



Ny rullebane i Bodø – verdsetting av frigjorte areal

Gisle Solvoll
Terje Mathisen

Notat 27. januar 2016

Forord

Dette notatet er skrevet på oppdrag for Bodø kommune. Kontaktperson har vært Daniel Bjarmann Simonsen. Notatet er skrevet av Gisle Solvoll og Terje Andreas Mathisen som begge er førsteamanuenser ved Handelshøgskolen Nord Universitet. Solvoll har vært prosjektleder.

Under skrivingen av notatet har vi fått gode tilbakemeldinger fra Roger Jenssen (seksjonsleder, BK Eiendom Bodø kommune), Petter Christensen (Asplan viak), Artur Holand (Nord-Megler AS), Hege Hafnor (Eie Eiendomsmegling), Lars Arne Ellefsen (Skipnes Eiendomsutvikling AS) og Danial Bjarmann Simonsen (Bodø kommune). Vi vil rette en takk til disse for gode innspill og kommentarer.

Bodø 27. januar 2016.

Innholdsfortegnelse

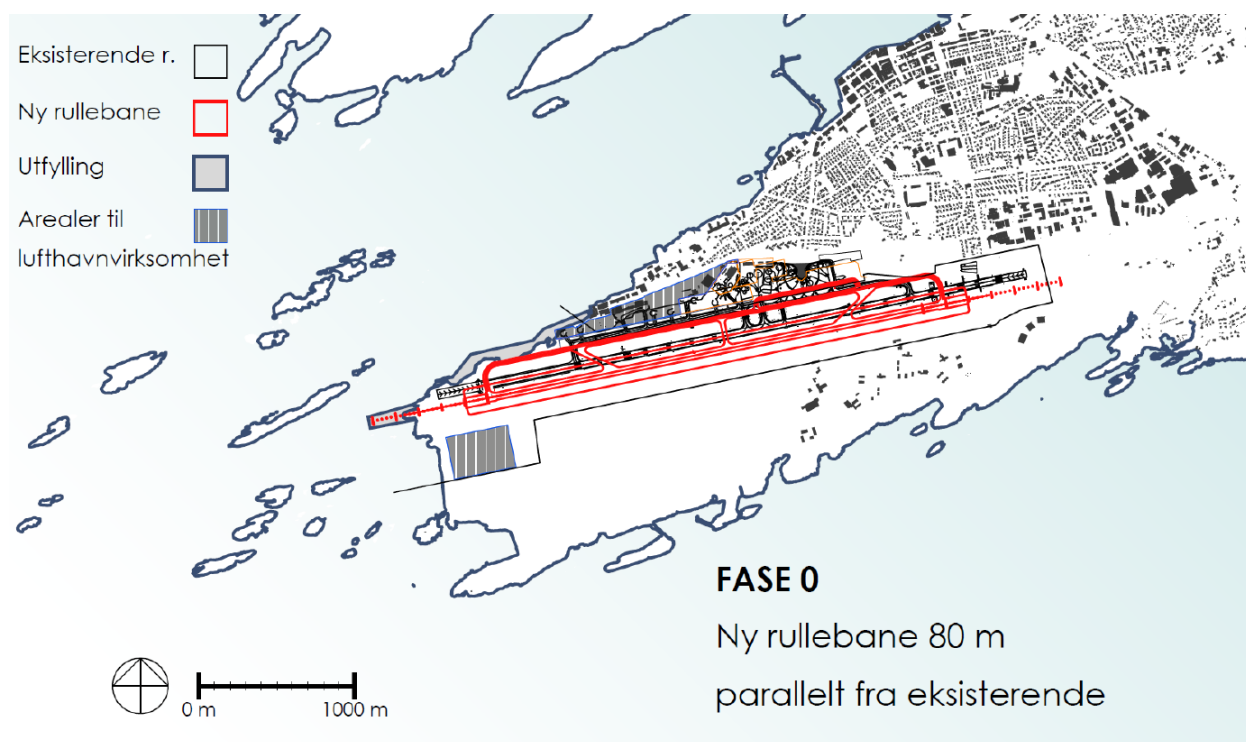
1	Innledning	3
1.1	Bakgrunn og formål.....	3
1.2	Forutsetninger for analysen.....	4
2	Verdivurdering	8
2.1	Sensitivitetsanalyse.....	9
3	Oppsummering og avsluttende kommentarer	10

