

Arkivsak

26/08333-2

Saksbehandler

Marit Synnes Lindseth

Saksgang

Hovedutvalg for samferdsel

Fylkesutvalget

Fylkestinget

Møtedato

03.06.2026

09.06.2026

16.06.2026

Høring - Kollektivstudie for Østlandet

Innstilling fra fylkesdirektøren

1. Høringsuttalelsen oversendes Jernbanedirektoratet med de begrunnelser og vurderinger som fremkommer i saksutredningen.

Sammendrag

Kollektivstudien for Østlandet vurderer hvordan jernbanen, i samspill med øvrig kollektivtransport, bør utvikles for å møte framtidig transportbehov og bidra til mål om nullvekst i personbiltrafikken, klima og arealutvikling. Studien anbefaler å styrke jernbanens rolle som rygggrad i kollektivsystemet gjennom tydelig arbeidsdeling mellom tog og buss.

Studien anbefaler å gjennomføre planlagte tiltak i NTP 2025-2036 først, deretter realisere ny rikstunnel gjennom Oslo før det gjennomføres større investeringer på de ytre banestrekningene. For å øke kapasiteten gjennom Oslo, vurderes en ny rikstunnel som avgjørende for å sikre et robust og framtidsrettet kollektivsystem fram mot 2050.

For Vestfoldbanen innebærer anbefalingen i praksis at det vedtatte og modnede dobbeltsporprosjektet Stokke–Torp–Sandefjord skyves ut i tid til etter etablering av ny rikstunnel – tidligst rundt 2052. Dette skjer til tross for at Stortinget har prioritert prosjektet i første seksårsperiode i NTP 2025–2036. Vestfold fylkeskommune vurderer dette som svært alvorlig. Anbefalingen er ikke i samsvar med Stortingets vedtak og bygger etter fylkeskommunens vurdering på et utilstrekkelig analysegrunnlag. Særlig undervurderes etterspørselspotensialet og de regionale effektene utenfor Oslo-området.

Analysene viser at bilrestriktive tiltak er nødvendige for å nå nullvekstmålet, men at dette øker presset på togtilbudet. Det er derfor behov for økt kapasitet i jernbanesystemets kjerne.

Bakgrunn og saksgang

Jernbanedirektoratet har på oppdrag fra Samferdselsdepartementet gjennomført Kollektivstudie for Østlandet, en strategisk utredning om jernbanens rolle i kollektivsystemet på Østlandet mot 2050 og videre. Jernbanedirektoratet ønsker innspill til studiens vurderinger og hovedkonklusjon før det videre arbeidet med oppfølging og eventuell videre planlegging. Høringsfristen for å gi innspill er 15. juni.

Hovedutvalg for samferdsel innstiller til fylkesutvalget. Fylkesutvalget innstiller til fylkestinget, som fatter endelig vedtak.

Saksopplysninger

Formålet med kollektivstudien for Østlandet er å belyse hvordan jernbanetilbudet, i samspill med øvrig kollektivtransport, kan utvikles på en helhetlig og samordnet måte. Studien skal svare ut hvordan transportsystemet bedre kan bidra til måloppnåelse innen tilgjengelighet, mobilitet, klima og arealutvikling i et langsiktig perspektiv. Vestfold fylkeskommune har vært informert underveis i arbeidet gjennom deltakelse i referanse- og styringsgruppe.

Kollektivstudien har vurdert hvordan ulike typer virkemidler virker sammen og påvirker etterspørsel. Disse virkemidlene er vurdert: bilrestriksjoner, bussmating og knutepunkt, takst- og billettsystemer, og areal- og knutepunktutvikling.

Studien viser at nullvekstmålet ikke nås uten bilrestriktive tiltak, men at de bilrestriktive tiltakene forsterker presset på kollektivsystemet og særlig på togtilbudet. Uten økt transportkapasitet på jernbanen vil forsinkelser og trengsel øke betydelig. Studien viser også at økt bussmating til store knutepunkt og et mer integrert takstsystem gir en betydelig etterspørselseffekt. Dette bidrar til flere kollektivreiser og økt samfunnsnytte, men forutsetter et togtilbud med tilstrekkelig kapasitet.

