Samferdselsdepartementet

Prop. 228 S

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Utgreiing og planlegging av E39 Stord–Os, Ådland–Svegatjørn (Hordfast) i Vestland

Tilråding frå Samferdselsdepartementet 3. september 2021,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Solberg)

# Innleiing og bakgrunn

Samferdselsdepartementet greier i denne proposisjonen ut om planlegginga og foreslår vidare framdrift for prosjektet E39 Stord–Os, Ådland–Svegatjørn (Hordfast) i Stord, Tysnes og Bjørnafjorden kommunar i Vestland.

Det er framleis diskusjonar om alternative konsept for prosjektet. Dette er hemmande for framdrifta i prosjektet. Statens vegvesen og lokale og regionale styresmakter må vere trygg på at vedteken kommunedelplan ligg fast som grunnlag for førebuing av prosjektet. Dette er særleg viktig i eit så omfattande og komplisert prosjekt som Hordfast. Prosjektet er sist omtala i Meld. St. 20 (2020–2021) Nasjonal transportplan 2022–2033, s. 270.

# Prosjektskildring

E39 er den viktigaste transportåra på Vestlandet. Store delar av eksportinntektene i Noreg er frå Vestlandet, også utanom olje og gass. Næringslivet er avhengig av eit funksjonelt transportsystem for også i framtida kunne utnytte dei ressursane som ligg til landsdelen. I dag tek det om lag fire og en halv time å køyre E39 frå Stavanger til Bergen. Ved å bygge ut E39 med ein betre standard og erstatte dei to ferjesambanda på strekninga; Mortavika–Arsvågen (Rogfast) og Sandvikvåg–Halhjem (Hordfast), kan reisetida på strekninga kome ned i mot to timar, jf. figur 2.1.



Oversiktskart E39 Stavanger–Bergen

E39 er ein viktig nasjonal og regional veg, og i tillegg ein viktig lokal veg i dei enkelte kommunane langs kysten. Årsdøgntrafikken (ÅDT) på strekninga mellom Stord og Os varierer i dag frå om lag 4 000 køyretøy på Ådland til om lag 2 700 køyretøy på sambandet mellom Sandvikvåg og Halhjem og om lag 8 000 køyretøy på Moberg i Os. Tungtrafikkdelen varierer med høvesvis 13 pst., 16 pst. og 8 pst. på nemnde tellepunkt. Noverande E39 er ein tofelts veg, som strekningsvis har bra standard med fartsgrense 60–70 km/t forbi Leirvik på Stord og 80 km/t vidare nordover til ferjekaia på Sandvikvåg. Frå ferjekaia på Halhjem og nordover til kryssområdet ved Svegatjørn er fartsgrensa 70 km/t. Det er ingen separat gang- og sykkelveg på strekninga Halhjem–Svegatjørn. På Stord er det gang- og sykkelveg på delar av strekninga. Til saman har sju personar mista livet og 14 personar blitt hardt skadde i ulukker på E39 over Stord/Fitjar og opp til Svegatjørn i perioden frå 2009 til 2019. Det har vore ein nedgang i ulykkestala dei siste åra.

Prosjektet E39 Stord–Os, Ådland–Svegatjørn (Hordfast) går gjennom kommunane Stord, Tysnes og Bjørnafjorden i Vestland fylke. I sør startar prosjektet ved Ådland i Stord kommune og kryssar Langenuen med hengebru frå Jektevik over til Hodnanes i Tysnes kommune. Vegen går vidare nordover på vestsida av Tysnes og kryssar Bjørnafjorden med ei 5,5 km lang flytebru frå Reksteren over til Søre Øyane i Os, Bjørnafjorden kommune. I nord blir prosjektet avslutta mot pågåande prosjekt E39 Svegatjørn–Rådal. Totalt omfattar prosjektet om lag 55 km ny veg, jf. figur 2.2. Prosjektet avløyser riksvegferjesambandet Sandvikvåg–Halhjem, i tillegg til dei to fylkesvegferjesambanda Jektevik–Hodnanes og Våge–Halhjem. Årsdøgntrafikken på dei to siste sambanda er i overkant av 500 køyretøy.



