

Innst. S. nr. 298

(2000-2001)

Innstilling fra samferdselskomiteen om E39 Øysand-Thamshamn gjennomført som OPS-prøveprosjekt ved delvis bompengefinansiering

St.prp. nr. 83 (2000-2001)

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Offentlig Privat Samarbeid (OPS) er omtalt i St.meld. nr. 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002-2011.

E39 Øysand-Thamshamn ble anbefalt som et av prøveprosjektene, og i proposisjonen blir det gjort framlegg om gjennomføring av E39 Øysand-Thamshamn som OPS-prosjekt.

OPS-prosjektet omfatter utbygging av E39 Øysand-Thamshamn, mens drifts- og vedlikeholdsfasen foreslås å omfatte en noe lengre strekning; E39 Klett-Bårdshaug.

Det foreslås krevd inn bompenger til delvis finansiering av utbyggingen. I og med at dette er det første prøveprosjektet i Norge, blir en del generelle sider ved OPS-modellen omtalt i kap. 5 i proposisjonen.

Omtale av prosjektet

E39 Kyststamvegen er hovedferdselsåre mellom sørvestre deler av Sør-Trøndelag og Trondheim/Værnes, og mellom Ålesund/Molde/Kristiansund og Trondheim.

Strekningen Klett-Orkanger er den mest trafikkerte delen av Kyststamvegen i Sør-Trøndelag, og Øysand-Thamshamn, som utgjør det meste av denne strekningen, er derfor viktig for bl.a. næringslivet i regionen.

Eksisterende E39 Øysand-Thamshamn går gjennom tettstedene Buvika, Børsa og Viggja og har mer eller mindre sammenhengende randbebyggelse. Strekningen har funksjon som både fjernveg og lokalveg.

Prosjektet har som mål å bedre sikkerhet, framkommelighet og miljø langs denne strekningen.

Den nye traseen for E39 Øysand-Thamshamn har en lengde på 21,9 km, hvorav ca. 46 pst. er tunnel.

Det kan være mulig med kontraktsinngåelse i løpet av 2002 med påfølgende byggestart 2002/2003, og ferdigstilling av prosjektet i 2005-2006.

Det er vedtatte reguleringsplaner for hele vegtraseen og det er under utarbeidelse reguleringsplaner for nødvendige deponiområder for overskuddsmasser.

Utbyggingskostnadene for prosjektet er beregnet til 1 260 mill. 2001-kroner med en usikkerhet på +/- 10 pst.

Kostnaden for drift og vedlikehold av strekningen Klett-Bårdshaug etter utbygging er beregnet til 16 mill. kroner pr. år.

Den nye vegen korter inn kjørelengden med 2,4 km. Forutsatt en fartsgrense på 80 km/t vil reisetiden på strekningen Øysand-Thamshamn reduseres med ca. 25 pst., noe som utgjør fem til seks minutter. Dette vil være et bidrag til et felles arbeidsmarked for Trondheim og Orkdalsregionen, og tilgjengeligheten til arbeidskraft og kompetanse øker for næringslivet i regionen.

Den nye vegen skjærer daldragene over på tvers. I Buvika og Børsa medfører prosjektet betydelige inngrep på arealer som er godt egnet til kornproduksjon. Vegen berører ikke områder som er vernet eller foreslått vernet etter naturvernloven.

Med utbyggingskostnader på 1 260 mill. kroner er prosjektet ikke samfunnsøkonomisk lønnsomt. Den samfunnsøkonomiske netto nytten er -180 mill. kroner, og netto nytte/kostnadsforholdet er beregnet til om lag -0,3. Denne beregningen er basert på prissatte konsekvenser. Det betyr at enkelte miljø- og samfunnsmessige virkninger ikke inngår i en slik analyse.

Etter åpning av ny veg vil eksisterende E39 bli foreslått nedklassifisert til fylkesveg med funksjon som lokalveg og gang-/sykkelveg.

