



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

St.prp. nr. 83

(2000-2001)

**Om Ev 39 Øysand-Thamshamn
gjennomført som OPS-prøveprosjekt
ved delvis bompengefinansiering**

*Tilråding fra Samferdselsdepartementet av 11. mai 2001,
godkjent i statsråd samme dag.*

1 Innledning

Offentlig Privat Samarbeid (OPS) er omtalt i St.meld. nr. 46 (1999-2000) *Nasjonal transportplan 2002-2011* s. 128-133 hvor Samferdselsdepartementet anbefaler at det gjennomføres to prøveprosjekter. Ev 39 Øysand-Thamshamn ble anbefalt som et av prøveprosjektene. Ved behandlingen av Nasjonal transportplan, jf. Innst. S. nr. 119 (2000-2001) har et flertall i komiteen bedt om at også Ev 39 Handeland-Feda i Vest-Agder gjennomføres som OPS-prosjekt. I denne proposisjonen blir det gjort framlegg om gjennomføring av Ev 39 Øysand-Thamshamn som OPS-prosjekt. OPS-prosjektet omfatter utbygging av Ev 39 Øysand-Thamshamn, mens drifts og vedlikeholdsfasen foreslås å omfatte en noe lengre strekning; Ev 39 Klett-Bårdshaug. Det foreslås krevd inn bompenger til delvis finansiering av utbyggingen. Kap. 2-4 omfatter Ev 39 Øysand-Thamshamn som bompengeprojekt, mens kap. 5 omhandler OPS-organiseringen og gjennomføringen. I og med at dette er det første prøveprosjektet i Norge, vil en del generelle sider ved OPS-modellen bli omtalt i kap. 5. Ev 39 Øysand-Thamshamn er omtalt i St.meld. nr. 46 (1999-2000) *Nasjonal transportplan 2002-2011* s. 244.

2 Omtale av prosjektet

2.1 Bakgrunn og mål

Ev 39 Kyststamvegen er hovedferdselsåre mellom sør-vestre 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 Ev 39 Øysand-Thamshamn går gjennom tettstedene Buvika, Børsla og Viggja og har mer eller mindre sammenhengende randbebyggelse. Strekningen har funksjon som både fjernveg og lokalveg. Ca. 480 personer langs strekningen har en utendørs støybelastning over den aksepterte grensen på 55 dBA som legges til grunn ved planlegging etter plan- og bygningsloven. Det er over 400 kryss og avkjørsler med mangelfull utforming. Ca. 67 pst. av strekningen på 24,3 km er skiltet med redusert fartsgrense (50-60 km/t).

Ev 39 Øysand-Thamshamn har i hovedsak lav og ujevn standard med krappe kurver, dårlige siktforhold og få forbikjøringsmuligheter. Strekningen er stedvis ulykkesbelastet, med til dels alvorlige ulykker konsentrert til tettstedene og til områder med dårlig kurvatur og sikt. På strekningen Øysand-Thamshamn har 4 personer blitt drept og 84 personer har blitt skadd i trafikken i perioden 1996-1999.

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

2.2 Omtale av prosjektet og tekniske data

Den nye traséen for Ev 39 Øysand-Thamshamn har en lengde på 21,9 km, hvorav ca. 46 pst. er tunnel.

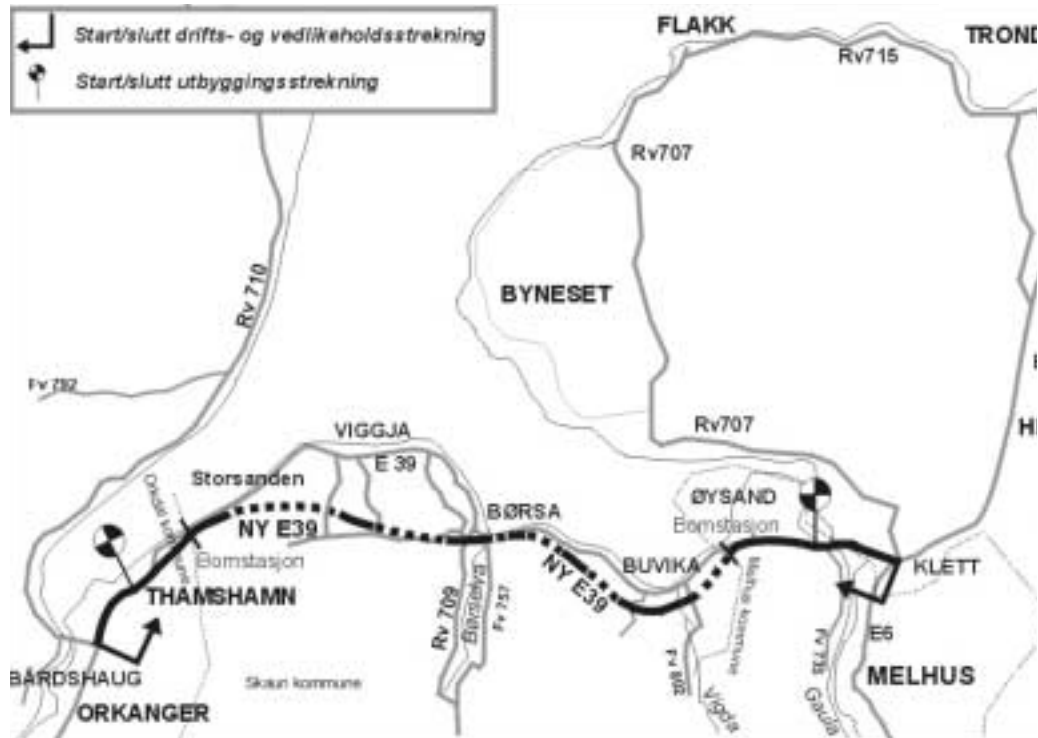
Prosjektet starter på dagens Ev 39 like vest for elva Gaula i Melhus kommune. Vegen følger i hovedtrekk dagens trasé over Øysand før den ved grensen til Skaun kommune går inn i en 1 100 m lang tunnel til Buvika. Gjennom Buvika går vegen gjennom landbruksområder, med miljøtunnel på ca. 170 m forbi Buvik kirke.

