Avdeling for byutvikling
Kommuneplanens arealdel 2027

Stavanger kommune

Øyfast – vurdering båndleggingssone



Sammendrag

I kommuneplanens arealdel ligger en båndleggingssone for Øyfast, som ble lagt inn i forbindelse med kommuneplanens arealdel for Finnøy kommune i 2019. Rettsvirkningen av en slik båndleggingssone er i utgangspunktet fire år fra vedtaksdato, men den kan forlenges i ytterligere fire år en gang. Ved rullering av nye Stavanger kommunes arealplan i 2023 ble båndleggingssonen videreført. Båndleggingssonen kan ikke forlenges mer enn en gang og den vil miste rettsvirkning i 2027.

For å vurdere om det fortsatt vil være behov for å sikre traséen i kommuneplanen, er det nødvendig å vurdere gjennomførbarhet av prosjektet. Norconsult har derfor gjennomført en oppdatert kostnads- og finansieringsanalyse av prosjektet. Den oppdaterte analysen viser at det er betydelige utfordringer knyttet til finansiering av Øyfast. Slik prosjektet nå foreligger, lar det seg ikke nedbetale innenfor en periode på 40 år. For at prosjektet skal kunne finansieres, må det legges til grunn et nivå på enten offentlige tilskudd eller bompenger som ikke vurderes som realistisk. På bakgrunn av dette vurderes prosjektet per i dag som ikke gjennomførbart.

Bakgrunn

Utredning for kommuneplanens arealdel Finnøy i 2019

Båndleggingssonen er lagt for en trasé med utgangspunkt i en utredning utført av Norconsult (rapport datert 31.01.2019). Norconsult har vurdert tekniske løsninger, kostnader og finansiering for prosjektet. Traséen består av en kombinasjon av tunell og bruer for å sikre fastlandsforbindelse til øyene Fogn, Bokn, Byre, Halsnøy, Sjernarøyene, Nord-Hidle og Ombo.

I utredningen er prosjektet kostnadsberegnet til kr. 3.575 mill. 2018-kr. En finansieringsanalyse fant at det var mulig å nedbetale prosjektet over en 40 års periode med følgende forutsetninger:

- Ferjeavløsningsmidler overslagsmessig beregnet til 50 mill. kr årlig
- Ordinære bevilgninger på kr 20 mill. årlig.
- Bompenger fra Finnfast i 5 år, kr 42 mill. årlig.
- Bompenger i Øyfast, i åpningsår kr 155 for lette biler og kr 655 for tunge biler.

Med disse forutsetningene ville anlegget kunne bli nedbetalt etter 36 år. Det var da forutsatt en maks lånerente på 4,5%, selv om Samferdselsdepartementet har pålagt å bruke en beregnet lånerente på 6,5% for bompengeprosjekt. Med en rente på 6,5% vil prosjektet ikke kunne nedbetales uten andre bevilgninger.

Båndleggingssone i påvente av reguleringsplan har tidsbegrenset rettsvirkning

Trasé for Øyfast er i kommuneplanen lagt inn med en hensynssone *båndlagt i påvente av reguleringsplan*. Eiendommer som blir berørt, kan til tross for båndleggingen, vedlikeholdes og oppdateres på ordinær måte. Større tiltak som ikke samsvarer med formålet for båndleggingen, kan ikke tillates innenfor båndleggingssonen.

Rettsvirkningen av båndleggingssonen **faller bort når det er gått fire år**. Båndleggingssonen kan forlenges med opptil fire år, dersom oppfølging ikke er forsinket på grunn av forhold som ikke skyldes kommunen eller det er sterke samfunnsmessige grunner for å opprettholde den midlertidige båndleggingen. **Båndleggingssonen kan kun forlenges én gang med fire nye år.**

Båndleggingssonen for Øyfast ble lagt inn i kommuneplan for Finnøy som ble vedtatt i 7.10.2019. Båndleggingssonen ble videreført i gjeldende kommuneplanens arealdel, som ble vedtatt 19.06.2023. Rettsvirkningen av båndleggingssonen for Øyfast vil dermed falle bort i 2027.

Det aktuelle området kan da ikke legges ut til båndlagt område på nytt. Skal området båndlegges på nytt, må formålet med båndleggingen være et annet enn forrige gang. I tilfeller det er ønskelig å få sikre arealer i påvente av en reguleringsplan når båndleggingssonen faller bort, kan det med hjemmel i plan- og bygningsloven § 13-1 nedlegges midlertidig forbud mot tiltak.

