

Arkivsaknr PLAN-20/02775-1
Saksbehandler Guri Ugedahl

Saksgang Møtedato
Formannskapet 20.10.2020
Kommunestyret 28.10.2020

Storingsproposisjon Bypakke Tromsø

Kommunedirektørens innstilling til vedtak:

Alternativ 1:

1. Tromsø kommune anbefaler at en bypakke for Tromsø baseres på Alternativ 1 – uten ny bru til Kvaløya, som vist i tabell i vedlegg 1.

Det legges opp til at resterende midler i pakken beregnet til 210 mill. 2020-kr benyttes til tiltak for å bedre trafikksituasjonen på Kvaløya, eksempelvis tiltak for buss, gående og syklende og/eller et forsterket kollektivtilbud.

Tromsø kommune aksepterer en egenandel på 20% på kommunale vegprosjekter. Egenandelen er foreløpig beregnet til 260 mill. 2020-kr i 15-års perioden.

2. Bypakken vil være en del av en framtidig byvekstavtale for Tromsø.
3. Tromsø kommune garanterer ved selvskyldnerkausjon for et maksimalt låneopptak for bompengeselskapet, begrenset oppad til 385 mill. kr for bypakke Tromsø, med tillegg av 10% av til enhver tid gjeldende hovedstol til dekning av eventuelle påløpte renter og omkostninger.
Det samlede garantibeløpet blir følgelig maksimalt 425 mill. kr for Tromsø kommune. Garantisten har rett til å sikre garantiene med 1. prioritets pant i bompengeselskapets rettigheter til å innkreve bompenger.
4. Garantien må på vanlig måte godkjennes av Fylkesmannen i Troms og Finnmark.
5. Garantien gjelder fra første opptrekk på finansieringen i forbindelse med rekvisisjon i byggeperioden, og gjennom innkrevingsperioden på 15 år. I tillegg skal garantien gjelde inntil to år, jf garantiforskriftens § 3. Samlet garantitid blir, inkludert byggeperioden, på inntil 19 år fra første opptrekk på finansieringen.
6. Kostnadsøkninger og/eller inntektssvikt i porteføljestyrt bompengepakker skal håndteres i den løpende porteføljestyringen og ikke gjennom økte takster eller forlenget innkreving. Garantistenes utlegg kan følgelig ikke dekkes gjennom en økning av gjennomsnittstaksten eller en forlengelse av innkrevingsperioden.
7. Garantien gjelder inntil bompengeselskapets gjeld knyttet til bypakken er nedbetalt og reduseres i takt med nedbetaling av lånet.

8. Det forutsettes at Troms og Finnmark fylkeskommune stiller garanti for et tilsvarende beløp med tilsvarende forpliktelser. Det innebærer at maksimalt låneopptak vil være 770 mill. kr, og det totale garantibeløpet er 850 mill. kr.

Eller:

Alternativ 2:

1. Tromsø kommune anbefaler at en bypakke for Tromsø baseres på Alternativ 2 – uten ny veg til flyplassen (F2) samt andre tiltak slik at det blir balanse mellom inntekter og utgifter i pakken, som vist i tabell i vedlegg 2.

Tromsø kommune aksepterer en egenandel på 20 % på kommunale vegprosjekter. Egenandelen er foreløpig beregnet til 209 mill. 2020-kr i 15års-perioden.

2. Bypakken vil være en del av en framtidig byvekstavtale for Tromsø
3. Tromsø kommune garanterer ved selvskyldnerkausjon for et maksimalt låneopptak for bompengeselskapet, begrenset oppad til 385 mill. kr for bypakke Tromsø, med tillegg av 10% av til enhver tid gjeldende hovedstol til dekning av eventuelle påløpte renter og omkostninger.

Det samlede garantibeløpet blir følgelig maksimalt 425 mill. kr for Tromsø kommune. Garantisten har rett til å sikre garantiene med 1. prioritets pant i bompengeselskapets rettigheter til å innkreve bompenger.