Finansiering og bompengoordning

E39 Øysand-Thamshamn ble lokalt behandlet som tradisjonelt bompengeprojekt i 1999. I bompengeutredningen var utbyggingskostnadene for prosjektet satt

til 1 100 mill. 2000-kroner, og fordelingen mellom statlige bevilgninger og bompenger 40/60. Under de gitte forutsetningene ga dette ca. 13 år innkrevingsstid.

De lokale vedtakene forutsetter to bomsnitt både på ny og gammel veg plassert i Øysand og Thamshamn.

Det er forutsatt parallellinnkreving på eksisterende E39 og etterskuddsinnkreving på både eksisterende og ny E39. Innkrevingen vil kunne starte opp sommeren 2002.

Takstene vil bli:

- Kjøretøy m/tillatt totalvekt t.o.m. 3 500 kg - 15 kroner
- Kjøretøy m/tillatt totalvekt over 3 500 kg - 30 kroner

Samferdselsdepartementet har lagt til grunn en samlet ÅDT på 13 900 i de to bomsnittene i det første hele året etter åpning (2003) og en trafikkøkning på 1,5 pst. i året for hele bompengerperioden.

Med de forutsetninger som er lagt til grunn, jf. kap. 3.3 i proposisjonen, vil bompengeneinntektene i det første hele året etter innkrevingsstart bli på ca. 60,5 mill. kroner.

Totalt innkrevde bompenger vil bli på om lag 1 015 mill. kroner (bompengerperiode 15 år). Av dette vil om lag 80 mill. kroner gå til å dekke innkrevingskostnader og netto bompengeneinntekter vil med dette utgjøre 935 mill. kroner.

Hvis dette prosjektet skulle vært gjennomført som vanlig bompengerprosjekt ville bompengeselskapet tatt opp lån til finansiering av utbyggingen.

En bompengeneinntekt som angitt i kap. 3.3 vil kunne nedbetale et lån som vil kunne dekke ca. 50 pst. av utbyggingskostnadene på 1 260 mill. kroner. Hvis statlige midler hadde blitt investert parallelt med bompengelån i byggeperioden, ville bompengandelen blitt på ca. 53 pst. Hvis de statlige midlene derimot hadde kommet i siste del av byggeperioden, hadde bompengandelen sunket til ca. 42 pst.

I en OPS-modell vil imidlertid ikke bompengeselskapet bidra med lån på denne måten for å dekke løpende prosjekterings- og byggekostnader, men dekke en del av det årlige vederlaget til OPS-selskapet så lenge bompengerperioden varer.

Bompengeselskapet E39 Øysand-Thamshamn AS ble stiftet den 17. desember 1999.

Det er i St.meld. nr. 46 (1999-2000) ikke foreslått bevilgninger til E39 Øysand-Thamshamn før i perioden 2006-2011. Bompengeselskapet må derfor ta opp et lån på 80 mill. kroner til grunnverv, prosjektkostnader og etablering av innkrevingssteder.

Ut over dette vil bompengeselskapets oppgave være å sørge for at bompengene kreves inn og stilles til disposisjon for Vegvesenets årlige betaling til OPS-selskapet så lenge bompengerperioden varer.

Lokal og regional behandling

Lokal og regional behandling er nærmere omtalt i kap. 4 i proposisjonen.

En utredning om delvis bompengefinansiering av ny E39 mellom Øysand og Thamshamn ble sendt Skaun, Orkdal, Melhus, Meldal, Hemne, Snillfjord og Agdenes kommuner og Sør-Trøndelag fylkeskommune til uttalelse sommeren/høsten 1999. Skaun, Orkdal og Melhus kommuner er direkte berørt av utbyggingen. Med unntak av Hemne kommune støttet alle opp om delvis bompengefinansiering av prosjektet.

Prøveprosjekt etter en OPS-modell

Gjennomføringsmodell

Prosjektet foreslås gjennomført etter en OPS-modell. Dette innebærer at den samlede oppgaven med å prosjektere, finansiere, bygge, drive og vedlikeholde vegen settes ut på en åpen internasjonal konkurranse. Det å utnytte konkurranseelementet på større og mer langvarige oppgaver ved vegutbygging vil kunne medføre effektivitetsgevinster.

