

Nasjonal transportplan 2025-2036

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 dep.
0030 Oslo

Saksbehandler: Wenche Kirkeby

Vår ref.:

Dato: 1. juni 2023

Nasjonal transportplan 2025-2036 – oppfølging av leveransen på utredningsoppdraget

Vi viser til brev fra Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet av 27. februar om oppfølging av leveransen på utredningsoppdraget. Nedenfor er svar på de tverretatlige spørsmålene. Vi viser i tillegg til svar fra den enkelte virksomhet.

Fremskrivninger av transportbehov – alternative baner, inkludert reduserte arbeidsreiser ved økt bruk av hjemmekontor (punkt 8)

Spørsmål:

Det er i hovedrapporten beskrevet hvordan effekten på transportetterspørselen som følge av økt bruk av hjemmekontor etter pandemien kan bli, spesielt knyttet til kapasitetsbehovet i rushtid. Grunnlaget for vurderingen er utdypet i underlagsrapport (TØI rapport 1939/2023). I forlengelsen av dette ber vi virksomhetene gi en vurdering av i hvilken grad reisemønsteret må endre seg for dette skal påvirke behovet for infrastruktur i byområdene.

Svar:

Vi viser til vedlagt dokument som svarer ut dette spørsmålet.

Det utløsende behovet for en tilbudsendring varierer mellom ulike prosjekter. Transportvirksomhetene tolker dette oppdraget til å gjelde infrastrukturprosjekter der transportkapasitet er det utløsende behovet. Selv innenfor denne avgrensningen finnes det mange, og ulike, prosjekter som vurderes realisert i de forskjellige byområdene. Prosjektene varierer både med hensyn til art og om de finansieres statlig, regionalt eller lokalt/med bompenger. Vi anser det derfor ikke som hensiktsmessig å gå i detalj på enkeltprosjekter i denne besvarelsen. Videre har vi vurdert at Kystverkets prosjekter i liten grad påvirker reisemønsteret for persontrafikk i de større byene. De er derfor ikke relevant å se til når man vurderer om bruken av hjemmekontor har betydning for infrastrukturinvesteringer, og dermed ikke inkludert i besvarelsen.

I denne besvarelsen har vi derfor tolket «endring i reisemønster» som endring i omfang og tidspunkt for reiser samt valg av reisemiddel. Det er vanskelig å gi et kvantifiserbart mål på endret reisemønster. Reisemønsteret er sammensatt av volumet av antall reiser, hvor reisene foregår, med hvilket transportmiddel de foregår, og når de foregår. En kunne tenke seg å benytte antallet kilometer personer reiser i et område som en indikasjon på endring i reisemønster. I denne sammenheng er dette imidlertid en uheldig tilnærming, da reisemønsteret i teorien kan endre seg ved at reiser som tidligere ble foretatt

inn til byområder nå gjennomføres utenfor, men med lenger avstand. I et slikt tilfelle vil antallet personkilometer øke, mens behovet for infrastruktur i byområdene vil reduseres.

Besvarelsen baserer seg på observerte data fra 2019 og frem til dagens situasjon, samt kvalitative vurderinger, basert på undersøkelser, om forventet utvikling fremover. Besvarelsen fokuserer på endringer i reiseadferd, som følge av økt bruk av hjemmekontor og økt bruk av digitale verktøy. Vi forutsetter med andre ord at andre trender i samfunnet og utvikling i transportsektoren, samsvarer med tidligere beregnede utviklingsbaner.

Som beskrevet i innledningen vil det utløsende behovet variere mellom infrastrukturprosjekter. For å kunne si noe om endringen i 'nødvendighet' og samfunnsnytte av et prosjekt, eller optimalt tidspunkt for realisering, er man nødt til å studere det spesifikke prosjekt. Er behovet for prosjektet av en slik art at det var stor kapasitetsmangel allerede i 2019, kan det være grunnlag for å anbefale oppstart som opprinnelig planlagt. Er prosjektbehovet imidlertid av en art der man i utgangspunktet så for seg et fremtidig kapasitetsproblem, kan det være at endringene man har sett gjør at det optimale åpningsåret¹ skyves ut i tid. For å kunne si noe om behovet for et prosjekt er det nødvendig å analysere det spesifikke prosjektet. Eksempelvis skriver Ruter i sitt «innspill ved høring av transportvirksomhetenes svar på NTP-oppdrag» at de nå er i gang med å utarbeide et oppdatert faglig grunnlag med en oversikt over hvilke prosjekter de mener bør prioriteres og til hvilken tid. Dette vil blant annet bidra til vurderinger rundt når det er behov for å gjennomføre bygging av ny T-banetunnel.

Nasjonal reisevaneundersøkelse, og andre undersøkelser, viser at det er adferdsendring som følge av pandemien med f.eks. noe økt bruk av «arbeid hjemmefra». Samtidig viser observerte data små endringer for trafikk på vei, mens det er noe reduksjon i reisende for kollektivtrafikken i enkelte store byer. Med forutsetningene beskrevet i innledningen, tyder endringene i adferd på at behovet for tiltak i liten grad forsvinner helt, men at de i en del tilfeller vil endre det optimale åpningsåret.

For alle byområder er rushtrafikken andel av totaltrafikken lavere i 2022 sammenlignet med 2019. Det er også dokumentert at biltrafikken er høyere i 2022 enn i 2019 i alle byområder. Det tyder på at flere av reisene skjer utenfor rush i 2022 sammenlignet med 2019, i alle byområder. Behovene i veisektoren er derfor ikke betydelig endret som følge av økt fleksibilitet i arbeidshverdagen. For tiltak på jernbanen der det utløsende behovet er ombordkapasitet i rushperioden, vil det optimale åpningsåret bli forskjøvet med anslagsvis 7-14 år². Som beskrevet over, blir ikke behovet på jernbane forskjøvet dersom det var der allerede i 2019. For prosjekter der det identifiserte kapasitetsbehovet oppstår lagt frem i tid medfører de observerte endringene at sannsynligheten for bortfall av prosjektets behov øker. Dette skyldes blant annet lavere prognoser for befolkningsvekst på lang sikt.

I tillegg til adferdsendringene vi har sett på i denne besvarelsen, vil andre tiltak kunne påvirke behovet for infrastrukturtiltak i byområdene. Et eksempel på dette vil være effekter av tiltak for å oppnå nullvekstmålet. Her kan man ha adferdsendringer som trekker i ulike retninger med hensyn på infrastrukturbehovet, og det vil være nødvendig å vurdere prosjektene enkeltvis.

Som en tilleggseffekt av økt fleksibilitet i arbeidshverdagen vil bruken av andre virkemidler, som prisvirkemidler, kunne føre til større effekter enn tidligere. Denne typen virkemidler vil dermed i større grad kunne redusere behovet for kapasitetsøkende tiltak enn tidligere beregnet. Transportvirksomhetene har igangsatt arbeid med å utrede effekten av prisvirkemidler, både mellom ulike tider av døgnet, og for å se om

¹ Med «optimalt åpningsår» mener vi her optimalt med hensyn på kapasitetsutfordring. Det kan være andre faktorer som påvirker det optimale åpningsåret for et prosjekt.

² Her inkluderer vi årene som er gått fra 2019 til 2023.

det er mulig å oppnå en annen reisemiddelfordeling som gir en mer effektiv rolledeling mellom ulike reisemidler. Arbeidet vil belyse effekten av ulike prisvirkemidler, både for vei- og kollektivtrafikk.

Byområdene (pkt 10)

Transportvirksomhetene har i tillegg til egne fagmiljøer invitert KS, kommuner, fylkeskommuner og statsforvalterne i byområder med byvekstavtaler til å komme med innspill og drøfte problemstillingene i spørsmålene nedenfor.

