

INITIATIV VEST

En ny modell for å bygge ut Hordfast og andre fjordkryssinger



Visualisering: bro over Langenuen, en av hovedforbindelsene i Hordfast



Innhold

1. Problemstilling	3
2. Omstridte broprosjekter	4
3. Svakhetene med dagens utbyggingsmodell	6
4. Forbilder	6
4.1 Gardermoen: flyplassen som lyktes, banen som ikke gjorde det	7
4.2 Danske Sund & Bælt	9
4.3 Hva de har til felles	11
5. En ny løsning for Hordfast	12
5.1 Hva skal til for å finansiere Hordfast?	14
5.2 Hva må staten bidra med?	15
5.2.1 Modell 1	16
5.2.2 Modell 2	16
5.2.3 Modell 3	17
5.2.4 Premissene	17
5.3 Et samlet mandat, fra planlegging til drift	18
6. Avslutning	19

OM DETTE NOTATET:

Dette notatet legger frem et forslag til et pilotprosjekt for hvordan Norge kan tenke nytt rundt utbyggingen av store fjordkryssinger. Vi tar utgangspunkt i Hordfast, men ambisjonen er at modellen som skisseres her skal kunne brukes som mal for andre fjordkryssinger og fastlandssamband langs kysten.

Notatet er utarbeidet av Kjetil Gillesvik, fagsjef i Initiativ Vest.

1. Problemstilling

Med en kostnad på rundt 54 milliarder kroner er Hordfast et krevende prosjekt å finansiere gjennom årlige bevilgninger over statsbudsjettet. Det har vi allerede sett i praksis; prosjektet er i gjeldende Nasjonal transportplan (NTP) plassert i den nyopprettede utviklingsporteføljen uten utsikt til byggestart før tidligst 2037. Samferdselsminister Jon-Ivar Nygård (Ap) begrunnet valget med at regjeringen ikke hadde plass til de store, dyre «prestisjeprosjektene», og at regjeringen heller ville prioritere ned noen få svært kostbare prosjekter for å frigjøre rom til flere prosjekter over hele landet.

Hordfast kutter reisetiden med en time



Created with Datawrapper

Hordfast vil korte reisetiden mellom Os og Stord med rundt en time.

Den samme skjebnen møtte Møreaksen lenger nord på Vestlandet.

Det er ikke uvanlig at store samferdselsprosjekter sliter med å vinne frem i de politiske prioriteringsdiskusjonene. Det var etter mange tiår med liknende prosesser at Danmark på slutten av 1980-tallet valgte å organisere gigantprosjektet Storebæltsforbindelsen som et eget statlig selskap utenfor statsbudsjettet, finansiert gjennom lån som skulle betjenes av brukerne selv – ikke av skattebetalerne.¹ I Norge gjorde myndighetene et lignende grep da Gardermoprosjektet ble organisert som to aksjeselskaper i 1992. På den måten unngikk man den stykkevisse utbyggingen som ordinære årlige bevilgninger på statsbudsjettet ellers ville gitt.²

I dette notatet presenterer vi en ny utbyggingsstrategi som skal gjøre det lettere for staten å realisere Hordfast, og som på lengre sikt kan være en modell for å realisere andre fjordkryssinger og fastlandssamband.

Vår inspirasjon er de to nevnte eksemplene: det danske statsselskapet Sund & Bælt, som siden oppstart har realisert Storebæltsforbindelsen og Øresundsforbindelsen og nå bygger Femern Bælt-forbindelsen, en 18 km lang senketunnel fra Lolland i Danmark til Puttgarden i Tyskland. Og utbyggingen av hovedflyplassen på Gardermoen, som – i motsetning til utbyggingen av Gardermobanen – ble en stor suksess.

Internasjonalt går denne typen modell gjerne under navnet BOT, «Build, Operate, Transfer», der et selskap bygger og drifter infrastrukturen i en periode, før den til slutt overføres til det offentlige. Den klassiske BOT-modellen er som regel privat: Det er private aktører som bygger, drifter og bærer risikoen. I vår modell er det motsatt. Selskapet er i statlig eie fra første dag, med statsgaranterte lån og statlig kontroll gjennom hele prosessen.

2. Omstridte broprosjekter

Store broprosjekter er ikke bare vanskelige å finansiere. De har også en tendens til å mobilisere stor politisk motstand, noe vi har sett tydelig med både Hordfast og Møreaksen. Protestene spenner vidt: fra feil valg av trasé, til at prosjektene er for kostbare og dermed vil suge opp alle ressurser i regionen. Noen peker også på at de vil ødelegge naturen, mens andre har en nostalgisk tilnærming og er opptatt av de gode kvalitetene med fergene, som tid til å ta en pause og nyte en svele.

Storebæltsforbindelsen, som binder sammen Fyn og Sjælland, er et annet eksempel på det samme mønsteret. Ideen om en fast forbindelse over Storebælt ble første gang lansert i 1855, men det tok 132 år før den ble politisk vedtatt i 1987.³ Også den gangen var det massiv folkelig motstand. Argumentene spente fra frykt for havmiljøet til bekymring for

¹Frandsen, Henrik Mølgaard: «Storebæltsforbindelsen», i Danmarkshistorien | Lex (danmarkshistorien.lex.dk).

²NOU 1999: 28 Gardermoprosjektet -Evalueringsplanlegging og gjennomføring.

³Frandsen, Henrik Mølgaard: «Storebæltsforbindelsen», i Danmarkshistorien | Lex (danmarkshistorien.lex.dk).

arbeidsplassene i fergebyene.⁴ Noen var bekymret for måkenes ve og vel, ettersom de ikke lenger kunne mates av fergepassasjerene. Andre fryktet høyere skatter.



Storebæltsforbindelsen

Landsforeningen Mod Storebæltsbroen ble stiftet i 1982 og vokste til rundt 15 000 medlemmer, med demonstrasjoner, medlemsblader og til og med en symbolsk begravelse for fergejobbene da det første spadesticket ble tatt i 1988.⁵ Miljøorganisasjoner som Danmarks Naturfredningsforening, Greenpeace og NOAH advarte mot det de fryktet ville bli en miljøkatastrofe.