I kollektivstudien er tre ulike nivåer av togtilbud vurdert for å møte fremtidens etterspørsel:

1. Sammenlikningsalternativet (SA):

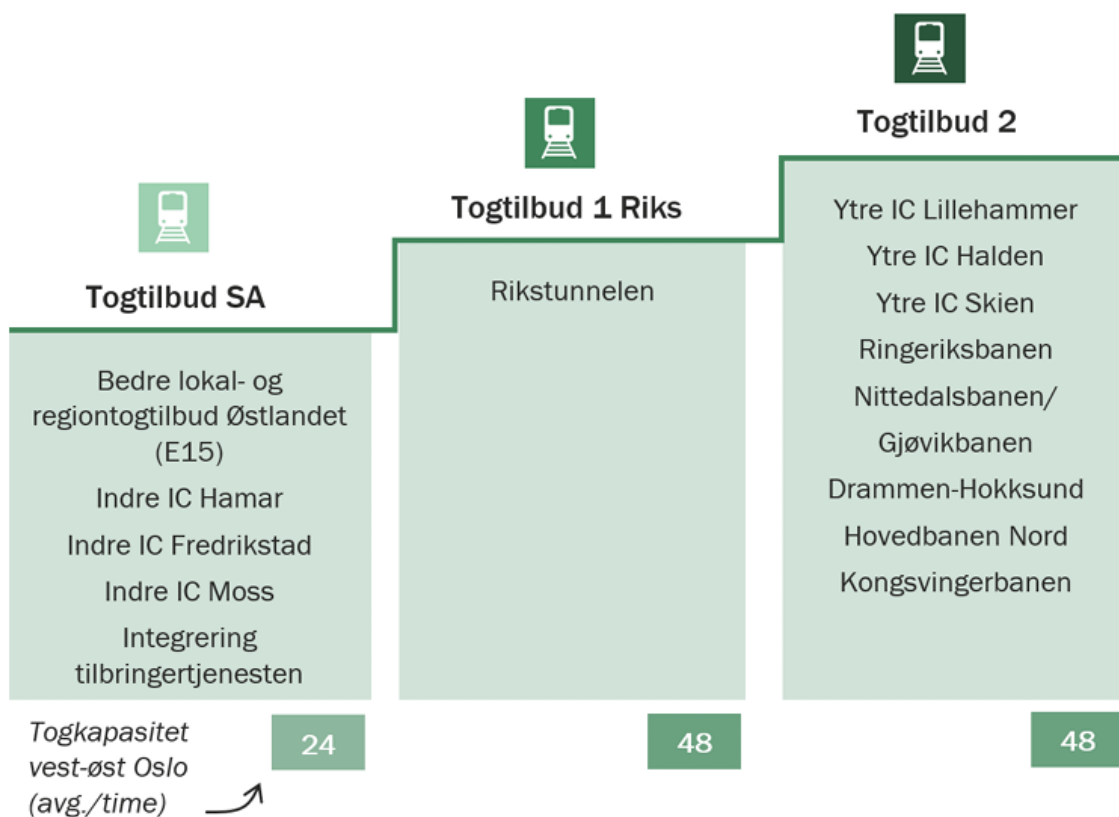
Togtilbud som følger av nullalternativet, kombinert med prosjekter i Nasjonal transportplan (NTP 2025–2036), som er prioritert for oppstart i første seksårsperiode. (Unntaket er Stokke – Torp – Sandefjord som Stortinget vedtok i sin behandling av NTP.)

