



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

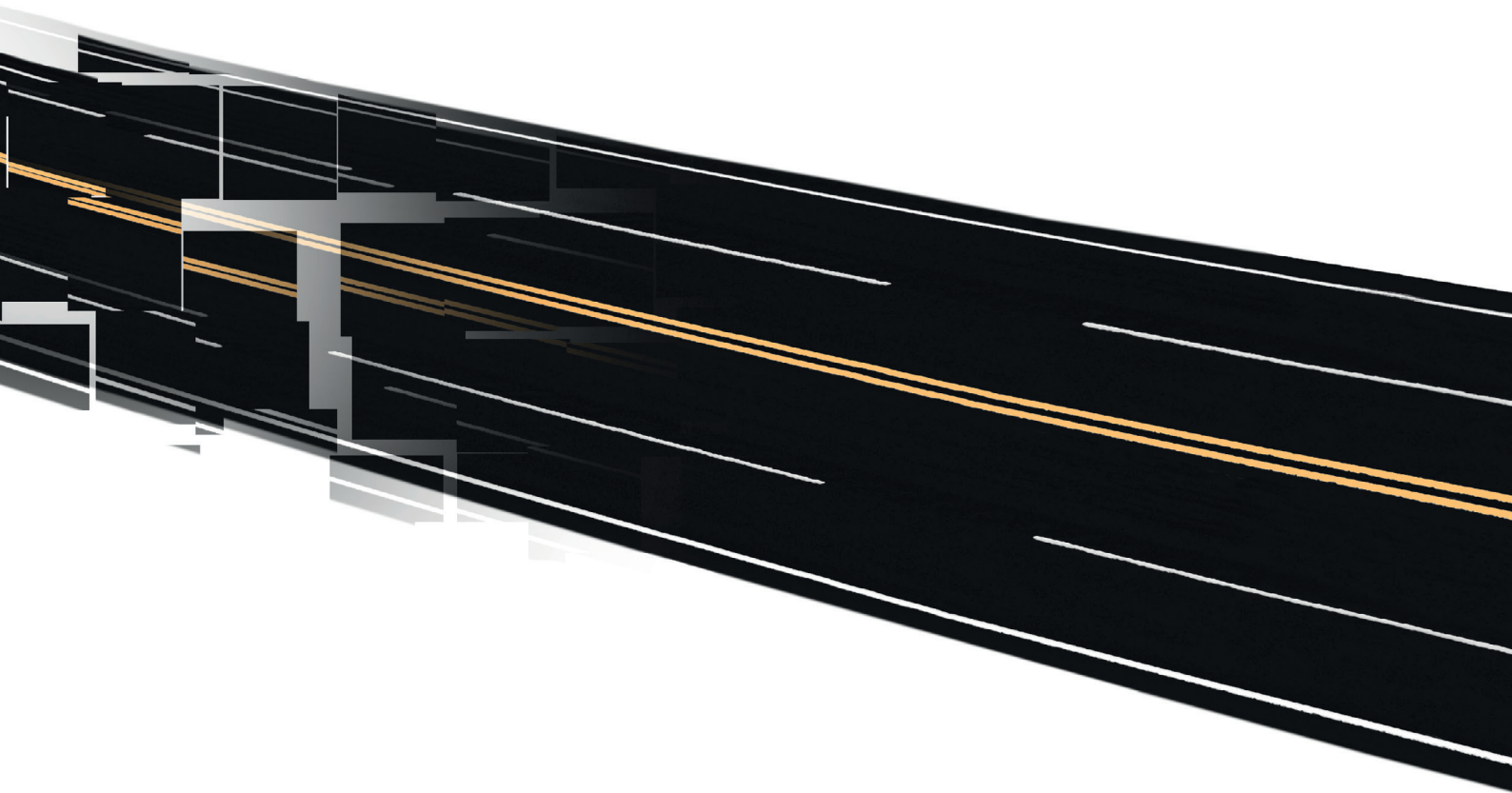
Meld. St. 25

(2014–2015)

Melding til Stortinget

På rett vei

Reformer i veisektoren



Innhold

1	Innledning og bakgrunn	5	2.5.2	Ansvarsdeling, samarbeid m.m. mellom selskapet og Statens vegvesen	20
2	Utbyggingsselskap for veg	5	2.5.3	Økonomiske og administrative konsekvenser	21
2.1	Innledning	5	2.5.4	Vegtilsynet	22
2.2	Utbyggingsselskapets oppgaver og portefølje	6	3	Rammeverk for offentlig-privat-samarbeid (OPS) i transportsektoren	22
2.2.1	Nasjonal transportplan og selskapets virksomhet	7	3.1	Innledning	22
2.2.2	Ytre ramme for selskapets utbygging	7	3.2	Bakgrunn	23
2.2.3	Utbyggingsselskapets oppstartsportefølje	9	3.3	Tidligere bruk av OPS på veg i Norge	23
2.2.4	Selskapets ansvar for drift og vedlikehold	11	3.4	Regjeringens OPS-modell	23
2.2.5	Selskapets ansvar for planlegging etter plan- og bygningsloven	13	3.4.1	Betalingsprofil	23
2.2.6	Eiendomsserverv	14	3.4.2	Bevilgninger til OPS	24
2.2.7	Selskapets ansvar for helhetlig kvalitetssikring	14	3.4.3	Bruk av bompenger på OPS-prosjekt i vegsektoren	24
2.3	Finansiering av utbyggingsselskapet	15	3.4.4	Kriterier for utvelgelse av OPS-prosjekter	25
2.3.1	Utgangspunkt og modell for finansiering av selskapet	15	3.5	Aktuelle prosjekter	25
2.3.2	Inntektsstrømmen over statsbudsjettet til utbygging	16	4	Bompengereform	26
2.3.3	Fullmakter for å sikre utbyggingsselskapet tilstrekkelig forutsigbarhet	16	4.1	Innledning	26
2.3.4	Utbyggingsselskapets adgang til å ta opp lån	16	4.2	Overgang til et fåtall bompengeselskap	26
2.3.5	Bompengefinansiering	16	4.2.1	Dagens organisering av bompengesektoren	26
2.3.6	Selskapets utgifter til drift og vedlikehold og administrative kostnader	17	4.2.2	Målsetning for omorganiseringen og rammer for videre arbeid	27
2.4	Nærmere om valg av selskapsform, styring av selskapet og avtaler mellom staten og selskapet	17	4.2.3	Valg av modell; tre til fem bompengeselskap eid av fylkeskommunene	27
2.4.1	Valg av selskapsform	17	4.2.4	Involvering av aktører i bransjen og fylkeskommunene ...	27
2.4.2	Statens eierskap og forvaltningen av selskapet	18	4.2.5	Nærmere om etablering av de nye selskapene	28
2.4.3	Riksrevisjonens kontroll	19	4.3	Utsteder: rendyrking av rollen	28
2.4.4	Avtaler m.m. mellom staten og selskapet	19	4.3.1	Oppgaver for utsteder, mål og rammer for utskilling av utstederfunksjonen	28
2.4.5	Kontakt og informasjonsutveksling mellom departementet og selskapet	19	4.3.2	Nærmere om utstederfunksjonen	29
2.5	Konsekvenser av å etablere et eget utbyggingsselskap for veg	20	4.3.3	Eksempel på organisering av utstederfunksjonen internasjonalt	29
2.5.1	Behovet for lov- og forskriftsendringer	20	4.3.4	Ulike modeller for organisering av utstederfunksjonen	30
			4.3.5	Nærmere om kommersialisering av utstederfunksjonen	30

4.3.6	Videre arbeid med utskilling av utstederfunksjonen	30	4.4.4	Videre avklaringer om rentekompensasjonsordningen	33
4.4	Rentekompensasjonsordning for bompengelån	31	4.5	Nærmere om Statens vegvesens rolle	33
4.4.1	Mål med rentekompensasjons- ordningen	31	4.5.1	Statens vegvesens oppgaver og ansvar i dagens organisering	34
4.4.2	Innretning av rente- kompensasjonsordningen	31	4.5.2	Konsekvenser av bompenge- reformen for Statens vegvesens oppgaver og ansvar	34
4.4.3	Implementering av rentekompensasjons- ordningen	32	4.6	Takst- og rabattstrukturen må også reformeres	34



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Meld. St. 25

(2014–2015)

Melding til Stortinget

På rett vei

Reformer i veisektoren

*Tilråding fra Samferdselsdepartementet 17. april 2015,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Innledning og bakgrunn

Regjeringen vil sørge for gode velferdstjenester til innbyggerne og konkurransekraft for næringslivet. En vesentlig forutsetning for dette er en effektiv infrastruktur av høy kvalitet. Regjeringen vil gjennomføre nødvendige investeringer for å realisere en stor satsing på infrastruktur. Nye virkemidler skal tas i bruk for å gjøre utbyggingen raske og mer effektiv.

Norge trenger en rask og helhetlig utbygging av både veg- og jernbanenett, med særlig vekt på overordnet riksvegnett, og som gir effektiv tilknytting mellom landsdelene. Det vil skape nye bo- og arbeidsmarkedsregioner og er avgjørende for fremtidig vekst. En sterk kollektivsatsing vil gjøre at byene kan vokse og at klimautslippene kan gå ned.

Som omtalt bl.a. i Prop. 1 S (2014–2015) er Samferdselsdepartementet i gang med et omfattende reformarbeid i transportsektoren, både på overordnet nivå med Nasjonal transportplan og i ulikt omfang i sektorene veg, bane, kyst og luftfart, samlet omtalt som transportreformen. Formålet med transportreformen er økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet samlet sett i sektoren, med en finansiering innenfor rammene som handlingsregelen setter. I arbeidet er det lagt opp til helhetlige løsninger for transportsektoren. For å sikre at gevinstene av de ulike reformene kan

komme til nytte så raskt som mulig, er det likevel aktuelt å utarbeide og foreslå konkrete løsninger etter hvert som de er klare.

Reformen innenfor vegsektoren er en del av transportreformen og omfatter etablering av utbyggingsselskap for veg, rammeverk for offentlig-privat-samarbeid (OPS) i transportsektoren og reformer i bompengesektoren. Arbeidet med reformen i vegsektoren har kommet så langt at regjeringen finner det naturlig å presentere denne delen av reformarbeidet i en melding til Stortinget. I meldingen presenteres utbyggingsselskap for veg, rammeverk for offentlig-privat-samarbeid i transportsektoren og reformen i bompengesektoren.

2 Utbyggingsselskap for veg

2.1 Innledning

Departementets arbeid med å etablere et utbyggingsselskap for veg er tidligere omtalt i Prop. 1 S Tillegg 1 (2013–2014), Prop. 93 S (2013–2014), Prop. 97 S (2013–2014) og Prop. 1 S (2014–2015).

Samferdselsdepartementet legger til grunn at det overordnede ansvaret for å bygge ut, drifte og vedlikeholde riksvegnettet i Norge fortsatt skal ligge hos staten. Departementet legger videre til grunn at den overordnede politikken innenfor veg-

sektoren fortsatt fastlegges som en del av samlet nasjonal transportpolitikk gjennom Stortingets behandling av Nasjonal transportplan (NTP).

Statens vegvesen har i dag ansvar for utbygging, vedlikehold og drift av hele riksvegnettet, basert på Nasjonal transportplan og konkretisert og fulgt opp gjennom de årlige statsbudsjettene og andre beslutninger og styringssignaler gitt av Stortinget, regjeringen og Samferdselsdepartementet. Oppgavene gjennomføres innenfor rammer i veglov, vegtrafikklov, plan- og bygningslov, miljølovgivning m.m. Oppgaveløsningen krever et bredt og godt samarbeid med andre myndigheter på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, og med organisasjoner og enkeltmennesker.

Statens vegvesen har i dag en effektiv gjennomførerorganisasjon, og departementet legger opp til at Statens vegvesen fortsatt skal ha et omfattende ansvar for å gjennomføre utbygging, drift og vedlikehold av riksveg. Etter departementets vurdering er det imidlertid mulig, gitt en annen organisering og andre rammebetingelser enn i dagens situasjon, å gjennomføre utbygging, drift og vedlikehold av deler av riksvegnettet enda mer effektivt. Departementet vil derfor etablere et eget utbyggingsselskap som skal løfte flere riksvegstreknings og gjennomføre utbyggingen mer effektivt.

Regjeringen legger opp til at utbyggingsselskapet også skal gis ansvar for drift og vedlikehold av veg det har bygd, men at slikt ansvar først blir aktuelt når selskapet har bygd ferdig den første vegstrekningen om lag 3 år etter etablering av selskapet. Departementet vil arbeide videre med et samlet opplegg for selskapets ansvar for drift og vedlikehold, herunder finansiering.

Regjeringens formål med utbyggingsselskapet er å oppnå en mer helhetlig utbygging og større kostnadseffektivitet for den porteføljen det blir gitt ansvar for, og dermed gi en merverdi utover utbygging i tradisjonell forstand. Selskapets virksomhet skal være effektiv og helhetlig utbygging og drift og vedlikehold av trafikksikre riksveger, hvor strekningene i selskapets samlede utbyggingssportefølje med høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet prioriteres gjennomført foran de med lav/negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Gjennom mer helhetlig, sammenhengende og rasjonell utbygging og mer langsiktig og forutsigbar finansiering, legger regjeringen opp til at utbyggingsselskapet raskere bygger ut hovedvegnettet som binder landet sammen og knytter hovedvegnettet i Norge effektivt til hovedvegnettet i utlandet. En helhetlig, sammenhengende og effektiv utbygging av hovedvegnettet i Norge vil i

t tillegg styrke og utvide felles bo- og arbeidsmarkedsregioner og redusere antall drepte og hardt skadde. Utbyggingsselskapets mer helhetlige og kostnadseffektive utbygging vil raskere styrke næringslivets konkurransevne, gi mange innbyggere mer effektiv, forutsigbar og tryggere vegtransport og mer veg for pengene, og dermed gi en merverdi utover utbygging i tradisjonell forstand.

Samferdselsdepartementet legger opp til at utbyggingsselskapet etableres som et statsaksjeselskap. Innenfor selskapets formål og virksomhet, den gitte oppstartsporteføljen og finansieringen, forutsetter departementet at selskapet selv prioriterer rekkefølgen på utbyggingen av prosjekter.

Ved Stortingets behandling av Prop. 93 S (2013–2014) ble det vedtatt å opprette et interimsselskap med oppgave å forberede og tilrettelegge for at utbyggingsselskapet kan være operativt snarest mulig etter etablering av utbyggingsselskapet. Interimsselskapet blir etablert våren 2015 og vil bl.a. være Samferdselsdepartementets forhandlingsmotpart i arbeidet med avtale (se kapittel 2.4) fram til utbyggingsselskapet er etablert. Departementet tar sikte på at utbyggingsselskapet vil være operativt 1. januar 2016.

Nedenfor beskrives utbyggingsselskapets oppgaver, finansiering og valg av selskapsform m.m., samt konsekvenser ved etablering av selskapet.

2.2 Utbyggingsselskapets oppgaver og portefølje

Regjeringen legger opp til at utbyggingsselskapet, med de unntak som er nevnt i omtalen nedenfor, gis et helhetlig ansvar for å prioritere og gjennomføre utbygging innenfor utbyggingssporteføljen som selskapet gis ansvar for.

Det helhetlige ansvaret omfatter bl.a. å framskaffe godkjente planer etter plan- og bygningsloven, prosjektere, erverve nødvendig eiendom, utarbeide konkurransegrunnlag, innhente anbud, inngå kontrakter og være byggherre, herunder føre kontroll og følge opp entreprenørenes arbeider. Det legges opp til at selskapet innenfor sitt ansvarsområde skal ha et helhetlig ansvar for kvalitet og kvalitetssikring i hele kjeden fra og med planlegging til og med ferdig bygd veg og drift og vedlikehold, både teknisk og funksjonell kvalitet og kvalitet knyttet til styring, økonomi, HMS (helse, miljø og sikkerhet), miljø m.m. Det forutsettes at selskapet gjennomfører kvalitetssikring av kostnader og sine styringsunderlag når reguleringsplan foreligger og når selskapet ellers mener

det er nødvendig. Selskapet skal gjennomføre utbygging, drift og vedlikehold innenfor gjeldende lov og regelverk.

Nedenfor gis en omtale av hvordan utbyggingsselskapets virksomhet er knyttet til Nasjonal transportplan (NTP) og selskapets ansvar for å bidra til arbeidet med NTP. Videre omtales ytre ramme for utbyggingsselskapets oppgaver, selskapets oppstartsportefølge, drift og vedlikehold, planlegging etter plan- og bygningsloven, erverv av nødvendig eiendom og selskapets ansvar for helhetlig kvalitetssikring.

2.2.1 *Nasjonal transportplan og selskapets virksomhet*

Gjennom regjeringens stortingsmelding om Nasjonal transportplan og Stortingets behandling av denne fastlegges helhetlig nasjonal transportpolitikk, herunder helhetlig nasjonal politikk for vegsektoren, innenfor en nærmere angitt tidshorison. Den nasjonale politikken blir konkretisert og fulgt opp gjennom de årlige statsbudsjettene, andre beslutninger og styringssignaler gitt av Stortinget, regjeringen og Samferdselsdepartementet og etatenes handlingsprogrammer. For selskaper med statlig eierskap er det etablert finansieringsordninger og styringssystemer tilpasset det enkelte selskap.

Regjeringen legger opp til at utbyggingsselskapets utbygging skal være en del av helhetlig nasjonal politikk i vegsektoren, og at oppgaver, økonomiske ressurser og tidshorisonter for selskapets virksomhet avklares på et overordnet nivå gjennom arbeidet med og Stortingets behandling av Nasjonal transportplan.

Bortsett fra oppstartsporteføljen legges det derfor opp til at nye porteføljer og ressurser på et overordnet nivå avklares gjennom rulleringen av Nasjonal transportplan. Transportplanen må legge opp til at oppgaver og finansiering gir utbyggingsselskapet nødvendig forutsigbarhet, langsiktighet og stabilitet for varig virksomhet i selskapet. Regjeringen legger i utgangspunktet opp til eventuelle endringer i selskapets portefølje første gang i forbindelse med Nasjonal transportplan fra 2022. Samferdselsdepartementet vil understreke viktigheten av at selskapet gis nødvendig handlingsrom til å prioritere og å legge opp en effektiv langsiktig gjennomføringsstrategi for sin virksomhet. Nødvendige budsjettvedtak og fullmakter til Samferdselsdepartementet vil gi departementet grunnlag for å inngå avtaler med selskapet, jf. kapittel 2.3.3.