Spørsmål:

- a) Virkemiddelbruk: Virksomhetene peker på tiltak og virkemidler som vil være viktige for å nå nullvekstmålet på en mer kostnadseffektiv måte. Flere av disse vil det være mulig å ta i bruk innenfor dagens rammeverk og gjeldende avtaler, mens andre vil kreve politikktvikling. Vi ber om en vurdering av om/hvordan virksomhetene mener det bør gjøres konkrete endringer i gjeldende politikk for byvekstavtalene i ny NTP for å legge bedre til rette for kostnadseffektive løsninger og god måloppnåelse.

Svar:

Som omtalt i vårt svar på utredningsoppdraget og prioriteringsoppdraget mener transportvirksomhetene at vi ikke når nullvekstmålet i byområdene dersom vi fortsetter som tidligere. Det er mye som kan gjøres innenfor dagens politikk og rammeverk for byvekstavtaler, belønningsavtaler og bypakker, og de tilgjengelige virkemidlene kan utnyttes enda sterkere. Med andre ord mener vi medisinen er riktig, men doseringen for svak. Vi mener at de største effektene på måloppnåelse vil komme fra forsterket bruk av kjente effektive virkemidler innenfor gjeldende politikk, og at det er et uutnyttet handlingsrom der i dag.

I en tid med redusert økonomisk handlingsrom og økende utfordringer med å nå både nullvekstmålet, Norges klimamål og andre nasjonale mål vil det være nødvendig å snu hver stein og ta i bruk alle tilgjengelige virkemidler som kan gi kostnadseffektiv måloppnåelse.

Nedenfor presenterer vi anbefalinger til konkrete endringer i gjeldende politikk, som vi mener kan øke muligheten til å oppnå nullvekstmålet på en kostnadseffektiv måte. Noen av disse temaene har vært vurdert politisk tidligere, men det er nødvendig å gjenoppta diskusjonene og se på tidligere vurderinger med nytt blikk. En utvidet verktøykasse med flere virkemidler vil også kunne styrke byområdenes muligheter til å oppnå nullvekstmålet. Dersom det er mulig å imøtekomme byområdenes behov innenfor de temaene vi anbefaler ville det gitt en bedre tilrettelegging for lokal innovasjon innen tiltak og virkemidler, og styrket samarbeidet mellom partene i samarbeidet.

I utredningsoppdraget og prioriteringsoppdraget anbefaler også transportvirksomhetene en reforhandling av alle byvekstavtaler, og i avsnittet "*Justeringer i rammeverk for byvekstavtaler*" vil vi også presisere noen forhold vi mener bør endres i forbindelse med reforhandlingene.

Mulighet for å kreve lik takst for nullutslippsbiler og fossilbiler i bompengestasjoner

Vi anbefaler at regjeringen åpner opp for at bompengetaksten for elbiler kan heves til samme nivå som fossilbiler. Dette er i overensstemmelse med tidligere forslag fra Statens vegvesen med flere tiltak for kollektivtransporten. Dagens føringer gir et øvre tak for nullutslippsbiler på inntil 70 pst. av fossilbilenes takst.

Nullutslippsbiler har vist seg å være en betydelig konkurrent til kollektivtrafikk, der endringene i reisemønster etter koronapandemien i stor grad viser økt veitrafikk med nullutslippsbil. Dette er en stor utfordring for nullvekstmålet, og vi mener bruk av nullutslippsbil i by har for store fordeler sett opp mot andre transportformer.

Samtidig ser vi at elektrifiseringen av bilparken skjer hurtig, og i løpet av den tolvårige planperioden 2025 – 2036 vil det bli en stor reduksjon i antall fossilbiler som passerer bomstasjoner. For å nå de planlagte inntektene i vedtatte bompengepakker og sikre tilstrekkelig finansiering av kollektivtransport mener vi at i løpet av planperioden må bompengefordelene til nullutslippsbiler opphøre.

Endringer i bruksfordeler for nullutslippsbiler kan påvirke nasjonale ambisjoner om at alle nye personbiler skal være nullutslippsbiler fra 2025, og vi anbefaler derfor at bruksfordelene for nullutslippsbiler gradvis fases ut, og at denne utviklingen tilpasses trafikkforholdene og lokal bilpark i byområdene. Dette vil gi byområdene et større handlingsrom for å kunne fastsette bompengetakster. Virkemiddelpakken for innfasing av nullutslippskjøretøyer bør imidlertid beholdes/forsterkes.

Mulighet for kommunalt pålegg om betalingsparkering

Vi anbefaler at SD viderefører arbeid knyttet til å gi muligheter for kommunalt pålegg om betalingsparkering og iverksetter ytterligere vurderinger/analyser.

Parkeringsrestriksjoner er fremhevet i utredningsoppdraget som et kostnadseffektivt virkemiddel. Flere av byområdene har gått langt i å innføre økte restriksjoner på kommunal grunn, men byområdene har i liten grad muligheten til å påvirke parkering på privat grunn, eksempelvis ved kjøpesentre, arbeidsplasser og annen næringsvirksomhet. Dersom det var mulig for byområdene å pålegge betalingsparkering på privat grunn i sentrumsområder ville det påvirke nullvekstmålet positivt.

I tidligere brev til Samferdselsdepartementet har Statens vegvesen redegjort for juridiske forhold knyttet til pålegg om betalingsparkering, samt en overordnet vurdering av hvor inngripende tiltaket vil være for private grunneiere. Vi anbefaler ytterligere og mer detaljerte vurderinger for å få et bedre bilde av konsekvensene av pålegg om betalingsparkering. Transportvirksomhetene tror at effekten på nullvekstmålet og de positive ringvirkningene i by ved redusert bilbruk kan oppveie ulempen og kostnadene det påfører personbiltrafikanter og private grunneiere. Men informasjonsgrunlaget er ikke detaljert nok for å kunne ta en endelig beslutning, og dette bør utredes videre.

Et alternativ som kan utredes i parallell er å innføre skatteplikt for naturalytelsen arbeidsgivere gir når de lar arbeidstakere disponere parkeringsplasser på arbeidsgivers egen eller leid grunn. Dette er ikke noe vi har utredet i detalj, men vi antar at effekten er noe lavere enn ved pålegg om betalingsparkering.

Mulighet for å innføre null- og lavutslippssoner

Vi anbefaler at det startes en prosess med å etablere forskriftshjemmel i vegtrafikkloven for null-/lavutslippssoner. Dette er i tråd med anbefalingen fra Statens vegvesens utredning om null- og lavutslippssoner i byer, levert 12.08.2022.

Vi mener at muligheten for å etablere nullutslippssoner i bysentrum vil bidra til elektrifisering av bilparken, både direkte for dem som bor eller har sitt virke i nullutslippssonen, og som et tydelig signal utover sentrumsområdet om hvilke forventninger som stilles til både personbiltransport og næringstransport fremover. Etablering av nullutslippssoner vil også være et restriktivt tiltak, men effekten av dette vil avta over tid etter som elektrifiseringen øker.

Det viktigste argumentet for å teste ut nullutslippssoner mener transportvirksomhetene er insentivene det gir næringslivet for omstilling og investering til nullutslipps nyttekjøretøyer. Vi har fått en rekke innspill fra byområdene knyttet til næringstransport, og det har vært diskutert en utvidelse av nullvekstmålet til også å omfatte næringstransport. Uavhengig av målene er nullutslippssoner et virkemiddel vi mener vil hjelpe med den viktige overgangen til nullutslipps nyttekjøretøyer.

Økt mulighet til å anvende bompenger til drift av kollektivtransport

Vi anbefaler at vilkårene for å anvende bompenger til drift av kollektivtransport vurderes på nytt. Bakgrunnen er det store behovet for driftsmidler til kollektivtrafikken, og transportvirksomhetene ønsker å sikre at byområdene har tilstrekkelig fleksibilitet til å anvende bompenger til driftstiltak, når byområdene vurderer at det er nødvendig.

