPS er således ikke en finansieringsløsning, men en modell for å organisere ansvaret for utbygging og drift av et veganlegg. Stortinget har besluttet at OPS nå i første omgang skal gjennomføres ved tre prøveprosjekt. Samferdselsdepartementet vil først trekke konklusjoner om videreføring av bruk av OPS også på andre prosjekter når alle de tre kontraktene er inngått. Evalueringen er pr mars 2007 ikke slutført. Foreløpige signaler tyder imidlertid på at samme OPS-konsept som i de tre prøveprosjektene, trolig ikke vil bli lagt til grunn i framtidige prosjekter.

OPS er ingen finansieringsløsning.

Når det gjelder bruk av OPS-modell på jernbane mener Samferdselsdepartementet at det pr i dag ikke er godt nok dokumentert at modellen vil gi tilstrekkelige effektiviseringsgevinster. Før det er aktuelt for departementet å anbefale bruk av OPS på jernbaneprosjekter må det i større grad sannsynliggjøres at en slik organisering gir effektiviseringsgevinster

3.5 Konklusjon finansieringsprinsipp

En bompengefinansiering, i tillegg til statlig finansiering, anses som det mest realistiske alternativet, som vil kunne bidra til å løse de transportmessige utfordringene Fredrikstadsamfunnet står overfor innen en rimelig tidshorisont. Det anbefales derfor å benytte bompengefinansiering.

4 Bompenger

Dette kapitlet inneholder en vurdering av inntekspotensialet ved ulike lokaliseringalternativ. Utrekningene som er gjort er av en overordnet karakter. Dette anses som tilstrekkelig mht å kunne vurdere de ulike lokaliseringalternativene opp mot hverandre, og i hvilken grad de ulike alternativene gir tilstrekkelig inntekter. De ulike bomstasjonslokaliseringene som fremgår av denne utredningen viser lokaliseringsprinsipp. Endelig detaljert lokalisering må avklares på bakgrunn av mer detaljert planarbeid.

I utredningen skilles det mellom inntekspotensial og finansieringspotensial. Inntekspotensialet er de beregnede inntektene ved ulike lokaliseringsprinsipp. Finansieringspotensialet sier hva som reelt sett kan finansieres. Dette avhenger blant annet av utbyggingsrekkefølge, utbyggingstidspunkt, rentenivå og lånebehov. For å beregne finansieringspotensialet må det legges til grunn mer detaljerte beregninger, som det ikke er

grunnlag for å gjøre nå. For å kunne foreta en prinsipiell beslutning om valg av evt bompengeprikk er det på dette stadiet tilstrekkelig å vurdere inntektpotensialet.

4.1 Lokaliseringsalternativ

I hht prosjektplanen skal følgende lokaliseringsprinsipp vurderes:

- Lokalisering av bomstasjoner ved kommunegrensen
- Lokalisering i tilknytning til de anleggene som skal finansieres
- Alternative sentrumsringer, som utredet tidligere.

4.1.1 Lokalisering av bomstasjoner ved kommunegrensen - lokaliseringsprinsipp A

Følgende bomstasjonslokaliseringer ligger til grunn for beregningene:

- rv 110 Ørmen og Skjærviken
- rv 116 Saltnes
- rv 109 Rolvsøysund
- rv 112 Solli
- rv 111 Årum



Vedtatt lokalisering på ny og gammel Kråkerøy bro fjernes, (hvilket innebærer at gjenværende deler av Rv 108-utbyggingen må dekkes ved inntekter fra de øvrige bomstasjoner).

Styringsgruppen for prosjektet har besluttet at det ikke legges inn en bomstasjon på kommunegrensen mot Hvaler. Befolkningen på Hvaler har ingen andre alternativ enn å kjøre gjennom Fredrikstad. Styringsgruppen mener befolkningen på Hvaler blir urimelig belastet, sett i fht Fredrikstads innbyggere, dersom de på en reise utenfor regionen må betale både på vei fra Hvaler og til Hvaler. Lokaliseringsprinsippet defineres som prinsipp A.

4.1.2 Lokalisering i tilknytning til de anleggene som skal finansieres

Det er ikke tatt endelig politisk beslutning om hvilke prosjekt som skal prioriteres. I utredningen som foreligger er det pekt på behov for en helhetlig pakke. Med de signaler som gis i NTP 2006-2015, som det er redegjort for tidligere, tilsier dette behov for en bompengering.

I anbefalingen ble det pekt på at rv 110 og rv 109 bør utbedres uansett. Dersom det skal være bompengerekkering i tilknytning til disse strekningene isolert, samt på ny og gammel Kråkerøybro, som allerede er vedtatt, vil dette være uheldig sett i fht risikoen for en ikke optimal utnytting av infrastrukturen. (Se kap 3.3.4) Det vil også kunne vanskeliggjøre en realisering og prioritering av den delen av pakka som innebærer tiltak knyttet til tilrettelegging for endret reisemiddelbruk, dvs. gange, sykkel, ferge og kollektiv.

Lokalisering i tilknytning til de anleggene som skal finansieres er ikke en gunstig løsning mht behovet om en helhetlig pakke.

Et annet spørsmål vil da være lokalisering sett i fht nytteprinsippet. Hvor bør et evt. bompengesnitt være på rv 110? Lokaliseres bomstasjonen på Seut, vil befolkningen i Onsøy måtte betale i større grad enn for eksempel befolkningen fra Østsiden. Legges stasjonen på Fredrikstadbroa, vil urettferdigheten gå motsatt vei. Legges bomstasjonen på Grønli, vil vi få endret kjøremønster som vil medføre belastning på lokalvegnettet i og rundt sentrum. Legges bomstasjonene på både Seut og Fredrikstad bro, begynner vi å nærme oss en ring tatt i betraktning foreliggende vedtak om bomstasjoner på ny og gammel Kråkerøy bro.

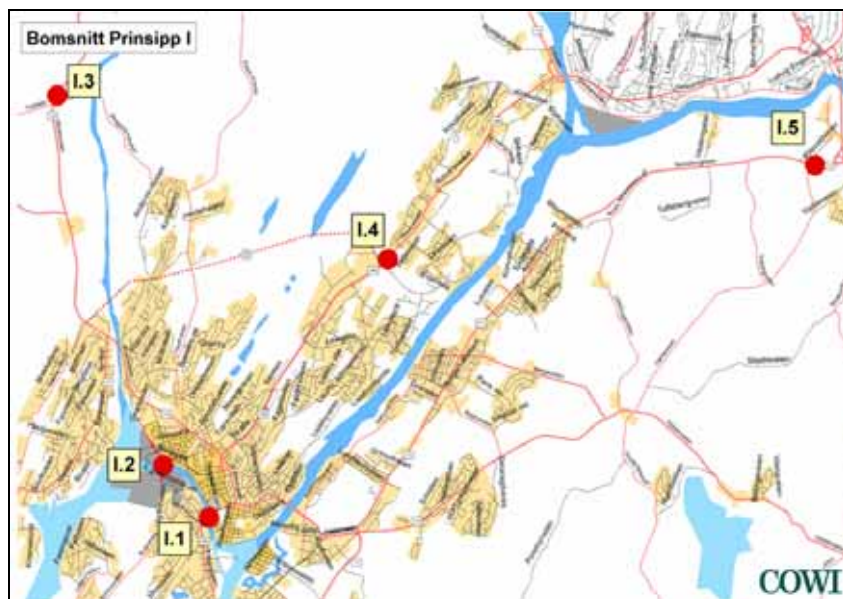
Det vil i prinsippet være mulig å ha et eller to bomsnitt, som flyttes rundt etter hvert som prosjektene er realisert. Etterskuddsinnkreving vil i så tilfelle være den mest relevante innkrevingsform. Dette vil imidlertid medføre svært lang tid både mht innkreving og realisering. Hvert enkelt prosjekt vil kreve en egen utredning og godkjenning, lokalt og sentralt, inkl. egen Stortingsproposisjon. Trafikalt vil det være behov for at de ulike prosjektene realiseres innenfor en kortest mulig tidsperiode. En slik ordning vil også medføre at deler av trafikken flyttes over på lokalvegnettet som ikke er avgiftsbelagt.

På bakgrunn av det ovenstående er det ikke gjort nærmere vurdering av lokalisering i tilknytning til de anleggene som skal finansieres.