Utbyggingsselskapet for veg vil ha et klart samfunnsoppdrag innenfor samferdselssektoren,

slik bl.a. Avinor har i dag. Selskapet er innenfor sitt ansvarsområde forutsatt å bidra inn i arbeidet med Nasjonal transportplan.

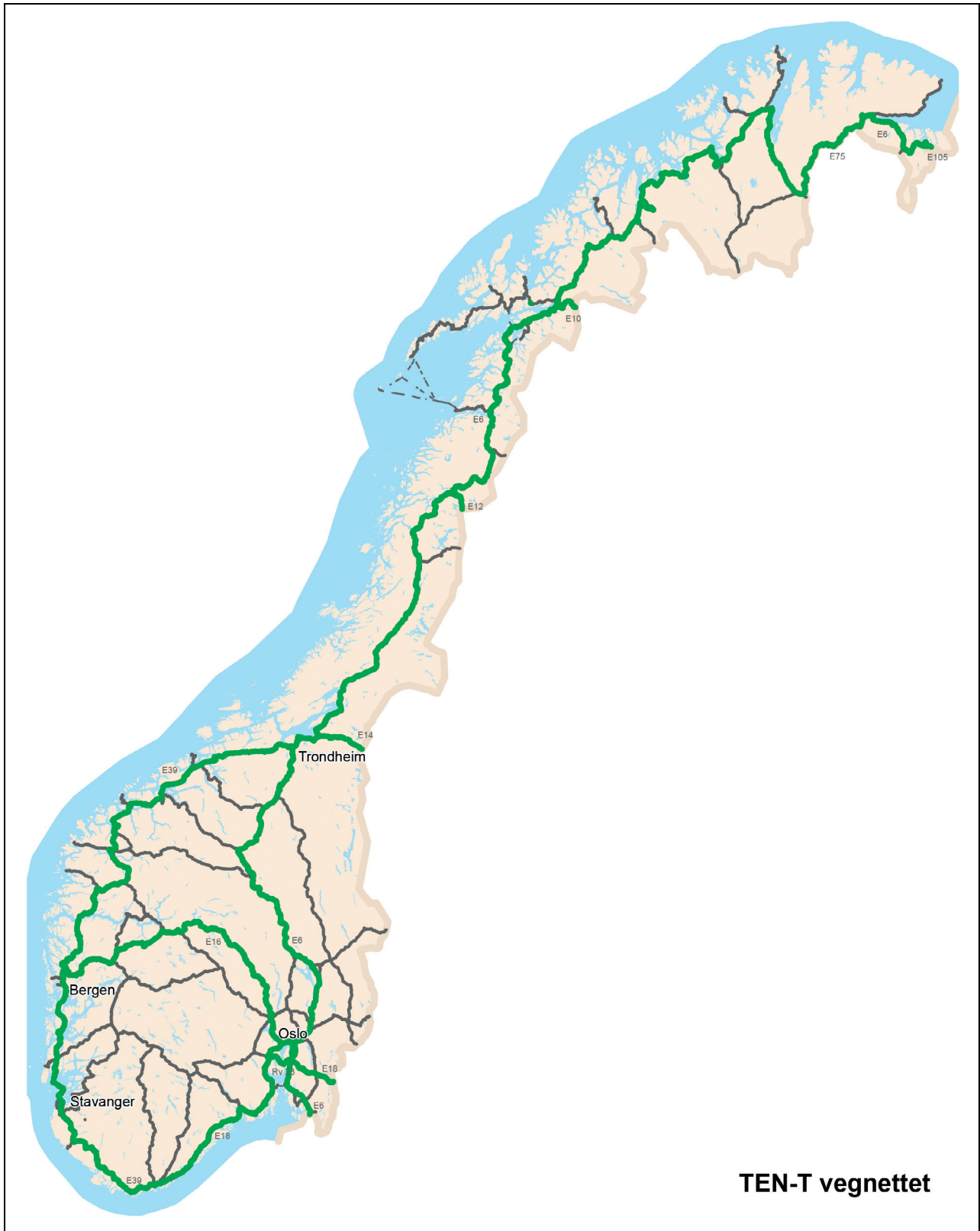
Samferdselsministeren har ansvar for at nasjonal politikk for vegsektoren blir konkretisert og gjennomført. Ved opprettelse av utbyggingsselskapet for veg vil Samferdselsministeren ha to organisasjoner (Statens vegvesen og utbyggingsselskapet for veg) til å gjennomføre bl.a. utbygging av riksveg, innenfor den politikk og de rammer som Stortinget og regjeringen anviser. Statens vegvesen er et forvaltningsorgan og utfører oppgavene innenfor det styringssystemet som gjelder i statsforvaltningen, mens utbyggingsselskapet vil være et statsaksjeselskap underlagt aksjelovgivningen og med statsråden som generalforsamling. For å nå samlet mål med transportpolitikken, blir det etter departementets vurdering viktig, både i arbeidet med Nasjonal transportplan framover og statsrådets iverksetting av vedtatt politikk, å tilrettelegge for å utnytte de fortrinn de to gjennomføringsorganisasjonene har, og kan utvikles til å ha, til effektiv gjennomføring av utbygging av riksvegnettet.

2.2.2 *Ytre ramme for selskapets utbygging*

Selskapets utbygging av riksveg vil være en viktig del av å gjennomføre nasjonal politikk innenfor vegsektoren, jf. omtalen i kapittel 2.2.1 om Nasjonal transportplan og selskapets virksomhet. Innenfor NTPs rammer mener regjeringen at selskapets mer effektive og helhetlige utbygging bør brukes til å gjennomføre utbygging av viktige hovedveger i Norge som binder landet sammen, styrker og utvider felles bo- og arbeidsmarkedsregioner, knytter hovedveger i Norge effektivt til hovedveger i utlandet og bedrer sikkerheten vesentlig for vegtransporten.

Med dette som utgangspunkt er det etter regjeringens vurdering naturlig at selskapets langsiktige virksomhet avgrenses til å bygge ut riksveg innenfor et nærmere definert hovedvegnett. Et slikt hovedvegnett er etablert i Norge som del av det Trans-European Transport Network (TEN-T). Det legges til grunn at selskapet ikke skal ha oppgaver utenfor den delen av riksvegnettet i Norge som er definert som del av det trans-europeiske transportnettet (TEN-T), jf. Prop. 97 S (2013–2014). Kart som viser TEN-T-vegnettet i Norge er vist i Figur 2.1.

Trans-European Transport Network er EUs program for utbygging av grensekryssende infrastruktur i Europa, som Norge er tilknyttet gjennom EØS-avtalen. Infrastruktur som veg, jern-



Figur 2.1 TEN-T-vegnettet i Norge

bane, indre vannveger, lufthavner og havner inngår som del av nettverket. Formålet er å fremme bærekraftig transport under best mulig miljø- og samfunnsmessige forhold for å bidra til EUs mål

spesielt for miljø og konkurransevne. TEN-T-vegnettet i Norge har en samlet lengde på om lag 4.800 km pluss ramper, eller om lag halvparten av det samlede riksvegnettet i landet.

Gjennom arbeidet med Nasjonal transportplan og innenfor TEN-T-vegnettet, vil det bli definert konkrete porteføljer som selskapet vil få ansvaret for å bygge ut, se kapittel 2.2.1. Den første porteføljen vil være selskapets oppstartsportefølge, utarbeidet med utgangspunkt i Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal transportplan 2014–2023 (se kapittel 2.2.3). Oppstartsporteføljen forutsettes vedtatt ved opprettelsen av selskapet.

At det defineres en ytre ramme for utbyggingsselskapets virksomhet innebærer ikke at det bare er selskapet som vil forestå utbygging av TEN-T-vegnettet. Ved oppstart av selskapet og senere ved rullering av Nasjonal transportplan vil det bli definert hvilke riksvegstreknings som utbyggingsselskapet innenfor TEN-T-vegnettet skal ha ansvaret for å bygge ut. Statens vegvesen vil fortsatt få ansvar for å bygge ut deler av TEN-T-vegnettet som selskapet ikke er gitt ansvar for. Utenfor TEN-T-vegnettet vil det være Statens vegvesen som har ansvar for utbygging, drift og vedlikehold av all riksveg.

2.2.3 Utbyggingsselskapets oppstartsportefølge

Med portefølge menes det her den samling av riksvegstreknings og prosjekter som utbyggingsselskapet gis ansvar for å bygge ut. Porteføljer med tilhørende ressurser og fullmakter fastlegges normalt gjennom arbeidet med Nasjonal transportplan og innenfor TEN-T-vegnettet, se kapittel 2.2.2. Den første porteføljen som fastsettes for selskapet benevnes selskapets oppstartsportefølge.

Gjeldende Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal transportplan 2014–2023 ble ikke utarbeidet og tilrettelagt med sikte på at et eget utbyggingsselskap skal stå for utbygging av del av riksvegnettet. Regjeringen tar imidlertid utgangspunkt i gjeldende nasjonale transportplan når selskapets første portefølge skal utformes. Ut fra selskapets formål om mer helhetlig og effektiv utbygging og at regjeringen legger opp til økt satsing i vegsektoren i forhold til gjeldende transportplan, legges det opp til en noe raskere utbygging for flere av prosjektene enn det som er forutsatt i Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal transportplan 2014–2023. For å tilrettelegge for ytterligere effektiv og helhetlig utbygging har regjeringen løftet inn flere prosjekter som ikke er prioritert i planen, men som står i naturlig forbindelse med prosjekter som er prioritert. Det har vært viktig å sette sammen en oppstartsportefølge med en størrelse og et innhold som setter selskapet i stand til å

bygge mer effektivt og helhetlig helt fra oppstart av selskapet. Porteføljen bør dessuten bestå av lengre sammenhengende strekninger for å gi selskapet økte muligheter til å se flere prosjekter i sammenheng med sikte på mer effektiv og helhetlig utbygging.

Det legges til grunn at utbyggingsselskapet innenfor selskapets formål og virksomhet, oppstartsporteføljen og finansieringen selv prioriterer rekkefølgen på utbyggingen av prosjekter. Dette er en viktig forutsetning for at selskapet skal kunne se strekninger og prosjekter i sammenheng for å utnytte stordriftsfordeler, velge effektive samarbeids- og kontraktsformer opp mot konsulenter og entreprenører og for å utnytte kompetanse, masser, standardiserte løsninger m.m. mest mulig effektivt.

Regjeringen legger opp til å gi utbyggingsselskapet ansvar for en oppstartsportefølge som består av uutbygde prosjekter på strekningene (se også figur 2.2 og tabell 2.1):

- E39 Lyngdal – Ålgård i Vest-Agder og Rogaland
- E39 Søgne – Lyngdal i Vest-Agder
- E18/E39 Kristiansand – Søgne i Vest-Agder
- E18 Langangen – Grimstad i Telemark og Aust-Agder
- E6 Kolomoen – Moelv i Hedmark
- E6 Moelv – Lillehammer – Ensby i Hedmark og Oppland
- E6 Ulsberg – Melhus i Sør-Trøndelag
- E6 Ranheim – Åsen i Sør- og Nord-Trøndelag

Det foreløpige kostnadsoverslaget for oppstartsporteføljen er om lag 130 mrd. 2015-kr. I og med prosjektene i oppstartsporteføljen har kommet ulikt langt i planavklaring, vil det være usikkerhet knyttet til kostnadsoverslaget for oppstartsporteføljen. Regnet ut fra prosjektenes kostnadsoverslag, er i underkant av 40 pst. av prosjektene prioritert i Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal transportplan 2014–2023. Planrammene for de prosjektene som er prioritert i Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal transportplan 2014–2023 er henholdsvis om lag 15 mrd. 2015-kr. i statlige midler og om lag 11 mrd. 2015-kr. i bompenger i tiårsperioden. Flere av prosjektene som er prioritert i tiårsperioden, er forutsatt ferdigstilt i neste planperiode. Som nærmere omtalt i kapittel 2.3 om finansiering, legges det til rette for at oppstartsporteføljen kan bygges ut innen 20 år. Gjennomføringen av utbyggingen vil være en del av avtalen mellom Samferdsdepartementet og utbyggingsselskapet.

Tabell 2.1 Vegstrekninger og prosjekter i utbyggingsselskapets oppstartsportefølje

Vegstrekninger og prosjekter	Lengde km ⁴	ÅDT (2012)	Kostnads- overslag mill. 2015-kr	NTP 2014–2023 ¹		Nettonytte (mill. 2015-kr) ²
				stat	annen	
<i>Strekning 1: E39 Lyngdal – Ålgård</i>						
E39 Lyngdal – Ålgård	134	4500–8000	26 800			
<i>Sum strekning 1</i>	<i>134</i>	<i>4500–8000</i>	<i>26 800</i>			
<i>Strekning 2: E39 Søgne – Lyngdal</i>						
E39 Volleberg – Lindelia – Døle bru (Mandal)	13	9500–17000	5 700			-3 600
E39 Døle bru – Livold (Vigeland)	28	8500–12000	6 200	515	525	1 800
E39 Livold – Fardal ³	2	6500	600	463		-40
E39 Udland – Oftedal (Lyngdal)	7	7000	1 600	782	587	-620
<i>Sum strekning 2</i>	<i>50</i>	<i>6500–17000</i>	<i>14 100</i>	<i>1 760</i>	<i>1 111</i>	
<i>Strekning 3: E18/E39 Kristiansand – Søgne</i>						
E18/E39 Ytre Ringveg, Kristiansand	9	20000–25000	5 200			
E39 Breimyrkrysset – Volleberg	5	17000–23500	1 600			
<i>Sum strekning 3</i>	<i>14</i>	<i>17000–25000</i>	<i>6 800</i>			
<i>Strekning 4: E18 Langangen – Grimstad</i>						
E18 Langangen – Rugtvedt	18	12000–17000	6 700			
E18 Rugtvedt – Dørdal ³	17	10000–12000	4 700	2 500	1 708	680
E18 Dørdal – Tvedestrand	53	7000–9500	16 500			
E18 Tvedestrand – Arendal ³	23	11000–12500	5 500	3 447	1 194	-120
E18 Arendal – Grimstad	20	14000–19500	6 700			
<i>Sum strekning 4</i>	<i>131</i>	<i>7000–19500</i>	<i>40 100</i>	<i>5 948</i>	<i>2 902</i>	
<i>Strekning 5: E6 Kolomoen – Moelv</i>						
E6 Kolomoen – Brumundal ³	32	6500–8000	6 300	2 109	2 161	1 700
E6 Brumunddal – Moelv	11	15000	1 900			480
<i>Sum strekning 5</i>	<i>43</i>	<i>6500–15000</i>	<i>8 200</i>	<i>2 109</i>	<i>2 161</i>	
<i>Strekning 6: E6 Moelv – Lillehammer – Ensby</i>						
E6 Moelv – Biri (Ny Mjøsbru)	5	13000	3 100			
E6 Biri – Vingrom	18	11000	2 600			-40
E6 Vingrom – Lillehammer – Ensby	18	9000–16000	3 600			
<i>Sum strekning 6</i>	<i>41</i>	<i>9000–16000</i>	<i>9 300</i>			

Tabell 2.1 Vegstrekninger og prosjekter i utbyggingselskapets oppstartsportefølje

Vegstrekninger og prosjekter	Lengde km ⁴	ÅDT (2012)	Kostnads-overslag mill. 2015-kr	NTP 2014–2023 ¹		Nettonytte (mill. 2015-kr) ²
				stat	annen	
<i>Strekning 7: E6 Ulsberg – Melhus</i>						
E6 Ulsberg – Berkåk – Løklia	24	4000–5000	3 800	823	525	140
E6 Løklia – Vindåsliene	4	5000–6000	500			-40
E6 Vindåsliene – Korporalsbrua ³	7	5000–6000	1 600	597	257	-120
E6 Korporalsbrua – Støren	8	5000–6000	1 000			-180
E6 Støren – Skjæringsstad (Melhus)	28	6000–11000	10 300	1 029	1 585	-560
<i>Sum strekning 7</i>	<i>71</i>	<i>5000–11000</i>	<i>17 200</i>	<i>2 449</i>	<i>2 367</i>	
<i>Strekning 8: E6 Ranheim – Åsen</i>						
E6 Ranheim – Værnes	25	15000–19000	4 500	1 646	1 544	-1 160
E6 Kvithammar – Åsen	23	9000	4 300	720	720	1 350
<i>Sum strekning 8</i>	<i>48</i>	<i>9000–19000</i>	<i>8 800</i>	<i>2 367</i>	<i>2 264</i>	
<i>Sum alle prosjektene</i>	<i>532</i>		<i>131 300</i>			<i>-330</i>
<i>Sum alle NTP-prosjektene</i>	<i>216</i>		<i>49 400</i>	<i>14 632</i>	<i>10 805</i>	<i>3 050</i>

¹⁾ Programområdemidler kommer i tillegg

²⁾ Beregnet netto/nytte kun for de prosjekter hvor det foreligger netto/nytte-beregninger

³⁾ Godkjent reguleringsplan

⁴⁾ I tillegg kommer på- og avkjøringsramper

Strekningene som er lagt inn i selskapets oppstartsportefølje, har gjennomgående mye trafikk og ligger i stor grad i forlengelsen av foretatte utbygginger eller vegutbygging som er i gang. Dette vil bidra til at selskapets mer effektive utbygging kan skaffe merverdi til samfunnet, både i prosjektene som selskapet selv bygger, men også sammen med tilgrensende prosjekter som er bygd eller blir bygd av Statens vegvesen. Med den raskere og mer helhetlige utbyggingen som det legges opp til vil selskapets utbygging bidra til raskere reduksjon av næringslivets transportkostnader både innenlands og mot utlandet, utvide og styrke flere sammenhengende bo- og arbeidsmarkedsregioner og bidra til færre drepte og hardt skadde i vegtrafikken.