Bompenger kan i prinsippet brukes til finansiering av alle tiltak som veglova hjemler, men i praksis er bruksområdet for bompenger likevel innsnevret til å omfatte planlegging og anlegg av vei. For å unngå bindinger utover bompengerperioden blir det generelt ikke gitt tillatelse til å benytte bompenger til vedlikehold og drift av offentlige veier. I tillegg til de formålene veglova vanligvis dekker er det i § 27 tatt inn en hjemmel til å benytte bompenger til investeringer i faste anlegg og installasjoner for skinnegående kollektivtrafikk, dersom det kan dokumenteres at dette vil gi et bedre transporttilbud enn om midlene brukes til tiltak på vei.

Ved behandling av Ot.prp. nr. 15 (2007-2008) ble det vedtatt en tilføyelse til veglova § 27 som åpner for at bompengene også kan anvendes til drift av kollektivtrafikk, jf. siste setning i § 27 andre ledd. Forutsetningen for slik bruk er at det skjer som «del av ein plan om eit heilskapleg og samordna transportsystem i eit byområde». I forarbeidet til lovendringen er det presisert at bompenger til driftstiltak for kollektivtrafikk må komme som et supplement til de ordinære offentlige tilskuddene. Ved behandling av Prop. 82 L (2016–2017) ble bestemmelsen om veiprisering i vegtrafikkloven § 7a tatt vekk. I stedet ble det tatt inn en egen bestemmelse om bompenger i byer i veglova § 27. Bestemmelsen åpner for at det kan fastsettes særskilte ordninger for bompenger i byområdene, med takster som er tilpasset de særskilte behovene i området, ut fra hensyn til transportløsningene i området, arealbruken, lokalmiljøet eller lignende hensyn.

Det er mulig at dagens vilkår setter begrensninger eller på annen måte gjør det komplisert for byområdene å omdisponere bompengene til driftstiltak for kollektivtransport. Dersom det gjøres endringer i vilkårene kan det potensielt øke fleksibiliteten til byområdene i bruk av virkemidler og styrke byområdenes evne til å respondere på endringer i reisevaner, transportbehov og andre ytre forhold.

Endre tilgangen til kollektivfelt for nullutslippsbiler

Vi anbefaler at det utredes en endring i dagens regler for bruk av kollektivfelt, slik at nullutslippsbiler som hovedregel ikke har tilgang til å bruke kollektivfelt.

I praksis vil dette bety at nullutslippsbiler “skiltes inn, ikke ut”. Det vil fortsatt være mulig å lokalt gi tilgang til kollektivfeltet via skilting, men der nullutslippsbiler ikke eksplisitt er nevnt/skiltet vil det bety at nullutslippsbilene ikke kan benytte kollektivfeltet. En hypotese for utredningen er at dette bør gjelde personbiler, men at nullutslipps nyttekjøretøyer fremdeles har generell adgang til kollektivfelt.

Bakgrunnen for vår anbefaling er at transportvirksomhetene ønsker å sikre fremkommeligheten for kollektivtrafikk i fremtiden, og i tillegg forsterke insentiver for å elektrifisere næringstransporten. Per 2023 er det generelt få kapasitetsutfordringer i kollektivfeltene, men for tolvårsperioden 2025-2036 forventer vi at endringene i personbilparken vil gi stadig økende utfordringer dersom nullutslippsbiler bruker kollektivfelt. Dette tiltaket henger sammen med andre forslag og tiltak om gradvis utfasing av fordelene nullutslippsbiler har i dag. Den totale endringen i bruksfordeler må vurderes over tid og justeres slik at det ikke skaper vesentlige hindre for omstillingen av personbilparken til nullutslippskjøretøyer.

Samtidig mener transportvirksomhetene at for å redusere klimagassutslipp fremover vil en elektrifisering av næringstransport være et sentralt virkemiddel. Ved en endring i regler for bruk av kollektivfelt bør det vurderes å gi generell tilgang til kollektivfeltet for nullutslipps nyttekjøretøyer. Klimagassutslipp fra

næringstransport er betydelige, og omstillingen av bilparken for nyttekjøretøyer har kommet mye kortere enn for personbiler/privatbiler, og det vil være hensiktsmessig å introdusere flere insentiver for investering i nullutslipps nyttekjøretøyer.

Økt satsing på deling av data for å styrke sømløs mobilitet

Vi anbefaler en sterkere satsing på utvikling av og samarbeid om innsamling, fremstilling og deling av data. Et viktig formål med dette er å gjøre det enklere å planlegge, kjøpe og betale for hele reisen fra start til mål. Videreutvikling av samarbeidsarenaer for deling av data for transportører og transportmyndigheter bør inngå som del av dette arbeidet.

Internasjonalt regelverk (EU) er i stadig utvikling, og vil i årene fremover innebære krav til endringer i nasjonal politikk og praksis på området.

Kollektivreiser er som regel en del av en reisekjede sammensatt av ulike modaliteter, som gange, sykling og i noen tilfeller personbil, i tillegg til selve kollektivreisen. Med kollektivtransport menes heller ikke bare den offentlig kjøpte kollektivtrafikken, men også mikromobilitet, delemobilitet, kommersiell transport m.m. Fragmentering og kompleksitet når man reiser på tvers av operatører og modaliteter er en medvirkende årsak til at kollektivtransporten blir valgt bort til fordel for bilen. Et integrert kollektivsystem er viktig for å nå målet om nullvekst, og for å oppnå dette bør flere virkemidler utvikles videre og styrkes.

For å utnytte eksisterende infrastruktur enda bedre, er det viktig å skape mer helhetlige reisekjeder. Dette krever bedre samhandling på tvers av aktører og transportformål, og større grad av deling og bruk av data. Krav om deling av data og gjensidig salg av reiser bør vurderes for nye/reforhandling av gjeldende byvekstavtaler.

Både teknologi- og kundeforventninger utvikler seg i rask takt, noe som gjør det vanskelig for mange aktører – spesielt de små og mellomstore – å henge med på utviklingen. Nye mobilitetsformer med alt fra elektriske sparkesykler til delingsbiler gjør det mulig å reise også den første og siste kilometeren uten bruk av privatbil, men det er vanskelig å finne hele reisen, bestille og betale ett sted. Det er fremdeles betydelige gevinster å hente ved å videreutvikle felles løsninger som i enda større grad tas i bruk av flest mulig aktører.

Styrket satsing på bruk av rute-, takst- og billettsamarbeid

Vi anbefaler økt satsing på bruk av rute-, takst- og billettsamarbeid som et virkemiddel for å utnytte eksisterende infrastruktur best mulig og styrke kollektivtransportens konkurransekraft.

For å sikre samordning av statlig og regional kollektivtrafikk inngår Jernbanedirektoratet rute-, takst- og billettsamarbeidsavtaler med fylkeskommunene og/eller deres administrasjonsselskaper. Takst- og billettsamarbeidet avtales i nivåer ut fra integreringsgrad av toget i det fylkeskommunale kollektivtilbudet. Nivået bestemmes av partene i fellesskap og kan være ulikt for forskjellige markedsområder, også innad i samme fylkeskommune/region. Helintegreerte samarbeid er den foretrukne samarbeidsformen for felles bo- og arbeidsområder med høyt reisevolum og høy grad av korte reiser med mange overganger. Et helintegreert samarbeid gir enkle overgangsmuligheter mellom transportformer, og takster og billetter som gjelder på tvers.

