



Saksframlegg

Arkivsak-dok. 25/32719-1
Saksbehandler Christine Mikkelsen

Utvalg	Møtedato
Hovedutvalg for samferdsel og mobilitet	25.11.2025
Fylkesutvalget	02.12.2025
Fylkestinget	16.12.2025

Elferger i Arendal

Fylkeskommunedirektørens forslag til vedtak

Arbeidet med å etablere et tilbud med elferger i Arendal mellom sentrum og Vindholmen, Marisberg og Pusnes stanses. Arbeidet kan tas opp igjen dersom det kommer avklaringer rundt ESA-regelverket som åpner for at det kan etableres et helhetlig tilbud der også dagens anløp til Hisøya og Tromøya kan inkluderes.

Vedlegg

Potensialanalyse Båt Arendal

Sammendrag

Arbeidet med å etablere et tilbud med elferger i Arendal mellom sentrum og Vindholmen, Marisberg og Pusnes stanses. Arbeidet kan tas opp igjen dersom det kommer avklaringer rundt ESA-regelverket som åpner for at det kan etableres et helhetlig tilbud der også dagens anløp til Hisøya og Tromøya kan inkluderes.

Arbeidet med å etablere elferger i Arendal har pågått siden 2014. I 2018 ble det inngått en intensjonsavtale mellom Arendal kommune og Aust-Agder fylkeskommune om å dele kostnadene. Det ble senere klart at det vil være i strid med ESA-regelverket å etablere et utslippsfritt fergetilbud til eksisterende anløp på Tromøya og Hisøya, siden det allerede finnes kommersielle aktører på strekningene. Det er lagt ned et betydelig arbeid for å finne en løsning som gjør at etablering av et utslippsfritt fergetilbud blir lovlig i tråd med ESA-regelverket, men dette har ikke lyktes.

I økonomi- og handlingsplanen for 2025-2028 vedtok fylkestinget budsjettmidler til elferger i Arendal. Det ble også bedt om en sak om innføring av elferge mellom Tyholmen, Vindholmen, Marisberg og Pusnes. Fylkestinget ba Agder kollektivtrafikk AS (AKT) undersøke muligheten for ekstern støtte ved å se på innovasjon, grønn omstilling og autonomi, men at fergene på sikt skal gå i ordinær drift.

For å svare ut bestillingen fra fylkestinget utarbeidet AKT en vurdering av potensialet for styrket båttilbud i Arendal. Rapporten konkluderer med at det er et begrenset marked for kollektivpassasjerer på Hisøya og Tromøya. Båttilbudet gir høy nytte for de som bor nærmest anløpsstedene, men båttransport er mest attraktivt der fjorden kan krysses med korte avstander. Dagens anløp på Tromøya og Hisøya vil dermed ha det største potensialet for fergedrift. Å etablere nye anløp langs Tromøysund over en relativt lang avstand vil være lite effektivt og hensiktsmessig. Rapporten viser at kostnadene ved å etablere og drifte elferger gjennom AKT vil være betydelige, selv med mulige eksterne tilskudd.

Med bakgrunn i den fastlåste situasjonen rundt ESA-regelverket, det begrensede potensialet for fergedrift til nye anløp, og de høye kostnadene for innkjøp og drift av elferger, anbefaler fylkeskommunedirektøren at arbeidet med å etablere elferger i Arendal stanses inntil videre.

Saksopplysninger

Historikk

Arbeidet med utslippsfrie ferger i Arendal har en lang historikk. I 2018 ble det inngått en intensjonsavtale mellom Arendal kommune og Aust-Agder fylkeskommune om å dele kostnadene ved etablering av elferger. I etterkant ble det klart at det er i strid med ESA-regelverket (EFTA Surveillance Authority) å etablere et utslippsfritt offentlig fergetilbud til eksisterende anløp, siden det allerede finnes kommersielle aktører på strekningene.

I dialog med ESA har følgende regelverk blitt vurdert for å tillate anskaffelse av elferger:

- Kabotasjeforordningen: Regulerer offentlig kjøp av fergetransporttjenester og tillater kontrakter om tjenester av allmenn økonomisk betydning dersom markedet ikke tilbyr tjenester i samsvar med offentlig interesse. Kabotasjeforordningen kan imidlertid bare benyttes for transport til og fra øyer uten fastlandsforbindelse, hvilket ikke gjelder for Tromøy og Hisøy.