Da Storebæltsforbindelsen åpnet i 1998, forstummet den offentlige kritikken raskt. Trafikken ble en overveldende suksess, langt utover selv de mest optimistiske prognosene, og flere av de tidligere mest markante motstanderne uttalte at «når broen nu er her, så er den jo flot».⁶

Innenfor teknologisosiologien er dette et kjent mønster. Cand.mag. Berit Stage har i en analyse av Storebæltsforbindelsen vist hvordan SCOT-teorien (Social Construction of Technology) og domesticeringsteorien kan forklare hvorfor ny infrastruktur ofte møtes med sterke protester. Det oppleves først som noe vilt, annerledes og ukontrollerbart, for så gradvis å bli en naturlig og selvfølgelig del av hverdagen.⁷

⁴Stage, Berit: «Storebæltsforbindelsen i med- og modvind», VEJHISTORIE nr. 16, efterår 2008, Dansk Vejhistorisk Selskab, s. 3–10

⁵Stage, Berit: «Storebæltsforbindelsen i med- og modvind», VEJHISTORIE nr. 16, efterår 2008, Dansk Vejhistorisk Selskab, s. 3–10 (teknologi-sociologisk forklaring s. 9).

⁶Stage, Berit: «Storebæltsforbindelsen i med- og modvind», VEJHISTORIE nr. 16, efterår 2008, Dansk Vejhistorisk Selskab, s. 3–10 (teknologi-sociologisk forklaring s. 9).

⁷Stage, Berit: «Storebæltsforbindelsen i med- og modvind», VEJHISTORIE nr. 16, efterår 2008, Dansk Vejhistorisk Selskab, s. 3–10 (teknologi-sociologisk forklaring s. 9).

Rent ingeniørmessig var Storebæltsforbindelsen banebrytende. Det besto blant annet av to broer på henholdsvis 6,6 og 6,8 km, og hvor en av dem på det tidspunktet hadde verdens nest lengste hengebro-spenn (1624 meter).

3. Svakheterne med dagens utbyggingsmodell

I Solberg-regjeringens første NTP (2018–2029) ble det foreslått en kraftig økning i rammene til veibygging. I perioden vi er inne i nå, 2024–2029, skulle det i snitt brukes over 13 milliarder 2017-kroner årlig på «store veiprosjekter». Dette er definisjonen som brukes på veiprosjekter over én milliard kroner.

Fasiten viser noe helt annet. I statsbudsjettet for 2026 er det kun satt av 5,2 milliarder kroner til store veiprosjekter. Dette er mindre enn hva Hordfast alene vil trenge av midler i de mest aktive byggeårene. Vi vet også at budsjettene ikke blir romsligere i årene som kommer. Det kan derfor være tid for å tenke nytt. Vårt forslag er derfor å opprette et eget selskap som får ansvaret for å bygge ut Hordfast. Det vil blant annet kunne gi en mer hensiktsmessig utbyggingstakt enn man får gjennom årlige bevilgninger over statsbudsjettet.

Det bør være et selvstendig statlig aksjeselskap med eget styre og administrasjon – ikke en avdeling i et departement eller direktorat – slik at det kan drives mer effektivt enn ordinær statlig forvaltning. Det må ha et reelt og forutsigbart inntektsgrunnlag øremerket selskapet, i form av bompenger fra brukerne, momskompensasjon og en ordning der staten tilbakefører midlene de i fremtiden sparer på nedlagte ferger.

Selskapet bør også få låne direkte av staten til statens egen lave rente, i stedet for å måtte ut i det private kredittmarkedet. Og det bør få en nedbetalingstid på linje med danske Sund & Bælt og den eksisterende fergeavløsningsordningen for fylkene, det vil si 40-45 år og ikke 15 år som er praksis for dagens bompengeprojekter.

Hensikten med dette er å utnytte brukerinntektene fullt ut og slik lette på den statlige belastningen.

4. Forbilder

Norge trenger ikke finne en helt ny finansieringsmodell fra bunnen av. Både i vår egen nære historie og i Danmark finnes det gode eksempler på hvordan store, kostbare infrastrukturprosjekter kan organiseres og finansieres utenfor de ordinære årlige statsbudsjettene. De to eksemplene under, utbyggingen av Gardermoen og den danske Sund & Bælt-modellen, viser både hva som er mulig å få til, og hvilke fallgruver man må styre unna.

4.1 Gardermoen: flyplassen som lyktes, banen som ikke gjorde det

Da Stortinget 8. oktober 1992 vedtok å bygge ny hovedflyplass på Gardermoen, la man samtidig en finansieringsmessig premiss til grunn som skulle bli avgjørende for hele prosjektets organisering: utbyggingen var bedriftsøkonomisk lønnsom og skulle ikke belaste statsbudsjettet direkte, men finansieres gjennom lån som skulle betjenes av selskapenes egne fremtidige inntekter.⁸ Både flyplassen og jernbanetilknytningen ble derfor skilt ut som egne aksjeselskaper – Oslo Hovedflyplass AS (fra 1996 Oslo Lufthavn AS) og NSB Gardermobanen AS (senere Flytoget) – i stedet for å ligge i ordinær statlig forvaltning. Selskapsformen underla dermed prosjektene et privatrettslig regime etter aksjeloven: Det var selskapenes egne styre og generalforsamlinger, ikke statsråden direkte, som formelt sto ansvarlige.