Fra Buvika går vegen gjennom tre tunneler på hhv. 1 700 m, 940 m og 220 m, med korte dagsoner mellom, før den fortsetter over landbruksområder gjennom Børsla til ny tunnel mot Viggja. Denne tunnelen er 2 760 m lang og ender ut i en kort dagsone i Viggja før vegen går inn i en 3 300 m lang tunnel til Storsanden. Herfra går vegen i dagsone parallelt med eksisterende veg før den kobles sammen med dagens Ev 39 ved Thamshamn. De siste 2,2 km av strekningen ligger i Orkdal kommune.

Vegen vil i hovedsak bli bygd med to felt. I henhold til vegnormalene vil det bli lagt inn strekninger med tre felt for å gi nødvendige forbikjøringsmuligheter. Vegen er avkjørselsfri og det er planlagt fire planskilte kryss for å

koble lokalvegssystemet til den nye vegen. Tunnelene bygges med 2 felt i et løp med en tunnelbredde på 9,5 m.

Det kan være mulig med kontraktsinngåelse i løpet av 2002 med påfølgende byggestart 2002/2003, og ferdigstillelse av prosjektet i 2005-2006, jf. kap. 5.7.



Figur 2.1

2.3 Planstatus

Konsekvensutredningen for prosjektet ble godkjent høsten 1998. Orkdal og Melhus kommuner vedtok kommunedelplan for prosjektet samme høst, mens Miljøverndepartementet januar 2000 på bakgrunn av innsigelse avgjorde hvilken trasé som skulle legges til grunn for videre planlegging i Skaun kommune.

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

2.4 Trafikkprognoser

Ev 39 Klett-Bårdshaug hadde en ÅDT varierende mellom 7 900 og 5 600 i 2000. Transportøkonomisk institutt (TØI) utarbeidet trafikkprognoser til bruk i Nasjonal transportplan 2002-2011. I henhold til disse er prognosene for Sør-Trøndelag beregnet til 1,8 pst. trafikkøkning pr. år frem til 2012 og deretter 1,5 pst. pr. år. Til sammenligning har trafikkøkningen på denne delen av Ev 39 i de siste 8 årene i gjennomsnitt vært 2,5 pst. pr. år.

2.5 Kostnader

I St.meld. nr. 46 (1999-2000) er prosjektet omtalt med et kostnadsoverslag på 1 000 mill. 2000-kr der usikkerheten er +/- 25 pst. Utbyggingskostnadene for prosjektet er nå beregnet til 1 260 mill. 2001-kr med en usikkerhet på +/- 10 pst. Kostnadene er basert på en tradisjonell gjennomføringsmodell med byggherrestyrte, hel- og delentrepriser og omfatter byggherrekostnader i tillegg til rene anleggskostnader.

Kostnadsøkningen fra St.meld. nr. 46 (1999-2000) skyldes en mer detaljert kunnskap om prosjektet i tillegg til at det tidligere ikke var regnet inn forbikjøringsstrekninger med tre felt. Videre er tunnelprofilen økt fra 9 m til 9,5 m. Det er lagt inn miljøtiltak langs eksisterende Ev 39 og etablering av kollektivterminaler i to av sammenkoblingene mellom lokalvegnettet og ny Ev 39.

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

2.6 Regionale virkninger

Kommunene Trondheim, Melhus, Skaun, Orkdal, Agdenes, Meldal, Hemne, Snillfjord, Hitra, Frøya og Ørland har over 200 000 innbyggere, et næringsliv med omlag 10 000 bedrifter (SSB 1996), og et jord- og skogbruk med ca. 2 500 gårdsbruk. I områdene sørvest for Trondheim er Ev 39 Øysand-Thamshamn en viktig vegstrekning. Næringsstrukturen langs denne strekningen kjenne-tegnes av virksomheter med stort transportbehov, bl.a. som følge av sentrale funksjoner i landsdelsenteret Trondheim og en betydelig aktivitet innen industri (Orkanger), olje/gass (Tjeldbergodden), fiskeoppdrett (Hitra/Frøya), landbruk mv. Deler av næringsvirksomheten i området blir stadig mer internasjonal med økt behov for tilgang til storflyplass. Strekningen Øysand-Thamshamn må passeres for å komme til Trondheim lufthavn Værnes fra områdene vest og sørvest for Orkanger.

Den nye vegen korter inn kjørelengden med 2,4 km. Forutsatt en farts-grense på 80 km/t vil reisetiden på strekningen Øysand-Thamshamn reduse-res 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 til-gjengeligheten til arbeidskraft og kompetanse øker for næringslivet i regio-nen.

