



STORTINGET

Innst. 270 S

(2017–2018)

Innstilling til Stortinget
fra transport- og kommunikasjonskomiteen

Prop. 41 S (2017–2018)

Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Gjennomføring av rv. 555 Sotrasambandet i Hordaland som OPS-prosjekt med delvis bompengefinansiering

Til Stortinget

Sammendrag

Samferdselsdepartementet legg i proposisjonen fram forslag om gjennomføring av prosjektet rv. 555 Sotrasambandet i Bergen og Fjell kommunar i Hordaland som OPS-prosjekt (offentleg-privatsamarbeid). Prosjektet omfattar bygging av 9,4 km firefelts veg frå kryss med fv. 562 ved Storavatnet til kryss med fv. 561 ved Kolltveit på Sotra. Prosjektet inkluderer ny firefelts bru med separat gang- og sykkelveg. Brua blir om lag 950 m lang. Også tre mindre bruer inngår i prosjektet.

Det er planlagt å bygge om lag 14 km gang- og sykkelveg, med 7,8 km som høgstandard løysing med skilje mellom syklande og gåande. Kollektivtrafikken vil gå saman med annan trafikk mellom Kolltveit og Bildøyna, på opprusta lokalveg mellom Bildøyna og Straume og på separat bussveg/kollektivfelt frå Straume til Valen. Det blir lagt til rette for kollektivfelt langs ny hovudveg i retning Bergen på delar av strekninga. Det er planlagt to nye kollektivterminalar. Prosjektet legg til rette for prioritering av kollektivtrafikken mellom terminalane.

I Meld. St. 33 (2016–2017) Nasjonal transportplan 2018–2025 er det lagt til grunn anleggsstart i første seksårsperiode (2018–2023) under føresetnad av at det blir

tilslutning til eit opplegg for delvis bompengefinansiert utbygging av prosjektet.

Dagens rv. 555 er ein tofelts veg med varierende standard. Transportsystemet er svært sårbart med dagens bru som einaste tilkomst til kommunane Fjell, Sund og Øygarden, Ågotnesbasen og Stureterminalen. Årsdøgntrafikk i 2017 er om lag 27 400 køyretøy. Det er store køproblem også for kollektivtrafikken. Eksisterande Sotrabru er smal og utan tilrettelegging for gåande og syklande. Det er miljøproblem for bustadene langs dagens riksveg. I perioden 2005–2016 var det i alt 143 ulykker med personskade på dagens veg.

Det er gjennomført ekstern kvalitetssikring (KS2) av prosjektet. KS2-konsulenten og Statens vegvesen er i stor grad samde om utbyggingskostnadene og føresetnadene for gjennomføringa av prosjektet.

Prosjektet har sidan ekstern kvalitetssikring av konseptvalg (KS1) i 2008 hatt ein vesentleg kostadsauke på ca. 70 pst. Dette kjem av omfangsaukar i prosjektet og naudsynte korleksjonar.

I tråd med tilrådinga frå Statens vegvesen er utbyggingskostnadene estimerte til om lag 9,5 mrd. 2016-kroner, gitt finansiering som eit «tradisjonelt» prosjekt. Rekna om til 2018-prisnivå er utbyggingskostnadene om lag 10,0 mrd. kroner.

Samfunnsøkonomisk netto nytte er rekna til om lag 2,1 mrd. kroner. Dette er lågare enn oppgitt i Meld. St. 33 (2016–2017), kor netto samfunnsøkonomisk nytte var anslått til 13,7 mrd. 2017-kroner. Dette skuldast m.a. at det i utrekninga no er lagt til grunn at prosjektet blir delvis bompengefinansiert.

Prosjektet er lokalpolitisk handsama i alle involverte kommunar og i Hordaland fylkeskommune. Hordaland fylkeskommune har vedteke ein garanti ved sjølvskuldnarkausjon for prosjektet på inntil 3 mrd. kroner.