Oslo Lufthavn Gardermoen

Flyplasselskapet ble stiftet med 200 millioner kroner i aksjekapital, i tillegg til om lag 2,9 milliarder kroner i andre aktiva, blant annet cirka 2 milliarder kroner fra salget av Fornebu. I tillegg bidro staten med 1,7 milliarder kroner i ekspropriasjonskostnader.⁹ Resten av finansieringsbehovet ble dekket ved at selskapet lånte direkte av den norske staten, ikke i det private kredittmarkedet. Samferdselsdepartementet begrunnet dette med at private långivere trolig ville kreve enten statsgaranti eller at selskapet selv fikk overdratt myndighet til å fastsette luftfartsavgiftene, noe departementet ikke ville anbefale, og at «finanskostnadene vil bli lavest med lån fra staten». Samme argumentasjon ble brukt for NSB Gardermobanen

⁸NOU 1999: 28, Gardermoprosjektet -Evaluering av planlegging og gjennomføring, kap. 0, s. 15.

⁹ Bredal, Dag: *Oslo lufthavn Gardermoen -porten til Norge*. Oslo: Schibsted, 1998, s. 39.

AS.¹⁰ Ordningen var vanlig for norske statsforetak på denne tiden, før kapitalmarkedene ble mer liberalisert. Staten kunne låne billigere enn selskapene selv, samtidig som man unngikk å gi fra seg kontroll som sikkerhet til private långivere.

Fasiten viser at modellen fungerte omtrent som forutsatt for flyplassen. Investeringen alene holdt seg i hovedsak innenfor den vedtatte rammen på 11,4 milliarder 1992-kroner.¹¹

For Gardermobanen ble bildet et helt annet. Løftet om at billettinntektene alene skulle finansiere investeringen holdt ikke. Ved en profittmaksimerende pris kunne banen bare betjene om lag tre milliarder kroner i gjeld, mens de resterende syv milliarder måtte dekkes av staten. En årsak var kostnadssprekken på Romeriksporten-tunnelen, med forsinkelser, setningsskader på boliger og omfattende vannlekkasjer.¹² Forskjellen mellom flyplassen og banen viser dermed at selskapsformen i seg selv ikke er nok. Den fungerer bare når kostnadene holdes under kontroll og inntektsgrunnlaget er realistisk.

Regjeringen oppnevnte i 1998 en egen evalueringsgruppe, ledet av professor Per Kristen Mydske, for å gjennomgå både planleggingen og gjennomføringen av Gardermoprojektet. Gruppen leverte sin utredning som NOU 1999: 28, og konkluderte med at aksjeselskapsformen ga klare fordeler. Den ga frihet på ansettelse og lønnsvilkår som gjorde det mulig å rekruttere svært kompetent personell, og bidro til en mer effektiv og mindre byråkratisk gjennomføring enn en ordinær statlig etat ville gitt.¹³

Samtidig pekte gruppen på at selskapsformen svekket statsrådets konstitusjonelle mulighet til å gripe inn når noe gikk galt, ettersom det formelt var selskapenes styrer og generalforsamlinger som satt med ansvaret – noe som ble tydelig under Romeriksporten-krisen.¹⁴

Til tross for disse svakhetene konkluderte evalueringsgruppen med at aksjeselskapsformen bør benyttes for store infrastrukturprosjekter der det er hensiktsmessig, nettopp fordi den muliggjør lånefinansiering og sammenhengende utbygging fremfor den stykkevisse finansieringen årlige statsbudsjetter ellers gir. Gruppen anbefalte samtidig en fast ekstern koordineringsenhet og en uavhengig varslingsfunksjon, for å fange opp kriser tidligere enn det som var tilfellet med Romeriksporten.¹⁵

¹⁰St.prp. nr. 90 (1991–92), kap. 8.2, s. 53: «Aktuelle långivere til selskapet kunne være både private finansinstitusjoner og staten. Ved private lån til flyplassen må en anta at det settes som vilkår at det enten blir gitt statsgaranti eller at selskapet får overdratt myndighet til å fastsette luftfartsavgiftene, noe som Samferdselsdepartementet ikke kan anbefale. Dessuten vil finanskostnadene bli lavest med lån fra staten. Samferdselsdepartementet foreslår derfor at staten står som hovedfinansieringskilde ved utbyggingen av flyplassen.» Tilsvarende kap. 8.3, s. 54, om NSB-Gardermobanen: «Departementet anser det mest hensiktsmessig med lånefinansiering fra staten. Dette vil gi lavere finanskostnader enn ved privat opplåning.»

¹¹NOU 1999: 28, kap. 0, tabell 0.1 og s. 11.

¹²NOU 1999: 28, kap. 0, s. 25–26

¹³NOU 1999: 28, kap. 0.2.2.1, s. 15–16.

¹⁴NOU 1999: 28, kap. 0.2.2.1, s. 16–17.

¹⁵NOU 1999: 28, kap. 0.2.2.1, s. 17, og kap. 0, anbefalinger.