Prosjektet vil også være positivt for trafikken mellom Trondheimsregio-nen og Kristiansund/Molde/Ålesund.

2.7 Miljøvirkninger

Den nye vegen skjærer daldragene over på tvers. I Buvika og Børsea medfører prosjektet betydelige inngrep på arealer som er godt egnet til kornproduksjon. Vegen berører ikke områder som er vernet eller foreslått vernet etter naturvernloven. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag fremmet innsigelse mot trasevalget som ble vedtatt i forbindelse med kommunedelplan for Skaun kommune (ytre alternativ). Videre ble det varslet innsigelse fra Fylkeslandbruksstyret dersom et av de indre alternativene ble valgt. Miljøverndepartementet tok i januar 2000 innsigelsen til fylkesmannen til følge, og tilrådte et indre alternativ. Miljøverndepartementet har lagt vekt på at skadevirkningene for landskap, jordbruk og kirkeområdet i Buvika må avbøtes så langt som mulig. Avbøtende tiltak som er innarbeidet er utslaking av skrån timer, planskilt kryssing av bekkedaler med grøntstruktur samt miljøtunnel ved Buvik kirke. Slike tiltak er også innarbeidet for dagsonen i Børsea.

Langs ny Ev 39 Øysand-Thamshamn får ingen boliger eller institusjoner et støynivå som overstiger fastsatte grenseverdier. (Disse er fastsatt i medhold av rundskriv T-8/79 fra Miljøverndepartementet.) Langs eksisterende Ev 39 blir støy- og støvforurensningen betydelig redusert når ny Ev 39 åpnes for trafikk.

2.8 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Prosjektet reduserer ulykkeskostnadene med 400 mill. kr, tidskostnadene med 600 mill. kr og bedriftsøkonomiske kostnader for næringslivet med ca. 250 mill. kr.

Med utbyggingskostnader på 1 260 mill. kr er prosjektet ikke samfunnsøkonomisk lønnsomt. Den samfunnsøkonomiske netto nytten er -180 mill. kr, 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. De negative miljøkonsekvensene av prosjektet er håndtert i planprosessen, jf. kap. 2.7. Det vises ellers til nærmere omtale av virkninger av prosjektet i kap. 2.6.

2.9 Nedklassifisering av riksveg

Etter åpning av ny veg vil eksisterende Ev 39 bli foreslått nedklassifisert til fylkesveg med funksjon som lokalveg og gang-/sykkelveg. Tiltakene på eksisterende veg vil gå ut på å tilpasse vegarealet til ny bruk med bl.a. innsnevring i kjørebanelen og bygging av gang-/sykkelveg på en strekning der dette mangler.

3 Finansiering og bompengoordning

Ev 39 Øysand-Thamshamn ble lokalt behandlet som tradisjonelt bompengeprojekt i 1999. I bompengeutredningen var utbyggingskostnadene for prosjektet satt til 1 100 mill. 2000-kr, og fordelingen mellom statlige bevilgninger og bompenger 40/60. Under de gitte forutsetningene ga dette ca. 13 år innkrevningstid. Med unntak av strekningen i Skaun kommune, hvor det forelå innsigelse, hadde prosjektet godkjente kommunedelplaner da bompengesaken ble behandlet lokalt. De lokale vedtakene refereres under kap. 4.

3.1 Bomplassering og innkrevingsystem

De lokale vedtakene forutsetter to bomsnitt både på ny og gammel veg plassert i Øysand og Thamshamn (jf. fig. 2.1). Det er forutsatt døgkontinuerlig innkreving i begge retninger. Det kan i utgangspunktet være uheldig med to bomsnitt på strekningen. Alternativ løsning er ett bomsnitt med omtrent doble takster. To bomsnitt vil imidlertid være mer rettferdig for lokalbefolkningen, i og med at en del av trafikken kun kjører en del av strekningen. Bomsnittet ved Øysand er forutsatt plassert slik at lokaltrafikk til/fra Øysand i retning østover ikke blir berørt.

Det er forutsatt parallellinnkreving på eksisterende Ev 39 og etter-skuddsinnkreving på både eksisterende og ny Ev 39.

Det er lagt opp til et elektronisk innkrevingsystem etter tilsvarende opplegg som i Trondheim. Det er planlagt at alle stasjonene skal være helautomatiske og ubetjente, med elektronisk registrering i abonnementsfeltet og mynt-/kortautomat i manuelt felt. Innkrevingsopplegget vil bli tilpasset Autopass-systemet.

Innkrevingen vil kunne starte opp sommeren 2002.

3.2 Takster

Kommunene Skaun, Orkdal, Meldal, Agdenes, Snillfjord og Melhus fattet like lydende vedtak vedrørende takst og rabattordning i tråd med takstretningslinjene. Dette gir følgende takster:

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

Det forutsettes rabattordninger i henhold til retningslinjer for bompengeprojekter. Avhengig av prisutviklingen vil takstene kunne justeres ved åpning av bompengennkrevingen.

3.3 Bompengeinntekter

ÅDT i de to bomsnittene var i 2000 hhv. 7 900 ved Øysand og 5 600 ved Thamshamn, dvs. til sammen 13 500 kjøretøypasseringer pr. døgn.

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. For perioden frem til 2012 er det lagt til grunn en trafikkvekst som er noe lavere enn de prognoser som ble utarbeidet i forbindelse med Nasjonal transportplan, jf. kap. 2.4. Fra 2013 er trafikkveksten lik disse prognosene. Trafikkveksten som er lagt til grunn er også lavere enn den faktiske trafikkveksten på Ev 39 de siste 8 årene, jf. kap 2.4. Man regner ikke med trafikkavvisning av betydning.