1 INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN OG FORMÅL

Det må bygges ny rullebane på Bodø lufthavn. Hvor denne rullebanen bygges vil ha stor betydning for utviklingen av Bodø by. To alternativer er aktuelle: Alternativ 0 går ut på å bygge en ny rullebane parallellt med dagens bane ca. 80 meter mot sør, se figur 1-1. Alternativ 1 går ut på å bygge rullebanen 900 meter sør for dagens, jf figur 1-2. Disse alternativene er det redegjort for i Asplan Viak (2015). Det er også gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av prosjektet, der alternativ 1 sammenholdes med alternativ 0, jf. Transportøkonomisk institutt (2016). Når Forsvaret legger ned sin virksomhet ved Bodø flystasjon vil Forsvarets arealer sør for eksisterende flystripe kunne benyttes til sivile formål. Begge «flyttealternativene» medfører at betydelige areal frigjøres, men bruksmulighetene til arealene blir forskjellig. Dette innebærer at verdien av de frigjorte arealene blir ulik ved alternativ 0 og alternativ 1. Derfor må salgsinntektene forventes å bli ulik ved de to alternativene.

I dette notatet vi gjøre økonomiske vurderinger knyttet til verdien av frigjorte arealer på dagens flyplassområde ved alternativ 0 og alternativ 1. Ved alternativ 1 vil også arealer *utenfor* flyplassområdet frigjøres til byutvikling på grunn av bortfall av byggerestriksjoner pga. støy og hinderflateproblematikk ved flyoperasjonene. Dette vil blant annet gi muligheter til økt utnyttelse og dermed verdiøkning for allerede utbygde arealer langs aksene Olav 5s gate. Dette er imidlertid arealer som i dag eies av private grunneiere, og vil derfor ikke gi noen inntekter til Forsvaret (Staten) som eier selve flyplassarealene.



Figur 1-1: Plassering av rullebanen ved alternativ 0. (Kilde: Asplan viak (2015)).



Figur 1-2: Plassering av rullebanen ved alternativ 1. (Kilde: Asplan viak (2015)).

1.2 FORUTSETNINGER FOR ANALYSEN

Vi tar utgangspunkt i at dagens eier av de aktuelle arealene, Forsvaret, skal selge disse til eksempelvis et eiendomsselskap¹. Salget av arealene vil da finne sted etter hvert som behovet til bedrifter som ønsker å etablere næringsvirksomhet eller utbyggere som skal bygge boliger melder seg. I tillegg vil kommunen trenge en del av arealene selv til etablering av kommunal infrastruktur (skoler, barnehager, sykehjem, veier, parker med mer).

I den perioden vi ser på skal Avinor overta driften av flyplassen fra Forsvaret. Dette betyr at arealene til dagens rullebanesystemer enten vil bli solgt til Avinor eller at Forsvaret i en periode fremdeles eier disse og at Avinor betaler en årlig leie for arealene. Dersom alternativ 1 realiseres kan derfor Avinor stå som eier av betydelige arealer som kan selges til et eiendomsselskap. Siden både Avinor og Forsvaret er statlige etater, vil salg av arealer til et eiendomsselskap uansett være statlige inntekter selv om salgsinntektene havner i ulike kasser.

Når det skal gjøres en verddivurdering av et gitt areal er det 3 sentrale avklaringer som må gjøres.

1. Hva er størrelsen på og beliggenheten til arealene?

¹ Bodø kommune har forslått en løsning hvor det opprettes et statlig tomeselskap som tilføres eiendommene mot et gunstig statslån (for eksempel på 2 mrd. kr.) Dette skal da gradvis tilbakebetales over tre til fire tiår i takt med realisering av eiendommene.