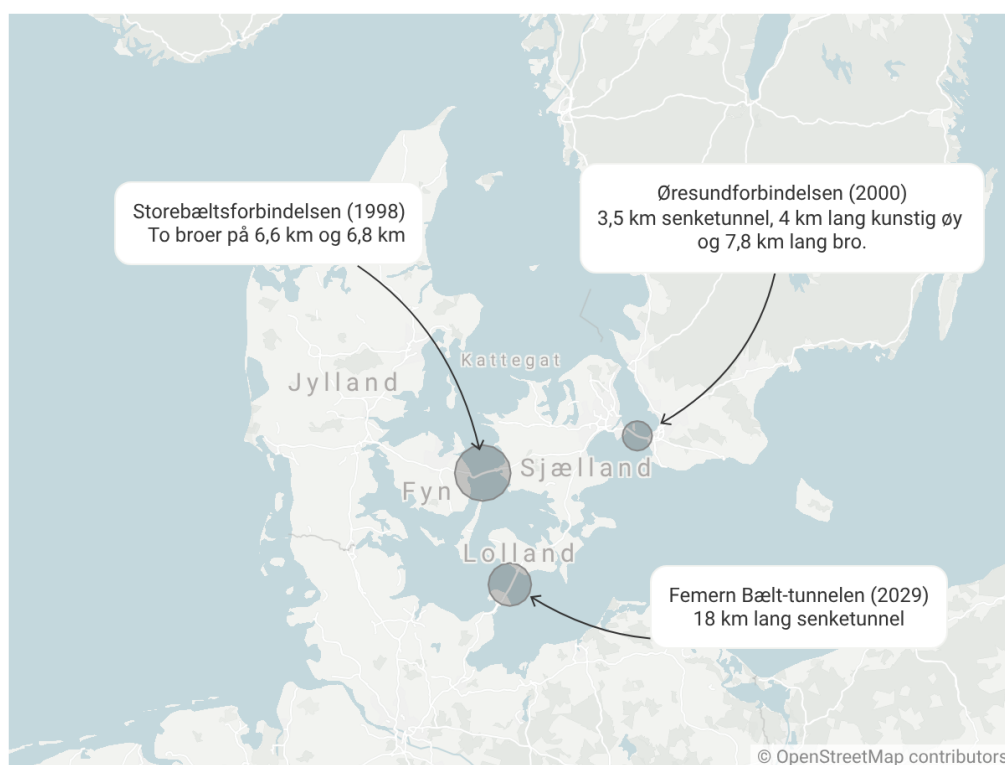
4.2 Danske Sund & Bælt

«Danmark er broernes land. Som danskere er vi velsignet med lange, smukke kyststrækninger og landsdele adskilt af vand. Det gør broerne til en uundværlig del af vores infrastruktur,» skriver Sund & Bælt om sitt samfunnsoppdrag. Selskapet beskriver selv sin oppgave som å «drive og utvikle trafikale livsnerver»: Storebæltsforbindelsen og Øresundsforbindelsen, og snart også Femernforbindelsen.¹⁶

Sund & Bælt ble opprettet fordi et selvstendig statlig aksjeselskap kunne låne i eget navn i penge- og kapitalmarkedene, og dermed holdes utenfor de offentlige budsjettene.

«Det ville ikke have vært mulig å realisere projekterne, hvis de skulle have vært finansiert med midler fra de offentlige budgetter i Danmark [...] Ved statsgarantimodellen er finansieringen basert på, at selskapet optager lån på de finansielle markeder eller hos staten,» skriver Sund & Bælt på sin hjemmeside.

Konstruksjonen tok utgangspunkt i brukerfinansieringsprinsippet – at bilister og togpassasjerer betaler ned forbindelsen, ikke skattebetalerne generelt.



Created with Datawrapper

Sund & Bælts forbindelser: Storebælt (1998), Øresund (2000) og Femern Bælt (ferdig 2029).

Det finansielle grepet er at den danske finansministeren er bemyndiget til å dekke selskapets lånebehov gjennom statslån: staten låner i de internasjonale kapitalmarkedene og videreformidler lånet til selskapet, såkalt «genudlån». Dette gir Sund & Bælt tilnærmet

¹⁶Sund & Bælt: «Om os», sundogbaelt.dk.

samme lave rente som staten selv låner til, mot at selskapet betaler staten en liten provisjon på 0,15 prosent av utestående gjeld.¹⁷

Den norske stat regnes som en av verdens sikreste lånetagere. De utsteder statsobligasjoner med svært lav risiko. For eksempel Statnett og Avinor har veldig gode lånebetingelser på grunn av dette.

Ved utgangen av 2025 hadde Sund & Bælt-konsernet en rentebærende nettogjeld på 72,1 milliarder danske kroner, hvorav 15,7 milliarder kroner er knyttet til Storebæltsforbindelsen alene - med full nedbetaling ventet rundt 2036.¹⁸ Danskene tillater en nedbetalingstid på opp mot 40 år. Det gir et helt annet økonomisk handlingsrom enn den norske modellen, der statlige infrastrukturlån normalt nedbetales over 15 år.

I dag eier Sund & Bælt Holding, foruten Storebæltsforbindelsen, halvparten av Øresundsforbindelsen. Broen sto ferdig i 2000, tre år etter at jernbanen over Storebælt åpnet i 1997 og motorveien i 1998.¹⁹

Broen har hatt enorm effekt på Øresundsregionen. Mens fergen før åpning ble brukt av 3000 biler er det i dag 75.000 personer som bruker broforbindelsen daglig. Effekten av dette sees spesielt tydelig på den svenske siden. Her var det i perioden 2000 til 2020 en økning i sysselsetting og BNP på henholdsvis 17 prosent og 21 prosent.²⁰



¹⁷Finansministeriet: Finanslovforslag, § 40.21.52 «Genudlån til A/S Storebæltsforbindelsen», tekstanmærkning til § 40 «Genudlån mv.».

¹⁸Sund & Bælt: «2025 var et travlt år for Sund & Bælt», sundogbaelt.dk, 2026.

¹⁹Sund og Bælt: «Organisering og ledelse», sundogbaelt.dk.

²⁰Coe, G. (2022, 25. mars). *A Spotlight on the Øresund Bridge, Denmark and Sweden*. City-REDI Blog, University of Birmingham.

Nå bygger Sund & Bælt Femern Bælt-forbindelsen til Tyskland gjennom datterselskapet Femern A/S: en 18 kilometer lang senketunnel for vei og jernbane som etter planen skal stå ferdig rundt 2030, og som vil kutte reisetiden mellom Hamburg og København med en time. Kostnaden er på rundt 100 milliarder norske kroner – uten at prosjektet har belastet det danske statsbudsjettet med en eneste krone.²¹ I forbindelse med utbyggingen er det også etablert en helt ny fabrikk til rundt ti milliarder kroner, som støper tunnelementene og deretter plasserer dem på rekke og rad på havbunnen.²² Da Tyskland underveis i planleggingen trakk seg fra sin del av finansieringsansvaret, valgte danskene å fortsette utbyggingen for egen regning og risiko. Dette er et uttrykk for hvilken handlefrihet en samlet organisasjon med et langsiktig mandat kan ha, selv når de politiske forutsetningene endrer seg underveis.²³

Konsernet har også, sammen med danske myndigheter, gjennomført en forundersøkelse av en fast forbindelse over Kattegat mellom København og Aarhus – tenkt finansiert etter nøyaktig samme brukerbetalingsmodell, og omtalt av Sund & Bælt som et mulig neste prosjekt etter at Femern Bælt står ferdig rundt 2030, men uten at noen byggebeslutning er tatt.²⁴ Det vil redusere reisetiden mellom København og Aarhus fra vel tre timer i dag til rundt en time.