Sammenlikningsalternativet er utgangspunktet for studien, og som tiltaksalternativene måles opp mot. Dette omfatter blant annet:

- Integrering av tilbringertjenesten
- Bedre togtilbud til Tønsberg
- Bedre togtilbud til Moss
- Bedre togtilbud til Hamar
- Bedre togtilbud til Fredrikstad
- Effektpakke E15 Bedre lokal- og regiontilbud på Østlandet

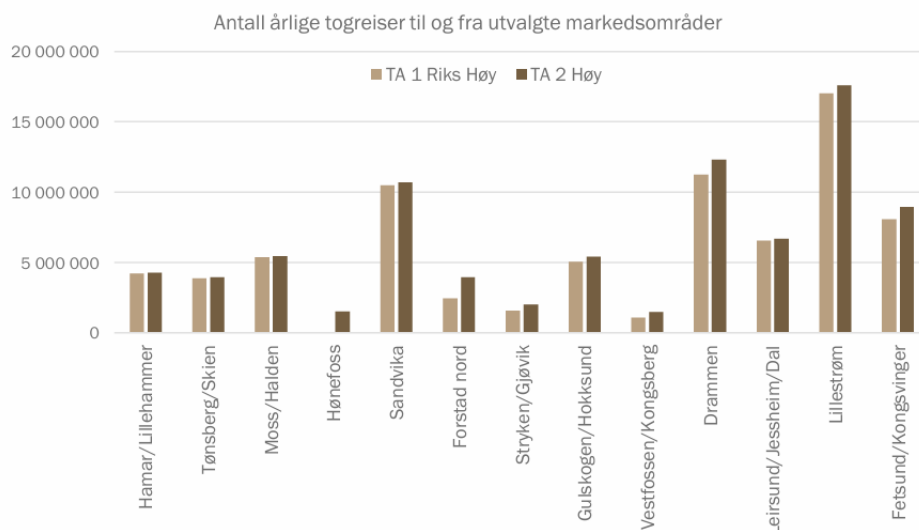
2. Tiltaksalternativ 1 Riks (TA1 Riks) – ny Rikstunnel:
Togtilbudet som kan realiseres dersom det bygges en ny Rikstunnel gjennom Oslo.
3. Tiltaksalternativ 2 (TA2) – korridorvis forbedringer:
Togtilbudet som følger av åtte utviklingskonsepter på hver sin banestrekning som går ut fra Oslo. Konseptene er uavhengige av hverandre og kan gjennomføres enkeltvis. Disse er:
- Ytre Intercity Lillehammer
 - Ytre Intercity Halden
 - Ytre Intercity Skien
 - Ringeriksbanen
 - Nittedalsbanen/Gjøvikbanen
 - Drammen–Hokksund
 - Hovedbanen Nord
 - Kongsvingerbanen

Kollektivstudien viser at lokal- og regiontogtilbudet på Østlandet bør utvikles med et kapasitetsløft i kjernen av jernbanesystemet for å håndtere befolkningsvekst og sikre et transporttilbud samtidig som vi når nullvekstmålet. Først når dette er gjort, er det ifølge Jernbanedirektoratet, rasjonelt å gjøre store investeringer på de ytre banene på Østlandet.



Figur 3-1 – Illustrasjon av tre nivå av togtilbud på Østlandet, og tilhørende nødvendige infrastruktur – og eller organisatoriske tiltak for å oppnå togtilbudet.

Den nasjonale transportmodellen som er brukt for å analysere tiltak på ytre IC (sør for Tønsberg) slår ikke nevneverdig ut i forhold til årlige togreiser for stekningen Tønsberg – Skien. Dette er vist i figuren under.



Figur 44-12. Antall årlige togreiser i Tiltaksalternativ 1 Riks Høy og Tiltaksalternativ 2 Høy, til og fra utvalgte markedsområder som får en endring i togtilbudet som følge av jernbanetiltak i Tiltaksalternativ 2

Kollektivstudien viser at rikstunnelen er avgjørende for å møte fremtidig etterspørselsvekst og samtidig redusere forsinkelser i hele togsystemet. Rikstunnelen er et tiltak med svært høye investeringskostnader, men er beregnet til å gi svært stor nytte for de reisende. Gevinstene består blant annet av kortere reisetid, mindre trengsel og betydelige forbedringer i punktligheten som følge av færre forsinkelser.

