

Dokument nr 3:3

(1998–99)

**Riksrevisjonens undersøkelse av
vegmyndighetenes styring i fem
utvalgte bompengeprosjekter**

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr 3:3 (1998–99) Riksrevisjonens undersøkelse av vegmyndighetenes styring i fem utvalgte bompengeprojekter.

Riksrevisjonen, 29. januar 1999.

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
Leder

Dokument nr 3:3

(1998–99)

**Riksrevisjonens undersøkelse av
vegmyndighetenes styring i fem
utvalgte bompengeprosjekter**

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr 3:3 (1998–99) Riksrevisjonens undersøkelse av vegmyndighetenes styring i fem utvalgte bompengeprosjekter.

Riksrevisjonen, 29. januar 1999.

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
Leder

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	2
3 Samferdselsdepartementets kommentarer	3
4 Riksrevisjonens bemerkninger	4
5 Samferdselsdepartementets svar	5
6 Riksrevisjonens uttalelse	5
Vedlegg: Rapport	7

Samferdselsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av vegmyndighetenes styring i fem utvalgte bompengeprosjekter

1 INNLEDNING

Investeringer i vegsektoren er et sentralt virkemiddel for framkommelighet og dermed næringsutvikling og økonomisk vekst. Bruk av bompengefinansiering er blitt et sentralt virkemiddel for å realisere bestemte veganlegg. De siste ti årene, til og med 1997, har bompengeselskapene finansiert gjennomsnittlig 24 prosent av de totale riksveginvesteringene.

Riksrevisjonen har undersøkt beslutningsgrunnlaget til Stortinget samt styring og ansvarsforhold mellom bompengeselskapene og vegmyndighetene i fem utvalgte bompengeprosjekter. Hensikten med analysen har vært å avdekke risikoområder for å tilrettelegge for en ytterligere forbedring av beslutningsgrunnlag og styring i bompengeprosjekter i tiden framover.

Bruken av bompenger som finansieringskilde er hjemlet i vegloven § 27: «Med samtykke fra Stortinget kan departementet fastsette at det skal krevjast bompengar på offentlig veg, fastsette storleiken på avgiftene, og sette vilkår om bestemt bruk av avgiftsmidlane. Bompengane kan nyttas til alle tiltak som denne lov gir hjemmel for. Dessutan kan dei nyttast til investeringar i faste anlegg og innstallasjonar for kollektivtrafikk på jernbane, herunder sporveg og tunnelbane.» I St meld nr 32 (1988–89) Norsk veg- og vegtrafikkplan 1990–93 er vegloven § 27 tolket slik at «[...] det bare er adgang til å avkreve bompenger av de trafikantene som har nytte av brua eller vegstrekningen som blir bompengebelagt».

Planprosessen for bompengepakker følger samme praksis som ordinære vegprosjekter, men det framgår i brev av 26. februar 1998 fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen at plangrunnlaget for bompengepakker som fremmes for Stortinget første gang, er mindre detaljert enn for andre vegprosjekter. Dette skyldes bl a at det på vedtakstidspunktet er vanskelig å ha oversikt over alle detaljer i et totalprosjekt som strekker seg over lengre tid, og som omfatter en rekke delprosjekter med innbyrdes avhengighet.

Når et bompengeprosjekt er vedtatt av Stortinget, utarbeides det en avtale mellom staten og et bompengeselskap. Myndighet til å inngå avtaler med bompengeselskapene er delegert fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet. Bompengeselskapenes oppgaver er knyttet til finansiering av prosjekter og til innkreving og forvaltning av bompenger. De fleste bompengeselskaper er organisert som

aksjeselskaper, og berørte kommuner/fylkeskommuner er i flertall på eiersiden. Formålet med den avtalen som inngås mellom staten og bompengeselskapet, og den eierstrukturen som etableres, er å sikre at både statlige og kommunale interesser ivaretas i styringen av bompengeselskapene. For de prosjektene der det har vært nødvendig med låneopptak, har det vært et krav at kommune og/eller fylkeskommune har garantert for lånet. Ifølge brev fra Vegdirektoratet til vegkontorene datert 8. januar 1991 betyr det at staten ikke har ansvar og ingen rolle i forbindelse med finansieringen. Det er bompengeselskapene alene som sørger for den privatfinansierte delen av finansieringen av bompengeprosjekter.

Ifølge St meld nr 58 (1984–85) bør bompengefinansieringen normalt dekke minst halvparten av de totale kostnadene ved å gjennomføre prosjektet. Øvrige utbyggingskostnader dekkes av ordinære riksvegbevilgninger. Senere har Stortinget vedtatt flere bompengeprosjekter med lavere andel bompengefinansiering.

Statens vegvesen står som byggherre for bompengeprosjekter. Det er vegkontorenes oppgave å se til at bompengeselskapene opptrer i henhold til inngåtte avtaler, vurdere at utgifter og inntekter utvikler seg som forutsatt, og se til at bompengeselskapet opptrer slik at det ikke påfører trafikantene unødvendig høye utgifter. Vegkontorene skal gjennomgå bompengeselskapenes regnskaper. Vegdirektoratet skal sørge for at Samferdselsdepartementet får de nødvendige opplysninger for å kunne behandle prinsippsspørsmål knyttet til bompengefinansiering.

Ifølge St meld nr 32 (1988–89) bør innkrevingsperioden normalt ikke overstige 15 år, men i spesielle tilfeller kan 20 år godtas. Perioden kan, ved økte kostnader eller sviktende inntekter, imidlertid økes med inntil fem år i forhold til tidsrommet som er lagt til grunn i proposisjonen for det enkelte bompengeprosjektet, jf St meld nr 46 (1990–91).

Rapporten fra undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Samferdselsdepartementet ble i brev av 17. juli 1998 forelagt revisjonskriteriene og faktadelen til kommentar før den endelige rapporten ble utarbeidet. Departementets kommentarer i brev av 10. juli og 14. august 1998 er i hovedsak tatt hensyn til i rapporten. Den fullstendige rapporten ble forelagt Samferdselsdepartementet ved Riksrevisjonens brev av 27. august 1998. Departementet har i brev av 17. september 1998 avgitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp i rapporten. Uttalelsen er oppsummert i punkt 3.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Riksrevisjonens undersøkelse omfatter følgende fem bompengeprosjekter:

- Sunnfjordtunnelen
- Drammen (Drammensbrua og Drammenspakken)
- Oslopakken
- E6 Øst (Trondheim)
- Trondheimsringen

E6 Øst og Trondheimsringen er behandlet under ett i undersøkelsen, siden bompengerekravet er administrert av samme bompengeselskap.

Med utgangspunkt i de utvalgte bompengefinansierte vegprosjektene er følgende problemstillinger analysert:

- 1 Hvordan blir oppfølgingen av Stortingets vedtak og forutsetninger, med vekt på kostnader og framdrift, ivaretatt i forbindelse med de enkelte bompengeprojektene?
- 2 Finnes det svakheter i bompengeprojektene økonomiske og administrative styring?
- 3 Hvordan blir oppfølgingen av bompengeprojektene ivaretatt av de ulike aktørene i styringskjeden?
- 4 Hvordan ivaretar de ulike aktørene resultatoppfølging og evaluering?

Riksrevisjonen har gjennomgått alle stortingsdokumenter i tilknytning til de fem bompengeprojektene og stortingsdokumenter som omtaler bompengerekravet generelt. Andre aktuelle dokumenter har vært budsjett og regnskap, revisjonsberetninger, utredninger, møtereferater og korrespondanse mellom de ulike aktørene. Det er gjennomført intervjuer med representanter for vegkontorene, Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet. Referatene fra intervjuene er verifisert av etatene og departementet.

2.1 Oppfølgingen av Stortingets vedtak og forutsetninger, med vekt på kostnader og framdrift, i forbindelse med de enkelte bompengeprojektene

Undersøkelsen viser at bompengerekravet, og da spesielt bompengepakker, gir muligheter for å justere for økte kostnader eller sviktende inntekter. Trondheimspakken og Oslopakken er eksempler på dette.

Undersøkelsen viser at det har skjedd store endringer i forhold til det finansierings- og utbyggingsopplegget som ble lagt fram for Stortinget i St prp nr 96 (1987–88) Om hovedvegnettet i Osloområdet. Samferdselsdepartementet har i St prp nr 96 (1987–88) uttalt at «[...] investeringsomfang, finansieringsplan og prioriteringer mellom prosjekter må undergis en løpende vurdering i forbindelse med kommende revisjoner av NVVP og de årlige budsjetter, bl a med utgangspunkt i eventuelle endringer i kostnadsoverslag og trafikkutvikling». Bompengerekravet skal etter planen fjernes i 2007. Det vil da ventelig gjenstå utbygginger for ca 5 mrd kroner som det ikke er mulig å gjennomføre innenfor de økonomiske rammene av bompengelopplegget. Av dette vil prosjekter for 2,5 mrd kroner være startet opp, men ikke ferdigført. Endringene i prosjektene har vært behandlet enkeltvis av Stortinget, men det er i saksframleggene ikke redegjort for hvordan endringene eventuelt vil slå ut i form av økte totalkostnader og redusert utbyggingsomfang. Stortinget ble først gjennom St meld nr 37 (1996–97), 10 år etter vedtaket om bompengefinansiering, gitt en samlet orientering om at det ikke vil være mulig å fullføre den forutsatte hovedvegutbyggingen i Osloområdet innen de økonomiske rammene for bompengelopplegget.

Undersøkelsen viser at prognosene for utbyggings- og finansieringsplan for de bompengefinansierte vegprosjektene i Trondheimsområdet var for optimistiske. Inntjeningen har blitt lavere enn forventet, og det er iverksatt tiltak for å øke finansieringsgrunnlaget, samtidig som utbyggingen er blitt redusert.

Bompengerekravet i Drammen startet i 1975. Ifølge forutsetningene i St prp nr 165 (1970–71) Om videreføring av E-18 gjennom Drammen, skulle innkrevingen i Drammen opphøre i 1983.

Ved behandlingen av St prp nr 119 (1987–88) Om ny bompengefinansiert E76 fra Drammen til Mjøndalen vedtok Stortinget fortsatt bompengerekrav ved E18 for å delfinansiere E76, vegpakke Drammen. Innkrevingen ble da antatt å vare til år 2001. Ifølge vegkontoret var det fram til utvidelsen av prosjektet 36 prosent av de som passerte bomstasjonene, som benyttet seg av den bomfinansierte vegstrekningen E18.

De utvidelsene som er gjennomført etter at bompengerekravet startet, har medført en samlet bompengeperiode på 26 år. Stortinget har tidligere forutsatt at bompengeperioden maksimalt kan strekke seg til 20 år, og da kun i spesielle tilfeller, eventuelt 25 år når sviktende inntekter eller økte kostnader krever det.

2.2 Bompengeprojektene økonomiske og administrative styring

Bompengeselskaper er som regel organisert som aksjeselskaper. Aksjeselskaper er selvstendige rettssubjekter som ikke kan instrueres av det offentlige uten at dette er spesielt nedfelt i stiftelsesdokumenter eller avtaler. Undersøkelsen viser at rollefordelingen mellom bompengeselskapene og vegkontorene medfører utfordringer, bl a i det å sikre samsvar mellom ansvar og myndighet. Vegkontorene er pålagt å følge opp bompengeselskapenes handlinger og valg, uten at de samtidig har fått nødvendige styringsvirkemidler. Avtalen med bompengeselskapene kan sies opp dersom vegmyndighetene har noe å ut-

sette på bompengeselskapenes disposisjoner. En slik reaksjon vil imidlertid bare være aktuell i helt spesielle tilfeller.

Ifølge departementet har det ikke vært noen prinsipdebatt om organiseringen av bompengeselskapene. Aksjeselskapsformen, med overvekt av lokale offentlige eiere i bompengeselskapet, er blitt oppfattet som den beste. Alternative organiseringsformer for bompengefunksjonen har ikke vært lagt fram for Stortinget.

Undersøkelsen av bompengeprojektet Sunnfjordtunnelen viser at forvaltningen av bompengeselskapets økonomi på flere punkter ikke har vært tilfredsstillende. Lånet som finansierer bompengeprojektet, ble tatt opp på et unødvendig tidlig tidspunkt i forhold til prosjektets behov for midler. Vegkontoret var en sterk pådriver for at lånet skulle tas opp på det gitte tidspunktet. Tidspunktet for låneopptak kombinert med rentesvingninger, refinansiering og generelt uheldig forvaltning av likvider resulterte i et tap på rundt 14 mill kroner.

Bompengoordningen i Trondheimsområdet er organisert slik at ett bompengeselskap forvalter økonomien i to bompengeprojekter. Den valgte organiseringen kan ha uheldige virkninger når det ene prosjektet går godt, mens det andre har svakere inntjening. En subsidiering fra Trondheimsringens side overfor E6 Øst vil komme i konflikt med prinsippet om at betaler skal ha nytte av vegstrekningen.

Ifølge St prp nr 1 (1990–91) var valg av elektronisk innkrevingsutstyr til Oslopakken ikke tatt med i det økonomiske overslaget for bompengennekningen. Ansvarsfordelingen mellom bompengeselskapet og statlige myndigheter har ikke vært tilstrekkelig avklart med hensyn til hvem som skulle velge innkrevingsutstyr og -leverandør. Vegdirektoratets utviklingsavtale med en norsk leverandør og bompengeselskapets intensjonsavtale med en amerikansk leverandør kunne ikke begge innfris. De uavklarte forholdene førte til ny anbudsrunde, GATT-prosess, forsinket innføring av innkrevingsutstyret og en økt gjeldsbyrde på 139 mill kroner.

2.3 De ulike aktørenes oppfølging av bompengeprojektene

Undersøkelsen viser at det hersker tvil hos vegmyndighetene om i hvilken grad de har hjemmel til å involvere seg i bompengeselskapets økonomiske disposisjoner. Vegmyndighetene anser i utgangspunktet ikke finansiell oppfølging av bompengeselskapet som en vesentlig del av sitt ansvarsområde. Retningslinjene fra Vegdirektoratet om oppfølging av bompengeselskapene forutsetter imidlertid at vegkontorene aktivt innhenter informasjon og tar nødvendige initiativ i tilfeller der det er indikasjoner på at bompengeselskapet ikke kan oppfylle sine forpliktelser. Samtidig sier andre retningslinjer fra Vegdirektoratet at staten ikke skal ha noen rolle eller ansvar i forbindelse med finansieringen.

Midler i bompengeselskapene skal forvaltes slik at de gir størst mulig avkastning uten risiko for tap, jf St meld nr 32 (1988–89). Det kan i bompengeprojektet Sunnfjordtunnelen stilles spørsmål om denne forutsetningen er overholdt. Finanstapene kan delvis forklares med uklare retningslinjer om statlig oppfølgingsansvar overfor bompengeselskapets økonomiske disposisjoner. Undersøkelsen viser at vegkontoret ikke i tilstrekkelig grad synes å ha fulgt opp den økonomiske tilstanden i bompengeselskapet.

Da St prp nr 96 (1987–88) ble lagt fram for Stortinget, forelå ikke ferdigbehandlede reguleringsplaner for plassering av bomstasjonene fra Oslo kommunes side. Manglende reguleringsplaner åpnet for usikkerhet om gjennomføringen av prosjektet, selv etter Stortingets vedtak i saken. Erfaringene fra behandlingen av reguleringsplanene i Oslo kommune var bl a medvirkende til at Samferdselsdepartementet sa opp avtalen med bompengeselskapet A/S Fjellinjen og utarbeidet St meld nr 55 (1988–89), som en tilleggs melding til St meld nr 32 (1988–89) Norsk veg- og vegtrafikkplan 1990–93. I tilleggs meldingen gikk departementet inn for at dersom ikke Oslo kommune fulgte opp sine tidligere vedtak om regulering av bomstasjonene, ville statlige bevilgninger til Oslo i forbindelse med hovedvegutbyggingen bli redusert. Oslo kommune fattet etter dette de nødvendige vedtak for regulering av bomstasjonene.

2.4 Resultatoppfølging og evaluering

I de siste ti årene, fra 1988 til og med 1997, har gjennomsnittlig 24 prosent av riksveginvesteringene blitt finansiert av bompenger. Samferdselsdepartementet har ikke presentert en overordnet evaluering av bompengefinansierte vegprosjekter. Hensiktsmessigheten av bompengefinansiering som en del av nasjonal samferdselspolitikk, er dermed ikke vurdert.

I de fem prosjektene som Riksrevisjonen har vurdert, er resultatoppfølging foretatt i varierende grad. Resultatoppfølgingen synes å være basert på trafikk- og økonomitall sett i forhold til prognoser og planer. Det er ikke foretatt evalueringer eller resultatoppfølginger basert på eventuelle problemer som kan ha oppstått i prosjektene. Slike evalueringer kunne sikret erfaringsoverføring til senere prosjekter.

3 SAMFERDSELSDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Samferdselsdepartementet har i brev av 17. september 1998 avgitt uttalelse til rapporten.

Etter Samferdselsdepartementets mening skiller ikke Riksrevisjonens rapport tydelig nok mellom hva som er forelagt Stortinget, og dermed politisk klarert, og hva som er et reelt styringsproblem overfor bompengeselskaper. Etter departementets vurderinger er eksempelvis utvidelsen av bompengennekningen på E18 i Lier et resultat av bevisste politiske valg som i hvert enkelt tilfelle er forelagt Stor-

tinget til godkjenning. Når det gjelder Sunnfjordtunnelen viser departementet til at vegkontoret ga bompengeselskapet råd om hvordan finansieringen kunne og burde skje. Bompengeselskapet valgte likevel en annen løsning. Dette var vanskelig for vegkontoret å kontrollere eller styre. Departementet nevner videre at betydningen av standardavtalen kunne vært klarere omtalt og drøftet.

Departementet understreker at det er Statens vegvesen, og dermed Samferdselsdepartementet, som er tillagt ansvaret for å følge opp og kontrollere bompengeselskapene. Kontrollen gjøres bl a ved at bompengeselskapene sender regnskap med årsberetning til vegkontorene. Disse blir oversendt Vegdirektoratet med vegkontorets vurderinger og eventuelle merknader. Vegdirektoratet gjennomgår rapportene og materialet fra alle selskapene. Samferdselsdepartementet viser til at staten gjennom Vegdirektoratet og vegkontorene har ansvar for å følge opp at bomselskapene oppfyller de krav som det offentlige stiller.

De fleste bompengeselskapene er i dag organisert som aksjeselskap, eiet av lokale myndigheter. Departementet påpeker at i forhold til andre aksjeselskaper kommer bompengeselskaper i en særstilling. For disse selskapene gjelder kravene i standardavtalen og andre offentlige retningslinjer gitt av staten. Et bompengeprojekt må også godkjennes av Stortinget i hvert enkelt tilfelle. I tillegg kan eventuelle kostnadsoverskridelser på et prosjekt gi konsekvenser for statens bruk av midler. Dette er bakgrunnen for at sentrale myndigheter har en sterkere styring og kontroll med bompengeselskapene enn med andre aksjeselskaper.

Samferdselsdepartementet mener at bompengefinansierte prosjekter vil være aktuelle også i framtiden, og legger opp til at det på statlig side skal være effektive kontrollordninger som skal ivareta behovet for statlig kontroll uten at det lokale initiativet og den lokale forvaltningen av selskapene svekkes. Endringer av kontrollrutiner vil bli vurdert fortløpende, bl a på bakgrunn av Riksrevisjonens gjennomgang av enkelte bompengefinansierte vegprosjekter. Departementet presiserer at det, gjennom bl a aksjeloven, også påligger eierne av slike selskaper et betydelig selvstendig ansvar.

Såkalte pakkedøsninger består av en rekke prosjekter som skal realiseres over en lang periode. Ifølge departementet vil det verken være mulig eller hensiktsmessig å utarbeide detaljerte kostnadsoverslag og felles plangrunnlag til samtlige prosjekter ved vedtak om bompengefinansiering. Det kan gå mange år fra det tidspunkt slike pakker vedtas til endelig realisering. De enkelte prosjektene innenfor pakkedøsningen blir imidlertid lagt fram for Stortinget, både gjennom Norsk veg- og vegtrafikkplan og gjennom årlige budsjettproposisjoner som grunnlag for endelig vedtak om bevilgning. Ved framleggelse for Stortinget er det innført felles krav til plangrunn-

lag og kostnadsoverslag, jf St prp nr 1 (1997–98).

Samferdselsdepartementet viser til at det har vært foretatt en rekke endringer av bompengeprojekter, og at disse har vært forelagt Stortinget. Informasjonen om de ulike vegprosjektene er skrevet i en komprimert form, med henvisninger til tidligere dokumenter. Departementet er likevel av den oppfatning at Stortinget i de enkelte tilfeller har fått seg forelagt beslutningsrelevant informasjon. Departementet er av den oppfatning at Stortinget har vært innforstått med konsekvensene når endringer i bompengeproggen har vært foreslått for Stortinget.

Når det gjelder evaluering av bompengoordningen viser Samferdselsdepartementet til at vegfinansiering, herunder bompengefinansiering, er bredt omtalt både i St meld nr 46 (1990–91) og St meld nr 34 (1992–93). Departementet mener derfor at ulike sider ved bompengesystemets utforming og omfang er godt belyst overfor Stortinget, og at det ikke er kommet prinsipielle innvendinger til det som er foreslått.

Samferdselsdepartementet opplyser at de er oppatt av at midlene i bompengoordningen nyttes etter forutsetningene, og at innkrevingen er så effektiv som mulig.

Samferdselsdepartementet viser til at Riksrevisjonens rapport omhandler enkeltprosjekter som i 1997 samlet sto for nærmere halvparten av landets samlede bompengeinntekter. Departementet understreker at det for tiden er om lag 40 bompengeprojekter som enten er startet eller vedtatt av Stortinget. Det bør derfor, etter departementets mening, komme tydeligere fram at rapporten kun omtaler enkeltprosjekter, og at det bør utvises forsiktighet med å bruke analysen til å trekke generelle konklusjoner om norske bompengeprojekter.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonens undersøkelse omfatter en gjennomgang av Stortingets beslutningsgrunnlag og ansvarsforholdet mellom bompengeselskapene og vegmyndighetene i de fem undersøkte bompengeprojektene. Hensikten har vært å avdekke risikoområder, for å tilrettelegge for ytterligere forbedring av beslutningsgrunnlag og styring i bompengeprojekter i tiden framover.

For hovedvegutbyggingen i Oslo og Akershus vil det gjenstå et utbyggingsbehov på ca 5 mrd kroner etter at bompengeperioden utløper. Det kan således konstateres at det fortsatt er et betydelig utbyggingsbehov. For Oslopakken var det imidlertid presisert i St prp nr 96 (1987–88) at det kunne bli nødvendig å justere planene etter hvert. Rammene var blant annet avhengig av endringer i kostnadsoverslag og trafikkutviklingen.

Utvidelsene og forlengelsene av bompengeprojektet i Drammen er et resultat av en rekke enkeltstående prosesser som har munnet ut i flere stor-

tingsvedtak. Utvidelsene har medført en samlet innkrevingsperiode på 26 år, 18 år lengre enn forutsatt i Stortingets første vedtak.

Riksrevisjonen er innforstått med at alle endringer i bompengepakker er lagt fram for Stortinget til behandling, delvis som enkelt saker og delvis i samband med behandlingen av St prp nr 1. Riksrevisjonen vil peke på at gjentatte endringer i plangrunnlaget kan redusere oversikten over utviklingen i prosjektene. Det bør vurderes om endringene skal presenteres i forhold til opprinnelige forutsetninger, det vil si de økonomiske rammene for bompengepakken og forutsatte utbyggingsplaner. Riksrevisjonen har merket seg at departementet i St prp nr 1 (1997–98) opplyser at Stortinget for fremtiden vil bli orientert om utviklingen i store prosjekter sammenlignet med prosjektenes opprinnelige overslag.

I Samferdselsdepartementets kommentarer til rapporten gis det uttrykk for at vegmyndighetene har enkelte styringsproblemer overfor bompengeselskapene. Det vises til at vegkontoret i Sogn og Fjordane ga bompengeselskapet AS Sunnfjordtunnelen råd om hvordan finansieringen kunne og burde skje. Bompengeselskapet valgte likevel en annen løsning. Departementet peker på at det var vanskelig for vegkontoret å styre eller kontrollere dette.

Manglende statlig oppfølging av bompengeselskapene kan etter Riksrevisjonens mening delvis forklares med uklare retningslinjer fra Vegdirektoratet om vegkontorenes oppfølgingsansvar. Videre medfører bruken av aksjeselskapsformen styringsmessige utfordringer for vegkontorene. Aksjeselskap kan ikke instrueres av det offentlige uten at dette er spesielt nedfelt i stiftelsesdokumenter eller avtaler. Vegkontorenes oppfølgingsansvar overfor bompengeselskapene synes i dag ikke ledsaget av tilstrekkelige styringsvirkemidler. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål ved om dagens organisering og ansvarsdeling er den optimale for å sikre nødvendig styring og kontroll av bompengeselskapene.

I de fem bompengeprojektene Riksrevisjonen har undersøkt er det ikke foretatt evalueringer eller resultatoppfølging basert på eventuelle problemer som kan ha oppstått i prosjektene. Slike evalueringer kunne sikret erfaringsoverføring til senere prosjekter.

5 SAMFERDSELSDEPARTEMENTETS SVAR

Samferdselsdepartementet har i brev av 11. desember 1998 svart:

«Samferdselsdepartementet har merket seg at Riksrevisjonen i sine bemerkninger blant annet stiller spørsmål ved om dagens organisering og ansvarsdeling er den optimale for å sikre nødvendig styring og kontroll av bompengeselskapene. Det vil derfor ved nye bompengeprojekter bli vurdert om det kan være hensiktsmessig med tiltak som kan forbedre statlig oppfølging og kontroll.

For øvrig har departementet ingen kommentarer eller merknader til dokumentet.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen har i sin undersøkelse vedrørende vegmyndighetenes styring i fem utvalgte bompengeprojekter pekt på at gjentatte endringer i plangrunnlaget for bompengepakker kan redusere oversikten over utviklingen i prosjektene. Samferdselsdepartementet har i St prp nr 1 (1997–98) opplyst at Stortinget for fremtiden vil bli orientert om utviklingen i store prosjekter sammenlignet med prosjektenes opprinnelige overslag. Riksrevisjonen legger til grunn at også endringer i bompengepakker for fremtiden blir presentert for Stortinget i forhold til opprinnelige forutsetninger, det vil si de økonomiske rammene for bompengepakken og forutsatte utbyggingsplaner.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil vurdere om det kan være hensiktsmessig med tiltak som kan forbedre statlig oppfølging og kontroll ved nye bompengeprojekter. I den forbindelse antas det at departementet vil gjennomgå dagens organisering og ansvarsdeling, med henblikk på å forbedre den statlige oppfølging og kontroll. Riksrevisjonen finner det naturlig at en klargjøring av ansvarsforhold, styring og kontroll legges inn i standardavtalen.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 19. januar 1999.

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Therese Johnsen

Vedlegg 1

Rapport

Riksrevisjonens undersøkelse av vegmyndighetenes styring i fem utvalgte bompengeprosjekter

Innhold

	Side
Sammendrag	9
1 Innledning	10
1.1 Bakgrunn	10
1.2 Analysens formål	11
1.3 Avgrensning og metodisk gjennomføring	11
2 Revisjonskriterier	13
2.1 Beslutningsprosess	13
2.2 Finansiering	14
2.3 Styring og kontroll	16
3 Faktadel	21
3.1 Aktørenes oppfatning av rolle og ansvarsfordeling i styringskjeden for bompengeprojekter	21
3.2 Sunnfjord	23
3.2.1 Bakgrunn	23
3.2.2 Finansiering/økonomi	23
3.2.3 Styring og kontroll	29
3.3 Drammen	29
3.3.1 Bakgrunn	29
3.3.2 Beslutningsprosess	30
3.3.3 Finansiering/økonomi	31
3.3.4 Styring og kontroll	34
3.4 Oslo	34
3.4.1 Bakgrunn	34
3.4.2 Beslutningsprosess	35
3.4.3 Finansiering/økonomi	38
3.4.4 Styring og kontroll	39
3.5 Trondheim	39
3.5.1 Bakgrunn	39
3.5.2 Finansiering/økonomi	40
3.5.3 Styring og kontroll	44
4 Vurderinger og konklusjoner	45
4.1 Vurdering av bompengeprojektet Sunnfjordtunnelen	45
4.2 Vurdering av bompengeprojektet Drammen	45
4.3 Vurdering av bompengeprojektet Oslo	46
4.4 Vurdering av bompengeprojektene i Trondheim	47
4.5 Generelt om bompengeordningen	48
Vedlegg 1: Dokumentoversikt	50

Sammen drag

Investeringer i vegsektoren er et sentralt virkemiddel for framkommelighet og dermed næringsutvikling og økonomisk vekst. Tradisjonelt har riksvegutbygging vært betraktet som et offentlig anliggende og blitt finansiert over statsbudsjettet. Ønsker om vegutbygging har alltid oversteget det som har vært mulig å prioritere innenfor offentlige budsjetter. Bruk av bompengefinansiering innen vegsektoren er derfor blitt et sentralt virkemiddel for å realisere bestemte veganlegg. Lokalt initiativ skal være utslagsgivende for om et offentlig vegprosjekt skal bompengefinansieres. Aksjeselskaper benyttes tradisjonelt til å finansiere hele eller deler av utbyggingen og til å administrere innkrevingen av bompenger. Selskapene er vanligvis organisert slik at berørte kommuner/fylkeskommuner har flertall på eiersiden.

Denne undersøkelsen omhandler fem bompengefinansierte vegprosjekter. Disse er Sunnfjordtunnelen, Drammen (Drammensbrua og Drammenspakken), Oslopakken og Trondheim (E6 Øst og Trondheimsringen). Undersøkelsen omfatter beslutningsprosess, finansiering, samt styring og kontroll.

Fra tidlig på 1980-tallet og fram til i dag har andelen bompengefinansierte investeringer av de totale riksveginvesteringene økt fra ca 1 prosent i 1980 til ca 26 prosent i 1997. Departementet har ikke gjennomført en samlet vurdering av om denne økningen har vært formålstjenlig eller ønskelig.

Undersøkelsen viser at bompengefinansierte vegprosjekter i form av pakkedønsninger i løpet av gjennomføringsperioden ofte får endret innholdet i forhold til opprinnelige forutsetninger. Det gis i liten grad informasjon om det opprinnelige vedtaket når Stortinget blir invitert til å fatte vedtak om utvidelser og endringer. Stortinget er i enkelte slike saker ikke orientert om utviklingen i forhold til prosjektene opprinnelige forutsetninger.

Bompengepakker har mange iboende justeringsmuligheter, som f eks færre og endrede enkeltprosjekter i pakkene, flere bompengestasjoner mv. Bruk av justeringsmulighetene kan, sammen med mangelfull informasjon om tidligere vedtak og forutsetninger, redusere oversikten over utviklingen i prosjektet. I Oslopakken ser det ut til at ikke alle de fore-

speilede vegutbyggingene vil bli foretatt, siden de økonomiske rammene er endret. I Trondheimspakken har sviktende forutsetninger bl a gitt seg utslag i en økning i antall bomstasjoner for å øke inntjeningsgrunnlaget.