I dag foregår rundt 70 prosent av alle togreiser i Norge til fylkeskommunale priser innenfor helintegreerte takstsamarbeid. Samarbeidsmodellen gir store gevinster for de reisende, men fylkeskommunen har samtidig fått store kostnader når billettprisnivået i fylkeskommunen ligger lavere enn togets. Jo flere som reiser med toget, jo større blir takstdifferansen fylkeskommunen må finansiere innenfor egne budsjetter.

Gjennom byvekstavtaler og belønningsmidler bidrar staten med finansiering/tilskudd som kan benyttes til å dekke fylkeskommunenes kostnad med takstdifferansen. Dette har gitt muligheter til å utvide flere av takstsamarbeidsavtalene, og bidratt til mer sømløs kollektivtransport og betydelig økning i kollektivreiser.

I videre arbeid med både eksisterende og nye byvekstavtaler bør denne typen samarbeid forsterkes, og vurderes som et aktuelt tiltak ved prioritering av tilgjengelige statlige tilskuddsmidler til byvekstavtalene. Det vil også være naturlig med tettere samarbeid mellom stat og fylkeskommune om prissetting av kollektivreiser med økende bruk av dette virkemiddelet.

Drift og vedlikehold av gang- og sykkelanlegg, også vinterstid

Vintersesongen er en utfordring for gående og syklende. Svart asfalt er viktig for at gange og sykkel skal være attraktivt og tilstrekkelig sikkert på vinterstid. En særlig utfordring er gatekryss og fotgjengeroverganger, hvor kjørebane ofte blir prioritert og gir brøytekanter som er vanskelig å forsere. Særlig for dem som har redusert bevegelighet, er avhengig av rullestol eller andre hjelpemidler er dette begrensende.

Vintervedlikehold av gang- og sykkelanlegg bør få særlig fokus i byvekstavtalene.

Økt samhandling med statlig arealutvikling og utbygging av statlig infrastruktur

I innspillrunden med partene i byvekstavtalene og dem som har belønningsmidler pekte flere på at de opplevde lokalisering av statlige bygg og utbygging av veiprosjekter som kontraproduktivt for å nå nullvekstmålet.

Staten ved Statsforvalter bør vurdere hvordan statlig arealutvikling og utbygging av statlig infrastruktur underbygger nullvekstmålet og klimamålene i en avveining mot andre samfunns mål.

Justeringer i rammeverk for byvekstavtaler

Transportvirksomhetene har i utredningsoppdraget anbefalt at alle byvekstavtaler reforhandles. Det er flere andre forhold og rammer for samarbeidet i byområdene som vi mener kan forbedres. Noen av disse potensielle endringene kan medføre behov for politiske vurderinger og forankringer. De viktigste temaene som bør vurderes er:

- *Oppdatering av prioriteringskriterier og beslutningsgrunnlag.* Prioritering av tiltak i byvekstavtalene skal i dag gjøres på grunnlag av en helhetlig vurdering basert på bidrag til måloppnåelse, disponible midler, samfunnsøkonomisk lønnsomhet, planstatus og kapasitet på planlegging og gjennomføring.
 - o *Tydligere på areal:* Transportvirksomhetene mener arealutvikling bør være en tydeligere del av vurderingsgrunnlaget for porteføljestyringen, i tillegg til at avtalepartene i større grad må forplikte seg til å legge til rette for høy arealutnyttelse i områder som bygger opp under nullvekstmålet. Regjeringens føringer gjennom Statlige planretningslinjer for samordnet bolig, areal- og transportplanlegging skal følges av alle, men det er en fordel om det også er konkret avtalefestet mht f.eks. neste revisjon av kommuneplanenes arealdel.
 - o *Firetrinnsmetodikken:* Transportvirksomhetene mener det ved samlede porteføljeprioriteringer i byområder i større grad bør gjøres vurderinger av hvordan man kan utnytte infrastrukturen vi allerede har på en bedre måte, og ved bruk av firetrinnsmetodikken som ligger til grunn for utredningsarbeid i Statens vegvesens konseptvalg-utredninger (KVU) og i V712 Konsekvensanalyser. Det innebærer at enkle og billige tiltak skal vurderes før eventuelt større, dyrere og mer arealinngripende tiltak.
- *Innrette de statlige tilskuddene til å virke mer positivt på nullvekstmålet.* Det innebærer at det ikke lenger tilbys statlige tilskudd til reduserte bompenger og fjerning av rushtidsavgift.

- *Organisering.* Statens vegvesen har som leder av alle styringsgruppene for byvekstavgifter satt i gang et arbeid sammen med parter i byvekstavtalene for å se på videreutvikling av de administrative koordineringsgruppene (lokalt kalt styringsgrupper). Arbeidet gjelder primært forbedringer innenfor gjeldende overordnet rammeverk, men vi kan komme tilbake til eventuelle funn som fører til forslag til justeringer i den overordnede organiseringen av byvekstavtalene til fristen 1. oktober.

Holdningsskapende arbeid

Vi anbefaler at det gjennomføres nasjonale kommunikasjonstiltak og kampanjer som retter seg mot mer bruk av kollektivtransport, sykkel og gange.

Statens vegvesen har gode erfaringer med nasjonale kampanjer for økt trafiksikkerhet. Et viktig moment i NTP 2025-2036 er å bedre utnytte dagens infrastruktur og transportmuligheter. Holdningsskapende arbeid vil kunne bidra til å øke bruken av dagens kollektivtilbud og fremme sykkel og gange. Positive budskap som kan få frem hensikten bak nullvekstmålet, samt samfunnsmessige og helsemessige effekter, vil understøtte arbeidet i byområdene.

Spørsmål:

Trafiksikkerhet: Virksomhetene har gitt en god redegjørelse for trafiksikkerhetssituasjonen i de største byene. De har pekt på en rekke tiltak som kan bidra til økt trafiksikkerhet for syklende og gående. Tiltakene vil i stor grad kunne gjennomføres innenfor dagens byvekstavgifter, men det kan være behov for en tydeligere prioritering av dette området fra statens side. Hvilke konkrete anbefalinger har virksomhetene for om/hvordan den overordnede innsatsen på trafiksikkerhet for syklende og gående gjennom byvekstavtalene kan styrkes i ny NTP?

Svar:

I vårt svar på prioriteringsoppdraget foreslås det at ambisjonsnivået for utviklingen i drepte og hardt skadde i NTP 2022-2033 skal videreføres som et mål i NTP 2025-2036. Det innebærer at vi må få en reduksjon fra dagens situasjon, med i størrelsesorden 650-700 drepte og hardt skadde per år til maksimalt 350 drepte og hardt skadde per år innen 2030. Dette vil kreve økt innsats til trafiksikkerhet fra flere aktører. I transportvirksomhetenes svar på utredningsoppdraget er trafiksikkerhet rettet mot gående og syklende i de største byområdene trukket frem som et område der det er særlig viktig å øke innsatsen. Dette begrunnes ut fra følgende:

- Nullvekstmålet innebærer at flere må gå og sykle i de største byområdene, hvilket vil gi flere gåkm og flere sykkelkm. Basert på politirapporterte personskadeulykker er risikoen for å bli drept eller hardt skadd per km om lag 10 ganger høyere for syklistene og om lag 5 ganger høyere for gående, sammenliknet med førere og passasjerer i bil. I NTP 2022-2033 og i gjeldende byvekstavgifter er det en ambisjon at målet om økt gang- og sykkeltrafikk skal nås uten at dette fører til flere drepte og hardt skadde fotgjengere og syklistene.
- Den reelle risikoforskjellen mellom gående/syklende og bilister er enda større enn det som fremgår i punktet over. Det skyldes at underrapporteringen av hardt skadde er spesielt høyt når det gjelder eneulykker på sykkel. Videre at eneulykker blant fotgjengere ikke regnes som veitrafikkulykker og derfor ikke ligger inne i grunnlaget for å beregne risiko.
- Ulykkesbildet i de største byområdene har i løpet av relativt få år endret seg betydelig. I de 9 storbyområdene var det i 2004 om lag 7 ganger flere drepte og hardt skadde blant førere og passasjerer i bil sammenliknet med syklistene. I 2021 var det i de samme byområdene like mange drepte og hardt skadde syklistene som drepte og hardt skadde i bil.
- I de 9 største byområdene var det 38 prosent flere drepte og hardt skadde syklistene i fireårsperioden 2018-2021 enn i perioden 2004-2007. Til sammenlikning ble antall drepte og hardt skadde syklistene i øvrige deler av landet redusert med 13 prosent.