2. Hva vil arealene benyttes til?
3. Når vil arealene tas i bruk?

Jo større arealene er desto høyere vil verdien være, men verdien pr m² kan bli noe redusert siden tilbudet på areal øker, eller sagt på en annen måte; knappheten på areal reduseres. Dette kan imidlertid planmyndigheten Bodø kommune påvirke. Sentral beliggenhet i forhold til sentrum vil øke verdien sammenholdt med et mer usentralt areal.

Hva arealene kan brukes til vil også påvirke verdien. Areal regulert til næringsformål vil ha en annen verdi enn areal avsatt til boligformål. Arealverdien av et næringsareal vil også kunne variere alt etter type næringsvirksomhet og om det er byggebegrensninger på arealet, for eksempel høydebegrensning. For boligarealer vil blant annet utnyttelsesgraden være viktig, hvor mange boenheter en kan bygge på et gitt areal. Det siste vil blant annet påvirkes av markedsforhold; hvilke typer boliger vil markedet etterspørre? Dersom eksempelvis markedet ikke etterspør boliger i blokkbebyggelse så er det ikke utnyttelsesgraden som styrer prisen på tomtearealet. Derimot vil det være utbyggers vurdering av hvor mange boliger av den type markedet etterspør det er mulig å bygge på det aktuelle tomtearealet. I det tidsperspektivet vi snakker om er det naturlig nok betydelig usikkerhet knyttet til dette. I et byutviklingsperspektiv vil det nok være naturlig å legge til rette for en variasjon i type bebyggelse.

Til slutt vil tidspunktet for når arealene kan bebygges ha betydning. Verdien av et areal som kan bebygges i 2018 vil være betydelig høyere i dag enn verdien av et areal som først kan bebygges i 2040. Derfor vil det være viktig å regne verdiene om til nåverdier slik at man ikke overvurderer salgsværdien til arealene.

Alt dette, sammen med usikkerheten knyttet til fremtidig befolknings- og næringsutvikling, gjør at denne type beregninger er beheftet med svært stor usikkerhet.

Basert på utredningen til Asplan Viak (2015) og informasjon fra Bodø kommune legges følgende forutsetninger til grunn for arealtilgang, arealbruk og tidspunkt for når arealene vil bli tatt i bruk (som er lik salgstidspunktet).

Tabell 1-1: Areal som frigis ved alternativ 0 og alternativ 1. Tall i dekar.

	<i>Areal næringsformål</i>				<i>Areal boligformål</i>				<i>Sum</i>
	2025-35	2035-45	2045-55	2055-65	2025-35	2035-45	2045-55	2055-65	2025-65
Alt. 0	150	150	150	150	0	0	0	0	600
Alt. 1	150	150	150	150	290	360	350	200	1 800

Som det fremgår av tabell 1-1 frigjøres det henholdsvis 600 dekar og 1 800 dekar i alternativ 0 og 1. 600 dekar vil dekke kommunens forventede behov for næringsareal i perioden. Dette er i henhold til det arealet som er benyttet ved den samfunnsøkonomiske analysen, jf. Transportøkonomisk institutt (2016). Kommunen opererer med tall på 2 600 dekar for alternativ 1. Dersom det er arealreserver på 800 dekar i tillegg til de arealene vi benytter, vil disse komme til anvendelse etter 2065. Vi har ikke hensyntatt verdien av disse i analysen men gjort en grov vurdering av nåverdien til arealene i sensitivitetsanalysen i avsnitt 2.1.

Et svært sentralt spørsmål er hva de frigjorte arealene kan verdsettes til. Når det gjelder næringsareal er det fra eiendomsmeidlerbransjen antydning en verdi på sentrumsnære næringsareal på mellom 1 500 kr og 2 000 kr pr. m² avhengig av infrastrukturen. I Solvoll m.fl. (2010) refereres det til et kommunalt tomtesalg på Rønvikleira i Bodø til 1 350 kr pr. m². Dersom vi tar utgangspunkt i det ovenstående og etablerer en lav, middels og høy verdi kan vi legge til grunn en pris pr. m² på 1 500 kr, 2 000 kr og 2 500 kr. Prisen kommunen kan få for disse arealene vil imidlertid være svært avhengig av hvilken type næringsvirksomhet som etableres. Mer kunnskapsbasert næringsvirksomhet vil nok ha en langt større betalingsvillighet for de aktuelle arealene enn varehandels- og logistikkbedrifter vil ha.