4. Garantien må på vanlig måte godkjennes av Fylkesmannen i Troms og Finnmark.
5. Garantien gjelder fra første opptrekk på finansieringen i forbindelse med rekvisisjon i byggeperioden, og gjennom innkrevingsperioden på 15 år. I tillegg skal garantien gjelde inntil to år, jf garantiforskriftens § 3. Samlet garantitid blir, inkludert byggeperioden, på inntil 19 år fra første opptrekk på finansieringen.
6. Kostnadsøkninger og/eller inntektssvikt i porteføljestyrte bompengepakker skal håndteres i den løpende porteføljestyringen og ikke gjennom økte takster eller forlenget innkreving. Garantistenes utlegg kan følgelig ikke dekkes gjennom en økning av gjennomsnittstaksten eller en forlengelse av innkrevningstiden.
7. Garantien gjelder inntil bompengeselskapets gjeld knyttet til bypakken er nedbetalt og reduseres i takt med nedbetaling av lånet.
8. Det forutsettes at Troms og Finnmark fylkeskommune stiller garanti for et tilsvarende beløp med tilsvarende forpliktelser. Det innebærer at maksimalt låneopptak vil være 770 mill. kr, og det totale garantibeløpet er 850 mill. kr.

Mari Enoksen Hult
Konst. Kommunedirektør

Mette Mohåg
Avdelingsdirektør for Bymiljø

1. Innledning

I møte mellom Tromsø kommune, Troms og Finnmark fylkeskommune og Samferdselsminister Knut Arild Hareide 8. september 2020, ble det avtalt at Tromsø må gå veien om en bypakke før forhandlinger om en byvekstavtale. Som følge av dette er forberedelsene for behandling av en St.prp. for en bypakke i Tromsø startet.

Blant annet som følge av nye retningslinjer for porteføljestyrte bypakker (jf brev fra Samferdselsdepartementet datert 20. mai 2019) er det behov for nye lokale vedtak om prosjektporteføljen og om lånegaranti. I denne saken fremmes forslag til slike vedtak.

Mange byområder har *bypakker* med trafikantbetaling (bompenger), herunder Bodø og Harstad.

«Bypakke: et bompengeprojekt hvor en portefølje av flere tiltak og prosjekt skal (del)finansieres ved bompenger i et definert byområde. Porteføljen kan bestå av ulike prosjekter og tiltak slik som investeringer i veg og kollektiv, drift av kollektiv og tiltak for gange, sykkel og miljø. En bypakke kan ha et fleksibelt takstsystem med bl.a. differensiering innenfor tidspunkt og kjøretøyets miljøegenskaper»

«Byvekstavtale: en avtale mellom staten ved Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet og lokale parter ved kommune og fylkeskommune. Nullvekstmålet er det overordnede målet i avtalene. Avtalen gjelder transporttiltak, finansiering og arealtiltak. Staten bidrar med midler innenfor 50/50-ordningen i de fire største byområdene, programområdemidler, belønningsmidler til tilskuddsordninger i byområder og midler til mindre jernbanetiltak.»¹

Forutsetningene for en bypakke er med andre ord forskjellig fra forutsetningene som gjelder for en byvekstavtale. Tromsø må altså som sagt først få vedtatt en bypakke, før man kan starte forhandlinger om en byvekstavtale.

En bypakke for Tromsø vil være av et mindre omfang enn den forutsatte byvekstavtalen, da det i bypakken ikke åpnes for forhandlinger med staten om prosjekter og øvrige betingelser. Samferdselsdepartementet krever at det skal være balanse i en bypakke, dvs. at utgiftene (porteføljen) må være lik beregnede inntekter. Det er derfor behov for en gjennomgang av Tromsøs vedtatte portefølje slik at denne kan tilpasses en bypakke.

Bypakke Tromsø vil være en del av en eventuell framtidig byvekstavtale. I den justerte bypakken er det lagt til grunn at belønningsmidlene forlenges til 2029, men det er ikke lagt inn andre statlige bidrag som følge av at det inngås byvekstavtale. En byvekstavtale vil dermed kunne medføre endringer til prosjektporteføljen. Omfanget av statlige, fylkeskommunale og kommunale midler vil bli nærmere avklart gjennom forhandlingene om en slik avtale.