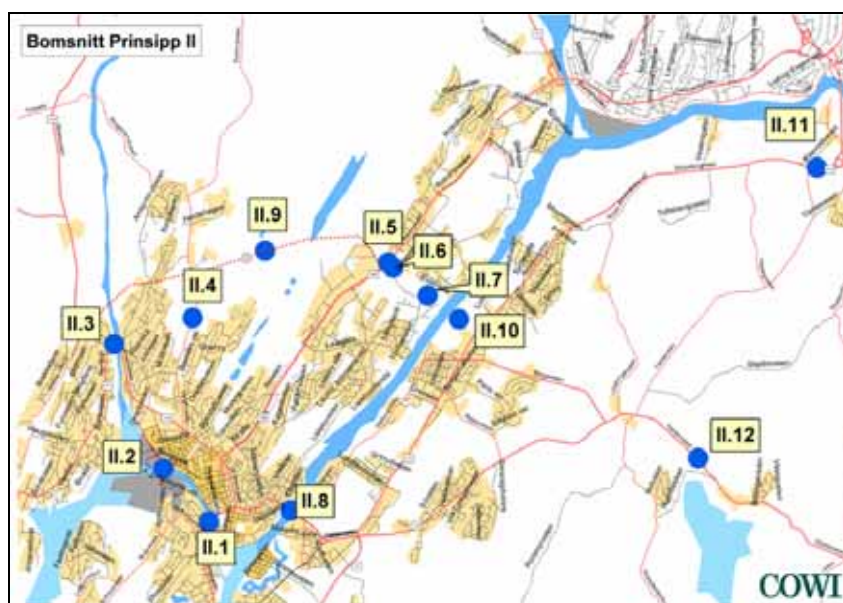
4.1.3 Alternative sentrumsringer

De foreslåtte alternative sentrumsringene tar utgangspunkt i tiltaksdelen, og de prioriteringer som der anbefales. Det betyr at alternativene forutsetter at Markalinja ikke realiseres. Dersom Markalinja imidlertid skulle bli prioritert politisk, må det trolig ses på en bomstasjonslokalisering også i tilknytning til det prosjektet.

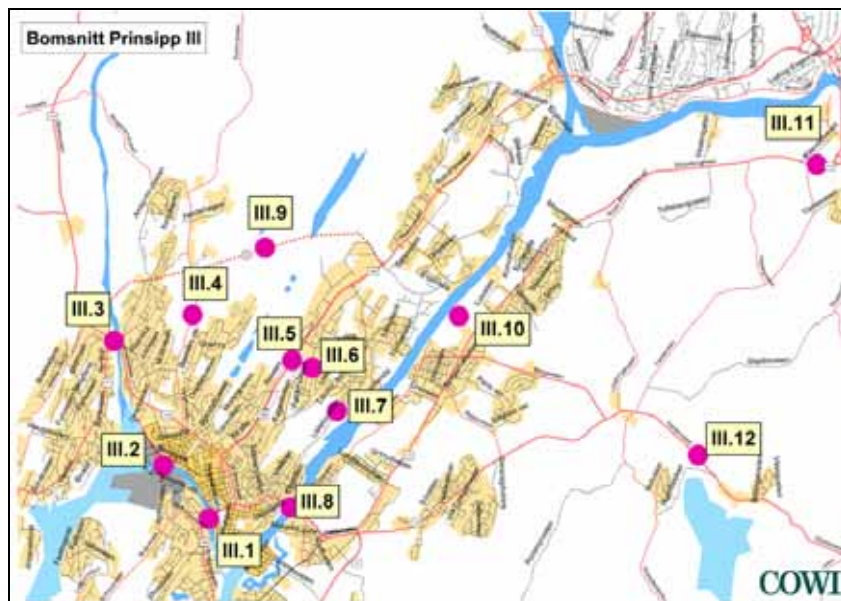
I saken som ble fremmet for kommunestyret våren 2005 ble det vurdert et alternativ med bomstasjoner på Solgård, Råbekken, Årum og Kråkerøybroene og to alternative "tette" bomringer. Prinsippene er vist på skissene under.



Skissen viser Prinsipp I som ble fremlagt våren 2005.



Skissen viser Prinsipp II som ble fremlagt våren 2005.



Skissen viser Prinsipp III som ble fremlagt våren 2005.

I rådmannens innstilling til formannskapet ble prinsipp II anbefalt ut fra forhold knyttet til rettferdighet, konsekvenser for sentrum og inntekspotensial. Vurderingene som ble gjort den gang er like aktuelle i dag. I det videre utredningsarbeidet ses det derfor nærmere på et lokaliseringsprinsipp tilnærmet prinsipp II. Dette benevnes nå som lokaliseringsalternativ B. (Saken som ble fremmet i 2005 inngår som vedlegg).

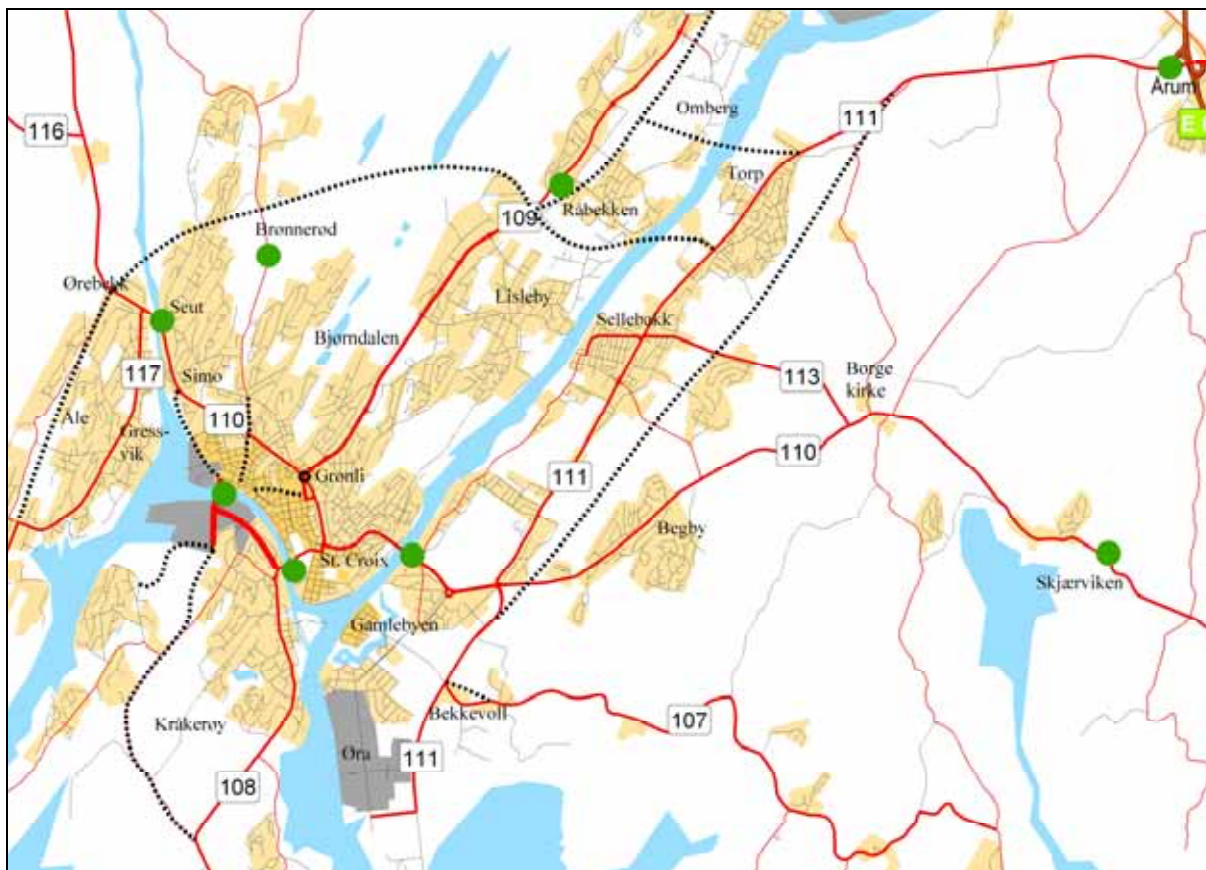
Lokaliseringsalternativ B - sentrumsring:

Det etableres bomstasjoner i følgende snitt:

- rv 110 Seutbroa
- rv 110 Fredrikstadbro
- rv 108 ny og gammel Kråkerøy bro
- rv 109 ved Råbekken
- Fv 409 Veumveien (for å unngå lekkasje)
- Rv 111 ved Årum (dette for å unngå uønsket trafikkfordeling - og nødvendig og naturlig dersom rv 111 prioriteres)
- Rv 110 ved Skjærviken (dette for å unngå uønsket trafikkfordeling)

Hovedargumentasjonen for lokaliseringen av bomstasjonene er knyttet til nytteprinsippet; Den som har nytte av tiltaket skal være med å betale, og motsatt den som skal betale skal også ha nytte av tiltaket. Dette gjelder for bomstasjonslokaliseringen ved Seut, Fredrikstad bro, ny og gammel Kråkerøy bro og rv 109 ved Råbekken

Rv 110 ved Skjærviken foreslås for å unngå uønsket trafikkfordeling. Et eventuelt bomsnitt ved Skjærviken bør av hensyn til lokalsamfunnet plasseres så nærme kommunegrensen som mulig. Hvis vi ikke har en bomstasjon her vil en større del av trafikken fra E6 syd velge denne traseen framfor en bedre tilrettelagt rv 109 og evt rv 111.