En sentral forutsetning for bompengordningen er bompengeselskapets ansvar for hele eller deler av finansieringen av vegutbyggingen. Undersøkelsen viser imidlertid at retningslinjene fra Vegdirektoratet om oppfølging av bompengeselskapene forutsetter at vegkontorene aktivt innhenter informasjon og tar nødvendige initiativ i tilfeller der det er indikasjoner på at bompengeselskapet ikke kan oppfylle sine forpliktelser. Samtidig sier andre retningslinjer fra Vegdirektoratet at staten ikke skal ha noen rolle eller ansvar i forbindelse med finansieringen. Vegmyndighetene er usikre på hvordan de skal engasjere seg i bompengeselskapenes økonomiske disposisjoner. Vegkontorene uttrykker at de heller ikke har kompetanse til å følge opp bompengeselskapenes finansielle disposisjoner. Det uklare ansvarsforholdet kan i enkelte situasjoner ha gitt uheldige konsekvenser i form av økte kostnader for trafikantene.

Vegmyndighetenes styring av bompengeselskapene er hjemlet i stortingsvedtak om bompengedønsning, samt ved inngått avtale med selskapet. Dersom det oppstår problemer med et bompengeselskaps disposisjoner har ikke vegmyndighetene annet virkemiddel enn å si opp avtalen med selskapet. Virkemiddelet synes imidlertid å være for absolutt til at det kan benyttes aktivt. Konsekvensene er så store at avtaleoppsigelse sjelden tas i bruk.

Det er i liten grad gjennomført evalueringer av de enkelte bompengeprojektene. Dette vanskeliggjør kritisk vurdering av gjennomføringen av det enkelte bompengeprojekt og erfaringsoverføring. Det er heller ikke gjennomført noen overordnet evaluering av valgte organisasjonsmodell for bompengordningen, som hovedsakelig bygger på bruk av aksjeselskapsformen. Organiseringen av bompengeselskapene etter aksjeselskapsloven gjør at de får en selvstendig stilling som ikke naturlig åpner for løpende styring og kontroll fra vegkontorene og/eller Vegdirektoratet.

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

Investeringer i vegsektoren er et sentralt virkemiddel både for næringsutvikling, økonomisk vekst og sosial velferd i vid forstand. Ifølge St meld nr 58 (1984–85) har vegutbygging tradisjonelt vært betraktet som et offentlig anliggende og vært finansiert over statsbudsjettet. Ønsker om vegutbygging har imidlertid alltid oversteget det som har vært mulig å prioritere innenfor offentlige budsjetter. Trafikantene synes å ha stor betalingsvillighet, og det blir stadig tatt initiativ til å finansiere vegutbygging gjennom bompengeneinnkreving. På denne måten oppnås en viss omdisponering fra privat forbruk til fordel

for et offentlig gode som veg, bru eller tunnel. Bompengefinansiering kan, ifølge stortingsmeldingen, være med på å gi større fleksibilitet i vegpolitikken. På den andre siden kan for omfattende bompengefinansiering representere en fare for redusert helhetlig styring av vegutbyggingen.

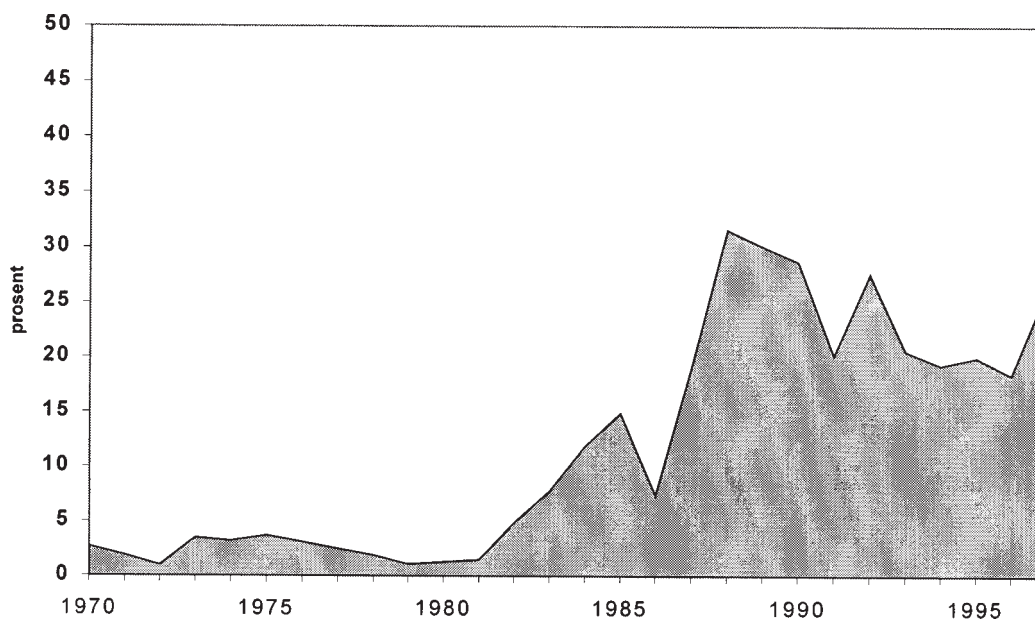
Andelen bompengefinansierte vegprosjekter har økt sterkt fra begynnelsen av 1980-årene og fram til i dag. Økningen var særlig markant fram til 1989. Fra 1990 og fram til 1996 har det imidlertid vært en utjevning, før det i 1997 igjen har vært en ny økning i andelen bompengefinansieringer.

Oversikt over riksveginvesteringer fordelt på statlige midler og bompenger 1970–1997

År	Totale riksveginvesteringer	Statlige midler	Andel bompenger	Andel bompenger i prosent
1970	803	781	22	2,7
1971	953	935	18	1,9
1972	1042	1032	10	1,0
1973	1085	1047	38	3,5
1974	1201	1163	38	3,2
1975	1471	1416	55	3,7
1976	1579	1530	49	3,1
1977	1800	1755	45	2,5
1978	2056	2017	39	1,9
1979	2011	1989	22	1,1
1980	2093	2065	28	1,3
1981	2150	2117	33	1,5
1982	2388	2272	116	4,9
1983	2645	2440	205	7,8
1984	2852	2513	339	11,9
1985	2987	2543	444	14,9
1986	2930	2712	218	7,4
1987	3534	2864	670	19,0
1988	4348	2976	1372	31,6
1989	4758	3327	1431	30,1
1990	4661	3324	1337	28,7
1991	5828	4650	1178	20,2
1992	6382	4621	1761	27,6
1993	5913	4697	1216	20,6
1994	5192	4189	1003	19,3
1995	5185	4148	1037	20,0
1996	5104	4166	938	18,4
1997	5229	3855	1374	26,3

– Alle beløp er i løpende mill kr og er hentet fra Vegvesenets hovedregnskap.

– Beløpene i kolonnen andel bompenger for årene 1970–1981 omfatter i tillegg til bompenger også eventuelle særbidrag. Beløpene er ikke splittet i Vegvesenets hovedregnskap.



Andel bompenge av riksveginvesteringer

1.2 ANALYSENS FORMÅL

Hensikten med undersøkelsen er å avdekke risiko-områder, for å tilrettelegge for ytterligere forbedring av beslutningsgrunnlag og styring i bompengeprosjekter i tiden framover. Videre tas det opp om og hvordan Stortingets vedtak og forutsetninger, med vekt på kostnader og framdrift, blir ivaretatt, og hvordan enkeltprosjektene styres gjennom styringskjeden; Samferdselsdepartementet – Vegdirektoratet – vegkontoret – bompenge-selskapet. Undersøkelsen kartlegger også i hvilken grad og på hvilken måte aktørene ivaretar resultatoppfølging og evaluering.

Undersøkelsen er avgrenset til å studere relasjoner og ansvarsforhold mellom bompenge-selskap, vegkontor, Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet. Som en konsekvens av denne avgrensningen er det valgt ut intervjuobjekter fra de ulike forvaltningsnivåene.

Det er videre analysert hvordan bompengeordningen som sådan fungerer i praksis. Dette er gjort ved å se eventuelle funn i de utvalgte bompengeprosjektene i sammenheng med opplysninger om bompengeordningen generelt. Framgangsmåten har gitt indikasjoner på positive og negative sider ved organiseringen av bompengefinansierte vegprosjekter.

Følgende problemstillinger er analysert:

- 1 Hvordan blir oppfølgingen av Stortingets vedtak og forutsetninger, med vekt på kostnader og framdrift, ivaretatt i forbindelse med de enkelte bompengeprosjektene?
- 2 Finnes det svakheter i bompengeprosjektene økonomiske og administrative styring?

- 3 Hvordan blir oppfølgingen av bompengeprosjekter ivaretatt av de ulike aktørene i styringskjeden?
- 4 Hvordan ivaretar de ulike aktørene resultatoppfølging og evaluering?

1.3 AVGRENSNING OG METODISK GJENNOMFØRING

Valg av revisjonsobjekter

Undersøkelsen er avgrenset til tre bompengefinansierte vegpakker og to bompengefinansierte enkeltstående vegprosjekter. Prosjektene sorterer under fire bompenge-selskaper. Det enkelte bompengeprosjektet er vurdert opp mot målsettinger og rammebetingelser for prosjektet og mot bestemmelser for bompengefinansierte vegprosjekter generelt.

Følgende bompengeprosjekter er valgt ut som revisjonsobjekter;

- Sunnfjordtunnelen
- Drammen (Drammensbrua og Drammenspakken)
- Oslopakken
- Trondheim (E6 Øst og Trondheimsringen)

E6 Øst og Trondheimsringen blir behandlet under ett i undersøkelsen, selv om dette er to ulike vegprosjekter. Begrunnelsen for dette valget er at prosjektene er underlagt samme bompenge-selskap.

Utvalget av bompengeprosjekter er foretatt etter en gjennomgang av stortingsdokumenter, faglitteratur, samtaler med representanter for Vegdirektoratet,

gjennomgang av innsamlet dokumentasjon og presseoppslag. Det har vært et kriterium for utvelgelsen at prosjektene skal høre inn under ulike vegkontorer, og dermed ulike fylker. Hensikten har vært å sikre seg at avvik eller svikt som eventuelt ble identifisert, skulle være knyttet til bompenggeordningen, og ikke til et distrikt.

Utvelgelsen av revisjonsobjektene har videre basert seg på indikasjoner om svakheter ved prosjektene. En konsekvens av denne styrte utvelgelsen av revisjonsobjekter er at det ikke kan forventes at undersøkelsen kartlegger det «typiske» bompengeprojektet. Fullstendige generaliseringer blir av denne grunn vanskelig. Utvelgelsen av bompengeprojekter der det finnes indikasjoner på svakheter ved styring og gjennomføring, gir grunnlag for forklaringer på hvorfor bompenggeordningen ikke alltid fungerer som forutsatt. I den grad det er trukket slutninger om bompenggeordningen generelt, er dette på bakgrunn av data om regelverket og organiseringsformen.

Metode

Dokumentanalyse er valgt som en metodisk tilnærming fordi det skriftlige materialet knyttet til bompenggeordningen og de konkrete vegprosjektene er omfattende. I dokumentanalysen er Stortingets behandling av de mest sentrale stortingsmeldingene og proposisjonene kartlagt og analysert. I tillegg er andre aktuelle dokumenter i tilknytning til bompenggeordningen generelt og de spesifikke bompengeprojektene kartlagt og analysert. Andre aktuelle dokumenter har vært budsjett og regnskap, revisjonsberetninger, utredninger, møtereferater og korrespondanse mellom de ulike aktørene mm. Hvert bompengeprojekt er analysert for seg.

Undersøkelsen sammenligner generelle og spesifikke forutsetninger nevnt i stortingsdokumenter, brev og lignende i forhold til faktisk gjennomføring i det enkelte bompengeprojektet. Den informasjonen som brukes, er presentert i framstillingen av de bompengeprojektene som er valgt ut for nærmere analyse.

Det er gjennomført intervjuer med vegkontorene, Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet.

Vegkontorene som er intervjuet er Sør-Trøndelag vegkontor, Sogn og Fjordane vegkontor, Buskerud vegkontor, Akershus vegkontor og Oslo vegkontor. Intervjuene ble gjennomført med bruk av intervju guider. I intervjusituasjonen ble det tatt fortløpende notater, og det ble brukt båndopptaker. Intervjuene er senere skrevet ut og verifisert av de respektive enhetene.

Intervjuene har blitt hatt som formål å belyse indikasjoner på avvik mellom forutsetninger og virkelig hendelsesforløp i de ulike bompengeprojektene. Intervjufasen har også vært benyttet til å få tilgang på informasjon som belyser det enkelte bompengeprojektet i en mer helhetlig ramme. Intervjuene i Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet har tatt utgangspunkt i den overordnede organiseringen av bompenggeordningen.

Det er ikke gjennomført intervjuer i de aktuelle bompengeselskapene. Begrunnelsen er at allerede tilgjengelig datamateriale var tilstrekkelig dekkende for at analysen kunne gjennomføres i tråd med målsettingene for undersøkelsen. Valget av intervjuobjekter har imidlertid ikke utelukket at analysen dekker forholdet mellom det enkelte bompengeselskapet og de andre involverte aktørene. Forholdet mellom bompengeselskapene og de andre aktørene i styringskjeden er analysert gjennom intervjuer ved de ulike forvaltningsnivåene, og ved analyse av skriftlig dokumentasjon.

Data fra skriftlige og muntlige kilder er sammenholdt i analysen, som er gjennomført i to trinn. Første trinn besto i å sammenligne oppstilte målsettinger og faktiske resultater. Det er kartlagt hvorvidt og i hvilken grad målsettingene satt av overordnede instanser er oppnådd.

Neste trinn i analysen har vært å forklare hvordan eventuelle avvik mellom målsettingene og faktiske resultater i bompengeprojektene har oppstått. Det er opparbeidet innsikt i hvordan den enkelte aktør konkret har forholdt seg til / forholder seg til målsettinger og forutsetninger knyttet til det enkelte bompengeprojektet. Dette er gjort ved å kartlegge hvilke tiltak den enkelte aktør har gjennomført, og hvordan aktøren har forholdt seg til avvik.

2 Revisjonskriterier

Retningslinjer for bompengefinansiering er behandlet av Stortinget i veg- og vegtrafikkplanene fra 1970-årene og framover. Stortinget har i forbindelse med behandlingen av konkrete bompengesaker presisert eller understreket de retningslinjene som er lagt fram i vegplanene.

2.1 BESLUTNINGSPROSESS

Lokalt initiativ

Ifølge St meld nr 58 (1984–85) er det lokalsamfunnet som i første rekke merker både ulempene og fordelene ved en bompengoordning. Det blir derfor stilt krav om lokalt initiativ i bompengesaker. I St meld nr 80 (1980–81) er det presisert at lokale initiativ må være utslagsgivende for om et offentlig vegprosjekt skal finansieres ved bompenger. Bompengeprojekter skal ikke settes i gang som resultat av statlige pålegg. En viktig grunn til dette er at den generelle ansvarsdelingen mellom statlige og lokale myndigheter bygger på at avgjørelser skal fattes på et lavest mulig nivå. Kommunen kan, ifølge meldingen, lettere vurdere de lokale behovene.

Planbehandling

Fram til 1987 skulle vegplanlegging foregå etter bestemmelsene i vegloven. Ifølge St meld nr 34 (1992–93) vedtok Stortinget i 1989 at all vegplanlegging, inklusive planlegging av bompengeprojekter, skal foregå etter planbestemmelsene i plan- og bygningsloven fra og med 1. juli 1994. Fra 1989 til 1994 kunne imidlertid bompengeprojekter på riksveg, fylkesveg og kommunalveg som en overgangsordning foregå etter planbestemmelser enten i vegloven eller i plan- og bygningsloven.

Plan- og bygningsloven – lov av 14. juni 1985 nr 77

Plan- og bygningsloven omhandler følgende plantyper:

- fylkesplan
- kommuneplan
- reguleringsplan

I *fylkesplanen* vises den overordnede rammen, med et langsiktig helhetsspektiv. *Kommuneplanen* har et langsiktig og kortsiktig perspektiv. Den

langsiktige delen av planen inneholder bl a juridisk bindende planer for arealdisponering. I tillegg avklarer den traseer. *Reguleringsplanen* utarbeides på grunnlag av kommunedelplan og skal være så nøyaktig at et kostnadsoverslag med usikkerhet på pluss/minus 10 prosent kan beregnes.

Utarbeidelsen av kommuneplan og reguleringsplan er en sentral del av forarbeidet før det kan fremmes forslag om bompengefinansiering av et vegprosjekt.

Vegloven, lov av 21. juni 1963 nr 23, og planprosessen

Vegloven § 12 med tilhørende planforskrifter gir rammer for behandlingsgangen i vegplanlegging.

Forskriftene gir anvisning på fire forskjellige plantyper eller «plannivåer»:

- vegutredning
- hovedplan
- detaljplan
- byggeplan

Ifølge forskriftene bør planleggingen starte med en *vegutredning*. Vegutredning utarbeides av vegsjefen og klarlegger behovet og grunnlaget for en videre utbygging og drift av vegnettet. Premissene for den kommunale oversiktsplanleggingen klarlegges. *Hovedplanen* motsvarer kommuneplanen og er en prosjektrettet oversiktsplan som viser hovedtrekkene ved et prosjekt. Hovedplanen utarbeides på grunnlag av en vegutredning. *Detaljplanen* skal vise utforming og beliggenhet av et prosjekt, og inneholde de regulerende bestemmelsene som er nødvendige for anlegg og drift av vegen. Detaljplanen utarbeides på grunnlag av hovedplanen. Til sist utarbeides *byggeplanen* som inneholder tekniske tegninger og beskrivelser som er nødvendige for å bygge anlegget. Den overordnede vurderingen av bompengeprojekter skjer gjennom vegutredning og hovedplaner.

Regelverksinstruksen

Regelverksinstruksen er gitt ved kgl res 30. august 1985. Regelverksinstruksen omfatter bestemmelser om arbeidet med offentlige utredninger, lover, forskrifter, stortingsmeldinger og -proposisjoner. I instruksens pkt 1.1 opplyses det at bestemmelsene skal sikre regjeringen bedre styring med arbeidet med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak.

Dette skal oppnås bl a gjennom å legge til rette for at administrative og økonomiske konsekvenser av forslag som fremmes, blir tilfredsstillende utredet. Konsekvensene skal i tillegg vurderes i forhold til de økonomiske forutsetningene som til enhver tid er gitt i stats-, nasjonal- og langtidsbudsjettene.

I regelverksinstruksens pkt 1.3 påpekes det at med administrative og økonomiske konsekvenser menes virkninger av en offentlig reform eller regelendring for staten, fylkeskommuner, kommuner og private.

I regelverksinstruksens pkt 2.1 heter det bl a at utkast til stortingsmeldinger og proposisjoner skal inneholde en særskilt redegjørelse for antatte administrative og økonomiske konsekvenser. Vedkommende fagdepartement er ansvarlig for at slik konsekvensutredning blir utført. Videre skal konsekvensutredningens omfang og innhold avpasses etter reformens betydning og arten av de antatte virkningene.

Om virkninger heter det: «Virkningene skal klarlegges så langt det kan ha betydning for valg av tiltak og for administrativ forberedelse av reformene. Eksisterer det alternative virkemidler, skal konsekvensene av det framlagte forslaget sammenlignes med konsekvensene av minst ett alternativ.»

Utredningsinstruksen

I 1994 ble regelverksinstruksen avløst av utredningsinstruksen. Sistnevnte instruks er fastsatt ved kgl res 16. desember 1994 med endringer ved kgl res 8. desember 1995. Instruksen gjelder arbeidet med bl a tiltak, proposisjoner og meldinger som legges fram for Stortinget, jf utredningsinstruksen pkt 1.2. Ifølge utredningsinstruksens pkt 1.1 er formålet med instruksen å sikre god forberedelse og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Et viktig formål ved instruksen er å sikre at økonomiske og administrative konsekvenser er utredet før beslutning fattes.

Ifølge utredningsinstruksens pkt 2.1 er den instansen som setter saken i gang, ansvarlig for at en redegjørelse av konsekvenser blir gjennomført. I slike redegjørelser skal økonomiske og administrative konsekvenser for saken alltid inngå som en egen del. Konsekvensene skal vurderes på forhånd og i forhold til statens sentrale og lokale forvaltning, fylkeskommunene, kommunene og private, herunder næringsvirksomhet og publikum. Konsekvensene må ifølge instruksen vurderes så langt de kan ha betydning for om forslag skal iverksettes, for valg av virkemidler og for administrativ forberedelse av saken. Dersom sakens forslag får store miljømessige konsekvenser, eller konsekvenser på andre viktige politiske områder, skal dette også omtales.

Videre må økonomiske konsekvenser vurderes med henblikk både på utgifts- og inntektsforhold for dem som berøres, herunder offentlige budsjetter.

Konsekvensene skal tallfestes så langt det lar seg gjøre. Dersom det er usikkerhet knyttet til konsekvensene, må det gjøres anslag for maksimums- og minimumsalternativer for kostnadene. Det skal også foretas vurderinger av hvordan virkningene av tiltaket antas å avhenge av de usikre faktorene.

2.2 FINANSIERING

Vegloven og bompengereving

Bruken av bompenger som finansieringskilde er hjemlet i vegloven § 27. Lovteksten av 21. juni 1963 lyder:

«Med samtykke frå Stortinget kan departementet fastsette at det skal krevjast bompengar på offentleg veg, fastsette storleiken på avgiftene, og sette vilkår om bestemt bruk av avgiftsmidlane.»

Ifølge St meld nr 58 (1984–85) har Høyesterett i en dom fra 1976 uttalt at vegloven gir hjemmel til forskuddsinnkreving av bompenger. Det blir, ifølge meldingen, krevet bompenger utenfor de vegrutene som direkte får sin standard bedret gjennom bompengefinansieringen. Det må likevel være en geografisk sammenheng mellom stedet hvor pengene skal nyttes, og oppkreivingsstedet. Vegloven § 27 gir dermed, ifølge meldingen, vide muligheter til innføring og bruk av bompenger.

Ifølge St meld nr 32 (1988–89) gir vegloven ikke hjemmel til å bruke bompenginntekter til drift av kollektivtrafikk og kjøp av materiell mv. Loven gir heller ikke hjemmel til å benytte bompenger som et trafikkregulerende virkemiddel så lenge dette er hovedmotivet for å innføre bompenger. I en senere stortingsmelding, St meld nr 34 (1992–93), åpnes det imidlertid for bruk av bompenger som trafikkregulerende tiltak. I forbindelse med Norsk veg- og vegtrafikkplan (NVVP) for 1990–93 åpnes det for begrenset bruk av tidsdifferensierte satser ved ordinære bompengeprojekter. Dette kan, ifølge St meld nr 34 (1992–93), ses på som første skritt i retning av å forsøke å spre trafikkbelastningen jevnere i tid.

Veglovens paragraf 27 ble endret ved lov av 17. desember 1993, nr 129. Paragraf 27 lyder etter dette:

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

Ifølge Ot prp nr 5 (1993–94) innebærer loven at Stortinget kan fastsette nærmere hvilke tiltak som bompengene skal benyttes til i det konkrete tilfellet.

Dette kan besluttes på grunnlag av framlegg fra vegmyndigheter eller vegholder, og med tilslutning fra lokale vegmyndigheter.

Det er et prinsipp at transportbrukere i størst mulig grad skal betale for de kostnadene bilbruken medfører. Ifølge departementet samsvarer tidsdifferensiering av bompengesatser godt med dette prinsippet når kapasiteten i rushtiden er en flaskehals. Ifølge St meld nr 32 (1988–89) er det en forutsetning for bruk av slike satser at det foreligger lokalpolitisk vedtak om dette. Merinntekter fra en slik ordning må benyttes som øvrige bompenginntekter.

Når en bompengereordning på riksveg omfatter hele byområder, kan bompenginntektene benyttes til fysiske tiltak på fylkes- og kommunale veger. Det heter videre i St meld nr 32 (1988–89) at vegloven § 27 må tolkes slik at det bare er adgang til å avkreve bompenger av de trafikantene som har nytte av brua eller vegstrekningen som blir bompengebelagt. Bomstasjonene må plasseres slik at det kun er de trafikantene som får et konkret gode, som må betale. Trafikantene bør ha direkte glede av vegprosjektet, enten ved at de benytter den aktuelle vegen, eller fordi prosjektet bedrer trafikksituasjonen i et område slik at de får fordel av at trafikken generelt avvikles på en bedre måte.

Departementet uttaler videre i meldingen at de ikke ønsker å benytte bompenger til å dekke vedlikeholds- og driftsutgifter, med mindre helt spesielle hensyn taler for det.

Typer av bompengeprojekter

St meld nr 107 (1972–73) vurderer følgende typer prosjekter som aktuelle for finansiering ved bompenger:

- bruer og veger til avløsning av ferjesamband der distriktet ønsker et bedre tilbud
- utbygging av deler av stamvegnettet som ikke oppnår prioritering ved ordinær bevilgning
- utbygging av andre veger for å oppnå bedre transportøkonomi (i første rekke i mer sentrale strøk)
- spesielle utbyggingstiltak i og omkring byer og tettsteder, primært med formål å øke trafikksikkerheten og bedre trafikkmiljøet

Disse prosjekttypene er også kommentert i St meld nr 32 (1988–89), der departementet uttaler at det ikke bør legges begrensninger på hva slags prosjekter som kan tillates bompengefinansiert. Begrensningen bør ligge i om prosjektene er ønsket finansiert på denne måten, og om inntjeningssevnen er god nok.

Krav til bompengefinansiering

Ifølge St meld nr 58 (1984–85) kan et prosjekt finansieres ved bompenger når

- det er fremmet av og vedtatt på lokalt politisk hold
- utbyggingsprosjektet er et konkret gode
- det gis alternative ruter til den bompengefinansierte vegstrekningen der dette er mulig

Sistnevnte punkt er, ifølge departementet, imidlertid ikke noe krav.

Ifølge meldingen har det for prosjekter der det har vært nødvendig med låneopptak, vært et krav at kommune og/eller fylkeskommune har hatt garanti-ansvar for lånet. Departementet vil i meldingen ikke foreslå at staten ordinært skal stille garanti for bompengelån.

Departementet opplyser i meldingen at det kreves rimelig lokal støtte og et tilfredsstillende inntektsgrunnlag for å akseptere bompengeløsninger. Det totale omfanget av slik finansiering må i utgangspunktet holdes innenfor rammer som sikrer den nødvendige finansielle og samferdselspolitiske styringen. Hovedprinsippet ved bruk av bompenger må være at trafikantene får et vesentlig bedre vegtilbud.

Ifølge meldingen må staten sette følgende krav til de prosjektene som foreslås gjennomført:

- Bompengene må finansiere en vesentlig del av prosjektets anleggskostnader. Normalt bør bompengefinansiering dekke minst halvparten av de totale kostnadene ved å gjennomføre prosjektet.
- Ved innføring av bompenger skal det gjøres et konkret vedtak om prosjektets omfang. Dersom bompenginnkrevningen skal fortsette etter at prosjektet er nedbetalt, forutsettes lokal enighet om å finansiere nye vegprosjekter i tilknytning til det opprinnelige prosjektet. Fortsatt innkreving må gjennomgå de samme faglige vurderingene og den samme politiske behandlingen som et nytt bompengeprojekt.
- Det er begrenset hvor ofte de samme trafikantene kan belastes med bompenger. Det bør derfor være en viss avstand mellom bomstasjonene. Det må være statens oppgave å styre dette.
- I tilfeller hvor prosjekter konkurrerer om lånemidler, må Samferdselsdepartementet foreta en prioritering mellom prosjektene.

Etter en totalvurdering vil Samferdselsdepartementet avgjøre om de ulike prosjektene bør fremmes for Stortinget.

I St meld nr 32 (1988–89) er kravet om at bompengene må finansiere en vesentlig del av prosjektets anleggskostnader, nærmere presisert. Det presiseres imidlertid at det kan gjøres unntak fra konkrete vedtak om prosjektets omfang der hele vegsystemer, inklusive kollektive trafikkanlegg, gang- og sykkelveger mv, skal inngå i et bompengeprogger. I slike tilfeller må omfanget av tiltak hvor kostnadene ikke kan knyttes direkte til et prosjekt, begrenses til et be-

stemt beløp. Selskapet skal avvikles når prosjektet er nedbetalt. Dersom selskapet skal fortsette, må dette skje ved at forslag om finansiering av nytt bompengeprojekt vedtas av Stortinget.

I samme melding er betingelsene som må være oppfylt for å kunne fremme forslag om bompengefinansiering, nærmere presisert. Alle prosjekter som forutsettes finansiert ved bompenger i henhold til vegloven § 27, må forelegges og godkjennes av Stortinget. For at et prosjekt skal kunne fremmes for Stortinget må følgende krav være oppfylt:

- Godkjent hovedplan/reguleringsplan må foreligge. Unntak kan gjøres når det foreligger vegutredning på hovedplannivå, eller i byområder hvor bompenger forutsettes å finansiere flere vegprosjekter. Det må i tilfelle foreligge en transportplan for området. Planene for de prosjektene som inngår, må være slik at usikkerheten i kostnadsoverslagene ikke overstiger pluss/minus 25 prosent.
- Bompengefinansiering må som hovedregel være vedtatt av fylkeskommunen og de kommunene som er direkte berørt av bompengeanlegget.

Låneopptak

Ifølge St meld nr 58 (1984–85) kan finansiering av bompengeprojekter skje ved

- partialobligasjonslån
- andre innenlandske låneopptak
- finansiering ved innkreving av bompenger parallelt med bygging, eventuelt forskuddsbompenger

Det heter videre at det ikke anses aktuelt med utenlandslån til vegprosjekter. I budsjettproposisjonen for 1993 foreslår imidlertid departementet at bompengeselskap (private/kommunale/fylkeskommunale) uten kommunal/fylkeskommunal garanti gis anledning til å ta opp lån i utenlandsk valuta. Ifølge St meld nr 34 (1992–93) hadde komiteen ingen merknader til dette.

I St meld nr 32 (1988–89) heter det at som en hovedregel må bompenger dekke minst 50 prosent av investeringskostnadene, men St meld nr 34 (1992–93) opplyser at det er slakket av på det nevnte kravet, ved at det er gitt adgang til å delfinansiere bompengeprojekter selv om bompengandelen ikke kommer opp på et slikt nivå. Departementet forutsetter at fravikelse av kravet om minst 50 prosent bompengandel må vurderes særskilt i hvert enkelt tilfelle.

Bompengeperiode

Ifølge St meld nr 32 (1988–89) bør lengden på den perioden hvor det kreves inn bompenger, normalt ikke overstige 15 år. I spesielle tilfeller bør det vurderes om perioden kan økes til 20 år. Dette er nærmere

presisert i St meld nr 46 (1990–91) der det heter at bompengeperioden, ved økte kostnader eller sviktende inntekter, ikke skal kunne økes med mer enn fem år utover det som er lagt til grunn i bompengeproposisjonen. I spesielle tilfeller bør 20 år kunne godtas. Dette innebærer at bompengeperioden maksimalt kan bli 20 henholdsvis 25 år. Bompengetakstene skal ikke kunne øke med mer enn 20 prosent utover forutsetningene for takstjustering i proposisjonen.

Kostnadsøkninger

St meld nr 46 (1990–91) tar blant annet for seg kostnadsøkninger i forbindelse med bompengefinansierte vegprosjekter. Bompengeselskapet skal finansiere eventuell prisstigning i byggetiden i samsvar med sin andel av byggekostnadene. Videre dekker bompengeselskapet eventuell kostnadsøkning utover dette så langt selskapets økonomi gjør det mulig. Kostnadsøkning som ikke dekkes av selskapet, skal dekkes av Statens vegvesen. Staten har videre ansvar for kostnadsendringer utover 25 prosent som skyldes utilstrekkelig plangrunnlag eller andre forhold i byggeperioden. Ved større kostnadsøkninger som skyldes endrede standardkrav, f.eks nye krav til tunneler, bør hele finansieringsopplegget for prosjektet revideres. Når det gjelder sammensatte prosjekter hvor bygging strekker seg over lang tid, f.eks hovedvegutbyggingen i Oslo og Trondheim, kan det være aktuelt med en reduksjon i utbyggingsprogrammet ved større kostnadsoverskridelser.