Tidligere vedtatt portefølje forventes fortsatt å ligge til grunn for de kommende forhandlingene om en byvekstavtale.

Etter en gjennomgang av vedtakene, har Statens vegvesen i tillegg konkludert med at vedtakene om garanti fattet i kommunestyret og fylkestinget i 2017 ikke er i tråd med kravene fra Samferdselsdepartementet (SD) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).

Det er dermed også behov for nye vedtak knyttet til Tromsø kommunes og Troms og Finnmark fylkeskommunes garantistillelse for en bypakke/bompengepakke.

Man kan se for seg følgende forløp:

1. Tromsø kommune og Troms og Finnmark fylkeskommune vedtar porteføljen for en bypakke for Tromsø, samt oppdatert garantistillelse.
2. Forslag til St.prp. sendes fra Statens vegvesen til SD (frist utgangen av oktober 2020).
3. SD behandler forslaget.

¹ Fra utvalgsrapport «På veg mot et bedre bomssystem», september 2020.

4. St.prp. for bypakke Tromsø behandles i Stortinget.
5. Ved positivt vedtak kan Tromsø starte arbeidet med å iverksette bompengerekrav.
6. Det innledes og gjennomføres forhandlinger mellom lokale parter i Tromsø (kommunen og fylkeskommunen) og staten (SD og KMD/Statens vegvesen og Fylkesmannen) om en byvekstavtale for Tromsø.
7. Forslag til byvekstavtale behandles i kommunestyret og fylkesting.
8. Byvekstavtalen signeres.

St.prp. for en bypakke Tromsø vil basere seg på vedtak fattet i Tromsø kommunestyre 22.11.2017 og 17.06.2020 og vedtak i fylkestinget 12.12.2017 og 16.06.2020², i tillegg til vedtak fattet i denne saken.

2. Tilpasning av porteføljen til en bypakke

En bypakke for Tromsø vil i tråd med tidligere vedtak gjelde for 15 år, fra 2021 til 2035.

Det forutsettes at nullvekstmålet fortsatt gjelder som et utgangspunkt for Tromsøs bypakke, likt målet for Tenk Tromsø som er vedtatt i kommunestyret og fylkesting. Gjennomføring av tiltakene i bypakken vil kunne *bidra* til å nå nullvekstmålet for Tenk Tromsø, men full oppnåelse over hele perioden vil forutsette en byvekstavtale.

Nye beregninger gjennomført av Statens vegvesen viser at gjeldende portefølje for Tenk Tromsø utgjør om lag 7,3 mrd. 2020-kr. I tillegg må det avsettes kr 180 mill. 2020-kr til reduserte busspriser for perioden 2021-2029 i tråd med regjeringens bompengereavtale. Den samlede kostnaden for de prioriterte prosjektene i porteføljen er dermed på nesten 7,5 mrd. 2020-kr.

Tilsvarende utgjør de kjente inntektene i Tenk Tromsø (byvekstavtale) totalt noe over 6,5 mrd. 2020-kr, inkludert 180 mill. statlige kroner til reduksjon av billettpriser på buss. Det beregnede inntektsgrunnlaget er nesten 1 mrd. lavere enn utgiftene til den vedtatte porteføljen. Det er dermed ikke balanse mellom inntekter og utgifter, noe som er en forutsetning i de nye retningslinjene for porteføljestyrt bypakker.

Porteføljen må dermed reduseres slik at man oppnår denne balansen. Det er imidlertid et mål at byvekstforhandlingene resulterer i økte statlige bidrag slik at inntektene i avtalen øker. I så fall gis det plass til flere prosjekter.

Porteføljen

Tromsø kommunestyre og Troms og Finnmark fylkesting vedtok i juni 2020 porteføljen i prioritert rekkefølge, se vedlegg 3.

Det er vurdert flere alternativer for tilpassing av porteføljen til inntektene i en bypakke.

En tilnærming er å ta ut det/de lavest prioriterte prosjektene i porteføljen. Av vedlegg 3 framgår at prosjekt nr. 28 – ny bru til Kvaløya er prioritert sist, og dermed utgår dette tiltaket i alternativ 1.