Når det gjelder rv 111, foreslås det en lokalisering ved Årum. Dersom rv 111 skal bygges ut er dette riktig ut fra nytteprinsippet. Dersom rv 111 imidlertid ikke bygges ut, og det ikke etableres noen bomstasjon i dette området, vil vi kunne få en uønsket trafikkfordeling mellom rv 109 og rv 111. Dette gjelder spesielt for trafikk som kommer E6 nordfra og fra Sarpsborg og som skal til Østsiden. En større del av denne trafikken vil trolig velge en avgiftsfri rv 111 framfor en 4-felt rv 109 med avgift. Vi vil kunne få en ikke optimal utnyttelse av vegnettet. Dette vil kunne medføre ytterligere miljø-, trafiksikkerhets- og framkommelighetsmessige ulemper langs rv 111.

Hvor bomstasjonen på Årum eventuelt bør ligge eksakt, tar ikke denne utredningen stilling til. Det er imidlertid en utfordring å lokalisere bomstasjonen slik at den får minst mulig konsekvenser for Årum som lokalsamfunn.

Bomstasjonslokalisering i fv 409 Veumveien er nødvendig for å dempe gjennomgangstrafikk til/fra rv 110 over Solgård og til/fra E6 over Veum/Liane. Denne utredningen tar ikke stilling til eksakt lokalisering. Dette må man komme tilbake til. Utfordringene her er på samme måte som for Årum; begrense konsekvensene for lokalsamfunnet. I tillegg bør en lokalisering være mest mulig rettferdig sett i fht de allerede vedtatte bomstasjonene på Kråkerøybroene.

Bomstasjoner på Kråkerøybroene gjør at beboerne på Kråkerøy og Hvaler får en ekstra belastning i fht øvrige deler av befolkningen i Fredrikstad ved reiser utenfor regionen. Ved reiser utenfor regionen, f. eks. mot Oslo eller Sverige, vil beboerne på Kråkerøy og Hvaler måtte betale inn mot sentrum både på utreisen og tilbakereisen. Likevel anses det å videreføre en lokalisering i tråd med det som har fått tilslutning av Stortinget som mest hensiktsmessig både med tanke på inntektsgrunnlaget, trafikkmønsteret og nytteprinsippet.

I finansieringsanalysene som er gjort i denne utredningen benyttes den samme innkrevingsperioden for alle bomstasjonene. I den videre utredningen bør det imidlertid vurderes hvorvidt bomstasjonene på Kråkerøybroene bør tas ned når første trinn av rv 108 er nedbetalt, dvs 2023/2024. Dette vil være før hele rv 108 fram til Kråkerøy kirke er ferdig nedbetalt og tidligere enn de øvrige bomstasjonene i en sentrumsring.

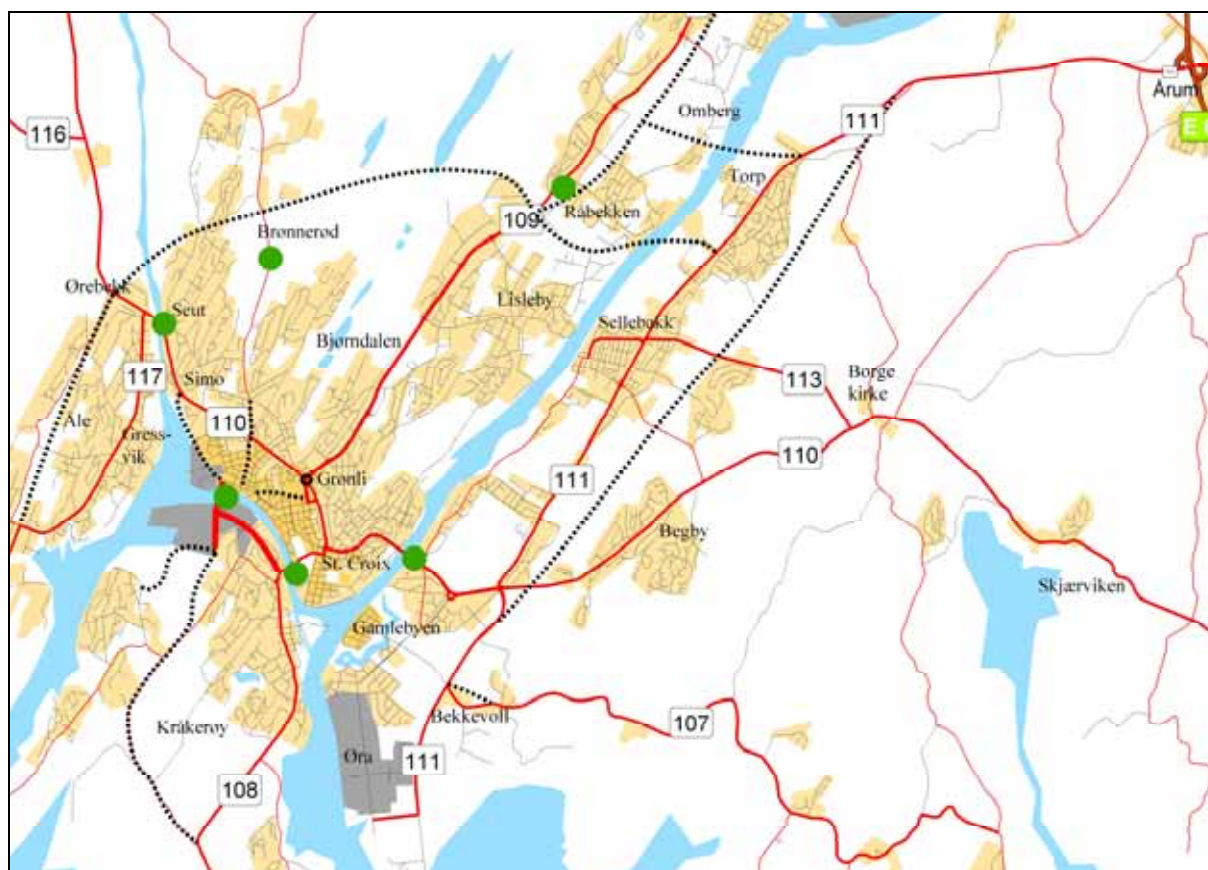
For beboerne på Kråkerøy og Hvaler vil en rabattordning med passeringstak og timesregel være spesielt gunstig, se kapittel 4.2.4.

Lokaliseringsprinsipp C:

Dette prinsippet er likt prinsipp B, med unntak av at bomstasjonene ved Årum og Skjærviken er tatt ut.

Det etableres bomstasjoner i følgende snitt:

- rv 110 Seutbroa
- rv 110 Fredrikstadbro
- rv 108 ny og gammel Kråkerøy bro
- rv 109 ved Råbekken
- Fv 409 Veumveien (for å unngå lekkasje)



4.2 Beregninger av inntekspotensialet

Det er utført beregninger av inntekspotensialet for de alternative bomstasjonsprinsippene beskrevet ovenfor. Inntekspotensialet for de tre prinsippene beregnes på bakgrunn av trafikk (ÅDT) i de forskjellige bomsnittene og gjennomsnittlig inntekt pr. passering.

Dette er gjort med følgende forutsetninger:

4.2.1 Forutsetninger

Bomsnitt

Det forutsettes at bompengene innkreves for all biltrafikk gjennom snittene, med enveis innkreving mot sentrum

System

Bomsnittene er forutsatt etablert som helautomatiske bomstasjoner. Biler med AutoPass-brikke blir enten klippbelastet sitt lokale abonnement, eller passeringen blir registrert og fakturert via ASB-ordningen (AutoPass- samordnet betaling). Biler uten brikke får sitt registreringsnummer avfotografert, med påfølgende etterfakturering av passeringene.

Bompengeinnkrevingsperiode

Det er beregnet inntekter fra bompenger for perioden 2013 til 2027, totalt 15 år. 15 år er i dag maksimal innkrevingsperiode. Det er også sett på inntekspotensialet for 10 år, fra 2013 til 2022.

Trafikkgrunnlag

For beregning av trafikken ved bomsnittene på kommunegrensen er det tatt utgangspunkt i beregnet årsdøgntrafikk for de aktuelle snittene for 2006. Deretter er utviklingen fram mot 2027 beregnet med utgangspunkt i NTP-prognosene.

Gjennomsnittlig trafikkutvikling (årlig vekst)		
T.o.m. år	Lette kjøretøy	Tunge kjøretøy og busser
2005	1,6 %	3,8 %
2010	1,3 %	1,8 %
2014	1,3 %	1,4 %
2020	1,3 %	1,2 %
2030	0,7 %	1,2 %

Prognose for trafikkutviklingen i Østfold.. Tallene representerer årlig vekst i de forskjellige periodene.

Det legges til grunn en noe ulik trafikkutvikling i vurderingene av en sentrumsnær bomring og bomstasjonslokalisering på kommunegrensen. Det antas at utviklingen i Fredrikstad, og spesielt på FMV-området, vil ha mindre betydning for trafikkveksten på kommunegrensen enn den vil ha nærmere sentrum.

For beregning av trafikkgrunnlaget ved bomsnittene nær sentrum legges prognosene for trafikkutvikling på FMV, som ble brukt i forbindelse med Rv 108 Ny Kråkerøyforbindelse, til grunn. Det ble da utført trafikkberegninger for situasjonen i 2012, med bakgrunn i vedtatt

reguleringsplan og forventet utbyggingstakt. Fra 2012 til 2027 er det beregnet en trafikkvekst i henhold til NTP-prognosene.