I St prp nr 17 (1993–94) revideres standardavtalen. I den nye avtalen er prosentsatsene for fordeling av kostnadsøkning/kostnadsbesparelse mellom staten og bompengeselskapet satt åpne.

Ifølge St meld nr 32 (1988–89) har Statens vegvesen ansvaret for å utarbeide og godkjenne de planene som blir utarbeidet, og dermed det kostnadsoverslaget som legges til grunn, når Stortinget fatter sitt vedtak. Ved sviktende bompengeinntekter må det for det enkelte prosjektet vurderes om dette skal kompenseres ved økt bompengeperiode og/eller økte takster. For prosjekter som er delfinansierte over statsbudsjettet, kan det også være aktuelt med økte bevilgninger. Hvis bompengeselskapets økonomi blir bedre enn forutsatt, må det vurderes om det er bompengeperioden eller takstene som skal reduseres. Etter Samferdselsdepartementets mening bør slike avveininger foretas individuelt for det enkelte prosjekt.

2.3 STYRING OG KONTROLL

Standardavtalen

Ifølge St meld nr 32 (1988–89) er det forutsatt at det skal utarbeides en standardavtale som skal danne grunnlaget for avtalene mellom bompengeselskapene og staten. Et forslag til en slik standardavtale er

lagt inn i St prp nr 1 (1989–90). Myndigheten til å inngå slike avtaler på vegne av staten delegeres samtidig fra departementet til Vegdirektoratet. Før standardavtalen trådte i kraft, hadde departementet myndigheten til å inngå avtaler med bompengeselskapene. Selve standardavtalen er utformet slik at den har med flere forutsetninger som før ble dekket i proposisjonen. Dette er ifølge St prp nr 1 (1989–90) gjort for at bompengeselskapene lettere skal se hvilke betingelser som regulerer deres virksomhet.

Standardavtalen regulerer flere forhold, bl a

- finansiering av utbyggingen
- dekning gjennom bompenger
- takster
- forvaltning
- administrasjon og drift av bompengeneinnkrevningen
- varighet
- selskapet

I St prp nr 17 (1993–94) blir det redegjort for revisjon av standardavtale med bompengeselskapene. Ifølge proposisjonen er avtalen revidert etter de prinsippene som er omtalt i St meld nr 46 (1990–91), jf Innst S nr 16 (1991–92) og St prp nr 63 (1991–92), jf Innst S nr 207 (1991–92). Samferdselsdepartementet har i proposisjonen gjort merknader til de viktigste endringene i avtalen.

Garanti for inngåtte entreprenørkontrakter

Departementet legger opp til at bompengeselskapet skal skaffe garanti fra bank eller finansieringsselskap for minimum 20 prosent av den andel av utbyggingskostnadene som bompengeselskapet skal finansiere. Prosentsatsen er satt ut fra en avveining mellom størrelsen på risikopremien til finansieringsinstitusjonene og risikoen for at staten vil lide tap.

Ekstra byggelånsrenter og administrasjonskostnader

Det blir i avtalen lagt opp til at Statens vegvesen dekker ekstra byggelånsrenter og administrasjonskostnader ved en eventuell forsinkelse av anlegget utover tre måneder i forhold til avtalt byggetid, og til prosjektet blir åpnet for trafikk. I tillegg opplyses det at dersom det blir nødvendig å endre eller stanse en vedtatt utbygging, må departementet komme tilbake til Stortinget med en redegjørelse og et forslag til løsning for det enkelte prosjektet.

Utgifter i forbindelse med at bompengeneinnkrevningen stanser i mer enn 14 dager pr år

Departementet legger i avtalen opp til at Statens vegvesen dekker bompengeselskapets merutgifter dersom bompengeneinnkrevningen stanser i mer enn 14 dager pr år på grunn av ekstraordinære forhold, og at

staten holder selskapet økonomisk skadefritt dersom bompengeneinnkrevningen blir stoppet permanent.

Vedlikehold

Bompengeselskapet kan kreve erstatning fra Statens vegvesen dersom strekningen må stenge i mer enn 14 dager pr år som følge av vedlikehold.

Forsikringsordninger

Det åpnes i avtalen for at bompengeselskapet kan tegne forsikring knyttet til arbeidsgiverens ansvar. Samtidig presiseres det at det ikke skal tegnes forsikring for forhold som er byggherrens ansvar, og at dobbel forsikring skal unngås.

Pantsetting av retten til å kreve inn bompenger

Det blir i avtalen lagt opp til at Vegdirektoratet skal ha myndighet til å godkjenne at selskapet pantsetter retten til å kreve inn bompenger. Denne myndigheten var tidligere lagt til departementet.

Departementet opplyser videre i proposisjonene at de ser det som ønskelig at alle bompengeselskapene får anledning til å reforhandle avtalen med staten og inngå ny avtale i tråd med innholdet i revidert standardavtale.

Standardavtalen kan ikke sies opp av partene i andre tilfeller enn ved mislighold, ved illojal opptreden eller dersom partene er enige om at avtalen skal sies opp. Som mislighold regnes at selskapet ikke kan eller vil etterkomme instruksjoner og pålegg fra vegholder, herunder at selskapet ikke etterkommer vegholders rekvisisjon av midler. For øvrig regnes som mislighold at selskapet avviker fra en hvilken som helst av klausulene i standardavtalen, forutsatt at avvikene er av et visst omfang, eller at selskapet uansett avvikets omfang ikke kan eller vil avhjelpe forholdene når de blir påpekt.

Krav til plangrunnlag, kostnadsoverslag og kostnadsstyring

Ifølge St prp nr 1 (1997–98) vil Samferdselsdepartementet sette i verk tiltak både for å få bedre kostnadsoverslag og for å sikre bedre kostnadsstyring i byggeperioden. Ved eventuell kostnadsøkning utover det som normalt må kunne forutsettes, skal Stortinget gis nødvendig informasjon.

Plangrunnlaget for prosjekter som tas opp til bevilgning, skal etter hovedregelen være ført så langt at usikkerhetsmarginen i kostnadsoverslaget er innenfor pluss/minus 10 prosent. Ifølge stortingsproposisjonen vil dette vanligvis bety at godkjent reguleringsplan må foreligge. For særlig kompliserte prosjekter og under usikre markedsforhold vil det videre bli vurdert om planleggingen skal føres fram til byggeplan/anbudsgrunnlag. Dersom det i det videre planleggingsarbeidet, men før anleggsarbeidet star-

ter, viser seg at kostnadene kan komme til å øke utover den usikkerhetsmarginen som er oppgitt, vil prosjektet bli fremmet for Stortinget til fornyet vurdering.

I St prp nr 1 (1997–98) heter det videre at Stortinget i St prp nr 1 hvert år vil bli orientert om utviklingen for store prosjekter. Mens kostnadsendringer hittil har vært sammenholdt med forrige års kostnadsoverslag, vil departementet for framtiden også sammenligne med opprinnelig overslag. Det opprinnelige overslaget er det som forelå første gang prosjektet ble tatt opp til bevilgning.

Tiltak ved inntektssvikt

Tiltak ved inntektssvikt er omtalt i St meld nr 32 (1988–89), St meld nr 46 (1990–91), St prp nr 63 (1991–92) og St meld nr 34 (1992–93). I sistnevnte melding presiserer departementet at det er bompengeselskapet og eventuelle garantister som bærer risikoen knyttet til prosjektet. Aktuelle tiltak ved inntektssvikt i tilfeller der det er gitt betingede refusjoner, er presentert i St prp nr 63 (1991–92):

- 1 Bompengerperioden skal økes med inntil 5 år og/eller takstene med inntil 20 prosent reelt.
- 2 Om tiltak etter punkt 1 ikke er nok, skal betingede refusjoner innenfor de rammene som er fastsatt, utbetales så langt det er nødvendig.
- 3 Fylkeskommunen (kommunene der det er aktuelt) dekker aktuell resterende gjeld innenfor de garantiene som er gitt.
- 4 Finansieringsinstitusjonen bærer ansvaret for gjeld som eventuelt ikke blir dekket av de garantiene som er stilt.

For bompengeselskaper som ikke omfattes av ordningen med betinget refusjon, følges samme prosedyre. Unntaket er at tiltak etter punkt 2 ikke vil være aktuelt. For tidligere vedtatte prosjekter kan det heller ikke i alle tilfeller fastsettes begrensninger på innkrevingsperiodens lengde, ifølge St meld nr 34 (1992–93).

I St prp nr 63 (1991–92) framgår det at betinget refusjon er en ordning der staten på visse vilkår fordeler/øremerker statlige midler fra fylkets investeringsramme til riksveger til bompengeprojekt. Formålet med betinget refusjon er å redusere fylkenes risiko mht fylkeskommunal garanti, samt å medvirke til best mulige lånevilkår i det private lånemarkedet. Videre heter det at i finansieringsplaner med betinget refusjon skal pessimistiske forutsetninger legges til grunn for beregning av bompenginntekter og dekning av andel investeringskostnader. De pessimistiske forutsetningene fører til at en større andel av investeringene må dekkes over statsbudsjettet. Den økte statlige finansieringen kan avtales som en betinget refusjon. Dersom økonomien for et bompengeselskap utvikler seg bedre enn regnet ut fra

pessimistiske forutsetninger, vil refusjonen falle helt eller delvis bort.

Bompengeselskapene

De fleste bompengeselskapene er organisert som aksjeselskaper. Ifølge St meld nr 32 (1988–89) bør berørte kommuner/fylkeskommuner ha flertall på eiersiden og sikre offentlig styring i bompengeselskapene. Nye bompengeselskaper bør, ifølge departementet, organiseres som aksjeselskaper fordi det blir stilt krav til oppsett og avslutning av regnskap for selskaper organisert etter denne modellen.

Bompengeselskapenes oppgaver er knyttet til finansiering av prosjekter og til innkreving og forvaltning av bompenger. Ifølge meldingen har selskapene et medansvar for at kostnadene som trafikantene blir påført, blir lavest mulig. Dette innebærer bl a at bompengeselskapet skal

- skaffe de midlene som er nødvendige for å dekke selskapets forpliktelser til lavest mulig kostnader. Selskapet bør vanligvis innhente tilbud på finansieringen
- kreve inn bompenger. Innkreving/administrasjon skal skje med lavest mulig kostnader
- forvalte bompenginntektene. Midler som ikke umiddelbart nyttes til å betale renter eller avdrag på lån, eller til å dekke løpende anleggs- eller planleggingsutgifter, skal forvaltes slik at de gir størst mulig avkastning uten risiko for tap av de plasserte midlene.

For å fylle funksjonene rundt finansiering av prosjektet og til innkreving og forvaltning av bompenger tilfredsstillende, kreves det, ifølge St meld nr 34 (1992–93), en betydelig innsikt i finansmarkedet. Samferdselsdepartementet understreker at det er viktig at bompengeselskapet besitter kompetanse som gjør det i stand til å ivareta disse oppgavene. I St prp nr 17 (1993–94), jf revisjon av standardavtalen, heter det at selskapet skal forvalte bompenger og gjeld på best mulig måte i samsvar med avtalens innhold. Selskapets midler skal kun plasseres i bankinnskudd og/eller papirer som er utstedt eller garantert av stat, kommuner eller fylker. Selskapet skal videre ikke engasjere seg i tiltak som ikke har direkte sammenheng med innkrevingen av bompenger eller betjening av selskapets gjeld. Selskapet gis ikke anledning til aksjekjøp.

Ifølge St meld nr 32 (1988–89) er et bompengeselskap et idealistisk foretak, uten målsetting om å tjene penger. Kjøp av aksjer i selskapet bør ikke være forretningsmessig motivert, men motivert ut fra ønske om å realisere et vegprosjekt. Departementet anbefaler derfor at utbytte ikke utbetales.

I St meld nr 46 (1990–91) heter det at det går et visst skille mellom bompengeringene og de fleste andre bompengeprojektene. Bompengeringene er

utbyggingspakker der en rekke ulike prosjekter og tiltak inngår, og der det ikke er den samme direkte sammenhengen mellom betaling og bruk av veganlegget som kreves for de øvrige tradisjonelle bru- og tunnelprosjektene.

Styret i aksjeselskaper

Ifølge aksjeloven § 8-7 heter det: «Forvaltningen av selskapets anliggender hører under styret, som skal sørge for en tilfredsstillende organisasjon av selskapets virksomhet.»

I boken *Lov om aksjeselskaper med kommentarer* heter det at ifølge aksjelovens bestemmelse har styret i et aksjeselskap ansvar for å «... påse at selskapets virksomhet startes i samsvar med de forutsetninger som ligger til grunn for selskapsstiftelsen og at virksomheten fortsetter innenfor den samme ramme og eventuelle endringer i den. Ut fra hensynet til de interesser som er knyttet til selskapet må styret søke å oppnå økonomisk lønnsom drift. Dette betyr at styret må følge med i resultatutviklingen». Videre heter det: «Styrets plikt til å forvalte (lede) selskapet på en forsvarlig måte er en plikt i forhold til aksjeeierne, til de ansatte, til kreditorer og andre tredjemenn. Hvis styret opptrer uforsvarlig og det oppstår tap for selskapet, eller for noen av de nevnte interessegrupper, kan styrets medlemmer bli holdt erstatningsansvarlige for tapet ...», jf aksjeloven § 15-1.

Ifølge aksjeloven § 8-7 heter det videre at: «Styret har plikt til å påse at bokføring og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll». Ifølge *Lov om aksjeselskaper med kommentarer* betyr dette at det skal finnes en intern kontrollordning ved siden av den kontroll som utføres av revisor.

Takster

Ifølge St meld nr 32 (1988–89) er det store variasjoner mellom bompengeprosjektene mht hvordan rabatter, unntaksordninger for betaling mv er bygd opp. Etter Samferdselsdepartementets vurdering kan slike opplegg ikke standardiseres fullt ut.

Departementet sier imidlertid at det ikke bør være for store variasjoner i de ordningene som velges. Som grunnlag for takstfastsettelse har det, ifølge meldingen, vært et vanlig prinsipp å ta utgangspunkt i den besparelsen den enkelte trafikant oppnår ved å kjøre den nye vegen. Etter departementets syn bør takstene ikke overstige trafikantenes besparelser.

Ifølge meldingen delegeres ansvaret for å godkjenne takster og rabatter fra departementet til Vegdirektoratet. Ved rutinemessige endringer av takster, eksempelvis i forbindelse med prisstigningsjusteringer eller andre endringer som ligger innenfor de rammene som er gitt ved tidligere behandling, skal vegkontorene foreta godkjenningen. Ifølge St meld nr 34 (1992–93) gis Vegdirektoratet fullmakt til å godkjenne en takstøkning på inntil fem prosent i forbindelse med omlegging av rabattsystem.

Takstmyndighet

I St meld nr 32 (1988–89) heter det at Samferdselsdepartementet er tillagt myndighet til å godkjenne takster og rabattordninger når disse ligger innenfor de rammene Stortinget satte da prosjektet ble vedtatt. Denne myndigheten delegeres i Innst S nr 214 (1988–89) til Vegdirektoratet med følgende system:

- Ved innføring av bompenger følges dagens rutiner med unntak av at Vegdirektoratet og ikke Samferdselsdepartementet godkjenner takster, rabatter mv.
- Vegkontoret bør foreta godkjenningen når det søkes om rutinemessige endringer av takster. Dette gjelder eksempelvis i forbindelse med prisstigningsjusteringer eller andre endringer som ligger innenfor de rammene som er gitt ved tidligere behandling. I slike rutinemessige saker bør det ikke være nødvendig med lokalpolitisk behandling.

I tilfeller hvor det blir nødvendig å avvike vesentlig fra det takstopplegget som er lagt fram for Stortinget ved behandling av bompengeproposisjonen, må de samme prosedyrene som ved første gangsbehandling av takster følges. I tillegg må slike saker forelegges Samferdselsdepartementet som avgjør saken eller forelegger denne for Stortinget.

Oppfølging av bompengeprosjekter

Vegdirektoratet har i brev av 2. juni 1989 til alle vegkontorene beskrevet oppfølgingen av bompengeprojekter. Ifølge brevet er Statens vegvesen pålagt forskjellige plikter og roller ved oppfølging av bompengeprojekter:

- 1 Vegdirektoratet skal godkjenne bompengeselskapenes regnskaper.
- 2 Vegdirektoratet skal sørge for at Samferdselsdepartementet og Stortinget får nødvendige opplysninger for å kunne behandle prinsippsspørsmål knyttet til bompengefinansiering.
- 3 Vegdirektoratet og vegkontorene må ha nødvendige data knyttet til de enkelte prosjektene, bl a for å kunne utnytte den kunnskapen dette gir med tanke på nye prosjekter. I tillegg må Statens vegvesen kunne dekke det informasjonsbehovet media, publikum osv har knyttet til bompengefinansiering.

Ifølge kommentarene til punkt 1 er det Vegdirektoratets ansvar å se til at bompengeselskapene opptrer i henhold til vedtatte avtaler, vurdere at utgifter og inntekter utvikler seg som forutsatt, se til at bompengeselskapet opptrer slik at det ikke påfører trafikantene unødvendig høye utgifter. I dette ligger bl a en vurdering av at selskapene forvalter sine lån og innskudd i tråd med de betingelsene som er gjelden-

de i markedet. Oppgavene delegeres i dette skrivet fra Vegdirektoratet til vegkontorene. Ansvar for å følge opp bompengeselskapenes regnskaper gjelder fra den tiden selskapet har inngått avtale med Samferdselsdepartementet til selskapet er avviklet. Det heter videre i skrivet at de opplysningene vegkontorene skulle ha behov for, normalt vil kunne hentes ut fra det regnskapsoppsettet med årsberetning som bompengeselskapene utarbeider. Skulle det imidlertid være behov for opplysninger utover dette, må vegkontorene selv sørge for å få disse fra bomvegselskapene. Opplysninger fra selskapenes regnskaper skal sendes til Vegdirektoratet.

Videre anbefaler Vegdirektoratet vegkontorene i ovennevnte brev å innhente sentrale data, som f.eks. bompengeinntektene, oftere enn den informasjonen de får gjennom regnskapet. Spesielt gjelder dette tidlig i innkrevingsfasen hvor det er viktig å følge med på at prosjektet utvikler seg som forutsatt. Det kan også være aktuelt å innhente tilleggsinformasjon når det skjer forandringer, som f.eks. ved kraftig endring i rentenivået. Vegkontorene må videre vurdere om selskapets utgifter er nødvendige i forhold til den oppgaven selskapet er pålagt. Når det gjelder forvaltning av gjeld og tilgodehavende, må vegkontoret sammenligne de betingelsene selskapet oppgir for sine lån og innskudd med de betingelsene som er gjeldende i markedet.

Ifølge Vegdirektoratets brev har Statens vegvesen et generelt ansvar for at trafikantenes interesser ivaretas ved innkreving av bompenger. Dette gjelder først og fremst ønsket om å unngå urimelig høye takster. Dette tilsier igjen, ifølge brevet, at det må følges opp om den økonomiske tilstand i de enkelte selskapene er som forutsatt. Vegkontorene må derfor

hele tiden vurdere den økonomiske tilstanden i bompengeselskapet, og om nødvendig ta initiativ overfor selskapet i de tilfellene det er grunn til å tro at det ikke klarer å oppfylle sine økonomiske forpliktelser. For å se til at selskapet avvikles i rett tid, slik at det ikke krever inn mer penger enn det som er nødvendig, er det også viktig å følge opp når gjelden i de enkelte selskapene skal være nedbetalt.

Vegdirektoratet har også senere i brev til vegkontorene, datert 8. januar 1991, omtalt bompengeselskapenes ansvar for å administrere bompengedelingen. Dette innebærer bl.a. at bompengene skal forvaltes mest mulig økonomisk. Midler som ikke umiddelbart benyttes til å betale renter og avdrag på lån, eller til å dekke løpende anleggs- eller planleggingsutgifter, skal forvaltes slik at de gir størst mulig avkastning uten risiko for tap. Det heter videre i dette brevet at ingen bompengeprojekter, med unntak av ett¹, har statsgaranti. Det betyr at staten ikke har noe ansvar og ingen rolle i forbindelse med finansieringen. Det er bompengeselskapene alene som sørger for den privatfinansierte delen av finansieringen av bompengeprojekter. Vegkontorene må derfor sørge for at det ikke skapes tvil om ansvarsforholdene.

Dette forholdet er videre presisert i brevet:

«Pr i dag er ansvaret for å vurdere og godkjenne bompengeselskapenes regnskaper delegert til vegkontorene. For at dette ansvaret skal kunne skje uhildet, er det viktig at vegkontorene opptrer på en slik måte at det ikke skapes tvil om vegkontorets rolle i forhold til både bompengeselskap, finansieringsinstitusjoner og kommunale organer.»

¹ Bompengeprojektet Kristiansund fastlandssforbindelse som har halvt statlig garanti.

3 Faktadel

Undersøkelsen gir en beskrivelse av styringskjeden i bompengefinansierte vegprosjekter, samt en beskrivelse av hvordan de enkelte aktørene oppfatter rolle- og ansvarsfordelingen i bompengoordningen. Videre omfatter undersøkelsen, som tidligere nevnt, tre bompengefinansierte vegpakker og to bompengefinansierte enkeltstående vegprosjekter. Undersøkelsen omfatter imidlertid ikke alle sider av de bompengeprojektene som er valgt ut for nærmere analyse. Det er kun forhold som er av prinsipiell betydning eller som gir grunnlag for kritikk som er beskrevet.

3.1 AKTØRENE OPPFATNING AV ROLLE- OG ANSVARFORDELING I STYRINGSKJEDEN FOR BOMPENGEPROSJEKTER

Statens vegvesen er organisert med et direktorat underlagt Samferdselsdepartementet. I hvert fylke er det opprettet ett vegkontor. Vegkontorene er administrativt underlagt Vegdirektoratet. Det regionale vegkontoret er dermed statens nærmeste myndighetsorgan i forhold til det bompengeselskapet som har ansvaret for bompengeneinnkrevningen i et bompengefinansiert vegprosjekt.

Bompengoordningens særtrekk

Departementet opplyser til Riksrevisjonen i intervju 8. desember 1997² at det ikke er utgitt noe eget dokument med en *samling* av de ulike retningslinjene som finnes for bompengeprojekter. Retningslinjene finnes ved å lese ulike typer stortingsdokumenter. I tillegg vil mange av de gjeldende retningslinjene finnes i proposisjonene for det enkelte bompengeprojektet. Departementet presiserer at dette er *retningslinjer* og ikke lover eller regler som *må* følges. Ifølge departementet finnes det knapt nok en retningslinje som ikke er fraveket en eller flere ganger.

Vegdirektoratet opplyser i intervju med Riksrevisjonen 1. desember 1997³ at rolle- og ansvarsfordelingen mellom vegkontorene, Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet er som for ordinære riksveganlegg. Etter lokalpolitisk forslag om bompenge-

finansiering foreslår vegkontoret bygging av et veganlegg overfor direktoratet. Det som skiller et bompengeprojekt fra andre riksveganlegg, er derfor finansieringen.

Bompengeselskapets rolle og funksjon

Samferdselsdepartementet opplyser til Riksrevisjonen at det er viktig å være oppmerksom på at bompengeselskapene ikke har noen formell rolle i selve vegutbyggingen. Det er Statens vegvesen som står som byggherre for bompengeprojektene. Et bompengeprojekt styres på tilsvarende måte som et hvilket som helst annet vegprosjekt. Men i forbindelse med bompengefinansierte prosjekter /bompengoordningen knytter det seg spesielle forhold til låneopptak og plassering av inntektene. I tillegg opprettes et bompengeselskap etter aksjeselskapsloven.

Ifølge departementet har det ikke vært noen stor prinsippdebatt om organiseringen av bompengoordningen. Aksjeselskapsformen, med overvekt av lokale offentlige eiere i bompengeselskapet, er blitt oppfattet som den beste organiseringsformen. Alternative organiseringsformer har ikke vært lagt fram for Stortinget.

Vegdirektoratet redegjør for at de ikke oppfatter bompengeselskaper som ordinære aksjeselskaper. Begrunnelsen for dette er at selv om aksjeloven er gjort gjeldende for bompengeselskaper, så gjelder også standardavtalen.

Samferdselsdepartementet opplyser til Riksrevisjonen at et bompengeselskap kan gå konkurs. Bompengeselskapene har kun en tidsbegrenset rett til å kreve inn bompenger. Ved en eventuell konkurs vil denne retten bli overtatt av kreditorene. Etter en konkurs er det statens oppgave å sette grenser for hvor lenge den lokale bompengoordningen skal eksistere.

Når det gjelder bompengeselskapenes finansieringsordninger og handlefrihet i forhold til disse, er dette et område departementet opplyser å ikke ha befattning med. Det er ikke utarbeidet regler eller lignende på området. Departementet opplyser at de ikke ser behov for ytterligere bestemmelser om ansvarsfordelingen. Det er videre ikke stilt krav eller retningslinjer til hvem som skal sitte i styrene i bompengeselskapene, eller hvilken kompetanse representantene bør ha. Det normale er at styrene består av representanter for kommune og fylkeskommune samt private der det er aktuelt. Vegdirektoratet opplyser i intervju med Riksrevisjonen at sammenset-

² Senere henvisning til intervju med Samferdselsdepartementet gjelder samme intervju foretatt 8. desember 1997.

³ Senere henvisning til intervju med Vegdirektoratet gjelder samme intervju foretatt 1. desember 1997.

ningen av styret i bompengeselskapet skal være lokalt initiert. Direktoratet opplyser videre at de har erfaringer med at styrene i enkelte bompengeselskaper har manglet kompetanse, men at driften stort sett har vært god.

Vegdirektoratet opplyser videre at det per i dag ikke eksisterer regler for hvilke finansieringsløsninger et bompengeselskap kan benytte. Bompengeselskapene er imidlertid alltid ansvarlig for å skaffe best mulig finansiering. Byggelån under anleggsperioden avløst av obligasjonslån etter ferdigstilling av anlegget var den vanligste finansieringsformen tidligere. I dag er det imidlertid vanlig at bompengeselskapene velger finansieringsløsninger etter anbudsrunder. Direktoratet opplyser videre at det i noen tilfeller har vært problemer med at bompengeselskapene ikke driver profesjonelt nok.

Ansvarsfordeling mellom bompengeselskapet og Statens vegvesen/vegkontoret

Samferdselsdepartementet opplyser at det ikke finnes noen offentlig overordnet instans som har myndighet til, og ansvar for, å vurdere bompengeselskapenes finansielle disposisjoner.

Vegdirektoratet opplyser på sin side at de forventer at vegkontorene gjennomgår regnskapene fra bompengeselskapet. Vegkontorene skal skaffe seg innsikt i de månedlige rapportene fra bompengeselskapet når det gjelder trafikk tall og inntektstall. Ifølge direktoratet er hovedspørsmålet alltid om pengene blir benyttet til formål forutsatt i standardavtalen, og hvor kostnadseffektivt pengene blir benyttet. For direktoratet er det viktig at vegkontorene har oversikt over selskapets administrasjonskostnader.

Ifølge Vegdirektoratet er det helt sentrale spørsmålet hvordan et bompengeselskap forvalter inntektene. Vegdirektoratet mener at det vesentlige er hvilken sikkerhet staten har for at beskatningen bompengeselskapet krever inn fra trafikantene, blir riktig forvaltet.

Vegdirektoratet redegjør overfor Riksrevisjonen at det er noe uklart hvilket ansvar og hvilken rolle Statens vegvesen skal ha i oppfølgingen av regnskapene til bompengeselskapene. Et usikkerhetsmoment er om Statens vegvesen kan stille krav til hvordan et selskap blir drevet. Direktoratet har f.eks. erfaringer med at lønninger utbetalt til administrerende direktør kan variere vesentlig fra selskap til selskap. Unødvendig høye lønninger blir belastet trafikantene, noe direktoratet mener er problematisk. Etter ny standardavtale skal Statens vegvesen ikke godkjenne regnskapene. Ifølge direktoratet er det da vanskelig å vite med sikkerhet hvilken myndighet direktoratet kan utøve overfor et bompengeselskap.

Ansvarsfordelingen mellom vegkontor og Vegdirektoratet

Et bompengeprojekt blir, ifølge Vegdirektoratet, fulgt opp fra vegmyndighetenes side på samme måte som et vanlig vegprosjekt. Vegdirektoratet opplyser videre at det enkelte vegkontor er ansvarlig for styring og kontroll av gjennomføringen av et bompengeprojekt. Ved bompengeneinnkreving etter utbyggingen av et vegprosjekt, ligger kontrollen i gjennomgangen av de årlige regnskapene fra bompengeselskapet. Før ny standardavtale ble tatt i bruk, var det vegmyndighetene som godkjente bompengeselskapets regnskaper. Etter innføringen av ny standardavtale kan imidlertid ikke Vegdirektoratet godkjenne bompengeselskapenes regnskaper. Begrunnelsen oppgis å være at bompengeselskapene er organisert som aksjeselskaper. Vegdirektoratet opplyser at staten ikke har formell rett til å godkjenne regnskapene til et aksjeselskap. Dette betyr at istedenfor å godkjenne regnskapene, må staten sørge for at bompengeselskapet holder seg til bestemmelsene i bompengeproposisjon og stortingsvedtak, avtalen med staten samt diverse andre retningslinjer. Ifølge Vegdirektoratet er det i praksis liten forskjell på å følge opp selskapene i henhold til disse bestemmelsene i forhold til å formelt godkjenne regnskapet.

Samferdselsdepartementets myndighetsutøvelse i bompengeprojekter

Samferdselsdepartementet opplyser til Riksrevisjonen at forslag om rabatter og rabattordninger normalt skal inngå som en del av beslutningsgrunnlaget i bompengeproposisjonen. Bompengeselskapene kan ikke innføre rabatter på egenhånd. Ifølge departementet må spørsmål om utformingen av de sentrale trekkene ved rabattopplegget avgjøres av Stortinget. Planlagte rabattordninger skal ligge som en del av det økonomiske beregningsgrunnlaget for det enkelte bompengeprojekt.

Departementet opplyser at når det gjelder låneopptak, kan de ikke forhindre at bompengeselskapene tar opp lån for tidlig. De har videre ingen påvirkningsmulighet på hvordan bompengeselskapene plasserer midlene. Dersom et bompengeselskap misligholder midlene de har til rådighet, har staten en egeninteresse av å kunne gripe inn. Bakgrunnen er at det kan oppstå en situasjon der kostnadene veltes over på trafikantene, og at bompengeperioden forlenges. Departementet opplyser at de i slike situasjoner forventer at vegkontorene går aktivt inn og vurderer forholdene i selskapet. Det har også vært tilfeller der departementet har bedt vegkontorer om å se nærmere på bompengeselskap som, etter departementets mening, ikke har drevet rasjonelt nok.

Overordnet evaluering

Riksrevisjonen har i brev av 18. september 1997 bedt Samferdselsdepartementet opplyse om det er

foretatt overordnet evaluering av ordningen med bompengefinansierte prosjekter. Samferdselsdepartementet har i brev av 10. oktober 1997 opplyst til Riksrevisjonen at det i 1995 ble utarbeidet en rapport ved Møreforskning: «Erfaringer med bompengeprojekter», på oppdrag fra departementet. Departementet opplyser videre at det i rapporten ble foretatt en samfunnsøkonomisk evaluering av bompenger som finansieringsform for utvalgte prosjekter. Departementet viser for øvrig til St meld nr 46 (1990–91) Om endringer i rammebetingelser for utvalgte prosjekter.

