

Notat

Til: Fylkesutvalet, møte 30.september 2015

Frå: Fylkesrådmannen

Statusnotat om ferjeavløysing

Fylkesrådmannen vil i dette notatet gje ei orientering om status og vidare arbeidet i høve ferjeavløysingsprosjekta.

1. Innleiing

I FT-sak 25/15 bad fylkestinget om ei sak om ferjeavløysing der ein vurderer kva den nye ferjeavløysingsordninga betyr for prosjekta våre i Regional Transportplan; Ytre Steinsund, Atløysambandet og 45-minuttregionen. Saka skulle m.a. omhandle følgjande element:

- Oppdaterte kostnadsoverslaga for prosjekta, samt kostnadsoverslag for vidare planleggingsarbeid.
- Årleg innsparing på ferjedrifta, og kor stor del av prosjekta som kan finansierast av denne.
- Konsekvensar av nye kostnadsnøklar innan samferdsle.
- Potensialet for å kombinere ferjeavløysing med rentekompensasjon.
- Potensialet for å delfinansiere sambanda med brukarfinansiering.
- I samarbeid med dei involverte kommunane skal ein sjå på andre innsparingar fylkeskommunen kan realisere som fylgje av bru-/tunnelprosjekta.
- Korleis vert ferjeavløysingsmidlane prisjusterte.
- Kva som ligg i punktet om at fleire samband kan sjåast i samanheng.
- Totaløkonomien til fylkeskommunen med ferjeavløysingsordninga.
- Vurdere om ein kan gjennomføre ei mindre utbetring av Daløy ferjekai, og tilføre ev. innsparing til delfinansiering av bruprojektet.
- Vurdere om det er mogleg å slå saman Ytre Steinsund og Atløy-sambandet som ei felles brupakke, ved å sjå utgifter til ferjedrift og inntekter over inntektssystemet i samanheng.
- Ev. andre relevante forhold som må avklarast for ferjeavløysingsordning.

Fylkestinget gav fylkesrådmannen fullmakt til å nytte inntil 1 mill. kr dersom det trengs særskilde midlar til å utgreie ferjeavløysingsordninga.

2. Ferjeavløysingsprosjekta – status og oppdatering av kostnadsoverslag

Bru over Ytre Steinsund

Statens vegvesen (SVV) leverte ein rapport om prosjektet i 2012. I vurderingane frå 2012 er det lagt til grunn ei seglingshøgde på 50 meter i forståing med Kystverket. Kystverket ønskjer ikkje å gje bindande svar på seglingshøgde på dette stadiet. Ei ev. endring her vil koma som del av formell plan etter plan- og bygningslova. SVV har hatt ein gjennomgang av føresetnadene for prosjektet og utvikling i kostnader. Rein oppdatering av kostnadstal med nye reglar for mva,

oppdaterte kostnader for vegbygging (i tråd med nyare anslag) og bruk av SSB sin indeks for kostnadsutvikling av betongbruer, gir følgjande tal:

- 605 mill. 2015-kr dersom seglingshøgd er 50 meter
- 540 mill. 2015-kr dersom seglingshøgd er 42 meter.

Desse tala har ei uvisse på minst 40 pst.

Det er tidlegare også utgreidd eit alternativ med undersjøisk tunnel. Dette er noko dyrare og har uvisse i forhold til stigningsnivå i tunnelen. SVV har ikkje sett på dette no.

Grunnlaget for kostnadsrekninga av brua har vore eit forprosjekt utarbeidd i 1993. Det har skjedd store endringar i prosjekteringsstandardar for bruer etter dette.

Det bør difor utarbeidast eit nytt forprosjekt for å få vurdert nye løysingar ut frå dagens krav og få oppdaterte kostnader ut frå nye løysingar.

Kostnadane med eit nytt forprosjekt vil truleg liggja i storleiksorden 1 – 1,5 mill. kr, m.a. avhengig av behovet for seismiske undersøkingar og vindmålingar på staden. Gjennomføring av eit forprosjekt vil redusere tid og kostnad med eit ev. vidare arbeid med reguleringsplan.

Vidare planarbeid etter plan- og bygningslova

Det må avklarast med Solund kommune om det vert kravd ein kommunedelplan først eller om vi kan gå rett på arbeid med reguleringsplan.