For å utvikle jernbanesystemet på Østlandet, anbefaler Jernbanedirektoratet følgende rekkefølge:

1. Ferdigstille tiltak i nullalternativet (nye lokal- og regiontog, gjennomføre ruteplan 2028 og integrering av tilbringertjenesten og forbedre togtilbudet til Tønsberg, Hamar og Moss).
2. Realisere tiltakene som inngår i sammenligningsalternativet: togtilbudet som følger av prosjekter i Nasjonal transportplan 2025–2036 med oppstart i første seksårs-periode (med unntak av Stokke – Torp – Sandefjord).
3. Gjennomføre et kapasitetsløft med rikstunnelen.
4. Videreutvikle togtilbudet på de ytre banene på Østlandet.

Jernbanedirektoratet mener at den anbefalte rekkefølgen er det som gir størst måloppnåelse totalt sett, og legger grunnlaget for et bærekraftig og robust transportsystem som kan møte veksten i etterspørsel mot 2050.

Økonomiske, administrative og juridiske konsekvenser

Kollektivstudien i seg selv har i ingen økonomiske, administrative eller juridiske konsekvenser for fylkeskommunen, men blir et faglig grunnlag inn mot prioriteringer i NTP 2029-2040. Fylkeskommunen bruker betydelige administrative ressurser inn i arbeidet med NTP for å ivareta fylkets interesser.

Konsekvenser for fylkets klimamål og FNs bærekraftsmål

Utvikling av jernbanen og togtilbudet på Østlandet vil bidra positivt til fylkes klimamål og flere av FNs bærekraftsmål.

Konsekvenser for CRPD

Utviklingen av togtilbudet på Østlandet vil være positivt for alle, inkludert mennesker med funksjonsnedsettelse. Nye prosjekter og togmateriell vil være universelt utformet.

Fylkesdirektørens vurdering

Fylkesdirektøren har følgende forslag til høringsuttalelse:

Kollektivstudien for Østlandet er en analyse av hvordan samfunnet skal møte fremtidige utfordringer med økt befolkningsvekst og transportetterspørsel i den mest befolkningstette delen av landet. Toget vil, sammen med den øvrige kollektivtransporten, ha en sentral funksjon i å løse fremtidens transportbehov på en areal-, miljø- og klimavennlig måte.

Vestfold fylkeskommune har vært informert underveis i arbeidet med studien gjennom administrativ deltakelse i referanse- og styringsgruppe. Fylkets viktigste innvending til analysen underveis har vært at dobbeltsporet Stokke – Torp – Sandefjord og to tog i timen til Skien ikke er tatt med i sammenlikningsalternativet for analysen, til tross for Stortingets vedtak om at prosjektet skal prioriteres i første seksårs periode av NTP 2025 - 2036. Når ett av kriteriene for sammenlikningsalternativet er at prosjekter i NTP skal være med, stiller vi oss uforstående til at Stokke- Torp – Sandefjord som eneste av de vedtatte prosjektene er utelatt. Dette er alvorlig, siden det har fått konsekvenser for Jernbanedirektoratets prioritering av prosjektet i den videre utvikling av jernbanen på Østlandet. Jernbanedirektoratet anbefaler at Stokke – Torp – Sandefjord først skal prioriteres etter at en ny rikstunnel er på plass, på lik linje med øvrige prosjekter i ytre Intercity-området. Det vil si tidligst etter 2052.

Stokke – Torp – Sandefjord har kommet langt i planleggingen, og prosjektet er modent for videre detaljplanlegging og gjennomføring. Det grundige arbeidet med grunnboringer og optimalisering av traseen bidrar blant annet til økt pålitelighet i kostnadsoverslag. Prosjektet er derfor å anse som langt mer modent enn øvrige prosjekter i Ytre IC. Dobbeltsporet, med ny stasjon knyttet til terminalen på Torp Sandefjord lufthavn, er beregnet til å koste 15 milliarder kroner. Prosjektene på Vestfoldbanen har til nå vært bygget innenfor budsjett.

En utvidelse av togtilbudet med to tog i timen mellom Tønsberg og Skien kan gjennomføres uten ytterligere belastning på Oslo-tunnelen, da det her handler om forlengelse av ett av de

allerede planlagte togsettene mellom Tønsberg og Oslo. Det er derfor ingen grunn til å vente på at rikstunnelen er realisert før dobbeltsporet Stokke – Torp – Sandefjord etableres.