Det er lagt opp til tovegs etterskotsinnkrevjing av bompengar både ved ny og eksisterande Sotrabru i ein 20-årsperiode. Det er føresett same bompenggebidrag som med 15-års bompengeperiode og tradisjonell gjennomføring.

For at prosjektet skal vere nedbetalt i løpet av 20 år etter trafikkopning, er det rekna ut at gjennomsnittleg inntekt per passering må vere på 40,50 kroner med dei føresetnadene som elles er lagde til grunn. Basert på dette er det førebels lagt til grunn følgjande takstar både på ny og eksisterande Sotrabru (i 2018-prisnivå):

- Takstgruppe 1 (lette køyretøy med tillaten totalvekt til og med 3 500 kg og køyretøy i køyretøygruppe M1): 50 kroner.
- Takstgruppe 2 (tunge køyretøy med tillaten totalvekt over 3 500 kg med unnatak av køyretøy i køyretøygruppe M1): 100 kroner.

Samferdselsdepartementet får fullmakt til å justere takstane slik at gjennomsnittstaksten blir som føresett i proposisjonen.

I kapittel 6 vert gjennomføringa av prosjektet som OPS-prosjekt omtala.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Øystein Langholm Hansen, Kirsti Leirtrø, Sverre Myrli og Ingalill Olsen, fra Høyre, Solveig Sundbø Abrahamsen, Jonny Finstad, Nils Aage Jegstad og lederen Helge Orten, fra Fremskrittspartiet, Tor André Johnsen, Morten Stordalen og Bengt Rune Strifeldt, fra Senterpartiet, Siv Mossleth og Ivar Odnnes, fra Sosialistisk Venstreparti, Arne Nævra, og fra Venstre, Jon Gunnes, har merket seg at dagens rv. 555 er en tofelts veg med varierende standard. Transportsystemet er svært sårbart, med dagens bru som eneste adkomst til kommunene Fjell, Sund og Øygarden med omfattende næringsliv innenfor olje- og gasssektoren. Med en årsdøgntrafikk på om lag 27 400 kjøretøy er det store køproblem også for kollektivtrafikken. I perioden 2005–2016 var det i alt 143 ulykker med personskade på dagens veg, hvorav 6 dødsulykker.

Videre har komiteen merket seg at rv. 555 Sotrasambandet har blitt omtalt i Meld St. 33 (2016–2017) og i Prop. 1 S (2017–2018), og at det i Nasjonal transportplan 2018–2029 er lagt til grunn anleggsstart i første seksårsperiode (2018–2023).

Komiteen viser til at prosjektet omfatter bygging av 9,4 km firefelts veg fra kryss med fv. 562 ved Storvatnet i Bergen til kryss med fv. 561 ved Kolltveit på Sotra. 4,6 km går i tunnel. Prosjektet inkluderer ny firefelts bru

med separat gang- og sykkelveg. Brua blir om lag 950 m lang. Også 3 mindre bru er inngår i prosjektet.

Komiteen merker seg at det er gjennomført ekstern kvalitetssikring (KS2) av prosjektet, og at prosjektet siden 2008 har hatt en vesentlig kostnadsvekst på ca. 70 pst., fra 5,6 mrd. kroner til 9,5 mrd. kroner. Dette skyldes omfangsøkning og korreksjoner.

Komiteen merker seg at saken har vært lokalpolitisk behandlet i kommunene Fjell, Sund, Øygarden, Askøy og Bergen samt Hordaland fylkeskommune som en prinsipp sak om delvis bompengefinansiering. Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune har vedtatt at detaljert takstopplegg vil det bli tatt stilling til når det nærmer seg åpning av veganlegget. De øvrige kommunene har vedtatt at det blir lagt opp til at nullutslippskjøretøy skal betale halvparten av ordinær takst for takstgruppe 1 i tråd med nasjonale retningslinjer. Komiteen merker seg videre at Statens vegvesen viser til at dersom innføring av halv takst for nullutslippskjøretøy ikke er tilstrekkelig for å opprettholde gjennomsnittstaksten, kan takstene for alle kjøretøy justeres opp.