Atløysambandet

Askvoll kommune har sett i gang kommunedelplanarbeid for Atløysambandet. Her blir ulike alternativ for fastlandssamband valt. Status i dag er at det er søkt fråvik frå krav både til stigning i tunnel og for sykling i tunnel. Før Statens vegvesen si fråvikgruppe kan gje tilråding for ulike alternativ, må saka vurderast av Vegdirektoratet. Vegdirektoratet må å sikre at valt alternativ tilfredsstillar krava i tunnelsikkerheitsforskrifta, og at tunnelalternativet kan sikkerheitsgodkjennast. Etter at dette er gjort, vil fylkeskommunen truleg få fråviksaka til avgjerd.

Før vi veit kva alternativ som blir valt for Atløysambandet, har det lite føre seg å oppdatere kostnadsoverslaget. Ei rein omrekning av tidlegare tal til 2015-kroner gir følgjande kostnader:

Alternativ	Fastlands-samband	Utbetring av veg og ny ferjekai på Atløy	Sum
1 – bru som i hovudplanen	792	132	924
2 – bru nordleg kryssing Prestøya	856	132	988
3 – lang tunnel	692	97	789
4 – middels lang tunnel	543	132	675
5 – kort tunnel	470	132	602

Desse tala har ei uvisse på minst 40 pst.

Vidare planarbeid etter plan- og bygningslova

Kommunedelplan for Atløysambandet er kome langt, men planarbeidet kan ikkje ferdigstillast og sendast på høyring før fråvikssak i høve stigning i tunnel og tilhøve for mjuke trafikantar er avklart. Vedtak vil truleg ligge føre vinteren 2015/2016. Arbeid med reguleringsplanen vil kunne ta om lag to år.

Bru over Ytre Nordfjord

Statens vegvesen har ikkje laga kostnadsoverslag tidlegare. Kystvegen AS har nytta ein kostnad for hengebru i storleiken 2,8 mrd. kr i sine analyser. Statens vegvesen arbeider med ei kystveg-utgreiing og vil her gjere ei kostnadsvurdering i samband.

Vidare planarbeid etter plan- og bygningslova

Kommunane Bremanger og Vågsøy starta med kommunedelplan for nytt samband over Ytre Nordfjord, men dette arbeidet er ikkje slutført. Dersom arbeidet vert vidareført vil det truleg ta om lag 1,5 år. Vi må i tillegg rekne med om lag to år til arbeid med reguleringsplan.

Generelt om planlegging - kostnader og tidsbruk

Kostnader til planlegginga er vanskeleg å seie noko eksakt om. Kvart plannivå vil truleg koste i storleiken 2-3 mill. kr. I tillegg vil det kome kostnader med forprosjekt for konstruksjonar (bruer, kaier mm) og grunnundersøkingar. For å få oversikt over byggekostnader er det naudsynt med grunnundersøkingar, og det er kostbart.

Utarbeiding av planar krev minst ein «feltseong», dvs. sommar. Vanlegvis tek det 1-2 år, alt etter kompleksitet og storleik på planen. Ein del av denne tida er knytt til den formelle planprosessen i kommunen, inkludert utlegging til offentleg ettersyn og handsaming av innspel og merknader.

3. Daløy ferjekai – vurdering av mindre utbetring

Prosjektering av utbetring av Daløy ferjekai er kome godt i gang, med sikte på gjennomføring i 2016. Statens vegvesen har ikkje laga endeleg kostnadsoverslag på heile prosjektet, men det vil truleg koma på om lag 20 mill. 2015-kr. Byggetid for heile prosjektet er ein stad mellom 0,5 og 1 år. Vi må rekne med at totalkostnaden vil auke dersom vi deler opp prosjektet.

Brubås, ferjekaibru og heiseutstyr må byggast så snart som råd. Eksisterande ferjekaibru og heiseutstyr er gammalt og i dårleg stand. Anlegget har i seinare tid kravd hyppige utrykkingar og reparasjonar. Ny ferjekaibru vil verta lenger enn dagens, og bruke om lag 4-5 m av lengda på eksisterande tilleggs kai. Ved inntak av reserveferje vil eksisterande tilleggs kai vera for kort. Dette må vi i så fall leve med i gjeldande ferjekontraktperiode fram til 2019.