Forutsetninger som ligger til grunn for beregning av netto bompengeinntekt:

- bompengerperiode 15 år
- totalt ca. 13 900 kjøretøy i døgnet gjennom bomsnittene det første hele året etter innkrevingsstart (2003)
- 1,5 pst. årlig trafikkvekst for hele bompengerperioden
- årlig innkrevingskostnad på 5 mill. kr
- gjennomsnittlig bompengeinntekt pr. kjøretøy på 12 kr
- årlig prisstigning på 2 pst.

Med de forutsetninger som her er lagt til grunn vil bompengeinntektene i det første hele året etter innkrevingsstart bli på ca. 60,5 mill. kr.

Totalt innkrevde bompenger vil bli på om lag 1 015 mill. kr. Av dette vil om lag 80 mill. kr gå til å dekke innkrevingskostnader og netto bompengeinntekter vil med dette utgjøre 935 mill. kr.

3.4 Bompengenes bidrag til prosjektet

Hvis dette prosjektet skulle vært gjennomført som vanlig bompengerprosjekt ville bompengeselskapet tatt opp lån til finansiering av utbyggingen. Bompengerinntektene ville da dekket renter og avdrag på lån og innkrevingskostnader.

En bompengerinntekt som angitt i kap. 3.3 vil kunne nedbetale et lån som vil kunne dekke ca. 50 pst. av utbyggingskostnadene på 1 260 mill. kr. Prosentandelen ville variere med når i utbyggingsperioden de statlige midlene ville kommet. Hvis statlige midler hadde blitt investert parallelt med bompengelån i byggeperioden, ville bompengerandelen blitt på ca. 53 pst. Hvis de statlige midlene derimot hadde kommet i siste del av byggeperioden, hadde bompengerandelen 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.

Dersom trafikken blir lavere enn forutsetningene, vil takstene kunne økes med opp til 20 pst. og/eller bompengerperioden forlenges med opp til 5 år for at bompengeselskapet skal kunne innfri sine forpliktelser med hensyn til bompengerbidraget. Dersom veksten blir høyere enn forventet kan bompengerinnkrevningen avsluttes så snart det forutsatte bompengerbidraget er nådd. Denne modellen for justering bygger langt på veg på de samme prinsippene som gjelder i øvrige bompengerprosjekt, men det vil ikke være relevant å legge en del av risikoen for kostnadsoverskridelser over på bompengeselskapet.

3.5 Bompengeselskap

Bompengeselskapet Ev 39 Øysand-Thamshamn AS ble stiftet den 17.12.1999. Aksjekapitalen på 100 000 kr er fordelt likt mellom de fire kommunene Skaun, Orkdal, Meldal og Agdenes.

Det er forutsatt at bompengene skal dekke etablering av bomstasjoner, grunnverv, arkeologiske utgravninger og Vegvesenets øvrige kostnader knyttet til prosjektet, og at bompengeselskapet tar opp lån før innkrevningen starter til disse formål på tilsammen inntil 80 mill. 2000-kr.

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 bompengeperioden varer.

4 Lokal og regional behandling

En utredning om delvis bompengefinansiering av ny Ev 39 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.

Skaun, Orkdal, Melhus, Meldal, Agdenes og Snillfjord kommuner fattet følgende likelydende vedtak:

« kommune søker om at strekningen Øysand-Thamshamn utbygges med delvis bompengefinansiering. Fordelingen må være 40 pst. stat og 60 pst. bompenger. Når det gjelder de foreslåtte alternative bomsnitt og nedbetalingstid, vil kommunen tilrå alternativ B i Vegsjefens notat av april 1999 som innebærer:

- To bomsnitt - ett ved Øysand og ett ved Thamshamn.
- Bompengeinnkrevningen skjer ved anleggsstart med en nedbetalingstid på ca. 13 år.
- Manuell takst; liten bil kr 15 pr. passering, stor bil kr 30 pr. passering.
- Rabatter i flg. takstretningslinjene 30-50 pst.»

I vedtaket fra Melhus kommune, som får det ene bomsnittet i sin kommune, er det en forutsetning om at bomsnittet plasseres slik at trafikk til/fra Øysand i retning østover ikke berøres.

Sør-Trøndelag fylkesting fattet følgende vedtak 16.12.1999:

«Sør-Trøndelag fylkeskommune anser at nyanlegg, innkorting og utbedringer av Ev 39 på strekningen Øysand-Thamshamn er samfunnsøkonomisk lønnsomt og oppveier for de økte transportkostnader som en bomveiavgift vil medføre. Sør-Trøndelag fylkeskommune tilrår derfor at veien kan delfinansieres med bompenger.

- Dette prosjektet må ses i sammenheng med prosjektene i Trondheim og Hitra/Frøya, slik at bilister som passerer to eller flere betalingspunkter ikke utsettes for en urimelig høy belastning. Det forutsettes at det velges samme innkrevningssystem som i Trondheimsringen og motorvei Øst.
- Innkrevningen av bompenger opphører så snart prosjektet er nedbetalt.
- Fordelingen bør være 40 pst. stat og 60 pst. bompenger.
- Bompengeinnkreving fra anleggstart med nedbetalingstid på ca. 13 år.
- Bomsnitt på Øysand og Thamshamn (alt. B i vegsjefens notat).
- Døgnkontinuerlig innkreving både på ny og gammel veg.
- Takster: 15 kr for liten bil, 30 kr for stor bil.
- Rabatter i følge takstretningslinjene 30-50 pst.
- Forventet oppstart 2002/2003.