Det er gjennom behandlingen av Nasjonal transportplan, jf. Innst. S. nr. 119 (2000-2001), lagt en del hovedprinsipper for gjennomføring av prøveprosjektene.

For prøveprosjektene er det bl.a. valgt en kontraktbasert modell for inntektsiden der Statens vegvesen inngår en kontrakt med prosjektselskapet.

Det private selskapet som vinner konkurransen vil få en årlig godtgjørelse fra det tidspunkt vegen er åpnet for trafikk og så lenge selskapet står for drift og vedlikehold av vegen (20-25 år). Denne godtgjørelsen vil bli dekket delvis gjennom bompengeneinntekter og delvis gjennom årlige statlige bevilgninger over statsbudsjettet. Det private selskapet finansierer utbyggingen med lån og egenkapital, og den årlige betalingen fra staten, inkl. bompenger, dekker renter og nedbetaling av lån i tillegg til drifts- og vedlikeholdskostnader i kontraktperioden.

En kontraktbasert inntektsmodell innebærer at risikoen for trafikkinntektene ikke overføres til prosjektselskapet.

Departementet gir i kap. 4 i proposisjonen en mer konkret vurdering av OPS-modellen. Dette omfatter både generelle spørsmål knyttet til ordningen, og problemstillinger knyttet konkret til prøveprosjektet som foreslås i proposisjonen.

Evalueringsprosjektene er viktig å gjennomføre for å finne ut hvorvidt denne måten å organisere vegutbygging på i Norge er fornuftig samfunnsøkonomisk sett. Det vil bli lagt opp til en prosess som evaluerer OPS-prosjektet etter avsluttet anskaffelsesprosedure, samt undervegs i kontraktperioden. Departementet vil komme tilbake til en helhetlig evaluering av OPS-ordningen, der bl.a. distriktsmessige konsekvenser og prioritering av vegprosjekter vil inngå.

Om OPS-modell

Erfaringer fra andre land viser at det er oppnådd effektiviserings- og kostnadsgevinster ved å benytte OPS-modeller i infrastrukturprosjekter. En del av de oppnådde gevinstene kan tilskrives lavere gjennomføringskostnader. Videre vil det trolig være gevinster ved at utbygging, drift og vedlikehold i større grad kan sees i sammenheng. Det er likevel en forutsetning at en oppnår en effektiv konkurranse for å få utløst disse gevinstene.

Staten kan også oppnå gevinster ved overføring av risiko til privat sektor. En del av gevinstene ved OPS-modeller tilskrives kostnadseffektiv fordeling av risiko. For E39 tar en sikte på at prosjektselskapet vil ta store deler av risikoen særlig knyttet til utbyggingskostnader, ferdigstillestidspunkt, drifts- og vedlikeholdskostnader, mens staten beholder deler av risikoen for inflasjon, trafikkinntektene, endringer i standarder, egne planendringer m.m.

Identifisering og foreløpig fordeling av risikoelementene vil være en del av tilbudsgrunnlaget for kontrakten, mens endelig risikofordeling vil være et resultat av detaljerte kontraktsforhandlinger med de utvalgte prosjektselskapene.

I en OPS-modell vil også vederlagsformen skille seg vesentlig fra tradisjonell gjennomføring.

For E39 vil prosjektselskapets kompensasjon være et årlig avtalefestet basisbeløp som utbetales fra vegen blir åpnet og gjennom hele avtaleperioden. Det er størrelsen på dette årlige basisbeløpet som det først og fremst skal konkurreres om.

I betalingsordningen vil det bli bygget inn incentiver i form av bonus- og sanksjonsordninger i forhold til basisbeløpet.

En mulig gevinst ved OPS-ordningen er knyttet til overføring av ansvar og risiko til private gir mulighet for å påvirke tekniske løsninger.

I OPS-spesifikasjonene vil det være langt større mulighet for tilbyderne til å komme med egne løsninger til hvordan oppgaven skal løses enn ved tradisjonell gjennomføring. Disse løsningene vil bli kontrollert mot tilfredsstillende av funksjonskrav og enkelte kvalitetskrav fastsatt i kontrakten mellom prosjektselskapet og staten.