Som Sund & Bælt selv oppsummerer det: «Vi forbinder mennesker og bygger veje ind i fremtiden.»

4.3 Hva de har til felles

Flyplassen på Gardermoen og den danske Sund & Bælt-modellen er bygget over samme grunnoppskrift: begge er selvstendige, lånefinansierte selskaper med et reelt og forutsigbart inntektsgrunnlag – henholdsvis luftfartsavgifter og kommersielle inntekter, og bompenger og billettinntekter – atskilt fra statsbudsjettets årlige bevilgningslogikk.

Gjennom å organisere utbyggingen som aksjeselskaper løste man også opp i noen gordiske knuter som hadde gjort det krevende for politikerne å prioritere prosjektene. I kapittel to fortalte vi om motstanden mot Storebæltforbindelse, som hadde røtter helt tilbake til det forrige århundre.

Det samme var også tilfelle med utbyggingen av hovedflyplassen. Allerede i 1946 foreslo grunnleggeren av Braathen SAFE, Ludvig G. Braathen, Gardermoen som ny hovedflyplass for Østlandet.

I 1970 anbefalte en regjeringsrapport i stedet å plassere flyplassen i Hobøl i Østfold. Prosjektet var imidlertid omstridt, og i 1983 vedtok Stortinget heller å utvide med en større

²¹Egen studiereise til Femern Bælt (Rødbyhavn, Lolland) og Sund & Bælts hovedkontor i København, samt samtale med adm. direktør Mikkel Hemmingsen, Sund & Bælt, juli 2026.

²²Egen studiereise til Femern Bælt og samtale med adm. direktør Mikkel Hemmingsen, Sund & Bælt, juli 2026.

²³Egen studiereise til Femern Bælt og samtale med adm. direktør Mikkel Hemmingsen, Sund & Bælt, juli 2026.

²⁴Egen studiereise og samtale med adm. direktør Mikkel Hemmingsen, Sund & Bælt, juli 2026.

terminal på Fornebu. To år senere var imidlertid trafikken så høy at det ble bestemt å flytte all internasjonal trafikk til Gardermoen.

Det måtte blant annet en handlekraftig vestlending til for å løse floken. I 1990 ble Kjell Opseth samferdselsminister, en jobb han hadde i seks år. Dag Nesnegård, forfatter av boken “Hestehandlaren Kjell Opseth” mener det var en ting som gikk igjen i hans politiske virke.

“Han var ingen ideolog eller folketalar, ingen seminarist, og ikkje så veldig opptatt av prosess. For han var det resultatet på bakken som var viktig.”

Et av monumentene som står igjen etter Opseth, er realiseringen av hovedflyplassen på Østlandet. Det gjorde han ved å bryte med etablert praksis og etablere utbyggingen i to aksjeselskaper. Ved å gjøre prosjektet uavhengig av de årlige statlige bevilgningene på statsbudsjettet, klarte han å fjerne det fra det politiske stridskartet.

Dag Bredal, forfatter av boken “Oslo Lufthavn Gardermoen - Porten til Norge” forklarer dette med at det “ble ansett som nødvendig å gi distriktene en garanti for at utbyggingen ikke skulle ramme andre steder i landet”. I tillegg hadde erfaringene med å bygge ut Oslo S skremt mange. Den prosessen tok 15 år, og et helt år lå arbeidet nede på grunn av manglende bevilgninger.

Selskapsform alene skaper imidlertid ikke en suksess. Mens flyplassutbyggingen gikk som forutsatt, så manglet Gardermobanen et inntektsgrunnlag som kunne bære gjelden. Billettinntektene var aldri i nærheten av å dekke investeringen, og regningen havnet til slutt hos staten likevel.

Det er imidlertid all grunn til å tro at Hordfast vil ha betydelig høyere brukerinntekter enn det Gardermobanen noensinne hadde. Hvordan vi kommer til den konklusjonen, viser vi i neste kapittel.

5. En ny løsning for Hordfast

Hordfast står overfor den samme utfordringen som Norge hadde med hovedflyplassen på Gardermoen, og som Danmark har hatt med å binde sammen Sjælland og Fyn gjennom Storebæltsforbindelsen: prosjektet er så stort at det er krevende å få det finansiert gjennom ordinære bevilgninger på statsbudsjettet.



Visualisering: Røtinga

Løsningen i begge tilfeller ble å opprette et statlig eid selskap med utvidede fullmakter til å realisere prosjektet på egen hånd, finansiert gjennom brukerbetaling. Det er verd å merke seg at dette skjedde i kjølvannet av NOU 1989: 5 «En bedre organisert stat», ledet av daværende finansråd Tormod Hermansen, som la grunnlaget for en bredere fristillingsreform i norsk forvaltning.²⁵ Gjennom 1990- og tidlig 2000-tall ble flere statlige forvaltningsbedrifter omdannet til mer selvstendige statseide selskaper -blant dem Televerket (i dag Telenor), Postverket, NSB og etter hvert også Luftfartsverket, som ble til Avinor i 2003. Begrunnelsen var sammensatt: teknologisk utvikling, internasjonalisering gjennom EØS-avtalen, avmonopolisering og et ønske om større økonomisk og operativ handlefrihet.²⁶

Det var i denne tidsånden, og med reformvillige Kjell Opseth og Gro Harlem Brundtland som henholdsvis samferdselsminister og statsminister, at man valgte å bygge ut den nye hovedflyplassen på Gardermoen på en helt ny måte. I Norge ble det dessverre med dette ene forsøket, til tross for at evalueringsutvalget konkluderte med at utbyggingen av selve flyplassen var en suksess. Skylden må trolig legges på Gardermobanen, der kostnadssprekken gjorde at staten måtte inn med en økonomisk redningspakke. Det skapte mye negativ oppmerksomhet for prosjektet.