- Kollektivtransportforordningen: ESA har antydnet at denne kan benyttes som grunnlag for støtte til kollektivtransport i indre farvann, men det krever implementering i det enkelte lands lovverk. Dette er ikke tilfellet i Norge.
- Altmark-kriteriene: Disse kriteriene kan mulig benyttes som rettslig grunnlag for statsstøtte. Imidlertid ble Altmark-kriteriene tidlig forkastet som et mulig lovverk, etter en vurdering fra advokatfirmaet Kluge, som påpeker at det er svært usikkert om kriteriene vil kunne brukes.
- Notifisering av støtte: Dette innebærer å formelt melde inn saken til ESA for godkjenning i tilfeller der ingen av de øvrige regelverk kan benyttes. Prosessen vil være langvarig, kreve spesialiserte juridiske ressurser og det er usikkert om godkjenning vil kunne oppnås.

Det ble i 2021 vedtatt å anmode Samferdselsdepartementet om å starte en prosess for å gi kollektivtransportforordningen virkning for sjøtransport. Dette har blitt fulgt opp gjentatte ganger, uten å lykkes.

Per i dag er det dermed ulovlig i henhold til ESA-reglementet å etablere et fergetilbud med offentlige tilskuddsmidler på strekninger der det allerede eksisterer et tilbud.

Kollektivtrafikk på strekningen sentrum-Hisøy og sentrum-Tromøy i dag

AKT kjører pendelruter både til Hisøya og Tromøya som del av det ordinære kollektivtilbudet i arendalsregionen. Det er i tillegg to kommersielle aktører som kjører båt rute henholdsvis fra Hisøy (Kolbjørnsvik) til sentrum og fra Tromøy (Skilsø) til sentrum. Fergene kan også bestilles til flere anløp. Kostnadene til disse anløpsstedene er delvis betalt av private bedrifter.

Fergene som er i drift er gamle, tilfredsstillende ikke krav om nullutslippsløsninger, og tilbudet er ikke universelt utformet. Fergetilbudet er ikke del av det ordinære kollektivtilbudet og passasjerer må løse billett etter egen takst. Det er unntak for barn og unge, der AFK via tilskudd sikrer at ordinært månedskort på buss kan benyttes på fergene. Noen elever har i tillegg valgfri skoleskyss med buss eller ferje.

Nye anløp

Det er planlagt omfattende boligbygging på Vindholmen (fastland), Marisberg (Tromøya) og Pusnes (Tromøya). Utbyggingen på Vindholmen er godt i gang. Området ligger i umiddelbar nærhet til eksisterende kollektivakse for buss og har allerede et godt kollektivtilbud. Utbyggingen på Marisberg er i en tidlig fase. Det er i dag ikke etablert forbindelse til sjøen eller opparbeidet kai. På Pusnes planlegges det en omfattende boligutbygging. Arbeidet er imidlertid ikke startet og framtidige passasjerer herfra vil sannsynligvis kunne benytte eksisterende anløp.

Økonomi

Investeringskostnadene for en utslippsfri ferge er estimert til rundt 30-35 millioner kroner, inkludert moms (2025 estimat), og etablering av ladeinfrastruktur er estimert til mellom 2,5 og 3,5 millioner kroner per anløp (basert på erfaring fra Kristiansand). I tillegg må de eksisterende kaiene oppgraderes for å ivareta nye ferger og universell utforming. Det vil sannsynligvis kunne søkes eksterne tilskudd til rundt 20% av kostnadene, men dette er usikkert da støtteordningene er i stadig endring. Etablering av et utslippsfritt fergetilbud vil i tillegg medføre betydelige årlige driftskostnader.

Dersom det skal etableres nye anløp vil dette medføre økonomiske kostnader for å anlegge nye havner og det vil kreve minst en ekstra båt. Det er da ikke lagt opp til at en trenger reservemateriell. Isforholdene i havnebassenget og Tromøysund har tidligere vært vurdert. En EI-ferge vil trolig være mindre egnet for å kunne kjøre i is.

Sommeren 2025 ble to elferger satt i drift i Kristiansand mellom Høllen og Ny Hellesund og mellom Kongshavn og Randøyane. De årlige kostnadene til fergedriften fordeles 30/70 mellom kommunen og fylkeskommunen. Kommunen har ansvar for kaier og isbryting utenom avtalen. Fylkeskommunens ansvar er primært knyttet til skoleskyss. Kommunen har interesser knyttet til både fastboende, hytter og reiselivsdestinasjoner. Samlede kostnader for driften av to båter i Kristiansand er drøye 15 millioner kroner for 2026, 7 millioner mer enn for den gamle kontrakten. Det er usikkert hvor mye av kostnadsøkningen som skyldes elektrifiseringen og hva som skyldes generell prisvekst og kostnader knyttet til nybygg.