Vedteken KDP for E39 Stord–Os, Ådland–Svegatjørn (Hordfast)

Trafikkprognosen for E39 Stord–Os ligg i intervallet som har krav om motorveg i samsvar med vegnormal N100 Veg- og gateutforming, dvs. at prognose for ÅDT er over 12 000 køyretøy. ÅDT er i 2052 rekna å vere 13 500 køyretøy på brua over Bjørnafjorden, og 13 200 køyretøy på brua over Langenuen. Nye firefeltsvegar blir planlagde for 110 km/t mellom byområde, og dette ligg til grunn for vedteken kommunedelplan og som ein føresetnad i pågåande arbeid med reguleringsplan.

I gjeldande Nasjonal transportplan 2022–2033, Meld. St. 20 (2020–2021), ligg prosjektet inne med eit resterande finansieringsbehov på 37,7 mrd. 2021-kr, fordelt med høvesvis 23,7 mrd. kr statlege midlar og 14,0 mrd. kr i bompengar. Det er sett av 1 mrd. 2021-kr i første periode (2022–2027). I mai 2021 fastsette Samferdselsdepartementet styringsmål for prosjektet til 38,5 mrd. 2021-kr. Kostnadar for reguleringsplan er no medrekna.

Statens vegvesen gjennomførte Anslag hausten 2019 på bakgrunn av vedteken kommunedelplan. I juli 2021 har Statens vegvesen gjennomgått refererte Anslag frå hausten 2019, og sett nærare på og kvalitetssikra at oppførte forutsetningar for anslaga framleis gjeld. I tillegg har ein gått igjennom usikkerheitsfaktorane. Gjennomgangen gir ikkje nye kostnadstal og usikkerheitsfaktorane gjenspeglar framleis prosjektet sitt usikkerheitsbilete. Ny komplett Anslagsprosess vil verte gjennomført etter at reguleringsplanen er ferdig.

Prosjektet er rekna å gi trafikkvekst og positiv samfunnsøkonomisk netto nytte.

Netto nytte for prosjektet er sterkt avhengig av utviklinga innan bruk av nullutsleppsteknologi i transportsektoren. Nasjonal transportplan 2022–2033, Meld. St. 20 (2020–2021) legg til grunn nullutsleppsteknologi på ferjene i referansealternativet for prosjektet. Dette inneber at prosjektet har ein netto nytte på 1,8 mrd. 2021-kr. I rekninga med elektrisk ferjedrift er det ikkje lagt inn kostnader til naudsynt ombygging av ferjekaiane Halhjem og Sandvikvåg og investeringar for å sikre tilgang på nok straum til elektrisk drift. Behovet for eventuell ombygging av dagens ferjekaiar for å auke kapasiteten på desse, er heller ikkje vurdert. Slike kostnader i referansealternativet burde vore inkludert i berekninga av netto nytte. Dersom desse kostnadene inkluderast, vil anslaget for netto nytte av brualternativet auke. Dette tilseier at netto nytte av prosjektet truleg er over 1,8 mrd. kroner.

Utslepp frå vegtrafikken, på grunn av auka veglengde til erstatning for ferje (uavhengig av drivstoff på ferjene), gir ein auke i klimagassutslepp på 8 513 tonn CO2-ekvivalentar i 2026. Dersom ein forutsett vidare bruk av LNG (Liquid Natural Gas) som drivstoff på ferjene i referansealternativet, slik det er i dag, ville det gje prosjektet ein nedgang i utsleppa frå ferjene på 70 312 tonn CO2-ekvivalentar i 2026 netto og ein netto nytte på 13,7 mrd. 2021-kr grunna ein nedgang i utsleppa. Årsaka til den auka nytten samanlikna med alternativet der elferje er alternativet til bru, er dei store reduksjonane av klimagassutslepp i dette alternativet som er ein følje av at ei bru vil erstatte dei årlege utsleppa frå gassferjene.

I det vidare planarbeidet vil det bli arbeida for å redusere klimagassutslepp både på grunn av arealbeslag og av bygging, og klimagassutslepp vil bli lagt fram når planen blir sendt på høyring.