I Danmark var Storebæltsforbindelsen bare starten. Der har man siden bygget Øresundsforbindelsen, og nå bygges Femern Bælt-forbindelsen til Tyskland. Det er slående hvilken kraft man kan hente ut av å etablere en organisasjon med et klart oppdrag. Når et prosjekt er ferdig, er viljen der til å ta fatt på det neste. Det neste målet er å krysse Kattegat, en forbindelse som vil kutte reisetiden mellom København og Aarhus med rundt to timer.

²⁵NOU 1989: 5 En bedre organisert stat, utredning fra et utvalg oppnevnt av Forbruker- og administrasjonsdepartementet, ledet av departementsråd Tormod Hermansen.

²⁶NOU 1989: 5 En bedre organisert stat; jf. senere selskapsomdanning av Televerket (Telenor, 1994), Postverket (Posten, 1996), NSB (1996) og Luftfartsverket (Avinor, 2003).

Kontrasten til denne danske gjennomføringskraften er fergefri E39, hvor det til syvende og sist ikke har vært politisk vilje og kraft nok til å realisere satsingen. Det er for å snu denne utviklingen, og skape det lokomotivet som skal til for å realisere flere fjordkryssinger, at vi foreslår å opprette et eget statlig aksjeselskap – med eget styre og administrasjon – som får i oppdrag å bygge Hordfast.

Det nye selskapet bør, på samme måte som Oslo Lufthavn AS var underlagt Luftfartsverket (i dag Avinor), legges under Statens vegvesen. Det er Statens vegvesen som sitter på kunnskapen med å bygge store broer og undersjøiske tunneler i dag.

Lykkes denne modellen, er det naturlig at den videreføres til andre prosjekter på E39. Det står flere gode prosjekter i kø: en bro over Nordfjord vil eksempelvis kutte reisetiden med en time.



Visualisering: Kolskogen og sørover

5.1 Hva skal til for å finansiere Hordfast?

Med dagens system utnyttes ikke potensialet for brukerbetaling som ligger i Hordfast og andre fjordkryssinger. Årsaken til det er at de baserer seg på årlige bevilgninger over statsbudsjettet, 15 års nedbetalingstid og en rente på 5,5 prosent de første ti årene og deretter 6,5 prosent. I tillegg undervurderes trafikkveksten systematisk i norske bompengeprojekter. Det gjelder særlig for fjordkryssingsprosjekter og fastlandssamband.

Dagens løsning fungerer imidlertid godt for de prosjektene som er så heldige å få satt spaden i jorden. Eiksundsambandet på Sunnmøre er et godt eksempel: Mye høyere trafikkvekst og lavere rente enn forutsatt førte til at prosjektet ble nedbetalt på 6,5 år. Det var selvsagt bra for brukerne, men det førte også til at den statlige andelen ble mye høyere enn den strengt tatt trengte å være.

Ved å etablere et eget selskap som lånefinansierer utbyggingen, kan man oppnå en mer hensiktsmessig utbyggingstakt. Her er det avgjørende å komme raskt i gang med

nedbetalingen, slik at gjelden ikke vokser seg for stor - og det krever at veien står ferdig raskt.

Gis selskapet i tillegg mulighet til å øke nedbetalingstiden fra 15 til 40-45 år, slik tilfellet er for danske Sund & Bælt og fylkeskommunale fergeavløsningsprosjekter, øker inntjeningspotensialet radikalt. Bompenger er ikke populære og har en politisk kostnad, men fergeavløsningsprosjekter er noe annet enn andre veiprosjekter. Alternativet her er ikke gratis vei, det er ferge til evig tid. Derfor er betalingsviljen større enn på tradisjonelle veiprosjekter.

Å spare én time reisetid mellom Bergen og Stavanger har i tillegg enorm verdi, og er noe folk vil være villig til å betale for. Alternativet for mange er uansett fly, som er langt dyrere. Ønsker man å holde egne kostnader nede, vil det også gå ekspressbusser på strekningen.

5.2 Hva må staten bidra med?

For at Hordfast skal la seg regne hjem uten store statlige overføringer i byggeperioden, er prosjektet avhengig av å få beholde fergetilskuddet. Netto fire fergestrekninger forsvinner den dagen Hordfast står ferdig. Det inkluderer at man fjerner de to fergene som i dag går fra Austevoll, og erstattet dem med et kortere samband til Gjøvåg på Reksteren.

Tall fra Samferdselsdepartementet og Skyss viser at de årlige utgiftene på de fem fergene i dag er på 970 millioner. I tillegg har vi lagt inn en årlig kostnad på 100 millioner kroner til det nye fergesambandet til og fra Austevoll, som gir en samlet utgift på 870 millioner kroner i året.

Diskonterer man beløpet med en realrente på 2 prosent over 75 år har dette en verdi for staten på 33,7 milliarder kroner.

I tillegg bør ikke selskapet være momspiktig i den perioden de bygger, noe som vil gi en besparelse på rundt ti milliarder kroner.

En forutsetning for å klare å regne hjem Hordfast er at prosjektet får beholde fergetilskuddet og kompensert momsen. Det siste er ikke urimelig da jernbane har momsfratak, mens fylkesvei får kompensert.

Vi skal her vise tre ulike måter det kan gjøres på. I regnestykket baserer vi oss på følgende tall:

- Kostnad: 54 milliarder kroner.
- ÅDT er i åpningsåret satt til 9350 i modell en og to. Vi har her tatt utgangspunkt i tallene i reguleringsplanen og lagt inn en avvisningseffekt på 21 prosent.²⁷ I tillegg har vi lagt inn 1300 ekstra biler fra Austevoll, som samsvarer med ÅDT på Hufthamar-Krokeide og Husavik-Sandvikvåg i 2024. I modell 3 har vi lagt inn en

²⁷ Statens vegvesen, Region vest (2015). *Bompengebidrag til E39 Hordfast -ein estimering av bompengepotensialet*. Kapittel 9.2.7, s. 22.

høyere avvisningseffekt på henholdsvis 36 prosent²⁸, som gir en samlet trafikk på 7830. Også dette tallet inkluderer 1300 ekstra biler fra Austevoll.