Potensialanalyse båt Arendal

Som svar på fylkestingets bestilling om en sak om etablering av elferge gjennom AKT mellom Tyholmen, Vindholmen, Marisberg og Pusnes, ble det utarbeidet en potensialanalyse. Rapporten viser at det er et begrenset samlet potensial for kollektivtransport på Hisøya og Tromøya. Fergetilbudet gir høy nytte for dem som bor nærmest anløpsstedene, men båttransport er mest attraktivt der fjorden kan krysses med korte avstander. Dagens anløp på Tromøya og Hisøya vil dermed ha det største potensialet for ferge drift. Rapporten viser også at kostnadene ved å etablere og drifte elferger gjennom AKT vil være betydelige, selv med mulige eksterne tilskudd.

Samarbeid Arendal kommune og Agder fylkeskommune

I 2018 ble det underskrevet en intensjonsavtale mellom Agder fylkeskommune og Arendal kommune om kostnadsdeling for investering og drift av elferger i Arendal.

Arendal kommune har i juni 2025 vedtatt at de ønsker at Agder fylkeskommune skal ta ledelsen i arbeidet med å integrere fergetilbudet i den øvrige kollektivtransporten.

Vurderinger

AKT kjører i dag pendelbusser fra sentrum til og fra Hisøya og Tromøya som del av det ordinære kollektivtilbudet. To private aktører drifter båtruter fra sentrum til og fra Hisøya og Tromøya. AKT har gjennomført en potensialanalyse for båttilbudet i Arendal. Analysen konkluderer med at det samlede potensialet for kollektivtrafikk på Hisøy og Tromøy er begrenset. Rapporten viser at ferge er effektivt for rask fjordkryssing, mens buss er mer effektivt langs land. Dagens anløp på Hisøya og Tromøya har korte avstander til sentrum og vurderes dermed til å ha det største potensialet for båttrafikk.

Dagens fergetilbud driftes av kommersielle aktører og tilfredsstiller verken kravene til universell utforming eller nullutslipp, og er ikke inkludert i AKTs ordinære billetter. Et tilbud med elferge gjennom AKT ville sikre at disse kravene ivaretas. Det finnes imidlertid ikke rettslig grunnlag for å etablere et tilbud med elferge til de eksisterende anløpene som er basert på/krever offentlig støtte. Det er lagt ned mye arbeid for å få på plass en godkjenning i henhold til ESA-regelverket, men dette har ikke lyktes. Videre arbeid for å få dette på plass vil kreve store administrative ressurser i Agder fylkeskommune, samt innleie av spesialiserte juridiske ressurser. Fylkeskommunedirektøren anbefaler derfor at dette arbeidet stanses.

Å etablere et nytt fergetilbud i Arendal, utenom de anløpene som i dag drives av private, vil medføre store offentlige kostnader og ha et begrenset potensial for å øke kollektivandelen. Boligutbyggingen, særlig på Tromøya, har ikke kommet ordentlig i gang, og passasjergrunnlaget er dermed begrenset. På Marisberg er det verken etablert forbindelse ned til sjøen eller kai. På Pusnes er ikke utbyggingen startet opp. Ved et eventuelt framtidig behov for nytt anløp er det naturlig at utbygginger bidrar økonomisk. Vindholmen

ligger tett på eksisterende kollektivakse og har allerede et av de beste kollektivtilbudene i Arendal.

Erfaringer fra etablering av elferger i Kristiansand viser betydelige kostnader både til etablering av ladeinfrastruktur og årlig drift. Det anslås at rundt 20 % av investeringskostnadene kan finansieres gjennom støtteordninger, men dette er usikkert på grunn av endringer knyttet til teknologisk utvikling. I Kristiansand er fergene etablert på strekninger der det ikke er andre tilbud, øyene er ikke landfaste. Både Hisøya og Tromøya har landforbindelse og et etablert kollektivtilbud.

Med bakgrunn i dette anbefaler fylkeskommunedirektøren at ressursene prioriteres til de etablerte kollektivaksene med buss, framfor å etablere et nytt kostbart og lite effektivt tilbud med båt. Det anbefales imidlertid at ordningen der unge kan bruke månedskort fra AKT på fergene forsøkes opprettholdt. Avtalen som regulerer dette, går ut i 2026 og det vil komme en sak om et nytt anbud våren 2026.