Nedenfor følger en omtale av mulige grep som vi mener vil kunne bidra til bedre trafiksikkerhet for gående og syklende i storbyområdene. I denne sammenhengen er grep å forstå som endringer i politikktutformingene rundt byveksttaltene eller mer generelt når det gjelder rammebetingelser.

Generelt er høy trafiksikkerhet for gående og syklende et viktig bidrag for å nå nullvekstmålet. Det vil være mye lettere å få flere til å gå og sykle dersom det både er og føles trygt. I stor grad vil derfor grepene som omtales nedenfor bidra positivt både til nullvekstmålet og til nullvisjonen.

Legge føringer om ambisjonsnivå for gjennomføring av tiltak i ny Nasjonal transportplan

I tiltaksplan for trafiksikkerhet på vei inngår at det skal vurderes aktuelle tiltak og virkemidler for å redusere ulykker med gående og syklende i byområder. Vi anbefaler at det som en del av dette arbeidet vurderes om det er særlige satsinger innenfor trafiksikkerhet i by der det bør gis føringer om ambisjonsnivå. Dette må i så fall være begrenset til tilfeller der slike føringer er nødvendig for å sikre at vi får en ønsket utvikling. Dette krever inngående kunnskap, både om ulykkesituasjonen og om hvilke tiltak som hittil har blitt prioritert innenfor byveksttaltene. Det må eventuelt vurderes hvor ressurskrevende nødvendige tiltak vil være for alle veieiere. To eksempler på hva dette kan dreie seg om er:

- At det kan stilles krav om gjennomføring av sykkelveiinspeksjoner på alle strekninger i byområdet som inngår i et tilrettelagt tilbud for syklister (gang-/sykkelveier, sykkelfelt m.m.) og at nødvendige strakstiltak skal være gjennomført innen xxxx.
- At det kan stilles krav om gjennomgang av alle gangfelt i byområdet opp mot gjeldende gangfelt-kriterier og at nødvendige utbedringer skal være utført innen xxxx. (Kan eventuelt begrenses til veier med fartsgrense 50 km/t og 60 km/t.)

I begge disse tilfellene vil en satsing bidra positivt, både til nullvekstmålet og til nullvisjonen.

Etablere en indikator for trafiksikkerhet i byveksttaltene

Vi anbefaler at det etableres en indikator for trafiksikkerhet i oppfølgingen av byveksttaltene.

Indikatoren bør inngå i felles minimum indikatorsett, og det bør utarbeides en rutine/metodikk for oppfølging av resultatene. Det er en ambisjon i gjeldende byveksttaltene at tiltakene i avtalen skal føre til færre drepte og hardt skadde, men det er per i dag ingen egen indikator for trafiksikkerhet. En ny indikator kan styrke byområdenes mulighet til å prioritere innsatsen innenfor trafiksikkerhet og følge opp tiltakene som gjøres.

En indikator for trafiksikkerhet kan f.eks. være antall drepte og hardt skadde i politirapporterte personskadeulykker. Endelige ulykkestall for det foregående året foreligger i månedsskiftet mai/juni, og det foreligger i dag grafer som viser utviklingen i det enkelte storbyområdet. Disse har de senere årene inngått i de årlige rapportene om Trafiksikkerhetsutviklingen, som sendes til SD. I tillegg til å vise utviklingen i totalt antall drepte og hardt skadde, gir grafene en underoppldeling per trafikantgruppe.

Så lenge indikatoren baserer seg på politirapporterte personskadeulykker i Statens vegvesens ulykkesregister (TRULS) vil den kunne tas i bruk uten at det medfører vesentlig merarbeid.

I et etterfølgende punkt omtales utfordringen med underrapportering av skadde, og det vises til ulike prosjekter som vil bidra til at vi får en bedre oversikt over den reelle ulykkesituasjonen. Men dersom vi skal ha en likelydende indikator for alle byveksttaltene vil denne (i hvert fall inntil videre) måtte basere seg på tall fra politirapporterte personskadeulykker i TRULS. Det er imidlertid viktig at det i den årlige rapporteringen inn til styringsgruppene (se avsnittet over) også tas med relevant informasjon fra andre kilder. For Oslo-området kan dette f.eks. være funn fra rapporteringen som gjøres ved Oslo skadelegevakt.

En felles indikator for storbyområdene med byveksttaltene vil være et godt grunnlag for å diskutere og vurdere trafiksikkerhetsutviklingen i byområdene. Indikatorens enkelhet er en styrke, samtidig som vi vet at

underrapportering av skadde er en utfordring og at statistiske tilfeldigheter kan være relativt store. Hvert byområde bør også ta med relevant informasjon fra andre kilder (eksempelvis egen rapportering fra skadelegevakten i Oslo).

Gjennomgang og oppdatering av regelverk knyttet til skilting og fartsgrenser i by

Vi anbefaler at det gjøres en gjennomgang av både regelverket og bruken av regelverket knyttet til skilting og fartsgrenser i by, i regi av Statens vegvesen med deltakelse fra byområdene.

Gjennom innspillsrunden har transportvirksomhetene fått tilbakemeldinger fra noen byområder om at det er ønskelig å se nærmere på regelverket for skilting og fartsgrenser i by, med forslag om redusert generell fartsgrense i tettbygde strøk. Regelverket for skilting og kriterier for fastsettelse av fartsgrenser oppdateres jevnlig og i tråd med økt faglig kunnskap. Kommunene har ifølge skiltforskriftens §26 myndighet til å fastsette fartsgrensene i området 30 – 50 km/t og til å gjøre fysiske fartsbegrensende tiltak på det kommunale veinettet. Regelverkets fleksibilitet og utformingen av fartsgrensekriteriene er temaer ved hver oppdatering av regelverket.

Selv om regelverket er relativt fleksibelt mener transportvirksomhetene det er hensiktsmessig med en gjennomgang nå, sett i lys av behovet for en økt satsing på trafikksikkerhet i by, spesielt for gående og syklende. Muligheter for å påvirke måloppnåelse av nullvekstmålet bør også vurderes i gjennomgangen av regelverket. Det bør også ses på om praktiseringen av regelverket gir god nok måloppnåelse.

Lavere fartsnivå vil kunne bidra til færre alvorlige ulykker med påkjørsel av gående og syklende. Et lavere fartsnivå vil også bidra positivt til andre mål, som f.eks. nullvekst i personbiltrafikken, redusert støy og lokal luftforurensning og reduserte klimagassutslipp. Det er derfor naturlig at fastsettelse av fartsgrenser trekkes frem som et aktuelt virkemiddel for å oppnå ønsket utvikling i storbyområdene. Imidlertid vil lavere fart ofte kreve en kombinasjon av tiltak. F.eks. vil lavere fartsgrenser alene gi begrenset måloppnåelse dersom ikke veien og omgivelsenes utforming gjør at det oppfattes som naturlig å holde den nye fartsgrensen. Håndhevelse av lavere fartsgrenser kan kreve betydelige ressurser og vi mener det i parallell bør vurderes bruk av automatisk trafikkontroll i storbyområder.

Særskilte krav til tunge kjøretøyer i storbyområder

Vi anbefaler at det igangsettes en vurdering av om det av hensyn til trafikksikkerhet bør settes særskilte krav til tunge kjøretøyer for at de skal kunne brukes i de største byene.