Bompengeprojekter versus bompengepakker

Departementet har i brev av 26. februar 1998, etter spørsmål fra Riksrevisjonen, opplyst at en vesentlig forskjell mellom et bompengeprojekt og en bompengepakke i de fleste tilfeller vil være at *utbyggingsprogrammet* i en bompengepakke vil strekke seg over lengre tid enn et bompengeprojekt. I en bompengepakke vil de enkelte prosjektene, ifølge departementet, ha svært ulik planstatus. For de prosjektene som ligger nær i tid, vil planleggingen ha kommet langt. For prosjekter som ligger langt ut i tid, kan planleggingen ha kommet kort, og prosjektene med tilhørende kostnadsoverslag kan ha en foreløpig mer skissemessig karakter. Ifølge departementet gir en slik forskjell i prosjektenes status stor fleksibilitet i gjennomføringen av bompengepakker. Status og eventuell revisjon av porteføljen av prosjekter blir som hovedregel vurdert ved rullering av Norsk veg- og vegtrafikkplan bl a på bakgrunn av økonomiske rammer. Endelig standpunkt til gjennomføring av det enkelte prosjektet tas ved behandling av statsbudsjettet.

Departementet opplyser videre at det for bompengepakker vil kunne skje endringer i selve prioriteringen av prosjekter eller at et antall prosjekter endres. Et opprinnelig stortingsvedtak om en bompengepakke er derfor ingen hindring for å foreta endringer på et senere punkt, men endringene må legges fram for Stortinget.

Utvikling av andel bompengefinansierte vegprosjekter

I brev til Samferdselsdepartementet av 18. september 1997 ber Riksrevisjonen departementet bl a opplyse i hvilken grad det har ligget en langsiktig planlegging til grunn for den økningen det har vært i antallet bompengefinansierte vegprosjekter. Departementet har i brev av 10. oktober 1997 svart at ordningen forutsetter lokale initiativ. Det ligger således ingen sentral strategi til grunn for hvor mange bompengeprojekter som skal fremmes.

3.2 SUNNFJORD

3.2.1 Bakgrunn

Bompengefinansiering av vegsambandet Sunnfjordtunnelen (Naustdalstunnelen) ble vedtatt på bakgrunn av St prp nr 63 (1991–92), jf Innst S nr 207 (1991–92). Prosjektet er omtalt i St meld nr 32 (1988–89) og i St meld nr 46 (1990–91).

Det ble planlagt en kombinasjon av bevilgninger over statsbudsjettet og trafikantbetaling. Sogn og Fjordane fylkeskommune stilte selvskyldnerkausjon som garanti for låneopptak. I tillegg ble det opprettet en ordning med betinget refusjon ved at Fylkestinget i Sogn og Fjordane avsatte 25 mill kroner som garantireserve til prosjektet i 1994–97.

Anleggskostnadene for den nye veggen ble kalkulert til 160 mill kroner (1992-verdi). Det ble regnet med anleggsstart i 1992 og en byggetid på tre år. Innkrevningstiden er anslått til 13 år fra åpningen av prosjektet. Det er gitt mulighet for inntil fem års forlengelse dersom selskapets økonomi gjør dette nødvendig.

Bompengeselskapet AS Sunnfjordtunnelen, stiftet av kommunene Førde, Naustdal og Flora i 1986, skal fullfinansiere prosjektet. Styret i bompengeselskapet er sammensatt av representanter for de enkelte kommunene og fylkeskommunen.

3.2.2 Finansiering/økonomi

Bompengeselskapets valg av rådgiver

Ved oppstarten av bompengeprojektet knyttet styret av bompengeselskapet til seg Sogn og Fjordane Energiverk (SFE) som rådgiver. SFE skulle bistå ved valg av finansieringsselskap samt utføre kontroll av vilkår ved låneopptaket. Fearnley Finans AS ble valgt som finansieringsselskap. Ifølge revisjonsrapport fra Deloitte & Touche datert 27. februar 1995 (Revisjonsrapport nr 1/1994) har SFE imidlertid ikke hatt noen kontroll- eller rådgivningsfunksjon overfor bompengeselskapet etter at lånet var utlagt. Ifølge brev fra AS Sunnfjordtunnelen til Vegdirektoratet datert 18. august 1995 var imidlertid SFE også økonomisk rådgiver for selskapet ved refinansieringen i 1993.

Vegkontoret i Sogn og Fjordane opplyser i intervju med Riksrevisjonen 17. november 1997⁴ at de ikke er kjent med bakgrunnen for at SFE ble valgt som rådgiver ved valg av finansieringsselskap og som kontrollorgan for vilkårene ved låneopptaket. Vegkontoret opplyser likevel at de mener mye av bakgrunnen for at SFE ble benyttet, var personlige kontakter mellom styrerepresentanter i bompengeselskapet og energiverket. I tillegg ble det ansett som viktig at SFE hadde erfaring i investeringer i kraftanlegg. Innenfor kraftbransjen er det vanlig å benyt-

⁴ Ved senere henvisninger til intervju mellom Vegkontoret og Riksrevisjonen siktes det til samme møte 17. november 1997.

te seg av obligasjonslån, som også ble valgt for Sunnfjordtunnelen.

Vegkontoret er ikke kjent med hvilken tidsperiode SFE har vært knyttet til bompengeselskapet, men antar at kontakten ble opprettet ved igangsettelsen av vegprosjektet.

Etter Vegdirektoratets oppfatning kan bompengeselskapet velge å benytte energiverk som rådgiver. Etter direktoratets vurderinger burde energiverket som benyttes i dette spesifikke tilfelle, være en egnet rådgiver ettersom energiverket hadde erfaring med å operere i lånemarkedet. Direktoratet mener imidlertid at det var uheldig at finansieringsselskapet valgte å investere i energiverket som samtidig fungerte som rådgiver for bompengeselskapet.

Forholdet mellom bompengeselskapet og Fearnley Finans AS

I årsrapporten for 1993 rapporterer bompengeselskapet at Fearnley Finans AS er tilrettelegger for lånefinansieringen. Det foreligger et skriv (mandat) datert 27. november 1992 som angir retningslinjer i forholdet mellom AS Sunnfjordtunnelen og Fearnley Finans AS. Mandatet inneholder følgende instruks:

- AS Sunnfjordtunnelen forbeholder seg rett til å godkjenne låneopptaket
- Fearnley Finans AS skal plassere overskuddslikviditet – forbehold om godkjenning
- Fearnley Finans AS skal hver måned presentere portefølje- og transaksjonsversikt
- Fearnley Finans AS skal gi kvartalsvise porteføljeanalyser med forslag til endringer

Skrivet er stilet til Fearnley Finans AS og er underskrevet av styreformannen.

I lånekontrakten for obligasjonslånet til AS Sunnfjordtunnelen signert 15. januar 1993 framgår at Fearnley Finans Fonds AS er tillitsmann for lånet som tas opp i forbindelse med det bompengefinansierte vegprosjektet. Det skisseres at tillitsmannen, i samsvar med inngått låneavtale og offentlige bestemmelser, skal utøve følgende hovedfunksjoner:

- ivareta obligasjonseierens interesser og rettigheter i forhold til låntaker
- utøve nødvendig skjønn ved gjennomføring av de oppgavene tillitsmannen er tillagt etter låneavtalen
- formidle nødvendig informasjon til obligasjonseierne
- kontrollere rettidig og korrekt betaling av renteterminer samt nedbetaling av lånet
- informere Oslo Børs om forhold som er av betydning for obligasjonseierne

Ifølge tidligere nevnte revisjonsrapport fra Deloitte & Touche har styret i bompengeselskapet an-

svaret for forvaltningen av selskapets midler. Styret skal videre sørge for kontroller og rutiner for å sikre en betryggende internkontroll.

Fearnley Finans AS ble valgt av selskapet for å tilrettelegge obligasjonslånet og sørge for plassering av overskuddslikviditet. Ifølge referat datert 24. desember 1996 fra møtet 18. desember 1996 mellom representanter for styret i AS Sunnfjordtunnelen og representanter fra Vegdirektoratet, Coopers & Lybrand og Regjeringsadvokaten, framgår det at AS Sunnfjordtunnelen ikke innhentet tilbud fra andre fondsmeglerforetak.

Tidspunkt for låneopptakelse og valg av finansieringsløsninger

Ifølge brev fra AS Sunnfjordtunnelen til Vegdirektoratet, datert 18. august 1995, tok bompengeselskapet opp lån allerede i januar 1993. Opplegget gikk ut på å ta opp hele lånet i forkant av første forventede utbetaling, plassere overskuddslikviditeten i det korte pengemarkedet til høyere rente enn innlån, og selge papirer ut etter hvert som utbetalingene til Vegvesenet kom. På denne måten skulle kostbare byggelånsrenter spares og finansieringen totalt sett bli billigere. Ifølge finansierings- og byggeplaner hadde imidlertid byggeprosjektet ikke behov for midler fra bompengeselskapet før mot slutten av 1993. Det var da kun behov for en liten andel av beløpet, nærmere bestemt 4 mill kroner.

Ved brev datert 18. august 1995 til Vegdirektoratet opplyser bompengeselskapet at årsaken til det tidlige låneopptaket var at lånet ble tatt opp som obligasjonslån. I tillegg oppfattet bompengeselskapet det som krav fra Vegvesenet at finansieringen måtte være 100 prosent i orden før anbudet kunne lyses ut. For å redusere risikoen for tap ved rentefluktuasjon ble bompengeselskapet anbefalt å vente så nært opp til første utbetaling som mulig med å ta opp lånet. Anbefalingen ble gitt av Fearnley Finans AS. På den andre siden følte bompengeselskapet at vegkontoret i Sogn og Fjordane presset på.

Bompengeselskapets syn, som bl a kommer fram i ovenfor nevnte brev, går ut på at Statens vegvesen *har bedt om* at lånet ble tatt opp i god tid før det var behov for pengene. For å illustrere påstanden siktes det bl a til møtet mellom AS Sunnfjordtunnelen og vegkontoret 6. juli 1992. Ifølge møtereferatet presiserte vegkontoret under møtet at det først er aktuelt å lyse ut anbudet når bompengeselskapet har finansieringen i orden. Representanter fra AS Sunnfjordtunnelen argumenterte på sin side for at anbudet kunne lyses ut med forbehold om at finansiering ville bli ordnet. Resultatet ble at vegkontorets framlegg til tidsplan ble vedtatt uten endringer.

Bompengeselskapet trekker også fram andre kilder for å begrunne sin påstand om vegkontorets engasjement angående lånetidspunktet. I ovennevnte brev fra bompengeselskapet vises det til et håndskre-

vet notat til bompengeselskapet datert 31. desember 1992, undertegnet vegsjefen i Sogn og Fjordane. Notatet lyder bl a:

«Eg er bekymra for tidsplanen på Sunnfjordtunnelen på grunn av finansieringa. Eg må understreke at eg ikkje kan inngå kontrakt med entreprenør eller sette igang arbeid som ikkje er fullfinansiert. Det som ligg føre så langt frå dykkar side er ikkje godt nok i så måte. Pengane må foreligge og alle formalia med fylket, Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet må vere på plass.»

I samme brev orienterer bompengeselskapet om sine vurderinger i situasjonen som oppsto. For å imøtekomme kravet til finansiering fra Vegvesenet og samtidig vente noe med selve låneopptaket i en litt urolig rentesituasjon høsten 1992, fikk bompengeselskapet Fearnley Finans AS til å stille en fulltegningsgaranti på 100 mill kroner. Etter selskapets syn var denne garantien jevn god med vanlig bankgaranti når alle formaliteter var på plass. Bompengeselskapet sier videre at de dessverre ikke oppnådde forståelse for sitt syn i Vegvesenet. Høsten 1992 var det flere telefonsamtaler mellom styreformannen og Vegvesenets folk om framdrifts- og finansierings spørsmålet. Til slutt så ikke bompengeselskapet, ifølge brevet, noen annen løsning enn å ta opp hele lånebeløpet.

Vegkontoret har et annet syn på denne saken. I brev til bompengeselskapet, datert 16. mars 1995, kommenteres saken av vegkontoret i Sogn og Fjordane. Vegkontoret hevder at det er feil å rette kritikk mot vegvesenet vedrørende valg av tidspunkt for låneopptakelse. Vegvesenet skriver at de verken har kommet med krav om tidspunktet for låneopptak eller finansieringsmåte. Kravet fra vegkontoret har utelukkende vært at finansiering av prosjektet var sikret før anleggsstart, og at selskapet stiller midler til disposisjon for Statens vegvesen i takt med deres utbetalinger til entreprenør mm. Det sies videre: «Vi har ikke på noe tidspunkt forlangt 'pengene på bok' før anleggsstart, slik det går frem av revisjonsrapporten.»⁵

Vegkontoret uttaler også i intervju med Riksrevisjonen at de ikke har gitt annen informasjon til bompengeselskapet enn beskrevet i avtalen mellom selskapet og departementet. Ifølge avtalen skal bompengeselskapet stille midler til rådighet etter rekvisisjon fra Statens vegvesen i samsvar med framdriften av utbyggingen. Vegkontoret opplyser videre i intervjuet at de fikk kjennskap til bompengeselskapets tolkning av saksforløpet under markeringen av gjennomslaget i tunnelen i 1994.

Vegkontoret opplyser at de ikke har kontaktet Vegdirektoratet i forbindelse med denne uenigheten mellom vegkontoret og bompengeselskapet. Vegkontoret opplyser at de anså saken løst etter sin hen-

vendelse til bompengeselskapet gjennom ovenfor nevnte brev av 16. mars 1995.

Vegdirektoratet opplyser på sin side i intervju med Riksrevisjonen⁶ at vegkontoret krevde at bompengeselskapet hadde pengene klare på bok før byggingen av tunnelen kunne starte. Vegdirektoratet opplyser videre at bakgrunnen for vegkontorets engasjement i saken var at vegkontoret hadde inngått en avtale med en bestemt entreprenør. Avtalen gjaldt byggingen av tunnelen på et gitt tidspunkt. Det var i den forbindelse nødvendig å være sikker på at det var midler til å betale entreprenøren med før anleggsarbeidet startet.

Ifølge direktoratet er det bompengeselskapet som er ansvarlig for lån og lånetidspunkt, selv om vegkontoret har gitt instruks om tidspunktet for låneopptak. Vegdirektoratet opplyser at de ble orientert om uenigheten mellom vegkontoret og bompengeselskapet ved gjenpart av brev datert 16. mars 1995 fra vegkontoret til AS Sunnfjordtunnelen.

Vegkontoret opplyser videre i intervju at den spesielle finansieringsløsningen med opptak av obligasjonslån i tilfellet AS Sunnfjordtunnelen, er valgt av bompengeselskapet. Vegkontoret har ikke vært involvert i saken. Vegkontoret opplyser samtidig at de har gitt bompengeselskapet råd om hvordan dette kunne forholde seg til finansieringen av prosjektet. Vegkontoret opplyser at prosjektet Fjærland-Sogndal lå litt foran AS Sunnfjordtunnelen i arbeidet med finansieringsløsning. Det ansvarlige bompengeselskapet i dette prosjektet hadde nedlagt mye arbeid når det gjaldt valg av finansieringsløsning. Vegkontoret orienterte derfor styreformannen i AS Sunnfjordtunnelen om at selskapet burde kontakte styreformannen for Fjærland-Sogndal. På denne måten kunne bompengeselskapet, ifølge vegkontoret, på en enkel måte bruke samme finansieringsopplegg. Ved denne henvendelsen fikk imidlertid vegkontoret opplyst fra styreformannen i AS Sunnfjordtunnelen at bompengeselskapet ønsket å ta seg av finansieringen på egenhånd. Vegkontoret betrakter det som utenfor sitt ansvarsområde å vurdere alternative finansieringsløsninger. Vegkontoret engasjerte seg derfor ikke mer i valget av finansieringsløsning.

Vegkontoret opplyser i intervju med Riksrevisjonen at de erfarte at bompengeselskapet fikk problemer i perioden da selskapet måtte innløse obligasjoner for å innfri rekvisisjonene fra vegkontoret. Innløsningen skjedde med tap. Vegkontoret opplyser at problemene tilknyttet bompengeselskapets finansieringsløsninger ble håndtert direkte av Vegdirektoratet. Vegkontoret er ikke trukket inn i saken.

Samferdselsdepartementet understreker i brev til Riksrevisjonen, datert 10. juli 1998, at det som er viktig i denne typen saker er at vegkontoret må ha

⁵ Jf revisjonsrapport utarbeidet av bompengeselskapets revisor.

⁶ Ved senere henvisninger til intervju mellom Vegdirektoratet og Riksrevisjonen siktes det til samme møte 1. desember 1997.

sikkerhet for at det er penger til å betale entreprenøren etter hvert som regningene forfaller til betaling. Den vanligste måten å ordne dette på er at bompengeselskapet har tatt opp et byggelån eller at det foreligger en bankgaranti.

Refinansiering av lån

I årsrapporten for 1993 opplyser bompengeselskapet at lån er tatt opp i det kortsiktige pengemarkedet. Gjennom årsrapporten blir det gjort oppmerksom på at rentemarkedet har falt mye det siste året. Forholdet mellom rentene i det langsiktige og kortsiktige rentemarkedet ble snudd opp ned. Ut på våren 1995 ble selskapet klar over at tidspunktet for opptak av obligasjonslånet ikke hadde vært gunstig. Etter rentefallet våren 1993 satt selskapet med en dårlig langsiktig finansiering med fastbundet rente på 10,65 prosent fram til 4. februar 1997.

Fra høsten 1993 og fram til mars 1994 var det mulig å avtale langsiktige lån i faste renter på seks prosent-tallet i hele bompengerperioden. Dette ville gi en realrente i bompengeprojektet under fem prosent. Ifølge ovennevnte brev sto bompengeselskapet overfor valget om å kjøpe eget lån dyrt tilbake til overkurs i bytte med et langt rimeligere fastrentelån for hele bompengerperioden. Alternativet var å vente til 4. februar 1997, med uvisshet om hvordan renteforholdene ville være da. I begynnelsen av mai 1993 rådet Fearnley Finans AS bompengeselskapet til å legge 45 mill kroner av obligasjonslånet over i et lån med kort flytende rente.

Styret sluttet seg til sistnevnte alternativ i møte 14. oktober 1993. Fearnley Finans AS ble umiddelbart varslet og bedt om å forberede gjennomføringen. Kjøp av «egne» obligasjoner startet opp mot slutten av året. Ifølge brev med vedlegg fra bompengeselskapet til Vegdirektoratet 18. august 1995 ble nytt obligasjonslån ikke lagt ut før renten plutselig begynte å stige i 1994. Refinansieringen mislyktes, ifølge bompengeselskapet dels pga sen oppfølging fra Fearnley Finans AS, og dels fordi rentene i det langsiktige lånemarkedet tok til å stige.

I årsrapporten for 1995 og i brev med vedlegg fra bompengeselskapet til Vegdirektoratet 18. august 1995 opplyses det at selskapet i 1994 har refinansiert halvdel av obligasjonslånet på 90 mill kroner med fast rente, til et obligasjonslån med flytende rente. Resten av obligasjonslånet var uendret for å redusere risiko og kostnader. Finansieringen av de resterende prosjektkostnadene blir, ifølge rapporten, ordnet de første månedene av 1995. I årsrapporten fra revisor i 1995 redegjøres det også for at innløsningen av selskapets obligasjoner i løpet av 1994/95 medførte at selskapet måtte betale en overkurs på obligasjonene. Overkursen tilsvarte differansen mellom avtalt rente fram til februar 1997 og rentenivået på innfrielsestidspunktet for lånet.

Debatt om finansieringsløsningene

I 1994 må bompengeselskapet bokføre tap. Bompengeselskapet sier i sin årsmelding for 1994 at selskapets finanskostnader er et resultat av låneavtaler fra slutten av 1992. En annen årsak oppgis å være at utviklingen på rentemarkedet ikke ble som forventet. Renteendringene i mars 1994 førte til kurstap for selskapets verdipapirer. Finanskostnadene for 1994 ble dermed høyere enn forventet.

I AS Sunnfjordtunnelens årsrapport for 1995 og i brev fra Vegdirektoratet til Kredittilsynet datert 15. november 1995, redegjøres det for at selskapet i 1994 ble påført tap på ca 10 mill kroner som følge av forvaltningen av obligasjonsporteføljen og refinansieringen av lån. I tillegg hadde selskapet ved årsskiftet 1994–95 et urealisert kurstap på 3,8 mill kroner, slik at netto kurstap på rentebærende papirer kjøpt i 1994 utgjorde 12,7 mill kroner. I brev fra Regjeringsadvokaten til Vegdirektoratet 12. november 1995 settes tapet i sammenheng med at bompengeselskapet hadde plassert 70–90 mill kroner i obligasjoner. Ifølge brev fra Vegdirektoratet til Samferdsdepartementet 30. juni 1995 kunne bompengeselskapet ved å velge byggelån framfor obligasjonslån spart rundt 18 mill kroner.

Gjennom selskapets årsmelding for 1995 slås det fast at bompengeselskapet som følge av nevnte tap i 1994 måtte søke om tilleggsgaranti fra Sogn og Fjordane fylkeskommune og tilleggsgfinansiering i bank i 1995. Lavere total kostnad og høyere driftsinntekter enn forutsatt samt forhåndssalg av rabatthefter gjør at selskapet ifølge egen uttalelse har gode utsikter til å greie seg uten nevnte tilleggsggaranti og tilleggsgfinansiering. Dette gjelder også ved en innkorting av nedbetalingstiden i forhold til tidligere forutsetninger.

Vegkontoret opplyser i intervju med Riksrevisjonen at det ikke har vært aktuelt å få garantiene fra fylkeskommunen innfridd. Årsaken oppgis å være at bompengeprojektet har bedret sin økonomi betydelig pga lavere rente og større trafikk enn antatt. Økonomien i selskapet er, ifølge vegkontoret, pr i dag solid.

Ifølge årsmelding og regnskap for 1995 vises et bokført underskudd i prosjektet Sunnfjordtunnelen på 3 467 314 kroner. Det slås fast at dette er mindre enn forutsatt. Selskapets egenkapital vil imidlertid være negativ en periode. Det sies videre at beregninger gjort på bakgrunn av investeringskostnader, nåværende rente og trafikk tilsier at prosjektet vil kunne nedbetales i løpet av 11 år. Denne nedbetalingstiden er to år kortere enn det som er forutsatt ved behandling av prosjektet i Stortinget 18. juni 1992.

Vegkontoret opplyser at de har orientert Vegdirektoratet om finansoverskridelsene for Sunnfjordtunnelen. Vegkontoret antar at denne saken ble behandlet som alle andre tilsvarende saker, og at Vegdirektoratet derfor straks ble orientert både muntlig

og skriftlig. Vegkontoret mener at de ikke hadde mulighet til å forutse finanstapet som oppsto i bompengeprojektet. Vegkontoret opplyser at de ikke har kompetanse på den finansielle ordningen som bompengeselskapet benyttet seg av.

Vegdirektoratet opplyser at de ble skriftlig orientert fra vegkontoret våren 1995 om finanstapene bompengeselskapet hadde pådratt seg. Orienteringen kom på bakgrunn av at selskapets revisor avdekket tapene. Direktoratet opplyser at de etter orienteringen fra vegkontoret har ført dialogen med bompengeselskapet. Vegdirektoratet opplyser at det er en forutsetning at vegkontoret skaffer seg oversikt over denne typen finanstap. Oversikten forutsettes skaffet under gjennomgangen av bompengeselskapets regnskaper. Direktoratet forutsetter videre at vegkontoret orienterer direktoratet om eventuelle finanstap gjennom regnskapsrapporteringen ved årets utløp.

I 1995 legges det mye arbeid i å avklare ansvarsforholdene i forhold til de finanstapene bompengeselskapet har hatt. Bompengeselskapet leier inn hjelp for å vurdere hva som gikk galt under finansieringen, og vurderer erstatningskrav mot Fearnley Finans AS.

AS Sunnfjordtunnelen underretter gjennom brev av 9. februar 1995 Fearnley Finans AS om at selskapet er svært misfornøyd med forvaltningen av selskapets likviditetsbeholdning. Tapene for bompengeprojektet er langt over det som kan aksepteres. Bompengeselskapet understreker at AS Sunnfjordtunnelen ikke har noen ansatte og ikke innehar spesiell kompetanse på forvaltning av obligasjoner. Bompengeselskapet har av denne grunn stolt fullt ut på den presentasjonen selskapet fikk av Fearnley Finans AS høsten 1992 om deres kunnskap på området.

Når det gjelder AS Sunnfjordtunnelens etterhåndskontroll av investeringsbeslutninger truffet av Fearnley Finans AS, opplyser bompengeselskapet i brev datert 18. august 1995 til Vegdirektoratet at de fikk tilsendt kopi av sluttsettene. Sluttsettene gir ikke opplysninger om gjenværende løpetid eller risikoen ved endring av rentenivået. Med et overskudd på finansieringsplasseringene i 1993 på 3,3 mill kroner følte selskapet seg rimelig trygge på at midlene var fornuftig plassert.

Ifølge samme brev fra bompengeselskapet til Vegdirektoratet har AS Sunnfjordtunnelen betraktet Fearnley Finans AS som ekspertene på det finansielle området. Bompengeselskapet har fulgt de rådene som var gitt, og sluttet seg til de framleggene som Fearnley Finans AS la fram. Styret har sluttet seg til Fearnley Finans AS' plasseringsforslag av overskuddslikviditet av 14. november 1992. Senere, i styremøte 8. oktober 1993, sluttet bompengeselskapets styre seg til Fearnley Finans AS' forslag om refinansiering. Dette ble også anbefalt av SFE.

Bompengeselskapet sier videre i sin redegjørelse at de ved gjennomgang av sitt arkiv har sett at rap-

portene fra Fearnley Finans AS er få og sporadiske. Det slås fast at isolert sett gir rapportene et akseptabelt bilde av den historiske situasjonen. Det kreves imidlertid kompetanse for å kunne analysere og tolke den reelle risikoen som er i et obligasjonsmarked. Dette kommer, ifølge bompengeselskapet, dårlig fram i rapportene. Bompengeselskapet nevner videre at bransjen også har en del faguttrykk og begreper som kan være vanskelige å forstå. Ifølge bompengeselskapets redegjørelse til Vegdirektoratet har bompengeselskapet flere ganger reagert på mottatte rapporter og meldinger som er blitt presentert for dem av Fearnley Finans AS. De har da tatt telefonisk kontakt med Fearnley Finans AS. Bompengeselskapet reagerer bl a på at Fearnley Finans AS, på selskapets vegne, har utstedt en kjøpsopsjon. Dette har skjedd uten forhåndsmelding eller tillatelse fra selskapet.

I bompengeselskapet har det ikke vært annen oppfølging av porteføljeforvaltningen enn gjennom mottak av Fearnley Finans AS' rapporter.

Vegkontoret opplyser til Riksrevisjonen at de i februar/mars 1995 fikk tilgang til bompengeselskapets revisjonsrapport, utarbeidet av revisjonsfirmaet Deloitte & Touche. Vegkontoret ble dermed orientert om finanstapene året etter at tapene var et faktum. Vegkontoret opplyser at de ikke fulgte opp finansoverskridelsene. Dette blir begrunnet med at vegkontoret ikke har noe ansvar for finansieringen.

I brev fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet datert 7. april 1995 vises det til brev fra Vegkontoret i Sogn og Fjordane til AS Sunnfjordtunnelen av 16. mars 1995 med vedlagt revisjonsrapport for bompengeselskapet for 1994. Samferdselsdepartementet påpeker at tapene i denne saken er svært store i forhold til størrelsen på porteføljen. Ifølge departementet er det viktig å få foretatt en grundig og faglig tilfredsstillende gjennomgang av de forholdene som har ført til en slik utvikling. Departementet ber derfor Vegdirektoratet prioritere en slik gjennomgang høyt. Departementet anbefaler at direktoratet trekker inn spesialkompetanse på saksfeltet.

I brev datert 28. februar 1997 rettet til Vegdirektoratet skriver AS Sunnfjordtunnelen at styret har truffet vedtak om å ta ut forliksklage mot Fearnley Finans AS slik at fristen for en eventuell rettssak ikke blir foreldet. Forliksklagen leveres av advokatfirmaet Thommessen Krefting Greve Lund og er datert 28. februar 1997. Det opplyses videre at styret ønsker å presisere at ansvarsforholdet i forbindelse med en eventuell rettssak mot Fearnley Finans AS må avklares. Dette gjelder både kostnader ved en eventuell sak og erstatningskrav ved eventuelle motsøksmål. Styret viser i denne sammenheng til tidligere vedtak av 19. august 1996 om ikke å gå videre med saken mot Fearnley Finans AS. Brevet besvares av Vegdirektoratet gjennom brev datert 29. april 1997. Vegdirektoratet mener at ansvaret for prosesskostnader

og eventuelle erstatningskrav skal pålegges selskapet og belastes bompengeneinnkrevningen. Grunnlaget for standpunktet opplyses å være at det etter avtalen med staten er bompengeselskapet som har ansvaret for korrekt forvaltning av bompengemidlene. Bompengeselskapet har akseptert fondsselskapets opptreden og står dermed nærmest når det gjelder kostnader for å gjenopprette noe av skaden som fondsmeglerne har påført selskapet.

Eventuelle tilbakeførte beløp, enten de er basert på forlik eller tilkjent ved dom, skal inntektsføres i bompengeselskapets regnskaper. Ifølge brevet bør bompengeselskapet derfor ha både rettslig og faktisk interesse i at saken tas opp. Fra statens side er det ikke satt av midler til formålet. Et annet ansvarsforhold vil derfor medføre store praktiske problemer.

Vegkontoret opplyser i intervju med Riksrevisjonen at finanstapet i prosjektet Sunnfjordtunnelen ikke har hatt konsekvenser når det gjelder takster og/eller innkrevingsperiode. Årsakene er at bompengeneinnkrevningen går svært godt. Trafikken er større enn det vegkontoret i utgangspunktet regnet med. Samtidig var innsparingen i anleggsperiodene i størrelsesorden 15 mill kroner i forhold til budsjett. Innkrevingsperioden kan derfor bli kortere enn opprinnelig planlagt. Dette skjer til tross for at finanstapet førte til at innkrevingsperioden ble unødig lang. Vegkontoret mener at den positive utviklingen for bompengeneinntektene har ført til at det ikke er blitt satt fokus på finanstapene i den grad som ellers ville vært tilfelle.

Vegkontoret mener at bompengeselskapet ikke var oppmerksom på risikoen ved opptak og forvaltning av obligasjonslån da lånet ble tatt opp. Ifølge vegkontoret hadde SFE på sin side erfaring med at denne typen lån var sikkert og gunstig. Ifølge vegkontoret har de ikke foretatt seg noe i forbindelse med investeringen Fearnley Finans AS gjorde i SFE, fordi Vegkontoret anser dette for forhold som ikke angår vegkontoret.

Samferdselsdepartementet er holdt løpende orientert om konflikten mellom bompengeselskapet og Fearnley Finans AS. Direktoratet vil følge videre opp ved å utarbeide en egen rapport til departementet om forholdene rundt finanstapene og finansieringsselskapet.

Ifølge direktoratet har vegkontoret fulgt opp forholdet mellom bompengeselskapet og finansieringsselskapet på en riktig måte. Vegdirektoratet opplyser at forholdet mellom vegkontoret og direktoratet ikke har endret seg etter realiseringen av finanstapet.