Regjeringen legger opp til at utbyggingselskapet skal være operativt med planlegging og utbygging av prosjekter snarest mulig etter etableringen, jf. Prop. 97 S (2013–2014). For at selskapet skal komme i gang med utbygging så raskt som mulig etter etablering 1. januar 2016 tilrettelegger departementet for at selskapet kan starte planlegging og bygging i 2016. Opp-

startsporteføljen har generelt et omfang og en planstatus som setter selskapet i stand til å være operativt fra starten av, både med planlegging og utbygging, og der selskapet kan sette sammen utbyggingspakker og velge en helhetlig utbyggingsstrategi som sikrer mer effektiv gjennomføring av utbyggingen enn i dagens situasjon. Samferdselsdepartementet vil i statsbudsjettet for 2016 komme tilbake til Stortinget med forslag om bevilgning til selskapet.

2.2.4 Selskapets ansvar for drift og vedlikehold

Regjeringen legger opp til at utbyggingselskapet skal gis ansvar for drift og vedlikehold for veg det har bygd. Selskapets ansvar for drift og vedlikehold vil derfor først bli aktuelt når selskapet har bygd ferdig den første vegstrekningen, det vil si om lag 3 år etter etablering av selskapet. Et helhetlig ansvar for gjennomføring både av utbygging, drift og vedlikehold, vil ha fordeler bl.a. ved at utbyggingselskapet i enda større grad tar inn livsløpsbetraktninger i sine vurderinger.



Figur 2.2 Utbyggingselskapets oppstartsportefølje

Selskapet vil starte planlegging og bygging snarest mulig etter at det er etablert. Samferdselsdepartementet vil arbeide videre med et samlet opplegg for selskapets ansvar for drift og vedlikehold, herunder finansiering. Selskapets ansvar for drift og vedlikehold forutsettes gitt en hensiktsmessig avgrensning til tilgrensende vegnett, både til vegstrekninger innenfor selskapets utbyggingsportefølje som foreløpig ikke er bygd og til tilgrensende riks-, fylkes- og kommunalt vegnett. Departementet kommer tilbake med et samlet opplegg i god tid før selskapet har bygd ferdig første vegstrekning.

Utbyggingsselskapet er et selvstendig rettssubjekt. Det reiser spørsmål om det er selskapet eller staten som bør være eier av eiendom og veganlegg som selskapet har ansvar for å bygge ut. Etter departementets vurdering er ikke spørsmål knyttet til eierskap avgjørende for om utbyggingsselskapet skal ha ansvar for drift og vedlikehold, men vil bl.a. påvirke hvordan selskapets regnskap innrettes. Departementet vil i arbeidet ta utgangspunkt i at staten, og ikke selskapet, skal stå som eier av vegene.

Selskapets utbygging av riksveg vil kunne kreve omlegging eller annen regulering av trafikk på eksisterende veg. Departementet legger til grunn at trafikkregulering m.m. (trafikkmessig drift) tilknyttet eksisterende riksveg eller riksveg under bygging er et ansvar Statens vegvesen vil ha. Departementet forutsetter imidlertid at Statens vegvesen samarbeider tett med utbyggingsselskapet slik at selskapets utbygging kan gjennomføres mest mulig effektivt.

2.2.5 *Selskapets ansvar for planlegging etter plan- og bygningsloven*

Planlegging etter plan- og bygningsloven for større vegprosjekter skjer normalt i to trinn; først kommunedelplan og deretter reguleringsplan i tråd med vedtatt kommunedelplan. Kommunedelplanarbeidet handler i hovedsak om valg av én av flere mulige traséer, som oftest innenfor en bredere korridor avklart gjennom regjeringens beslutning knyttet til forutgående konsekvensutredning (KVU) med kvalitetssikring (KS1), mens reguleringsplanarbeidet innebærer utarbeidelse av mer detaljerte planer innenfor valgt trasé.

Det er i utgangspunktet bare kommuner som har rett til å utarbeide og fremme forslag til kommunedelplan, men gjennom plan- og bygningsloven § 3-7 kan myndigheter med ansvar for større samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur etter samråd med planmyndigheten utarbeide og

fremme forslag til arealplan og legge forslaget ut på offentlig ettersyn. Det innebærer likevel ikke myndighet til å vedta plan. Det er det bare kommunen som har myndighet til, eventuelt Kommunal- og moderniseringsdepartementet dersom saken behandles som statlig plan.

Kommunedelplaner for vegtiltak omfattes som hovedregel av kravet om konsekvensutredning. Dette innebærer også at det tidlig i planprosessen skal utarbeides et planprogram som avklarer hvilke traséalternativer som skal utredes i kommunedelplanarbeidet. Til vanlig er det Statens vegvesen som utarbeider forslag til planprogram, men det er kommunen som fastsetter programmet.

Vegplanlegging på kommunedelplannivået dreier seg om demokratiske planleggingsprosesser, medvirkning, trasévalg og avveining av ulike samfunnsinteresser. I planavklaring på dette nivået vil det være behov for å avveie statlige sektorinteresser, samt avveie interesser og avklare ansvar mellom stat, fylkeskommune og kommune. I store vegutbyggingsprosjekter er dette ofte ressurs- og tidkrevende prosesser som krever politiske avveininger undervegs. Det kan tale for at Statens vegvesen bør ha ansvar for arbeidet med forslag til kommunedelplan også for riksveg som utbyggingsselskapet skal bygge ut.

På den annen side er det viktig ved etablering av utbyggingsselskapet at det legges til rette for å kunne tenke nytt og annerledes alt fra tidlig planfase. Med utgangspunkt i selskapets formål og kompetanse vil det måtte forventes at selskapet i arbeidet med forslag til kommunedelplan, vil utrede og foreslå løsninger med planmessig høy kvalitet, men som samtidig i enda større grad enn i dagens situasjon, kan tilrettelegge for en mer kostnadseffektiv og helhetlig utbygging. Samferdselsdepartementet vil derfor legge opp til et forsøk der utbyggingsselskapet gis ansvar for å utarbeide og legge fram forslag til planprogram og kommunedelplan, slik Statens vegvesen har adgang til, i to prosjekter som ikke har kommunedelplan ved etableringen av selskapet. De to prosjektene er E18 Dørdal – Tvedestrand og E18 Arendal – Grimstad. Hvorvidt selskapet skal ha dette ansvaret videre vurderes i lys av erfaringer med forsøket.

Når godkjent kommunedelplan foreligger og selskapet har nødvendig finansiering, betyr det mye for selskapets effektive utbygging at selskapet kan arbeide mest mulig i sammenheng og parallelt på lengre strekninger, fra oppstart av arbeidet med forslag til reguleringsplan fram til veganlegget er ferdig bygd. Et sammenhengende og mest mulig

parallelt arbeid tilrettelegger for at selskapet kan utnytte ressurser, masser og standardiserte løsningsformer m.m. mest mulig effektivt, velge effektive kontraktsformer og utnytte stordriftsfordeler.

Samferdselsdepartementet legger derfor opp til at utbyggingsselskapet bør gis samme adgang som Statens vegvesen har i dag etter plan- og bygningsloven, til å utarbeide og fremme forslag til planprogram og reguleringsplan for riksveganlegg som selskapet gis ansvar for utbygging av.

Departementet vil vurdere behovet for og fremme forslag til nødvendige endringer i lovverket på vanlig måte, jf. kapittel 2.5.1.

2.2.6 Eiendomsserverv

Eiendomsserverv er en integrert del i samlet arbeid med å framskaffe godkjent reguleringsplan, prosjektere, bygge og avslutte et veganlegg. Samferdselsdepartementet legger opp til at utbyggingsselskapet har ansvaret for eiendomsserverv til de anlegg det skal bygge. Det gjelder både om eiendomsservervet skjer ved avtale – som forutsettes å være hovedregelen – eller ekspropriasjon.

Eiendomsservervet vil omfatte både det som er nødvendig for å bygge anlegget, herunder midlertidig bruk av eiendom, samt eiendom og rettighet(er) som er nødvendig for senere drift og vedlikehold. Eiendomsservervet kan gjelde del av eiendom (det mest vanlige), en hel eiendom eller permanent eller midlertidig rett til bestemt bruk, eller til å forby en bestemt bruk, av eiendom. Rett til å lede vann fra en stikkrenne på annens eiendom er ofte en permanent rett. Rett til støydempende tiltak på bolig (sette inn ventiler, bytte vinduer mm) og mellomlagring av masser kan være eksempler på midlertidig rett.

Ved ekspropriasjon reises spørsmålet om utbyggingsselskapet skal gis myndighet til å fatte vedtak om ekspropriasjon. Etter departementets vurdering er det viktig at vedtak om ekspropriasjon undergis lik behandling for all riksveg i Norge, uavhengig av hvem som er byggherre. Departementet legger derfor til grunn at hjemmel til å fatte selve ekspropriasjonsvedtaket beholdes hos offentlige myndigheter slik det er fastlagt i veglova § 50 og plan- og bygningsloven kapittel 16. I praktisk vil dette innebære at selskapet utarbeider grunnlag for at Statens vegvesen eller kommunen kan fatte vedtak om/gi selskapet tillatelse til å ekspropriere. Når tillatelse til å ekspropriere eiendom er gitt, legger departementet opp til at utbyggingsselskapet har ansvar for å begjære skjønn og står som part til rettskraftig skjønn foreligger. Departementet legger til grunn at utbyg-

gingsselskapet også kan begjære skjønn når det er avtalt (avtaleskjønn). I noen situasjoner kan det være behov for tillatelse til å tiltre eiendom før rettskraftig skjønn foreligger (forhåndstiltrede) og til å tiltre rettskraftig skjønn når det foreligger. Departementet legger opp til at selskapet må søke om slik tillatelse fra myndighet som har hjemmel til å gi slike tillatelser. Departementet vil ut fra beskrivelsen over vurdere behov for endringer i lovverket og fremme eventuelle forslag til lovendringer for Stortinget på vanlig måte, se kapittel 2.5.1.

Om eierskap til eiendom og veganlegg vises til omtale i kapittel 2.2.4.

2.2.7 Selskapets ansvar for helhetlig kvalitetssikring

Alle statlige investeringsprosjekter med anslått samlet investeringskostnad på over 750 mill. kroner er i utgangspunktet omfattet av statens interne krav om ekstern kvalitetssikring. Investeringer i olje og gassvirksomheten offshore i regi av Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten (SDØE) er unntatt. Det samme gjelder statlige foretak eller statlig eide aksjeselskaper som er ansvarlige for sine egne investeringer, eksempelvis Avinor og helseforetak som har sine egne kvalitetssikringsordninger. Statens interne kvalitetssikring skjer på to nivåer i planleggingen av investeringsprosjekter, konseptnivået (KS1) og på reguleringsplannivået (KS2) dvs. før vedtak om bevilgning i Stortinget og oppstart av prosjektet. Kvalitetssikringen skal gjennomføres med bruk av ekstern kvalitetssikrer.

Kvalitetssikring på konseptnivå (KS1) skal gjennomføres ved avslutning av konseptvalgutredningen, før beslutning i regjeringen om eventuell igangsetting av videre utredning og planlegging etter plan- og bygningsloven av det valgte konseptet. Med konsept menes hvilken konseptuell løsning man velger for å dekke et samfunnsbehov. For eksempel kan et behov for å binde en øyregion sammen med fastlandet, dekkes ved bru, undersjøisk tunnel eller fortsatt fergeløsning som i dag (nullalternativet), det vil si tre konseptalternativer. Hensikten med KS1 er at kvalitetssikrer skal støtte oppdragsgivers kontrollbehov med den faglige kvaliteten på beslutningsunderlaget, før det oversendes til politisk behandling. Samferdselsdepartementet legger til grunn at staten skal ha ansvar for utredning og kvalitetssikring (KS1) av vegstrekninger og -prosjekter som inngår i det vegnettet som selskapet etter hvert kan få ansvar for.

Kvalitetssikring av styringsunderlag samt kostnadsoverslag (KS2) skal i dagens ordning gjennomføres tilknyttet reguleringsplan, før vedtak om bevilgning i Stortinget og oppstart av prosjektet. Kontrollhensynet er det dominerende aspektet som skal dekkes. Dels skal kvalitetssikringen være en etterkontroll av styringsunderlag og kostnadsramme og dels skal analysen peke fremover ved å kartlegge de styringsmessige utfordringer i gjennomføringen av prosjektet.

Statlige foretak og statlig eide aksjeselskaper er som nevnt unntatt fra den statlige kvalitetssikringsordningen og har sine egne kvalitetssikringsordninger for dette. Samferdselsdepartementet legger til grunn at det også skal gjelde utbyggingsselskapet innenfor sitt ansvarsområde. Ved at selskapet ikke forutsettes å overta ansvar for utbygging av vegstrekninger før KS1 er gjennomført og regjeringen har valgt konseptuell løsning, vil unntaket i praksis kun gjelde kvalitetssikring på nivå to (KS2).

Departementet legger opp til at utbyggingsselskapet skal ha et helhetlig ansvar for kvalitet og kvalitetssikring i hele kjeden fra og med det overtar ansvar for utbygging til og med ferdig bygd veg og drift og vedlikehold, både teknisk og funksjonell kvalitet og kvalitet knyttet til styring, økonomi, HMS (helse, miljø og sikkerhet), miljø m.m. Et slikt helhetlig ansvar samsvarer etter departementets vurdering godt med bestemmelsen i aksjeloven § 6-12, som går ut på at styret i selskapet skal sørge for en forsvarlig organisering og fastsette planer og budsjetter for selskapets virksomhet, holde seg orientert om selskapets økonomiske stilling og har plikt til å påse at selskapets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll.

Samferdselsdepartementet legger opp til at selskapet, når reguleringsplan for et vegprosjekt foreligger, selv sørger for nødvendig kvalitetssikring av kostnader og styringsunderlag og følger opp resultatene fra denne.

Departementet legger opp til at utbyggingsselskapet skal ha ansvar for å gjennomføre utbygging av vegstrekninger som inngår i selskapets portefølje fra og med oppstart av reguleringsplan, jf. kapittel 2.2.5. Har arbeidet med planlegging og prosjektering av en vegstrekning eller et vegprosjekt kommet lenger enn oppstart av reguleringsplan, skal selskapet overta ansvar for å gjennomføre utbygging på det stadiet arbeidet befinner seg. Statens vegvesen og utbyggingsselskapet inngår avtale om overføring av ansvaret fra Statens vegvesen til selskapet, herunder hva som skal følge

med ved overføringen slik som tiltransport av igangværende avtaler, dokumentasjon m.m.

Departementet legger opp til at Statens vegvesen sørger for kvalitetssikring av kostnadsoverslag, før ansvaret for vegprosjekter overføres til utbyggingsselskapet. Hensikten med denne kvalitetssikringen vil være å sikre et best mulig grunnlag for et omforent bilde av kostnader og risiko mellom selskapet og staten knyttet til de utbyggingssoppgaver som legges til utbyggingsselskapet. Kvalitetssikring av styringsunderlag vil være selskapets ansvar etter at det har overtatt ansvaret for et vegprosjekt, og vil således ikke inngå i den kvalitetssikringen som Statens vegvesen skal besørge utført. Samferdselsdepartementet vil gi retningslinjer for Statens vegvesens arbeid med kvalitetssikringen.

Det vil være knyttet usikkerhet til kostnadene også etter at kvalitetssikring er gjennomført. Jo tidligere i planfasen et prosjekt er, dess større er normalt usikkerheten. Før trasé er avklart, noe som normalt skjer i arbeidet med kommunedelplan, vil det være knyttet betydelig usikkerhet til kostnadsoverslagene. Usikkerhet og risikofordeling mellom utbyggingsselskapet og staten, vil være et sentralt tema i forhandlingene av avtalen mellom selskapet og Samferdselsdepartementet, herunder hvordan eventuelle kostnadsøkninger og kostnadsreduksjoner i forhold til kvalitetssikringen før selskapet overtar ansvar for prosjektet, skal håndteres.

2.3 Finansiering av utbyggingsselskapet

2.3.1 *Utgangspunkt og modell for finansiering av selskapet*

Regjeringen vil føre en ansvarlig økonomisk politikk basert på handlingsregelen for bruk av oljepenger. Budsjettpolitikken må innrettes slik at den styrker grunnlaget for et vekstkraftig næringsliv og gjør offentlig virksomhet mer effektiv. Den offentlige pengebruken skal innenfor handlingsregelens rammer tilpasses situasjonen i økonomien.

Et viktig mål med utbyggingsselskapet for veg, og transportreformen generelt, er å få økt effektivitet og større samfunnsøkonomisk lønnsomhet i transportsektoren. For å legge til rette for dette må utbyggingsselskapet gis en langsiktig og forutsigbar finansiering. Regjeringen legger opp til at de statlige midlene til selskapet bevilges over statsbudsjettet, og at bevilgningene fases gradvis opp til et ønsket nivå innenfor de rammene handlingsregelen setter. Dette nivået vil for-

ankres gjennom avtaler med selskapet ut fra fullmakter gitt av Stortinget. Selskapet vil dermed kunne planlegge sin aktivitet ut fra innfasingsplanen og bevilgningsnivået. Regjeringen vil legge fram forslag til fullmakter i forbindelse med statsbudsjettet for 2016.

I tillegg vil prosjekter selskapet bygger ut kunne ha bompengefinansiering. Når prosjekter under utbyggingsselskapet delvis skal finansieres med bompenger, vil bompengeselskap ta opp lån og stille midler til rådighet for selskapet, slik tilfellet også er for bompengefinansiering av prosjekter som bygges ut i regi av Statens vegvesen. Dette bidrar til fleksibilitet i finansiering av prosjektene. Bompengeselskapene nedbetaler lånene inkludert renter og andre finanskostnader med bompenger som bompengeselskapene normalt krever inn etter at utbyggingen er avsluttet. Fylkeskommuner stiller garanti for lånene som selskapene tar opp. Endelig fullmakt til å gjennomføre prosjekt på disse betingelsene gis av Stortinget.

Regjeringen legger opp til at utbyggingsselskapet gis adgang til å ta opp lån fra staten innrettet mot å sikre selskapet fleksibilitet på kort sikt, jf. omtale under kapittel 2.3.4. Endringer i rammen for kortsiktige lån fastsettes av Stortinget i den ordinære budsjettprosessen for statsbudsjettet. Utgifter til driftskreditt vil da inngå i prioriteringen innenfor statsbudsjettets samlede rammer, samtidig som statsbudsjettet vil gi et oversiktlig bilde av statens ressursbruk og etterspørselsvirkningene av budsjettpolitikken.