Finansiering gjennom en OPS-modell medfører at statens andel av byggekostnadene betales over en årrekke i stedet for gjennom bevilgninger knyttet til fremdrift i prosjektet. Dette medfører på den ene siden at det årlige vederlaget til selskapet også må dekke selskapets kapitalkostnader og på den andre siden at staten på kort sikt kan disponere frigjorte midler til andre formål.

OPS-finansiering gjør det mulig å fremskynde E39 med om lag 3 år i forhold til en tradisjonell gjennomføring som er lagt til grunn i Nasjonal transportplan.

Alternative betalingsprofiler for E39 er omtalt i kap. 3.6 i proposisjonen. Prosjektselskapet som vinner konkurransen vil få en årlig godtgjørelse fra det tidspunkt vegen er åpnet for trafikk og så lenge selskapet står for

drift og vedlikehold av vegen. Denne godtgjørelsen vil bli dekket delvis gjennom bompenginntekter og delvis gjennom årlige statlige bevilgninger over statsbudsjettet i bompengeperioden. Etter bompengeperiodens slutt vil de årlige vederlag kun omfatte statlige bevilgninger.

Samferdselsdepartementet foreslår en profil på slutten av tilbakebetalingen der en del av investeringskostnadene betales tilbake de første årene etter ferdigstillelse av prosjektet.

I departementets vurdering av tilbakebetalingsprofiler er det lagt vekt på å binde opp fremtidige bevilgninger i minst mulig grad og oppnå minst mulig rentebelastning i prosjektet. Videre er det lagt vekt på at modellen må gi økonomiske incentiver og sanksjonsmuligheter. En av forutsetningene for at OPS-ordningen skal gi gevinster er at finansieringen må gi kredittgiverne tilfredsstillende sikkerhet. Et høyt statlig tilskudd tidlig i avtaleperioden vil trolig kredittgiverne vurdere som positivt i forhold til sikkerheten ved å gå inn i et OPS-prosjekt. Det er viktig å se på hvilke virkninger en slik tilbakebetalingsprofil har for oppfyllelse av målsettingene ved OPS-ordningen.

Samferdselsdepartementet foreslår at det opprettes en egen post (20-post) under kap. 1320 på statsbudsjettet der de statlige midlene til selskapet føres. Betalingen vil ikke skille mellom investering og drift/vedlikehold, og det er dermed ikke hensiktsmessig å føre det på noen av de eksisterende postene. Det er i Nasjonal transportplan satt av 400 mill. kroner i statlige midler til prosjektet i siste del av planperioden. I Vegdirektoratets forslag til handlingsprogram for Nasjonal transportplan er det forutsatt at 510 mill. 2002-kroner på post 30 stilles til disposisjon for prosjektet.

Vegdirektoratet legger opp til å sende ut tilbudsutlysning høsten 2001. Internasjonale erfaringer tilsier at anskaffelsesprosedyren vil ta minimum ett år. Følgelig vil kontraktsinngåelse kunne skje høsten 2002.

Samferdselsdepartementets vurdering

Samferdselsdepartementet vektlegger den lokale enigheten og støtten til at prosjektet gjennomføres med delvis bompengefinansiering.

Prosjektet egner seg godt som det første prøveprosjekt for en OPS-modell fordi det er sammensatt av både tunneler og bruer og samlet sett byr på anleggstekniske utfordringer innen rimelige grenser.

Departementet mener det er viktig å se på hvilke virkninger tilbakebetalingsprofilen for de statlige bevilgningene har for oppfyllelse av målsettingene ved OPS-ordningen. Det er viktig å velge en profil som i minst mulig grad binder opp fremtidige bevilgninger og gir minst rentebelastning i prosjektet. Videre anser departementet det som viktig å utnytte mulighetene for økonomiske incentiver og sanksjoner. Departementet anbefaler på denne bakgrunn en tilbakebetalingsprofil der de årlige statlige betalingene har en topp de første årene etter åpning.