Sør-Trøndelag fylkeskommune stiller seg positiv til å stille garanti i forbindelse med nødvendig låneopptak for utbygging av ny E 39

Øysand-Thamshamn under forutsetning av at betinget refusjon benyttes. Endelig behandling av garantispørsmålet vil skje i forbindelse med behandling av en eventuell bompengesøknad.»

Følgende vedtak vedrørende OPS ble fattet som del av høringsuttalelsen til Nasjonal transportplan (fylkestingssak 114/99) i samme møte:

«Nye modeller som kan gi forsert utbygging av viktige infrastrukturprosjekter bør utprøves. Det bør være naturlig at et OPS (Offentlig Privat Samarbeids)-prosjekt også blir utprøvd i Sør-Trøndelag.»

Bompengeselskapets låneopptak vil være svært begrenset i dette OPS-prosjektet i forhold til i et tradisjonelt bompengeprosjekt. Det er i St. meld. nr. 46 (1999-2000) ikke foreslått bevilgninger til Ev 39 Øysand-Thamshamn før i perioden 2006-2011. Bompengeselskapet må derfor ta opp et lån på 80 mill. kr til grunnverv, prosjektkostnader og etablering av innkrevingssteder. Lånebeløpet tilsvarer netto bompengeinntekt etter ca. 1,5 år med innkreving. Dette forholdet medfører at bompengeselskapet vil få gode lånebetingelser uten at det stilles fylkeskommunal garanti for lånebeløpet, og behovet for slik garanti anses ikke å være til stede.

Sør-Trøndelag fylkeskommune har klargjort at vedtaket 16.12.1999 er å forstå slik at fylkeskommunen er enig i at vegen delfinansieres med bompenger med de forutsetninger som er gjort i strekpunktene i vedtaket. Da fylkeskommunen ikke skal stille garanti i forbindelse med låneopptak vil det ikke være nødvendig å behandle bompengesaken på nytt, og fylkeskommunen anser behandlingen av saken som tilstrekkelig for videre behandling i Stortinget.

Det vises ellers til departementets vurderinger i kap. 6.

5 Prøveprosjekt etter en OPS-modell

5.1 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 kontraktsbasert modell for inntektssiden der Statens vegvesen inngår en kontrakt med prosjektselskapet, jf. St.meld. nr. 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002-2011. 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 bompengeinntekter 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 kontraktsperioden. En kontraktsbasert inntektsmodell innebærer at risikoen for trafikkinntektene ikke overføres til prosjektselskapet.

Departementet vil videre i dette kapitlet gi en mer konkret vurdering av OPS-modellen. Dette omfatter både generelle spørsmål knyttet til ordningen, og problemstillinger knyttet konkret til prøveprosjektet som foreslås i denne proposisjonen.

Evaluering av prøveprosjektene 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 anskaffelsesprosedyre, samt underveis i kontraktsperioden. Departementet vil komme tilbake til en helhetlig evaluering av OPS-ordningen, der bl.a. distriktsmessige konsekvenser og prioritering av vegprosjekter vil inngå.

5.2 Kostnadseffektivitet og risikofordeling

Erfaringer fra andre land viser at det er oppnådd effektiviserings- og kostnadsgevinster ved å benytte OPS-modeller i infrastrukturprosjekter. Det er imidlertid betydelige variasjoner i erfaringene fra de ulike landene, og erfaringene fra utlandet kan ikke overføres direkte til norske forhold.

En del av de oppnådde gevinstene kan tilskrives lavere gjennomføringskostnader. Dels kommer dette av at hele ansvaret for gjennomføringen overlates til prosjektselskapet, noe som erfaringsmessig utløser teknisk og kom-

mersiell innovasjon og sterkt fokus på de totale kostnadene gjennom konkurransen om oppdraget. Videre vil det trolig være gevinster ved at utbygging, drift og vedlikehold i større grad kan sees i sammenheng. Dels kommer gevinstene fra større fleksibilitet og kortere byggetid fordi selskapet selv kan bestemme kostnadsoptimal byggetid. 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. Investeringskostnadene ved gjennomføring etter en tradisjonell modell med byggherrestyrte hel- og delentrepriser er i dette prosjektet beregnet til 1 260 mill. kr og de årlige drifts- og vedlikeholdskostnader er beregnet til 16 mill. kr. Ved denne gjennomføringsmodellen bærer staten risikoen for kostnadsoverskridelser som følge av mengdeøkning, prosjekteringsrisiko m.m. I OPS-modeller er dette oftest den private aktørens ansvar og inngår dermed i prisen som betales til selskapet.

En del av gevinstene ved OPS-modeller tilskrives kostnadseffektiv fordeling av risiko. Risikoen bør plasseres hos den part som mest effektivt kan styre og dermed prise de ulike risikoelementer. For Ev 39 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. Større ansvar for gjennomføringen og større finansiell handlefrihet (fastsatt i OPS-kontrakten), vil endre insentivstrukturen for den private aktøren i forhold til tradisjonell gjennomføring og bør lede til sterkt fokus på risikostyring og reduksjon av sannsynligheten for uheldige utfall.