Et interessant spørsmål er om verdien av 600 dekar næringsareal vil være lik i alternativ 0 og 1. Deler av arealene vil ha ulik beliggenhet i de to alternativene noe som kan ha betydning, og i tillegg vil de aktuelle næringsarealene i alternativ 0 ha en byggehøydebegrensning på 10 meter. Ved alternativ 1 frigjøres det for eksempel betydelige næringsareal med tilgang til sjø, noe som kan legge til rette for utvikling av en ny havn og etablering av havnerelatert næringsvirksomhet. Begge disse forhold trekker i retning av at de næringsarealene som frigjøres ved alternativ 1 vil ha større verdi enn de arealene som frigjøres ved alternativ 0. Vi har imidlertid ikke noe grunnlag for å kvantifisere en eventuell merverdi ved alternativ 1, slik at vi i analysen opererer med samme arealverdi for de to alternativene. I sensitivitetsanalysen i avsnitt 2.1 vil vi imidlertid vise hvordan ulik verdsetting av disse arealene i alternativ 0 og 1 vil påvirke nåverdien.²

Når det gjelder salg av sentrumsnære arealer til boligformål vil verdien av disse være svært avhengig av arealutnyttelsen, dvs. hvor mange boenheter en utbygger har tillatelse til å etablere på et gitt areal, og hvilke boligtyper markedet etterspør. Jo flere boenheter som kan etableres, desto høyere verdi.

I Asplan viak (2015) er det forutsatt at det bygges 8-12 boligheter pr. dekar. Dersom hver boenhet er på 80 m² kan utbygger, ifølge Asplan viak, være villig til å betale opp mot 0,5 mill. kr pr. boenhet som kan føres opp på dette arealet. Det gir en maksimal salgpris på mellom 4 000 kr og 6 000 kr pr. m². En slik pris betinger at kommunal infrastruktur (vann, veg og kloakk) er etablert. Utbygging av slik infrastruktur er stipulert til ca. 2 000 kr pr. m². Da vil markedet maksimalt være villig til å betale 2 000 kr – 4 000 kr pr. m² for arealene.

Her kan vi også trekke en analogi til Oslo kommunes salg av Fornebu eiendommen. Ifølge Asplan viak ble den rundt år 2000 solgt samlet for 2 mrd. kr, forutsatt at selger opparbeidet all teknisk infrastruktur, inkludert parker. Eiendommen ble noen år senere videresolgt for 3 mrd. kr. Tomten kunne ifølge kommunedelplanen bebygges med ca. 520 000 m² hovedsakelig boliger, med noe næring (skoler og barnehager ikke medregnet). Det ble altså betalt ca. 5 800 kr pr. m². Ved en forutsetning om et gjennomsnittlig areal pr. bolig på 80 m² ble det betalt 460 000 kr. pr. boenhet. Ved senere reguleringsplaner økte utnyttelsesgraden med 30%, slik at tomtebelastning pr. bolig gikk ned til 345 000 kr. Den virkelige kostnaden ble likevel noe høyere fordi utbygger ble presset til en utbyggingsavtale med delvis betaling for skoler med mer.

² Ved alternativ 1 vil byggehøydebegrensningen på dagens næringsarealer langs Olav 5s gate bli opphevet. Disse arealene er i hovedsak privat eid og en verdistigning på grunn av bortfall av restriksjoner vil da ikke tilfalle Staten (Forsvaret). Dersom dagens eiere av disse arealene kan bygge mer i høyden, kan dette redusere etterspørselen etter nye sentrumsnære næringsarealer noe. Vi tror imidlertid ikke at dette vil ha noen stor betydning for de potensielle salgsvardiene til Forsvarets arealer som vi legger til grunn, jf. tabell 1-2.