Departementet legger opp til en OPS-modell for prøveprosjektene der prosjektselskapet får stor frihet til å velge løsninger, så lenge vegen oppfyller de funksjons- og kvalitetskrav som blir nedfelt i avtalen med Vegdirektoratet. Dette innebærer også at prosjektselskapet vil ta store deler av risikoen knyttet til utbyggings-, drifts- og vedlikeholdskostnader. På denne måten får man testet hvorvidt denne formen for vegutbygging kan gi effektivitetsgevinster.

Departementet anbefaler at Vegdirektoratet starter anskaffelsesprosessen for å oppnå det økonomisk mest fordelaktige kjøpet for staten som OPS-prosjekt.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigrun Eng, Eirin Faldet, Marthe Scharning Lund, Kari Manger, Sverre Myrli og Ola Røtvei, fra Kristelig Folkeparti, Rigmor Kofoed-Larsen og Jan Sahl, fra Høyre, Ole Johs. Brunæs og lederen Oddvard Nilsen, fra Fremskrittspartiet, Thore Aksel Nistad og Christopher Stensaker, fra Senterpartiet, Jorunn Ringstad, og fra Venstre, May Britt Vihovde, viser til at utbygging og delvis bompengefinansiering av E39 Øysand-Thamshavn er omtalt i Nasjonal transportplan 2002-2011, og prosjektet er i denne planen anbefalt som et av prøveprosjektene for offentlig-privat samarbeid (OPS).

Flertallet viser til at utbygging av denne strekningen er viktig for sikkerhet, framkommelighet og miljø, og at den er viktig for næringslivet i regionen. Flertallet har merket seg den brede lokale enigheten om delvis bompengefinansiering av prosjektet.

Flertallet viser til at hovedprinsippene rundt OPS-organisering er omtalt i Nasjonal transportplan 2002-2011, og at en slik organisering av denne strekningen her fikk bred tilslutning i komiteen. Flertallet finner Regjeringens opplegg for utbygging og drift av strekningen E39 Øysand-Thamshavn å være i tråd med komiteens signaler i Innst. S. nr. 119 (2000-2001).

Flertallet er opptatt av å realisere eventuelle effektivitetsgevinster ved denne finansieringsformen, og legger til grunn at utbyggingsselskapet må få stor frihet til å velge løsninger innenfor de funksjons- og kvalitetskrav som nedfelles i avtalen med Vegdirektoratet.

Flertallet understreker viktigheten av at OPS-prosjekter evalueres både underveis i prosessen og i etterkant for å finne ut om denne måten å bygge veger på er samfunnsøkonomisk fornuftig i Norge. Flertallet viser i den forbindelse til ECONs rapport 64/99 "Offentlig-privat samarbeid ved veiutbygging?" hvor det heter:

"Mye tilsier at det kan være effektiviseringsgevinster knyttet til å utkontraktere oppgaver vegmyndighetene har i dag, og la private aktører få et større helhetsansvar

for bygging, drift og vedlikehold. På den andre siden vil også ordningen medføre betydelige transaksjonskostnader. Den eneste måten å finne ut om dette er fornuftig samfunnsøkonomisk sett, er antakelig å prøve ut ordningen over noe tid, og å evaluere den etter hvert."

Flertallet slutter seg til at E39 Øysand-Thamshavn gjennomføres som OPS-prøveprosjekt ved delvis bompengefinansiering.

Flertallet ber om å bli orientert fortløpende om erfaringene med prøveprosjektet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til sine merknader i Nasjonal transportplan 2002-2011, jf. Innst. S. nr. 119 (2000-2001).

Disse medlemmer viser til at Skaun kommune opprinnelig vedtok å legge ny E39 på en kombinert bro/molo-løsning ytterst i fjæra forbi Buvika, et vedtak som Fremskrittspartiet støttet.

Disse medlemmer viser til at Landbruksdepartementet også reiste innsigelser mot den traseen som nå er valgt, men at Fylkesmannen og Miljøverndepartementet overprøvde vedtaket.

Disse medlemmer mener at av de tre traseene som var foreslått, var den ytre traseen den beste og billigste, og som ville gi minst inngrep i naturen, samtidig som den kunne gi positive ringvirkninger i form av havn og ly for fuglelivet.