Vedtak og arbeid med Øyfast etter 2019

Stavanger kommune har gjort følgende vedtak i handlings- og økonomiplanen (HØP) angående Øyfast:

- **HØP 2025-2028:** Det settes av 5 mill. kr over to år for å finansiere oppstart av reguleringsarbeidet.
- **HØP 2026-2019:** Arbeidet med en egen kommunedelplan for Øyfast settes på vent, gitt kommunens økonomiske situasjon.

Fylkeskommunen har ansvar for ferjeavløsning og fylkesveinettet, og i utgangspunktet må arbeidet derfor prioriteres av fylkeskommunen. Imidlertid har ikke fylkeskommunen prioritert midler til planarbeid, og har heller ikke avsatt planleggingsmidler i fylkeskommunens handlingsprogram for samferdsel 2026-2033.

Før oppstart av reguleringsarbeidet er det nødvendig å gjøre vurderinger av gjennomførbarhet for et slikt prosjekt. Derfor har administrasjonen bestilt en oppdatert kostnads- og finansieringsanalyse, for å vurdere realismen i prosjektet.

Oppdatert kostnadsanslag og finansieringsanalyse for Øyfast

Norconsult har i 2026 gjennomført en oppdatert kostnads- og finansieringsanalyse av Øyfast (rapport datert 10.03.2026).

Oppdatert kostnadsvurdering

Den oppdaterte kostnadsvurderingen er basert på de foreslåtte tunell- og bruløsninger fra Norconsult sin opprinnelige rapport fra 2019. Priser er blitt oppdatert og tar utgangspunkt i referansepriser fra et nyere undersjøisk tunnelprosjekt åpnet på Færøyene i 2023 og SSBs byggekostnadsindeks.

Den oppdaterte kostnadsvurderingen finner at kostnadene til Øyfast har økt til 5 199 mill. 2026-kr.

Finansieringsanalyse

Norconsult har gjennomført tre ulike alternativer for finansiering. Tabell 1 gir forutsetninger og resultater for alternativene. Siden det ikke lenger er bompengeinnkreving i Finnfast, er det ikke inkludert finansiering med bompenger fra Finnfast.

Følgende forutsetninger er felles for alle tre alternativer:

- Prosjektet delfinansieres med ferjeavløsningsmidler på 70 mill. 2026-kr årlig i inntil 40 år.
- Det legges til grunn bompengefinansiering, men nivået varierer mellom alternativene.
- I tråd med tidligere analyse er det lagt til grunn inntil 40 år med bompengeinnkreving.

Ferjeavløsningsmidlene er indeksjustert etter SSBs ferjeindeks fra rapporten i 2018, og ferjeavløsningsmidlene gis fra åpningsåret. Norconsult påpeker at ifølge *Veileder om regelverk og forvaltning ved bruk av bompenger som finansieringskilde* bør bompengeperioden normalt ikke overstige 15 år, mens det for ferjeavløsningsprosjekter kan vurderes en bompengeperiode på lengre enn 15 år. Det finnes mange eksempler på at slike prosjekter har 20 år innkrevingstid, men det har frem til nå ikke vært åpnet for at prosjekter kan ha 40 års innkrevingsperiode.

Tabell 1: Forutsetninger og resultater for finansieringsalternativene

Alternativ	Forutsetninger	Resultat
Alternativ 1 (Oppdatering av finansierings-alternativ fra 2018)	• Prosjektet delfinansieres med 25,4 mill. 2026-kroner årlig i ordinære midler. Dette tilsvarer samme nivå som 2018-rapporten • Bomsatsen skal være de samme som i analysen fra 2018, men justert etter konsumprisindeksen	Ikke nedbetalt i løpet av 40 år
Alternativ 2 (Nødvendig nivå av ordinære midler)	• Bomsatsen skal være de samme som i analysen fra 2018, men justert etter konsumprisindeksen • Det beregnes hvilket nivå av ordinære midler som eventuelt kreves for å nedbetale prosjektet i løpet av 40 år	Beregningene viser at det vil være nødvendig med et årlig tilskudd på om lag 110 mill. kr i tillegg til ferjeavløsningsmidler for at prosjektet skal kunne nedbetales på 40 år.
Alternativ 3 (Nødvendig nivå på bompenger)	• Det legges til grunn at prosjektet ikke gis tilskudd av ordinære midler • Det skal beregnes nødvendig nivå på bompenger for å sikre nedbetaling i løpet av 40 år	Med ferjeavløsningsmidler, men uten ordinære tilskudd vil det kreve en bomsats på 555 kr for personbiler og 2 345 kr for tyngre kjøretøy.