2.3.2 *Innteksstrømmen over statsbudsjettet til utbygging*

Med den gitte oppstartsporteføljen og utbyggingstid på 20 år legger departementet opp til et maksimalt årlig beløp på anslagsvis 5 mrd. kroner til selskapets utbygging, når aktiviteten i selskapet er innfaset. De samlede inntektene fra staten forutsettes bevilget over streken i statsbudsjettet, første gang i statsbudsjettet for 2016, og vil bestå av andel av årsavgiften som øremerkes utbygging i selskapet, samt avkastning fra infrastrukturfondet og andre statlige midler.

Oppstartsporteføljen har etter Samferdselsdepartementets vurdering et omfang og prosjektene i porteføljen en planstatus (jf. kapittel 2.2.3), som gir selskapet godt handlingsrom allerede fra starten til å klargjøre prosjekter for stabil og kontinuerlig utbygging i hele utbyggingsperioden.

Med dette som utgangspunkt vil departementet legge opp til en gradvis opptrapping (innfasing) av de statlige midlene fra oppstart av sel-

skapet i 2016 til et fast bevilgningsnivå til selskapet fra og med 2018.

Bevilgninger til selskapet i 2016 avklares gjennom den ordinære budsjettprosessen.

2.3.3 *Fullmakter for å sikre utbyggingsselskapet tilstrekkelig forutsigbarhet*

En langsiktig og stabil økonomisk forutsigbarhet er etter departementets vurdering avgjørende for at utbyggingsselskapet skal kunne gjennomføre utbygging av oppstartsporteføljen i løpet av 20 år, og for å gi selskapet nødvendig handlingsrom til mer effektiv utbygging og økt merverdi.

Samferdselsdepartementet vil derfor i statsbudsjettet for 2016 be Stortinget om fullmakt til å opprette selskapet og inngå avtale med selskapet om utbygging av fastsatt oppstartsportefølje for selskapet. Det vil videre bli bedt om fullmakt til at Samferdselsdepartementet kan forplikte staten overfor selskapet med et fast beløp som sikrer selskapet tilstrekkelig forutsigbarhet til å inngå utbyggingskontrakter. Fullmakten vil bli foreslått innenfor de foreliggende statsrettslige rammer, og departementet legger opp til at fullmakten fornyes årlig.

2.3.4 *Utbyggingsselskapets adgang til å ta opp lån*

Departementet legger opp til at utbyggingsselskapet gis adgang til å ta opp lån fra staten innrettet mot å sikre selskapet fleksibilitet på kort sikt (driftskreditt), med en øvre ramme for lån tilsvarende ett års bevilgning til selskapet. Selskapets lån regnes fullt ut med i oljepengebruken og på en slik måte at aktiviteten i selskapet hensyntas i det budsjettmessige handlingsrommet. Helseforetakenes modell for driftskreditt legges til grunn for selskapets adgang til å ta opp lån. Dette innebærer at en låneramme bevilges over streken. Regjeringen vil komme tilbake til en konkret lånemodell og bevilgninger til selskapet i budsjettforslaget for 2016.

2.3.5 *Bompengefinansiering*

Regjeringen legger opp til at selskapets utbygging delfinansieres med bompenger. Den samlede bompengandelen av faktisk utbyggingskostnad for oppstartsporteføljen forutsetter departementet lagt på samme nivå som anslått i planrammen for Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal transportplan 2014–2023.

Der det foreligger lokale vedtak om bompengefinansiering gjennomføres prosjektene med

bompengefinansiering som planlagt. I nye prosjekter gis selskapet adgang til å initiere nye bompengeproblemer. Lokale vedtak vil fortsatt være påkrevet.

Departementet legger opp til at det skal fremmes proposisjon for Stortinget om betaling av bompenger på vanlig måte, det vil si som når bygging skjer i regi av Statens vegvesen. Utbyggingsselskapet vil få ansvar for å utarbeide grunnlagsmateriale og oversende dette til Samferdselsdepartementet, herunder sørge for å innhente lokale vedtak. Utbyggingsselskapets arbeid og forslag skal baseres på regelverk og etablerte prinsipper innenfor bompengesektoren, så langt departementet ikke fastsetter andre løsninger. Den praktiske gjennomføringen av forberedende arbeid forutsettes nærmere regulert i avtale mellom Samferdselsdepartementet og utbyggingsselskapet, jf. kapittel 2.4.4. I prosjekter som er del-finansiert med bompenger, forutsettes selskapet også å ha det samlede ansvaret for prosjektet, herunder styringen av og kostnadene med prosjektet. Samtidig vil Samferdselsdepartementet fortsatt ha ansvar for å legge forslag om bompengefinansiering fram for Stortinget. Samferdselsdepartementet vil på grunnlag av materiale fra utbyggingsselskapet få gjennomført en kvalitetssikring av finansieringsopplegget før sak om bompenger fremmes for Stortinget på vanlig måte, jf. også kapittel 2.2.7.

Samferdselsdepartementet legger opp til at departementet som del av behandlingen i Stortinget gis fullmakt til å inngå avtale med utbyggingsselskapet om at selskapet kan finansiere utbyggingen av det aktuelle vegprosjektet eller vegstrekningen med bompenger innenfor de rammer som følger at Stortingets vedtak i saken. Utbyggingsselskapet skal ikke selv kreve inn bompenger eller ta opp lån med grunnlag i bompenginntekter. Innkreving og opptak av lån er det forutsatt at et bompengeselskap står for, tilsvarende det bompengeselskap gjør når Statens vegvesen står som byggherre for utbygging av riksveg. Departementet legger til grunn at det i tillegg må inngås en avtale mellom det aktuelle bompengeselskapet og Statens vegvesen for å ivareta statens ordinære oppfølging av bompenger som offentlige midler vedtatt av Stortinget. Bompenger knyttes til finansiering av bestemt prosjekt, vegstrekning eller samling av prosjekter. Bompengene kan ikke brukes til å finansiere utbygging av andre prosjekter som utbyggingsselskapet har ansvar for å bygge ut.

Departementet legger opp til at bompengeselskaper kan ta opp lån med grunnlag i innkrevings-

retten for bompenger og stille midler til disposisjon for utbyggingsselskapet. Muligheten som bompengeselskapet vil ha til å ta opp lån som betjenes med bompenger forutsetter departementet skal være tilsvarende som når Statens vegvesen bygger ut riksveg med bompenger. Innenfor rammen av utbyggingsselskapets avtale med Samferdselsdepartementet om adgang til å finansiere utbygging av konkrete vegstrekninger og prosjekter med bompenger, legger departementet til grunn at det er utbyggingsselskapets ansvar å inngå avtale om bompengeskatt m.m. med bompengeselskaper.

Som omtalt i kapittel 4 skal det etableres en ordning med rentekompensasjon for bompengelån forutsatt at prosjektet legges inn under ett av de nasjonale bompengeselskapene. Ordningen med rentekompensasjon for lån bompengeselskaper tar opp for å stille midler til disposisjon for utbygging av riksveg, vil også omfatte riksveg som utbyggingsselskapet bygger ut.

2.3.6 Selskapets utgifter til drift og vedlikehold og administrative kostnader

Regjeringen legger opp til at utbyggingsselskapet gis ansvar for drift og vedlikehold av veg det har bygd. Selskapets ansvar for drift og vedlikehold vil imidlertid først bli aktuelt når selskapet har bygd ferdig den første vegstrekningen om cirka 3 år. Departementet vil som omtalt i kapittel 2.2.4 arbeide videre med et samlet opplegg for selskapets ansvar m.m. for drift og vedlikehold, herunder finansiering, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte i god tid før selskapet har bygd ferdig første vegstrekning.

Selskapet dekker sine administrative kostnader på vanlig måte innenfor selskapets økonomiske rammer, i første omgang til utbygging av oppstartsporteføljen.

2.4 Nærmere om valg av selskapsform, styring av selskapet og avtaler mellom staten og selskapet

2.4.1 Valg av selskapsform

Regjeringen legger til grunn at det overordnede ansvaret for å bygge ut, drifte og vedlikeholde riksvegnettet i Norge ligger hos staten. Det er av betydning at det velges en organisering som ivaretar myndighetenes styrings- og kontrollbehov. Samtidig er det viktig at selskapsformen gir selskapsledelsen den ønskede selvstendigheten som har betydning for gjennomføringen av de

konkrete riksvegprosjektene som legges til selskapet.

Regjeringen legger opp til at selskapet etableres som et aksjeselskap etter aksjelovens bestemmelser med 100 pst. statlig eierskap. Som forvalter av statens aksjeinnehav og statens avtaler med selskapet, vil samferdselsministeren ha det konstitusjonelle ansvaret for at også den delen av riksvegnettet som selskapet skal få ansvar for blir forvaltet forsvarlig og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Regjeringen legger vekt på at selskapet virksomhet skal utføres effektivt, og organiseringen av selskapet må dermed legges til rette for det.

Ved å opprette selskapet som et aksjeselskap vil selskapet være et eget rettssubjekt som er rettslig og økonomisk atskilt fra staten. Ansvaret for å gjennomføre selskapets oppgaver vil ligge hos styret. Aksjeselskapsformen er en velkjent og innarbeidet organisasjonsform i næringslivet, og selskapsformen anses å oppfylle forutsetningene for at selskapets ledelse kan opptre tilstrekkelig selvstendig overfor både eier på den ene siden og overfor selskapets kontraktsparter på den andre siden.

Aksjeselskapsformen er benyttet for øvrige virksomheter som forvaltes av Samferdselsdepartementet, slik som Avinor AS, Baneservice AS, NSB AS og Posten Norge AS.

2.4.2 Statens eierskap og forvaltningen av selskapet

Regjeringen legger opp til at målet med statens eierskap skal være at selskapet kan gjennomføre utbygging av en god og trafikksikker nasjonal veginfrastruktur. I lys av dette legges det opp til at selskapet vil plasseres i kategori 4 i statens system for kategorisering av det direkte statlige eierskapet, som et selskap med sektorpolitiske målsettinger. Selskapet vil få en enerett til å gjennomføre oppgavene som det blir tillagt og skal ikke drive i konkurranse med andre om oppgaven.

Selskapets virksomhet skal være effektiv og helhetlig utbygging av trafikksikre veger, hvor strekninger i selskapets samlede utbyggingsportefølje med høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet prioriteres gjennomført foran strekninger med lav/negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Regjeringen legger opp til at statens eierskap av selskapet skal forvaltes av Samferdselsdepartementet. Statens eierskap utøves innenfor rammene av aksjelovens bestemmelser og statens prinsipper for god eierstyring. I henhold til aksje-

lovens bestemmelser skal eiermyndigheten utøves gjennom generalforsamling. Aksjeselskapslovgivningen bygger på at det er et tillitsforhold mellom eieren og selskapets styre og at styret er ansvarlig overfor eieren. Gjennom generalforsamlingen har eieren til enhver tid kontroll over styresammensetningen i selskapet og at selskapet har et styre som har eiers tillit. Det er en viktig forutsetning for at selskapet skal lykkes at samspillet mellom eier av selskapet og selskapsledelsen fungerer godt, og at det er valgt styremedlemmer som har riktig kompetanse og egenskaper ellers for god ledelse av selskapet. Dette innebærer bl.a. at styremedlemmene innehar forståelsen av hva det vil si å forvalte et selskap med samfunnsoppdrag og prinsippene som ligger til grunn for statens eierskapsutøvelse.

Samferdselsdepartementet vil i eierstyringen legge vekt på å velge et kompetent og uavhengig styre til forvaltningen av selskapet. I likhet med de øvrige selskapene tilknyttet departementet, legger departementet opp til å fastsette egne retningslinjer for departementets forvaltning av statens eierinteresser i selskapet. Aksjeloven § 5-1 åpner for at statsråden gjennom generalforsamling kan gi pålegg som styret har plikt til å følge. Staten er imidlertid tradisjonelt varsom med å instruere selskapene i enkeltsaker, da dette anses som mindre ønskelig av hensyn til rolle- og ansvarsdelingen mellom eier og selskapets ledelse. En aktiv bruk av instruksjonshjemmelen kan bl.a. berøre det konstitusjonelle ansvaret statsråden har overfor Stortinget og erstatningsansvar overfor tredjeparter. Dette er en praksis det er naturlig å legge til grunn at også skal gjelde for departementets utøvelse av eierskap for utbyggingselskapet for veg.

Selskapet vil inngå i Statens eierberetning, en rapport om statens eierskap forvaltet direkte av departementene som utgis årlig av Nærings- og fiskeridepartementet. Statens eierskap til selskapet vil bli redegjort for i framtidige stortingsmeldinger som omhandler statens direkte eierskap.

Forvaltningen av selskapet hører etter aksjeloven § 6-12 inn under selskapets styre og daglig leder. Styret skal sørge for en forsvarlig organisering av virksomheten, ansette daglig leder og føre tilsyn med daglig ledelse og selskapets virksomhet for øvrig. Styret har også en sentral rolle i selskapets strategiutforming og risikohåndtering, noe som krever en grunnleggende forståelse av selskapets drift, markedene det opererer i og trendene som påvirker selskapets aktiviteter. Selskapets ledelse har ansvaret for å gjennomføre oppgavene som blir lagt til selskapet innenfor de fast-

satte rammene. Selskapets ledelse plikter i henhold til dette bl.a. å oppfylle de krav til virksomheten som følger av lovgivning, selskapets vedtekter, eventuelle vedtak som er fattet av eier gjennom generalforsamling og avtaler som er inngått mellom selskapet og tredjeparter, herunder staten. Selskapets ledelse har innenfor aksjelovgivningen en alminnelig lojalitetsplikt overfor selskapet.

2.4.3 Riksrevisjonens kontroll

Riksrevisjonen vil ha en sentral rolle når det gjelder den konstitusjonelle kontrollen med statsrådets forvaltning av eierskapet til utbyggingsselskapet. Grunnlaget for Riksrevisjonens kontroll er aksjeloven § 20-7 og riksrevisjonsloven § 9 annet ledd, som legger det til Riksrevisjonen å kontrollere forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. (selskapskontroll). Den finansielle revisjonen av utbyggingsselskapet vil bli utført av selskapets valgte revisor etter reglene i aksjeloven kapittel 7 og revisorloven.

Det nærmere innholdet av Riksrevisjonens kontroll er fastsatt i Stortingets instruks om Riksrevisjonens virksomhet kapittel 3 Selskapskontroll. Riksrevisjonen vil gjennom sin kontroll kontrollere om samferdselsministeren har utøvet sin oppgave som forvalter av statens eierskap til utbyggingsselskapet forsvarlig og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Som et ledd i kontrollen med statsrådets forvaltning av eierskapet, kan Riksrevisjonen også foreta systematiske undersøkelser av selskapets økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon). Stortingets instruks om Riksrevisjonens virksomhet gir nærmere regler om statsrådets rapportering til Riksrevisjonen. Etter instruksen § 7 skal statsråden senest en måned etter generalforsamlingen oversende til Riksrevisjonen utbyggingsselskapets årsregnskap med revisjonsberetning, styrets årsberetning, protokoll fra styremøte der styret behandler og fastsetter årsregnskapet og samferdselsministerens beretning om forvaltningen av statens eierinteresse i selskapet.

I tillegg til den nevnte periodiske oversendelsen av dokumenter, vil Riksrevisjonen etter riksrevisjonsloven § 12 og Stortingets instruks ha en omfattende myndighet til å kreve informasjon fra og rett til innsyn overfor den politiske ledelsen, tjenestemenn i departementet og utbyggingsselskapets ledelse, tilsatte og revisor. Etter riksrevisjonsloven § 13 skal Riksrevisjonen varsles om og

ha rett til å være til stede i møter i utbyggingsselskapets generalforsamling.

2.4.4 Avtaler m.m. mellom staten og selskapet

Selskapets samfunnsoppdrag tilsier at samferdselsministeren vil ha et mer vidtrekkende ansvar for utbyggingsselskapets virksomhet enn det som gjelder for alminnelige næringsdrivende selskaper. Samferdselsdepartementet legger opp til at selskapets oppgaver og rammene og finansieringen av disse, blir hjemlet i en egen langsiktig avtale mellom selskapet og staten, og eventuelt supplert med egne avtaler vedrørende konkrete saker.

I tråd med omtalen i Prop. 97 S (2013–2014) og bevilgningen i Prop. 93 S (2013–2014), vil det bli opprettet et interimsselskap for utbyggingsselskapet. Interimsselskapet skal forberede utbyggingsselskapets virksomhet. Interimsselskapet vil i tillegg være departementets forhandlings- og avtalepart i arbeidet med avtaler mellom staten og selskapet fram til utbyggingsselskapet er etablert. Departementet legger opp til å forhandle den langsiktige avtalen og eventuelle nødvendige tilleggsavtaler med interimsselskapet i 2015. Dette arbeidet vil pågå parallelt med arbeidet med statsbudsjettet for 2016, lovendringer m.m. Endelige avtaler kan ikke inngås før Stortinget har vedtatt statsbudsjettet m.m. Interimsselskapet vil også ha behov for å inngå avtaler med andre enn Samferdselsdepartementet om systemer og verktøyer som må være på plass og i drift før utbyggingsselskapet etableres. Selskapet vil bl.a. ha behov for å avtalefeste sin adgang til å benytte Nasjonal vegdatabank (NVDB) og annen samhandling med Statens vegvesen.

Avtalen(e) med Samferdselsdepartementet må innrettes slik at selskapets ledelse gis insentiver til en effektiv forvaltning av selskapets virksomhet, slik den er angitt i vedtektene. Departementet legger også opp til å kunne vurdere selskapets virksomhet mer fortløpende som ledd i statsrådets ansvar overfor Stortinget. Avtalen(e) med selskapet vil inneholde kriterier for evaluering av hvordan selskapet følger opp målene som er satt for virksomheten.