² Sak 268/17 Tenk Tromsø – byvekstavtale, Tromsø kommunestyre 22.11.2017, Sak 78/20 Bompengereforliket og konsekvenser for Tromsø. Brev fra Samferdselsdepartementet januar 2020, Tromsø kommunestyre 17.06.2020, Sak 115/17 Tenk Tromsø 2018-2021(-38) – Bompengesak Tromsø, Troms fylkesting 12.12.2017, Sak 35/20 Bompengereforliket og konsekvenser for Tromsø. Brev fra Samferdselsdepartementet januar 2020, Troms og Finnmark fylkesting 16.06.2020.

SD har etter regjeringens bompengeaftale utfordret Tromsø på om man ønsker at riksvegprosjektene skal tas ut av en byvekstavtale og finansieres isolert, eller som en del av pakken. Derfor har man valgt å se nærmere på prosjektet E8 (tidligere Rv 862) fra Breivika til flyplassen. Deler av prosjektet – tunnel fra Breivika til Langnes (Giæverbukta) – ligger i gjeldende Nasjonal transportplan (NTP) med forutsetning om delt finansiering mellom statlige midler og bompenger. Ny veg fra Giæverbukta til flyplassen (F2) er derimot ikke prioritert i gjeldende NTP. Dermed foreslås her et alternativ 2 der F2 tas ut av pakken. Det må imidlertid understrekes at både Statens vegvesen og prosjektet Tenk Tromsø har som faglig utgangspunkt at hele strekningen E8 Breivika til flyplassen bør etableres i sammenheng. Tromsø forventer at finansiering av E8-prosjektet fra Breivika til flyplassen vil være en del av forhandlingene om en byvekstavtale. I tillegg til F2 må det i dette alternativet også tas ut flere «mindre» prosjekter for å oppnå balanse, til sammen for om lag 620 mill. 2020-kr.

Det er til sist vurdert et alternativ der både ny bru til Kvaløya og hele E8-prosjektet fortsatt prioriteres. Følgen av dette er imidlertid at gang-, sykkel- og kollektivtiltak for om lag 1,3 mrd. 2020-kr må utgå. Dette vil gjøre det vanskelig å nå målet om at bypakken skal bidra til oppfyllelse av nullvekstmålet for personbiltrafikk. Man har derfor forkastet dette alternativet.

Ut fra dette legges det fram to alternativer for tilpassing av porteføljen til en bypakke:

Alternativ 1

I alternativ 1 tas i tråd med vedtatt rekkefølge ny bru til Kvaløya ut av bypakken. Prosjektet er foreløpig kostnadsvurdert til ca. 1,7 mrd. 2020-kr. Se tabell i vedlegg 1.

Ved at prosjektet tas ut, reduseres både den fylkeskommunale egenandelen og mva-refusjonen, slik at inntektene også reduseres (se avsnitt under).

Foreløpige beregninger viser at man vil ha om lag 210 mill. 2020-kr høyere inntekter enn utgifter til porteføljen i dette alternativet. *Det anbefales at disse midlene benyttes til tiltak for å bedre trafikksituasjonen på Kvaløya, eksempelvis tiltak for buss, gående og syklende og/eller et forsterket kollektivtilbud.*

Alternativ 2

I alternativ 2 tas prosjektet F2 (hovedveg fra Giæverbukta til flyplassen) ut av porteføljen. Alternativet innebærer at også flere prosjekter må reduseres eller tas ut av pakken for å oppnå balanse mellom inntekter og utgifter. Det vises til tabell i vedlegg 2, hvor det framgår at tiltak for om lag 620 mill. 2020-kr må tas ut i tillegg til kostnadene for prosjektet F2 (519 mill. 2020-kr). Her har Statens vegvesen vist en måte å oppnå balanse mellom inntekter og utgifter på. Det presiseres at det er flere måter å gjøre dette på, dvs. at man kan velge å trekke ut andre tiltak enn de som er vist i vedlegg 2.