Status i 1997

I brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen datert 23. april 1997 redegjøres det for at det i forbindelse med betydelige kurstap på bompengeselskapets portefølje i 1994 er mistanke om mulig kontraktsbrudd av Fearnley Finans AS på følgende grunnlag:

- Fearnley Finans AS' anbefaling av det valgte finansieringsopplegget
- opplåningstidspunktet var for tidlig i forhold til anleggsarbeidene
- Fearnley Finans AS kan kritiseres for at refinansieringen av obligasjonslånet som selskapet vedtok høsten 1993, ikke ble foretatt før i 1994
- Fearnley Finans AS sin plassering av lånet i obligasjoner etter en avtalt forfallsstruktur (åpningsportefølje)
- mistanke om uheldige plasseringer av investeringer
- transaksjoner uten begrunnelse og uten oppdrag fra bompengeselskapet

Status i saken pr 23. april 1997 er at Vegdirektoratet har fått bompengeselskapet til å avbryte foreldelsesfristen i saken ved uttak av forliksklage mot Fearnley Finans AS. Forliksklagen ble tatt ut på vegne av AS Sunnfjordtunnelen ved brev av 28. februar 1997 fra advokatfirmaet Thommessen Krefting Greve Lund AS. Avbrytelsen av foreldelsesfristen har ifølge Samferdselsdepartementet gitt partene nødvendig tid til å foreta en fornyet og grundig gjennomgang av saken. På vegne av samferdselsmyndighetene har Regjeringsadvokaten, Kredittilsynet og revisjonsfirmaet Coopers & Lybrand alle foretatt gjennomgang av saken.

Ifølge vegkontoret har misforståelsen mellom bompengeselskapet og vegkontoret om tidspunktet for låneopptakelsen ikke ført til at vegkontoret har foretatt evaluering av den generelle samhandlingen og kommunikasjonen mellom bompengeselskapet og vegkontoret. Vegkontoret har ikke iverksatt strengere eller hyppigere kontroll av bompengeselskapet. Vegkontoret opplyser at de kun følger opp de rutine som finnes for kommunikasjon og rapportering mellom bompengeselskapet og vegkontoret gitt av overordnede myndigheter.

Økonomi

Ut fra St prp nr 63 (1991–92) og Innst S nr 207 (1991–92) er det forutsatt at bompengeselskapet holder Statens vegvesen løpende orientert om eventuell uforutsatt utvikling på utgifts- eller innkrevings siden. Statens vegvesen er forutsatt å holde seg løpende orientert mht mulig innfrielse av betingede refusjoner.

Ifølge St prp nr 63 (1991–92) vil Statens vegvesen vurdere utsiktene for bompengeselskapets økonomi ett år etter åpningen av prosjektet. Om det er nødvendig skal Statens vegvesen gi fylkeskommunen anbefalinger om tiltak for å bedre bompengeselskapets økonomi.

Ut fra den nevnte proposisjonen skulle denne vurderingen av bompengeselskapets økonomi vært foretatt i 1997, idet prosjektet ble påbegynt i 1993 og åpnet i 1995. Vegkontoret opplyser i intervju med

Riksrevisjonen at det ikke har vært nødvendig å lage en egen sak på dette punktet. Økonomien i selskapet er så god at det er lite sannsynlig at det vil inntreffe overskridelser. Vegkontoret nevner også at de fortløpende vurderer selskapets forpliktelser. Vurderingen har derfor indirekte blitt gjennomført. Det foreligger imidlertid ingen skriftlig vurdering av selskapets økonomi. Fylkeskommunen, som har to representanter i styret, har ikke etterlyst en slik vurdering. Vegdirektoratet opplyser på sin side at det er vegkontorets ansvar å foreta en vurdering av utsiktene for bompengeselskapets økonomi ett år etter åpningen av prosjektet. Direktoratet tror den manglende vurderingen har sin bakgrunn i at prosjektet i dag går økonomisk godt. Direktoratet opplyser videre at en slik vurdering bør gjennomføres i løpet av våren 1998.

3.2.3 Styring og kontroll

Kontaktgruppe

Ifølge avtalen mellom Samferdselsdepartementet og bompengeselskapet skulle det opprettes en kontaktgruppe bestående av representanter fra vegkontoret og bompengeselskapet. Formålet med kontaktgruppen var av informerende art. Vegkontoret skulle i byggeperioden minst en gang i kvartalet rapportere avvik i forhold til den forutsatte økonomiske framdriftsplanen.

Vegkontoret opplyser i intervju med Riksrevisjonen at det ikke er etablert en slik formell kontaktgruppe. Prosjektleder ved vegkontoret har imidlertid flere ganger hatt kontakt med styreformannen i bompengeselskapet. Prosjektlederen møtte på ordinære styremøter i bompengeselskapet. Det har også vært kontakt mellom vegkontoret og bompengeselskapet i forbindelse med konkrete saker. Vegkontoret opplyser at de ikke har deltatt på møter i selskapet der økonomien eller selve finansieringen har vært diskutert. Bakgrunnen for dette valget er at vegkontoret anser disse spørsmålene som bompengeselskapets ansvar. Møtene mellom vegkontoret og bompengeselskapet oppgis som uformelle og uregelmessige, der innkallelsen ofte blir gitt over telefon.

Vegkontoret oppgir at grunnen til at de ikke opprettet en formell kontaktgruppe, var at de ikke så behov for annen kontakt med bompengeselskapet enn gjennom styremøtene i bompengeselskapet. Vegkontoret sier at prosjektet har vært enkelt og oversiktlig, slik at en kontaktgruppe ikke ville hatt noen funksjon. Kontaktgruppen er videre, ifølge vegkontoret, ikke blitt etterspurt av Vegdirektoratet. Vegkontoret har derfor heller ikke kontaktet Vegdirektoratet for å begrunne hvorfor kontaktgruppen ikke er etablert.

Vegdirektoratet opplyser i intervju med Riksrevisjonen at det var vegkontorets ansvar å følge opp at en slik kontaktgruppe ble opprettet. Ifølge Vegdirektoratet er direktoratet ansvarlig for å følge opp at

vegkontoret følger opp bompengeselskapet som forutsatt. Direktoratet opplyser at de ikke har hatt indikasjoner på at kontaktgruppen i tilfellet Sunnfjordtunnelen ikke var opprettet. Direktoratet opplyser samtidig at hensikten med kontaktgruppen var å sikre at vegkontoret fikk rekvirert penger tidnok til å betale entreprenørene. Pengene skulle rekvireres i takt med framdriften av anlegget.

Evaluering av bompengeprojektet

Ifølge vegkontoret er det ikke foretatt evaluering av bompengeprojektet. Vegkontoret har imidlertid utarbeidet en økonomisk sluttrapport i tilknytning til avslutningen av prosjektet. Det er ikke foretatt evaluering av prosessen bak bompengeprojektet. Vegkontoret opplyser at dette ikke er nødvendig ettersom det ikke er mange bompengeprojekter i fylket.

3.3 DRAMMEN

3.3.1 Bakgrunn

Basert på St prp nr 165 (1970–71) og Innst S nr 303 (1970–71) ble det vedtatt oppstart av vegprosjektet E18, med planlagt ferdigstilling i 1975. Ifølge proposisjonen har selskapet beregnet at bompengerekvingen vil kunne oppheves i 1983, dvs etter 8,5 års innkreving. Det påpekes imidlertid at da bompenger først kan innkreves når parsellen gjennom Drammen blir åpnet, vil inntektsprognosene måtte justeres etter den nye åpningsdatoen for brua. Det opplyses at det kan bli spørsmål om justering for innføring av rabattordning som er foreslått av bompengeselskapet A/L Motorvegfinans. Det presiseres videre i proposisjonen at saken om bompengefinansiering av E18 gjennom Drammen foreløpig ikke er kommet langt nok i planprosessen til at den kan fremmes for Stortinget i sin helhet. På grunn av det behovet som foreligger om å få en avklaring av hovedspørsmålene om bompengefinansiering og dekning av grunnutgiftene, legges imidlertid saken allerede nå fram for Stortinget.

Videreføring av bompengeprojektet ble vedtatt etter at Samferdselsdepartementet ved St prp nr 169 (1973–74) la fram forslag om at videreføringen av motorvegen E18 gjennom Drammen skulle opptas som riksveganlegg og finansieres delvis ved bompenger. Proposisjonen vedtas basert på Innst S nr 373 (1973–74). Overslaget for prosjektet ble beregnet til 132 mill kroner. Videreføringen sto ferdig i 1977. Anlegget ble satt under trafikk i 1978, mens bompengerekvingen ble startet opp i 1975. Ifølge vegkontoret var anlegget nedbetalt i 1989.

Ved St meld nr 58 (1984–85) blir det orientert om at det for strekningen Drammen–Mjøndalen arbeides med et opplegg for bompengefinansiering basert på avgiftsinnkreving på Kjellstad i Lier fra det tidspunktet Drammensbrua med tilhørende bompengefinansiert veganlegg er nedbetalt, antakelig i

1990. Hele anlegget antas å kunne stå ferdig i år 2000.

Ifølge St prp nr 119 (1987–88) fremmes forslag om fortsatt bompengeneinnkreving ved E18 for å delfinansiere E76, vegpakke Drammen. Ny E76 Drammen–Mjøndalen er omtalt i St meld nr 58 (1984–85). I St prp nr 119 (1987–88) gis det uttrykk for at det kunne være aktuelt å finansiere begge prosjektene, både E18 og E76, med fortsatt bompengeneinnkreving på Kjellstad. Det forutsettes at E76-prosjektet blir gjennomført i perioden 1993–1998. Anlegget skal finansieres ved at bompengeneinnkrevingen på Kjellstad fortsetter etter at eksisterende anlegg er nedbetalt. I proposisjonen heter det at prosjektet bør utvides for å dekke mer av det store utbyggingsbehovet for E18 og E76 i Drammen. Omfanget av tilleggsprosjekter må vurderes nærmere, men reviderte trafikkprognoser tyder på at det er mulig med en vesentlig utvidelse av prosjektet innenfor en tidsramme på ti til tolv år fra 1990. Forutsetningen for utvidelsen er at bompengetakstene skal følge vanlig prisstigning.

I St meld nr 32 (1988–89) henvises det til St prp nr 119 (1987–88) der det påpekes at det er rom for flere delprosjekter innenfor en bompengeperiode på ti til tolv år. Ifølge stortingsmeldingen foreligger et konkret forslag om utvidelse av bompengeprojektet. Utbyggingen av hovedvegnettet i Drammensområdet vil bli finansiert med bompenger fra Lierbommen. Ifølge St prp nr 1 (1990–91) er planene for noen delprosjekter utvidet i forhold til St meld nr 32 (1988–89). Den totale kostnadsrammen for E76/E18-pakken var i stortingsmeldingen anslått til 1360 mill kroner. Det sies at det vil bli utarbeidet et revidert bompengeproplegg hvor prosjektkostnader og tidsplan blir vurdert på nytt. Det tas sikte på kommunal og fylkeskommunal behandling i løpet av høsten 1990, og at proposisjonen blir lagt fram for Stortinget våren 1990. Vegkontoret i Buskerud opplyser i intervju med Riksrevisjonen 20. oktober 1997⁷ at saken imidlertid ikke ble behandlet før i St prp nr 1 (1993–94). Prosjektet ble dermed ikke behandlet i egen bompengeproposisjon. Det varsles imidlertid om bompengeproposisjonen både i St prp nr 1 (1992–93) og St meld nr 34 (1992–93).

Ifølge St prp nr 1 (1992–93) er det utarbeidet transportplaner for Drammen der overordnet vegnett inngår, og hvor forslag til prosjektomfang, gjennomføringsrekkefølge og finansiering i den såkalte «Drammenspakken» er omtalt. Dette forutsetter, ifølge proposisjonen, at finansieringen løses gjennom en kombinasjon av bompenger og ordinære bevilgninger. Dette innebærer endringer i forhold til det som ble presentert i St meld nr 46 (1990–91). Prosjektkostnadene har økt som følge av økte miljø-

krav og andre lokale krav. Nye inntektsberegninger som følge av lavere anslag for trafikkutviklingen viser i tillegg redusert inntjeningssevne for bomstasjonene på Kjellstad.

I St prp nr 34 (1992–93)⁸ heter det at prosjektet nå er ytterligere utvidet i forhold til St meld nr 32 (1988–89). I tillegg til utbygging av hovedvegnettet, vil prosjektet også omfatte miljø- og trafikksikkerhetstiltak på det eksisterende vegnettet.

Ved behandlingen av St prp nr 1 (1993–94) forpliktet Stortinget seg for første gang til å gjennomføre den såkalte Drammenspakken, slik det ble skissert i St prp nr 119 (1987–88). Bompengeneinnkrevingen vil, ifølge proposisjonen, opphøre rundt år 2001. Ifølge budsjettproposisjonen har kostnadene for de bompengefinansierte prosjektene økt i forhold til St prp nr 119 (1987–88). Årsakene til økningen oppgis å være at det gjennom planprosessen er lagt vekt på å finne skånsomme løsninger mht miljø og trafiksikkerhet. I tillegg blir det forutsatt bygging av gang- og sykkelveger knyttet til prosjektene. Kombinert med lave trafikkprognoser er det derfor, ifølge stortingsproposisjonen, ikke lenger rom for å utvide bompengefinansieringen til å omfatte flere prosjekter innenfor en bompengeperiode ut år 2001.

Ifølge St prp nr 1 (1995–96) har kostnadsoverslaget for E18 økt med 9,5 mill kroner i forhold til kostnadsoverslaget i St prp nr 1 (1993–94). Dette oppgis å skyldes at prosjektet er utvidet til også å omfatte miljøsonetiltak til en kostnad på 4 mill kroner langs eksisterende veg. I tillegg foreslås 5,5 mill kroner tilbakeført til A/L Motorvegfinans for påløpne planleggingsutgifter som skal dekkes av staten. Planleggingsutgiftene var tidligere forutsatt dekket av bompengemidler.

3.3.2 Beslutningsprosess

Utvidelse av bompengeprojektet (St prp nr 169 [1973–74])

Den første utvidelsen av vegprosjektet ble gjennomført i 1977–78. Utvidelsen er hjemlet i Stortingets vedtak ved behandlingen av St prp 169 (1973–74). Bommens plassering har siden ikke vært endret.

Vegkontoret orienterer i intervju med Riksrevisjonen om at initiativet til utvidelser av bompengeprojektet kom på bakgrunn av et nært samarbeid mellom vegkontoret og Drammen kommune. Ifølge proposisjonene som ble lagt fram i denne saken, var planene uklare når det gjaldt hvordan traséene skulle avvikles i tiden framover. Proposisjonen ble likevel lagt fram for å få avklart om det skulle foretas en utvidelse i det allerede etablerte bompengeprojektet. På bakgrunn av proposisjonen ble det bevilget midler til prosjektet, slik at det var mulig å starte opp.

Vegkontoret mener at det ved igangsettingen av vegprosjektet i Drammen allerede i utgangspunktet

⁷ Ved senere henvisninger til intervju mellom Vegkontoret i Buskerud og bompengeselskapet siktes det til samme møte 20. oktober 1997.

⁸ Norsk veg- og vegtrafikkplan 1994-97.

var lagt opp til at prosjektet ville bli utvidet. Allerede i første stortingsproposisjon ble det sagt at proposisjonen kun gjaldt første trinn. Det ble varslet at det kommer en senere utvidelse av prosjektet, jf St prp nr 165 (1970–71).

Utvidelse av bompengeprojektet (St prp nr 119 [1987–88])

I St prp nr 119 (1987–88) fremmes det forslag om fortsatt bompengeneinnkreving på E18 ved Kjellstad i Lier for å finansiere byggingen av ny E76 Drammen-Mjøndalen. Departementet viser bl a til at det ikke ville være mulig å finansiere de større utbyggingsområdene på ny E76 Drammen-Mjøndalen og E18 i Drammen og nordre Vestfold ved ordinære bevilgninger alene, dersom de skal gjennomføres innenfor en rimelig tidsramme. Bompengefinansieringen ble vedtatt på grunnlag av Innst S nr 293 (1987–88). I innstillingen foreslås det også at prosjektet som omhandler E28 og E76, skal utvides.

I St prp nr 119 (1987–88) heter det videre at Drammen og Nedre Eiker kommuner og Buskerud fylkesting under den lokale behandlingen gikk inn for fortsatt innkreving av bompenger ved Kjellstad. Lier kommune gikk på sin side imot at bomstasjonen på E18 ved Kjellstad ble stående for å finansiere E76.

3.3.3 Finansiering/økonomi

Bompengeneinnkrevingsens samlede tidsperiode

I St prp nr 165 (1970–71) slås det fast at eksisterende bompengeneinnkreving på E18 ved Kjellstad i Lier vil kunne opphøre i løpet av 1985. Da vil anlegget være nedbetalt. Prosjektet er imidlertid senere blitt utvidet og forlenget. Det tas derfor sikte på å avslutte bompengeneinnkrevingen i år 2001. I forslaget til forlengelse og utvidelse av vegprosjektet gjennom St prp nr 119 (1987–88) heter det at Samferdselsdepartementet har stor forståelse for motforestillingene mot å fortsette en bompengeneordning som etter et tidligere vedtak snart skal være avsluttet. På den annen side må lokalsamfunnet, ifølge departementet, kunne ta opp nye bompengeprojekter i lys av hva som er nødvendig til enhver tid. Begrunnelsen for å foreslå å forlenge bompengeneinnkrevingen på Kjellstad i ti til tolv år etter 1990, sies å være det store investeringsbehovet for området.

I St prp nr 1 (1993–94) orienteres det om at Drammen kommune, Nedre Eiker kommune og Hovedutvalget for samferdsel i Buskerud er enige i vegpakken. De går videre inn for å utvide bompengeperioden til år 2006 for å finansiere flere av prosjektene med bompenger. Samferdselsdepartementet argumenterer i proposisjonen for at en ytterligere utvidelse av bompengeneinnkrevingen til å omfatte flere prosjekter, vil kunne svekke publikums tillit til bompengeneinnkreving. Begrunnelsen er at en utvidelse vil

måtte føre til at bompengeperioden forlenges. Departementet går derfor imot forlengelse av bompengeperioden. Vegkontorets kommentar til bompengeneinnkrevingsens samlede tidsperiode er at beslutningene om utvidelse var riktige og lar seg forsvare. Det fantes ingen andre måter å finansiere vegprosjektet på. Vegkontorets oppfatning er at systemet for veginvesteringer var rigid på den tiden da bompengeprojektet ble etablert. Vegkontoret forholdt seg stort sett til én prosentsats, der hvert fylke fikk en opparbeidet andel av det totale investeringsbudsjettet. Det var svært vanskelig å få tilslutning til et prosjekt som isolert sett hadde større investeringsbehov enn hele rammen som vegkontoret skulle holde seg innenfor.

I intervju med Riksrevisjonen uttaler Vegdirektoratet 1. desember 1997⁹ at den totale innkrevings-tiden for Drammenspakken er et politisk spørsmål. Det er stortingsvedtak bak alle utvidelsene i prosjektet. Direktoratet opplyser videre at det generelle kravet i dag er at prosjektene skal være så gode at innkrevingsperioden ikke overstiger 15 år.

Takstøkningen i 1996

På bakgrunn av St prp nr 119 (1987–88) ble prosjektet som omhandler E18 og E76 vedtatt utvidet. Det ble hevdet at reviderte trafikkprognoser tydet på at det var mulig å utvide bompengefinansieringen med flere delprosjekter, og at disse delprosjektene kunne nedbetales innen de tidsrammene som var forutsatt for fortsatt bompengeneinnkreving.

På tross av dette foreslo Buskerud vegkontor gjennom brev 25. april 1996 at det skulle iverksettes en forhøyelse av satsene ved Kjellstadbommen. Forslaget gikk ut på en økning fra ti til femten kroner for vanlig trafikk, og fra tre til fem kroner for arbeidsreiser. Forslaget ble sendt til høring ved berørte instanser. Det samlede finansieringsbehovet har, ifølge brevet, økt fra 1 050 til 1 288 mill kroner. I brevet opplyses at denne økningen ikke lar seg finansiere med dagens bompengesatser innenfor den tidshorisonen som er forutsatt. Selv med en økning fra ti kroner til tolv kroner for vanlig trafikk, noe som tilsvarer prisstigningen siden 1989, vil det gjenstå å finansiere 200 mill kroner ved utløpet av år 2001.

I brevet heter det bl a at økningen i finansieringsbehovet skyldes en justering av bompengepakken som del av vegpakke Drammen (St prp nr 49 [1993–94]), den generelle prisstigningen, et høyere overslag for Rv 11 og en forlenget planleggingsperiode med økte planleggingsutgifter. Ifølge brevet har A/L Motorvegfinans foreslått å dekke finansieringsbehovet ved å øke bompengesatsene til femten kroner fra 1. september 1996. Vegkontoret opplyser i intervju

⁹ Ved senere henvisninger til intervju mellom Vegkontoret og Riksrevisjonen siktes det til samme møte 17. november 1997.

med Riksrevisjonen at Vegdirektoratet på slutten av 1980-tallet så for seg en sterkere trafikkøkning enn den man faktisk fikk. Prosjektet har i tillegg blitt endret på miljøsidene ved flere anledninger i tidsperioden mellom 1980–90. Det samme gjelder kravene til vegstandarder.

Vegkontoret opplyser i det ovenfor nevnte brevet av 24. april 1996 at det fantes to alternative løsninger på finansieringsproblematikken. Det ene alternativet var å forlenge tidsperioden for bompengeneinnkrevningen og beholde takstene uendret. Det andre alternativet var å øke bompengetakstene og overholde oppsatt tidsperiode for bompengeneinnkreving. Vegkontoret opplyser at de gjennom kontakt med sentralt hold fikk forståelse for at det ikke ville være aktuelt å forlenge tidsperioden for bompengeneinnkrevingen utover det avtalte tidspunktet år 2001. Vegkontoret valgte derfor sistnevnte løsning.

Vegkontoret i Buskerud søkte i brev til Vegdirektoratet av 11. juli 1996 om takstøkning på bompengeringen i Drammen. I brev fra Vegdirektoratet til Buskerud vegkontor datert 23. juli 1996 ble søknaden innfridd. Vedtaket ble kunngjort etter gjeldende regler, der klagefristen ble satt til 5. september 1996. I brev av 11. juli 1996 fra vegkontoret til Vegdirektoratet er høringsuttalelsene fra Buskerud fylkeskommune, Drammen kommune og Lier kommune med hensyn til forslaget om økt bompengetakst vedlagt. Disse kommenteres av Vegdirektoratet i brev av 23. juli 1996.

Ifølge Vegdirektoratets gjennomgang av høringsuttalelsene, gikk Lier kommune mot en økning av satsene. Kommunen krever bl a at økt finansieringsbehov for Veipakke Drammen må dekkes med statlige midler. Kommunen mener at enhver økning av satsene bryter med de forutsetningene som lå til grunn for Stortingets vedtak og vil føre til ytterligere belastning på lokalvegnettet i Lier. Under enhver omstendighet forutsetter Lier kommune at Kjellstadbommen blir fjernet i år 2001, slik Stortinget har vedtatt.

I Vegdirektoratets gjennomgang av høringsuttalelsene heter det videre at Buskerud fylkeskommune og Drammen kommune på sin side vurderer muligheten for økt statlig finansiering som lite sannsynlig. De anbefaler av denne grunn takstøkning. Buskerud fylkesutvalg ber om at de økte kostnadene vedrørende Drammenspakken primært dekkes ved økte statlige bevilgninger. Subsidiært støtter fylkesutvalget styrevedtak i A/L Motorvegfinans av 12. april 1996 om økning av bompengesatsene, og understreker spesielt at bommen skal fjernes i år 2001.

Vegkontoret opplyser til Riksrevisjonen at Vestfold fylkeskommune i sin høringsuttalelse argumenterte noe fram og tilbake. Resultatet av debatten ble et politisk kompromiss der takstøkningen ble godtatt dersom Buskerud fylkeskommune støttet Vestfold fylkeskommune i at det skal opprettes en bompengestasjon i Vestfold fylkeskommune. Ut fra kom-

promisset skulle opprettelsen av bomstasjon i Vestfold fylkeskommune gjennomføres etter at nåværende bompengeprojekt var avviklet. Dette ble begrunnet med at det på denne måten kunne samles inn penger til E18.

I tillegg til å foreta en gjennomgang av høringsuttalelser, tar brevet fra Vegdirektoratet av 23. juli 1996 også for seg hjemmelsgrunnlaget for takstøkning. Det siktes til at det i St prp nr 119 (1989–88) blir understreket at takstene ved Kjellstadbommen forutsettes justert for den alminnelige prisstigningen. Siden 1989 har det vært en prisstigning på ca 23,5 prosent. Vegdirektoratet kommenterer i denne forbindelse at dersom det forutsettes en prisstigning på 1,5 prosent i 1997 og 2 prosent i årene tom 2001, så vil den alminnelige prisstigningen i prosjektets levetid bli ca 36 prosent. Ved en takstøkning til henholdsvis femten og fem kroner fra 1. september 1996, vil inntektene i perioden 1989–2001 bli tilnærmet det samme som ved en årlig takstjustering i henhold til prisstigningen for samme periode.

Vegdirektoratet mottok ved høringsrunden flere klager på vedtaket om takstendringene. Ifølge Vegdirektoratets gjennomgang kan klagenes oppsummeres på følgende måte:

- 1 Takstøkningen er i strid med forutsetningene i proposisjonen, da det heter at «... takstene kan justeres for å kompensere for den generelle prisstigning ...». Klagerne mener det ikke finnes hjemmel for å *forskuttere framtidig inflasjon*, samt at justeringen på 50 % ligger over både faktisk og forventet inflasjon.
- 2 Det hevdes at de tallene som Vegdirektoratet har satt på prisstigningen i perioden 1989–1996 ikke stemmer med den faktiske prisstigningen.
- 3 Takstene er økt med 200 prosent siden bomstasjonen ble etablert, noe som gir en urimelig økning.
- 4 En takstøkning vil gi avvisningseffekter som er uheldige for omkringliggende områder, med fare for farlige situasjoner i tettbygde strøk, samt støy- og støvplager mm.
- 5 Økningen representerer en urimelig stor tilleggsbelastning for trafikanter som passerer bommen hyppig.

Når det gjelder den første klagen («Takstøkning er i strid med forutsetningene i proposisjonen»), kommenterer Vegdirektoratet dette ved å sikte til de opprinnelige stortingsproposisjonene som ligger til grunn for vegprosjektet. Det siktes til at vegkontorets søknad bygger på prinsippet om at takstene i henhold til St prp nr 119 (1987–88), jf Innst S nr 239 (1987–88), skal justeres for den alminnelige prisstigningen. Det heter der at «Samferdselsdepartementet forutsetter imidlertid at takstene kan justeres for å kompensere for den alminnelige prisstigning, men at dette vurderes etter hvert». Det er imidlertid

et faktum at taksten ikke er økt siden prosjektet ble bestemt utvidet, noe som medfører at selskapet har tapt store inntekter. Inntektene er tapt både direkte gjennom manglende takstforhøyelse, og indirekte gjennom tapte renteinntekter/høyere renteutgifter. Disse inntektene, som man følgerig ville mottatt årlig, burde vært plassert slik at de ville gitt en forrentning som kunne gitt kortere innkrevingsperiode.

Når det gjelder tolkningen av proposisjonens ordlyd, vurderer direktoratet saken slik at en forskuttering i tråd med moderate prognoser på framtidig prisstigning må kunne godtas. Da det i praksis ikke er mulig å justere taksten kontinuerlig (tallet må være i hele kroner, helst runde tall uten for mange mynter), må dette ha som konsekvens at forskuttering godtas. At taksthevingen i dette tilfellet blir hele 50 prosent, skyldes at man nettopp vil unngå myntproblematikken. En annen begrunnelse som blir nevnt, er at det totale inntektsnivået fra 1989 til 2001 vil bli omtrent like høyt med denne endringen som ved en kontinuerlig justering.

Vegdirektoratet forsvarer også sine tall for prisstigning, jf klage nr 2 («Vegdirektoratets tall på antatt prisstigning er feilaktige»). Det siktes til at det i Vegdirektoratets behandling av takstøkningen er lagt til grunn at taksten i proposisjonen er uttrykt i 1988-priser, det vil si året da proposisjonen ble behandlet. I tillegg var det foregående prosjektet for finansiering av E18 Drammensbrua nedbetalt i 1988, slik at den reelle innkrevningen for Drammenspakken også startet dette året. Det er derfor tatt utgangspunkt i konsumprisindeksen for 1988 som basis for en beregning av inflasjon i perioden. Indeksen var i 1988 212,4, mens prognosen for 1996 ligger på 263,6 (estimat fra SSB pr 5. september 1996). Dette gir en inflasjon i perioden på 24,1 prosent, dvs noe høyere enn de 23,5 prosent som ble anslått av Vegdirektoratet i takstgodkjenningsbrevet 23. juli 1996. Vegdirektoratet står derfor fast på at deres beregning av prisstigningen fortsatt er riktig.

Når det gjelder klage nr 3 («Takstene er økt med 200 prosent siden bomstasjonen ble etablert»), har denne klagen etter Vegdirektoratets mening ingen relevans. Begrunnelsen oppgis å være at innkrevningen har skjedd over et stort tidsrom, med stor akkumulert inflasjon. Vegdirektoratet mener at man kun må forholde seg til proposisjonen som ligger til grunn for dette prosjektet, og ikke det tidligere prosjektet E18 Drammensbrua. Sett ut fra dette tidsperspektivet mener Vegdirektoratet at den aktuelle og omdiskuterte avgiftsøkningen ikke vil påføre trafikantene urimelig byrde.

Vegdirektoratet avviser også klage nr 4 («Takstøkning vil gi avvisningseffekter som er uheldig for omkringliggende områder»). Det siktes til at det i godkjenningen fra Vegdirektoratet er kalkulert med en avvisning på ca 10 prosent som følge av takstendringen. Erfaringer fra tidligere takstøkninger i andre prosjekter tilsier at effekten ikke blir av perma-

nent karakter. Vegdirektoratet mener også at deres prognose er relativt pessimistisk. Vegdirektoratet finner likevel grunn til å påregne noe økt trafikk på lokalvegnettet med tilhørende miljø- og sikkerhetsulemper. Vegdirektoratet kan ikke se at dette kan tillegges avgjørende vekt ved vurdering av takstøkningen. Trafikkøkningen vil heller ikke bli så stor at den tilsier ytterligere kompensasjonstiltak til Lier kommune.

Vegdirektoratet avviser også klage nr 5 («Takstøkning vil representere en urimelig stor tilleggsbelastning for trafikanter som passerer bommen hyppig»). Ut fra sin vurdering av prisstigningen mener direktoratet at det ikke kan sies at den økte belastningen på trafikanter som passerer bommen hyppig, er urimelig høy.

Status i 1997

Lier kommune klaget til Samferdselsdepartementet over bompengøkningen som Vegdirektoratet godkjente gjennom brev til Buskerud vegkontor datert 23. juli 1996. I klagen ba Lier om at takstøkningen ikke ble iverksatt før klagesaken er behandlet. Kommunen fikk støtte for sitt syn hos Samferdselsdepartementet, som ved brev av 29. september 1996 ga klagene oppsettende virkning. Begrunnelsen opplyses å være at det betraktes som en ulempe for trafikantene å forholde seg til gjentatte takstendringer.