2.4.5 Kontakt og informasjonsutveksling mellom departementet og selskapet

Departementet legger opp til at det innenfor rammen av aksjeloven og statens prinsipper for eierstyring vil være regelmessig kontakt med selskapets ledelse. Slik kontakt vil være på linje med det

som er vanlig i andre private og offentlig eide selskaper der en aksjeeier har bestemmende innflytelse, og vil være en viktig forutsetning for samferdselsministerens styring og kontroll med selskapet. Formålet med en slik kontakt, som skjer utenom generalforsamlingen, vil først og fremst være å utveksle informasjon, men det kan også være å komme med innspill til selskapets ledelse som denne kan vurdere i tilknytning til ledelsen av selskapets virksomhet og utvikling. Avgjørelsen vil da være styrets ansvar. Departementet legger opp til at kontakten og utvekslingen av informasjon i størst mulig grad forankres i avtalene mellom staten og selskapet, og skjer innenfor rammen av dette systemet.

Som en del av Samferdselsdepartementets kontakt med selskapet utenfor generalforsamling, vil departementet legge opp til at utbyggingsselskapets ledelse skal orientere departementet hvert halvår om selskapets utbygging m.m. basert på selskapets egne planer for utbygging, framdrift, kvalitet, HMS og økonomi. Selskapet og departementet bør på møtene gjensidig orientere hverandre om forhold av vesentlig betydning for selskapets virksomhet. Departementet understreker at møtene ikke innebærer styring overfor selskapets ledelse eller at ledelsens ansvar for virksomheten på noen måte endres eller reduseres. Selskapets ledelse vil til en hver tid ha fullt ansvar for å ta opp med generalforsamlingen forhold som angår utbyggingsselskapets virksomhet, herunder styring, ledelse og drift, selv om forholdet er tatt opp i møter som selskapet har med departementet utenom generalforsamling. Det må holdes fast ved at dersom statsråden ønsker å gi styret bindende pålegg, må dette eventuelt skje ved generalforsamlingsvedtak, jf. kapittel 2.4.2.

2.5 Konsekvenser av å etablere et eget utbyggingsselskap for veg

2.5.1 Behovet for lov- og forskriftsendringer

Utbyggingsselskapets hovedoppgaver vil være planlegging, prosjektering, bygging, vedlikehold og drift. Oppgavene med å planlegge, bygge, vedlikeholde og drifte riksveger er i betydelig grad regulert i plan- og bygningsloven med forskrifter og veglova og vegtrafikkloven med forskrifter og tilhørende normaler. Arbeidet med å utrede i hvilken utstrekning utbyggingsselskapet skal gis myndighet og oppgaver i henhold til dette regelverket pågår i Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og

det videre arbeidet vil avklare hvilke endringer departementene anser som nødvendig i lover, forskrifter og normaler. Selskapet skal i utgangspunktet ikke ha myndighet som er tillagt Statens vegvesen etter vegtrafikkloven med forskrifter. Enkelte av forskriftene til vegtrafikkloven regulerer likevel forhold som vil grense til utbyggingsselskapets virksomhet på en slik måte at det kan være aktuelt å vurdere enkelte mindre endringer.

Basert på oppstartsporteføljen som er beskrevet i kapittel 2.2.3 vil opprettelsen av utbyggingsselskapet innebære at deler av oppgavene som i dag utføres av Statens vegvesen overføres til selskapet. Det videre arbeidet vil avklare i hvilken utstrekning det blir aktuelt å overføre både offentlige og private rettsforhold. Det må også avklares om ansatte i Statens vegvesen, i henhold til bestemmelsene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven, skal følge oppgavene de har i dag i det nye selskapet jf. kapittel 2.5.2. Det er praksis for å regulere omdanning av forvaltningsvirksomhet i en egen omdanningslov, som ivaretar de ulike kontraktsrettslige og offentligrettslige disposisjonene.

Det videre arbeidet med lov- og forskriftsendringer vil være basert på omtalen av selskapet i denne meldingen, Stortingets behandling av denne og det øvrige forberedende arbeidet som skal avklare nærmere rammene for og reguleringen av utbyggingsselskapets virksomhet. Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil sende forslag til endringer i lover og forskrifter på offentlig høring på vanlig måte våren 2015, fortrinnsvis etter at meldingen er behandlet av Stortinget. Så langt det er mulig, legges det opp til at de endelige forslagene til lovendringer vil bli lagt fram for Stortinget gjennom Prop. L i løpet av høsten 2015.

2.5.2 Ansvarsdeling, samarbeid m.m. mellom selskapet og Statens vegvesen

Samferdselsdepartementet legger til grunn at det overordnede ansvaret for å bygge ut, drifte og vedlikeholde riksvegnettet i Norge fortsatt skal ligge hos staten, se omtale i kapittel 2.1.

Utbyggingsselskapet er forutsatt å ha ansvar for utbygging fra oppstart av arbeidet med reguleringsplan for vegstrekninger og -prosjekter som inngår i selskapets portefølje, i første omgang oppstartsporteføljen. I dette ligger at Statens vegvesen har ansvar for planlegging fram til arbeidet med reguleringsplan kan starte. Samferdselsdepartementet vil gjennom avtaleverket og i instruks til Statens vegvesen legge opp til prosedyrer som bidrar til effektiv og korrekt overføring

av ansvar m.m. fra Statens vegvesen til selskapet, se bl.a. kapittel 2.2.7.

Etablering av utbyggingsselskapet vil i noen tilfeller kunne innebære overføring av ressurser fra Statens vegvesen til utbyggingsselskapet. I andre tilfeller er det ønskelig å samarbeide om felles bruk av ressurser.

Ved opprettelse av selskapet forutsetter Samferdselsdepartementet at statlige midler og bompenger følger vegstrekningene/vegprosjektene. Både Statens vegvesen og selskapet finansieres gjennom bevilgninger over statsbudsjettet. Overføring av statlige midler skjer derfor gjennom de ordinære budsjettprosessene. Etter departementets vurdering vil det også gjelde oppfølging av Nasjonal transportplan der statlig planramme til vegstrekninger/vegprosjekter som selskapet skal bygge, tas hensyn til når inntektsstrømmen til selskapet over statsbudsjettet fastsettes det enkelte år, mot at aktuelle planrammer utgår i budsjettet til Statens vegvesen. Når Stortinget har vedtatt at en vegstrekning eller et vegprosjekt kan finansieres med bompenger, legger departementet til grunn at adgangen til bompengefinansiering overføres fra Statens vegvesen til utbyggingsselskapet, jf. kapittel 2.3.5.

Statens vegvesen har ansvar for å ha nødvendige verktøy og systemer for å ivareta sitt ansvar for planlegging, prosjektering, eiendomsverv, innkjøp, byggherreoppfølging, prosjektstyring, HMS, kvalitet m.m. av riksveg. Utbyggingsselskapet vil ha tilsvarende ansvar for systemer og verktøy for å utføre de oppgaver det får ansvar for. Departementet forutsetter at utbyggingsselskapet og Statens vegvesen avklarer hvilke systemer og verktøy som Statens vegvesen har, som det er aktuelt at selskapet også kan bruke og eventuelt være med å videreutvikle. Departementet forutsetter at selskapet betaler normalt vederlag for bruken av systemer og verktøy slik at det ikke oppstår problemer i forhold til regelverket om statsstøtte.

Statens vegvesen har ansvar for nasjonale registre som bl.a. Nasjonal vegdatabank med tilleggende fagregistre og for Vegtrafikksentralene med både historiske data og sanntidsdata til bruk i trafikkstyring, trafikantinformasjon, gjennomføring av arbeider ute på vegen m.m. Departementet legger opp til at utbyggingsselskapet benytter informasjon og tjenester fra nasjonale registre og Vegtrafikksentralene i arbeidet med utbygging av riksveg. Selskapet må samtidig forpliktet til å levere kvalitetssikrede data til nasjonale registre og Vegtrafikksentralene. Departementet vil i det videre arbeidet vurdere hvordan utbyggingsselskapet kan benytte data og informa-

sjon i nasjonale registre m.m. og levere data og informasjon til disse.

Utbyggingsselskapet vil overta en del oppgaver som i dag blir utført av Statens vegvesen, jf. kapittel 2.2.3 om selskapets portefølje. Som nevnt i kapittel 2.5.1 vil det i det videre arbeidet bli avklart om ansatte i Statens vegvesen, som følge av dette vil være omfattet av arbeidsmiljølovens bestemmelser om virksomhetsoverdragelse og følger med sine oppgaver over i selskapet. For øvrig vil selskapet bli bemannet ved at selskapet kunngjør stillinger og tilsetter etter ordinær tilsettingsprosedyre.

Ved utbygging av riksveg er noen oppgaver myndighetsoppgaver der ulike myndighetsorganer fatter vedtak om godkjenning, avgjør om det kan gis tillatelse, dispensasjon m.m. eller gjøre vedtak som forbyr bestemte aktiviteter (eksempelvis anleggsarbeid om natta).

Statens vegvesen er et myndighetsorgan som bl.a. kan fatte vedtak om ekspropriasjon etter veglova § 50, se kapittel 2.2.6, vedtak om tiltredelse til forundersøkelser etter oreigningsloven § 4, vedtak om forhåndstiltredelse etter oreigningsloven § 25, vedtak om skilt, vegoppmerking m.m. etter vegtrafikkloven med skiltforskrifter og normaler, godkjenning av tunnel før bygging og før åpning etter tunnelsikkerhetsforskriften § 4, vedtak knyttet til søknad om fravik etter forskrift til veglova § 13 og skiltforskriften § 13 m.m.

Samferdselsdepartementet har som utgangspunkt at utbyggingsselskapet må ha godkjenning og tillatelse fra offentlig myndighet for sin virksomhet, på linje med det andre utbygger må ha. Det gjelder også godkjenning, tillatelser, dispensasjoner m.m. som Statens vegvesen er tillagt myndighet til å gjøre vedtak om. Dette er likevel ikke til hinder for at selskapet på konkrete områder bør kunne gis myndighet enten direkte i lov eller forskrift eller ved delegasjon fra Statens vegvesen når det anses forsvarlig og regelverket åpner for delegasjon av myndighet til et privat rettssubjekt. Departementet vil i arbeidet med lov- og forskriftsendringer vurdere om og i tilfelle på hvilke områder selskapet kan gis adgang til å opptre som myndighetsorgan. Ved eventuelle behov for lovendringer blir forslag fremmet for Stortinget på vanlig måte.

2.5.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utbyggingsselskapet er forventet å gi en mer effektiv og helhetlig utbygging av vegnettet enn i dag. Et hovedelement i en slik organisering er å gi selskapet en større grad av frihet til å prioritere

innenfor sin utbyggingsportefølje, både når det gjelder avgrensinger av de enkelte prosjekter og når det gjelder rekkefølge i utbyggingen. Videre vil et sentralt element i arbeidet for å øke effektiviteten være at det legges opp til å gi utbyggingsselskapet andre rammebetingelser (styringsmessig og økonomisk) enn det som gis Statens vegvesen, med sikte på mer effektiv gjennomføring samlet sett.

Opprettelse av utbyggingsselskapet fører med seg administrative kostnader knyttet til etablering, lønn og drift, kostnader som over noe tid må føre til en forholdsmessig nedskalering i Statens vegvesen. Det totale bevilgningsnivået til vegformål vil avklares som del av arbeidet med kommende nasjonale transportplaner og de årlige statsbudsjetter. De fullmakter som regjeringen legger opp til å vedta knyttet til statlige forpliktelser overfor selskapet vil legge føringer for de statlige bidragene til utbygging av selskapets portefølje, men vil ikke nødvendigvis påvirke den samlede offentlige ressursbruken i transportsektoren. Av kapittel 2.5.1 framgår at det må arbeides videre med å avklare i hvilken utstrekning ansatte i Statens vegvesen vil kunne overføres til selskapet.

Etablering av utbyggingsselskapet er forutsatt å medføre en mer kostnadseffektiv og helhetlig utbygging, og med en oppstartsportefølje på 130 mrd. 2015-kr vil selv en beskjeden effektiviseringsgevinst medføre betydelige besparelser. Videre er det lagt til grunn at strekningene i selskapets samlede utbyggingsportefølje med høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet prioriteres foran de med lav/negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Etter Samferdselsdepartementets vurdering vil samfunnets gevinster knyttet til prioritering av de samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjektene og en mer kostnadseffektiv og helhetlig utbygging, klart overstige de statlige merkostnadene som kan oppstå på noen områder gjennom å ha dublerende kompetanse i utbyggingsselskapet og Statens vegvesen.

2.5.4 Vegtilsynet

Samferdselsdepartementet legger opp til at Vegtilsynet gjennomfører systemtilsyn overfor utbyggingsselskapet på tilsvarende måte som Vegtilsynet gjennomfører systemtilsyn overfor Statens vegvesen når det gjelder sikkerhet knyttet til veginfrastrukturen. Det vil i praksis bety at utbyggingsselskapet blir pliktsubjekt på linje med Statens vegvesen. Fordi utbyggingsselskapet er et eget rettssubjekt må hjemmelsspørsmål bli vur-

dert i forbindelse med behovet for lov- og regelverksendringer ved opprettelsen av utbyggingsselskapet, jf. kapittel 2.5.1.

3 Rammeverk for offentlig-privat-samarbeid (OPS) i transportsektoren

3.1 Innledning

Offentlig-privat-samarbeid (OPS) innebærer normalt at et privat selskap står for prosjektering, finansiering, utbygging, drift og vedlikehold av for eksempel et infrastrukturprosjekt, som etter en avtalt periode tilfaller det offentlige. Den private kontraktsparten overtar mer risiko fra det offentlige enn ved tradisjonelle kontrakter, og ivaretar tjenesteleveransen knyttet til investeringen i en avtalt driftsperiode. Selskapet får betaling fra det offentlige etter at utbyggingsperioden er ferdig, og så lenge selskapet har ansvar for driften, i henhold til en kontrakt.

Regjeringen mener OPS kan være en hensiktsmessig organisering av utbygging, drift og vedlikehold av transportinfrastruktur. Det innebærer at én privat kontraktspart får ansvar for gjennomføringen av utbygging, drift og vedlikehold, og får betalt for dette i henhold til kontrakt med staten.

Regjeringen ønsker å rendyrke OPS som en gjennomføringsstrategi. Ved å se utbygging og vedlikehold i sammenheng, med samme ansvarlige utbygger, vil dette kunne utløse både innovasjon i utførelsen med nye tekniske løsninger og byggemetoder som er mer kostnadseffektive i et levetidsperspektiv og kan dermed gi mer veg for pengene. Bruk av OPS vil bidra til en differensiert kontraktsstrategi i vegsektoren. I den sammenheng legges det til rette for erfaringsoverføring fra OPS til tradisjonell gjennomføring. Regjeringen mener det også er en styrke ved OPS at man kan kontraktsfeste at kvaliteten på vegen er fast gjennom hele perioden kontrakten varer.

I dette kapitlet presenteres regjeringens modell for bruk av OPS i transportsektoren. Dette omfatter nedbetalingsmodell overfor et OPS-selskap, statens modell for bevilgning av midler til et OPS-prosjekt, samt bruk av delvis bompengefinansiering på OPS-vegprosjekter og utfordringer knyttet til bruk av OPS på jernbane.

Det skal frem mot neste Nasjonal transportplan vurderes om flere prosjekter egner seg for gjennomføring som OPS.

3.2 Bakgrunn

Ved behandling av Prop. 97 S (2013–2014) Ein del saker om luftfart, veg og jernbane, jf. Innst. 255 S (2013–2014) gjorde Stortinget følgende vedtak: «Stortinget ber regjeringa fremje ein strategi for bruk av offentleg-privat samarbeid i utbygging av infrastrukturtiltak, og orientere Stortinget om denne på eigna måte.»

I Prop. 1 S (2014–2015) blir det varslet at Samferdselsdepartementet vil be Statens vegvesen om å starte planlegging av tre prosjekter for gjennomføring som OPS-prosjekter. Disse prosjektene er: E10/rv 85 Tjeldsund – Gullfjordbotn – Langvassbukta i Nordland og Troms; Rv 3/rv 25 Ommangsvollen – Grundset/Basthjørnet i Hedmark og Rv 555 Sotrasambandet i Hordaland. Det varsles at departementet vil komme tilbake til Stortinget med et overordnet rammeverk for OPS i transportsektoren.

3.3 Tidligere bruk av OPS på veg i Norge

Stortinget vedtok høsten 1998 at økt privat ansvar i vegutbygging skulle utredes og at regjeringen skulle legge fram mulige prøveprosjekt. Det ble gjennom behandlingen av Nasjonal transportplan 2002–2011 besluttet å gjennomføre tre prøveprosjekt med bruk av OPS i Norge:

- E39 Klett – Bårdshaug, Sør-Trøndelag (åpnet 2005)
- E39 Lyngdal – Flekkefjord, Vest-Agder (åpnet 2006)
- E18 Grimstad – Kristiansand, Aust-Agder og Vest-Agder (åpnet 2009)

Alle tre prosjektene er bygget med avtaler om levering av veg med en avtalt kvalitet i en periode på 25 år. De private selskapene fikk ansvaret for å prosjektere, finansiere og bygge vegen, og i ettertid vedlikeholde og drive vegstrekningen. Selskapene får jevnlig betalt gjennom hele perioden. Kontrakten mellom det enkelte selskapet og staten regulerer størrelsen på den årlige summen, samt trekkmekanismer og bonusordninger knyttet til hvordan vegen fungerer og fremstår. Statens vegvesen står for kontroll av at alle krav i kontrakten følges.

I 2007 gjennomførte Transportøkonomisk Institutt og Dovre International AS en gjennomgang av erfaringene med forsøkene med OPS i vegsektoren. Blant de største gevinstene evalueringen fant, var at OPS har gitt både raskere gjennomføring av prosjektene og gunstigere risikofordeling mellom privat og offentlig sektor.

Evalueringen finner ikke grunnlag for at prøveprosjektene har gitt vesentlige byggekostnadsbesparelser. Det ble imidlertid observert innovative løsninger med hensyn til prosjektorganisering, kontraktsstrategi og prosjektfinansiering.

3.4 Regjeringens OPS-modell

Regjeringen vil legge til rette for at de positive virkningene av OPS kan komme samfunnet til gode, og legger opp til at OPS kan brukes som en alternativ kontraktsstrategi og gjennomføringsstrategi i staten. Bruk av OPS må ivareta viktige hensyn. Regjeringens OPS-modell er derfor tilpasset hensynet til handlingsregelen for budsjettpolitikken og at OPS-prosjekter skal gjøres til gjensidig fordel, helhetlig prioritering på statsbudsjettet på lik linje med prosjekter som gjennomføres med tradisjonelle kontrakter. Regjeringen vil komme tilbake til en overordnet omtale av modellen i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2015.