# Gjennomført utgreiings- og planarbeid 2010–2019

## Konseptvalutgreiing (KVU)

Samferdselsdepartementet gav i 2010 Statens vegvesen i oppdrag å utarbeide konseptvalutgreiing (KVU) for E39 Aksdal–Bergen. Mellom Stord og Bergen vart det vurdert tre hovudkonsept for fast samband i tillegg til konseptet med vidare ferjedrift over Bjørnafjorden. Ytre konsept gjekk via Austevoll til Sotra. Midtre konsept gjekk via Tysnes til Søre Øyane i Os, og Indre konsept gjekk via Tysnes og Fusa til Os, jf. figur 3.1.



Hovudkorridorar som vart vurderte i KVU

KVU-en vart overlevert til Samferdselsdepartementet i juni 2011 med følgjande tilråding:

«Som alternativ til dagens ferjestrekning, med eit eventuelt utvida samband, sit vi att med to aktuelle konsept:

* Midtre linje via Tysnes /Reksteren (konsept 4)
* Indre linje via Fusa (konsept 5b)

… Det er knytt stor uvisse både til teknologi og kostnader for til dels grensesprengande bru- og tunnelløysingar. Statens vegvesen meiner vi bør skaffe oss meir kunnskap for å få eit godt nok grunnlag for avgjerder med så store konsekvensar. Prosjektet «Ferjefri E39» har fokus på teknologi og samfunnsmessige verknader. Sommaren 2012 ventar vi resultat frå dette prosjektet, og vi vil då vurdere midtre og indre konsept nærare. Ytre konsept meiner vi det ikkje er grunnlag for å gå vidare med.»

Samfunnsmål for konseptvalutgreiinga er:

Haugalandet og Sunnhordland skal i 2040 vere tidsmessig knytt nærare saman med Midthordland. Stavanger- og Bergensområdet skal i 2040 vere tidsmessig knytt nærare saman.

Effektmåla for ferdig bygd E39 Stord–Os mellom Ådland og Svegatjørn er:

* Redusert reisetid mellom Ådland i Stord og Svegatjørn i Bjørnafjorden kommune frå 1 ½ time til ½ time
* Betre mobilitet mellom dei involverte kommunane ved at ferjesambanda blir erstatta med faste samband
* Ingen møteulukker og lågare ulukkesfrekvens; to-felts vegar blir erstatta med firefelts veg med midtdelar
* Gåande og syklande som i dag tek ferje over Langenuen og Bjørnafjorden kan sykle på bruene

KVU-en vart sendt på lokal høyring. Fylkesmannen i Hordaland og Naturvernforbundet ynskte vidare ferjedrift framfor ferjefri fjordkryssing. Kystverket presiserte krav om seglingshøgde for bruer, medan Forsvaret peika på Bjørnafjorden som Forsvaret sitt unike øvingsområde. Kommunane og interesseorganisasjonane var delte i synet på kva alternativ som var best, der om lag halvparten støtta Statens vegvesen si tilråding om å gå vidare med planlegging av konsept midtre og indre konsept (4 og 5b). Dei andre, som geografisk soknar til ei indre linje, ynskte den indre linja. Bergen kommune gjekk også inn for denne løysinga. Alle kommunar gjekk i mot vidare ferjedrift i ei eller anna form.

KVU-en vart også underlagt ekstern kvalitetssikring KS1 i 2012. Finansdepartementet sine retningslinjer for samfunnsøkonomiske analyser på det tidspunktet tilsa ein analyseperiode på 25 år og ei kalkulasjonsrente på 4,5 pst. Konsulentane for ekstern kvalitetssikring KS1 meinte det var meir riktig å bruke ein analyseperiode på 40 år og kalkulasjonsrente på 2,2 pst. Dei fekk derfor andre tal for nytte enn Statens vegvesen. KS1-konsulenten anbefalte midtre konsept med flytebru ut frå samfunnsnytte og måloppnåing. Konsulenten meinte også at gevinsten var så stor at det burde byggast raskt. Finansdepartementet sine retningslinjer for samfunnsøkonomiske analysar vart endra i 2014.