Hvis derimot prosjektselskapet må påta seg risiko for forhold som det ikke i tilstrekkelig grad kan påvirke utfallet av, vil både eiere og långiverne kreve en ekstraordinær risikopremie som det offentlige må dekke via den årlige godtgjørelsen i OPS-modellen.

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.

5.3 Betalingsvederlag og insentivordninger

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

Tradisjonelt vil betalingen knyttes opp mot enhetspriser, mengder og innsatsfaktorer, mens den i OPS-modellen retter seg mot at veganlegget gjennom hele kontraktsperioden leveres med de funksjoner og kvaliteter som er avtalt.

For Ev 39 vil prosjektselskapets kompensasjon være et årlig avtalefestet basisbeløp som utbetales fra vegen blir åpnet og gjennom hele avtaleperioden, jf. nærmere omtale av betalingsprofiler i kap. 5.6. Det er størrelsen på dette årlige basisbeløpet som det først og fremst skal konkurreres om.

I betalingsordningen vil det bli bygget inn insentiver i form av bonus- og sanksjonsordninger i forhold til basisbeløpet. Disse insentivordningene skal sikre at vegen leveres etter avtalt standard, er åpen og tilfredsstillende konkrete

funksjonskrav for fremkommelighet, sikkerhet, miljø og estetikk gjennom hele avtaleperioden. Betalingsordningen skal også sikre at vegen holder en tilfredsstillende standard ved overlevering til staten ved avtaleperiodens slutt. Generelt sett skal betalingsmekanismen ha insentiver som øker den samfunnsmessige resultateffektiviteten i vegprosjektet.

Det legges for dette prosjektet opp til at basisbeløpet kan endres ut fra følgende prinsipper:

- redusert betaling dersom vegen ikke er åpen og tilgjengelig for trafikantene som forutsatt
- redusert betaling dersom viktige funksjonskrav som påvirker sikkerhet, fremkommelighet, miljø og estetikk ikke er oppfylt
- en betaling for økt tungtrafikkandel som fører til økt slitasje

Videre vurderes en begrenset bonusordning hvis vegen oppnår en bedre sikkerhet enn andre sammenlignbare veger. Dette for å oppmuntre selskapet til å satse på egne sikkerhetstiltak. Betalingsordningen må i kontrakten være entydig definert og bygge på faktorer som prosjektselskapet kan kontrollere og påvirke. Samtidig må Vegvesenet effektivt kunne måle, overvåke og kontrollere de ulike faktorene gjennom hele driftsperioden. Disse faktorene vil bli bearbeidet i det videre arbeidet frem til anskaffelsesprosessen.

5.4 Spesifikasjoner og tekniske løsninger

En mulig gevinst ved OPS-ordningen er knyttet til at overføring av ansvar og risiko til private gir mulighet for å påvirke tekniske løsninger. En forutsetning for å kunne utløse utvikling av nye tekniske løsninger og utnytte erfaring i prosjektselskapet er at spesifikasjonene så langt som mulig er basert på funksjonskrav. Det vil bli lagt opp til frihet i valg av løsninger innen rammen av plan- og bygningslovens muligheter i forhold til vedtatt reguleringsplan og innen rammen av lover og forskrifter, etablerte europeiske og nasjonale standarder og beregningsmetoder. Vegnormalene vil bli gjort gjeldende så langt disse sikrer funksjonskrav. Statens vegvesen vil som fagmyndighet i tillegg spesifisere enkelte tekniske krav for å sikre kvaliteten.

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.

5.5 OPS-finansiering

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 Ev 39 med om lag 3 år i forhold til en tradisjonell gjennomføring som er lagt til grunn i Nasjonal transportplan.

Det vil være prosjektselskapets ansvar å skaffe konkurransedyktig finansiering. Gjeldsgrad og finansieringskostnadene i OPS-prosjektselskaper er i

hovedsak basert på sikkerheten i kontantstrømmen som reguleres gjennom kontrakten som inngås med staten. Ettersom staten er en sikker betaler, vil risikoen långiver vurderer først og fremst være knyttet til selskapets evne til å levere det som det har forpliktet seg til etter sin egen kalkyle. Renten avhenger av hvordan långiver vurderer risikoen. Overføring av risiko som ikke selskapet i særlig grad kan påvirke, vil føre til økt rente og dermed økte finansieringskostnader. Også av hensyn til finansieringskostnadene vil det derfor være viktig med riktig risikofordeling mellom stat og selskap.

Finansieringskostnadene i bompengeselskap som låner med sikkerhet i bompengainntekter og ofte med fylkeskommunale garantier varierer en del fra prosjekt til prosjekt. Til sammenligning antas den gjennomsnittlige rente som et vinnende OPS-selskap kan oppnå, å ligge noe over hva et bomselskap kan oppnå. Sterk fokus på kostnadsstyring og optimal risikofordeling vil imidlertid også her gi viktige bidrag til å holde de samlede kostnadene for staten nede.