Gjennom brev av 9. september 1996 godkjenner imidlertid Samferdselsdepartementet takstøkningen. Samferdselsdepartementet hevder at det er i tråd med forutsetningene i St prp nr 119 (1987–88) å foreta en viss forskuttering av framtidig inflasjon. Departementet finner det imidlertid vanskelig å begrunne hele den foreslåtte takstøkningen ut fra dette hensynet, og gir klagerne delvis medhold på dette punktet. Samferdselsdepartementet gir videre medhold i klagen på at direktoratet har lagt til grunn for høy prisstigning i perioden 1989–1996. Departementet slutter seg imidlertid til direktoratets vurdering om å bruke 1988, og ikke 1989, som basisår ved beregning av inflasjonen. Beregnet inflasjon blir derfor noe høyere enn det som var forutsatt i direktoratets godkjenningsbrev av 23. juli 1996. Når det gjelder argumenter i klager som går på at takstene har økt med 200 prosent siden bomstasjonen ble etablert, påpeker Samferdselsdepartementet at dagens takster tilsvarer takstene som ble foreslått i St prp nr 119 (1989–88). Departementet skriver videre at takstøkningen må ses i forhold til dette nivået. Når det gjelder trafikkbelastningen i nærmiljøet skriver departementet at det forutsettes at Statens vegvesen følger trafikk situasjonen i Lier kommune og eventuelt vurderer konkrete tiltak, dersom dette skulle vise seg nødvendig. Departementet er videre ikke ubetinget enig i klagen om at takstøkningen vil gi en urimelig stor tilleggsbelastning for trafikanter som passerer bommen hyppig.

Forholdet mellom brukere av veg og betalere av veg

Ifølge St prp nr 165 (1970–71) vil distriktet ved eventuell bompengefinansiering indirekte bli pålagt betydelige ekstra utgifter. Bommen forutsettes plassert øst for Kjellstadkrysset i Lier slik at også samtlige trafikanter som benytter motorvegen mellom Oslo og Lier/Drammen fram til Kjellstadkrysset, må betale bompenger selv om de ikke skal kjøre over den nye brua. Dette vil på årsbasis gjelde den største delen av trafikken.

I St prp nr 119 (1987–88) fremmes det forslag om fortsatt bompengeneinnkreving på E18 ved Kjellstad i Lier for å finansiere byggingen av ny E76 Drammen-Mjøndalen. Samferdselsdepartementet bemerker i denne forbindelse at den eksisterende bompengoordningen har finansiert utbygging som har vært til større nytte for trafikken på E18 enn for trafikken på E76. Den foreslåtte utvidelsen vil gi større fordeler til trafikantene langs E76 og kan derfor betraktes som en utjevning over tid mellom trafikantgrupper som får fordel av bompengoordningen.

Vegkontoret påpeker i intervju med Riksrevisjonen at rundt to tredjedeler av de som kjører gjennom bomstasjonen, ikke fortsetter videre til den bompengefinansierte vegstrekningen. Disse bilistene kjører av vegen i retning Drammen. Det oppgis videre at 36 prosent av de som passerer bomstasjonene, også benytter seg av den bompengefinansierte vegstrekningen. Vegkontoret mener imidlertid at det kan hevdes at bilistene som har kjørt av vegen mot Drammen, har hatt indirekte glede av bompengene. Dette fordi trafikksituasjonen er blitt generelt forbedret.

Vestfold fylkeskommune har, ifølge vegkontoret, hatt motforestillinger mot plasseringen av bomstasjonene. Synspunktene tar utgangspunkt i at Vestfold fylkeskommune ikke selv har nytte av alle vegprosjekter fylket er med på å finansiere. Vegkontoret sier at Vestfold fylkeskommune på bakgrunn av denne argumentasjonen hevdet at siden bilister hjemmehørende i Vestfold på det tidspunktet hadde finansiert tredjeparten av veger som var bygd uten selv å få noe igjen for dette, burde de tilgodeses i neste vegprosjekt. Vegkontoret forteller at Vestfold fylkeskommune argumenterte med at nyinvesteringene i Drammenspakken ville tilgodese de bilistene som til da hadde betalt for vegprosjektene, men svingte av vegen uten å benytte den vegstrekning de selv hadde bidratt til å finansiere. Nyinvesteringene vil derfor gå til opprustning av den vegen disse bilistene kjører på.

Vegkontoret mener at argumentasjonen om utjevning mellom trafikanter over tid hadde vært lettere å forstå dersom det ved oppstarten av vegprosjektet var blitt uttalt at målsettingen var å finansiere flere vegprosjekter etter hverandre.

Vegdirektoratet uttaler i intervju med Riksrevisjonen at argumentasjonen som ble fremmet i stor-

tingsproposisjonen, og som fokuserte på at lengre innkrevningstid ville føre til rettferdig utjevning over tid mellom trafikantene, var riktig. Direktoratet opplyser at det etter deres vurdering ikke er større urettferdighet i Drammenspakken enn det som finnes i andre bompengefinansierte vegprosjekter som er lagt til byområder. Direktoratet opplyser videre at det er vanskelig å oppnå full rettferdighet mht økonomisk belastning på en trafikantgruppe når det er ett vegnett som er bompengefinansiert.

3.3.4 Styring og kontroll

Evaluering av bompengeprojektet

Ifølge Riksrevisjonens intervju med vegkontoret er det ikke foretatt evaluering av vegprosjektet.

3.4 OSLO

3.4.1 Bakgrunn

I Innst S nr 14 (1984–85) ba samferdselskomiteen om en samlet plan for hovedvegsystemet i Oslo. Regjeringen fulgte opp med en plan i St meld nr 58 (1984–85). Denne ble senere supplert med St meld nr 46 (1985–86) om hovedvegene i Osloområdet. Sistnevnte stortingsmelding la opp til en raskere utbyggingstakt og en større statlig investeringsramme for hovedvegene i Osloområdet enn det som ble forutsatt i St meld nr 58 (1984–85). Det ble også orientert om at det i Oslo og Akershus ble arbeidet aktivt med å få til en bompengoordning. Samtidig la regjeringen opp til at det ville bli arbeidet mot et opplegg for en utvidet bompengoordning som omfattet Fjellinjen og hovedvegsystemet i Oslo og Akershus.

I St meld nr 78 (1984–85) legger regjeringen fram en orientering om bakgrunnen for arbeidet med ny E18 gjennom Oslo sentrum. I meldingen blir Stortinget gjort kjent med at det er lokalpolitisk vilje til at hovedvegutbyggingen skal finansieres gjennom trafikantbetaling. Bompengefinansiering blir framholdt som den mest aktuelle formen for trafikantbetaling.

Gjennom St prp nr 1 (1985–86) legges det opp til at E18 gjennom Oslo sentrum skal bygges etter «Fjellinje-traseen». Alle kostnader, inklusive planutgifter, skal finansieres med bompenger. En egen proposisjon om finansieringen bebudes.

På bakgrunn av forutsetningene i St prp nr 54 (1986–87) vedtok Stortinget 10. februar 1987 bompengefinansiering av E18 gjennom Oslo sentrum. Innkrevningen skal starte etter at første etappe, Bispelekket – Filipstad, er ferdig. Det heter videre at det kan bli aktuelt med videreutvikling av innkrevningssystemet ved at det tas i bruk elektronikkort som vil gi større kapasitet og lavere driftskostnader. Det forutsettes at nødvendige lokalpolitiske vedtak i Oslo bystyre om reguleringsplan vil foreligge på bakgrunn av tidligere vedtak i bystyret.

I april 1987 inngikk Samferdselsdepartementet og bompengeselskapet en avtale om ansvar og rammebetingelser for bompengefinansiering av E18 Fjellinjen i Oslo.

På bakgrunn av forutsetningene i St prp nr 96 (1987–88) vedtok Stortinget den 10. juni 1988 den samlede planen for utbygging og finansiering av hovedvegene i Osloområdet. Utbyggingen skal finansieres gjennom en kombinasjon av bevilgninger over statsbudsjettet og trafikantbetaling. Trafikantbetalingen sies å kunne avsluttes en gang mellom år 2003 og 2007. Samferdselsdepartementet sier i proposisjonen at

«... investeringsomfang, finansieringsplan og prioriteringer mellom prosjekter må undergis en løpende vurdering i forbindelse med kommende revisjoner av NVVP og de årlige budsjetter, bl a med utgangspunkt i eventuelle endringer i kostnadsoverslag og trafikkutvikling.»

I proposisjonen understrekes det at kostnadsoverslagene for mange av prosjektene er usikre. Innkrevningen av bompenger vil skje fra samme tidspunkt som forutsatt for Fjellinjen, det vil si tidlig i 1990. Innkrevningsordningen skal baseres på enten et elektronisk betalingssystem eller på en abonnementsordning uten bruk av elektronikk. De økonomiske planene som ble lagt til grunn, baserte seg på et manuelt innkrevingsutstyr etter «Bergensmodellen». A/S Fjellinjen, som skal stå for bompengeinnkrevningen, forutsettes også utvidet med representasjon fra Akershus fylkeskommune.

Ifølge Innst S nr 239 (1987–88) skal alle nødvendige lokale vedtak i forbindelse med bompengepakken i Oslo foreligge. Komiteen viser videre til «kravet om forsiktighet når det gjelder dyre alternative løsninger eller nye lokale krav etter stortingsbehandlingen. Komiteen mener at slike tillegg bør dekkes av kommunale tilskudd eller riksvegbevilgninger».

I oktober 1988 ble ny avtale mellom Samferdselsdepartementet og A/S Fjellinjen inngått. Avtalen inkorporerer tidligere avtale.

3.4.2 Beslutningsprosess

Valg av innkrevingsutstyr

I St prp nr 1 (1990–91) framgår det at i januar 1989 ble det besluttet å anskaffe elektronisk innkrevingsutstyr til bompengeringen i Oslo og Akershus. Ifølge stortingsproposisjonen var ikke kostnadene til elektronisk innkrevingsutstyr tatt med i det økonomiske grunnlaget i St prp nr 96 (1987–88). I St prp nr 96 (1987–88) var kostnadene for bompengeordningen anslått til 152 mill kroner. Som en følge av beslutningen om å gå til innkjøp av elektronisk innkrevingsutstyr, ble de totale kostnadene for bomstasjonene med innkrevingsutstyr beregnet til 255 mill kroner. Dette utgjør en økning på 103 mill kroner.

Vegkontorene i Oslo og Akershus opplyser i intervju med Riksrevisjonen 3. november 1997¹⁰ at det oppsto strid om valg av innkrevingsutstyr våren 1989. Valget stod mellom det norske brikkesystemet Køfri, levert av selskapet Micro Design som var underleverandør for Siemens, og et amerikansk brikkesystem fra selskapet Amtech som var underleverandør for selskapet EB-Lemkuhl A/S. Striden var så alvorlig at Samferdselsdepartementet skriftlig ble orientert om uenigheten. Ifølge vegkontorene skrev Vegdirektoratet i denne forbindelse et brev til Samferdselsdepartementet med spørsmål om hva som skulle vektlegges i valget av innkrevingsutstyr. Vegkontorene gir i intervjuet uttrykk for at departementet ikke ga klargjørende svar på brevet. Vegkontorene opplyser imidlertid at det i brevet fra departementet ble krevd at faglige hensyn skulle vektlegges, og at det valgte innkrevingsssystemet skulle være på plass fra dag en.

Ifølge vegkontorene hadde A/S Fjellinjen ansvar for å velge innkrevingsutstyr. Dette skulle gjøres ut fra forutsetningene departementet hadde fastsatt. Da det ikke var mulig å få det norske systemet Køfri i drift fra dag en, mener vegkontorene at det derfor var naturlig for A/S Fjellinjen å gå inn for det amerikanske systemet Amtech, levert av EB-Lemkuhl A/S. Dette ble gjort i form av en intensjonsavtale om kjøp av innkrevingsutstyr mellom A/S Fjellinjen og EB-Lemkuhl A/S.

Vegdirektoratet bekrefter i intervju med Riksrevisjonen den 1. desember 1997¹¹ at det oppsto en konflikt mellom Statens vegvesen og bompengeselskapet A/S Fjellinjen om hvem som skulle velge innkrevingsutstyr. I brev fra A/S Fjellinjen til Samferdselsdepartementet 27. juli 1989 hevder bompengeselskapet at A/S Fjellinjen innehar retten til å velge innkrevingsutstyr. Begrunnelsen fra bompengeselskapet var at selskapet hadde ansvaret for finansieringen og dermed var avhengig av et innkrevingsystem som fungerer. Direktoratet på sin side mente derimot at innkrevingsutstyret var en del av anlegget, og at det derfor var Statens vegvesen som skulle eie og velge utstyret.

I brev fra Samferdselsdepartementet til A/S Fjellinjen 19. juli 1989 framgår det at departementet var kjent med at bompengeselskapet da hadde inngått en intensjonsavtale 14. juli samme år med EB-Lemkuhl A/S om kjøp av innkrevingsutstyr. Direktoratet og departementet ble i forkant ikke orientert om dette. Direktoratet sier i intervjuet med Riksrevisjonen at det var direktoratets ansvar å orientere departementet om selskapets handlinger. Grunnen til at dette ikke ble gjort, var at direktoratet heller ikke var orien-

¹⁰ Ved senere henvisninger til intervju mellom vegkontorene i Oslo og Akershus og Riksrevisjonen siktes det til samme møte 3. november 1997.

¹¹ Ved senere henvisninger til intervju mellom Vegdirektoratet og Riksrevisjonen siktes det til samme møte 1. desember 1997.

tert. Direktoratet påpeker imidlertid at de på forhånd hadde orientert bompengeselskapet om at bompengeselskapet ikke skulle inngå avtaler om kjøp av innkrevingsutstyr. Da det senere underhånden ble kjent at A/S Fjellinjen likevel hadde inngått en intensjonsavtale om kjøp av innkrevingsutstyr, ga departementet uttrykk for at det ikke hadde noe annet valg enn å si opp avtalene med bompengeselskapet.

Samferdselsdepartementets vedtak om oppsigelse av avtalene med bompengeselskapet ble imidlertid fattet på tvers av Regjeringsadvokatens vurdering av om departementet hadde kompetanse til å treffe endelig vedtak om hvilket betalingssystem som skulle velges for bompengeringen i Oslo. I brev fra Regjeringsadvokaten til Samferdselsdepartementet 13. juli 1989 framgår det at tidligere korrespondanse mellom partene trekker i retning av at A/S Fjellinjen var tillagt endelig avgjørelsesmyndighet i saken.

Oppsigelsen av avtalene mellom A/S Fjellinjen og Samferdselsdepartementet ble umiddelbart gjort gjeldende i brev av 19. juli 1989 fra Samferdselsdepartementet til A/S Fjellinjen. I brevet forutsetter EB-Lemkuhl A/S om at A/S Fjellinjen snarest orienterer EB-Lemkuhl A/S om at A/S Fjellinjen ikke lenger hadde noen avtale med departementet om innkreving av bompenger, og at avtalen mellom selskapene derfor måtte kanselleres. Eventuelle utgifter kanselleringen av avtalen måtte medføre, skulle dekkes av A/S Fjellinjen eller selskapets eier. I St prp nr 1 (1990–91) framgår det at A/S Fjellinjen og EB-Lemkuhl A/S kom til enighet om et avbestillingsgebyr på i overkant av sju millioner kroner.

Ifølge oppsigelsen fra departementet heter det videre at det var framkommet nyere opplysninger om tekniske forhold ved Siemens og EB-Lemkuhl A/S. På bakgrunn av de nye opplysningene var det fra departementets side ønskelig med en ny vurdering av de tekniske forholdene ved de to systemene.

I brev fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet 19. juli 1989 fikk Vegdirektoratet myndighet til, i interimperioden, å gå inn i samme rolle som styret i A/S Fjellinjen hadde hatt. Direktoratet fikk ansvaret for å stifte ett nytt selskap. Direktoratet skulle også gjennomføre en ny teknisk vurdering av de systemene som deltok i vurderingen.

Samferdselsdepartementet ble etter hvert oppmerksom på at Vegdirektoratet hadde inngått en utviklingskontrakt med det norske selskapet Micro Design som var leverandør av Køfri. Departementet gikk derfor sterkt inn for Køfrisystemet.

Direktoratet bekrefter i intervjuet med Riksrevisjonen at direktoratet tidligere hadde inngått en utviklingsavtale med det norske selskapet Siemens. Staten ønsket å prøve ut Køfriordningen, noe som forutsatte utviklingsavtale med selskapet. Direktoratet opplyser videre at utviklingsavtalen var i strid med GATT-avtalen som Norge har sluttet seg til.

I brev fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet 8. september 1989 framgår det at en teknisk

ekspertgruppe som skulle vurdere de to anleggene, ble engasjert. Ekspertgruppen konkluderte med at begge systemene oppfylte kravene til funksjonsdyktighet. Det var kun pris som skilte systemene. Etter en samlet vurdering av teknisk funksjonalitet, pris og framdrift i leveransene, valgte Vegdirektoratet tilbudet fra Siemens AS med Micro Design som underleverandør av Køfrisystemet som elektronisk identifikasjonssystem.

Vegkontorene i Oslo og Akershus opplyser til Riksrevisjonen at valget av Siemens ble dårlig mottatt av EB-Lemkuhl/Amtech og amerikanske myndigheter. I tilleggsskriv fra Counsel for AMTECH corp vedlagt telefaks fra ambassaden i Washington DC 21. juli 1989 til Utenriksdepartementet framgår det at Amtech klaget Norge inn under 301-seksjonen av GATT-avtalen¹². I telefaksen framgår det at bakgrunnen for klagen var at det amerikanske selskapet mente norske myndigheter hadde lagt press på A/S Fjellinjen og eieren, Oslo kommune, til å velge det norske selskapet Siemens som leverandør av innkrevingsutstyr. Motivet for å velge Siemens oppgis å være nasjonale økonomiske interesser og framtidige eksportmuligheter.

I brev fra Vegdirektoratet til Riksrevisjonen 10. mars 1998 framgår det at EB-Lemkuhl på dette tidspunktet ble fusjonert med et amerikansk selskap og skiftet navn til EB-Amtech. Ifølge Vegdirektoratets redegjørelse overfor Riksrevisjonen heter det at det fra offisielt amerikansk hold ble hevdet at norske myndigheters håndtering av anbudsrunder var i strid med den daværende GATT-avtalen om offentlige innkjøp, og likeledes i strid med den norsk/amerikanske avtalen «Friendship, Commerce and Navigation». Ifølge Vegdirektoratets redegjørelse overfor Riksrevisjonen framgår det at etter at det var inngått forlik med Amtech om utbetaling av 6,5 mill kroner, har det ikke kommet ytterligere henvendelser fra amerikansk industrihold eller fra amerikanske myndigheter. Saken er derfor å anse som avsluttet.

Vegdirektoratet opplyser i intervju med Riksrevisjonen at handelsministeren måtte beklage måten valget av innkrevingsutstyr ble gjennomført på. Vegdirektoratet opplyser videre at de ikke har kjennskap til om behandlingen av valg av innkrevingsutstyr har fordyret prosjektet.

Ifølge brev fra Samferdselsdepartementet til A/S Fjellinjen 19. juli 1989 er hovedvegutbyggingsprosjektet i Oslo og Akershus forsinket. Departementet hadde pga forsinkelsene kommet fram til, i samråd med Vegdirektoratet, at det var nødvendig med manuell innkreving av bompenger i Oslo i en overgangsperiode. Gjennom årsberetningen for regnskapsåret 1996 fra A/S Fjellinjen framgår det at bompengeneinnkrevingen startet 1. februar 1990. Ifølge direktoratet ble det benyttet et manuelt innkrevingsutstyr i en overgangsperiode før det norske ut-

¹² The Trade Act of 1974.

styret var i drift. Vegdirektoratet opplyser at det manuelle innkrevingsutstyret ble benyttet i ca ett år. I brev fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet 31. mai 1990 framgår det at forsinket innføring av elektronisk betalingssystem har medført tap på 16 mill kroner.

I brev fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet den 29. september 1989 ble det orientert om at Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Samferdselsdepartementet hadde utarbeidet en ny avtale om reorganisering av bompengeselskapet. Avtalen erstatter tidligere avtaler mellom Samferdselsdepartementet og A/S Fjellinjen av henholdsvis februar/april 1987 og oktober 1988. Ifølge avtalen er Vegdirektoratet ansvarlig for innkjøp og etablering av innkrevingsutstyr. Dette var årsaken til at Samferdselsdepartementet i brev til A/S Fjellinjen den 29. september 1989 trakk tilbake oppsigelsen av tidligere avtaler mellom A/S Fjellinjen og Samferdselsdepartementet.

Lokalpolitisk behandling etter vedtak i Stortinget

Vegkontorene i Oslo og Akershus opplyser i intervjuet med Riksrevisjonen at det ble arbeidet med reguleringsplaner om plassering av bomstasjoner delvis parallelt med behandlingen av stortingsproposisjonen om hovedvegutbyggingene i Oslo og Akershus. Tidspunktet for åpningen ble satt til 1. februar 1990, slik at byggingen av bomstasjonene måtte starte sommeren 1989. Vegkontorene opplyser at det under arbeidet med reguleringsplanen oppsto strid om lokaliseringen av bomstasjonene. Akershus fylkeskommune ville, av politiske grunner, at planene skulle omfatte et større område enn selve Osloområdet. Oslo kommune på sin side var ikke enig i denne vurderingen.

I brev fra Oslo kommune til Samferdselsdepartementet 13. mars 1989 gir Oslo kommune en orientering om arbeidet med behandlingen av reguleringsplanene om plassering av bomstasjonene. I brevet heter det:

«Det er for tiden ikke flertall i Oslo bystyre for å regulere nødvendige arealer til å anlegge den planlagte ringen av kontrollstasjoner rundt Oslo for å delfinansiere den forserte hovedvegutbyggingen. Byrådet har på denne bakgrunn funnet det riktig å tilbakesende planen til administrasjonen.»

I brev fra Oslo kommune til Samferdselsdepartementet 26. april 1989 framgår det at tidligere uklarheter om andelen av bompenger til økt kollektivutbygging nå er avklart. Oslo kommune uttrykker videre i brevet at kommunen vil avvente Stortingets behandling av Veg- og vegtrafikkplanen for 1990–93. Ifølge planen vil det bli avklart nærmere om eventuell bruk av andre avgifter enn bompenger. Et

slikt vedtak vil medføre behov for mer tid til å vurdere plasseringen av de mest problematiske bomstasjonene.

Vegkontorene opplyser til Riksrevisjonen at det i Vegdirektoratet ble utarbeidet en tilleggsmelding til vegplanen, St meld nr 55 (1988–89). I stortingsmeldingen karakteriserer regjeringen Oslo kommunes holdning til egne og Stortingets vedtak om hovedvegutbyggingen i Oslo som «uklar». Regjeringen påpeker at Oslo kommune ikke oppfyller vilkårene for økte statlige bevilgninger til hovedvegutbyggingen i Oslo som forutsatt i St prp nr 96 (1987–88) og St meld nr 32 (1988–89). I St meld nr 55 (1988–89) opplyser departementet at dersom Oslo kommune ikke følger opp sine tidligere vedtak om regulering av alle bomstasjonene for utbyggingen av hovedvegene i Oslo og Akershus, vil departementet foreslå å redusere statlige bevilgninger for hovedvegutbyggingen fra 445 mill kroner til 150 mill kroner. Departementet går samtidig inn for at den statlige bevilgningen på 190 mill kroner for Akershus blir stående.

Vegdirektoratet opplyser til Riksrevisjonen at de ikke er kjent med alle detaljene vedrørende Oslo kommunes behandling av reguleringsplanen for plassering av bomstasjonene. Direktoratet sier imidlertid at behandlingen av reguleringsplanen i Oslo kommune førte til forsinkelse i opprettelsen av bomstasjonene. Behandlingen førte imidlertid ikke til at bompengene ble forsinket.

Direktoratet sier at saken om behandlingen av reguleringsplanen i Oslo var en detalj som lett kunne ført til at innkrevingen ikke kom i gang som forutsatt. Direktoratet tror ikke at handlemåten til Oslo kommune har hatt innvirkning på hva bompengene ble benyttet til.

I brev til A/S Fjellinjen fra Samferdselsdepartementet den 19. juli 1989 oppgir departementet store samarbeidsproblemer som en av årsakene til oppsigelsen av avtalene mellom bompengeselskapet og departementet. Medvirkende årsak til oppsigelsen var erfaringene fra arbeidet med reguleringsplanene i Oslo. Etablering av en bompengering i Oslo og Akershus var forsinket fordi Byrådet holdt tilbake nødvendige reguleringsvedtak for bomstasjonene.

Eiersammensetning i A/S Fjellinjen

I departementets oppsigelse av avtalene med A/S Fjellinjen 19. juli 1989 blir det oppgitt som en medvirkende årsak til oppsigelsen at Akershus fylkeskommune ikke hadde trådt inn som eier i bompengeselskapet. Dette var forutsatt i St prp nr 96 (1987–88). Vegkontorene tror dette kan skyldes at utbyggingen i begynnelsen kun dreide seg om Oslotunnelen, og at det derfor ikke var naturlig at Akershus fylkeskommune var medeier. Vegkontorene mener at det ikke har påvirket den videre prosessen at Akershus fylkeskommune ikke kom inn som medei-

er i selskapet slik de opprinnelige forutsetningene tilsa. I tilleggsopplysninger til regnskapet for 1989 fra A/S Fjellinjen framgår det at Akershus fylkeskommune kom inn på eiersiden i juni 1990. I årsberetning for regnskapsåret 1996 fra A/S Fjellinjen framgår det at aksjefordelingen mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune er henholdsvis 60 og 40 prosent.

3.4.3 Finansiering/økonomi

Bruk av rabattordninger og kostnadsendringer

I St prp nr 1 (1990–91) framgår det at det for året 1990 lå an til et samlet inntektsbortfall på ca 47 mill kroner i forhold til det som var budsjettet i 1990-budsjettet. Årsakene til inntektsbortfallet oppgis å være en større introduksjonsrabatt for de som kjøpte abonnement enn forutsatt. I stortingsproposisjonen opplyser departementet at introduksjonsrabatten ble gitt for å sikre trafikkflyt i etableringsfasen. Introduksjonsrabatten utgjorde et inntektsbortfall på 32 mill kroner. Departementet sier samtidig at dette var et engangsbeløp som kun gjelder for inntektsåret 1990. I tillegg framgår det i stortingsproposisjonen at det i 1990 ble innført fritaksordninger som ikke var forutsatt da bompengainntektene ble beregnet. For inntektsåret 1990 gav dette et inntektsbortfall på ca 15 mill kroner. Departementet opplyser videre at fritaksordningene vil medføre årlige innteksreduksjoner.

Ifølge St prp nr 1 (1990–91) var det i 1990 økte kostnader på 11 mill kroner for ekstra informasjon knyttet til oppstarten av systemet. Ut over dette har løpende administrasjonskostnader for driften av bompengesystemet blitt ca 23 mill kroner mer enn beregnet for 1990. I stortingsproposisjonen blir det også orientert om en ekstrakostnad på ca sju mill kroner til EB-Lemkuhl A/S for avbestilling av innkrevingsutstyr. Totalt blir det oppgitt et inntektsbortfall inkludert ekstra utgifter på 50 mill kroner for 1990. Fritaksordninger og merutgifter for administrasjon kommer i tillegg. Dette gjør at det av bompengainntektene for 1991 ble stilt ca 88 mill kroner mindre til disposisjon til bygging av veger enn hva som var forutsatt i 1990.

Framdrift i hovedvegutbyggingen

Av notat fra A/S Fjellinjen om synspunkter på selskapets langsiktige utvikling datert den 12. april 1990 framgår det at pr 31. desember 2001 vil det gjenstå utbygginger av påbegynte vegprosjekter for et beløp på 2 100 mill 1987-kroner. Stortinget ble i St prp nr 96 (1987–88) orientert om dette. Det framgår videre at det ikke er anvist hvordan beløpet skal inndekkes når det gjelder statsmidler eller bompengainntekter. A/S Fjellinjen ser helt bort fra dette beløpet i sine videre beregninger.

I notatet blir det videre stilt opp en oversikt over

de største avvikene mellom forutsetningene i St prp nr 96 (1987–88) nettoinntekter og beregnede inntekter i A/S Fjellinjens langtidsbudsjett. Av oversikten framgår det at det lå an til en svikt i inntektene på ca 1 550 mill kroner. I notatet skisseres tre alternative langtidsbudsjetter. A/S Fjellinjen gikk på dette tidspunktet inn for alternativet om å opprettholde kontrollstasjonene i 19 år for at beløpene oppgitt i St prp nr 96 (1987–88) skal være opptjent og lån tilbakebetalt. Dette alternativet forutsetter at det fattes vedtak om forlengelse av innkrevningstiden.

I St meld nr 37 (1996–97) gis en orientering om utviklingen av hovedvegutbyggingen i Oslo og Akershus. Av orienteringen framgår det at det ved slutten av vegplanperioden 1998–2007 vil være flere prosjekter i Oslopakken som ikke kan startes opp innen de økonomiske rammene bompengepoenglet gir. I tillegg vil det være prosjekter som i 2007 startes opp, men som vil fullføres på senere tidspunkt. Av vegplanmeldingen framgår det videre at i år 2007 vil det være et samlet investeringsbehov knyttet til de gjenstående prosjektene og til fullføring av prosjekter som startes opp i perioden 1998–2007, på ca 5 mrd kroner. Av dette behovet er ca 2,5 mrd kroner knyttet til fullføring av igangsatte anlegg.

Direktoratet sier videre at et relevant spørsmål er om utbyggingen er gjennomført i samme grad som forutsatt. Underveis i prosessen er det, ifølge Vegdirektoratet, stilt større krav til enkeltprosjekter. Det er derfor ikke på langt nær bygget ut så mye som skissert i St prp nr 96 (1987–88). Vegdirektoratet opplyser at det ikke lot seg gjøre å ha planene for alle prosjektene klare da proposisjonen ble lagt fram for Stortinget. Vegdirektoratet mener at det ville være urimelig å skulle legge fram ferdige detaljplaner ti år før byggestart. I proposisjonen ble det derfor tatt forbehold om å komme tilbake til mer detaljerte planer etter hvert som prosjektene skulle gjennomføres.

Vegdirektoratet opplyser til Riksrevisjonen at kostnadsøkninger som følge av endrede miljøkrav er en av de viktigste årsakene til at alle prosjektene i Oslopakken ikke lar seg fullføre innen de økonomiske rammene bompengepoenglet gir. En annen viktig årsak er, ifølge direktoratet, at det er usikkerhet knyttet til et økonomisk overslag. Uforutsette hendelser gir ofte økte kostnader.

Ifølge direktoratet kan manglende gjennomføring av utbyggingene i Oslopakken bli løst ved at det bevilges penger over statsbudsjettet til fortsatt utbygging av prosjektene etter at bompengainnkrevningen er avsluttet i år 2007. Direktoratet opplyser videre at spørsmålet først kan avklares i forbindelse med revisjon av neste veg- og vegtrafikkplan. Nærmere oversikt over forventede bompengainntekter og statlige bevilgninger kan da legges til grunn. Vegdirektoratet opplyser videre at det ikke er sikkert at alle prosjektene som inngår i Oslopakken bør bygges. Det kan videre være aktuelt å erstatte noen av prosjektene i Oslopakken med andre prosjekter som

ikke tidligere er vurdert. Vegdirektoratet opplyser at de vil ta stilling til forslag til hva som skal gjøres i forbindelse med Oslopakken ved revisjon av neste veg- og vegtrafikkplan.

Vegkontorene viser til at det i St prp nr 96 (1987–88) er tatt høyde for at hele gjennomføringen ikke ville bli som forutsatt. Det ble derfor opplyst i St prp nr 96 (1987–88) at framdrift og omfang skulle vurderes ved hver revisjon av Norsk veg- og vegtrafikkplan. I denne revisjonen blir de ulike enkeltprosjektene behandlet. Innholdet i Oslopakken er også blitt revidert ved at enkeltprosjekter er tatt ut av pakken.