Statens vegvesen utarbeidde ei tilleggsutgreiing til KVU-en i desember 2012. Der tilrådde Statens vegvesen å gå vidare med planlegging av midtre linje med bru over Bjørnafjorden, mellom Stord og Os. Denne løysinga er 25 km kortare enn den indre linja via Fusa. Den indre linja får ein vesentleg høgare del i tunnel. Den midtre linja gjev høve til framtidige tilknytingar til kommunane Austevoll, Tysnes, Fitjar og Fusa (no del av Bjørnafjorden kommune). Trafikkberekningane synte at det blir større gjennomgangstrafikk med den midtre linja i høve til den indre linja. På brua over Langenuen vart ÅDT i 2040 rekna til å vere om lag 13 000 køyretøy med midtre linje og om lag 9 500 køyretøy med indre linje. Den midtre linja ville, som trafikktala underbygger, ha ein større gevinst i høve til utvida bu- og arbeidsmarknadsområde då ein oppnår ein samanhengande bu- og arbeidsregion frå Stavanger til Bergen. Skilnaden i kostnader var liten. På grunn av vesentleg kortare strekning mellom Stord og Os fekk det midtre alternativet ein høgare nytte og større samfunnsøkonomisk lønsemd. Begge linjene ville ha utfordringar knytt til kulturminne og naturmiljø. For den indre linja ville det vere ei stor utfordring å plassere overskotet av tunnelstein.

På bakgrunn av dessa utgreiingane avgjorde regjeringa i desember 2013 å gå vidare med statleg kommunedelplan for strekninga Stord–Os, midtre linje, med bru over Bjørnafjorden.

## Kommunedelplan (KDP)

Med utgangspunkt i regjeringa si avgjerd, vart det utarbeidd statleg kommunedelplan (KDP) for strekninga frå Ådland på Stord til Svegatjørn i Os, no Bjørnafjorden kommune. Kommunedelplan med konsekvensutgreiing for fire hovudalternativ vart lagt ut til offentleg gjennomsyn i november 2016, jf figur 3.2.



Ulike vegtrasear som vart vurderte i KDP-arbeidet

Kostnadene for brualternativa over Bjørnafjorden var svært høge, og gjennom Meld. St. 33 (2016–2017) Nasjonal transportplan 2018–2029 fekk Statens vegvesen føringar om å redusere kostnadene i prosjektet. Kostnadene for prosjektet, med sideforankra flytebru over Bjørnafjorden, var då tilsvarande 45,7 mrd. 2021-kr og for endeforankre flytebru tilsvarande 49,3 mrd. 2021-kr. På bakgrunn av omfattande grunnundersøkingar av havbotn, berekningar av vind-, bølgje- og straumforhold vart datagrunnlaget for å rekne kostnader for brukonstruksjonen betre. Brufestet i nord vart foreslått flytta frå Kobbavågen til Gulholmane, og den endeforankra bogen på flytebrua vart vridd frå vest til aust. Dette medførte ei planendring og ny utlegging på offentleg gjennomsyn av den nordlege delen av planområdet (Gjøvåg–Svegatjørn) våren 2018. Kostnaden for prosjektet med endeforankra bru over Bjørnafjorden vart redusert frå 43 mrd. 2016-kr (tilsvarande 47,9 mrd. 2021-kr) til 35 mrd. 2016-kr (tilsvarande 39,0 mrd. 2021-kr) frå første til andre utlegging, og Gulhomane var også eit betre alternativ med omsyn til dei ikkje-prissette konsekvensane. Figur 3.3 viser dei vurderte brualternativa over Bjørnafjorden. I Meld. St. 20 (2020–2021) Nasjonal transportplan 2022–2033 gir dette eit resterande finansieringsbehov for prosjektet på 37,7 mrd. 2021-kroner.



Ulike vurderte trasear for bru over Bjørnafjorden

Kommunedelplanen vart vedteken av Kommunal- og moderniseringsdepartementet 5. september 2019, og det vart i vedtaket lagt føringar for det vidare arbeidet med reguleringsplan. Langenuen skal kryssast i sør med bru mellom Jektevik og Hodnanes, dette var i samsvar med lokale- og regionale ynskje.