Basert på diskusjonen ovenfor har vi i analysen lagt til grunn en forventet salgspris på 3 000 kr pr. dekar med 2 000 kr og 4 000 kr som en lav og høy verdi.

Med utgangspunkt i de ovenstående forutsetningene har vi i beregningene verdsatt arealene (i mill. kr. pr. dekar) til henholdsvis nærings- og boligformål som vist i tabell 1-2.

Tabell 1-2: Antatt verdi på frigjorte areal brukt til henholdsvis nærings- og boligformål. Millioner 2016-kroner pr. dekar.

	<i>Lavt anslag</i>	<i>Middels anslag</i>	<i>Høyt anslag</i>
Næringsformål	1,5	2,0	2,5
Boligformål	2,0	3,0	4,0

Som et middels anslag har vi lagt til grunn en salgsinntekt for Staten (Forsvaret) på 2,0 mill. kr pr. dekar til næringsformål og 3,0 mill. kr til boligformål.

I og med at arealene vil tas gradvis i bruk må vi benytte en rentesats og diskontere fremtidige salgsinntekter til en nåverdi. Vi har valgt å benytte en rentesats på 4% p.a. som er den diskonteringsrenten som anbefales benyttet ved samfunnsøkonomiske analyser. Valg av diskonteringsrente kan opplagt diskuteres når det gjelder den type verdivurdering vi her skal gjøre. Vi vil derfor synliggjøre hvordan nåverdien varierer ved ulik rentesats i en sensitivitetsanalyse.

Som det fremgår av tabell 1-1 opererer vi med 4 tidsperioder; 2025-35, 2035-45, 2045-55 og 2055-65. Vi har forutsatt at salgsverdien til de arealene som tas i bruk i disse periodene skjer midt i perioden. Dvs. at det selges 150 dekar næringsareal i 2030, 2040, 2050 og 2060. Tilsvarende salgsforutsetninger er gjort for arealene som selges til boligformål.

2 VERDIVURDERING

Med utgangspunkt i forutsetningene redegjort for i kapittel 1.2, har i tabell 2-1 satt opp verdiene av de aktuelle arealene fordelt på nærings- og boligareal.

For alternativ 0 blir nåverdien av de arealene som frigjøres og selges til næringsformål 423 mill. kr ved middelalternativet. Alternativ 1 gir samme salgsverdi på næringsarealene siden vi har lagt til grunn samme verdi pr. dekar. Vi har tidligere argumentert for at byggerestriksjoner ved alternativ 1 rimeligvis vil bety at salgsverdien pr. dekar vi være høyere ved alternativ 1 enn ved alternativ 0. For å synliggjøre en verdiforskjell har vi i avsnitt 2.1 beregnet hvordan en høyere arealverdi vil påvirke nåverdien av arealene. I og med at det ved alternativ 1 frigjøres betydelige arealer til boligformål blir verdien av frigjorte arealer langt høyere enn ved alternativ 0. Vi har anslått nåverdien av boligarealene til om lag 1,3 mrd. kr ved middelalternativet. Dette blir da merverdien av de frigjorte arealene ved alternativ 1 sammenholdt med alternativ 0 når vi antar at verdien av næringsarealene er identiske.

La oss se dette i sammenheng med investeringsbeslutningen. Hvis alternativ 1 er 2 mrd. kr dyrere å realisere enn alternativ 0, vil salg av de frigjorte arealene ved de gitte prisforutsetninger og et avkastningskrav på 4%, redusere Statens nettoutlegg fra 2 mrd. kr til ca. 0,7 mrd. kr dersom alternativ 1 velges fremfor alternativ 0 og middelalternativet legges til grunn. Et avkastningskrav på ca. 2,2% gir ved våre forutsetninger en forskjell mellom alternativ 0 og 1 på 2 mrd. kr i middelalternativet.

Tabell 2-1: Nåverdi av frigjorte arealer ved alternativ 0 og 1 ved henholdsvis lav, middels og høy arealverdi. Tall i millioner 2016-kroner.