I forhold til trafikken i 2003, gir dette en trafikkvekst som vist i tabellen:

Prinsipp	År	Vekst
Kommunegrensen	2003	0 %
	2013	15,1 %
	2027	32,6 %
	2030	35,6 %
Sentrumsring	2003	0 %
	2013	18,1 %
	2027	36,0 %
	2030	39,1 %

Veksten som er benyttet i beregningene av inntekspotensialet er noe lavere enn den veksten som ble lagt inn i beregningene av trafikkgrunnlaget for vurderingene av tiltakene. Veksten her var basert på en utbygging av boliger og næringsareal som vist i gjeldende kommuneplan for Fredrikstad. Denne veksten var på ca. 22 % - altså henholdsvis 7 og 4 prosentpoeng mer enn det som benyttes her for de to bomsnittprinsippene. I forbindelse med finansieringsberegninger er det hensiktsmessig å benytte NTP-prognosene, og derav mer restriktive prognoser, da det gir en større robusthet i beregningene.

Ved innføring av bomringer i norske byer, har man en forventet engangsreduksjon i trafikken på ca 10 %, ved oppstart av innkrevingen. Dette legges også til grunn i beregningene.

Inntekt pr. passering

Inntekten pr. passering er avhengig av takstnivå, antall gratispasseringer og av fordeling av kjøretøy på forskjellige rabattordninger.

TØI har evaluert inntjeningen av bompenger i Tønsberg (TØI-rapport 775/2005). Der har man følgende fordeling på gratispasseringer (som andel av totale passeringer):

Timesregel	8,6 %
Passeringstak (60 passeringer)	2,1 %
Gratis-abonnement	3,1 %
Utenlandsregistrerte kjøretøy	0,9 %
Andre årsaker	2,8 %

Dette gir en total andel gratispasseringer på 17,5 %.

I Bergen, der passeringstaket er 50 passeringer, ligger tapet i størrelsesorden 3 %. (Passeringstaket der er foreslått fjernet).

Med passeringstak på 50 blir andelen gratispasseringer sannsynligvis noe høyere, dvs ca. 18 % totalt.

Som grunnlag for finansiering av rv 108 Ny Kråkerøyforbindelse er det lagt til grunn et passeringstak på 50. Dette foreslås lagt til grunn også i denne utredningen. (Anm: Månedlig passeringstak er ikke inntatt i forslaget til ny forskrift, men signaler peker i retning av at det vil bli inntatt i endelig forskrift).

I beregningene legges følgende takstnivå til grunn:

For enkelbillett:

- lette biler: kr 20,-
- tunge kjøretøy (over 3500 kilo): kr 40,-

Rabattordninger innføres i samsvar med Statens vegvesens takstretningslinjer, som innebærer abonnement og elektronisk betalingsbrikke (Autopass), samt innbetaling på forskudd ved en bompenggeavtale med angjeldende bompengeselskap.

- 25 passeringer: 30% rabatt
- 175 passeringer: 40% rabatt
- 350 passeringer: 50% rabatt

Anm: Det gjøres oppmerksom på at ny "Forskrift om bomavgifter på offentlig veg" vil kunne medføre endringer i rabattregimet.

I Tønsberg var fordelingen i 2004 på de forskjellige betalingsmåtene som følger:

Betalingsmåte	Andel
Gratispasseringer	17,5 %
50 % rabatt	47,3 %
40 % rabatt	10,7 %
30 % rabatt	5,0 %
Full pris	19,6 %

Dette gir en inntjening pr. passering på 53 % av normaltakst.

I den videre utredningen for Fredrikstad legges følgende til grunn:

- Inntekt pr passering utgjør 55 % av normaltakst
- Takstnivå på hhv kr. 20 og kr. 40 for lette og tunge kjøretøy
- 10 % tungtrafikkandel
- Administrative kostnad pr. passering på kr. 0,75

Gjennomsnittlig netto inntekt pr. passering, fratrukket driftskostnader, blir da kr. 11,35.

Tidsdifferensierte takster:

Tidsdifferensierte takster utredes ikke i denne omgang. Dette vil man kunne komme tilbake til dersom det fattes et lokalpolitisk vedtak om bompengering i Fredrikstad. Sett ut fra hensikten med tidsdifferensierte takster vil dette være uhensiktsmessig ved en bomstasjonslokalisering på kommunegrensen, da det her ikke er kapasitetsproblemer.

4.2.2 Inntekspotensialet ved lokaliseringsprinsipp A, B og C

	A (kommunegrensen)	B (sentrumsring med Årum og Skjærviken)	C (sentrumsring uten Årum og Skjærviken)
Antall passeringer pr. døgn (gjennomsnitt i bompengeinnkrevingsperioden)	22 791	70 946	59 814
Gjennomsnittlig årsinntekt	94	293	247
Samlet inntekt etter 10 år	921	2 862	2 413
Samlet inntekt etter 15 år	1 416	4 396	3 707

Alle beløp er i millioner kr.

4.2.3 Finansieringspotensialet

Det er gjennomført en forenklet beregning av finansieringspotensialet. Beregningene i tilknytning til Kråkerøyprosjektet viste at finansieringspotensialet er ca. 75 % av inntekspotensialet. Finansieringspotensialet er en funksjon av blant annet rentenivå og utbyggingsplan (når hvilke tiltak forutsettes gjennomført). Spesielt det siste er foreløpig ikke nærmere definert, og det anses derfor som tilstrekkelig å angi et ca. potensial i forhold til finansiering.

Finansieringspotensialet (anslått 75%)	A	B	C
Etter 10 år	691	2 146	1 809
Etter 15 år	1 062	3 297	2 780

Alle beløp er i mill kr.

4.2.4 Kostnader for innbyggerne ved bompengefinansiering

Bompenger som finansieringsløsning vil aldri kunne oppleves som 100 % rettferdig. I vurderingen som gjøres har det derfor vært lagt stor vekt på nytteprinsippet.

Forutsetningene knyttet til timesregel, passeringstak og rabattordninger er ment som tiltak for å redusere ulempene for de som i stor grad blir berørt. Ut fra et miljømessig ståsted er dette imidlertid ikke særlig hensiktsmessig. Hvorvidt disse ordningene kan innføres avhenger blant annet av prosjektets totaløkonomi og må avklares endelig i det videre planarbeidet.

Innføring av passeringstak på 50 passeringer pr måned innebærer at eventuelle passeringer utover dette er gratis. For en familie med en bil og som bor utenfor bomringen, som passerer bomringen minst 50 ganger pr. måned, dvs. i gjennomsnitt mer enn 1,6 ganger hver dag hele året, vil maksimalkostnaden ved å passere ringen være:

Med 50 % rabatt:	$50 \cdot 20 \cdot 0,5 \cdot 12$	= 6 000 kr pr år
Med 40 % rabatt:	$50 \cdot 20 \cdot 0,6 \cdot 12$	= 7 200 kr pr år
Med 30 % rabatt:	$50 \cdot 20 \cdot 0,7 \cdot 12$	= 8 400 kr pr år
Uten kjøp av rabatt:	$50 \cdot 20 \cdot 12$	= 12 000 kr pr år

I henhold til gjeldende takstretningslinjer og forslag til ny forskrift kan privatkunder knytte to kjøretøy til en avtale, og til den rabattordning som gjøres gjeldende.

Passeringstaket gjelder imidlertid pr bil.

Med en passering pr dag blir utgiftene følgende:

Husholdning med 1 bil - 50 % rabatt og én betalt passering pr. dag: Kr 3.650/ år.

For en familie med 2 biler kan resultatet bli følgende:

- Husholdning med 2 biler - 50 % rabatt, bil nr 1 har mer enn 50 passeringer pr. måned, bil nr 2 har en passering pr. dag: kr 9.650/ år
- Husholdning med 2 biler - 50 % rabatt. (Begge ektefeller kjører, i hver sin bil, daglig til/fra jobb gjennom ringen). Bil nr. 1 har 50 eller flere passeringer pr. måned, bil nr 2 passerer 230 ggr i året i forbindelse med arbeidreise: $Kr. 6000 + 230 \cdot 10 =$ Kr 8.300/ år.
- Husholdning med 2 biler - 50 % rabatt. Begge biler har 50 eller flere passeringer pr måned: kr 12.000/år.

I disse beregningene er det ikke tatt høyde for timesregelen. Dersom den innføres vil antall "gratispasseringer" av bomringen øke for de som benytter bilen mye. (Dette er det tatt høyde for i beregningen av inntekspotensialet foran).

5 Anbefaling

5.1 Behov for finansiering av tiltak

I rapporten som ble fremlagt mars 2007 "Østfoldpakke fase 2 i Fredrikstad", ble behovet for tiltak drøftet. For å få til ønsket utvikling er det et klart behov for å bedre transportsystemet, og da med vekt på bedret persontransportkapasitet. Med de statlige signal som er gitt knyttet til finansiering vil det være behov for lokal brukerfinansiering.