Hausten 2019 avgjorde Kommunal- og moderniseringsdepartementet at reguleringsplan for strekninga Ådland–Svegatjørn skal utarbeidast som statleg plan i samsvar med plan- og bygningslovas §6.4. Oppstart av planarbeid er varsla, og forslag til planprogram er vedteke lagt ut av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Det er eit omfattande arbeid å lage ein kommunedelplan med konsekvensutgreiing for fleire alternativ. Sunnhordland er eit område rikt på natur- og kulturverdiar. Frå oppdraget var gitt til kommunedelplanen for midtre linje vart godkjend gjekk det nærare seks år. Dersom ein skal gjere tilsvarande planarbeid og optimalisering for ei indre linje om Fusa, må ein rekne med om lag tre – fem år ekstra planleggingstid. Det er lagt ned ressursar i planlegging ut frå regjeringas avgjerd og det er viktig at vidare planarbeid har føreseielege rammer.

I KVU-en var midtre og indre linje vurdert til å ha nokså lik kostnad når ein la same standard til grunn. Enkle vurderingar av kostnaden gjort nå, viser at den vil bli på om lag same nivå, men indre linje kan truleg bli litt dyrare. Brua over Bjørnafjorden er dyr, men den indre linja blir nærare 25 km lengre. Også ei indre linje får store brukonstruksjonar, og i tillegg må ein stor del av strekninga leggast i tunnel. For den indre linja, som vart lagt til side, manglar grunnlagsdata og vurderingar for både konstruksjonar og tunnelar.

Etter at det i 2013 vart avgjort at ein skulle gå vidare med midtre linje, med bru over Bjørnafjorden, er det stilt til råde og nytta vesentlege summar til utvikling av bruløysinga over Bjørnafjorden. Det er sett på ulike konsept for bruløysingar i fleire fasar slik at Statens vegvesen no har konkludert med kva som er riktig teknisk løysing for fjordkryssinga. Vidare er det gjort detaljert kartlegging av grunntilhøve over og under vatn og ein har hatt omfattande måleprogram for å samle kunnskap om bølgjer, straum og vind. Det er og gjort risikovurderingar knytt til skipspåkøyring. Avsetningar til usikkerheit er redusert ettersom tillitvekkande løysingar er vald. Det har vore fokus på mengdereduksjonar undervegs for å få kostnadane ned. Statens vegvesen har og utvikla og vidareført prosjekteringsgrunnlaget for brua gjennom dei ulike fasane, slik at brua blir like robust og stabil som andre bruer, trass i at brua over Bjørnafjorden er monaleg lengre enn vanlege bruer. Kvalitetssikring av arbeidet er utført undervegs gjennom tredjeparts kontrollar og uavhengige analysar.

Sjølv om konstruksjonen er eineståande på fleire måtar, er han no bygd opp av kjente element som marknaden har levert tidlegare, om enn i noko mindre volum. I figur 3.4 er det vist eit prinsippsnitt av brukonstruksjonen, sett frå sør.



Prinsippsnitt, bru over Bjørnafjorden

# Vegen vidare fram mot anleggsstart

Statens vegvesen tek sikte på at forslag til reguleringsplan skal være klart for å leggjast ut på høyring i løpet av første halvår 2022. I arbeidet med reguleringsplan vil Statens vegvesen sjå på veglinjer og løysingar i detalj med sikte på å redusere kostnaden og auke samfunnsnytten. Lengder på bruer og tunnelar blir sentralt i dette optimaliseringsarbeidet. Vidare blir det viktig å avklare tilhøvet til nasjonale verneinteresser og få utgreidd spørsmål kring mogeleg økologisk kompensasjon. Statens vegvesen arbeidar med siktemål om at Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal vedta reguleringsplanen i løpet av første halvår 2023.

Arbeid med kontrakts- og gjennomføringsstrategi for prosjektet er starta opp, men den er enno ikkje endeleg fastlagt. Statens vegvesen meiner at ein truleg vil velje totalentreprisar og nytte prekvalifisering med påfølgjande konkurranseprega dialog som anskaffingsform. Andre kontraktsformer kan likevel bli aktuelle for einskilde kontraktar. Statens vegvesen legg opp til tett dialog med marknaden når det gjeld val av entrepriseform, storleik på kontraktar og spørsmålet om korleis ein best kan legge til rette for og oppnå ei optimal gjennomføring av prosjektet før endeleg kontrakts- og gjennomføringsstrategi vert fastlagd. Statens vegvesen legg opp til at det hausten 2021 blir gjennomført bransjedagar med entreprenørar, rådgjevarar og leverandørar til prosjektet.