Det er regjeringens mål at OPS i transportsektoren skal være en utbyggingsstrategi der private utbyggers kompetanse på prosjekthåndtering, innovasjon og prosjektfinansiering utnyttes best mulig. Den modellen som presenteres, gir etter regjeringens mening en god balanse mellom ulike mål som for eksempel utbyggingskostnad, finansieringskostnader, utbyggingstempo og livsløpskvalitet.

3.4.1 Betalingsprofil

Regjeringen legger opp til at modellen for OPS-prosjekter skal endres noe fra den som tidligere har vært brukt på OPS-prosjekter på veg i Norge. Regjeringens mål er å beholde alle kvalitetene man får ved å la OPS-selskapet se utbygging, drift og vedlikehold i sammenheng. Prioritering av rask ferdigstilling av prosjekter er viktig, og det må utvikles betalingsmekanismer som bidrar til dette. I tillegg er det viktig å bygge inn mekanismer som sikrer at OPS-selskapet har de rette incentivene til å levere prosjektet i henhold til kontrakt i hele kontraktsperioden. Regjeringen mener at 25 år fortsatt er en hensiktsmessig kontraktsperiode for OPS i transportsektoren.

Det er viktig for regjeringen at modellen reduserer de samlede finansieringskostnadene for OPS-selskapet. OPS-selskapene vil kunne pådra seg betydelige finansieringskostnader gjennom lånefinansiering av utbyggingen. Disse kostnadene vil til slutt staten måtte påta seg gjen-

nom det årlige vederlaget til OPS-selskapet. Det er derfor viktig at det i kommende OPS-prosjekter benyttes tilbakebetalingsprofiler hvor størstedelen av investeringskostnadene utbetales tidlig i kontraksperioden, etter at prosjektet er overlevert og satt i drift. Det må for hvert enkelt prosjekt vurderes om det er hensiktsmessig at dette spres over noen få år for å være trygg på at prosjektet er overlevert i tråd med kontrakt. OPS-selskapet vil motta et årlig vederlag gjennom hele kontraksperioden knyttet til drift og vedlikehold. Også en mindre del av investeringsutgiften skal utbetales over driftsperioden slik at OPS-selskapet har insentiver til å vektlegge livsløpskvalitet. Størrelsen på den delen som utbetales over driftsperioden, vil avhenge av prosjektets beskaffenhet og må for det enkelte prosjekt avveies blant annet mellom økte finansieringskostnader og behovet for incitamenter for kvalitet gjennom hele avtaleperioden.

Regjeringen ser at forskjellige prosjekttyper kan ha ulike utfordringer, og at hvert prosjekt derfor må behandles individuelt for å få utnyttet det enkelte prosjekts særegenheter best mulig som OPS-prosjekt.

3.4.2 Bevilgninger til OPS

I de tre OPS-prosjektene som er i drift, skjer bevilgningen i takt med utbetalingene til OPS-selskapet. Regjeringen legger i det nye rammerverket til grunn at bevilgningene til OPS-prosjekt over statsbudsjettet, knyttet til investeringen, skjer i utbyggingsperioden. Det fører til at prosjekter kan vurderes opp mot hverandre på like vilkår og innenfor en samlet ramme i statsbudsjettet, uavhengig av om de gjennomføres med OPS eller tradisjonell kontraktstrategi. Bare de prosjektene som har ekstra fordeler av å bli gjennomført som OPS, bør bli det. Det er etter regjeringens syn prosjektets nytte, og ikke dets kontraksstrategi, som bør avgjøre prioritering. Den foreslåtte modellen, der statens del av investeringsutgiften regnes i det året aktiviteten finner sted, medvirker også til at handlingsregelen kan oppfylle sitt formål.

Bevilgningen som gjøres i byggeperioden, må være tilstrekkelig til å dekke utbetalinger til OPS-selskapet for investeringer i anlegget i tråd med inngått kontrakt. Bevilgning som tilsvarer utgifter til årlig drift og vedlikehold, gjøres hvert år i kontraksperioden.

Det legges opp til at forskjellen mellom bevilgningsprofil og utbetalingsprofil håndteres ved en fondsordning hvor:

- midlene bevilges om lag i takt med aktiviteten i OPS-prosjektets investering
- midlene som er bevilget til dekning av OPS-prosjektets investeringsutgift, utgiftsføres i statsregnskapet og overføres til en ikke-rentebærende konto i Norges Bank
- midlene står på kontoen i Norges Bank inntil de i henhold til kontrakten med OPS-selskapet skal utbetales
- utbetalingen vil ikke berøre utbetalingsårets bevilgning på statsbudsjettet, men trekkes fra kontoen i Norges Bank.

Den respektive transportetat vil få ansvar for å følge opp fondsordningen for det enkelte OPS-prosjekt

3.4.3 Bruk av bompenger på OPS-prosjekt i vegsektoren

Av de tre eksisterende OPS-prosjektene i vegsektoren har E39 Klett – Bårdshaug i Sør-Trøndelag og E18 Grimstad – Kristiansand i Aust-Agder og Vest-Agder delvis bompengefinansiering. Bompengereinnkrevningen ivaretas på vanlig måte av et bompengeselskap. De løpende bompengereinntektene går til staten, og inngår i det samlede vederlaget til OPS-selskapet sammen med statlige midler. Bompengene reduserer statens nettobetaling i innkrevingsperioden. Innkrevingsperioden er på 15 år, mens kontraksperioden for OPS er 25 år.

Det er en viktig forutsetning at det ikke legges inntektsrisiko på OPS-selskapet, da dette er en risiko som OPS-selskapet i svært liten grad kan påvirke. Det legges derfor fortsatt opp til at et bompengeselskap, og ikke OPS-selskapet, står for innkrevningen. Regjeringen legger opp til at hovedregelen for bruk av bompenger i OPS-prosjekter endres noe. I de eksisterende prosjektene er det løpende bompengereinntekter som stilles til disposisjon. For nye OPS-prosjekter legges det opp til at bompengeselskapet tar opp lån, som inngår i tilbakebetalingen til OPS-selskapet. Bompengelånet nedbetales på ordinær måte gjennom bompengereinntekter.

Erfaring viser at eksisterende bompengeselskaper med offentlige garantier oppnår bedre betingelser i markedet enn det som er tilfellet i de tre gjennomførte OPS-prosjektene. Den foreslåtte modellen vil derfor være med på å redusere OPS-selskapets finansieringskostnader.

Det legges opp til at rentekompensasjonsordningen vil være gjeldende også for disse bompengelånene, med det vanlige kravet om at prosjektet må legges inn i et av de nye bompengeselskapene.

På samme måte som i andre bompengeprojekter skal bompengene i et OPS-prosjekt knyttes til investeringene i prosjektet, og ikke til drift og vedlikehold.

3.4.4 Kriterier for utvalgelse av OPS-prosjekter

Ikke alle prosjekt egner seg for gjennomføring ved bruk av OPS. Regjeringen legger opp til at prosjekter der det skal vurderes bruk av OPS, bør tilfredsstillende følge følgende kriterier:

- Det bør være en tilstrekkelig lang sammenhengende strekning som er rasjonell å drifte og vedlikeholde for utbyggeren.
- I et OPS-prosjekt overføres risiko fra staten til et privat konsortium. Det må derfor være mulig for de private utbyggerne å vurdere risikoen på en god måte. Dette betyr at man bør unngå prosjekter som:
 - innebærer ombygging av eksisterende infrastruktur med stor trafikk og kompliserte trafikkforhold som skal fungere i utbyggingsperioden.
 - går i komplisert bymiljø med mange uforutsigbare problemer og utfordringer som må løses ved prosjektering og utbygging.
- For best å kunne vurdere risikoen i et prosjekt er det sannsynligvis mest gunstig å velge prosjekter som er avgrenset og godt definert. For veg- og jernbaneprosjekter vil dette stort sett bety prosjekter som går i ny trasé utenfor sentrale byområder.
- Det er en omfattende og krevende anskaffelsesprosess knyttet til OPS-prosjekter. Dette betyr at prosjektene bør ha et visst omfang. Samtidig kan det hevdes at prosjektene heller ikke bør være så store at den samlede risikoen for utbyggere blir for høy. En høy risiko for utbyggeren gir høyere kostnader for staten fordi utbyggeren «forsikrer seg» mot denne risikoen, og vil også kunne medvirke til dårlig konkurranse. For vegprosjekter er det antatt at en prosjektstørrelse på rundt 3-6 mrd. kr vil være hensiktsmessig. For prosjekter med moderat risiko kan prosjektstørrelsen gå opp mot om lag 8 mrd. kr. Samferdselsdepartementet mener også at OPS bør kunne prøves ut på større vegprosjekter. For jernbaneprosjekter vil også andre prosjektstørrelser kunne være hensiktsmessig. For best mulig å utnytte og bygge opp etatenes kompetanse innen OPS bør det legges opp til oppstart av flere OPS-prosjekter.
- Gjennomføring som OPS bør gi en merverdi sammenliknet med andre aktuelle gjennom-

føringsformer, bedre samfunnsøkonomisk lønnsomhet eller andre effekter.

- For å kunne dra nytte av de innebygde incitamentene i OPS er det viktig at utbyggeren har handlingsrom når det gjelder detaljutforming, metode- og materialvalg m.m. For å sikre OPS-selskapet nok handlingsrom bør derfor prosjektering overlates til selskapet. Dette handlingsrommet er også viktig for å sikre utbyggeren mulighet til å gjøre levetidsvurderinger for drift og vedlikehold av prosjektet i kontraktsperioden.

3.5 Aktuelle prosjekter

Samferdselsdepartementet viser til den finansieringsmodellen som foreslås for OPS, der statlige midler knyttet til investeringen, skal bevilges i byggeperioden. Dette tilsier at bruk av OPS bør vurderes innenfor en samlet prosjektprioritering.

I Prop. 1 S (2014-2015) er det allerede varslet at Samferdselsdepartementet vil be Statens vegvesen om å starte planlegging av tre prosjekter for gjennomføring som OPS-prosjekter. Disse prosjektene er: E10/rv 85 Tjeldsund – Gullsfjordbotn – Langvassbukta i Nordland og Troms, rv 3/rv 25 Ommangsvollen – Grundset/Basthjørnet i Hedmark og rv 555 Sotrasambandet i Hordaland.

Departementet legger opp til at ytterligere bruk av OPS vurderes i revisjonen av Nasjonal transportplan. Departementet tar sikte på at det i NTP kan foreslås nye prosjekter. Dette vil gjøres ut fra kriterier presentert i denne meldingen. Det må også legges vekt på hva som vil gi en hensiktsmessig balanse mellom ulike utbyggingsstrategier. Departementet vil nedenfor kort nevne noen prosjekter som vil bli vurdert.

Jernbane

Samferdselsdepartementet mener at utbygging og drift av nye godsterminaler, med klart definerte og enklere grensesnitt mot eksisterende infrastruktur, er en type jernbaneprosjekter som kan være egnet til organisering og gjennomføring som OPS-prosjekter. Dette er også i samsvar med opplegget for konkurranseutsetting av driften av godsterminaler. OPS-selskapet kan da få ansvaret for å håndtere finansieringsbidrag og sørge for en effektiv tilrettelegging for de kommersielle aktørene som skal bruke terminalen. Samferdselsdepartementet legger opp til at det i første omgang gjennomføres en vurdering av å legge til rette for OPS for den planlagte utbyggingen og driften av ny godsterminal i Trondheim

som et pilotprosjekt ved utbygging og drift av nye jernbaneanlegg som ikke er kommet for langt i planleggingen.

Veg

Samferdselsdepartementet legger opp til at det frem mot neste NTP gjøres nærmere vurderinger og prioriteringer av potensielle vegprosjekter for gjennomføring med OPS.

Det vil være aktuelt å vurdere prosjekter på E39, både vegstrekninger og fjordkryssinger. I tillegg vil departementet vurdere nærmere prosjektene E16 Oppheim – Skulestadmo i Hordaland, E134 Haukelitunnelene i Telemark og Hordaland og E6 Sørfoldtunnelene i Nordland.

4 Bompengereform

4.1 Innledning

Som omtalt blant annet i Prop. 1 S (2014–2015) har regjeringen varslet en bompengereform. I reformen tas det sikte på at et fåtall bompengeselskap får ansvaret for innkrevingen av bompenger i Norge, at utstederrollen skilles ut rent organisatorisk og at det etableres en rentekompensasjonsordning for bompengelån. Statens vegvesens rolle og takst- og rabattsystemet må også vurderes i lys av omorganiseringen.

I de neste kapitlene følger en nærmere omtale av detaljer og problemstillinger knyttet til reformarbeidet.

4.2 Overgang til et fåtall bompengeselskap

4.2.1 Dagens organisering av bompengesektoren

Med hjemmel i veglova § 27 kan Stortinget bestemme at finansieringen av vegprosjekt helt eller delvis skal skje ved innkreving av bompenger. Innkrevingen er som hovedregel organisert gjennom aksjeselskaper (bompengeselskaper) med grunnlag i avtale mellom Statens vegvesen og selskapet. Avtalene er mer eller mindre standardiserte. Det er i dag om lag 60 bompengeselskaper.

For å hindre krysssubsidiering mellom ulike vegprosjekter, er hovedregelen at det skal etableres ett bompengeselskap for hvert bompengeprojekt. Etter bompengeavtalen skal selskapene være majoritetseiet av fylkeskommuner eller kommuner, og styrerepresentanter som disse står bak, skal utgjøre flertallet i styret.

Det har etter hvert skjedd en utvikling i retning av at fylkeskommuner samarbeider om enkelte konstellasjoner. Ett eksempel er Vegfinans AS som eies av fylkeskommunene Akershus, Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold og Telemark. Vegfinans AS eier en rekke bompengeselskaper. Andre eksempler er Trøndelag Bompveiselskap AS og samarbeidet i Agderfylkene om driften av bompengeneinnkrevningen gjennom selskapet Agder Bomdrift AS.

I de tilfeller der flere prosjekter legges til samme selskap krever dette særskilt oppfølging for å unngå krysssubsidiering mellom prosjektene.

I perioden fram til ny organisering av bompengesektoren kommer på plass, kan bompengefinansieringen/-innkrevningen for nye prosjekt legges til eksisterende bompengeselskap, dersom fylkeskommuner er majoritetseier i det aktuelle selskapet, jf. omtale i Prop. 32 S (2014–2015). I slike tilfeller må lokale myndigheter også forplikte seg til å legge prosjektene inn under et av de nye selskapene.

Det kan ikke tas ut utbytte fra bompengeselskapene utover tilbakebetaling av innbetalt aksjekapital. Bompengeselskapene kan ikke drive annen virksomhet enn det som har direkte sammenheng med innkreving av bompenger eller betjeningen av selskapets gjeld.

Bompengeselskapenes oppgave er å stå for delfinansiering av vegprosjektene. Selskapene har til oppgave å sikre overføring av midler til vegprosjektet (som oftest ved låneopptak) og administrere bompengeneinnkrevningen i tråd med avtalen med Statens vegvesen. Som hovedregel blir det stilt fylkeskommunale og/eller kommunale garantier for selskapets lån til det enkelte vegprosjekt.

De fleste av dagens bompengeselskap er både operatør (krever inn bompenger) og utsteder (betalingsformidler via brikke). Dette er roller som skal skilles gjennom bompengereformen, jf. omtale i avsnitt 4.3.

Statens vegvesen har i dag hovedansvaret for innkjøp og etablering av innkrevningssystemet og eier innkrevingsutstyret (blant annet sentralsystem, vegkantutstyr og brikker). Bompengeselskapene har imidlertid ansvaret for administrasjon, drift og vedlikehold av den delen av innkrevningssystemet som er nødvendig for selskapets gjennomføring av bompengeneinnkrevningen. Bompengeselskapene kjøper ofte hele eller deler av tjenesten fra eksterne leverandører. Bompengeselskapene omfattes av anskaffelsesloven.

4.2.2 Målsetning for omorganiseringen og rammer for videre arbeid

Omorganisering av bompengesektoren er omtalt i Prop. 1 S (2014–2015) s. 76–77 og Prop. 97 S (2013–2014) s. 4–5. Der framgår det at regjeringen tar sikte på at et fåtall bompengeselskap får ansvar for bompeneinnkrevningen i Norge. Det overordnede målet for de nye selskapene er å sørge for effektiv bompengefinansiering av transportinfrastruktur gjennom effektiv bompeneinnkreving og gode finansieringsvilkår. Brukervennlighet skal også være sentralt. Det er en grunnleggende forutsetning for utformingen av de nye selskapene at det ikke skal forekomme krysssubsidiert mellom de ulike bompengeprojektene. Selskapene skal ikke ha økonomiske mål overfor eierne i form av krav til avkastning og utbytte. Det økonomiske målet er at selskapene skal gå i balanse. Regjeringen legger opp til at de nye selskapene skal etableres så snart som mulig.

Riksrevisjonen har ved ulike anledninger hatt undersøkelser av bompengeforvaltningen. Den siste gjennomgangen, fra 2012, viste at det er uutnyttede stordriftsfordeler i bompengesektoren og det antas at det er rom for økt profesjonalisering innen deler av sektoren. Riksrevisjonen pekte også på mangler i Samferdselsdepartementets og Statens vegvesens styring med at bompeneinnkrevningen er mest mulig effektiv. Regjeringen vil med bompengereformen iverksette tiltak for forbedringer på alle disse områdene.

Omlegging til et mindre antall bompengeselskap vil kunne bidra til økt profesjonalitet i sektoren av både innkrevningen av bompenger og finansforvaltningen. Det innebærer også at det vil kunne legges bedre til rette for myndighetenes kontroll og styring med at bompeneinnkrevningen er mest mulig effektiv, samt et potensial for et mer brukervennlig bompengesystem.

4.2.3 Valg av modell; tre til fem bompengeselskap eid av fylkeskommunene

Regjeringen legger til grunn at det skal etableres tre til fem regionale bompengeselskap så snart som mulig.

Bakgrunnen for at det er besluttet at det skal være flere enn ett selskap er et ønske om å legge til rette for en dynamikk i sektoren der selskapene stimuleres gjennom det å være flere aktører. Samtidig vil tre til fem selskap innebære at det ikke bygges opp for mange miljøer med parallell kompetanse.