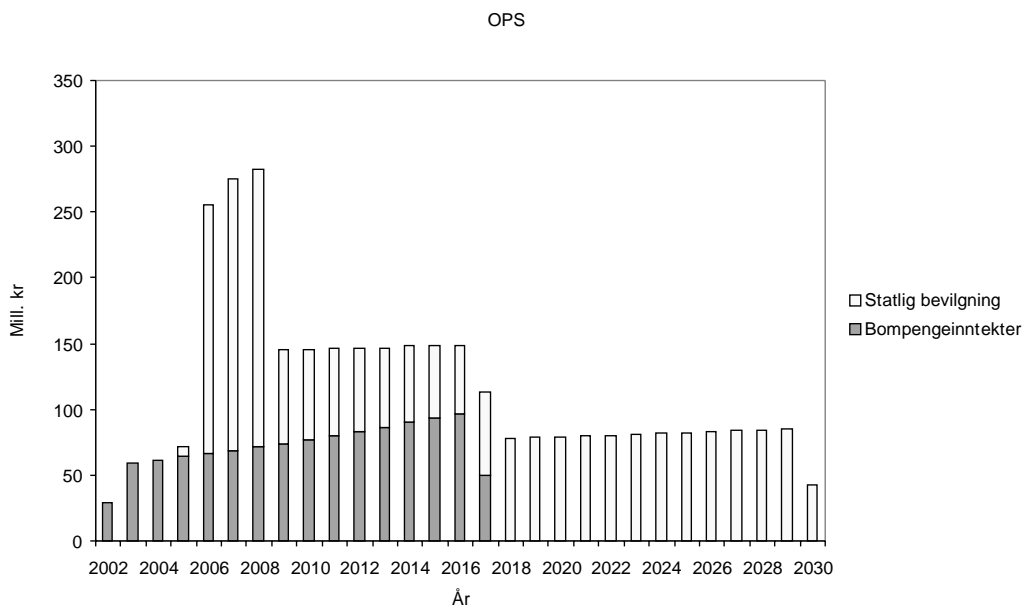
5.6 Alternative betalingsprofiler for Ev 39

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 som nevnt tidligere bli dekket delvis gjennom bompengainntekter og delvis gjennom årlige statlige bevilgninger over statsbudsjettet i bompengeperioden. Bompengeselskapet vil på vanlig måte stille midler til rådighet for Statens vegvesen, som så betaler OPS-selskapet vederlag i henhold til kontrakt. Det er det samlede vederlaget som er kontraktsfestet, slik at de årlige statlige bevilgningene vil bli justert i takt med endring i bompengainntektene. Etter bompengeperiodens slutt vil de årlige vederlag kun omfatte statlige bevilgninger.

Det er flere hensyn som må veies mot hverandre når avtaleperiodens lengde skal vurderes. For å kunne ta ut gevinsten ved lavere levetidskostnader må prosjektselskapet ha mulighet til å optimere forholdet mellom drifts- og vedlikeholdskostnader og utbyggingskostnader og ha et langsiktig perspektiv på vegprosjektet. I vegprosjekter vil også feil og svakheter først kunne vise seg etter lang tid, noe som tilsier en lang driftsperiode som gir sanksjonsmuligheter i form av reduserte betalinger dersom veganlegget over tid ikke tilfredsstiller de krav som er satt. En lang avtaleperiode gir prosjektselskapet mulighet for en lang nedbetalingstid på lånene, som også gir føringer for størrelsen på de årlige utbetalinger fra staten. Den generelle usikkerheten som vil gjelde for så langsiktige kontrakter for alle parter, kan likevel tale for at driftstiden settes noe lavere i den endelige kontrakten, men innenfor en ramme på 20-25 år.

Det kan tenkes ulike profiler på statens tilbakebetalinger, alt fra en jevn årlig tilbakebetaling, til en profil der en vesentlig del av investeringskostnadene betales tilbake de første årene etter ferdigstilling av prosjektet. Samferdselsdepartementet foreslår en profil der en del av investeringskostnadene betales tilbake de første årene etter ferdigstilling av prosjektet.

Figur 5.1 illustrerer denne betalingsprofilen.



Figur 5.1

Denne profilen består av en delbetaling av om lag en tredjedel av investeringskostnadene utbetalt de første tre årene etter ferdigstillelse av prosjektet, finansiert med statlig tilskudd. Bompengeinntektene i årene før prosjektet åpner, jf. figur 5.1, vil i hovedsak gå til dekning av bompengeselskapets lån og vil følgelig ikke inngå som en del av tilbakebetalingen til OPS-selskapet. Det årlige basisbeløpet fra staten i bompengeperioden (eksklusive bompenger) vil i dette alternativet være mellom 60 og 80 mill. kr. I tillegg kommer de statlige tilskuddene til dekning av en del av investeringskostnader de tre første årene etter åpning. Etter bompengeperioden vil det statlige beløpet være om lag 80 mill. kr.

Avtaleperiodens lengde er satt til 25 år etter at anlegget er åpnet. Beregningene er basert på brutto bompengeinntekter på 60,5 mill. kr i år 2003, en trafikkvekst på 15 pst. pr. år i hele bompengeperioden på 15 år. Det er gjort en del forutsetninger om prosjektselskapets totale finansieringskostnader og nedbetalingsprofil.

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 insentiver og sanksjonsmuligheter. For eksempel vil store utbetalinger i en tidlig fase gi færre økonomiske sanksjonsmuligheter senere i driftsperioden. Det vil være viktig å ha økonomiske sanksjonsmuligheter sent i driftsperioden for å sikre en tilstrekkelig høy kvalitet på vegen i hele kontraksperioden. Store utbetalinger knyttet til åpning av anlegget gir imidlertid sterke insentiver i forhold til fremdrift på anlegget mv. Videre vil et slikt tilskudd tidlig i konsesjonsperioden være positivt for prosjektselskapet med hensyn til deres finansieringskostnad. 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.