- I modell én og to har vi lagt inn en årlig trafikkvekst på 2,0 prosent, mens vi i modell 3 har brukt 1,5 prosent.
- Ingen elbilfordel
- Byggeperiode på 5 år
- Rente på 4,6 prosent.
- Nedbetalingstid på 40 år

Det er verdt å merke seg at trafikkveksten vi har lagt til grunn, er betydelig lavere enn det man har sett for lokale broprosjekter som Sotrabrua, Askøybrua, Nordhordlandsbrua og Osterøybrua. For disse lå den årlige veksten de første femten årene i snitt mellom seks og 15 prosent.²⁹

Tallene vi bruker er også langt lavere enn veksten som har vært på Storebæltsforbindelsen og Øresundsforbindelsen.

Renten på 4,6 prosent tilsvarende dagens norske statsrente. Historisk har renten vært betydelig lavere de siste tiårene.

Utrekningene er gjort gjennom Statens vegvesens eget bomprogram Bomkalk.

5.2.1 MODELL 1

Et låneopptak finansieres gjennom et årlig fergetilskudd på 870 millioner kroner til selskapet den dagen broen åpner. Dette skjer inntil 40 år. I tillegg vil momsutgiftene bli kompensert år for år. Resten vil være finansiert med bompenger.

Med denne modellen vil det kreve en takst på 194 kroner for personbil (før rabatt) for å finansiere prosjektet over 40 år. Dette er 18 kroner høyere enn dagens takst på fergen Halhjem-Sandvikvåg, som tilsvarende en vekst på ti prosent. Dette er en liten pris for å spare en times kjøretid.

Skal man klare å holde bomtakstene på samme nivå som for en fergebillett (personregn), så krever det at staten tilfører selskapet en egenkapital på cirka to milliarder kroner.

²⁸ Statens vegvesen, Region vest (2015). *Bompenggebidrag til E39 Hordfast -ein estimering av bompengepotensialet*. Kapittel 9.2.7, s. 22.

²⁹ Statens vegvesen, Region vest (2015). *Bompenggebidrag til E39 Hordfast -ein estimering av bompengepotensialet*. Kapittel 8.3.1 "Empirisk vekst", s. 15.

5.2.2 MODELL 2

Her overfører staten det nye selskapet en egenkapital på 33,7 milliarder kroner før bygging, tilsvarende verdien av fergetilskuddet. Dette vil naturligvis redusere låneopptaket vesentlig. I tillegg vil man år for år få kompensert momsutgiftene. Med denne modellen vil man trenge en takst på 87 kroner for personbil (før rabatt) for å finansiere prosjektet på 40 år.

Man kan innvende at denne praksisen strider mot statlig budsjettpraksis, men med tanke på den store oljeformuen vi besitter er det en rasjonell måte å gjøre det. Man sparer seg da for store finansutgifter.

5.2.3 MODELL 3

Her har vi regnet med samme bompengetakst som ble forespeilet for Rogfast i 2017, det vil si 390 kroner for en personbil.³⁰ Beløpet er ikke indeksjustert til 2026-kroner.

Fergeavløsningsmidler er ikke bakt inn i dette regnestykket. Kun momskompensasjon.

Med en slik takst vil man være avhengig av at staten tilfører selskapet åtte milliarder kroner i egenkapital for å kunne nedbetale beløpet på 40 år.

Vi har her tatt ned trafikkfallene og trafikkveksten sammenliknet med modell en og to. Utover det står de andre parameterne fast.

Fordelen for Rogfast er at prosjektet blir nedbetalt på 15 år. Dermed så kan man med rette påpeke at en slik løsning som vi foreslår her vil bli svært kostbar for brukerne av Hordfast. Det er imidlertid ikke spesielt kostbart om man sammenlikner med prosjektene til Sund & Bælt. På Øresundbroen varierer prisen på en personbil fra 260 til 740 norske kroner.

5.2.4 PREMISSENE

Det går fint an å problematisere premissene som er brukt i disse regnestykkene. Verken vi eller noen andre sitter på noen fasit om hvordan renten, trafikken og trafikkveksten blir den dagen Hordfast står ferdig. Hensikten med disse regnestykkene er å vise hva slags finansieringspotensial som er mulig for prosjektet hvis man velger å tenke nytt og utfordre dagens system med blant annet 15 års nedbetalingstid.

Tallene vi har brukt for rente og trafikkvekst er mer fordelaktige for prosjektet enn de Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet bruker i sine regnestykker. Historien har imidlertid vist at disse anslagene er altfor forsiktige. Dette gjelder særlig for fjordkryssingsprosjekter, som tradisjonelt har hatt særlig høye trafikkfall.

Forskningsprogrammet Concepts gjennomgang av utvalgte fergeavløsningsprosjekter viser at

³⁰ «Milliardkrangel om Rogfast holdt hemmelig i over fem måneder», *Stavanger Aftenblad*, 24. mai 2017.

trafikkveksten er systematisk høyere enn det som legges til grunn i beslutningsgrunnlaget, noe som igjen fører til at de blir nedbetalt før tiden.³¹

- Atlanterhavstunnelen hadde en vekst i perioden 2010-2018 på 3,9 prosent per år.
- På Eiksundsambandet var veksten så høy at prosjektet var nedbetalt etter bare 6,5 år.
- Hardangerbrua startet med en lavere ÅDT enn forutsatt, men har siden hatt en trafikkvekst på 4,45 prosent hvert år.
- For Ryfast anslo KS2 trafikken i åpningsåret (2021) til 4200. I 2025 var den på cirka 6000.
- På Hålogalandsbrua i Nord-Norge var den gjennomsnittlige trafikkveksten i perioden 2018-2024 på 3,1 prosent. Det ble i stortingsproposisjonen lagt til grunn en vekst på 0,2 prosent.