Det er også gjennomført følsomhetsberegninger av forutsetninger om trafikk gjennom Øyfast og endringer i kostnader. Selv ved 20 % reduserte kostander og økning i trafikk gjennom Øyfast lar prosjektet seg ikke nedbetale i løpet av 40 år for alternativ 1. Med forutsetninger om økt trafikkvekst og reduserte kostnader kreves det fortsatt et høyt nivå av ordinære årlige bevilgninger eller bompenger for å finansiere prosjektet i løpet av 40 år.

	Hovedanalyse	Økte kostnader	Reduserte kostander + høy trafikkvekst
Alternativ 1 (Oppdatering av finansierings-alternativ fra 2019)	Ikke nedbetalt i løpet av 40 år	Ikke nedbetalt i løpet av 40 år	Ikke nedbetalt i løpet av 40 år
Alternativ 2 (Nødvendig nivå av ordinære midler)	Nødvendig med 110 mill. kr i årlige tilskudd	Nødvendig med 155 mill. kr i årlige tilskudd	Nødvendig med 34 mill. kr i årlige tilskudd
Alternativ 3 (Nødvendig nivå på bompenger)	Personbiler: 555 kr Tunge kjøretøy: 2 345 kr	Personbiler: 702 kr Tunge kjøretøy: 2 966 kr	Personbiler: 271 kr Tunge kjøretøy: 1 145 kr

Norconsult påpeker at dersom man endrer på de øvrige forutsetningene, vil det påvirke resultatene av analysen. Flere av forutsetningene har det til felles at de vil påvirke resultatene i negativ retning dersom de endres. Det gjelder f.eks. forutsetningene om at elbiler betaler full takst, at det ikke gis miljørabatt til tyngre kjøretøy og ingen timesregel eller månedstak. Dersom man ønsker å gi miljørabatt eller timesrabatt så vil det med andre ord innebære enten at nedbetalingstiden må forlenges, at nødvendig takstnivå må økes eller at nødvendig årlig tilskudd må øke. Med andre ord er det sannsynlig at de resultatene fra denne finansieringsanalysen heller overvurderer enn undervurderer prosjektets lønnsomhet.

Vurdering

Finansieringsanalysen viser at Øyfast ikke lar seg finansiere uten at det gis enten et høyt tilskudd av ordinære bevilgninger eller høye bomtakster.

Øyfast vil være et fylkesveiprosjekt, og vil derfor måtte finansieres over fylkeskommunens budsjetter. Fylkeskommunen har i desember 2025 vedtatt en ny revisjon av sin samferdselsstrategi for Rogaland. Sentralt i fylkeskommunens samferdselsstrategi er å prioritere vedlikehold og utbedringer foran nyinvesteringer. I dette ligger det også at fylkeskommunens vurderinger av investeringer vil være å se etter prosjekter og tiltak som kan bidra til å redusere drifts- og vedlikeholdsutgifter.

Fylkeskommunen oppgir i sin samferdselsstrategi at de har en årlig investeringsramme for fylkesveier på om lag 580 mill. kr. Per i dag er det ikke avsatt midler til planlegging av Øyfast i fylkeskommunens handlingsprogram for samferdsel 2026-2033. Siden Øyfast-prosjektet krever rundt 110 mill. kr årlig av fylkeskommunens investeringsramme i 40 år, og dette er en høy andel av den årlige investeringsrammen, vurderes det som lite sannsynlig at fylkeskommunen vil prioritere å igangsette planarbeid for Øyfast.

Ønsker fylkeskommunen ikke å finansiere prosjektet, kunne det vært et alternativ å finansiere prosjektet med bompenger og ferjeavløsningsmidler alene. Imidlertid vil bompengekostnadene bli så høye, at dette ikke vurderes som et aktuelt alternativ. Den oppdaterte kostnadsanalysen til Norconsult tar ikke hensyn til avvisningseffekt på trafikk med høye bompengekostander, som kan gjøre det enda mer krevende å finansiere prosjektet med en høy bompengeandel.

Finansieringsanalysen viser at det per i dag ikke finnes en realistisk måte å få finansiert prosjektet. Siden prosjektet ikke er gjennomførbart, bør traséen heller ikke sikres i kommuneplanen, siden dette vil føre til vesentlige ulemper for berørte grunneiere.

Konklusjon

Oppdatert finansieringsanalyse for Øyfast viser at prosjektet ikke lar seg nedbetale innenfor en periode på 40 år. For at prosjektet skal kunne finansieres, må det legges til grunn et nivå på enten offentlige tilskudd eller bompenger som ikke vurderes som realistisk. På grunn av dette vurderes prosjektet per i dag som ikke gjennomførbart.

Båndleggingssonen for Øyfast vil miste rettskraft i 2027 og kan ikke forlenges. Siden prosjektet ikke er gjennomførbart anbefales det heller ikke at traséen bør sikres i kommuneplanen.