Ifølge vegkontorene er Oslopakken en åpen pakke ved at hele utbyggingen ikke er finansiert i de økonomiske planene som er lagt fram. Oslopakken har en økonomisk ramme som går fram til år 2001. Denne økonomiske rammen er vel definert. I 1987–88 var myndighetene imidlertid bevisst på at det ville være en fordel å la enkelte avklaringer bli skjøvet fram i tid til etter år 2001, og at det kunne bli nødvendig å justere planene etter hvert. Rammene var bl a avhengige av utviklingen i rente- og trafikknivå. Ikke alle delprosjektene i Oslopakken er blitt finansiert slik de opprinnelige forutsetningene for prosjektene tilsa. Et problem har vært at kostnadene har blitt større enn forutsatt. Til tross for at også inntektene har blitt høyere enn forutsatt, har vegmyndighetene blitt tvunget til å nedprioritere enkelte av vegprosjektene i Oslopakken.

Vegkontorene mener at dersom manglende gjennomføringer skulle vært unngått, måtte prosjektene enten gjennomføres med en annen standard, bompengesatsene blitt hevet, eller staten bidratt med større midler.

Oslo vegkontor sier i intervju med Riksrevisjonen 18. november 1997¹³ at det opprinnelig inngikk 50 navngitte vegprosjekter i Oslopakken. Prosjektene ble valgt ut fra behovene på 80-tallet. I ettertid har mye endret seg. Behovet på 90-tallet samsvarer ikke med behovene ti år tidligere. Vegkontoret sier videre at nye politiske føringer også har ført til endringer i prosjektsammensetningen. Oslo vegkontor sier videre at mange enkeltprosjekter i ettertid er blitt dyrere enn forutsatt under planleggingen av St prp nr 96 (1987–88). For kort tid til planlegging og utredning av enkeltprosjekter oppgis som årsaken til at plangrunnlaget har vært for dårlig på enkelte prosjekter. Behandlingen av plangrunnlaget er også omtalt i St prp nr 96 (1987–88). Vegkontoret sier videre at økte miljøkrav til utbyggingene har ført til dyrere prosjekter.

Vegkontoret opplyser at det vil bli foretatt ny prioritering av hvilke vegprosjekter som eventuelt ikke skal gjennomføres i og med at bompengeringen

skal fjernes i 2007. Vegkontoret sier at det kan være aktuelt å foreslå en ekstra statlig bevilgning for å fullføre igangsatte vegprosjekter. Dette er aktuelt for de vegprosjektene som er påbegynt, men ikke er ferdige når bompengeringen skal fjernes i år 2007.

For Oslopakken er tidsspennet på ca 20 år. Vegkontoret peker på at dersom Oslopakken hadde blitt gjennomført slik den opprinnelig var tenkt, ville kravene fra omgivelsene ikke blitt oppfylt. Dagens forventninger fra omgivelsene stiller helt andre krav til løsninger, slik som lengre tunneler og andre miljøtiltak. Vegkontoret mener at dersom tidsspennet hadde vært kortere, ville det gitt bedre kontroll over porteføljen. Det ville videre gjøre det lettere å forutse aktuelle løsninger på utbyggingene. Kortere tidsspenn ville også gjøre det lettere å innfri målsettingene ut fra helheten, og ikke bare på det økonomiske forbruket slik tilfellet ser ut til å bli i Oslopakken. I Oslopakken ser det i dag ut til at ikke alle prosjekter blir gjennomført. Ifølge vegkontoret ville kortere tids- etapper og en mer komprimert gjennomføring være mer hensiktsmessig.

3.4.4 Styring og kontroll

Evaluering av bompengeprojektet

Ifølge intervjuet med vegkontorene i Oslo og Akershus er det gjennomført undersøkelser om trafikale miljøvirkninger for alle store prosjekter. Det blir gjennomført vurderinger av støy og trafikkkostnader. Det er også gjennomført undersøkelse av hvilken nytte trafikantene og vegomgivelsene har av prosjektene.

I tillegg er det rapporteringer i hver vegplanmelding til politiske myndigheter. I stortingsproposisjonene er det gitt en beskrivelse av konsekvenser og kostnadsberegninger. Disse er ifølge vegkontorene fulgt opp. Utover disse gjennomgangene av Oslopakken er det ikke gjennomført noen former for prosessevalueringer.

3.5 TRONDHEIM

3.5.1 Bakgrunn

E6 Trondheim–Stjørdal (E6 Øst)

Trondheim bystyre, Malvik og Stjørdal kommunesstyrene, Sør-Trøndelag fylkesting og fylkesutvalget i Nord-Trøndelag gikk i 1983 inn for å påskynde utbyggingen av E6 mellom Trondheim og Stjørdal ved hjelp av delvis bompengefinansiering. Vegkontoret opplyste i intervju med Riksrevisjonen 29. oktober 1997¹⁴, at prosjektet ble initiert av samferdselsstyret i Sør-Trøndelag. Samferdselsstyret ba vegkontoret vurdere om det kunne være aktuelt med bompengefinansiering av E6 Trondheim–Stjørdal (E6 Øst).

¹³ Ved senere henvisninger til intervju mellom Oslo vegkontor og Riksrevisjonen siktes det til samme møte 18. november 1997.

¹⁴ Senere referanse til opplysninger fra vegkontoret i Sør-Trøndelag gjelder samme intervju foretatt 29. oktober 1997.

Dette skjedde tidlig på 80-tallet. To fylkeskommuner og tre kommuner er berørt av prosjektet.

Utbyggingen av Trondheimsområdet er første gang nevnt i St meld nr 58 (1984–85). Ifølge stortingsmeldingen forutsettes første etappe av E6 Trondheim–Stjørdal fullført i perioden 1986–89. Med nødvendige tilknytninger utgjør prosjektet totalt 38 km ny veg, men endelig linjevalg og vegsystem skal fastsettes etter hvert som det foreligger mer detaljerte planer. Hele prosjektet blir i St meld nr 58 (1984–85) kostnadsberegnet til 975 mill kroner (eksklusive Ladeforbindelsen). Det deles opp i fem utbyggingsetapper, der byggetrinn én til 255 mill kroner planlegges bygget i perioden 1986–89. Deretter skal prosjektet åpnes som bomveg med videre finansiering delvis gjennom bompenginntekter og delvis gjennom ordinære riksvegbevilgninger.

I St prp nr 124 (1986–87) heter det at ifølge St meld nr 58 (1984–85) ble det lagt opp til 16 års utbyggingstid. Etter Samferdselsdepartementets syn ble det her lagt opp til for lang byggetid, og det er senere arbeidet på lokalt hold for å få finansiert en kortere utbyggingsperiode. Ifølge St prp nr 124 (1986–87) tas det nå sikte på at hele anlegget skal stå ferdig ved utgangen av 1994, etter en byggetid på ni år. Kostnadsoverslaget blir videre oppjustert fra 975 mill kroner i 1985-priser til 1 060 mill i 1985-priser (1 148 mill kroner i 1987-priser) for tofelts motorveg mellom Trondheim og Stjørdal. Ved Innst S nr 74 (1987–88) økes denne kostnadssummen til 1 455 mill kroner i 1987-priser. Økningen oppgis å være forårsaket av en generell stigning i byggeprisene, vanskeligere grunn og fjell enn forutsatt, samt dyrere løsninger enn forutsatt. Departementet forutsetter at de økte omkostningene dekkes gjennom økte bompenginntekter.

Ifølge St prp nr 124 (1986–87) og Innst S nr 74 (1987–88) skal hele utbyggingen av E6 Øst stå ferdig i 1994. I tillegg er det avsatt penger til den såkalte Trondheimspakken.

Byggingen av E6 Øst startet i 1985, mens innkrevningen av bompenger startet opp i 1989. Bompengerevingsperioden er planlagt avsluttet i 2013.

Trondheimspakken

Prosjektet Trondheimspakken omfatter en samlet plan for utbygging og finansiering av de mest sentrale delene av hovedvegnettet i Trondheimsområdet. Planen omfatter både riksveger og fylkesveger samt tiltak for kollektivtrafikk, miljø og trafikksikring på riks-, fylkes- og kommunale veger.

Utbyggingen av hovedvegnettet i Trondheim omfatter, ifølge St meld nr 32 (1988–89), tiltak for utbedring og omlegging av de viktigste riksvegforbindelsene. Utbyggingen er tenkt finansiert gjennom en kombinasjon av bevilgninger over statsbudsjettet og trafikantbetaling. Trafikantbetaling vil, ifølge

denne stortingsmeldingen, skje ved avgiftsinnkrevning fra en ring av bomstasjoner rundt byen. Utbyggingens omfang, finansieringsplan og prioritering mellom prosjekter oppgis i proposisjonen å måtte undergis en løpende vurdering i forbindelse med revisjoner av Norsk veg- og vegtrafikkplan (NVVP) og de årlige budsjettene. Spesielt vil vurderingen ha sitt utgangspunkt i eventuelle endringer i kostnadsoverslag og trafikkutvikling.

Stortingsdokumentene benytter både benevnelsene Trondheimspakken og Trondheimsringen. Ifølge vegkontoret i Sør-Trøndelag er Trondheimsringen selve bomringen som skaffer inntekter, mens Trondheimspakken er investeringspakken. Kostnadsrammen for prosjektene som inngår i utbyggingsplanen, er i St prp nr 128 (1988–89) beregnet til 2 040 mill kroner i 1989-priser. I tillegg kommer kostnader til bygging av bomstasjoner og forberedende planlegging. Med disse kostnadene inkludert utgjør den samlede kostnadsrammen for utbyggingsplanen ca 2,2 mrd kroner i 1989-priser.

Ifølge St meld nr 37 (1996–97) ble bomringen satt i drift i oktober 1991. Dette er ifølge meldingen, en forsinkelse på 15 måneder i forhold til forutsettningene i St prp nr 129 (1988–89).

I St prp nr 15 (1997–98) heter det at St prp nr 129 (1988–89) åpnet for en utbygging av hovedvegnettet i Trondheimsområdet fram mot og ut 2005, med en økonomisk ramme på ca 2,5 mrd kroner i 1997-priser. I 1995 vedtok Trondheim bystyre en ny revidert transportplan. Sør-Trøndelag fylkeskommune gikk samme år inn for tilnærmet sammenfallende transportplanvedtak. Transportplanvedtaket blir lagt til grunn for revidert forslag til utbyggingsprogram i Trondheim.

Byggingen startet i 1990, mens innkrevningen startet opp i 1991. Bompengerevning er planlagt slutført senest i 2005.

3.5.2 Finansiering/økonomi

To bompengefinansierte prosjekter – ett bompengeselskap

Trøndelag Bomveiselsskap A/S ble stiftet i 1983 og skal stå for finansieringen av bompengandelen av investeringene og for administrasjon og drift av bompengerevningen for E6 Øst, jf St meld nr 58 (1984–85).

Ifølge vegkontoret blir Trøndelag Bomveiselsskap A/S ved oppstarten av Trondheimspakken også ansvarlig for finansieringen av bompengandelen av investeringene og for administrasjon og drift av bompengerevningen. Selskapet skal imidlertid føre adskilte regnskaper for de to prosjektene, og finansieringen skal holdes adskilt. Dette prinsippet blir også slått fast i avtalen mellom Samferdselsdepartementet og Trøndelag Bomveiselsskap A/S, datert 19. juli 1990.

I avtaleverket er forholdet mellom bomvegpakken Trondheimsringen og vegprosjektet E6 Trondheim–Stjørdal nærmere beskrevet. Ifølge avtalens punkt 8.2 skal Trøndelag Bomveiselskap A/S administrere både Trondheimspakken og innkrevingen ved den etablerte bomstasjonen på Ranheim (E6 Trondheim–Stjørdal). Innkrevingen av bompenger ved bomstasjonen på Ranheim skal gå til finansiering av E6 Trondheim–Stjørdal i samsvar med St prp nr 124 (1986–87) og Innst S nr 74 (1987–88), samt i samsvar med avtalen av 1988 mellom Samferdselsdepartementet og Trøndelag Bomveiselskap A/S om delvis bompengefinansiering av E6 Trondheim–Stjørdal. Videre skal det, ifølge avtalen, føres adskilte regnskap for de to prosjektene. Selskapet skal fordele sine felleskostnader forholdsvis mellom Trondheimspakken og E6 Trondheim–Stjørdal, basert på fordelingen av brutto bompengeinntekter.

I St prp nr 129 (1988–89) blir det lagt fram en samlet plan for utbygging og finansiering av de mest sentrale delene av hovedvegnettet i Trondheimsområdet. Denne proposisjonen bygger videre på forslaget lagt fram i St prp nr 32 (1988–89). Ifølge St prp nr 129 (1988–89) skal ny E6 mellom Trondheim og Stjørdal, som er under bygging, inngå som en sentral del av hovedvegsystemet for Trondheimsområdet. Dette prosjektet er ført fram for Stortinget i St prp nr 124 (1986–87) og Innst S nr 74 (1987–88). Framdrift og finansiering av vegprosjektet E6 Øst er ment å gå som tidligere forutsatt.

Vegkontoret opplyser at bakgrunnen for å samle begge prosjektene i ett selskap var at bomselskapet allerede var etablert da Trondheimsringen startet opp. Det ble argumentert for at det ville være mest rasjonelt og billigst å bruke det selskapet som hadde administrasjon og ekspertise på området til også å påta seg større oppgaver. Ifølge vegkontoret var det liten diskusjon rundt denne problemstillingen. Det ble tatt som en selvfølge at det var riktig og rasjonelt med ett selskap. Det er ifølge vegkontoret de samme personene som er involvert i begge prosjektene, slik at de drivende kreftene som ivret for prosjektene var de samme.

Vegdirektoratet opplyser at årsaken til at ett bompengeselskap er ansvarlig for to bompengeprojekter i Trondheimsområdet, er at dette var et ønske fra bompengeselskapet og lokale myndigheter. Bompengeselskapet, Trøndelag Bomveiselskap A/S, fikk først ansvaret for bompengenneking av E6 Øst. Deretter kom bompengepakken i Trondheim. Etter samråd mellom bompengeselskapet og politiske myndigheter på lokalt nivå, ble det overfor Vegdirektoratet foreslått at de to prosjektene skulle innordnes det samme bompengeselskapet. Vegdirektoratet hadde ingen innvendinger mot dette forslaget.

E6 Trondheim–Stjørdal utviklet seg, ifølge vegkontoret, etter hvert problematisk ved at inntektene i en periode ikke var tilstrekkelig for å stille midler til rådighet etter fastlagt plan. Ifølge Vegkontoret var

dette en belastning for dem. Spesielt utgjorde endringene i rentenivået en stor utfordring. Kostnadsanslagene for prosjektet var laget i en periode med relativt moderate priser på anbudene. I løpet av utbyggingsperioden kom en høykonjunkturperiode, slik at overslaget ble feilaktig i forhold til de endrede forutsetningene som var gjeldende for prosjektet. I 1991 var status for prosjektet forsinket bomring, lavere trafikk og trafikkvekst, samt lavere trafikkoverføring til motorvegen enn forutsatt. Dette medførte en risiko for at hvis det gikk riktig galt for E6 Trondheim–Stjørdal, måtte bomringen i Trondheim subsidiere E6 Øst.

St prp nr 42 (1994–95) utdyper problematikken nærmere ved å påpeke at siden de to bompengeprojektene E6 Trondheim–Stjørdal og Trondheimspakken er lagt inn under samme aksjeselskap, impliserer norsk konkurs- og dekningsrett at inntjeningsproblemer vil måtte løses ved at inntektene fra Trondheimsringen går til å håndtere gjelden til E6 Trondheim–Stjørdal. Alternativt kan, ifølge departementet, garantistene velge å gå inn med gjeldssanering. Trøndelag Bomveiselskap A/S hadde, ifølge stortingsproposisjonen, en netto gjeld knyttet til E6 Trondheim–Stjørdal på ca 750 mill kroner ved utgangen av 1994. Det heter videre at med gjeldende takst- og innkrevingsopplegg vil ikke bompengeselskapet kunne håndtere en gjeld på mer enn i overkant av 600 mill kroner innen utløpet av bompengeperioden i 2013.

I St prp nr 42 (1994–95) nevnes det at en økonomisk sammenslåing av de to prosjektene er diskutert på lokalt plan. Vegkontoret opplyser at i den perioden bompengeinntektene ikke dekket utgiftene ved E6 Øst, ble det diskutert om Trøndelag Bomveiselskap A/S som juridisk person var totalt ansvarlig for begge prosjektene. En slik tolkning ville bety at Trondheimsringen måtte subsidiere E6 Øst. Vegkontoret opplyser imidlertid at fylkestinget er klar på at de to prosjektene skal holdes adskilt, noe som det også er lokal enighet om. Det var, ifølge vegkontoret, departementet og Vegdirektoratet som var inne på spørsmålet om sammenslåing. Ifølge vegkontoret er dette ikke lenger en aktuell problemstilling lokalt så lenge E6 Øst ikke går med underskudd.

Ifølge vegkontoret ser en i etterpåklokskap at ved igangsetting av siste bompengeprojekt ville det vært hensiktsmessig å etablere ett selskap til. Den felles administrasjonen kunne da betjene begge selskapene. Vegkontoret uttrykker likevel tilfredshet med den organiseringen som faktisk ble valgt. Vegkontoret mener videre at opprettelsen av to adskilte prosjekter er en riktig løsning ut fra prinsippet om at det er brukerne av vegen som skal finansiere utbyggingen.

Vegdirektoratet opplyser i intervju med Riksrevisjonen at de ser den valgte organisasjonsløsningen som praktisk. Det eneste direktoratet har sett på som problematisk ved organisasjonsformen, er spørsmå-

let om bompengeselskapet har god nok kontroll på at regnskapene blir holdt adskilt for de to prosjektene. Det ble noe uklart omkring ansvarsforhold mellom de to prosjektene i situasjonen som hadde oppstått. Direktoratet opplyser at det ble vurdert som aktuelt å samle de indre delene av E6 Øst inn i Trondheims-pakken. Dette har imidlertid ikke vært mulig pga motvilje fra Trondheim kommune. Å samle prosjektene i en pakke ville også være problematisk etter-som de to prosjektene berører to fylker.

Økonomisk utvikling

St prp nr 124 (1986–87) opplyser at det i Trondheim arbeides med et opplegg for egenfinansiering av hovedvegene i Trondheim. Det vil bli forsøkt å samordne denne planen med bompengoordningen for ny E6 Trondheim–Stjørdal, men slik at finansieringsopplegget for E6 Øst ikke blir svekket. Med det prisnivået som ligger til grunn dette året, er det grunn til å anta at bompengeperioden blir på ca 20 år. I Innst S nr 74 (1987–88) var kostnadsoverslaget på E6 Øst 1 445 mill 1987-kroner.

Det var i St prp nr 124 (1986–87) forutsatt at ca 60 prosent av anleggskostnadene skulle finansieres med bompengemidler. Etter at finansieringsplanen ble endret, sank bompengandelen til ca 40 prosent.

Samferdselsdepartementet går i St prp nr 129 (1988–89) inn for at Trøndelag Bomveiselskap A/S får anledning til å dekke nødvendige utgifter til planlegging av de prosjektene som inngår i utbyggingsplanen. I Innst S nr 79 (1989–90) understreker komiteens flertall at en eventuell svikt i bompenginntektene vil måtte medføre en reduksjon i utbyggingsomfanget, eller en senere realisering av enkelte prosjekter i planen. En lavere trafikkvekst vil på samme måte måtte føre til høyere bompengetakster.

I brev fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet av 5. oktober 1988, vedrørende søknad fra Trøndelag Bomveiselskap A/S om takster og rabatter på ny E6 Trondheim–Stjørdal, vises det til komiteinnstillingen. I brevet heter det at som nevnt i komiteinnstillingen, har prosjektets kostnader økt siden proposisjonen ble skrevet. Det er forutsatt at det er selskapet som skal dekke denne kostnadsøkningen. De økte kostnadene må nødvendigvis kompenseres med økte inntekter for bompengeselskapet.

I 1991 har kostnadsoverslaget økt med 365 mill kroner i forhold til Innst S nr 74 (1987–88), som allerede inneholdt en kostnadsøkning i forhold til St prp nr 124 (1986–87) og St prp nr 32 (1988–89). Prosjektets total kostnad har dermed økt med nesten 55 prosent i forhold til den opprinnelige bompengeproposisjonen. Ifølge bompengeselskapets statusrapport fra oktober 1991, er lavere trafikkgrunnlag, lavere inflasjon og antatt lavere trafikkvekst hovedårsakene til de problemene som oppsto i prosjektet.

I St meld nr 32 (1992–93) gjøres det rede for bompengeselskapets dårlige økonomi. Det opplyses

i meldingen at bompengeselskapets dårlige økonomi i hovedsak skyldes mindre trafikkvekst og mindre trafikkoverføring fra gamle E6. Videre utbygging må derfor foregå med statlige bevilgninger. Trøndelag Bomveiselskap A/S påpeker på sin side at den vesentligste årsaken til selskapets dårlige økonomi, når først trafikken og prisutviklingen svikter, var vedtaket om å velte overskridelsene på ca 310 mill kroner over på bomvegselskapet. 72 prosent av dette ble belastet låneopptakene i 1987, -88 og -89.

I St prp nr 1 (1992–93) blir det vist til at svikt i bompenginntektene gjør det nødvendig å vurdere finansieringsplanen på nytt, bl a om staten skal gå inn med større midler i prosjektet E6 Øst enn opprinnelig planlagt. I samme proposisjon er det også forutsatt at den videre utbyggingen av Trondheims-pakken, jf St prp nr 129 (1988–89) og Innst S nr 79 (1989–90), skal legges fram for Stortinget.

I brev til Samferdselsdepartementet datert 28. januar 1993 vedrørende E6 Trondheim–Stjørdal foreslår Vegdirektoratet at all videre utbygging av bompengeprojektet må skje med bevilgninger over statsbudsjettet. Det sies videre at de forutsetningene som ble lagt til grunn for inntektsprognosene, ikke har slått til.

I Vegdirektoratets brev til Samferdselsdepartementet datert 16. mars 1993 sier direktoratet at det etter deres syn burde være i garantistenes interesse å ta initiativ til å løse de økonomiske problemene til bompengeselskapet E6 Trondheim–Stjørdal. Manglende lokal tilslutning til et innkrevningssystem som kan bidra til å løse problemene har, ifølge Vegdirektoratet, gjort det vanskelig å gripe inn i den lokale beslutningsprosessen. Vegdirektoratet har derfor valgt å vise tilbakeholdenhet med å gå inn og vurdere mulige tiltakspakker. I brev fra Trondheim kommune til Statens vegvesen datert 17. november 1993 blir det vist til Trondheim formannskaps behandling 4. november 1993 av «Revisjon av bomringen i Trondheim». Formannskapet fattet følgende vedtak:

«Formannskapet tar vegsjefens forslag til etterretning, men fraråder å gjennomføre takstøkninger. Evaluering av bomringen må gjennomføres og forholdet til E6 Øst må avklares før spørsmålet vurderes på nytt. Formannskapet avviser en økonomisk sammenkobling av Trondheims-pakken og E6 Øst.»

Trondheim kommune viser videre til vedtak i bystyret 26. november 1987:

«Det er bystyrets klare forutsetning at inntekter fra de øvrige kontrollstasjoner i Trondheim ikke skal kunne nyttes til delfinansiering av E6 Øst. Spørsmålet kan tas opp i bystyret på nytt dersom man kommer fram til en framdriftsplan som byen kan akseptere.»

I brev fra Vegdirektoratet til Trondheim kommune datert 17. desember 1993 med vedlegg slås det fast at siden det er ett aksjeselskap, kan det ene av vegprosjektene bli belastet med et underskudd i det andre.

I St prp nr 42 (1994–95) legger Samferdselsdepartementet fram forslag til nytt innkrevingsopplegg for E6 Trondheim–Stjørdal. Det nye innkrevingsopplegget innebærer avgiftsinnkreving fra flere bomstasjoner. Hovedmålet for det nye innkrevingsopplegget er å øke inntjeningen til prosjektet, slik at bompengeprojektet er i stand til å håndtere gjelden sin. I St prp nr 124 (1986–87) ble det forutsatt at hele anlegget skulle stå ferdig ved utgangen av 1994. På grunn av svikt i bompengeinntektene vil den siste parsellen i prosjektet ikke stå ferdig før i desember 1995. Av samme grunn blir denne parsellen fullfinansiert av staten. Det slås videre fast i stortingsproposisjonen at bompengeperioden for E6 Trondheim–Stjørdal er avgrenset til 20 år, og at den senest må avsluttes i år 2013.

Ved framlegging av det nye innkrevingsopplegget for E6 opplyser departementet at de har godt håp om at det nye innkrevingsystemet for E6 Trondheim–Stjørdal er tilstrekkelig for å løse inntjeningsproblemene til prosjektet. De vil imidlertid understreke at i motsatt fall vil det ikke være aktuelt å gå inn med ytterligere endringer i innkrevingsopplegget. Samferdselsdepartementet understreker videre at det heller ikke er aktuelt med statlige tilskudd for å løse inntjeningsproblemene til prosjektet (St prp nr 42 [1994–95]).

Ifølge Trøndelag Bomveiselskap A/S' regnskap og årsberetning for 1996, har selskapet et akkumulert underskudd på 223,9 mill kroner. Styret påpekte derfor at den videre driften er avhengig av garantiene på selskapets gjeld. Ifølge direktoratet er det forskjellige syn på hvordan regnskapene skal føres, og det hele er et regnskapsteknisk spørsmål som må avklares. Direktoratet har skriftlig orientert departementet om saken.

I St prp nr 1 (1996–97) opplyses det at Trondheim bystyre og fylkesutvalget i Sør-Trøndelag har sluttet seg til vegkontorets forslag til endring av bompengeprogrammet i Trondheim (Trondheimsringen). Forslaget innebærer at det etableres flere bomstasjoner i tillegg til forlenget innkrevingsstid og takstjusteringer. Det er regnet med at endringene vil medføre at de årlige bompengeinntektene vil øke fra 80 til 120 mill kroner.

I St prp nr 15 (1997–98) revideres bompengereordningen i Trondheimsringen på nytt. Ifølge proposisjonen bygger St prp nr 129 (1988–89) på en utbyggings- og finansieringsplan som er basert på et bystyrevedtak fra 1985 om å legge transportplan for Trondheim kommune til grunn for videre utbygging av hovedvegnettet i Trondheim. Transportplanen var, ifølge førstnevnte proposisjon, en rammeplan. Innholdet skulle kunne revideres i forbindelse med

Norsk veg- og vegtrafikkplan. Det heter at basert på St prp 129 (1988–89) og St prp nr 1 (1995–96) er det etablert et innkrevingsystem med tretten kontrollsnitt for finansiering av hovedvegutbyggingen i Trondheim. Inntjeningen var, ifølge St prp nr 15 (1997–98), ca 198 mill kroner lavere enn forutsatt i St prp nr 129 (1988–89).

St prp nr 15 (1997–98) opplyser at programmet i Trondheimspakken er redusert i forhold til St prp nr 129 (1988–89). De viktigste endringene er at hele programmet er redusert fra 2 530 mill 1997-kroner til 2 080 mill 1997-kroner. Reduksjonen kommer av at tre delprosjekter er tatt ut av pakken. Videre er programmet for perioden 1989–97 redusert ved at ett delprosjekt er utsatt til perioden 2002–2005. Proposisjonen opplyser at når det gjelder sistnevnte delprosjekt, arbeider Trondheim kommune og statens vegvesen med forslag til regulering der ett av alternativene kan innebære en økning i kostnadene fra 450 mill kroner opp til ca 800 mill kroner. To delprosjekter er framskyndet med bompenger og kommunal forskuttering. Lånegjelden er imidlertid på samme nivå som forutsatt, siden bompengeinntektene er lavere enn forutsatt. Årsakene til reduksjon i bompengeinntektene oppgis bl a å skyldes at innkrevningen startet femten måneder senere enn forutsatt på grunn av en tvist om valg av innkrevingsutstyr (med hensyn til GATT). En annen årsak oppgis å være at den forutsatte justeringen av bompengesystemet ble forsinket.

Et resultat av proposisjonene er, ifølge vegkontoret, færre veier i pakken og endret bompengesystem med ca 50 prosent økt bompengeinntekt. Vegkontoret foreslo i forarbeidet til proposisjonen bl a å utvide Trondheimsringen med flere bomstasjoner, én time lengre daglig innkrevingsstid samt takstøkning. Begrunnelsen for dette var å fordele bomavgiften på flere, samt å oppnå høyere bompengeinntekter.

Vegdirektoratet opplyser at et forslag til nytt innkrevingsopplegg for Trondheimspakken, som nå er vedtatt av Stortinget, legger opp til oppretting av flere innkrevingspunkter. Direktoratet opplyser videre at det også er fremmet en finansieringsplan. Etter Vegdirektoratets mening vil forslaget være med på å løse de utfordringene man står overfor mht utbyggingen av hovedvegnettet i Trondheimsområdet.

Vegdirektoratet opplyser at et nytt fordelingsprinsipp for felleskostnadene, i sammenheng med inngåelse av en ny standardavtale, er utarbeidet. I det nye fordelingsprinsippet er det noen små endringer. Direktoratet opplyser at ny standardavtale vil bli utarbeidet etter at Stortinget har behandlet forslag til nytt innkrevingsystem.

Tilleggsbevilgninger

Vegkontoret opplyser at de har fått tilleggsbevilgninger fra staten i forbindelse med E6 Trondheim–

Stjørdal. Den siste parsellen i prosjektet ble fullt ut statlig finansiert. Dette ble gjort på bakgrunn av den økonomiske situasjonen prosjektet var i. Vegkontoret mener at staten på den måten bidro til å redde slutføringen av prosjektet.

I brev til Riksrevisjonen datert 16. januar 1998 opplyser vegkontoret at dersom en hevder en statsandel på 40 prosent for det som er gjennomført i forbindelse med E6 Øst (1 460 mill 1997-kroner), skulle dette utgjøre ca 585 mill 1997-kroner. Økt statsbevilgning opplyses av vegkontoret til da å utgjøre 295 mill kroner. Det opplyses videre at mens forutsetningene i Innst S nr 74 (1987–88) var basert på en bevilgningsandel på ca 40 prosent av en total kostnad på 1 830 mill 1997-kroner, utgjør bevilgningsandelen av det som hittil er bygd, ca 60 prosent ved at staten dekket 100 prosent av kostnadene for parsellen Hommelvik–Værnes.

Ifølge St prp nr 124 (1986–87) og tilhørende innstilling forutsettes innkrevningen på E6 Øst å være avsluttet i 2008. I St prp nr 42 (1994–95) ble innkrevningstiden tillatt økt med fem år, til 2013. Vegkontoret opplyser i intervju at det er mulig bompengeperioden kan bli kortere enn det som ble antatt i sistnevnte stortingsproposisjon.

Når det gjelder bevilgninger til Trondheimpakken, opplyser vegkontoret i brev datert 16. januar 1998 til Riksrevisjonen at det ble gitt ekstra arbeidsmarkedstiltak på til sammen 28 mill kroner i 1991. I tillegg inngår Storbymidler i 1993-bevilgningen. Til sammen er det gitt ca 47 mill kroner ekstra i statlig bevilgning til Trondheimpakken. Det opplyses videre at i perioden 1994–97 ble planrammene fra NVVP 1994–97 (277 mill kroner) til bl a E6 Omkjøringsvegen redusert, slik at bevilgningen her er 96 mill kroner lavere enn i NVVP 1994–97.

Ifølge vegkontoret skal et nytt innkrevningssystem for Trondheimsringen legges fram for Stortinget høsten 1997. Vegkontoret opplyser at pr november 1997 utgjør de offentlige bevilgningene 36 prosent av finansieringen, mens 64 prosent er bompenger i dette prosjektet. Ved prosjektets slutt vil prosentene utgjøre hhv 44 og 56, jf St prp nr 15 (1997–98). Den statlige andelen blir dermed noe større enn forutsatt i St prp nr 129 (1988–89), der de offentlige bevilgningene ble forutsatt å utgjøre 41 prosent. Prosjektet er i dag kommet ca halvveis i gjennomføringen.