Samferdselsdepartementet får ved Stortingets vedtak fullmakt til å justere takstene slik at gjennomsnittstaksten blir som forutsatt i denne proposisjonen. Forslag til justering av takstene ut fra dette forutsetter tilslutning fra fylkeskommunen som garantist. Ellers gjelder de til enhver tid gjeldende retningslinjer for bompengeprojekt.

Videre merker komiteen seg at Hordaland fylkeskommune har vedtatt å garantere ved selvskyldnerkautsjon for et maksimalt låneopptak for bompengeselskapet avgrenset opp til om lag 2,7 mrd. kroner med tillegg av 10 pst. av til enhver tid gjeldende hovedstol til dekning av eventuelle påløpte renter og kostnader. Den samlede lånegarantien blir 3 000 mill. kroner. Garantien blir gitt med pant i bompengeselskapets rett til å kreve inn bompenger.

Komiteen merker seg at Statens vegvesen har gjennomført utregninger og en vurdering av trafikken etter bygging av prosjektet og innføring av bompenggeinnkreving ut fra den regionale transportmodellen. Det er benyttet framskrivninger basert på trafikktegninger og tall fra reisevaneundersøkelser.

Videre merker komiteen seg at bompenggeopp- legget legger opp til etterskuddsinnkreving både ved ny og eksisterende Sotrabru. I NTP 2014–2023 blir det presisert at det bare unntaksvis bør åpnes for å kreve inn bompenger på sidenettet.

Komiteen viser til at trafikkvurderingene viser til at uten bompenggeinnkreving på både ny og eksisterende veg vil mesteparten av trafikken fremdeles gå på dagens veg.

Komiteen viser videre til at det er lokalpolitisk tilslutning til opplegget med bompengennekking også på dagens veg, og slutter seg til det foreslåtte opplegget.

Komiteen merker seg at regjeringa mener at OPS kan være en formålstjenlig organisering av utbygging, drift og vedlikehold av transportinfrastrukturen. Det innebærer at en privat kontraktspart (OPS-selskapet) får ansvar for hele porteføljen og får betalt for dette etter kontrakt med staten.

Videre merker komiteen seg at regjeringa ønsker å rendyrke OPS som en gjennomføringsstrategi. Regjeringa legger videre opp til at betaling knyttet til OPS-kontrakten skal skje gjennom tre element:

- Milepælsutbetaling (kapitaltilskudd) ved trafikkåpning
- Årlig utbetaling gjennom driftsperioden som betaling for at vegen er åpen og tilgjengelig
- Årlig utbetaling gjennom driftsperioden som betaling for driftsstandard.

Komiteen merker seg at det er lagt opp til at OPS-selskapet skal få ansvaret for å gjennomføre planlagte tiltak langs eksisterende rv. 555, og at disse tiltakene skal gjennomføres etter at ny rv. 555 er åpnet for trafikk.

Komiteen merker seg videre at det er utarbeidet et overslag for ventet betaling til OPS-selskapet i form av en finansiell modell. Modellen legger opp til valg av fast eller flytende rente eller en kombinasjon av disse. Dette blir avgjort som en del av innkjøpsprosessen.

Komiteen viser til at de statlige milepælsutbetalingene er estimert til 5,2–5,4 mrd. 2018-kroner, og at det legges opp til at disse midlene blir bevilget i årene 2020–2025. Regjeringa vil komme tilbake til dette i de årlige budsjettproposisjonene.