	<i>Lav</i>	<i>Middels</i>	<i>Høy</i>
<i>Alternativ 0</i>			
Næring	317	423	528
Bolig	0	0	0
Sum	317	423	528
<i>Alternativ 1</i>			
Næring	317	423	528
Bolig	872	1 307	1 743
Sum	1 189	1 730	2 272
Forskjell alternativ 0 og 1	872	1 307	1 743

2.1 SENSITIVITETSANALYSE

La oss se på hvordan endringer i noen av våre forutsetninger påvirker nåverdien i middelalternativet.

Kalkulasjonsrenten. Dersom kalkulasjonsrenten heves til 6%, reduseres nåverdien til henholdsvis 271 mill. kr og 1,1 mrd. kr ved alternativ 0 og 1. Hvis vi senker rentekravet til 2% vil nåverdien ved alternativ 0 og 1 øke til henholdsvis 692 mill. kr og 2,8 mrd. kr.

Verdi av nærings- og boligareal. Av tabell 2-1 ser vi at verdien av næringsarealene reduseres/øker med vel 106 mill. kr ved henholdsvis lav/høy verdivurdering. Tilsvarende tall for boligarealene er ca. 435 mill. kr.

Verdi av fravær av byggebegrensninger på næringsareal. Dersom vi antar at verdien av næringsarealene på grunn av byggerestriksjoner er 20% høyere ved alternativ 1 enn ved alternativ 0, bli nåverdien av næringsarealene ca. 84 mill. kr høyere ved alternativ 1 enn ved alternativ 0 i middelalternativet.

Verdi av arealreserve. I alternativ 1 er det ifølge Bodø kommune en arealreserve på 800 dekar som ikke er verdsatt. Dersom vi antar at denne gir inntekter om 60 år, og at verdien er 2 mill. kr pr. dekar, blir nåverdien 152 mill. kr ved en rente på 4%. Dersom renten settes til henholdsvis 6% og 2% blir nåverdien 49 mill. kr og 488 mill. kr.

3 OPPSUMMERING OG AVSLUTTENDE KOMMENTARER

Vi har i dette notatet foretatt en verdivurdering av de arealene som frigjøres til byutviklingsformål når Forsvaret avvikler sin virksomhet ved flyplassen i Bodø og det bygges en ny rullebane. To alternativer er analysert. Alternativ 0 innebærer å bygge en ny rullebane parallellt med dagens bane ca. 80 meter mot sør. Alternativ 1 går ut på å bygge rullebanen 900 meter sør for dagens.

Ved alternativ 0 frigjøres arealer som er tilstrekkelige til å dekke forventet arealbehov til næringsarealer i minst et 50 årsperspektiv, frem til 2065. Dette arealet er 600 dekar. De resterende arealene sør for dagens rullebane kan på grunn av flystøy ikke benyttes til boligformål. Det betyr at disse arealene, anslagsvis 1 900 dekar, vil bli friluftsområde/rekreasjonsområde som vi i salgsøyemed har verdsett til 0 kr. Området vil imidlertid ha en verdi for Bodøs innbyggere, men for dagens eier av arealene – Forsvaret – er salgsverdien satt til 0 kr.

Ved alternativ 1 vil det i tillegg til næringsareal på 600 dekar frigjøres betydelige areal som kan benyttes til boligformål. I analysen er det lagt til grunn et areal på 1 200 dekar. Inntektene fra salget av disse arealene, som ligger der dagens rullebanesystem er, er betydelige. Forskjellen i verdsettingen av frigjorte arealer ved alternativ 1 og 0 ligger i den potensielle salgsverdien som disse arealene kan gi siden de kan benyttes til boligformål. Ved våre forutsetninger om arealenes markedsverdi og når denne kan realiseres, har vi anslått at alternativ 1 kan gi mellom 0,9 og 1,7 mrd. kr mer i inntekter for Staten (Forsvaret) sammenlignet med alternativ 0. Størrelsen på merinntektene kan opplagt diskuteres, men vi kan i hvert fall med sikkerhet si at alternativ 1 vil gi større salgsinntekter enn alternativ 0 i og med at flystøy vil gjøre at betydelige sentrumsnære areal ikke kan benyttes til verken bolig- eller næringsformål ved alternativ 0. Deler av disse arealene kan imidlertid frigjøres til næringsarealer etter 2065 når det forventes at det kan bli et arealbehov. Selv om arealene må forventes å ha visse byggerestriksjoner vil de representere en salgsinntekt etter analyseperioden.