Det er lite truleg at den ferja som går i sambandet i dag, Nårsund, vil halde fram etter 2018. I ny kontrakt frå 2019 vil sannsynlegvis ei større ferje trafikkere sambandet permanent, og vi må forlengje tilleggs kai. Bygging/forlenging og ev. utdjupeing langs tilleggs kai må seinast skje i 2018, men oppdeling av prosjektet vil gi auka kostnader. Eventuell utdjupeing langs tilleggs kai blir avgjort når detaljert botnkotekart er på plass. Dersom bru over Ytre Steinsund kjem etter 1.1.2019, må forlenging av tilleggs kai og ev. utdjupeing gjennomførast.

Behov for løyving:

- Kostnaden med tiltaka vi må gjennomføre i 2016 er rekna til om lag 15 mill. 2015-kr.
- Vidare treng vi ca. 5,5 mill. 2015-kr i 2017, avhengig av om vi må auke djupna i kaiområdet.

Fylkesrådmannen ser det ikkje som realistisk at det kan vere på plass ei bruløysing før 1.1.2019 og meiner vi må gjennomføre nødvendige utbetringar som eit samla prosjekt. Dette er det teke omsyn til i tilrådinga til investeringsprogram i arbeidsdokument 5/15 til finansutvalet.

4. Ferjeavløysingsordninga – nokre avklaringar

Slik ferjeavløysingsordninga er utforma vil vi kunne omdisponere driftskostnad for ferje med fråtrekk for drift og vedlikehaldskostnader til bru/tunnel til investering. Det vil ikkje vere slik at vi kan sjå på ferjeavløysingsbeløpet som finansiering fordi vi må ta omsyn til kostnad med dei resterande ferjene. Nedlegging av eit svært kostnadskrevjande ferjesamband vil difor gi større finansieringsmoglegheit enn ferjeavløysingsbeløpet, medan det vil vere motsett for eit samband med låge driftskostnader.

Konsekvens av å legge ned ei ferjestrekning og ikkje eit samband

I inntektssystemet er tal samband eit kriterium for løyving til ferje. Dersom vi legg ned ei ferje som inngår i eit samband, vil vi - slik vi vurderer ferjeavløysingsordninga - ikkje få innsparte midlar overført til tabell C i 40 år. Det vil ikkje bli rekna som eit ordinært ferjeavløysingsprosjekt.

Vi vil likevel få ei innsparing på ferjedrifta som kan omdisponerast til investering. Dette fordi ferjetilskotet vil vere uendra medan vi ikkje lenger har kostnaden med å drifte ferja. Føresetnaden for dette er at kriteriet «antall samband» blir vidareført i kostnadsnøklane. Desse skal vurderast i kommuneproposisjonen for 2017 som kjem i mai 2016.

Konsekvens av å inkludere fleire samband i ein investeringspakke

I fylkestingsvedtaket blei det bedt om å vurdere om det er muleg å slå saman Ytre Steinsund og Atløysambandet som ei felles brupakke, ved å sjå utgifter til ferjedrift og inntekter over inntektssystemet i samanheng.

I innstillinga til kommuneproposisjonen for 2016 er det sagt følgjande:

For nokre fylkeskommunar kan gjerne fleire ferjesamband inngå i fellesprosjekt for å samordne og sjå ting i samanheng. Det vil òg for nokre samband vere aktuelt å erstatte fleire ferjesamband for å realisere veg, i slike tilfelle vil då fleire samband inngå i finansieringa.

Slik vi forstår dette opnar ein her for å kunne sjå fleire prosjekt og samband i samanheng slik at kravet om at «Den enkelte fylkeskommune skal i sum ikke kompenseres for mer enn kostnaden ved prosjektet som erstatter det nedlagte sambandet» ikkje skal gjelde for det enkelte prosjektet, men for prosjektpakken samla sett.

For å få ein fordel av å slå saman to ferjeavløysingsprosjekt i ein pakke må det vere ein føresetnad at det eine kan realiserast for mindre enn det som vil vere av ledige midlar frå ferjeavløysinga.

Ledige midlar frå ferjeavløysinga er ikkje beløpet som vert overført til Tabell C, men driftskostnad for ferje med fråtrekk for drifts- og vedlikehaldskostnad for ny bru/tunnel.

Dersom begge prosjekta krev midlar utover det som er ledige midlar frå ferjeavløysinga, vil det ikkje gi nokon positiv finansieringseffekt å slå to prosjekt saman som ein pakke.