I dette alternativet reduseres både kommunal og fylkeskommunal egenandel, samt mva-refusjon, som følge av at tiltak tas ut. Dermed reduseres inntektene også i dette alternativet (se avsnitt under).

Inntekter og utgifter er like i dette alternativet.

Som nevnt over, er det et mål at byvekstavtaleforhandlinger resulterer i økte statlige bidrag slik at inntektene i porteføljen øker, i så fall kan det gis plass for flere prosjekter.

Tidligere vedtatt portefølje forventes fortsatt å ligge til grunn for de kommende forhandlingene.

Inntekter

Det er som sagt kun kjente inntekter som kan ligge til grunn for St.prp. om en bypakke for Tromsø. Dvs. at eventuelle økte midler som følge av forhandlinger med staten om en byvekstavtale ikke kan inngå som forutsetning i finansieringen av bypakken.

Det forutsettes en egenandel på 20% på hhv kommunale og fylkeskommunale vegprosjekter, i tråd med bompengeaftalen og lokale vedtak i juni 2020.

Basert på beregningene fra Statens vegvesen legges det til grunn følgende inntekter i de to porteføljealternativene som er omtalt over (mill. 2020-kr):

| | Alternativ 1 Ny bru til Kvaløya utgår | Alternativ 2 Hovedveg til flyplassen pluss andre tiltak utgår |
|--|--|--|
| Bompenger 15 år | 3.690 | 3.690 |
| Statlig bidrag E8 flyplasstunnelen | 678 | 678 |
| 20 % egenandel Troms og Finnmark fylkeskommune | 146 | 402 |
| 20% egenandel Tromsø kommune | 260 | 209 |
| Mva-kompensasjon | 406 | 611 |
| Belønningsmidler 2021-2029 | 585 | 585 |
| Reduksjon billettpriser 2021-2029 | 180 | 180 |
| Sum inntekter | 5.945 | 6.355 |

Beregnet egenandel av tiltak på kommunal og fylkeskommunal veg vil variere med sammensetningen av porteføljen. Det samme vil mva-refusjonen, som også gjelder tiltak på kommunal og fylkeskommunal veg. Derfor blir også inntektene ulike i de to alternativene.

Samlet ser alternativene ut som følger:

| Alternativ | Inntekt | Portefølje (prosjektkostnader) | Minus (-) / udisponert (+) |
|--|----------------|---|---|
| Gjeldende portefølje Tenk Tromsø | 6.530 | 7.490 | - 960 |
| 1. Ny bru til Kvaløya utgår | 5.945 | 5.735 | + 210 |
| 2. Hovedveg til flyplassen (F2) pluss andre tiltak utgår | 6.355 | 6.360 | 0 |

Mill 2020-kr, avrundede tall

Saken legges fram med en åpen innstilling mellom de to alternativene 1 og 2.

3. Gjeldende vedtak om lokal lånegaranti

Saken ble behandlet i Tromsø kommunestyre 22.11 2017 og i Troms fylkesting 12.12.2017. Følgende vedtak ble fattet vedr garantier:

«7. Garantiene skal gis som selvskyldnergaranti. Tromsø kommune (Troms fylkeskommune) aksepterer et garantiansvar på kr 512 millioner. Det forutsettes at Troms fylkeskommune (Tromsø kommune) stiller garanti for et tilsvarende beløp. Garantiansvaret reduseres i takt med nedbetalingen av lånene.»

I brev datert 13. desember 2017 ber Samferdselsdepartementet på vegne av seg selv og Kommunal- og moderniseringsdepartementet om at det følges en mal for garantivedtak slik at disse blir presise.

Ifølge føringene og justert for regjeringens bompenggeavtale bør garantivedtak inneholde følgende punkter:

1. At garantien stilles som selvskyldnerkausjon (evt. som simpel kausjon hvis det er aktuelt).
2. Hvilket låneopptak garantien gjelder for.
3. Beløpet på hovedstolen, og eventuelt tillegg for renter og omkostninger, og samlet maksimalansvar.
4. Fra hvilket tidspunkt garantien gjelder.
5. Til hvilket tidspunkt garantien gjelder, og samlet maksimal lengde.
6. Endring/reduksjon i garantiansvaret i takt med nedbetaling.
7. Retten til 1. prioritet pant i innkrevingsretten og eventuelle andre sikringsvilkår.