Videre legges det til grunn at selskapene skal eies av fylkeskommunene. Det er en forutsetning at overgang til ny organisering for eksisterende bompengeprojekt (som allerede er tilknyttet et bompengeselskap) skal baseres på frivillighet. I den sammenheng blir rentekompensasjonsordningen for bompengelån, som skal omfatte prosjekt som legges til et av de nye bompengeselskapene, sentral, jf. kapittel 4.4. Det forutsettes imidlertid at alle nye bompengeprojekt etter at de nye selskapene er etablert og operative, legges til et av de nye bompengeselskapene.

Det fylkeskommunale eierskapet må ses i sammenheng med fylkeskommunenes garanti for bompengeselskapenes lån og den lokalpolitiske prosessen som del av grunnlaget for hvert enkelt bompengeprojekt. Det forutsettes videre at i tilfeller der kommuner bidrar med garantier, vil det fylkeskommunale eierskapet også ivareta kommunenes interesser som garantister.

Organiseringen av bompengesektoren skal evalueres etter en tid.

Det tas sikte på at ny organisering skal etableres slik at nye bompengeprojekt kan legges inn og overføring av eksisterende prosjekt kan starte raskest mulig.

4.2.4 Involvering av aktører i bransjen og fylkeskommunene

Norge har en lang historie med bompeneinnkreving, og det er bygget opp mye god kompetanse på ulike områder innen bompengesektoren. Det er viktig å bygge videre på det beste av denne kompetansen i ny organisering. I den forbindelse er det nyttig å få innspill fra aktører i dagens bompengibransje, både bompengeselskap, driftsmiljøer og finansmiljøer m.v. Det ble avholdt et møte med representanter fra bompengibransjen og politisk ledelse i Samferdselsdepartementet i november 2014 hvor aktørene kom med innspill til omorganiseringsprosessen. Det framkom blant annet at bompengeselskapene i utgangspunktet ønsker en løsning med flere enn ett bompengeselskap. Videre framkom det ønske om at Statens vegvesens rolle må vurderes som et ledd i omorganiseringsarbeidet. Aktørene i bransjen vil også i det videre arbeid bli involvert på egnet måte.

Fylkeskommunene vil som eiere av dagens bompengeselskap, som garantister for lån til bompengeprojekt og som vegeiere spille en vesentlig rolle i arbeidet med å få gjennomført en vellykket omorganisering av bompengesektoren. Ikke minst er fylkeskommunene også tiltenkt rollen som eiere av de nye bompengeselskapene. Det er

derfor viktig å ha en tett og god dialog med fylkeskommunene i det videre arbeidet med å etablere selskapene.

Samferdselsministeren inviterte på den bakgrunn fylkeskommunene til møte i februar 2015 for å få deres synspunkter på framtidig organisering, gitt målsetningene om en mest mulig kostnadseffektiv og brukervennlig bompengeregulering. I lys av at det legges opp til en frivillig tilnærming til fylkeskommunalt eierskap til de nye selskapene, ble fylkeskommunene i første rekke spurt om deres innstilling til å være eiere av de nye selskapene. Fylkeskommunene ga i møtet uttrykk for at de var åpne for å gå sammen med andre fylkeskommuner for å etablere de nye selskapene. De fylkeskommunene som allerede har etablert samarbeid med andre fylkeskommuner var fornøyde med de erfaringene de har gjort seg. De mente at det ville ligge godt til rette for god eierstyring og kontroll med bompengene, og viste til de fylkeskommunale garantiene som en viktig motivasjon for fylkeskommunalt eierskap av bompengeselskapene.

4.2.5 Nærmere om etablering av de nye selskapene

Som redegjort for ovenfor, eies dagens bompengeselskap i all hovedsak av fylkeskommuner og kommuner med noen innslag av privat eierskap. Omorganiseringen til færre bompengeselskap vil basere seg på frivillig etablering av regionale bompengeselskap som eies av fylkeskommunene.

Staten kan som et utgangspunkt ikke etablere fylkeskommunalt eide selskap eller pålegge fylkeskommunen å etablere slike selskap uten at det enten forankres i lov eller følger av avtale. Regjeringen ønsker ikke å påtvinge fylkeskommunene ansvar for etablering og eierskap gjennom lov, verken av hensyn til en videre god prosess eller av hensyn til gjeldende tidsplan.

Som redegjort for ovenfor har departementet derfor innledet en dialog med fylkeskommunene for å få deres synspunkter på hvordan de vil stille seg til både å eie de nye selskapene, og til å ta ansvar for å etablere selskapene innenfor gjeldende tidsfrister og forutsetninger. Formålet med det nevnte møtet i februar 2015 var å få en første tilbakemelding fra fylkeskommunenes om deres vurdering av disse spørsmålene. Tilbakemeldingene var at de stilte seg positive til både å eie og å stå for etableringen av de nye regionale selskapene. Det ble vist til at de fylkeskommunale garantiene for bompengeprojektene lån og hensynet til lokal forankring av prosjektene tilsier at

fylkeskommunene eier selskapene. Det ble også vist til at det allerede finnes eksempler på at fylkeskommuner har gått sammen om å etablere regionale bompengeselskap.

Departementet har i lys av de foreløpige tilbakemeldingene fra fylkeskommunene gått i dialog med fylkeskommunene om en regionvis inndeling som et utgangspunkt for det videre arbeidet. I den videre dialogen med fylkeskommunene må det avklares hvilke føringer som skal legges til grunn for etablering av selskapene, jf. de grunnleggende prinsippene for bompengeregulering som er omtalt i pkt. 4.2.1 og 4.2.2. De juridiske og praktiske implikasjoner må vurderes nærmere i det videre arbeidet. Departementet vil komme tilbake til dette.

Det er på det rene at rentekompensasjonsordningen skal brukes som et insentiv for å sikre gjennomføring av bompengereformen, jf. kapittel 4.4. Det er derfor avgjørende for mulighetene for å ta ut effekten av bompengereformen, og komme i gang med utbetaling av rentekompensasjon, at de nye selskapene får tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å være operative så snart som mulig. Samtidig legger Samferdselsdepartementet til grunn målsetningen om at selskapene skal etableres slik at de blir i stand til å møte de utfordringene som er avdekket ved det nåværende systemet. Dette er hensyn som må ivaretas i etableringsprosessen slik at ny struktur blir etablert i tråd med målsetningene for omorganiseringen.

4.3 Utsteder: rendyrking av rollen

4.3.1 Oppgaver for utsteder, mål og rammer for utskilling av utstederfunksjonen

Utstederfunksjonen slik vi kjenner den i dag oppsto i 2004 ved innføringen av AutoPASS samordnet betaling. Endringen innebar at alle bilister med AutoPASS-brikke kunne bruke denne til å betale i andre anlegg enn der man hadde avtale.

Utstederfunksjonen innebærer at bompengeanleggene krever inn penger på vegne av operatør. Konkret innebærer dette at utstederfunksjonen omfatter følgende oppgaver:

- inngå avtale med og formidle brikke til bilister
- fakturere trafikantene for bomplasseringer med betalingsbrikker i alle AutoPASS-anlegg samt overføre bompengene til bompengeselskapene (tar kredittrisiko fordi midlene blir utbetalt til operatør uavhengig av om trafikantene betaler beløpet til utsteder)
- kontaktpunkt for brukerne

Samferdselsdepartementet legger til grunn at rollen som brikkeutsteder skal rendyrkes gjennom å skille utstederfunksjonen fra bompengeselskapet, jf. omtale i Prop. 1 S (2014–2015) s. 77. Hovedformålet med utskilling av utstederfunksjonen er å rendyrke rollen som brikkeutsteder med sikte på en brukervennlig, effektiv og sikker betalingsløsning med bompengebrikke. Med utskilling av utstederfunksjonen menes at denne aktiviteten skilles ut som et selvstendig selskap med egen økonomi og egne ansatte. Utstederen må finansiere sin virksomhet gjennom utstedergodtgjørelse fra bompengeselskapene. Utstederen vil ikke være underlagt en bompengesavtale med Statens vegvesen.

Et skille mellom operatør og utsteder vil gi økt brukervennlighet i form av at brikkesavtalen er uavhengig av innkrevningstiden for det enkelte bompengeprojekt. Et skille er dessuten hensiktsmessig for å kunne legge til rette for utvidet bruksområde for bompengebrikken. Færre brikkeutstedere enn i dag vil også være kostnadsbesparende med tanke på behovet for tilpasninger i sentralsystemet.

En utskilling forventes å gi økt kundevennlighet, bl.a. gjennom å legge til rette for utvikling av løsninger tilpasset ulike brukeres behov. Videre vil en utskillelse av utstederrollen gi et bedre grunnlag for å kunne måle effektivitet ved bompengeneinnkrevningen, bl.a. gjennom å synliggjøre på en bedre måte enn i dag hva brikkepasseringer koster å kreve inn.

Det skal i det videre arbeidet vurderes om og eventuelt hvordan det kan legges til rette for kommersialisering av utstederfunksjonen, jf. omtale i kapittel 4.3.5. Vurderingen av om kommersialisering er hensiktsmessig og eventuelt på hvilken måte en kommersialisering best kan gjennomføres, må ses i nær sammenheng med omorganiseringen av bompengesektoren for øvrig.

4.3.2 Nærmere om utstederfunksjonen

Det er i dag om lag 1,9 millioner brikkesavtaler fordelt på om lag 40 utstedere (den største utstederen har ca 800 000 kunder, mens det minste har under 1 000). Bompengeselskapet har i dag den formelle rollen som utsteder, men selve arbeidet kan enten utføres i egenregi, eller settes ut til eksterne leverandører som utfører arbeidet på deres vegne. Om lag halvparten av bompengeselskapene som er godkjent som utstedere, ivaretar denne rollen i egenregi. De øvrige utstedere har satt ut oppgaven til eksterne driftsoperatør. Mynndighet til å utstede AutoPASS-brikker er delegert

til et utvalg bompengeselskaper etter prinsippet om at dette ikke skal påføre selskapet uforholdsmessige ekstrakostnader.

Staten ved Statens vegvesen er systemeier av betalingssystemet AutoPASS. Et sett med standard spesifikasjoner ligger til grunn for AutoPASS for å sikre interoperabilitet. I tillegg til standard-spesifikasjoner for brikker og vegkantutstyr har Statens vegvesen også ansvar for anskaffelse og forvaltning av et felles sentralsystem (IT-system) for bompengeanleggene i Norge. Felles betalingssystem for alle bompengeselskapene sikrer at bompengeneinnkrevningen fremstår som enhetlig for bilistene.

EU-direktiv 2004/52/EF (EFC-direktivet), og tilhørende Kommisjonsavgjørelse 2009/750/EF (EETS-definisjonen) legger føringer for hvordan bompengeanlegg skal akseptere en brikke som er gyldig i hele Europa for å inngå i en helhetlig europeisk tjeneste. Regelverket legger til rette for at tekniske innkrevningssystemer skal kunne kommunisere med hverandre i Europa. Målet er at trafikanter skal kunne benytte én brikke på tvers av landegrensene. Denne såkalte EETS-brikken skal utstedes av kommersielle leverandører. De nasjonale innkrevningssystemene skal kunne fortsette uavhengig av EETS. Direktivet er implementert i norsk lovgivning gjennom EETS-forskriften av 20. mars 2015 nr. 230.

4.3.3 Eksempel på organisering av utstederfunksjonen internasjonalt

Det er valgt ulik organisering på utstederrollen i de europeiske landene.

Danmark

Infrastrukturselskapet Sund&Bælt Holding har skilt ut utstederfunksjonen i et eget datterselskap – BroBizz AS – som er et søsterselskapet til bompengeselskapet Storebælt AS. Bompengeselskapet Øresundsundsbroen har utstederfunksjonen som en integrert del av eget selskap. Sund&Bælt er del av et pilotprosjekt (REETS) der målet er å åpne opp for et større antall kommersielle utstedere.

Østerrike

Motorvegsselskapet ASFINAG (holdingsselskap) har den nasjonale brikkeutstedelsen som en integrert del av datterselskapet ASFINAG Maut Service, som er ansvarlig for nasjonal bompengeneinnkrevning. Brikkeutstedelsen for brikker som fungerer i utlandet er skilt ut i et eget datterselskap –

ASFINAG-ETS (European Toll Service). ASFINAG er del av et pilotprosjekt (REETS) der målet er å åpne opp for et større antall kommersielle utstedere.

Tyskland

I Tyskland har selskapet Toll Collect ansvar for all bompengeneinnkreving på vegne av den tyske staten. Innkreving skjer via et satellittbasert system som kommuniserer med en brikke i kjøretøyet. Det er kun Toll Collect som har anledning til å utstede brikker som er gyldige i Tyskland.

4.3.4 Ulike modeller for organisering av utstederfunksjonen

Utstederoppgavene består som nevnt i hovedsak i å inngå avtale med, formidle brikke og fakturere bilisten for brikkepasseringer i alle norske bompengeanlegg og overføre bompengene til operatør. Dette er oppgaver som i dag er en integrert del av bompengeselskapene. Statens vegvesen har i dag et hovedansvar for valg, innkjøp og etablering av innkrevingssystem og eier innkrevingssystemet for bompenger. Det er også Statens vegvesen som står for drift av samordnet betaling (AutoPASS og EasyGo) og en rekke andre administrative oppgaver, herunder en del samordningsoppgaver overfor bilistene.

Utskilling av utstederfunksjonen fra bompengeselskapene kan tenkes på ulike måter:

- etablering av en nasjonal utsteder/et sett regionale utstedere
- etablering av en nasjonal utsteder/et sett regionale utstedere + kommersielle utstedere
- bare kommersiell(e) utsteder(e)

4.3.5 Nærmere om kommersialisering av utstederfunksjonen

Samferdselsdepartementet legger til grunn at en tilrettelegging for kommersiell(e) utsteder(e) skal vurderes i det videre arbeidet. Vurderingen av om en kommersialisering er hensiktsmessig og eventuelt på hvilken måte en kommersialisering best kan gjennomføres, må ses i nær sammenheng med omorganiseringen av bompengesektoren for øvrig. Departementet har derfor også bedt fylkeskommunene om innspill til hvordan de ser for seg en utskilling av utstederrollen fra bompengeselskapenes øvrige virksomhet og en eventuell kommersialisering av denne funksjonen. En kommersiell utsteder vil være en privat aktør som tilbyr

sin egen brikke direkte til norske bilister. En kommersiell brikkeleverandør vil være et ordinært selskap med krav om avkastning på kapitalen som kan se fortjenestemuligheter ved å etablere seg som brikkeutsteder.

Aktører i bompengesektoren har gitt uttrykk for at det er interessenter i markedet for å tilby AutoPASS-brikken kommersielt. Samtidig blir det understreket at det er viktig å ha kontroll på kontantstrømmen som går via utsteder til operatør og sørge for sikre rammer.

En utskilling av utstederfunksjonene må vurderes i lys av organiseringsmodell for fremtidens bompengeselskap. Dersom det åpnes for kommersielle utstedere av brikker til bruk innen det norske bompengesystemet, vil disse måtte tilby en brikke som er tilpasset de tekniske og operasjonelle krav som gjelder for kommunikasjon med norske bompengeanlegg. For å sikre dette samt at betalingsbrikkene har tekniske løsninger som krever minst mulig kostnadskrevende tilpasninger i sentralsystemet, må det etableres standarder for brikke og testprosedyrer. Det må i tillegg etableres kravspesifikasjoner og rutiner for godkjenning og kontroll av utsteders brikker.

AutoPASS har over tid etablert et høyt nivå av sikkerhet rundt transaksjoner på brikker (utsteder), vegkantutstyr og sentralsystem. Det legges til grunn at kravene til høyt sikkerhetsnivået skal videreføres også etter omorganiseringen av sektoren. Dette setter krav til et kontroll- og kravsystem som opprettholder sikkerhetsnivået i bompengesystemet, både på organisatorisk- og transaksjonsnivå.

Forholdet til finansmarkedslovgivningen og anbuds- og/eller konkurranserettslige problemstillinger må utredes nærmere i forbindelse med en utskilling og en eventuell kommersialisering av utstederfunksjonen.

Departementet vil ha dialog med Statens vegvesen, fylkeskommunene, og bompengektørene for øvrig om den fremtidige innretningen av utstederfunksjonen.

4.3.6 Videre arbeid med utskilling av utstederfunksjonen

I det videre arbeidet vil en utvidet bruk av bompengebrikken til andre formål enn å betale bompenger bli vurdert. Samferdselsdepartementet ser at dersom virkeområdet til betalingsbrikken utvides, vil dette også være av betydning for interessen i å kunne konkurrere om å tilby slike betalingsstjenester.

Valg av anvendelsesområder for bompengebrikken vil være en viktig premisse for valg av teknologi og organisering.

Brikketeknologien som brukes i bompengennkrevingen har et potensial for å kunne benyttes av kommersielle tjenesteleverandører, eksempelvis til parkering og adgangskontroll. Et utvidet bruksområde for bompengebrikkene kan bidra til økt brikkeandel, lavere kostnader og økt aksept for bompengesystemet. Imidlertid kan kommersialisering også skape utfordringer i forhold til transportpolitiske målsettinger. Kommerisielle tjenester vil medføre at systemet vil bli omfattet av flere regelverk og flere aktører som i omfang kan påvirke muligheten for tilpassinger av systemet til å støtte offentlige oppgaver. En åpning for kommersielle aktører og tjenester innenfor betalingssystemet for bompenger vil bl.a. medføre at pengestrømmen vil forandres ved at den i større grad vil omfattes av forretningsmessig praksis, lovverk og risiko. Dette reiser flere viktige spørsmål som må vurderes og avklares før det kan åpnes for at bruksområdet utvides. Det vil være en klar forutsetning at pengestrømmene knyttet til kommersielle tjenester skal holdes helt adskilt fra bompengennkrevingen. Et arbeid med å se på utvidet bruk for bompengebrikken vil heller ikke være til hinder for det pågående arbeidet med å sikre anonym ferdsel med bompengebrikke.

4.4 Rentekompensasjonsordning for bompengelån

4.4.1 Mål med rentekompensasjonsordningen

Rentekompensasjonsordningen er et statlig bidrag til reduserte bompengeutgifter i prosjekter som legges inn i de nye selskapene.