5. Konsekvensar av nye kostnadsnøklar for båt og ferje

Nytt inntektssystem for fylkeskommunane vart lagt fram i Kommuneproposisjonen for 2015. Regjeringa varsla då at det skulle arbeidast vidare med kostnadsnøkkelen for båt og ferje. I Kommuneproposisjonen for 2016 er det sagt følgjande:

I dagens kostnadsnøkkel (2015) er det kriteriet «antall ferjesamband» som fordeler midler til ferjer mellom fylkeskommunene. Kriteriet innebærer at det fordeles et likt beløp per samband til fylkeskommunene gjennom kostnadsnøkkelen. Selv om antall ferjesamband gir en høy forklaringskraft i analysene, skiller ikke kostnadsnøkkelen på lokale forhold som kan gi utslag i utgiftsvariasjoner mellom fylkeskommunene. Målet med arbeidet fram mot kommuneproposisjon 2016 har vært å finne modeller som differensierer mellom ulike ferjesamband, for bedre å kunne fange opp forskjellene i utgiftene mellom fylkeskommunene.

Og vidare:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Samferdselsdepartementet har i arbeidet ikke funnet egnede kriterier som kan supplere «antall ferjesamband» i kostnadsnøkkelen, og foreslår derfor å beholde «antall ferjesamband» som kriterium inntil videre for fordeling av midler til ferjer i utgiftsutjevningen. Når det gjelder kostnadsnøkkelen for ferjer, vil departementet komme tilbake med en ny vurdering i kommuneproposisjonen for 2017.

Vi har pr. i dag ikkje grunnlag for å vurdere konsekvensen av ev. nye kostnadsnøklar innan samferdsle for ferjer.

Pr. i dag er det slik at midlar som ev. blir overført til Tabell C, vert berekna med grunnlag i gjeldande kostnadsnøklar på overføringstidspunktet, og dette beløpet (justert for årleg prisvekst) vil stå fast i 40 år. Finansieringa direkte frå kostnadsnøkkel knytt til ferje vil vere meir usikker.

6. Rentekompensasjonsordninga

Sogn og Fjordane har frå 2015 ei årleg planramme på 116,7 mill. kr. Planramma er fordelt mellom fylka med 50 pst. knytt til befolkning og 50 pst. knytt til veglengde.

Ordninga er sagt å gjelde til og med 2019. Dersom ordninga vert vidareført vil vi dette kunne vere ei mogleg finansieringskjelde også for ferjeavløysingsprosjekt. Det avgjerande vil likevel vere om det er «ledige midlar» til ferjeavløysingsprosjekta innafor den definerte planramma.

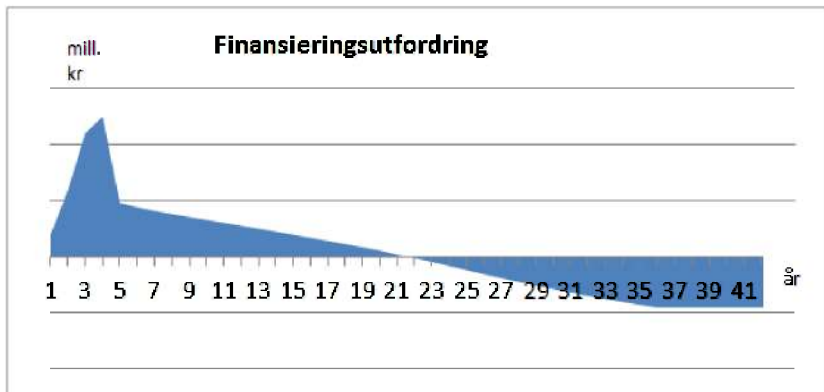
7. Totaløkonomien for fylkeskommunen ved ferjeavløysing

I prop. 121 S (2014-2015) Kommuneproposisjonen er det sagt at:

«Fylkeskommunene vil så selv måtte utforme konkrete finansieringsopplegg i det enkelte tilfelle.»

Eit finansieringsopplegg vil måtte ta omsyn til alle kostnader og inntekter som følgje av ferje-avløysingsprosjektet. I eit ferjeavløysingsprosjekt vil vi dei første åra ha høge kostnader knytt til utbygging. Samtidig vil inntektene frå staten gå til å dekke drift av ferja i utbyggingsperioden. Dette betyr at vi dei første åra vil ha ei stor finansieringsutfordring som gradvis vil bli redusert etter kvart som ferjeavløysingsmidlane vert tilgjengelege og prosjektlånet tilbakebetalt. I slutten av ferjeavløysingsperioden kan vi oppnå inntekt frå ferjeavløysinga som er større enn kapital-kostnaden. Kva renteføresetnader som vert lagt til grunn vil gi store utslag over 40 år.