Statens vegvesen utarbeidet i 2019 en temaanalyse om dødsulykker med gående og syklende i blindsoner til store kjøretøyer. Analysen viser at det i perioden 2005-2016 var totalt 50 blindsoneulykker med 50 drepte fotgjengere eller syklister. Av disse var 30 med lastebil, 12 med anleggsmaskin (traktor, hjullaster eller gravemaskin) og 8 med buss.

EU har vedtatt krav om blindsonedetektering og sikt fra førerhuset, som gjaldt for typegodkjenninger fra 6/7-2022 og for alle nyregistreringer fra 7/7-2024. Kravene innebærer at busser og lastebiler over 3,5 tonn skal være utstyrt med avanserte systemer som er i stand til å oppdage fotgjengere og syklister som befinner seg i førerens blindsoner, og som enten gir en advarsel eller unngår kollisjon. I og med at dette gjelder krav til nye kjøretøyer, vil det ta tid før alle tunge biler i trafikk har slikt utstyr.

Blindsoneulykker der myke trafikanter blir påkjørt av tunge kjøretøyer er en særlig utfordring i bymessige strøk med blandet trafikk og et komplekst trafikkbilde. I London er det fra 1/3-2021 stilt egne krav til kjøretøyer over 12 tonn som skal kjøre i byen. Det er etablert et system der en måler utsikt fra førerhuset (The Direct Vision Standard), der kjøretøyene får fra null til fem stjerner. Ved starten av ordningen kreves minst én stjerne. Fra 2024 vil kravet være minst 3 stjerner. Det som skjer i London er interessant, og kan ha overføringsverdi til norske byer. I første omgang er dette noe vi må vurdere om vi har grunnlag for å gå videre med, og at det i så fall gjøres en vurdering av hvilke muligheter og begrensninger dagens regelverk gir.

Kunnskap om det reelle antall drepte og skadde og stedfesting av alle ulykker

Vår anbefaling er å omtale en satsing på bedre kunnskapsgrunnlag for ulykker i NTP, og fastsette en ambisjon for de involverte aktørene. Bedre data og rapportering vil kreve ressurser blant annet fra helsepersonell i kommuner og statlige helseforetak, og det bør ligge en politisk enighet til grunn om at dette er verdt å satse på.

Bedre oversikt og stedfesting av alle drepte og skadde i veitrafikken vil gi et bedre grunnlag, både for å prioritere tiltak med virkning i et større geografisk område og for å prioritere tiltak på spesielt ulykkesbelastede strekninger og punkt. Denne idealsituasjonen er dessverre langt fra tilfelle i dag. Det er kun de politirapporterte person-skadeulykkene, dvs. ulykkene i SVV sitt ulykkesregister (TRULS), som er stedfestet, og vi vet at det her er en betydelig underrapportering, både for hardt skadde, og særlig for lettere skadde. Vi vet i tillegg at underrapporteringen er spesielt høy når det gjelder eneulykker på sykkel. Videre regnes ikke ene-ulykker med fotgjengere som veitrafikkulykker, selv i tilfeller der de skjer i et trafikkmiljø. Problemet med underrapportering blir dermed spesielt stort i storbyområdene, der ulykker med gående og syklende er en viktig del av utfordringsbildet.

Det pågår mye arbeid med å få en bedre oversikt over den reelle ulykkesituasjonen:

- Registrering ved Oslo skadelegevakt av:
 - Alle skader etter fotgjengerulykker i 2016.
 - Alle skader etter sykkelulykker i 2014, 2019/2020 og 2023 (pågår).
 - Alle skader etter ulykker med elsparkesykkel og andre småelektriske kjøretøyer f.o.m. 2019.

Disse registreringene gir et godt bilde av det totale ulykkesomfanget i Oslo, men gir foreløpig ikke en fullstendig stedfesting av ulykkene.

- Fyrtårnprosjektet, der formålet er å samle data basert på skaderegistrering fra helsevesenet. Det hentes inn data fra 10 sykehus og fra 7 kommunale legevakter. Dette vil omfatte om lag 50 prosent av alle skadde som behandles i helsevesenet, men det er i denne omgang ikke snakk om stedfesting av ulykkene. Prosjektet ble igangsatt i 2022 og har en varighet på 3-5 år. Det vil bli vurdert om det etter prosjektperioden skal etableres et permanent system.
- Recyklist-prosjektet som gjennomføres av TØI, der formålet er å utvikle og ta i bruk et nytt registreringsverktøy for å registrere ulykker med sykkel, elsparkesykkel og andre former for mikromobilitet. Ulykkesregistreringen gjennomføres i samarbeid med Sørlandet sykehus, og foregår på sykehus og legevakter i Kristiansand, Arendal og Flekkefjord. Registreringen vil gi en stedfesting av ulykkene, og et langt mer komplett bilde enn det vi får gjennom SVV sitt ulykkesregister (TRULS). TØI har tatt et initiativ for å utvide prosjektet til flere byområder.

Disse prosjektene bidrar alle til bedre oversikt over ulykkesituasjonen. Men det er et omfattende og krevende arbeid, og det er mye som gjenstår før vi har den oversikten vi ideelt sett burde hatt, som grunnlag for å prioritere tiltak for sikrere gåing og sykling i de største byområdene. Vi mener derfor at dette med fordel kunne hatt en omtale i stortingsmeldingen om NTP, med formuleringer som forplikter, både når det gjelder fremdrift og ambisjonsnivå. Det er viktig at forpliktelsen både skal gjelde både for samferdselssektoren og helsesektoren.

Eneulykker med fotgjengere (fallulykker)

Som omtalt tidligere regnes ikke eneulykker med fotgjengere som veitrafikkulykker. Dermed får ikke slike ulykker samme oppmerksomhet i trafiksikkerhetsarbeidet som andre personskade-ulykker i trafikkmiljøet. Registreringene av fallulykker ved Oslo skadelegevakt i 2016 viser at dette er et stort helseproblem. Totalt ble 457 personer hardt skadd i fallulykker, derav 315 kvinner og 142 menn. Til sammenligning var det i 2021 51 personer som ble drept eller hardt skadde i de registrerte veitrafikkulykkene i Oslo. Og mens de hardt skadde i registrerte veitrafikkulykker har en tydelig overvekt av menn, er kvinner mer utsatt for å bli hardt skadd i fallulykker.

Uten tiltak vil økt gåing, ikke bare gi flere påkjørsler av gående, men også flere fallulykker. Det bør vurderes om det er behov for overordnede grep på nasjonalt nivå, både for å sikre prioritering av tiltak og for å kunne følge utviklingen i antall skadde. Her vil det være naturlig å se til Sverige, der de har kommet betydelig lenger enn oss i å inkludere tiltak mot fallulykker som en del av trafikksikkerhetsarbeidet.

Med hilsen

Jan Fredrik Lund
Leder av den tverretatlige koordineringsgruppen for
Nasjonal transportplan 2025-2036

Vedlegg: Hjemmekontor og endret reisemønster. Hvor mye endring må til for å endre behovet for infrastruktur i byområdene?

Kopi til:

Nærings- og fiskeridepartementet

Avinor AS

Bane NOR SF

Jernbanedirektoratet

Kystverket

Nye Veier AS

Nasjonal transportplan 2025-2036

Hjemmekontor og endret reisemønster. Hvor mye endring må til for å endre behovet for infrastruktur i byområdene?