Videre viser komiteen til at andre forutsetninger som er lagt til grunn, er:

- Trafikkgrunnlag 24 680 (ÅDT)
- Ingen årlig trafikkvekst
- Lånerente på 5,5 pst. de første 10 år og deretter 6,5 pst.
- Årlig prisvekst på 2,5 pst.
- Årlige innkreivings- og driftskostnader 15,5 mill. kroner
- En bompengeperiode på 20 år.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, viser til Meld. St. 33 (2016–2017) Nasjonal transportplan (2018–2029), hvor prosjektet er omtalt og det er lagt til grunn anleggsstart i første seksårsperiode (2018–2023) – under forutsetning av lokal tilslutning til delvis bompengefinansiering.

Flertallet er generelt opptatt av at planlegging og bygging av veiprosjekter blir gjennomført raskt og kostnadseffektivt, og at flere aktuelle gjennomføringsstrate-

gier blir benyttet. Derfor er flertallet fornøyd med at Nye Veier AS er etablert, noe som viser at det er mulig å bygge veiene betydelig rimeligere ved å tenke nytt. At OPS er tatt i bruk som et supplement til tradisjonelle gjennomføringsstrategier, er flertallet overbevist om vil bidra til innovasjon og heve kompetansenivået i hele bransjen, samt legge til rette for økt fleksibilitet, kvalitet og effektivitet i gjennomføringen av prosjektene.

Flertallet viser til at tidligere gjennomførte OPS-prosjekter har vist gode resultater. Prosjektene blir gjennomført raskere, og det er en stor fordel at kontraktspart tar størsteparten av risikoen knyttet til utbyggingskostnader, tidspunkt for ferdigstilling, drift og vedlikeholdskostnader samt kostnader til finansiering.

Flertallet mener dette prosjektet organisert som OPS vil gi en stor og gunstig fordel med tilhørende forutsigbarhet også for regionen og lokale myndigheter, og er svært tilfreds med at prosjektet Sotrasambandet med dette nå blir gjennomført.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at arbeidet med nytt Sotrasamband startet allerede i 1999. Dagens Sotrabru ble åpnet i 1972 og var da bygget for fremtiden. Den har en kapasitet på 12 000 ÅDT. I dag er belastningen 28 000 ÅDT. Det betyr at det er betydelige utfordringer med trafikkavviklingen i rushtiden.

Disse medlemmer viser til at det fra mandag 16. april 2018 ble etablert noen nye tiltak langs rv. 555 for å få bedre trafikkflyt. Da ble sideveier stengt for påkjøring til rv. 555 slik at alle bilene føres ut én sidevei og hindrer snikkjøring og omkjøring. Dette har selvfølgelig gitt noen konsekvenser for andre, som ikke nødvendigvis benytter rv. 555 i dag. Videre viser disse medlemmer til at Fjell kommune bruker mye penger på å bedre trafikk situasjonen for de reisende. Kommunen oppfordrer også til mer bruk av kollektivtransport, men det er en utfordring når bussen står i den samme køen som bilistene.

Kapasiteten har nådd et bristepunkt, og mange stiller seg spørsmålet om hvordan de skal «overleve» i 7 år til, til ny Sotrabru står ferdig.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at regjeringen i budsjettbehandlingen i Stortinget i 2014 la frem forslag om at Sotrasambandet skulle være et OPS-prosjekt. Begrunnelsen for dette var at det skulle gå raskere å få gjennomført prosjektet. Byggestart ble varslet i 2015. Dette har slått helt feil. Reguleringsplanene for Sotrasambandet ble vedtatt tidlig i 2016 i Bergen og Fjell, som er planmyndighet, og bompengesøknadene ble vedtatt i berørte kommuner i februar/mars 2017.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at kommunene ble forespeilet en be-

handling av bompengesøknaden våren 2017. Det skjedde ikke. Det ble sagt at dette skyldtes uklarheter rundt KS2 og finansiering av OPS-prosjektet.