5.3 Et samlet mandat, fra planlegging til drift

Da Danmark og Tyskland i 2008 inngikk statstraktaten om Femern Bælt-forbindelsen, ble Femern A/S gitt et samlet ansvar for hele prosessen – fra forberedelse og planlegging, via design, prosjektering og godkjenninger, til kontrahering, bygging, finansiering, drift og vedlikehold.

Ansvaret ligger dermed hos én organisasjon gjennom hele prosjektets levetid, i stedet for å vandre mellom ulike etater og forvaltningsnivåer etter hvilken fase prosjektet er i. Dette står i skarp kontrast til den norske modellen, der planlegging (Statens vegvesen/Nye Veier), regulering (kommunene), bevilgninger (Stortinget) og drift gjerne er spredt på flere aktører.

Vi mener det nye Hordfast-selskapet bør få et tilsvarende helhetlig mandat: ett selskap, ett styre og én ledelse med ansvar for hele verdikjeden, fra tidlig planlegging til en ferdig bygget og driftet forbindelse. Det vil gi et klart og samlet eierskap til både fremdrift og kostnadskontroll, på samme måte som i det danske eksempelet.

Prosjektet fergefri E39 viser tydelig svakhetene med dagens modell. Her er det blitt utredet noen svært kostbare hengebroer uten at man i tilstrekkelig grad har stilt seg det helt sentrale spørsmålet: Finnes det økonomi, det vil si politisk vilje, til å finansiere disse broene?

Broene over Sulafjorden, Nordfjorden og Halsafjorden er for eksempel planlagt som hengebroer med minst fire felt for å sikre tilstrekkelig stabilitet. Det har ført til noen enorme kostnader. Siste anslag for Hafast (Sulafjorden) er for eksempel på 84 milliarder kroner.³²

³¹ Welde, M., Tveter, E. & Odeck, J. (2017). *Trafikkprognoser og trafikkutvikling i ferjeavløsningsprosjekter*. NTNU, Concept-programmet / Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

³² Nygård, Jon-Ivar: Svar på skriftlig spørsmål nr. 1437 (2025–2026) fra stortingsrepresentant Ove Trellevik, 9. februar 2026

Ifølge Olav Ellevset, daglig leder i Halsafjordsambandet, kan man ved å bygge en flytebro (inkluderer skråstagbro i ene enden) med to felt fremfor en hengebro med fire felt redusere kostnadene for selve broen fra tolv milliarder 2023-kroner til rundt seks milliarder 2023-kroner. Dette er entreprisekostnader som ikke inkluderer moms.

I regjeringens siste anslag er hele prosjektet kostnadsberegnet til 17 milliarder 2026-kroner.³³

Et selskap med ansvar for hele verdikjeden vil kunne se seg tjent med å velge billigere løsninger enn det som har blitt gjort.

6. Avslutning

Vi har her vist hvordan man ved å tenke nytt kan realisere Hordfast uten å være avhengig av de årlige bevilgningene over statsbudsjettet. Dette krever imidlertid at man våger å utfordre dagens system for hvordan man bygger vei. Vår ambisjon er at et slikt selskap kan bli starten på en liten brobyggingsrevolusjon i Norge.

Lykkes man med Hordfast, kan man fortsette med Nordfjorden, Halsafjorden eller noen andre fastlandssamband i andre landsdeler enn på Vestlandet.

Danskene har allerede vist oss vei. Som vist i kapittel 4.2 omtaler Sund & Bælt seg selv som «broernes land», fordi landet er «velsignet med lange, smukke kyststrækninger og landsdele adskilt af vand» -noe som gjør broer til en uundværlig del av infrastrukturen.³⁴ Det samme bør også være tilfelle for Norge - landet med verdens nest lengste kystlinje.

Alternativet er å fortsette med dagens modell med årlige bevilgninger over statsbudsjettet. Eksempelet på hvordan dette fungerer, pågår rett foran øynene våre i dag.

Møreaksen skal gjøre Molde og Ålesund fergefritt. Også dette prosjektet ble vraket av regjeringen da de la frem forrige NTP. Her har regjeringen nå foreslått fem nye utbyggingsstrategier.³⁵ Målet er å bygge ut mer etappevis for å spare penger.

Fire av fem alternativer innebærer at fergen består. På det billigste av dem nøyer man seg med å flytte dagens fergekai i Molde vest for byen. Da må man bygge en tunnel bak sentrum av byen, et prosjekt til en brøkdel av prisen for hele Møreaksen.

For beboerne i Molde sentrum vil dette selvfølgelig være et stort fremskritt, men hvis målet er å binde sammen og utvikle en av Norges sterkeste eksportregioner, er det en fallitterklæring.

³³ Nygård, Jon-Ivar: Svar på skriftlig spørsmål nr. 1437 (2025–2026) fra stortingsrepresentant Ove Trellevik, 9. februar 2026

³⁴ Sund & Bælt: «Om os», sundogbaelt.dk.

³⁵ Statens vegvesen: «Utredning annen rekkefølge på gjennomføringen av E39 Ålesund-Molde», vegvesen.no, 11. juni 2026.

Det kommer dessuten garantert til å bli dyrere å bygge ut hele prosjektet etappevis enn i en etappe.

Også for Hordfast kan man se for seg lignende forslag. Et alternativ kan være en kortere ferge fra Reksteren til Halhjem, et annet at man velger å beholde dagens ferge mellom Halhjem og Sandvikvåg og nøyer seg med å utbedre veien sørover i etapper.

Uten å forskuttede fremtiden, kan man trygt slå fast at dette ikke vil gi landsdelen den samme effekten som en helhetlig utbygging av Hordfast vil gi.

Vestlandet er Norges viktigste eksport- og verdiskapingsregion, og jo lenger vi lar ferger bremse bo- og arbeidsmarkedet, desto vanskeligere blir det å utvikle landsdelen. Skal Vestlandet fortsette å bære en så stor del av norsk verdiskaping, må det også få infrastrukturen som gjør det mulig.

Det klarer vi ikke uten å tenke nytt.