Leveranse 1. juni 2023



Foto: Øystein Grue, Jernbanedirektoratet

Innhold

| | |
|---|----|
| 1. Bakgrunn og tolkning av oppdrag..... | 3 |
| 2. Beskrivelse av transportmarkedet i de fire største byområdene i 2019 | 4 |
| Jernbane..... | 5 |
| Vei | 6 |
| 3. Beskrivelse av dagens (2022/2023) situasjon..... | 9 |
| Jernbane..... | 9 |
| Øvrig kollektivtransport | 13 |
| Vei | 14 |
| 4. Forventet utvikling fremover | 17 |
| Jernbane..... | 17 |
| Øvrig kollektivtransport | 18 |
| Vei | 18 |
| Nullvekstmålet..... | 19 |
| 5. Konklusjon..... | 19 |

1. Bakgrunn og tolkning av oppdrag

I forbindelse med Nasjonal transportplan 2025-2036 har transportvirksomhetene mottatt ulike oppdrag fra Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. Svar på utredningsoppdraget ble levert departementet 22. januar 2023. Prioriteringsoppdraget ble levert 31. mars 2023. Transportvirksomhetene beskrev i sin leveranse til Samferdselsdepartementet 22. januar 2023 hvordan effekten på transporttetterørselen som følge av økt bruk av hjemmekontor etter pandemien kan bli, spesielt knyttet til kapasitetsbehovet i rushtid. Departementene ba i brev av 28. februar 2023 transportvirksomhetene gi en vurdering av i hvilken grad reisemønsteret må endre seg for at dette skal påvirke behovet for infrastruktur i byområdene.

Det utløsende behovet for en tilbudsending varierer mellom ulike prosjekter. Transportvirksomhetene tolker dette oppdraget til å gjelde infrastrukturprosjekter der transportkapasitet er det utløsende behovet. Selv innenfor denne avgrensningen finnes det mange, og ulike, prosjekter som vurderes realisert i de forskjellige byområdene. Prosjektene varierer både med hensyn til art og om de finansieres statlig, regionalt eller lokalt/med bompenger. Vi anser det derfor ikke som hensiktsmessig å gå i detalj på enkeltprosjekter i denne besvarelsen. Videre har vi vurdert at Kystverkets prosjekter i liten grad påvirker reisemønsteret for persontrafikk i de større byene. De er derfor ikke relevante å se til når man vurderer om bruken av hjemmekontor har betydning for infrastrukturinvesteringer, og dermed ikke inkludert i besvarelsen.

I denne besvarelsen har vi derfor tolket «endring i reisemønster» som endring i omfang og tidspunkt for reiser samt valg av reisemiddel. Det er vanskelig å gi et kvantifiserbart mål på endret reisemønster. Reisemønsteret er sammensatt av volumet av antall reiser, hvor reisene foregår, med hvilket transportmiddel de foregår, og når de foregår. En kunne tenke seg å benytte antallet kilometer personer reiser i et område som en indikasjon på endring i reisemønster. I denne sammenheng er dette imidlertid en uheldig tilnærming, da reisemønsteret i teorien kan endre seg ved at reiser som tidligere ble foretatt inn til byområder nå gjennomføres utenfor, men med lenger avstand. I et slikt tilfelle vil antallet personkilometer øke, mens behovet for infrastruktur i byområdene vil reduseres.

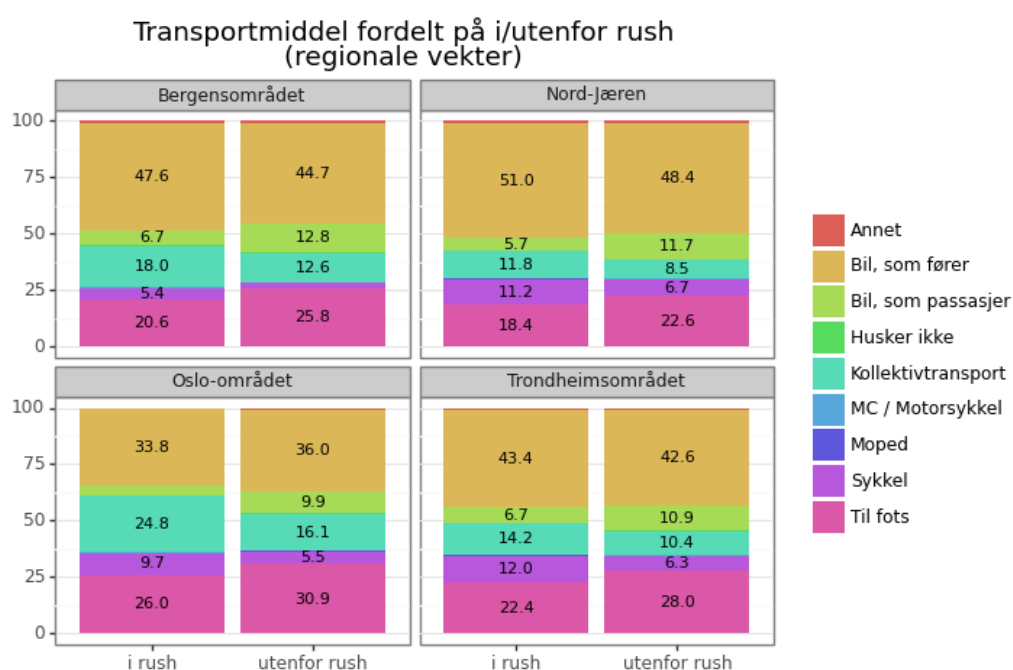
Besvarelsen baserer seg på observerte data fra 2019 og frem til dagens situasjon, samt kvalitative vurderinger, basert på undersøkelser, om forventet utvikling fremover. Besvarelsen fokuserer på endringer i reiseadferd, som følge av økt bruk av hjemmekontor og økt bruk av digitale verktøy. Vi forutsetter med andre ord at andre trender i samfunnet og utvikling i transportsektoren, samsvarer med tidligere beregnede utviklingsbaner.

2. Beskrivelse av transportmarkedet i de fire største byområdene i 2019

Samferdselsdepartementet og transportvirksomhetene gjennomfører Nasjonal reisevaneundersøkelse. Fra og med høsten 2016 gjennomføres undersøkelsen kontinuerlig, som vil si at det gjennomføres noen intervjuer så å si hver dag hele året. Byområdene som har byvekstavtale, har et utvidet antall intervjuer for å kunne følge opp flere av indikatorene knyttet til de gjeldende byvekstavtalene.

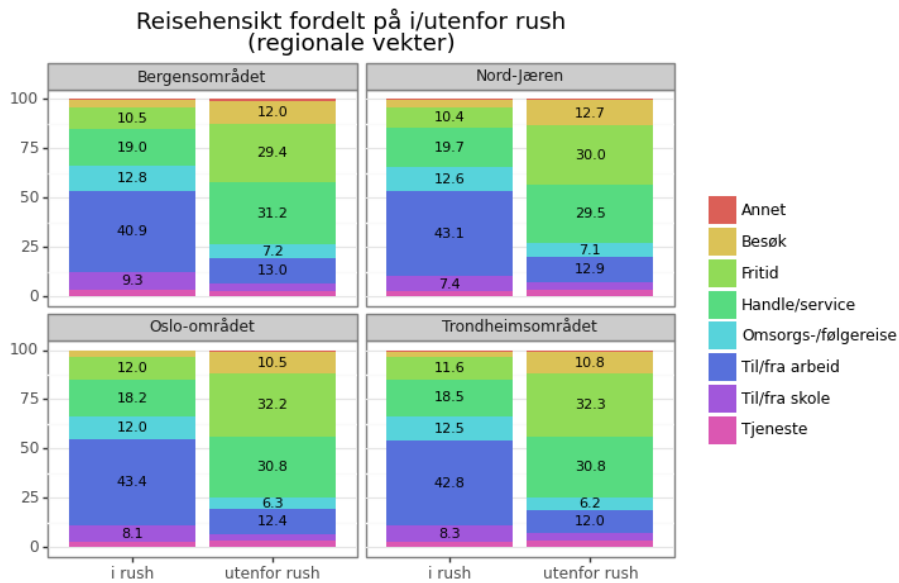
Transportmiddelfordelingen viser følgende fordeling mellom de ulike byvekstavtaleområdene i og utenom rush. Figuren viser at bilførerturer har størst andel av reiser både i og utenom rush. Nord-Jæren har høyest andel bilførerturer, noen som henger sammen med bl.a. næringsstruktur og lave restriksjoner på bl.a. parkering.