Disse medlemmer viser til regjeringens veileder for OPS-prosjekt, hvor det hevdes at veiprosjektene bør ha en størrelse på 3–6 mrd. kroner, og at det ved moderat risiko kan bli kostnader opp mot 8 mrd. kroner. Dette er et prosjekt til en svært høy kostnad, ca. 10 mrd. kroner, hvorav 7,3 mrd. kroner skal betales via bompenger. Det betyr at brukerne også betaler for drift og vedlikehold i 25 år. Det gjør at bompengebelastningen blir stor for mange bilistene. Dette prosjektet har i tillegg en svært høy risiko.

Disse medlemmer viser til at regjeringen legger frem tidenes bompengesøknad for Stortinget. I stortingsproposisjonen står det også at dette OPS-prosjektet fører til at bompengandelen blir høyere enn ved et ordinært veiprosjekt.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at OPS-prosjekter ikke er en fremtidsrettet og moderne måte å finansiere samferdselsprosjekter på. Disse medlemmer mener at privat lånefinansiering av veg er dårlig forvaltning av fellesskapets penger, og at privat finansiering av offentlige veganlegg gir større finanskostnader som til syvende og sist må betales av fellesskapet.

Disse medlemmer viser til at regjeringens omtale av rammeverk for OPS-prosjekt i Meld. St. 25 (2014–2015) og videre i Prop. 41 S (2017–2018) ikke endrer nok på de elementer som bidrar til å øke kostnadene i OPS-prosjekt.

Disse medlemmer viser til at ordningen med milepælsutbetaling, sammenlignet med tradisjonelt OPS-prosjekt ikke endrer på det faktum at regjeringens forslag til OPS-prosjekt fremdeles betyr privat lånefinansiering av offentlig veg.

Disse medlemmer viser til at eksisterende bompengeselskaper med offentlige garantier oppnår bedre betingelser i markedet enn det som er tilfellet for betingelsene i OPS-kontrakter.

Disse medlemmer er åpne for nye kontraktsformer for bygging og vedlikehold av veg mellom det offentlige og private aktører som gir mer veg for pengene. Disse medlemmer er positive til å se utbygging, drift og vedlikehold av veg i sammenheng. Samtidig vil disse medlemmer understreke viktigheten av å gjennomføre drift og vedlikehold på strekninger som naturlig henger sammen, uavhengig av hvilken type utbyggingskontrakt som benyttes. Slik kan samfunnet oppnå synergier og kostnadseffektivitet i drift av veg.

Disse medlemmer viser til at OPS-prosjekter også skal betales av fellesskapet. Men regningen kommer først etter at vegen står ferdig, og vil belaste stats-

budsjettene i mange år. Videre mener disse medlemmer at prosjektet er særdeles lite egnet som OPS-prosjekt.

Medlemene i komiteen fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener det er på høy tid å få realisert bygginga av rv. 555 Sotrasambandet. Strekninga har eit høgt trafikktal på ei tofelts bru, noko som gjev lange køar og dårleg trafikkavvikling kvar dag. Desse medlemmene er usamde i at ein legg opp til å nytte OPS som finansierings- og gjennomføringsform. Erfaringane med OPS er delte, og desse medlemmene meiner ei tradisjonell gjennomføringsform gjennom Statens vegvesen gjev større tryggleik for ei rask og føreseieleg gjennomføring prosjektet. Økonomisk er røynslene at OPS over tid er ei kostbar gjennomføringsform, då kontraktøren må leggje inn høgare marginalar for å dekkje omstende ein ikkje har oversikt over i starten av eit prosjekt. Dette vert forsterka i OPS-prosjekt, der tidshorisonten er lengre enn i eit reint utbyggingsprosjekt.

Slik departementet legg opp utbetalingane i proposisjonen ligg dei største utbetalingane i starten av perioden. Seinare skal ein betale for tilgjenge og standard. Desse medlemmene meiner ein vil ha betre kontroll over standard og tilgjenge etter at utbygginga er gjennomført om ein eig prosjektet sjølv, då ein kan endre driftsnivået etter behov i åra som kjem.