Eksempelvis kan finansieringsutfordringa for ei ferjeavløysing illustrerast slik:



8. Vidare arbeid med ferjeavløysingsprosjekta

Då fylkestinget vedtok prioriteringslista i samband med FT-sak 43/13 Regional transportplan for Sogn og Fjordane 2014 – 2023 vart det sagt at ferjeavløysingsprosjekta skulle vurderast på nytt i prioriteringslista når ferjeavløysingsordninga var avklart.

Det er pr. i dag ikkje mogleg å berekne dei økonomiske konsekvensane av prosjekta. Hovudsakleg er dette fordi det er stor uvisse i prosjektkostnadane (+/- 40 pst.). Vidare kan vi ikkje berekne finansieringsbidraget frå rentekompensasjon isolert for kvart prosjekt då dette avheng av nivået på andre investeringar i byggeperioden og utbyggingsrekkefølge. Vidare er det uvisst om rentekompensasjonsordninga vert vidareført etter 2019.

Det vi kan seie med stor sikkerheit er at alle prosjekta vil ha ei finansieringsutfordring i mange år etter byggestart. Dette sjølv om dei kan vere lønnsame i eit 40-års perspektiv.

Det er behov for vidare planarbeid før det kan gjerast nødvendige berekningar som grunnlag for prioritering.

Vanleg prosedyre er at prosjekt skal vere prioritert og finansiert i handlingsprogrammet før vi går i gang med å utarbeide reguleringsplan.

Fordi ferjeavløysingsprosjekta har ei spesiell finansieringsordning, kan det vere at vi bør ta kostnaden med å utarbeide reguleringsplan for å redusere uvisse i prosjektkostanden før endelege prioritering og ev. vedtak om bygging vert gjort.

Fylkesrådmannen legg opp til følgjande vidare arbeid med ferjeavløysingsprosjekta:

Ytre Steinsund

Prosjektet vil truleg vere greitt å få godkjent som ferjeavløysingsprosjekt i høve til retningslinene. Det er framleis stor uvisse i høve byggekostnadane, jf. gjeldande kostnadsberekning frå 1993.

Fylkestinget har sagt at «Dersom det trengs særskilde midlar til å utgreie ferjeavløysingsordninga, har fylkesrådmannen fullmakt til å nytte inntil 1,0 mill. kr».

Fylkesrådmannen har i tertialrapport 2/15 tilrådd at desse midlane vert nytta til eit forprosjekt for å få vurdert nye løysingar ut frå dagens krav og få oppdaterte kostnader ut frå nye løysingar. Dette arbeidet bør kunne vere klart løpet av 2016. Det må samtidig avklarast med Solund kommune om det er behov for å utarbeide kommuneldelplan.

Forprosjektet vil gi eit betre grunnlag for å vurdere prosjektet og finansieringsutfordringa.

Fylkesrådmannen meiner fylkestinget bør ta stilling til om vi skal gå vidare med utarbeiding av reguleringsplan når forprosjektet er ferdig.

Atløysambandet

Det pågåande kommunedelplanarbeidet i Askvoll kommune er venta ferdig rundt årsskiftet 2015/2016. Vi vil då få kostnadstal med mindre uvisse enn vi har pr. i dag.

Prosjektet er uvisst som ferjeavløysingsprosjekt i høve til retningslinjene fordi det ikkje vert lagt ned eit samband, men ei ferjestrekning. Regjeringa skal vurdere kostnadsnøklane for ferje i kommuneproposisjon 2017. Fylkesrådmannen vil ta kontakt med Samferdsledepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å avklare korleis Atløysambandet står i høve til ferjeavløysingsordninga. Det er viktig at dette blir vurdert i samband med regjeringa sitt arbeid med nye kostnadsnøklar for ferje.

Fylkesrådmannen meiner fylkestinget bør ta stilling til om vi skal starte arbeidet med reguleringsplan etter at kommuneproposisjonen er lagt fram i mai 2016.

Bru over Ytre Nordfjord

Fylkesrådmannen syner til den pågåande Kystvegutgreiinga og arbeidet med kommunedelplan som vidare arbeid med dette prosjektet.