Den utdaterte jernbanen med enkeltspor mellom Tønsberg og Skien innebærer stor risiko for uønskede hendelser som medfører betydelige forsinkelser på Vestfoldbanen. Dette er forsinkelser som forplanter seg til resten av jernbanesystemet inn mot Oslo. Det er behov for en større oppgradering av banen uavhengig av nytt dobbeltspor.

Fylkeskommunen registrerer at kollektivstudien har valgt å beregne kostnaden for videre utvikling av dobbeltspor på Vestfoldbanen for hele strekningen Tønsberg-Skien, ikke bare delstrekningen Stokke-Torp-Sandefjord. Dette er gjort til tross for at det er dobbeltspor på denne delstrekningen som utløser effektpakken med to tog i timen mellom Tønsberg og Skien. Når hele strekningen Tønsberg-Skien legges til grunn, inkluderes kostnader som går langt utover det vedtatte prosjektet Stokke-Torp-Sandefjord. Det gjør at den samfunnsøkonomiske nytten fremstår vesentlig svakere enn om beregningen tok utgangspunkt i det prosjektet Stortinget har vedtatt i NTP. Fylkeskommunen mener derfor at tiltaket fremstår som svakere samfunnsøkonomisk enn det reelt sett er. Analysen bør på denne bakgrunn, brytes ned på relevante delstrekninger, slik at kostnader og nytte vurderes mer presist

Flere av analysene i studien gir et systematisk for svakt bilde av etterspørselspotensialet i ytre IC-korridorene, særlig for Vestfoldbyene. Byene i Vestfold utgjør sammen med Grenland et samlet bo- og arbeidsmarked på 300.000 mennesker. Fylkeskommunen stiller seg derfor undrende til at dobbeltsporprosjektet som åpner for to tog i timen mellom Tønsberg og Skien ikke gir større utslag på reiseetterspørselen. Etter fylkeskommunens vurdering kan dette i stor grad skyldes metodiske valg i analysen:

- Etterspørselen er i hovedsak modellert med tyngdepunkt i reiser innen, samt til og fra Oslo og Akershus. Analysene fanger derfor ikke opp noen nytte for trafikanter med start og målpunkt utenfor dette området.
- Effektene av regioninterne reiser og arbeidsmarkedsintegrasjon utenfor Oslo og Akershus er ikke omfattet av analysene.
- Det etterlyses derfor supplerende beregninger med RTM innenfor området Grenland til Tønsberg for å inkludere effekten av tiltaket på jernbanen mellom Tønsberg og Skien innen denne regionen.

Fylkeskommunen vil peke på at kollektivstudien i begrenset grad synliggjør ringvirkninger av investeringer i ytre IC-korridorer. Studien omtaler riktignok areal- og knutepunktutvikling, utvikling av arbeidsmarked og hensynet til beredskap. Det er en svakhet at flere viktige virkninger for samfunnet ikke er inkludert i de samfunnsøkonomiske analysene.

Torp Sandefjord lufthavn vil med en sterkere integrering med jernbanen bli et fullverdig, regionalt knutepunkt, noe som vil være av stor betydning for tilgjengelighet og regional utvikling i et bredt omland. Ny stasjon knyttet til terminalen på Torp vil kunne øke kollektivandelen til flyplassen betydelig. Kun 10% av de reisende til flyplassen kommer med tog i dag, mot 70% til Oslo lufthavn. Dette representerer et betydelig uforløst potensial. Effekten av

et forbedret togtilbud, kombinert med knutepunktutvikling og bedre tilbringertjenester, fremstår som undervurdert i analysene.

Et attraktivt togtilbud vil kunne bidra betydelig til utviklingen av regionen som ett bo- og arbeidsmarked. Et kapasitetssterkt jernbanetilbud som sikrer robusthet og redundans, vil bidra til økt beredskap og motstandsdyktighet i møte de geopolitiske utfordringene vi står overfor. Dette er forhold som er av betydning for Vestfoldbanens rolle, og som tilsier at nytten av tiltak på ytre IC er høyere enn det analysene viser.