I hht til de vurderinger som er gjort i denne utredningen, anses bompengefinansiering som det mest reelle alternativet.

5.2 Vurdering av de ulike lokaliseringsprinsippene

En lokalisering på kommunegrensen anbefales ikke, på bakgrunn av følgende:

- Skal vi få realisert hovedinnholdet i tiltakspakken, i tillegg til Rv 108 Ny Kråkerøyforbindelse, ser vi at en bompengennekting på kommunegrensen ikke gir de nødvendige inntektene. Med en innkreving på kommunegrensen i 15 år er det kun rom for å finansiere allerede vedtatt rv 108 Ny Kråkerøyforbindelse og prosjektene i prioritet 1. Dette vil ikke være tilstrekkelig for å nå målene i Østfoldpakke fase 2.
- En lokalisering på kommunegrensen vil være lite hensiktsmessig sett i fht nytteprinsippet. Flere av snittene (les Saltnes, Solli og Ørmen) har forholdsvis stor

- avstand til tiltakene, dvs mange av de som betaler vil ha liten nytte av tiltakene. Og omvendt: Mange av de som daglig vil ha nytte av tiltakene slipper å betale.
- En lokalisering på kommunegrensen er kanskje den løsningen som regionalt sett er mest uheldig da ekstern trafikk inn mot kommunen må betale, mens interntrafikk, slipper.
 - Bompenger har ofte noe avvisningseffekt. Det betyr at antall bilturer reduseres noe, enten ved at turene ikke gjennomføres eller at man velger en annen transportform. Dette er en fordel mht miljø. En lokalisering på kommunegrensen vil i mindre grad inneha denne effekten.
 - Sett i fht utvikling av sentrum kan en lokalisering på kommunegrensen tilsynelatende være det mest gunstige alternativet, da lokaliseringen i liten grad vil være forbundet med sentrum. Lokaliseringen gir imidlertid ikke tilstrekkelig inntektsgrunnlag til å gjennomføre de tiltakene som er nødvendig for ønsket utvikling av sentrum - i tråd med sentrumsplanen og byomformingsstrategien.

Lokaliseringalternativ B og C er i prinsippet forholdsvis like. Det som skiller dem er bomstasjonene på Årum og i Skjærviken.

Ser en på inntekspotensialet og finansieringspotensialet er muligheten for å få realisert flest tiltak størst dersom et lokaliseringssprinsipp i tråd med prinsipp B velges. Det vil også kunne gi mulighet for kortere innkrevingsperiode. En annen viktig fordel er at man unngår uønsket trafikkfordeling mellom rv 111/rv 110 og rv 109. Dersom det ikke etableres bomstasjoner på Årum og i Skjærviken vil vi kunne få trafikk her, som ellers ville valgt rv 109.

Dersom en realisering av ny rv 111 ikke skjer, evt. i tiden fram til en realisering, vil en bomstasjonslokalisering på Årum og Skjærviken kunne være i strid med nytteprinsippene. Dersom rv 111 blir realisert vil en slik lokalisering være mer i tråd med nytteprinsippet.

Nytteprinsippene anses som så sentrale at lokaliseringssprinsipp C anbefales framfor lokaliseringssprinsipp B, til tross for de øvrige fordelene ved alternativ B.

Lokaliseringssprinsipp C anbefales.

Lokaliseringssprinsipp C innebærer at evt ny rv 111 og Åledalslinja kommer på utsiden av bomringen. Ved realisering av disse prosjektene bør en tilpasning og/eller supplering av bomringen vurderes.

Vedlegg

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 05/3207
Løpenr. 16556/05
Klassering: 024
Saksbehandler: Trine Huitfeldt Nygaard

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Formannskapet Kommunestyret		

Videreføring av Østfoldpakken fase 2 - Forslag til prinsipp for lokalisering av bomstasjoner i Fredrikstad

Rådmannens innstilling

Rådmannen anbefaler Formannskapet å gi slik innstilling til Kommunestyret:

Bomlokalisering i henhold til prinsipp II legges til grunn for det videre arbeidet med konsekvensvurdering, prioritering og finansiering av tiltakene i Østfoldpakke fase 2 og Strategisk analyse for Fredrikstad.

Fredrikstad, 22. februar 2005

Sammendrag

Hensikten med denne saken er å invitere kommunestyret til å ta *foreløpig* stilling til prinsipp for bompengefinansiering. Dette for å kunne konkretisere og avgrense det videre utredningsarbeidet mht en videreføring av Østfoldpakke fase 2 i Fredrikstad. Endelig politisk vedtak vil først være aktuelt etter at delprosjekt 2 og delprosjekt 3 er gjennomført. Dette antas å kunne skje i juni 2005.

På bakgrunn av signal om stadig reduserte midler til strekningsvise investeringer på det øvrige riksvegnettet, har kommunestyret bedt rådmannen utrede konsekvenser av tiltakene som ligger inne i Østfoldpakke fase 2 og Strategisk analyse for Fredrikstad, samt forslag til finansiering og prioritering av tiltakene. Formannskapet har gjennom prosjektplanen sagt at det er en bompengeløsning som skal utredes. Det ses på tre ulike bomlokaliseringsprinsipper:

- I. Bomstasjoner ved Solgård, Årum, Råbekken og Kråkerøybroene, i henhold til vedtak i Fredrikstad kommunestyre 14.09.00 (Østfoldpakke fase 2) og kommunestyret 29.04.03 (rv 108 ny Kråkerøyforbindelse inkl. sideveger).
- II. Bomstasjoner på Seutbroa, Fredrikstadbroa, Kråkerøybroene samt i Veumveien, Råbekken, Markalinjen, Årum og Skjærviken, Ny Glomma bro.
- III. En antatt "optimal" lokalisering mht inntjening. Som prinsipp II, bortsett fra at bomstasjonene på Råbekken trekkes nærmere sentrum.

Rådmannen har vurdert disse prinsippene mht inntekspotensial og fordeling av byrde. Tabellen nedenfor gir en oppsummering av rådmannens vurdering.

	Prinsipp I	Prinsipp II	Prinsipp III
Inntekspotensial	-	+	+
Rettferdighet	-	+	-
Konsekvenser for sentrum	-*	+	+

* på bakgrunn av inntekspotensialet

Vedlegg

1 Inntekspotensiale bompengeneinnkreving

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

- Prosjektplan for arbeidet med konsekvensvurdering av tiltak i Østfoldpakke fase 2 og strategisk analyse for Fredrikstad
- Særutskrift: Østfoldpakke fase 2 – lokalfinansieringsandel
- Møtebok: Nasjonal Transportplan 2006-2015 Strategisk analyse for Østfold og strategisk analyse for Fredrikstad

Saksopplysninger

Hensikten med denne saken er å invitere kommunestyret til å ta foreløpig stilling til prinsipp for bompengefinansiering. Dette for å kunne konkretisere og avgrense det videre utredningsarbeidet mht en videreføring av Østfoldpakke fase 2 i Fredrikstad. Endelig politisk vedtak vil først være aktuelt etter at delprosjekt 2 og delprosjekt 3 (se omtale av prosjektplan) er gjennomført. Dette antas å kunne skje i juni 2005.

Bakgrunn for saken er følgende:

I St. meld nr. 46 (1999-2000) Nasjonal Transportplan 2002-2011 påpekte Samferdselsdepartementet viktigheten av en videreutvikling av Østfoldpakke fase 2, slik at det kan legges til rette for at også byenes transportsystem, jernbanen og havnetilknytning kan videreutvikles.

På bakgrunn av dette ble det foretatt en utredning med påfølgende vedtak i kommunestyret 14.09.00:

1. Fredrikstad kommunestyre legger til grunn følgende forutsetninger hva angår plassering av bomstasjoner;
 - Omfang av de prosjekter som skal løses, er det samme som det som ligger til grunn for Fylkestingets vedtak i samme sak.
 - Utbyggingen skal foregå gjennom et "spleiselag" mellom stat og brukere, 50% på stat og 50 % gjennom brukerbetaling.
 - Gjennom brukerbetaling skal skaffes til veie kr. 500 millioner i anleggsmidler. Det skal forefinnes alternative avgiftsfrie kjøremuligheter inn i kommunen og innen kommunens grenser.
 - Det er ikke akseptabelt med omkjøringsalternativer som fører til en økt trafikkbelastning i boligområder, skoleområder og lignende.
 - Bomplasseringen skal gi et realistisk inntjeningsgrunnlag i forhold til formålet.
2. Det legges til grunn at det skal etableres tre bomstasjoner:
 - På Årum i tilknytning til rv 111
 - På rv 109 på strekningen Råbekken – Rolvsøysund bro
 - På rv 110 nord for Solgårdkrysset

3. Så langt det er mulig legges følgende prinsipper til grunn for bomplasseringen:
- Bompengestasjonene skal plasseres slik at pengeinnkrevningen direkte kan henføres til kjøring på nye veier eller veistrekninger.
 - Innkreving kan skje fra anleggsstart eller etterskuddsvis.
 - Det skal finnes alternative, ikke bompengebelagte veier for å komme fram og tilbake på samme strekning som vil bli bompengebelagt. Avhengig av inntjening og nedbetalingsperiode vurderes avgiftsfrie perioder i døgnet.
 - Det legges inn i kalkylen en andel for midler til trafikkisikringstiltak, fortrinnsvis til gang- og sykkelveier.
 - Når veien er betalt, fjernes bompengestasjonen og flyttes eventuelt til et nytt prosjekt.
 - Enveis innkreving forutsettes.