Valg av innkrevingsutstyr

I St prp nr 1 (1990–91) heter det at pga forsinkelser med hensyn til oppstartning av bompengennekningen, knytter det seg en viss usikkerhet til bidraget fra bompengeselskapet. St prp nr 1 (1991–92) opplyser

at den videre utbyggingen av E6 Trondheim–Stjørdal vil bli forsinket i forhold til opprinnelig plan.

I likhet med bompengeprojektet i Oslo ble Køfri valgt som innkrevningssystem for bompengeprojektene i Trondheim. I tilfellet Oslo ble det reist spørsmål om internasjonal anbudsrunde. Vegkontoret opplyser at dette også var et aktuelt tema i Trondheim. Saken havnet i GATT for avklaring og ga en utsettelse på prosjektene i Trondheim på nærmere 15 måneder. Vegkontoret opplyser at kostnadstapet i denne forbindelsen var på nærmere 150 millioner kroner. Dette var en av grunnene til at bomringen måtte ta opp større lån i oppstartingsfasen.

3.5.3 Styring og kontroll

Organisasjonsform for informasjon og styring

Vegkontoret opplyser at det i forbindelse med bompengeprojektene er etablert et eget kontaktutvalg, Kontaktutvalget i Trondheim. Kontaktutvalget har ingen formell myndighet, men er et informasjons- og diskusjonsforum for de ulike aktørene. En administrativ styringsgruppe og et plansekretariat styrer det løpende planarbeidet. Vegsjefen og direktør for Avd. Byutvikling leder styringsgruppen. Ellers følger planlegging og utbygging linjeansvaret i Vegvesenet og kommunen som respektive byggherrer. Statens vegvesen er økonomiansvarlig for bruk av riksvegmidler og bompenger. Ifølge Vegkontoret er den organisatoriske rammen rundt bompengeprojektene relativt stor. Det har blitt vurdert om det er hensiktsmessig og rasjonelt med så mange parter. Imidlertid er prosjektene store i kronebeløp, nærmere 2 mrd kr, slik at god oppfølging er nødvendig.

Evaluering av bompengeprojektet

På spørsmål fra Riksrevisjonen om det er foretatt evaluering av prosjektene, svarer Vegkontoret at det finnes flere ulike evalueringer. St prp nr 42 (1994–95) oppsummerer det som har skjedd hittil i prosjektet. Det samme gjelder for de fireårige Veg- og trafikkplanene, som gjennomgår en grundig behandling i bystyre, fylkesting og Storting. I tillegg er det foretatt flere tekniske funksjonsrapporter. Vegkontoret nevner også at det har vært foretatt brukerundersøkelser i Trondheimsområdet om folks oppfatning av bompengeringen.

Vegkontoret mener at de har lært mye siden oppstarten av bompengeutbyggingen i Trondheim. Vegkontoret nevner spesielt det å planlegge og gjennomføre store prosjekter, og viktigheten av samarbeid. Denne kompetansen søkes videreført til andre områder av Vegvesenet. Noen formell form har denne kompetanseoverføringen imidlertid ikke fått.

4 Vurderinger og konklusjoner

4.1 VURDERING AV BOMPENGE-PROSJEKTET SUNNFJORDTUNNELEN

Undersøkelsen av bompengeprojektet Sunnfjordtunnelen viser at forvaltningen av bompengeselskapets økonomi på flere punkter ikke har vært tilfredsstillende. Økonomiforvaltningen førte til store økonomiske tap for bompengeselskapet. Problemene knyttet til håndteringen av finanstrapene kan delvis tilbakeføres til uklare retningslinjer om statlig oppfølgingsansvar overfor bompengeselskapenes økonomiske disposisjoner. Undersøkelsen viser bl a at vegkontoret i Sogn og Fjordane i større grad burde ha fulgt opp sitt ansvar når det gjelder å påse at bompengeselskapet opptrer slik at de ikke påfører trafikantene unødvendig høye utgifter. Analysen viser imidlertid at vegkontoret ikke har fulgt opp det ansvaret som det er pålagt av Vegdirektoratet med å vurdere den økonomiske tilstanden fortløpende.

Undersøkelsen viser at vegkontoret ikke har opprettet en kontaktgruppe med representanter fra vegkontoret og bompengeselskapet, som forutsatt i avtalen mellom Samferdselsdepartementet og bompengeselskapet. Formålet med kontaktgruppen var av informerende art, der det bla a var forutsatt at vegkontoret kvartalsvis skulle rapportere avvik i forhold til forutsatt økonomisk framdriftsplan. En slik kontaktgruppe ville lettet vegkontorets oppfølging av den økonomiske tilstanden i bompengeselskapet ved at vegmyndighetene tidligere ville fått kjennskap til de økonomiske problemene.

Avtalen som ble inngått mellom Fearnley Finans AS og AS Sunnfjordtunnelen, er ikke tilstrekkelig konkret. Dette medfører uklare ansvarsforhold som gjør det vanskelig å vurdere hvorvidt bompengeselskapet har overholdt sin forpliktelse til å forvalte bompengemidlene på en slik måte at de gir størst avkastning uten risiko for tap av de plasserte midlene. Ifølge St meld nr 32 (1988–89) skal midler forvaltes slik at de gir størst mulig avkastning uten risiko for tap av de plasserte midlene. I tilfellet Sunnfjordtunnelen kan det stilles spørsmål om denne forutsetningen har vært overholdt. Det er indikasjoner på at Fearnley Finans AS på vegne av bompengeselskapet har hatt en for høy risikoprofil i sine kjøp og salg av obligasjoner. Vegkontoret har ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp at bompengeselskapet opptrer på en slik måte at det ikke påfører trafikantene unødvendig høye utgifter, jf Vegdirektoratets brev av 2. juni 1989. Ifølge St meld nr 32 (1988–89) bør bompene-

geselskapet innhente tilbud på finansieringen, noe som ikke er gjort.

Lånet som finansierer bompengeprojektet, ble tatt opp på et unødvendig tidlig tidspunkt i forhold til prosjektets behov for midler. Kombinert med rentesvingninger, refinansiering og generelt uheldig forvaltning av likvider, resulterte dette i et tap på rundt 14 mill kroner. Beløpet er stort sett i forhold til størrelsen på porteføljen. Vegkontorets manglende oppfølging bør sees i sammenheng med at vegkontoret var en sterk pådriver for at lånet skulle tas opp på det gitte tidspunktet.

Undersøkelsen viser at verken vegkontoret eller Vegdirektoratet har gjennomført en vurdering av utsiktene for bompengeselskapets økonomi ett år etter åpningen av prosjektet, slik det ble forutsatt i St prp nr 63 (1991–92). Vegdirektoratet opplyser at en slik vurdering bør gjennomføres i løpet av våren 1998.

4.2 VURDERING AV BOMPENGE-PROSJEKTET DRAMMEN

Utviklingen i bompengeprojektet i Drammen er resultatet av en rekke stortingsvedtak. Ifølge de opprinnelige forutsetningene i St prp nr 165 (1970–71) skulle bompengeneinnkrevningen i Drammen opphøre i 1983, etter 8 ½ års bompengeneinnkreving. På bakgrunn av St prp nr 169 (1973–74) ble det vedtatt en videreføring av prosjektet. Ifølge vegkontoret ville anlegget være nedbetalt i løpet av 1989. I St prp nr 119 (1987–88) ble en utvidelse og forlengelse av prosjektet foreslått. Bompengeneinnkrevningen ble antatt å vare til år 2001.

Informasjonen om forlengelsen av prosjektet som gis til Stortinget inneholder få drøftelser av mulige negative effekter av å bryte opprinnelige forutsetninger for bompengeneinnkrevningen. I St prp nr 119 (1987–88) nevnes det kort at Samferdselsdepartementet har stor forståelse for motforestillingene mot å fortsette en bompengeneordning som etter et tidligere vedtak snart skulle avsluttes. I St prp nr 1 (1993–94) nevnes problematikken i forbindelse med en drøftelse omkring hvorvidt prosjektet kan utvides til å gjennomføre bompengeneinnkrevningen til år 2006. Samferdselsdepartementet har ved utredningen av Drammenspakken ikke i tilstrekkelig grad gitt Stortinget en overordnet vurdering av ulike konsekvenser av eventuelle forlengelser av bompengeprojektet. Det kan stilles spørsmål ved om ikke Samferdselsdepar-

tementet burde satt et nytt beslutningsgrunnlag eksplisitt i sammenheng med det opprinnelige vedtaket i den samme saken. Behandlingen av saken er særlig uheldig siden utvidelsene har medført en samlet bompengerperiode på 26 år, fram til 2001. Stortingets forutsetninger tilsier at en bompengerperiode normalt ikke skal overstige 15 år. I spesielle tilfeller, og når økonomiske hensyn krever det, kan bompengerperioden maksimalt strekke seg til 25 år. I Drammenspakken er det dermed lagt opp til en samlet innkrevingsperiode som er lenger enn det retningslinjene legger opp til.

I 1996 ble det foretatt en takstøkning. Bakgrunnen for takstøkningen oppgis å være at takstene ikke var blitt økt siden prosjektet ble bestemt utvidet. Det siktes blant annet til forutsetningene for prosjektet der det heter at takstene kan økes i tråd med prisstigningen. Vegmyndighetene hevder i sin argumentasjon i brev til Samferdselsdepartementet, datert 23. juli 1996, at *inntektstap* som har oppstått pga manglende takstøkning i tråd med prisstigningen berettiger *etterskuddsinnkreving* tilsvarende *tapte inntekter*. Vegmyndighetene hevder videre at forutsetningene i St prp nr 119 (1987–88) kan tolkes dithen at de samtidig gir hjemmel for å forskuttere *framtidig* inflasjon. Det hevdes også at det ikke er urimelig at takstene har økt med 200 prosent siden bomstasjonen ble etablert. Den sterke takstøkningen begrunnes fra Vegdirektoratet bl a med at det kun er innkrevingen som har skjedd på basis av proposisjonen som ligger til grunn for dette prosjektet, som skal tas i betraktning. Den innkrevingen som er foretatt i tilknytning til det tidligere prosjektet E18 Drammensbrua er, ifølge Vegdirektoratet, i denne sammenheng ikke relevant. Behandlingen av takstøkningen viser at forslag om endringer i saken ikke settes i sammenheng med sakens opprinnelige vedtak.

Det er flere forhold rundt takstøkningen i Drammen. Blant annet tolkes proposisjonen svært vidt når vegmyndighetene hevder at hjemmelen til å foreta justeringer i tråd med prisstigningen også gir hjemmel til å *forskuttere* prisstigning. Stortingsproposisjonen gir ingen drøftelse av dette spørsmålet. Vegmyndighetenes vurdering om at de ulike vegprosjektene som er finansiert gjennom bompengeneinnkrevingen i den aktuelle bomstasjonen ikke skal ses i sammenheng, kan være uheldig. Vegmyndighetene har plikt til å foreta vurderinger av trafikantenes samlede belastning. Ved langvarig bompengeneinnkreving ved samme bomstasjon vil legitimiteten til bompengeneinnkrevingen lett kunne svekkes, dersom denne type vurderinger ikke gjøres.

Eksisterende bompengeneinnkreving ved E18 har fram til utvidelsen av prosjektet vært til større nytte for trafikken på E18 enn for trafikken på E76. Ifølge vegkontoret var det fram til utvidelsen 36 prosent av de som passerte bomstasjonen som benyttet seg av den bompengefinansierte vegstrekningen E18. Ifølge St prp nr 119 (1987–88) vil bompengeneinnkrevingen

over tid gi et riktig forhold mellom brukere og betalere av veg. I St meld nr 32 (1988–89) forutsettes det at Vegloven § 27 må tolkes slik at det bare er adgang til å avkreve bompenger av de trafikantene som har nytte av brua eller vegstrekningen som blir bompengebelagt. Et samsvar på 36 prosent mellom brukere og betalere av veg kan synes lavt.

4.3 VURDERING AV BOMPENGE-PROSJEKTET OSLO

Utviklingen i bompengeprojektet Oslopakken viser manglende samsvar med det finansieringsopplegget og utbyggingsopplegget som ble lagt fram for Stortinget i St prp nr 96 (1987–88). Samferdselsdepartementet opplyser i St prp nr 37 (1997–98) at det vil gjenstå utbygginger for 5 mrd kroner som det ikke er dekning for innenfor de økonomiske rammene av bompengeprogget når bompengeringen fjernes i år 2007. Av dette vil prosjekter for 2,5 mrd kroner være startet opp, men ikke ferdigdstilt, når bompengeringen fjernes. Økte krav til enkeltprosjekter, mangelfullt plangrunnlag for enkeltprosjekter og endrede politiske prioriteringer oppgis som årsaker til manglende samsvar mellom de gjennomførte utbyggingene og planene for finansiering og utbygginger i Oslopakken. Det kan derfor stilles spørsmål om ikke planene som ble lagt fram for Stortinget, har vært for optimistiske og at de bygger på et utilstrekkelig plangrunnlag.

Innholdet i Oslopakken har vært under løpende endringer ved at enkeltprosjekter er lagt til og tatt ut av utbyggingsplanene. Enkeltstående endringer er ikke presentert for Stortinget i forhold til de samlede konsekvensene de medfører for bompengeprogget. Det kan stilles spørsmål ved verdien av å presentere en samlet utbyggingsplan for Stortinget når innholdet i ettertid kan endres uten at konsekvensene legges fram for Stortinget på nytt. Stortinget ble gjennom St meld nr 37 (1997–98), ti år etter vedtaket om bompengefinansiering, for første gang gitt en samlet orientering om at det ikke vil være mulig å fullføre den forutsatte hovedvegutbyggingen i Osloområdet innen de økonomiske rammene for bompengeprogget.

Ifølge undersøkelsen forelå det ikke tilstrekkelige avklaringer om ansvarsfordelingen mht hvem som skulle velge innkrevingsutstyr og -leverandør i avtalene mellom bompengeselskapet A/S Fjellinjen og Samferdselsdepartementet. Vegdirektoratets utviklingsavtale med en norsk leverandør og bompengeselskapets intensjonsavtale med en amerikansk leverandør kunne ikke begge innfris. De uavklarte forholdene førte til ny anbudsrunder, GATT-prosess, forsinket innføring av innkrevingsutstyret og økt gjeldsbyrde på 103 mill kroner. I bompengeprojekter skal det foreligge en klar ansvarsfordeling mellom bompengeselskapet og offentlige myndigheter

gjennom den stortingsproposisjonen som legges fram for vedtak i Stortinget og gjennom avtalen mellom bompengeselskapet og samferdselsmyndighetene. Undersøkelsen viser at disse dokumentene ikke klargjør ansvarsforholdet mellom partene i tilstrekkelig grad.

Undersøkelsen viser at departementet ikke har foretatt tilstrekkelige avveininger og forbehold under arbeidet med beslutningsprosessen. I Oslo kommune forelå ikke ferdigbehandlede reguleringsplaner for plassering av bomstasjonene. Departementet hadde ikke i stor nok grad forsikret seg om at reguleringsplaner ville foreligge før saken ble fremmet for Stortinget. Behandlingen av reguleringsplanene viser at ansvarsfordelingen mellom stat og kommune ikke var tilstrekkelig avklart. De manglende lokalpolitiske vedtakene åpnet for usikkerhet om gjennomføringen av prosjektet, selv etter Stortingets vedtak i saken. Dette er prinsipielt uheldig fordi situasjonen åpnet for at et lokalpolitisk organ kunne tilside sette et stortingsvedtak.

Undersøkelsen viser at det ble benyttet en større introduksjonsrabatt enn forutsatt, og etablert fritaksordninger som ikke var forutsatt i Oslopakken. Fritaksordningene var ikke med i de økonomiske beregningene da bompengeneinntektene ble lagt fram for Stortinget høsten 1989. Stortinget ble høsten 1990 orientert om at det for 1990 ble inntektsbortfall på totalt 88 mill kroner pga økte administrasjonskostnader, informasjonstiltak, rabatter og fritaksordninger. Samferdselsdepartementet har i intervju med Riksrevisjonen opplyst at sentrale trekk ved rabattopplegget skal avgjøres av Stortinget. Det kan stilles spørsmål om kostnadene vedrørende rabattordningene burde vært vurdert og tatt inn i det økonomiske plangrunnlaget under beslutningsprosessen for Oslopakken.

Bompengeselskapet A/S Fjellinjen har ikke hatt den eiersammensetningen som St prp nr 96 (1987–88) forutsetter. Undersøkelsen har vist at Akershus fylkeskommune ikke trådte inn på eiersiden i bompengeselskapet på riktig tidspunkt. Dette var bl a medvirkende til Samferdselsdepartementets oppsigelse av avtalene med bompengeselskapet. Riksrevisjonen er kjent med at eiersammensetningen i dag er som forutsatt.

4.4 VURDERING AV BOMPENGE-PROSJEKTENE I TRONDHEIM

Bompengereordningen i Trondheimsområdet er organisert slik at ett bompengeselskap forvalter økonomien i to vegprosjekter. Gjennomgangen av de to bompengefinansierte vegprosjektene i Trondheimsområdet har vist at valgte organisering kan ha uheldige virkninger. Problemet oppstår når økonomien i de to vegprosjektene utvikler seg i ulike retninger. En subsidiering fra Trondheimsringens side overfor

E6 Øst vil komme i konflikt med prinsippet om at betaler skal ha nytte av vegstrekningen. Uklarhetene rundt følgene av organiseringen kunne vært unngått om de to prosjektene hadde blitt administrert av to ulike aksjeselskaper.

Undersøkelsen viser at valgte organisering også åpner for økte konflikter mellom kommune/fylkeskommune og stat. De to prosjektene som er lagt under Trøndelag Bomveiselsskap A/S, berører to fylkeskommuner og tre kommuner. I en situasjon der det ene vegprosjektet som går dårlig økonomisk, hovedsakelig ligger i ett fylke, mens prosjektet som er økonomisk godt ligger i et annet fylke, vil den lokale prosessen kunne bli vanskelig og føre til forsinkelser og dermed økte kostnader. I tilfellet Trondheim ønsket departementet og Vegdirektoratet å slå økonomiene i de to prosjektene sammen, mens kommune og fylkeskommune gikk sterkt imot. Ifølge Vegdirektoratet burde det være i garantistenes interesse å ta initiativ til å løse problemene i selskapet. Manglende lokal tilslutning gjorde det imidlertid vanskelig å gripe inn i prosessen. Undersøkelsen viser at utfordringene ved at to bompengeprojekter som berører flere kommuner og fylkeskommuner er lagt inn under samme bompengeselskap ikke er tilstrekkelig tatt hensyn til for vegprosjektene i Trondheim. Undersøkelsen viser i tillegg konfliktfeltet mellom beslutninger på lokalt og statlig nivå i bompengereordningen. Problematikken går bl a ut på at lokale myndigheter eier bompengeselskapet og stiller garanti for det, mens staten har en kontrolloppgave uten nødvendig myndighet til å overprøve eierne av bompengeselskapet.

Undersøkelsen viser at beslutningsgrunnlaget for de bompengefinansierte vegprosjektene i Trondheimsområdet ikke synes tilfredsstillende. Prognosene som ble lagt til grunn for utbyggingsplan og finansieringsplan, synes å ha vært for optimistiske. Dette kommer til uttrykk ved at inntjeningen har blitt lavere enn prognosene tilsa. Omfattende tiltak for å øke finansieringsgrunnlaget og reduksjoner i utbyggingen har dermed tvunget seg fram.

Trondheimspakken viser også hvor mange iboende justeringsmuligheter som finnes i bompengereordningen. Ifølge Innst S nr 79 (1989–90) understreker komiteens flertall at en eventuell *svikt i bompengeneinntektene* vil måtte medføre en reduksjon i utbyggingsomfanget, eller en senere realisering av enkelte prosjekter i planen. En *lavere trafikkvekst* vil på samme måte føre til høyere bompengetakster. Trondheim har fått statlige tilleggsbevilgninger samt en økning i antallet bomstasjoner. Ved å nyttiggjøre seg av flere av disse justeringsmulighetene er det lett å miste oversikten over utviklingen i prosjektet og sammenhengen med opprinnelige forutsetninger og vedtak.

I likhet med Oslopakken ble Køfri valgt som innkrevingsutstyr for bompengeprojektene i Trondheim. Manglende internasjonal anbudskonkurranse

medførte behov for avklaring i GATT. Kostnadstapet i denne forbindelse var på nærmere 150 mill kroner.

4.5 GENERELT OM BOMPENGE-ORDNINGEN

I perioden mellom 1980 og 1997 har andelen bompengefinansiering økt fra ca 1 prosent til ca 26 prosent av de samlede riksveginvesteringene. Vegmyndighetene har ikke tatt standpunkt til om denne utviklingen er formålstjenlig eller ønskelig. Bompengordningen forutsetter lokalt initiativ. Den samlede effekten av vedtatte ordninger bør likevel synliggjøres.

Bompengeselskapene er organisert som aksjeselskaper og styres av andre lover og regler enn forvaltningsorganer. Undersøkelsen viser at rollefordelingen mellom bompengeselskapet og vegkontoret medfører utfordringer, bl a i det å sikre samsvar mellom ansvar og myndighet. Undersøkelsen viser f eks at vegmyndighetene på flere punkter er pålagt å følge opp bompengeselskapets handlinger og valg, uten at de samtidig har fått nødvendige styringsmuligheter. Til tross for vegmyndighetenes omfattende ansvar, har de få reelle virkemidler å ta i bruk dersom de ønsker å påvirke bompengeselskapenes handlinger. Oppsigelse av avtalen med bompengeselskapet kan gjennomføres dersom vegmyndighetene har noe å utsette på bompengeselskapenes disposisjoner. En slik reaksjon er imidlertid svært absolutt og vil bare være aktuell i helt spesielle tilfeller.

Berørte kommuner bør ifølge St meld nr 32 (1988–89) ha flertall på eiersiden i bompengeselskapene for på den måten å sikre offentlig styring. Undersøkelsen viser at ansvarsfordelingen mellom kommunene/fylkeskommunene som eiere av bompengeselskapene og vegmyndighetene som styrende og kontrollerende myndighet har gitt enkelte konflikter. Konflikten har hatt sin bakgrunn i manglende samsvar mellom beslutninger på lokalt og statlig hold. Manglende lokal tilslutning i Trondheim gjorde det vanskelig for vegmyndighetene å gripe inn da økonomiske problemer oppsto i det ene bompengeprojektet til bompengeselskapet. I Oslo åpnet manglende lokalpolitisk vedtak om reguleringsplaner for plassering av bomstasjonene for usikkerhet om gjennomføringen av bompengeprojektet.

Hos vegmyndighetene hersker det tvil om i hvilken grad de har hjemmel til å involvere seg i bompengeselskapets økonomiske disposisjoner. Undersøkelsen viser at vegmyndighetene i stor utstrekning ikke anser finansiell oppfølging av bompengeselskapet som en del av sitt ansvarsområde. Vegdirektoratet opplyser også at det er uklart hvilket ansvar vegmyndighetene har overfor bompengeselskapene. Statens samlede behov for å følge opp bompengeselskapenes drift og økonomiforvaltning synes ikke til-

strekkelig ivaretatt gjennom de regler og retningslinjer som foreligger på området.

Undersøkelsen viser enkelte uheldige virkninger av hjemmelen til å organisere vegprosjekter i form av pakkelsesninger. Ved denne typen pakkelsesninger er kravet til plangrunnlag og kostnadsoverslag lavere enn ved ordinære bompengeprojekter. Bompengordningen, og da spesielt bompengepakker, har store iboende muligheter til å justere for økte kostnader eller sviktende inntekter. Her kan nevnes forlenget bompengeperiode, økte takster, forlengelse av takstperioder, tilleggsbevillinger, flere bompengestasjoner, færre og endrede enkeltprosjekter i pakkene mv. Eksempler på hvordan ordningen med pakkelsesninger arter seg i praksis finnes både i Oslo- og Trondheimsprogrammene. I disse tilfellene er innholdet i pakkene i stor grad blitt endret i forhold til de opprinnelige forutsetningene. I Oslo-prosjektet ser det ut til at ikke alle de forespeilede vegutbyggingene vil bli foretatt siden de økonomiske rammene ikke lenger tillater dette. I Trondheim har det gitt seg utslag i bl a en økning i antall bomstasjoner for å øke inntjeningsgrunnlaget.

Endringer i vedtatte bompengepakker må legges fram for Stortinget for vedtak. På grunnlag av gjennomgang av framlagt materiale om slike endringer viser undersøkelsen at det er vanskelig å se endringsforslagene i sammenheng med det opprinnelige vedtaket i samme sak. Departementet har i St prp nr 1 (1997–98) opplyst at Stortinget i St prp nr 1 for framtiden vil bli orientert om utviklingen i store prosjekter, sammenlignet med prosjektets opprinnelige overslag, det vil si det overslaget som forelå første gang prosjektet ble tatt opp til bevilgning.

I de fem prosjektene som er blitt vurdert i denne undersøkelsen, er resultatoppfølging foretatt i varierende grad. Resultatoppfølgingen synes å være basert på trafikk- og økonomitall sett i forhold til prognoser og planer. Det er ikke foretatt evalueringer eller resultatoppfølginger basert på eventuelle problemer som kan ha oppstått i prosjektene. Slike evalueringer kunne åpnet for kritisk vurdering av bompengeselskapenes disposisjoner og handlemåte, og sikret erfaringsoverføring til senere prosjekter.

Riksrevisjonen har sett på fem ulike bompengeprojekter. I alle prosjektene var bompengeselskapene organisert etter aksjeloven. Aksjeselskapsformen gjør det ikke naturlig at staten gjennomfører løpende styring og kontroll av bompengeselskapene. Vegdirektoratet og vegkontorene opplyser at det er uklart hvilket oppfølgingsansvar som er pålagt vegmyndighetene. Vegkontorene er av Vegdirektoratet pålagt å følge opp at bompengeselskapene er effektive og økonomiske i sin drift og finansforvaltning. Samtidig er selskapene selvstendige rettssubjekter som ikke uten videre kan instrueres av det offentlige, uten at dette er spesielt nedfelt i stiftelsesdokumenter eller avtaler.

De siste 10 årene, dvs fra og med 1988 til og

med 1997, er 24 prosent av totale riksveginvesteringer finansiert ved bompenger. Samferdselsdepartementet har ikke gjennomført evalueringer av ordningen med bompengefinansierte vegprosjekter. En slik evaluering kunne gi grunnlag for å vurdere selve

ordningen som en del av nasjonal samferdselspolitikk. Videre bør det vurderes om den organiseringen som tradisjonelt er benyttet er den optimale for å sikre en kostnadseffektiv og formålstjenlig innkreving og forvaltning av disse midlene.

Vedlegg 1**Dokumentoversikt**

En oversikt over de dokumentene som er gjennomgått i forbindelse med Riksrevisjonens undersøkelse av fem bompengeprosjekter:

Stortingsdokumenter

St prp nr 165 (1970–71)
Inns S nr 303 (1970–71)
St meld nr 107 (1972–73)
Inns S nr 373 (1973–74)
St prp nr 169 (1973–74)

St meld nr 80 (1980–81)
Inns S nr 14 (1984–85)
St meld nr 58 (1984–85)
St meld nr 78 (1984–85)
Inns S nr 235 (1984–85)
St prp nr 1 (1985–86)
St meld nr 46 (1985–86)
St prp nr 54 (1986–87)
St prp nr 124 (1986–87)
Inns S nr 74 (1987–88)
St prp nr 96 (1987–88)
St prp nr 119 (1987–88)
Inns S nr 239 (1987–88)
Inns S nr 293 (1987–88)
St meld nr 32 (1988–89)
St meld nr 55 (1988–89)
St prp nr 128 (1988–89)
St prp nr 129 (1988–89)
Inns S nr 214 (1988–89)
St prp nr 1 (1989–90)
Inns S nr 79 (1989–90)

St prp nr 1 (1990–91)
St meld nr 46 (1990–91)
Inns S nr 16 (1991–92)
St prp nr 63 (1991–92)
Inns S nr 207 (1991–92)
St prp nr 1 (1992–93)
St meld nr 34 (1992–93)
St prp nr 1 (1993–94)
Ot prp nr 5 (1993–94)
St prp nr 17 (1993–94)
St prp nr 49 (1993–94),
St prp nr 42 (1994–95)
St prp nr 1 (1995–96)
St prp nr 1 (1996–97)
St meld nr 37 (1996–97)
St prp nr 1 (1997–98)
St prp nr 15 (1997–98)
St prp nr 37 (1997–98)

Andre dokumenter

Brev av 5. oktober 1988 fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet

Brev av 13. mars 1989 fra Oslo kommune til Samferdselsdepartementet

Brev av 26. april 1989 fra Oslo kommune til Samferdselsdepartementet

Brev av 2. juni 1989 fra Vegdirektoratet til alle vegkontorene

Brev av 13. juli 1989 fra Regjeringsadvokaten til Samferdselsdepartementet

Brev av 19. juli 1989 fra Samferdselsdepartementet til A/S Fjellinjen

Brev av 27. juli 1989 fra A/S Fjellinjen til Samferdselsdepartementet

Brev av 8. september 1989 fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet

Brev av 29. september 1989 fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet

Brev av 29. september 1989 fra Samferdselsdepartementet til A/S Fjellinjen

Brev av 31. mai 1990 fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet

Brev av 8. januar 1991 fra Vegdirektoratet til alle vegkontorene

Notat av 31. desember 1992 fra vegsjefen i Sogn og Fjordane til AS Sunnfjordtunnelen

Fearnley Finans AS' plasseringsforslag av overskuddslikviditet av 14. november 1992.

Styremøtereferat, AS Sunnfjordtunnelen av 8. oktober 1993

Brev av 28. januar 1993 fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet

Brev av 16. mars 1993 fra Vegdirektoratets brev til Samferdselsdepartementet

Brev av 17. november 1993 fra Trondheim kommune til Statens vegvesen

Deloitte & Touche, Revisjonsrapport nr 1/1994

Brev av 9. februar 1995 fra AS Sunnfjordtunnelen til Fearnley Finans AS

Brev av 16. mars 1995 fra vegkontoret i Sogn og Fjordane til AS Sunnfjordtunnelen.

Brev av 7. april 1995 fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet

Brev av 30. juni 1995 fra Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet

Brev av 18. august 1995 fra AS Sunnfjordtunnelen til Vegdirektoratet

Brev av 12. november 1995 fra Regjeringsadvokaten til Vegdirektoratet

Brev av 15. november 1995 fra Vegdirektoratet til Kredittilsynet

AS Sunnfjordtunnelens årsrapport for 1995

Brev av 25. april 1996 fra Buskerud vegkontor til Buskerud fylkeskommune og Lier og Drammen kommune

Brev av 11. juli 1996 fra Vegkontoret i Buskerud til Vegdirektoratet

Brev av 23. juli 1996 fra Vegdirektoratet til Buskerud vegkontor

Brev av 28. februar 1997 fra AS Sunnfjordtunnelen til Vegdirektoratet

Brev av 23. april 1997 fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen

Brev av 29. april 1997 fra Vegdirektoratet til AS Sunnfjordtunnelen

Brev av 18. september 1997 fra Riksrevisjonen til Samferdselsdepartementet

Brev av 10. oktober 1997 fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen

Brev av 16. januar 1998 fra vegkontoret i Sør-Trøndelag til Riksrevisjonen

Brev av 26. februar 1998 fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen

Brev av 10. mars 1998 fra Vegdirektoratet til Riksrevisjonen

Brev av 10. juli 1998 fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen

Forliksklage av 28. februar 1997 levert av advokatfirmaet Thommessen Krefting Greve Lund.