Fylkeskommunen ser et potensiale for gods på Vestfoldbanen, og å kunne overføre mer gods fra vei til bane. En mer kapasitetssterk og robust bane vil danne et viktig grunnlag for dette. Kollektivstudien omhandler i hovedsak persontransport, men peker selv på at utredningen har viktige berøringspunkter med godsstrategien, og at endelige anbefalinger må ses i sammenheng. I Notat 18A, som er ett av grunnlagene for kollektivstudien, presiseres det at analysene av ytre IC bare omfatter virkninger for personreiser, selv om investeringstiltakene også kan gi nytte for fjerntog og godstrafikk. Fylkeskommunen vil derfor understreke at Vestfoldbanens rolle må vurderes i sammenheng med Larvik havn, Grenland havn og Brevikterminalen. Det samme gjelder utviklingen av en multimodal korridor mot Danmark og kontinentet (Jyllandskorridoren). Dette vil bli utdype nærmere i fylkeskommunens høringsuttalelse til godsstrategien.

For å nå nullvekstmålet i byene i fylket, er jernbanen som ryggraden i kollektivsystemet vesentlig. Den regionale kollektivtrafikken er allerede innrettet for å mate til toget, noe som bygger opp om togmarkedet. Det foregår også en aktiv knutepunktutvikling rundt stasjonene som vil legge til rette for flere reisende med toget. I Vestfold foregår det et målrettet arbeid i flere byområder for å styrke miljøvennlige reiser. Bypakke Tønsberg-regionen etableres med bommer fra sommeren 2026, og inkluderer tiltak som legger bedre til rette for gange, sykkel og kollektivtransport. Det samme gjør bypakkene i Sandefjord og Larvik som er bypakker uten bompenger. Alle byene jobber med parkeringsstrategier som bygger opp om målene i bypakkene. Dette samsvarer med kollektivstudiens egne forutsetninger om betydningen av bilrestriktive tiltak, bussmating og knutepunktutvikling. Dette samspillet er i begrenset grad reflektert i modellberegningene for ytre IC, og bidrar til at etterspørselspotensialet undervurderes.

Oppsummering:

Det er kritikkverdig at dobbelsporprosjektet Stokke – Torp – Sandefjord ikke er tatt med i sammenlikningsalternativet til tross for Stortingets vedtak om at dette prosjektet skal prioriteres i første 6 årsperiode av NTP 2025 – 2036.

Analysene gir etter fylkeskommunens vurdering et for konservativt bilde av nytten av investeringer på ytre deler av Vestfoldbanen. Effektene av regioninterne reiser og arbeidsmarkedsintegrasjon utenfor Oslo og Akershus er ikke omfattet av analysene. Det er derfor behov for supplerende beregninger for å inkludere effekten av tiltaket på jernbanen mellom Tønsberg og Skien innen denne regionen. Det anbefales derfor supplerende analyser med en mer finmasket oppdeling av strekningene og bedre modellering av regionale effekter.

Av hensyn til utviklingen i Vestfold og Grenland som region, kan ikke utbyggingen av dobbeltspor Stokke – Torp – Sandefjord vente til etter at rikstunnelen er realisert i 2052. Jernbanen utgjør ryggraden i kollektivsystemet i fylket, og vil være viktig for regional utvikling og mulighet for å nå nullvekstmålet i byområdene.

Togtilbudet på Vestfoldbanen kan utvides med to tog i timen mellom Tønsberg og Skien uten at dette medfører økning i antall tog gjennom Oslotunnelen. Det er derfor ingen grunn til å utsette prosjektet i påvente av rikstunnelen.

Konklusjon/anbefaling

Fylkesdirektøren anbefaler at høringsuttalelsen, slik det går frem av fylkesdirektørens vurderinger i denne saken, oversendes Jernbanedirektoratet.

Vedlegg:

Kollektivstudie for Østlandet