Regionplan Agder 2030

Regionplan Agder har målsetting om å redusere klimagassutslipp og øke levekår. Etablering av elferger vil kunne bidra til reduserte klimagassutslipp, samtidig som et universelt tilgjengelig fergetilbud ville vært positivt for levekår og sosial bærekraft. Det er imidlertid allerede et tilgjengelig kollektivtilbud i form av buss på strekningen.

Regional plan for mobilitet for Agder 2023 - 2033

Hovedmålet i planen er «sammen gjør vi reisen enkel, trygg og grønn».

Å etablere elferger vil treffe på flere av stegene i planen bla:

- Jobbe for å nå nullvekstmålet i byområder
- Fremme levekår i byer og tettsteder ved hjelp av infrastrukturen
- Redusere klimagassutslipp og gjennomføre miljøtiltak

Barn og unge har allerede tilgang til å benytte eksisterende ferger med ordinært månedskort. Det er også et etablert busstilbud på strekningen.

Økonomiske konsekvenser

Å stanse videre arbeid med å etablere elferger vil gi en innsparing i det vedtatte budsjettet for 2025-2028. Dersom arbeidet med å etablere elferger videreføres, vil det imidlertid medføre betydelige økonomiske kostnader, både knyttet til investering og drift.

Estimater for 2025 tilsier en investeringskostnad på rundt 30-35 millioner kroner (inklusive moms) for en utslippsfri ferge. Det er lite sannsynlig at det offentlige skal eie båtene. Investeringskostnadene vil derfor komme som del av driftskostnadene. Det kan også være andre modeller for finansiering av investeringskostnadene, men kostnadene vil være der. Det vil koste mellom 2,5 og 3,5 millioner kroner å etablere ladeinfrastruktur per anløp (erfaringstall fra Kristiansand). Tilskuddsordninger er i stadig endring, men vil sannsynligvis dekke rundt 20 % av investeringskostnadene. I tillegg må det investeres i eksisterende havner for å tilrettelegge for nye ferger og universell utforming. Dersom nye anløp skal etableres, vil dette ha en høy og usikker kostnad. Fergedrift gjennom AKT vil medføre en betydelig årlig driftskostnad. Driftskostnaden for Kristiansandskontrakten (Høllen-Ny Hellesund og Kongshavn-Randøyane) er på drøye 15 millioner kroner i 2026, som deles 30/70 mellom kommunen og fylkeskommunen.

De eksisterende anløpene på Hisøya og Tromøya er vurdert til å ha størst potensial for fergedrift. Å etablere elferger til disse er imidlertid ikke lovlig i henhold til ESA-regelverket. Dersom arbeidet for å etablere elferger til disse anløpene skal fortsette, vil Agder

fylkeskommune måtte bruke ressurser både internt i organisasjonen og på innleid juridisk bistand for å oppnå godkjenning i henhold til ESA-regelverket. En slik godkjenning antas å ta flere år.

Konklusjon

Fylkeskommunedirektøren anbefaler at arbeidet med å etablere et tilbud med elferger gjennom AKT i Arendal, på strekningen mellom sentrum og Vindholmen, Pusnes og Marisberg, stanses. Potensialet for å øke kollektivandelen til og fra sentrum med ferge til disse stedene er begrenset og vil medføre høye kostnader. Dersom kollektivtilbudet skal forsterkes, vil det være mer kostnadseffektivt å videreutvikle det eksisterende busstilbudet langs land. Det anbefales derfor at busstilbudet videreutvikles, samtidig som fergetilbudet opprettholdes i kommersiell regi. For å sikre fleksibilitet og økonomisk fordel for unge reisende, er det ønskelig å videreføre ordningen med et felles månedskort for ferge og buss for denne gruppa. En ny sak om behovet for nytt anbud, som er nødvendig for å opprettholde denne ordningen, vil komme til behandling våren 2026.

Potensialet for kollektivtrafikk med ferge er størst ved de eksisterende anløpene. Arbeidet med å etablere elferger i Arendal kan gjenopptas dersom det kommer avklaringer rundt ESA-regelverket som åpner for etablering av et helhetlig tilbud som inkluderer dagens anløp til Hisøya og Tromøya.

Kristiansand, 04.11.2025

Tine Sundtoft
Fylkeskommunedirektør

Ola Olsbu
fylkesdirektør