Medlemene i komiteen frå Arbeidarpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti syner òg til at få norske aktørar er så store at dei kan ta på seg ei så stor kontrakt som OPS-systemet legg opp til. Desse medlemmene meiner det vil vere svært uheldig for den norske entreprenørmarknaden om staten i framtida skal legge opp til kontraktstorleikar ein ikkje får konkurranse om. Dette kan òg bidra til at vegbygginga vert dyrare enn kva som er naudsynt.

Med denne bakgrunnen fremmar desse medlemmene følgjande forslag:

«Stortinget ber regjeringa gjennomføre prosjektet rv. 555 Sotrasambandet som eit ordinært vegbyggingsprosjekt i regi av Statens vegvesen. Dei økonomiske rammene for utbygging vert som framlagt i proposisjonen. Departementet må sørgje for tilstrekkeleg finansiering i dei komande statsbudsjetta, slik at framdrifta vert som føresett i proposisjonen.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti deler vurderingen av at det er behov for å få realisert rv. 555 Sotrasambandet. Dette medlem understreker imidlertid at reguleringsplanen, slik den ligger, bryter med målsettingene i Nasjonal transportplan om nullvekst i personbiltrafikken. Et Sotrasamband som foreslått i reguleringsplanen vil innebære at vegka-

pasiteten i området blir omtrent tredobla etter at ny firefeltsveg er bygd og dagens tofeltsbro er ferdig rehabilitert. Dette medlem understreker viktigheten av at Sotra må få køfri kollektivtransport. For at det skal skje, mener dette medlem at det må reguleres for gjennomgående kollektivtrasé fra oppstart av sambandet i tråd med overordnet mål om nullvekst i personbiltrafikken, samt legges til rette for skinnegående transport/bybane. Dette medlem viser til Sosialistisk Venstrepartis representanters merknader og forslag om dette da saken ble behandlet på lokalt nivå.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen gjennomføre rv. 555 Sotrasambandet med regulert kollektivfelt i begge retninger, samt tilrettelegge for skinnegående transport/bybane, og fremme saken på nytt for Stortinget med disse endringer så snart som mulig.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringa gjennomføre prosjektet rv. 555 Sotrasambandet som eit ordinært vegbyggingsprosjekt i regi av Statens vegvesen. Dei økonomiske rammene for utbygging vert som framlagt i proposisjonen. Departementet må sørge for tilstrekkeleg finansiering i dei komande statsbudsjetta, slik at framdrifta vert som føreset i proposisjonen.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen gjennomføre rv. 555 Sotrasambandet med regulert kollektivfelt i begge retninger, samt tilrettelegge for skinnegående transport/bybane, og fremme saken på nytt for Stortinget med disse endringer så snart som mulig.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding I og IV fremmes av medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre.

Komiteens tilråding II og III fremmes av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Venstre.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

Stortinget samtykker i at Samferdselsdepartementet kan inngå ein OPS-kontrakt for prosjektet rv. 555 Sotrasambandet og gjennomføre arbeid knytt til prosjektet i regi av Statens vegvesen, men slik at dei samla statlege pliktene ikkje overskrider ei ramme på 10,5 mrd. kroner, innanfor ei øvre ramme for investeringar og drift av prosjektet på 17 mrd. kroner. Samferdselsdepartementet får fullmakt til å prisjustere rammene i seinare år.

II

Stortinget samtykker i at bompengeselskapet får løyve til å ta opp lån og krevje inn bompengar til delvis bompengefinansiering av rv. 555 Sotrasambandet i Hordaland. Vilråa går fram av Prop. 41 S (2017–2018).

III

Samferdselsdepartementet får fullmakt til å inngå avtale med bompengeselskapet og fastsetje nærare reglar for finansieringsordninga.

IV

Rv. 555 Sotrasambandet i Hordaland blir gjennomført som OPS-prosjekt.

Oslo, i transport- og kommunikasjonskomiteen, den 8. mai 2018

Helge Orten

leder

Kirsti Leirtrø

ordfører