Dersom kostnadene ved å realisere alternativ 1 er 2 mrd. kr høyere enn alternativ 0, blir et sentralt finansielt spørsmål om salget av frigjorte areal ved alternativ 1 kan forventes å bli 2 mrd. kr eller høyere. Dersom dette med rimelig grad av sikkerhet kan forventes, vil Staten, rent finansielt, komme bedre ut dersom rullebanen flyttes 900 meter mot sør (alternativ 1) enn ved å parallellforskyve banesystemet 80 meter mot sør. I og med at vi skal se minst 50 år frem i tid er usikkerheten betydelig slik at resultatet av et hvert regnestykke må sees i lys av de forutsetninger det bygger på.

Transportøkonomisk institutt (2015) har foretatt en samfunnsøkonomisk analyse av de to alternative plasseringene av rullebanen. I denne analysen fokuseres det ikke på de statsfinansielle virkningene alternativ 0 og 1 vil ha. Dette er riktig når det gjelder nyttesiden i prosjektet i og med at forskjeller i salgsinntekter for de to alternativene i stor grad vil fanges opp av forskjeller i transportkostnader ved å bygge sentrumsnært kontra mer perifert; i dette tilfellet vil behovet for boligareal ved alternativ 0 dekkes av mer fortetting og en utbygging av Vallemarka ca. 10 km fra Bodø sentrum.

De finansielle spørsmål er imidlertid et viktig supplement til den samfunnsøkonomiske analysen, og påvirker lønnsomheten av prosjektet direkte dersom netto investeringskostnad for Staten endres. Vi har ovenfor vist at de statlige utleggene til bygging av ny rullebane i Bodø vil bli påvirket av markedsverdien

og dermed salgsinntektene til de arealene som flytting av Forsvarets virksomhet i Bodø og bygging av ny rullebane vil gi. Dette må det tas hensyn til i den samfunnsøkonomiske analysen. Ved alternativ 1 vil mer av investeringen til ny flyplass bli betalt av markedet (gjennom tomtosalg) slik at nettoutlegget for Staten reduseres. I henhold til retningslinjer fra Finansdepartementet er den samfunnsøkonomiske nytten av reduserte statlige utgifter 20% av utgiftsreduksjonen. Dette omtales som en skattefaktor; en vurdering av effektivitetstapet i økonomien ved skattefinansiering. En statlig skattefinansiert investering på 2 mrd. kr (merkostnadene mellom alternativ 0 og 1) skal da i en samfunnsøkonomisk kalkyle settes til 2,4 mrd. kr. Motsatt vil en reduksjon i en statlig skattefinansiert investering gi en samfunnsøkonomisk gevinst på 20% av reduksjonen. Middelalternativet i tabell 2-1 viser at statens inntekter på grunn av tomtosalg blir 1,3 mrd. kr høyere ved alternativ 1 enn ved alternativ 0. Dette beløpet skal da trekkes fra merkostnadene på 2 mrd. kr ved å velge alternativ 1 i stedet for alternativ 0. Et beløp på 1,3 mrd. kr gir da en samfunnsøkonomisk gevinst (gjennom reduserte skattekostnader) på 260 mill. kr.

Referanser

Asplan Viak (2015). Ny by – Ny flyplass. Alternativer for byutvikling ved bygging av ny flyplass i Bodø. Rapport datert 07.09.2015.

Transportøkonomisk institutt (2016). Samfunnsøkonomiske virkninger av å flytte flyplassen i Bodø. Rapport datert januar 2016.

Svoll, S, Vinogradov, E og Holm, T (2010). Ny rullebane i Bodø. Samfunnsøkonomiske konsekvenser. SIB-rapport nr. 1/2010. Handelshøgskolen i Bodø.