Orientering om garantistillelse fra kommune og fylkeskommune

I forbindelse med bompengeprojekt er det i dag en forutsetning at kommuner og/eller fylkeskommuner stiller garantier for bompengelånene. Dette gjelder også foreløpig for bompengeprojekt på riksvegnettet. For å oppnå de beste lånebetingelser i markedet er det nødvendig at det stilles offentlig garanti for lån som bompengeselskapet skal ta opp. Dette gir gunstigere rentevilkår, og bidrar til lavere kostnader og kortere nedbetalingstid, og det kommer til slutt trafikantene til gode.

Garantiene skal gis som en selvskyldnergaranti. For en långiver er en selvskyldnerkausjon en bedre kausjon i den forstand at banken kan kreve at kausjonisten gjør opp straks et lån er misligholdt uavhengig av om låntaker faktisk kan betale. Det kan sies at kausjonisten garanterer både for låntakerens evne og vilje til å betale.

Statens vegvesen har beregnet nødvendig garantibeløp i bypakken.

Tromsø kommune og Troms og Finnmark fylkeskommune må i hht. dette garantere ved selvskyldnerkausjon for et låneopptak for bompengeselskapet, begrenset oppad til 770 mill. kr, fordelt med 385 mill. kr på Tromsø kommune og 385 mill. kr på Troms og Finnmark fylkeskommune for bypakke Tromsø, med tillegg av 10 % av til enhver tid gjeldende hovedstol til dekning av eventuelle påløpte renter og omkostninger.

Det samlede garantibeløpet blir følgelig maksimalt 425 mill. kr på Troms og Finnmark fylkeskommune og maksimalt 425 mill. kr på Tromsø kommune. Garantistene har rett til å sikre garantiene med 1. prioritets pant i bompengeselskapets rettigheter til å innkreve bompenger.

Det innebærer at garantibeløpet nå er lavere enn vedtatt i sak 268/17, Tromsø kommunestyre 22.11.2017.

Kostnadsøkninger og/eller inntektssvikt i porteføljestyrte bompengepakker skal håndteres i den løpende porteføljestyringen og ikke gjennom økte takster eller forlenget innkreving. For det eventuelle tilfellet at bompengeselskapet ikke er i stand til å innfri låneforpliktelsene, betyr dette at garantistenes utlegg ikke kan dekkes gjennom en økning av gjennomsnittstaksten eller en forlengelse av innkrevingstiden.

Den fylkeskommunale garantien må på vanlig måte godkjennes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, mens den kommunale garantien må godkjennes av Fylkesmannen i Troms og Finnmark.

Garantien gjelder fra første opptrekk på finansieringen i forbindelse med rekvisisjon i byggeperioden, og gjennom innkrevsperioden på 15 år. I tillegg skal garantien gjelde inntil to år, jf. garantiforskriftens § 3. Samlet garantitid blir, inkludert byggeperioden, på inntil 19 år fra første opptrekk på finansieringen.

Garantien gjelder inntil bompengeselskapets gjeld knyttet til bypakken er nedbetalt og reduseres i takt med nedbetaling av lånet.

Det ble denne uken kjent at staten skal overta garantiansvaret for riksvegprosjekter. Om dette kun gjelder strekningsvise prosjekter eller også bypakker er foreløpig ikke kjent. Heller ikke når det nye regimet trer i kraft. Det forutsettes at garantiansvaret i bypakke Tromsø oppdateres i hht dette hvis det blir aktuelt.

4. Vedtakskompetanse

Kommunestyret

Vedlegg

1. Alternativ 1: Portefølje uten tiltak #28 ny bru til Kvaløya
2. Alternativ 2: Portefølje uten ny hovedveg til flyplassen (F2) pluss andre justeringer
3. Vedtatt portefølje Tenk Tromsø med reduserte billettpriser