Regjeringen vil med rentekompensasjon for bompengelån:

- redusere bompengebelastningen for trafikantene og
- legge til rette for en smidig overgang til en ny og mer effektiv organisering av sektoren

Målet med rentekompensasjonsordningen er å redusere trafikantenes betaling av bompenger, enten i form av lavere takster, høyere rabatter eller kortere innkrevningstid.

Rentekompensasjonsordningen blir et sentralt virkemiddel for å få allerede etablerte bompengeselskaper til å overføre sine lån og innkreivingsrettigheter til de nye bompengeselskapene. Dette vil igjen ha betydning for prosessen med

utskilling av selskapenes utstederfunksjon. Det er derfor avgjørende at flest mulig prosjekt omfattes av ordningen.

4.4.2 Innretning av rentekompensasjonsordningen

Rentekompensasjonsordningen for bompengelån skal gjelde fra tidligst 1. januar 2016 og kun omfatte bompengeprojekter som inngår i ett av de nye bompengeselskapene. Ordningen skal omfatte bompengeprojekter både på riksveg, fylkesveg og kommunal veg. Videre skal den omfatte utbyggingsprosjekter som skal gjennomføres av utbyggingsselskapet for veg og OPS-prosjekter.

Alle kvalifiserte bompengeprojekter skal få rentekompensasjon. Kompensasjonen vil bli gitt som et årlig tilskudd til de aktuelle prosjektene i inntil 15 år.

Rentekompensasjonen bevilges årlig over statsbudsjettet. For budsjettårene 2016 og 2017 kommer eventuelle bevilgninger til rentekompensasjon i tillegg til den ordinære NTP-rammen. Midler til ordningen vil deretter bli vurdert ved neste rullering av Nasjonal transportplan.

Rentekompensasjonsordningen for bompengelån skal, i likhet med andre rentekompensasjonsordninger, dekke renter beregnet ut fra et serielån med en fastsatt løpetid og med flytende renter. Løpetiden settes til inntil 15 år. Renten fastsettes som i de andre rentekompensasjonsordningene, til en rente lik gjennomsnittet av observerte markedsrenter over to måneder på statspapirer (statskasseveksler) med en gjenstående løpetid fra null til tre måneder med et påslag på 0,5 prosentpoeng.

Effekten av rentekompensasjonsordningen skal tas ut i høyere rabatter, lavere bompengetakster og/eller kortere bompengeperiode. Samferdselsdepartementet legger til grunn at rabatter bør være enhetlige mellom bompengeprojektene.

For enkeltprosjekter er samlet netto lånegjeld ved oppstart av bompengennkrevingen grunnlag for beregning av rentekompensasjon. Gjeld knyttet til forskuttering av bevilgninger fra offentlige myndigheter skal ikke medregnes. For de fleste prosjektene innebærer dette at det tas utgangspunkt i selskapets bokførte gjeld ved oppstart av prosjektet, dvs. medregnet akkumulerte renter i byggetiden. På den måten følges ordinære regnskapsprinsipper for investeringer, og ordningen blir enklest mulig å forvalte. I tilfeller der deler av gjelden er knyttet til en ordning med forskuttering av bevilgninger fra offentlige myndigheter vil det kreve nærmere detaljer om den bokførte gjelden

med tanke på fordeling av akkumulerte renter i byggetiden.

For strekningsvise utbygginger som gjennomføres i flere etapper, som eksempelvis E6 Gardermoen – Kolomoen og E18 i Vestfold, skal beregningen ta utgangspunkt i netto lånegjeld ved oppstart av innkreving av bompenger for hver utbyggingsetappe. Lånegjeld som er nedbetalt gjennom innkreving knyttet til tidligere utbyggingsetapper skal komme til fradrag. Dette innebærer at det må foretas en beregning for hver utbyggingsetappe.

Til forskjell fra strekningsvise utbygginger med etterskuddsinnkreving, medfører et prosjekt med parallellinnkreving at det kan være null i lån ved oppstart av innkrevningen, samtidig som det kan gjøres låneopptak senere i perioden. Utfordringen ligger derfor i hva som skal være beregningsgrunnlag for rentekompensasjonen, jf. at det er samlet netto lånegjeld ved oppstart av innkreving som i utgangspunktet skal være grunnlaget. Beregningen av det årlige rentekompensasjonsbeløpet må derfor skje på annen måte enn ved enkeltprosjekter. Det er særlig i bypakken at parallellinnkreving er aktuelt. Samferdselsdepartementet vil komme tilbake til hvordan bypakker/parallellinnkreving kan håndteres innenfor rentekompensasjonsordningen.

4.4.3 *Implementering av rentekompensasjonsordningen*

Alle bompengeprojekt som etableres etter at ny selskapsstruktur er på plass, og som er i ett av de nye regionale selskapene, vil få rentekompensasjon. Eksisterende bompengeprojekt vil få rentekompensasjon dersom de slutter seg til et av de nye selskapene. Som nevnt vil Samferdselsdepartementet vurdere nærmere hvordan bypakker skal håndteres.

Igangsatte prosjekter

Aksept for rentekompensasjonsordningen må være lokalpolitisk forankret i det minste hos de parter som garanterer for selskapets låneopptak (fylkeskommunen og/eller berørte kommuner). I de tilfeller der et etablert bompengeprojekt overføres til et av de nye bompengeselskapene, må det foreligge lokalpolitiske vedtak som sikrer at garantiene følger prosjektet over til det nye selskapet. Det må i tillegg foreligge lokalpolitiske vedtak som fastslår om det statlige rentetilskuddet skal tas ut i lavere takst/høyere rabatt eller kortere innkrevningstid. Samferdselsdepar-

tementet vil komme tilbake med forslag om hvordan implementeringen formelt kan håndteres for prosjekter som allerede er behandlet i Stortinget.

For bompengeprojekter med kortere gjenstående nedbetalingstid enn 15 år må det foretas justeringer med hensyn til beløpet som legges til grunn for rentekompensasjonsberegningene. Også her vil netto lånegjeld ved åpning av innkrevningen, ekskl. lån knyttet forskuttering av offentlige bevilgninger være utgangspunkt. Beløpet nedjusteres beregningsteknisk etter antall år med innkreving, og antall år med rentekompensasjon justeres tilsvarende. Det justerte beløpet legges så til grunn for beregninger over resterende antall år. For et prosjekt med opprinnelig bompengeperiode på 15 år og som allerede har hatt innkreving i 5 år, legges 2/3 av netto lånegjeld ved åpning av innkrevningen til grunn for beregningene. Det årlige rentetilskuddet beregnes årlig ut fra prinsippet om nedbetaling av serielån over 10 år.

Det vil være administrative kostnader knyttet til forvaltning av rentekompensasjonsordningen, herunder beregninger av effekter og nye nedbetalingsplaner, ny lokalpolitisk behandling, overføring av selskaper til de nye bompengeselskapene, nye avtaleforhold og nye takstvedtak. Det bør derfor være en nedre grense når det gjelder gjenstående innkrevningstid for de selskapene som skal tilknyttes ordningen slik at ikke den administrative kostnaden overstiger gevinsten for bilistene. Det er også begrenset gevinst av rentekompensasjonsordningen for prosjekter med kort gjenstående innkrevningstid. Dette gjelder både med tanke på forventet driftsmessig effektiviseringsgevinst som følge av overføring til de nye selskapene og lånerente. For at rentekompensasjonsordningen skal få en reell effekt for bilistene, mener Samferdselsdepartementet at en nedre grense for gjenstående innkrevningstid må vurderes.

Håndtering av rentekompensasjonsordningen i forberedelsen av nye prosjekter

Samferdselsdepartementet legger til grunn at rentekompensasjonsordningen i minst mulig grad skal påvirke tidlige forberedelse av bompengeprojekter. Dette er viktig for å synliggjøre effekten som rentekompensasjonsordningen gir i form av lavere takst, høyere rabatt eller kortere nedbetalingstid, men også for å motvirke at ordningen medfører at prosjekter som ikke hadde hatt tilfredsstillende finansiering uten rentekompensasjon blir tatt opp til bevilgning.

I planleggingssammenheng skal det, som i dag, legges til grunn en beregningsteknisk rente som skal ivareta forventningene til gjennomsnittlig lånerente i utbyggings- og innkrevingsfasen uten at denne knyttes til rentekompensasjonsordningen. Berørte kommuner og fylkeskommuner må fortsatt fatte vedtak om det økonomiske opplegget for prosjektet på den bakgrunn, herunder takster og garantier. I tillegg må det foreligge spesifiserte lokalpolitiske vedtak om hvordan tilskuddet fra rentekompensasjonsordningen skal benyttes. De lokalpolitiske vedtakene skal fastslå om det statlige rentetilskuddet skal tas ut i lavere takst, høyere rabatt eller kortere innkrevingsstid i forhold til den opprinnelige finansieringsplanen. Gjennom dette vedtaket synliggjøres også effekten av ordningen. For nye prosjekter vil lokalpolitiske vedtak om tilknytning til ordningen og effekter av denne omtales i bompengeproposisjonen til Stortinget.

Grenseflate mot eksisterende ordning med rentekompensasjon

I tråd med St.meld. nr. 16 (2008–2009) *Nasjonal transportplan 2010–2019*, ble det innført en rentekompensasjonsordning for transporttiltak i fylkene. Ordningen var i Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023* foreslått utviklet for nye lånerammer. I Prop. 1 S Tillegg 1 (2013–2014) ble ordningen av regjeringen foreslått videreført, og i statsbudsjettet for 2015 er ordningen utvidet med økt investeringsramme til 3 mrd. kroner.

I retningslinjene for ordningen som ble presentert i Prop. 1 S (2009–2010), er det oppgitt at kompensasjon kan bli gitt til investeringstiltak (nybygg og rehabilitering) på fylkesvegnettet og kollektivtransporttiltak, bl.a. bybaner. Tiltakene må være av investeringsmessig karakter. Ordningen ble innført i 2010 i forbindelse med forvaltningsreformen, og hovedintensjonen var å bidra til økt aktivitet gjennom reduserte framtidige finanskostnader for fylkeskommunene. Før forvaltningsreformen ble det gitt startbevilgninger på en del store investeringsprosjekt på øvrig riksvegnett i 2009. Disse prosjektene ga økonomiske bindinger for fylkeskommunene da dette vegnettet ble fylkeskommunalt. I tillegg til nye tiltak på fylkesvegnettet og kollektivtransporttiltak, kunne rentekompensasjonsordningen bli benyttet til å håndtere slike bindinger. Midlene skulle også kunne benyttes til å dekke rentekostnadene til bompengeselskap.

Ordningen administreres i dag av Vegdirektoratet, og midler blir tildelt fylkene etter søknad

hvor det vises til planlagt investeringer i infrastruktur i henhold til ordningens vilkår. Det at midlene under ordningen skal kunne nyttes til å dekke rentekostnadene i bompengeselskap er imidlertid aldri kommet til praktisk anvendelse.

Det er forutsatt at et bompengeprojekt må legges til ett av de nye bompengeselskapene for å kvalifisere til rentekompensasjon til bompengelån. Det kan tenkes at et fylke ønsker å benytte tildelede midler fra rentekompensasjonsordningen for transporttiltak i fylkene til å dekke rentekostnadene til et lokalt bompengeprojekt samtidig som samme prosjektet får rentekompensasjon gjennom at det er lagt inn i ett av de nye bompengeselskapene. For å hindre en slik dobbelkompensasjon til et bompengeprojekt, skal rentekompensasjonsordningen for transporttiltakene i fylkene ikke benyttes til å dekke rentekostnadene for prosjekt under et av de nye bompengeselskapene.

4.4.4 Videre avklaringer om rentekompensasjonsordningen

Hovedregelen er at planlagt bompengeperiode for enkeltprosjekt skal være maksimum 15 år etter trafikkåpning. Mange bompengeprojekt betales ned raskere enn forutsatt i finansieringsplanen. Videre åpner rentekompensasjonsordningen for at rentetilskuddet kan benyttes til å korte ned innkrevingsstiden. Dette betyr at det vil være tilfeller der strekningen er nedbetalt før de 15 årene det gis rentekompensasjon for er omme. Samferdselsdepartementet vil komme tilbake til håndteringen av utbetaling av rentekompensasjon for prosjekter som betales ned raskere enn 15 år.

4.5 Nærmere om Statens vegvesens rolle

Samferdselsdepartementet har et overordnet ansvar for å sikre en mest mulig effektiv innkreving av bompenger. Det mer detaljerte, forvaltningsmessige ansvaret er delegert til Statens vegvesen. I tillegg har etaten etter hvert fått en del ansvar for den mer operative driften av bompengesektoren. Dette kapitlet inneholder en omtale av Statens vegvesens ansvar i dagens organisering av bompengesektoren, samt en første vurdering av hva som kan bli konsekvensene for ansvarsområdet til Statens vegvesen i ny struktur av sektoren. Samferdselsdepartementet vil komme tilbake til nærmere vurderinger av dette når flere detaljer rundt den framtidige organiseringen er fastlagt. I dette kapitlet legges det til grunn at det i fremtiden vil bli en

betraktelig reduksjon i antall bompengeselskap der et fåtall, mer profesjonelle selskap vil bli dominerende, og at utstederfunksjonen skilles ut til en eller flere aktører.

4.5.1 Statens vegvesens oppgaver og ansvar i dagens organisering

Forvaltningsmessige ansvar; forberedelse og oppfølging av bompengeprojekt

Ved stortingsbehandling av bompengeproposisjonene, som legges fram av Samferdselsdepartementet, fastsettes rammene for finansieringen av prosjektene. Stortinget gir på den bakgrunn Samferdselsdepartementet fullmakt til å inngå avtale med et bompengeselskap og fastsette nærmere regler for finansieringsordningen. Etter delegert fullmakt fra Samferdselsdepartementet får Statens vegvesen ansvar for å inngå avtale med bompengeselskapet. Statens vegvesen har også ansvaret for prosessene med å utarbeide nødvendig grunnlagsmaterieell fram til oppstart av prosjektet. Dette omfatter i tillegg til forberedelse av bompengeproposisjon, å sikre grunnlaget for nødvendige vedtak i fylkeskommuner og kommuner.

Samferdselsdepartementet har delegert de praktiske oppgavene i tilknytning til bompengeforvaltningen til Statens vegvesen, bl.a. den løpende kontakten og dialogen med bompengeselskapene og et mer overordnet styringsansvar for at retningslinjer og prinsipper for innkrevningen etterleves.

Operative oppgaver rettet mot bompengeselskap og brukere

For å kunne sikre en mest mulig harmonisert bompengeskatt overfor bilistene, er en del oppgaver av operativ karakter ivarettatt av Statens vegvesen innen dagens organisasjonsstruktur. Dette gjelder oppgaver knyttet til anskaffelse av innkrevingsutstyr (sentralsystem, vegkantutstyr, brikker), drift av sentralsystem, administrasjon av samordnet betaling (AutoPASS og EasyGo) og en rekke andre operative oppgaver. Staten ved Statens vegvesen står også som eier av sentralsystemet og vegkantutstyret.

I tillegg ivaretar Statens vegvesen en del samordningsoppgaver som retter seg mot trafikantene, (ansvar for felles nettside, bemanning av servicetelefon og kundesenter for AutoPASS).

Bakgrunnen for at Statens vegvesen har hatt en sentral, koordinerende rolle er at det historisk sett

har blitt opprettet ett bompengeselskap for hvert bompengeprojekt. At Statens vegvesen har hatt denne rollen har sikret at det norske automatiske bompengeskattsystemet er mest mulig enhetlig og at de ulike komponentene fungerer sammen slik at brikken kan benyttes i alle landets bompengeanlegg. En konsekvens er altså at Statens vegvesen i dag eier og går/bidrar til anskaffelse av innkrevingsutstyret (sentralsystem, vegkantutstyr, brikker m.m.), mens det er bompengeselskapene som bruker/betaler for det. Denne ansvarsdelingen har vært nødvendig for å kunne se anskaffelse og drift i sammenheng i en sektor med mange aktører. Statens vegvesen har også en sentral rolle og et ansvar for drift og vedlikehold av innkrevingsutstyret som følge av behovet for koordinering selskapene mellom.

4.5.2 Konsekvenser av bompengereformen for Statens vegvesens oppgaver og ansvar

Det må gjøres nærmere vurderinger av rolledelingen i bompengesektoren i lys av det videre arbeidet med omorganiseringen. Ny organisering må ivareta det grunnleggende prinsippet i det norske bompengeskattsystemet om at brukerne kan bruke sin bompengebrikke til betaling i alle norske bompengestasjoner.

Dette er problemstillinger som det må arbeides videre med.

4.6 Takst- og rabattstrukturen må også reformeres

Det er viktig å ha et takst- og rabattsystem som er enkelt og forutsigbart for både bompengeselskap og brukere. Regjeringen vil stimulere til at det er mer økonomisk attraktivt for trafikanter å ha bompengebrikke, fordi det effektiviserer driften av bompengeskatt slik at driftskostnadene i bompengeselskapet reduseres. Ved behandlingen av Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal Transportplan 2014–2023 ble det varslet en overgang til flat rabatt på 10 pst. for lette kjøretøy. Regjeringen mener en høyere rabatt vil stimulere flere til frivillig å velge bompengebrikke. Med mål om å få redusert driftskostnadene for bompengeselskapene vil regjeringen foreta en gjennomgang av dagens takst- og rabattsystem. I den forbindelse vil Samferdselsdepartementet blant annet se nærmere på vilkårene for kjøretøy i gruppen «tunge kjøretøy», samt vurdere en høyere rabatt for brikkebruk i lette kjøretøy. Departementet vil også følge opp foreløpige erfaringer med innfø-

ring av krav om obligatorisk brikke for tunge kjøretøy, som blant annet skal bidra til mer rettferdig konkurranse mellom tunge kjøretøy i næringsvirksomhet.

Samferdselsdepartementet tar sikte på at ny takst- og rabattstruktur vil tre i kraft samtidig med rentekompensasjonsordningen slik at ny ordning vil gjelde for prosjekter som inngår i denne. Samferdselsdepartementet vil på et senere tidspunkt

orientere Stortinget mer detaljert om de endringer som planlegges.

Samferdselsdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Samferdselsdepartementet 17. april 2015 om På rett vei blir sendt Stortinget.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: 07 Oslo AS – 04/2015