18.01.2001: Brev fra Østfold fylkeskommune til statsråden: "Østfoldpakke fase 2 – oppfølging av Stortingets behandling av St.prp. nr 26 (1999-2000)"
"Det anmodes om at Fredrikstadpakke - med kostnadsramme på 1000 mill. kr fordelt med 50% på staten og 50% på brukerne - fremmes som en del av Østfoldpakke fase 2 for behandling og beslutning sentralt".

01.03.2001: Brev fra Samferdselsministeren
"Videre behandling av Østfoldpakke fase 2 vil først kunne skje etter at etatene har utarbeidet handlingsprogrammene som skal følge opp Stortingets behandling av NTP 2002-2011".

okt. 2001: Brev fra ordførerne til samf.ministeren "Anmodning om møte vedr. Østfoldpakke"

08.03.02: Brev fra samferdselsministeren til fylkeskommunen:
En fremleggelse av bompengeproposisjon for Stortinget våren 2002 avvises. En evt bompengefinansiert prosjektpakke må vurderes som en del av kommende rullering av Nasjonal Transportplan 2006-2015. Det åpnes imidlertid for finansiering av enkelttiltak i fase 2, gjennom en omprioritering innenfor handlingsrommet.

21.03.02: Kommunestyrevedtak i forbindelse med Nasjonal transportplan og høring av strategisk analyse for Østfold, samt fremleggelse av strategisk analyse for Fredrikstad:

"Intensjonene i Areal- og transportplanen for Nedre Glomma er videreført i kommuneplanen for Fredrikstad. Disse fordrer imidlertid et større investeringsnivå enn hva man kan finansiere lokalt. Fredrikstad kommune står derfor ved tidligere vedtak knyttet til bompengefinansiering for gjennomføring av Østfold pakke fase 2." Dette innebærer prosjekter med en kostnadsramme på 1000 mill kroner fordelt med 50% på staten og 50% på brukerne.

25.04.02: Kommunestyret fattet følgende vedtak:
Tatt de økonomiske utsiktene mht statlig engasjement i lokale samferdselstiltak i betraktning, etableres det et prosjekt hvor rådmannen utreder gjennomføring av ny forbindelse til Kråkerøy, uavhengig av Østfoldpakke fase 2.

03.05.02: Brev fra Statens vegvesen Østfold:
Det påpekes at en "begrenset oppstart" av Østfoldpakke fase 2 innebærer en særlig fokusering på "ny Kråkerøy bro", samt at en finansieringsordning må samordnes med den opprinnelige Østfold pakke fase 2.

29.04.03: Kommunestyret vedtar omfanget av ny rv 108 samt at:

”Det skal i løpet av 2 år gjennomføres en konsekvensutredning av tiltakene i Østfoldpakke fase 2 og Strategisk analyse for Fredrikstad, for derigjennom fremlegge forslag til prioritering og forslag til en finansieringsplan for disse tiltakene”.

10.06.04: Prosjektplan for arbeidet med konsekvensvurdering av tiltak i Østfoldpakke fase 2 og strategisk analyse for Fredrikstad vedtas av Formannskapet.

Prosjektplanen

I hht prosjektplanen er arbeidet delt opp i 3 delprosjekt. Delprosjekt 1 innebærer å se på inntekspotensialet ved 3 ulike bomlokaliseringsalternativ, samt vurdere fordeling av byrde og konsekvenser for næringslivet. Delprosjekt 1 skal resultere i en politisk sak hvor man inviteres til å ta foreløpig stilling til prinsipp for bompengefinansiering. Dette for å kunne konkretisere og avgrense det videre utredningsarbeidet. Endelig politisk vedtak vil først være aktuelt etter at delprosjekt 2 og delprosjekt 3 er gjennomført.

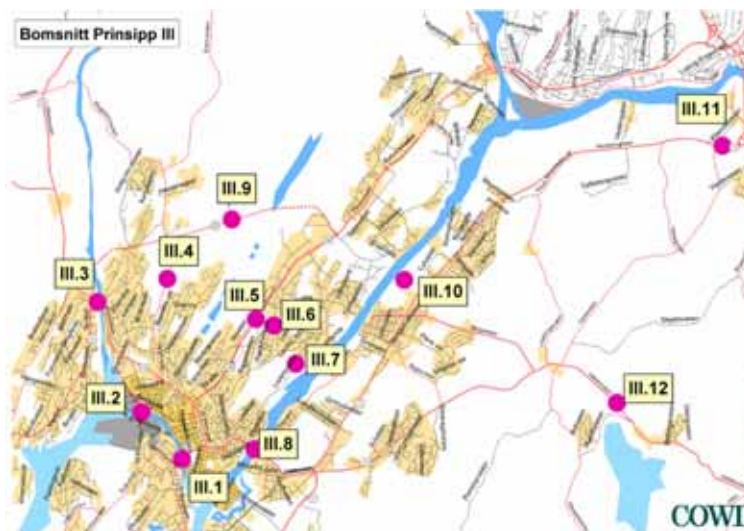
Delprosjekt 2 innebærer en kvalitetssikring av kostnader, vurdere gjennomføringsrekkefølge samt konsekvenser av tiltakene. Delprosjekt 2 skal kunne resultere i et foreløpig vedtak om valg av tiltak og rekkefølge.

Delprosjekt 3 er siste fase, og innebærer en utredning mht finansieringspotensialet. Det er finansieringspotensialet som sier noe om hva som reelt lar seg finansiere. På bakgrunn av denne utredningen fremmes det en sak for kommunestyret hvor det inviteres til å fatte et prinsippvedtak om finansieringsløsning og rekkefølge på tiltak.

Delprosjekt 1, som innebærer å se på inntekspotensialet, er basert på en utredning gjort av COWI. Her har man sett på 3 ulike prinsipper for bomstasjonplasseringer, i hht prosjektplan for arbeidet. De 3 prinsippene er:

- IV. Bomstasjoner ved Solgård, Årum, Råbekken og Kråkerøybroene, i henhold til vedtak i Fredrikstad kommunestyre 14.09.00 (Østfoldpakke fase 2) og kommunestyret 29.04.03 (rv 108 ny Kråkerøyforbindelse inkl. sideveger).
- V. Bomstasjoner på broene samt i Veumveien, Råbekken, Markalinjen, Årum og Skjærviken.
- VI. En antatt ”optimal” lokalisering mht inntjening. Som prinsipp II, bortsett fra at bomstasjonene på Råbekken trekkes nærmere sentrum.





Det er lagt til grunn enveis innkreving, helautomatiske bomstasjoner, takster tilsvarende de som er vedtatt for Kråkerøyprosjektet, rabattordninger i henhold til Statens vegvesens takstretninglinjer og gjennomsnittlig nettoinntekt pr passering på kr. 9,74.

Det er verken lagt til grunn et passeringstak eller timesregel i dette arbeidet. Rådmannen anser det som sannsynlig at man i endelig vedtak bør legge opp til både passeringstak og timesregel. Men da dette er forhold som trolig ikke er av avgjørende betydning for valg av prinsipp for bomlokalisering, er det ikke lagt til grunn i dette arbeidet. Dette er imidlertid forhold som må vurderes i delprosjekt 3, som grunnlag for et endelig politisk prinsippvedtak.

Ansattes medbestemmelse

Ikke relevant for saken.

Vurdering

Behov for tiltak

Trafikken i Fredrikstad har økt betraktelig de siste årene. Dette har ført til at dagens vegnett er svært sårbart. For å legge til rette for en utvikling i tråd med kommuneplanen, viser trafikkberegninger at det er behov for kapasitetsforbedrende tiltak i nær framtid.

Statlige signal

I henhold til gjeldende handlingsprogram for Nasjonal Transportplan, samt forslag til handlingsprogram for perioden 2006-2009, er det avsatt svært lite midler til strekningsvise tiltak på det øvrige riksvegnettet i Østfold. Alle riksveger i Fredrikstad inngår i "øvrige riksveger". I forslag til handlingsprogram for perioden 2006-2009 er det avsatt 270 mill kr til øvrige riksveger i Østfold. Dette er midler som skal dekke strekningsvise investeringer, trafiksikringstiltak, kollektivtiltak, miljøtiltak, gang- og sykkelveger, mindre utbedringer, planlegging og grunnerv. 270 millioner kr er en stor reduksjon i fht innværende handlingsprogram. For siste del av planperioden foreslås 860 mill kr, hvilket er en økning. Men selv om det foreslås en økning av rammene i siste del av planperioden 2010-2015, er rammene til Østfold langt lavere enn hva man anser å være behovet for Fredrikstad alene.