Etter at reguleringsplanen er vedteken skal det gjennomførast nytt kostnadsanslag for heile prosjektet. Deretter skal prosjektet underleggjast ekstern kvalitetssikring KS2, som grunnlag for framlegg av proposisjon til Stortinget med forslag til styrings- og kostnadsramme, finansieringsplan og gjennomføringsvedtak. Dersom reguleringsplanen blir vedteken våren 2023, kan KS2 bli gjennomført hausten 2023, og proposisjon til Stortinget kan bli fremja våren 2024.

Våren 2021 har Statens vegvesen gjennomført eit første tidsanslag for bygging av dei ulike elementa i prosjektet. Desse syner at byggetida for begge dei to store bruene i prosjektet (over Bjørnafjorden og Langenuen), samt tunnelen frå Gullholmane til Svegatjørn i Bjørnafjorden kommune truleg vil bli om lag 7 år. Alle dei andre elementa i prosjektet (tunnelar, mindre bruer og veg i dagen) kan byggast innafor desse 7 åra. Dette taler for at anleggsarbeid på begge dei to store bruene, samt den lange tunnelen i Bjørnafjorden kommune bør starte om lag samstundes, dersom heile prosjektet skal gjennomførast på så kort tid som råd er. Med oppstart av anleggsarbeid i 2027, kan prosjektet venteleg opnast i 2034. Ferjestrekningane Sandvikvåg–Halhjem og Våge–Halhjem kan ikkje leggjast ned før heile det nye prosjektet er ferdig bygd.

# Samferdselsdepartementet si vurdering

Samferdselsdepartementet syner til at E39 Stord–Os, Ådland–Svegatjørn (Hordfast) blir det største vegprosjektet som er gjennomført så langt i Noreg og at det vil være viktig at rammer for arbeidet med prosjektet framover er føreseielege.

Samferdselsdepartementet foreslår derfor at E39 Stord–Os, Ådland–Svegatjørn (Hordfast) i Vestland skal planleggast og førebuast for bygging basert på vedteken kommunedelplan for konsept midt.

I gjeldande Nasjonal transportplan 2022–2033, Meld. St. 20 (2020–2021), ligg prosjektet i tråd med vedteken kommunedelplan for konsept midt inne med eit resterande finansieringsbehov på 37,7 mrd. 2021-kr, fordelt med høvesvis 23,7 mrd. kr statlege midlar og 14,0 mrd. kr i bompengar. Det er sett av 1 mrd. 2021-kr i første periode (2022–2027). I mai 2021 fastsette Samferdselsdepartementet styringsmål for prosjektet til 38,5 mrd. 2021-kr. Kostnadar for reguleringsplanarbeidet som pågår, er no medrekna.

Samferdselsdepartementet vil kome tilbake til Stortinget etter at reguleringsplanen for prosjektet er vedteken og prosjektet deretter har vore gjennom ekstern kvalitetssikring KS2, med framlegg av proposisjon med forslag til styrings- og kostnadsramme, finansieringsplan og gjennomføringsvedtak. Dersom reguleringsplanen blir vedteken våren 2023, kan ein proposisjon bli fremja våren 2024. Ein føresetnad for at prosjektet skal kunne gjennomførast etter denne tidsplanen, er at planlegginga kan halde fram basert på vald konsept og vedteken kommuneplan og at det ikkje vert gjort større endringar i prosjektet.

Samferdselsdepartementet

tilrår:

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om utgreiing og planlegging av E39 Stord–Os, Ådland–Svegatjørn (Hordfast) i Vestland.

Vi HARALD, Noregs Konge,

stadfester:

Stortinget blir bede om å gjere vedtak om utgreiing og planlegging av E39 Stord–Os, Ådland–Svegatjørn (Hordfast) i Vestland i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag

til vedtak om utgreiing og planlegging av E39 Stord–Os, Ådland–Svegatjørn (Hordfast) i Vestland

I

Stortinget samtykker i at Samferdselsdepartementet kan:

1. Planlegge og førebu E39 Stord–Os, Ådland–Svegatjørn (Hordfast) i Vestland for bygging basert på vedteken kommunedelplan for konsept midt.