Disse medlemmer mener den traseen som Miljøverndepartementet nå har valgt, og som går gjennom verdifullt jordbruksland og kvikkleire, både blir dyrere og gir større skade på naturen enn det den ytre traseen ville gjort.

Disse medlemmer viser til at statens inntekter på bil og bilbruk i dag er oppe i over 40 mrd. kroner, mens bevilget til riksveger over statsbudsjettet til vegdrift, vedlikehold og investeringer er på kun om lag 10 mrd. kroner.

Disse medlemmer viser også til Fremskrittspartiets forslag om en økning i Nasjonal transportplan til vegsektoren for perioden på 46 mrd. kroner utover Regjeringens forslag.

Disse medlemmer viser til at nåværende E39 allerede er betalt av bilistene gjennom altfor høye drivstoffavgifter og bilkostnader.

Disse medlemmer viser også til at bom på nåværende E39 vil medføre ytterligere høye transportutgifter for næringslivet, samtidig som vegen er en viktig lokalveg.

Disse medlemmer støtter en utbygging av ny E39, men vil ikke ha innkreving av bomavgift på nåværende E39.

Disse medlemmer vil derfor fremme følgende forslag:

"E39 Øysand-Thamshavn bygges ut som OPS-prosjekt med delvis bompengefinansiering på ny E39 og delvis gjennom årlige statlige bevilgninger over statsbudsjettet."

Komiteen sin medlem frå Senterpartiet vil vise til følgjande merknader frå Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti i Innst. S. nr. 119 (2000-2001) om Nasjonal transportplan 2002-2011:

"Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til det konfliktfylte trasévalg for E39 gjennom Buvika. Den valgte løsningen er sannsynligvis den mest uheldige. Den er valgt for å spare økosystemet i fjæra. Det valgte indre alternativ har i tillegg til store inngrep i dyrka mark, deling av bygda ved at den krysser boligområdene osv. så usikre grunnforhold med kvikkleire at det nå planlegges å legge en fylling i fjæra som motvekt mot masseutglidninger. Dersom det blir realiteten innebærer det at så vel fjæra som dyrka mark får store inngrep, samtidig som det dyreste alternativet realiseres."

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at trasévalget gjennom Skaun kommune har vært svært omstridt. Den valgte trasé medfører store inngrep i jordbruksarealer og landskapsinngrep. Det er en betydelig usikkerhet i forhold til kvikkleiremasser. Dette medlem mener at det er den mest konfliktfylte trasé som er valgt.

Dette medlem vil anbefale at det legges til grunn en utbedring av dagens trasé ved å bygge tunneler mellom Øysand-Buvika og Buvika-Børse, og at det legges i en traséføring som ikke utelukker at de kan inngå i en framtidig bygging av veg etter ytre trasé.

Dette medlem viser videre til sine innvendinger vedr. finansiering gjennom OPS i Innst. S. nr. 119 (2000-2001) om nasjonal transportplan.

Dette medlem vil derfor gå mot prosjektet i nåværende form og finansieringsplan, og vil fremme følgende forslag:

"Stortinget vil be Regjeringen endre trasévalg og fremme nytt forslag til finansieringsplan for E39 Øysand-Thamshavn."

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

E39 Øysand-Thamshavn bygges ut som OPS-prosjekt med delvis bompengefinansiering på ny E39 og delvis gjennom årlige statlige bevilgninger over statsbudsjettet.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 2

Stortinget vil be Regjeringen endre trasévalg og fremme nytt forslag til finansieringsplan for E39 Øysand-Thamshavn.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Stortinget samtykker i at:

1. Bompengeselskapet får rett til å kreve inn bompenger til delvis finansiering av E39 Øysand-Thamshavn. Vilåårene fremgår av St.prp. nr. 83 (2000-2001) og Innst. S. nr. 298 (2000-2001).
2. Vegdirektoratet får fullmakt til å inngå avtale med bompengeselskapet og fastsette nærmere regler for finansieringsordningen.
3. E39 blir gjennomført som et prøveprosjekt for OPS-ordningen.

Oslo, i samferdselskomiteen, den 5. juni 2001

Oddvard Nilsen
leder

Ola Røtvei
ordfører

May Britt Vihovde
sekretær