Rådmannen mener på bakgrunn av dette at det er helt nødvendig å se på en alternativ finansiering, hvor lokal andel er langt høyere enn de 50 % som kommunestyret la til grunn i vedtaket i 2000. Dette er også i tråd med hva som skjer i prosjekt ellers i landet, hvor den statlige andelen er svært redusert. For Kråkerøyprosjektet er antas den statlige andelen å bli ca 6 %.

Finansieringsløsning

I oppdraget fra kommunestyret heter det at Rådmannen skal fremme "forslag til en finansieringsplan". Rådmannen har, i tråd med formannskapets vedtak i forbindelse med prosjektplan for arbeidet, valgt å se nærmere på inntekspotensialet ved bompengeneinnkreving. Dette da bompengeneinnkreving synes mest realistisk innenfor den tidshorisont man her ser for seg.

Prinsipper for bomsnitt – hvor og hvorfor disse bomsnittene

Det finnes to hovedsystem for lokalisering av bomsnitt;

- som en bomring, for finansiering av ett eller flere prosjekt
- enkeltbomsnitt plassert på den vegen det er ment å finansiere

Rådmannen oppfatter at man i kommunestyrevedtaket fra 2000 i prinsippet ønsket å legge til grunn et system basert på enkeltbomsnitt. Dette er også i samsvar med hva som nå er vedtatt i forbindelse med rv 108 Ny Kråkerøyforbindelse. Prinsippene for bomsnitt, som vurderes i denne omgang, baserer seg på det som ble fastsatt i prosjektplanen. Med unntak av prinsipp I representerer de en miks av de to systemene.

Prinsipp 1 innebærer en plassering i samsvar med kommunestyrevedaket 14.09.00, Østfoldpakke fase 2 og kommunestyrevedtak 29.04.03.

Hovedintensjonen med denne lokaliseringen er at det skal være mulig å kjøre inn til Fredrikstad sentrum uten å betale bompenger. Intensjonen er realisert for alle stasjonene, med unntak av trafikk fra Kråkerøy. Med bommer på både ny og gammel Kråkerøybro er det ingen omkjøringsmulighet.

Prinsipp II innebærer bomstasjoner på broene samt i Veumveien, Råbekken, Markalinjen, Årum og Skjærviken. Prinsippet avviker noe fra prosjektplanen. Det er utvidet med bomstasjoner på rv 111 Årum og på rv 110 Skjærviken, samt på en eventuell Markalinje. Bakgrunnen for dette er prinsippet om at en bomstasjon bør stå i nær tilknytning til det anlegget som skal finansieres. Ny Havneveg til Øra er et av de store prosjektene som vil inngå. En bomstasjon i tilknytning til denne har derfor Rådmannen ansett som viktig. Dette gjelder også dels for rv 110 Skjærviken, da det vurderes å trekke inn tiltak langs rv 110. I

tillegg vil man kunne få uønsket trafikkfordeling dersom dette blir eneste bomfri strekning mot E6 fra Østsiden.

På Råbekken foreslås det i prinsipp II 3 bomstasjoner; rv 109 og Dikeveien, begge nord for kryss med Evjebekkveien, samt i Evjebekkveien øst for Tomteveien. Hovedsnittet er rv 109. De øvrige bomstasjonene må etableres pga lekkasje.

Prinsipp III var i utgangspunktet en antatt optimal lokalisering mht inntjening. Dette er likt prinsipp II, bortsett fra at bomstasjonene på Råbekken trekkes nærmere sentrum. For å redusere snikkjøring på sidevegsnettene må det anlegges bomstasjoner også der. Her har rådmannen valgt bomstasjoner på Gamle Kirkeveg og i Lislebyveien. Prinsipp III gir ikke en helt tett ring, da det blant annet vil være mulig å kjøre Leiegata – Lisleby allé – Fagerliveien. Dersom kommunestyret velger å gå videre med dette prinsippet bør det gjøres en ytterligere detaljvurdering av bomlokalisering i området mellom Rv 109 og Lislebyveien.

Inntektspotensialet/Finansieringspotensial

I henhold til oppdraget fra kommunestyret skal rådmannen anbefale en finansieringsløsning for prosjektene som inngår i Østfoldpakke fase 2 og i Strategisk analyse for Fredrikstad. Investeringsbehovet ble i Strategisk analyse for Fredrikstad totalt anslått til 3381 mill kr, hvorav 950 mill til jernbane. I denne fasen av utredningen tar ikke rådmannen stilling til omfanget prosjekter. Dette vil inngå i del 2, som fremmes senere i vår. Rådmannen må imidlertid ta utgangspunkt i tidligere anslått investeringsbehov, ved vurdering av prinsipp for bomstasjonslokalisering.

Inntektspotensialet er forskjellig fra finansieringspotensialet. Finansieringspotensialet sier noe om hva som reelt lar seg finansiere. Dette avhenger blant annet av kostnadsanslag av tiltak, rekkefølge på utbygging, utbyggingstidspunkt, risikovurderinger, rentenivå og lånebehov, som det er for tidlig å anslå nå. For å vurdere de ulike prinsippene har vi benyttet samme forholdsstall som for Kråkerøyforbindelsen. Det vil si at finansieringspotensialet anslås til å være 75 prosent av inntektspotensialet. Det er også lagt til grunn 15 år bompengerelevans.

Med dette som utgangspunkt viser beregningene følgende:

	Prinsipp I	Prinsipp II	Prinsipp III
Inntektspotensial	1 600 – 1 800	4 500 – 4 700	4 400
Finansieringspotensial	1 200 – 1 300	3 400 -3 500	3 300 – 3 400

I mill kr.

Prinsipp I vil ikke kunne finansiere det investeringsbehovet som er anslått. Prinsipp II gir størst totalinntekt, og derav størst inntekts- og finansieringspotensial. Med de usikkerheter som foreligger kan man si at prinsipp II og III er forholdsvis like mht inntektspotensial og finansieringspotensial.

Da inntektene fra bomstasjon på Kråkerøybroene inngår i dette grunnlaget, vil finansiering av rv 108 Ny Kråkerøyforbindelse også måtte skje som en del av det overnevnte finansieringspotensialet.

I lys av at man ikke kan forvente en stor statlig finansieringsandel, mener rådmannen man i det videre arbeidet må legge til grunn en bompengeløsning i tråd med prinsipp II eller III, dersom man opprettholder ønsket om et høyt investeringsbehov.

Rettferdighet og opprettholdelse av lokalsamfunn

Rådmannen er bedt om å belyse de ulike bompengeprinsippene mht byrde. Generelt kan sies at bompengefinansiering oppleves som et svært urettferdig prinsipp i de fleste tilfeller, da det alltid vil være noen som kommer utenfor og innenfor et bomsnitt eller en bomring. I så måte vil et system som innebærer bomsnitt på enkeltstrekninger, som inntektene skal finansiere, være det minst urettferdige. Ulempen ved en slik løsning er imidlertid stor sannsynlighet for uønsket trafikkfordeling ut på sideveger som ikke er tilrettelagt for store trafikkmengder. Dette vil kunne ha uheldig effekt mht trafiksikkerhet og miljø.

I og med at kommunestyret allerede har fattet vedtak om bompengefinansiering av rv 108 Ny Kråkerøyforbindelse inkl. sideveger, anser rådmannen det som viktig å vurdere de ulike alternative bomlokaliseringene i forhold til bomlokaliseringen på Kråkerøybroene. Rådmannen mener det er viktig å tilstrebe et bomstasjons-lokaliseringssystem som er mest mulig rettferdig, også i forhold til næringsliv og befolkning på Kråkerøy og Hvaler.

For å få et mest mulig rettferdig system, burde de øvrige bomstasjonene plasseres i tilsvarende avstand fra sentrum. I så henseende er prinsipp I i svært liten grad rettferdig. Å plassere alle bomstasjonene så nærme sentrum som Kråkerøybroene er ikke helt realistisk, da det vil kreve svært mange bomstasjoner. Rådmannen mener man imidlertid oppnår et forholdsvis rettferdig system ved en lokalisering på Seutbroen og Fredrikstadbroen, sett i fht trafikk i retning nord og øst. Disse snittene bidrar ikke til å splitte lokalsamfunn, samtidig som at lokalsenteret kan nås uten passering av bomsnitt. I fht rettferdighetsprinsipp er Rolvsøyveien en utfordring. Sett i forhold til bomsnittet mot Kråkerøy, burde bomsnittet på Rolvsøyveien ligge tett inntil sentrum. Dette er vanskelig å realisere, da det vil kreve svært mange bomstasjoner. Prinsipp III er ment som det alternativet som best kan sammenliknes med vedtatt bomsnitt mot Kråkerøy. Dersom man legger opp til bomsnitt som i prinsipp III, vil det kreve flere bomstasjoner på lokalvegnettet, for å unngå snikkjøring og økt gjennomgangstrafikk i boområdene. Videre vil bomlokaliseringer på sidegatene bidra til å dele opp lokalsamfunn. Mange vil måtte passere en bomstasjon for å komme til lokalsenteret. Dette anser rådmannen som uheldig. Dette er ikke tilfelle for situasjonen på Kråkerøy. Prinsipp II legger til grunn bomsnitt på Råbekken. Dette er lenger fra sentrum enn hva som er tilfelle for Kråkerøy. Men pga at man unngår å splitte lokalsamfunn, anbefaler rådmannen at bomsnittet på Rolvsøyveien lokaliseres til Råbekken.