Også to alternative tilbakebetalingsprofiler er analysert. Det ene alternativet er med konstant årlig betaling gjennom hele avtaleperioden, mens det andre alternativet er med konstant betaling gjennom bompengeperioden, og deretter konstant, men noe lavere betaling gjennom resten av avtaleperioden. For å sammenligne de ulike alternativene er det foretatt beregninger av nåverdier for de statlige bevilgningene. Ved beregning av statens nåverdi av utbetalingene er det tatt utgangspunkt i en reell diskonteringsrate på 8 pst. Beregningene viser ingen dramatiske forskjeller i nåverdi mellom de tre ulike alternativene. Alle modellene gir en lavere nåverdi enn ved tradisjonell finansieringsmodell.

I beregningene er kostnadsoverslag basert på tradisjonell gjennomføring lagt til grunn. OPS-

modellen tar sikte på å skape konkurranse mellom private tilbydere og bl.a. derigjennom gi effektivitetsgevinster. En må derfor forvente at kostnadene som ligger til grunn for en ferdigforhandlet OPS-kontrakt vil være lavere enn foreliggende kostnadsoverslag. Betalingsprofiler og beregnede nåverdier må derfor sees på som indikasjoner på finansieringsbehov ut fra de gitte forutsetningene. Det er vanskelig å forutse hvor store gevinster en vil oppnå ved å benytte OPS-modellen.

Det er gjennomført ekstern kvalitetssikring av prosjektet, jf. opplegg i Gul Bok for 2000. Kvalitetssikringen gir ingen avvikende resultater i forhold til foreliggende kostnadsoverslag, men understreker usikkerheten i OPS-modellen. En betydelig del av usikkerheten er knyttet til at dette er en ny modell, og usikkerheten vil være vesentlig redusert ved kontraktsinngåelse.

5.7 Budsjettmessig håndtering og forholdet til Nasjonal transportplan

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. Betalingen til selskapet vil bestå av både bompengeinntekter og ordinære statlige bidrag, men det er bare de statlige midlene som vil bli budsjettert/utgiftsført på den nye posten. Bompengeinntektene vil bli omtalt i statsbudsjettet, slik praksis er for bompenger for øvrig.

Med den betalingsprofilen og insentivordningen det er lagt opp til i denne proposisjonen vil selskapet ha krav på betaling fra det tidspunkt vegen åpner. Det vil være selskapet som bestemmer byggetid under økonomiske insentiver om å åpne vegen så raskt som mulig. Med den framdrift det er lagt opp til i anskaffelsesprosessen, vil dette både kunne skje i 2005 og 2006. Det er derfor nødvendig å legge opp til fleksibilitet i utbetaling av den statlige godtgjøringen.

Når det gjelder betalingen av deler av investeringsbeløpet i en tidlig periode, legges det opp til at dette fordeles over årene 2006, 2007 og 2008, evt. også i 2005. Det er i Nasjonal transportplan satt av 400 mill. kr 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-kr på post 30 stilles til disposisjon for prosjektet.

5.8 Anskaffelsesmetode og videre fremdrift

Ved valg av kontraktspartner følges bestemmelsene i gjeldende regelverk for statlige anskaffelser. 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.

6 Samferdselsdepartementets vurdering

Samferdselsdepartementet vil vise til at prosjektet strekningen Øysand-Thamshamn er et viktig ledd i stamvegen Ev 39, og vil erstatte en særlig ulykkesbelastet strekning. Videre vil prosjektet være et positivt bidrag til utvikling av regionen. Prosjektet bidrar til å bedre sikkerhetsforholdene, redusere eksisterende miljøproblemer skapt av biltrafikken, bedre fremkommeligheten og redusere næringslivets transportkostnader på strekningen.

Videre vektlegger departementet den lokale enigheten og støtten til at prosjektet gjennomføres med delvis bompengefinansiering. Sør-Trøndelag fylkeskommune har gitt sin tilslutning til prosjektet, i likhet med kommunene som er direkte berørt av prosjektet. Sør-Trøndelag fylkeskommune er positiv til at et OPS-prosjekt blir prøvd ut i fylket. Dersom prosjektet var blitt gjennomført som et tradisjonelt bompengeprojekt, ville bompengandelen blitt om lag 50 pst.

Samferdselsdepartementet vil på denne bakgrunn tilrå at det kreves inn bompenger til delvis finansiering av Ev 39 Øysand-Thamshamn.

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

Samferdselsdepartementet 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 insentiver 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.

Samferdselsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om Ev 39 Øysand-Thamshamn gjennomført som OPS-prøveprosjekt ved delvis bompengefinansiering.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om Ev 39 Øysand-Thamshamn gjennomført som OPS-prøveprosjekt med delvis bompengefinansiering i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til vedtak om Ev 39 Øysand-Thamshamn gjennomført som OPS-prøveprosjekt ved delvis bompengefinansiering

Stortinget samtykker i at:

1. Bompengeselskapet får rett til å kreve inn bompenger til delvis finansiering av Ev 39 Øysand-Thamshamn. Vilkårene fremgår av denne proposisjonen.
2. Vegdirektoratet får fullmakt til å inngå avtale med bompengeselskapet og fastsette nærmere regler for finansieringsordningen.
3. Ev 39 blir gjennomført som et prøveprosjekt for OPS-ordningen.