Bomlokalisering i Veumveien er en annen utfordring. Bakgrunnen for at man har foreslått bomstasjon her er å dempe gjennomgangstrafikk til/fra rv 110 over Solgård og til/fra E6 over Veum/Liane. Dersom man skal ha kun en bomstasjon må den stå sør for kryss Veumveien/Ambjørnrødveien. Med foreslått lokalisering vil bomstasjonen ikke splitte lokalsamfunn. I og med at det ikke finnes nærbutikk på Ambjørnrød og Veum, vil befolkningen der måtte passere en bomstasjon for å komme til nærbutikk. Dette er uheldig. Dersom man skulle velge to bomstasjoner bør den ene trolig lokaliseres på fylkesveg 409 i nærheten av Solgård, og den andre på fylkesveg 381. Dette vil bli lokaliseringer som både er langt unna tiltakene og som ikke er i tråd med rettferdighetsaspektet sett i forhold til bomstasjonene på Kråkerøybroene. Rådmannen tilrår derfor at man legger til grunn en lokalisering i Veumveien som skissert i prinsipp II og III.

Med argumentene knyttet til ivaretagelse av lokalsamfunn og mulighet for å nå lokalsenteret uten passering av bomstasjon, vil rådmannen anbefale at et eventuelt bomsnitt ved Skjærviken plasseres så nærme kommunegrensen som mulig.

I alle tre prinsippene foreslås det et bomsnitt på Årum. Hvor dette eksakt bør ligge har ikke rådmannen tatt endelig stilling til. Det er imidlertid en utfordring å lokalisere det slik at det får minst mulig konsekvenser for Årum som lokalsamfunn. Som grunnlag for vurdering av inntekspotensialet, er bomstasjonen lokalisert på rv 111 øst for Vardeveien. Dette for å unngå lekkasje over Vardeveien. En slik lokalisering vil imidlertid kunne gi lekkasje via

Sundløkkaveien – Kilevoldveien. Dette vil være svært uheldig både mht ulemper for bomiljøet og inntektsgrunnlaget. Å stenge for gjennomkjøring på denne strekningen vil imidlertid være uheldig for lokalsamfunnet. For å opprettholde lokalsamfunnet best mulig, samtidig unngå lekkasje over Vardeveien, mener Rådmannen det i det videre arbeidet bør ses på muligheten for å etablere to bomstasjoner; en på rv 111 vest for Kilevoldveien og en på Vardeveien.

Trafikkfordeling

Lokalisering av bomstasjoner vil kunne ha betydning for trafikkfordeling. COWI sier i sin rapport at man ved å unnlate bomstasjoner på evt Markalinje og ny Glomma bro, vil kunne trekke en del trafikk ut fra sentrum. Dette er sannsynlig. Det vil imidlertid også kunne føre til økt transportarbeid, da flere velger større omveier for å unngå avgift, samt at man vil kunne få en del unødig gjennomgangstrafikk på deler av lokalvegnettet. Dette kan være vanskelig å få en oversikt over på forhånd. Dette i tillegg til prinsippet om at en bomstasjon bør stå i nær tilknytning til det anlegget som skal finansieres, gjør at Rådmannen anbefaler bomstasjoner på evt Markalinje og evt ny Glomma bro.

Næringsliv/Sentrum

I henhold til prosjektplanen skal de ulike prinsippene vurderes mht "fordeling av byrde og konsekvenser for næringslivet (spesielt i sentrum)".

Etablering av bomring rundt Fredrikstad vil kunne medføre noe trafikkavvisning. Erfaringstall viser at trafikkavvisningen, ved innføring av bompenger i Bergen, Trondheim og Oslo, var mellom 0-5%. I Tønsberg har man i 2004 hatt en stor avvisning, ca 19 % mht biltrafikk, i fht hva som var forventet. Hvorvidt bomringen har medført endrede reisemønstre og reisemiddelvalg, har rådmannen ikke fått noe svar på. Det er satt i gang en utredning i Tønsberg for å avdekke hva en nedgang i inntektsgrunnlaget skyldes.

For næringslivet i Fredrikstad generelt antas fordelene med å bedre kapasiteten på vegnettet å være større enn ulempene med et bompengesystem, uavhengig av hvilket prinsipp som velges. Det som vil ha betydning er hvor raskt forbedringene lar seg realisere.

Handelsnæringen, som trolig er mest sårbar med hensyn til konkurranse både internt i kommunen, mot nabokommuner og Sverige, er bekymret for at en bomring vil kunne være negativt for næringslivet, spesielt i sentrum. Brukere av sentrum må da betale både bomavgift og parkeringsavgift.

Rådmannen antar at en bomring ikke vil ha særlig betydning med hensyn til eventuell handelslekkasje til Sverige, da det også innføres bompenger for passering av Svinesundbroa. I forhold til konkurranse internt i kommunen og mot nabokommuner, forstår rådmannen handelsnæringens bekymring. Det vil være svært viktig at man ser en rask effekt av avgiftene, i og nært sentrum.

Ut fra trafikkavvisningserfaringer fra andre byer, nevnt over, kan det tyde på at lokalsentrene vil styrkes noe i forhold til sentrum, for de deler av handelsnæringen som har samme varetilbud utenfor sentrum som i sentrum. Dette gjelder generelt for alle prinsippene, men mest for prinsipp III og minst for prinsipp I.

For sentrum er det tilsynelatende prinsipp I som vil være det mest gunstige. Dette da lokaliseringen i liten grad vil være forbundet med sentrum. Prinsipp I vil imidlertid ikke gi tilstrekkelig finansieringsgrunnlag for å gjennomføre nødvendige tiltak for styrking og utvikling av sentrum som kulturelt og handelsmessig tyngdepunkt. Aktuelle prosjekt som vil ha betydning for sentrum er blant annet; 4 felt Seut – St.croix, Ny Glomma bru/økt kapasitet på Fredrikstadbro, flytting av jernbanestasjonen til Grønli, nytt dobbeltspor, nordre ring gjennom

St.hansfjellet, parkeringsanlegg, økt fergetrafikk, tilrettelegging for gang-/sykkeltrafikk og kollektivtrafikk.

For å kunne utvikle Fredrikstad sentrum i henhold til sentrumsplanen og de strategier som framkommer i byomformingsprosjektet, bør man velge prinsipp II eller III.

Prinsipp III innebærer en tettere ring rundt sentrum, enn de øvrige alternativene. Den delen av befolkningen som bli boende utenfor ringen, vil muligens i større grad enn i prinsipp II søke mot handelsområdene i Dikeveien, hvor man pr i dag også har avgiftsfri parkering. Dette gjelder i hovedsak beboere i områdene Lisleby, Nøkleby og øvre deler av Falchåsen. For å kunne se den reelle konsekvensen av dette burde man hatt oversikt over dagens reise- og handelsmønster for denne delen av befolkningen. Det foreligger ikke.

For at en bomring ikke skal medføre unødig ulemper for næringslivet i sentrum, kontra næringsliv ellers i kommunen, er det i prinsipp III viktig å etablere bomstasjoner også på en eventuell Markalinje og Ny Glomma bro. Dersom det ikke gjøres, vil Dikeveienområdet forfordes framfor sentrum. I prinsipp II har det imidlertid ikke noe betydning hvorvidt det etableres bomsnitt på eventuell Markalinje og eventuell ny Glomma bro. Dette da man uansett må passere bomsnitt på rv 109 ved Råbekken og på Dikeveien.

For handelsnæringen vil en etablering av Markalinje og ny Glomma bro i seg selv trolig ha større betydning for konkurranseforholdet mellom sentrum, Dikeveien, Sellebakk og Gressvik, enn en bomring.

Ut fra de forhold som man til nå har vurdert, er forskjellen mellom prinsipp II og III små. Prinsipp III medfører trolig en sterkere opplevelse av en sentrumsring, og er derav intuitivt mer negativt for næringslivet i sentrum. Prinsipp II gir større rom for en raskere utvikling og styrking av sentrum enn prinsipp I.

For næringslivet på Kråkerøy vil prinsipp I være det mest ugunstige, da store deler av kommunen ikke vil berøres av bomsnittene mens all trafikk til og fra Kråkerøy må passere bomsnitt.

Oppsummering

Tabellen nedenfor gir en skjematisk rangering av prinsippene i fht de konsekvenser som er vurdert.

	Prinsipp I	Prinsipp II	Prinsipp III
Inntekspotensial	-	+	+
Rettferdighet	-	+	-
Konsekvenser for sentrum	-*	+	+

* på bakgrunn av inntekspotensialet