Osloområdet har lavest bilførerandel både i og utenom rush. Osloområdet har et godt kollektivtilbud med høye frekvenser både på tog og buss, som gir god dekningsgrad.



Figur 1: transportmiddel fordelt på i/utenfor rush

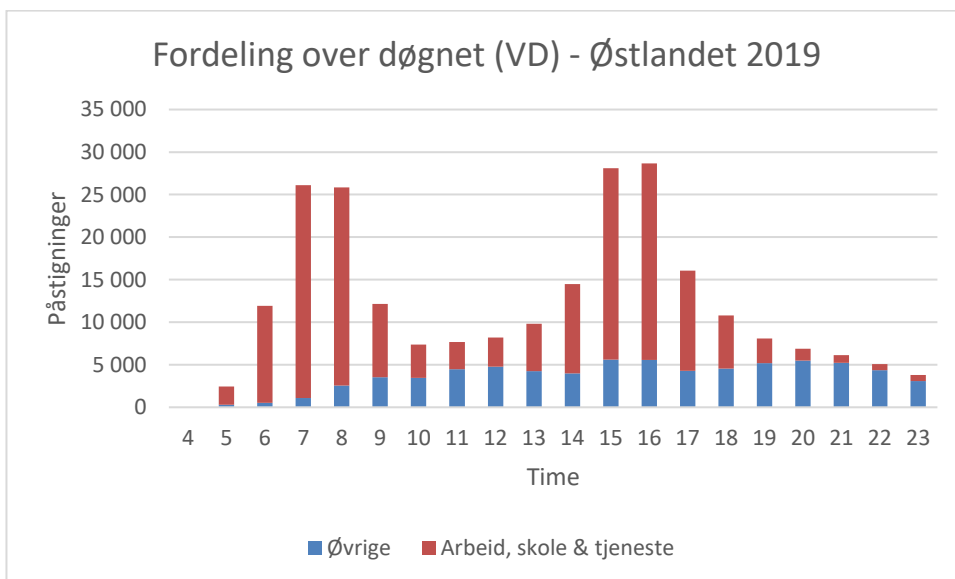
Reisehensiktsfordelingen viser følgende fordeling mellom de ulike byvekstavtaleområdene i og utenom rush. I rush er arbeidsreiser den reisehensikten med størst andel, og andelen er rimelig lik mellom de fire byområdene. Reisehensiktsfordelingen utenom rush varierer noe mer, hvor arbeidsreiser har en stor andel, men hvor også reisehensikten handle/service har en stor andel av reisene.



Figur 2: Reisehensikt fordelt på i/utenfor rush

Jernbane

For å kunne si noe om det fremtidige kapasitetsbehovet om bord på jernbanen tar vi her utgangspunkt i det dimensjonerende tidspunktet. Typisk for byområdene er dette i virkedøgn (hverdager utenfor ferie og helligdager), i morgen- og ettermiddagsrush. Vi anslår at 80 % av årlige togreiser gjennomføres i et såkalt virkedøgn. Reiser i virkedøgn preges av en stor andel arbeids-, skole- og tjenestereiser. Denne typen reiser foregår også i stor grad i rushperioden. Figur 3 viser hvordan reiser med tog på Østlandet fordeler seg i et virkedøgn. Datasett for Jærbanen viser tilsvarende fordeling av reiser i og utenfor rushperioden.



Figur 3 Fordeling av påstigninger over døgnet i et virkedøgn, fordelt på reisehensikt. Østlandet 2019

Figuren viser at andelen reiser relatert til arbeid, skole og tjeneste er betydelig høyere i rushperioden enn utenfor. Om lag 80 % av turene som foretas i rushperioden i virkedøgn er estimert til å bestå av disse reisehensiktene. Figuren illustrerer fordelingen på overordnet nivå, og det vil være lokale forskjeller. Fordelingen av påstigninger over døgnet er hentet fra observerte data, mens fordelingen av reisehensikter er estimert basert på TØI rapport 1876/2022.¹ For reiser til og fra Oslo lufthavn Gardermoen er reisehensiktsfordelingen estimert basert på Urbanet Analyse rapport 114/2018.²

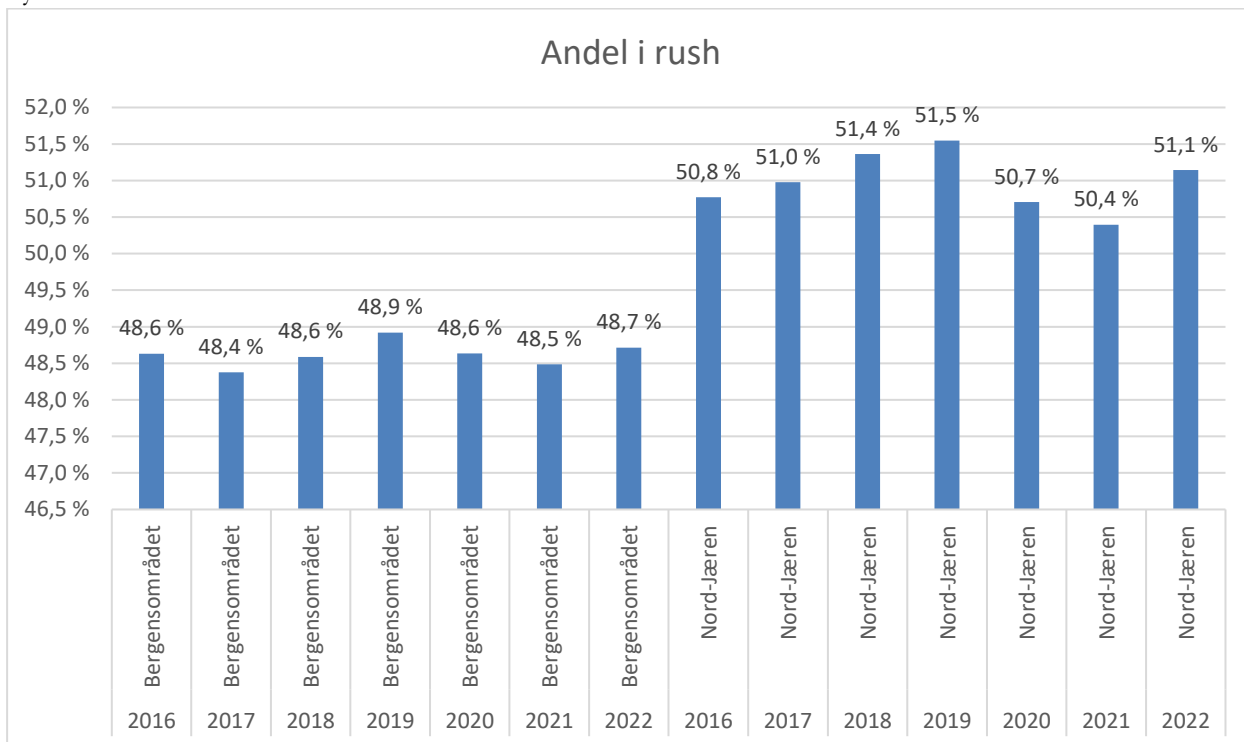
¹ [Videreutvikling av reisehensikts- og døgnfordelingsmodeller for togreiser.](#)

² [Preferanser for tog til og fra Oslo Lufthavn](#)

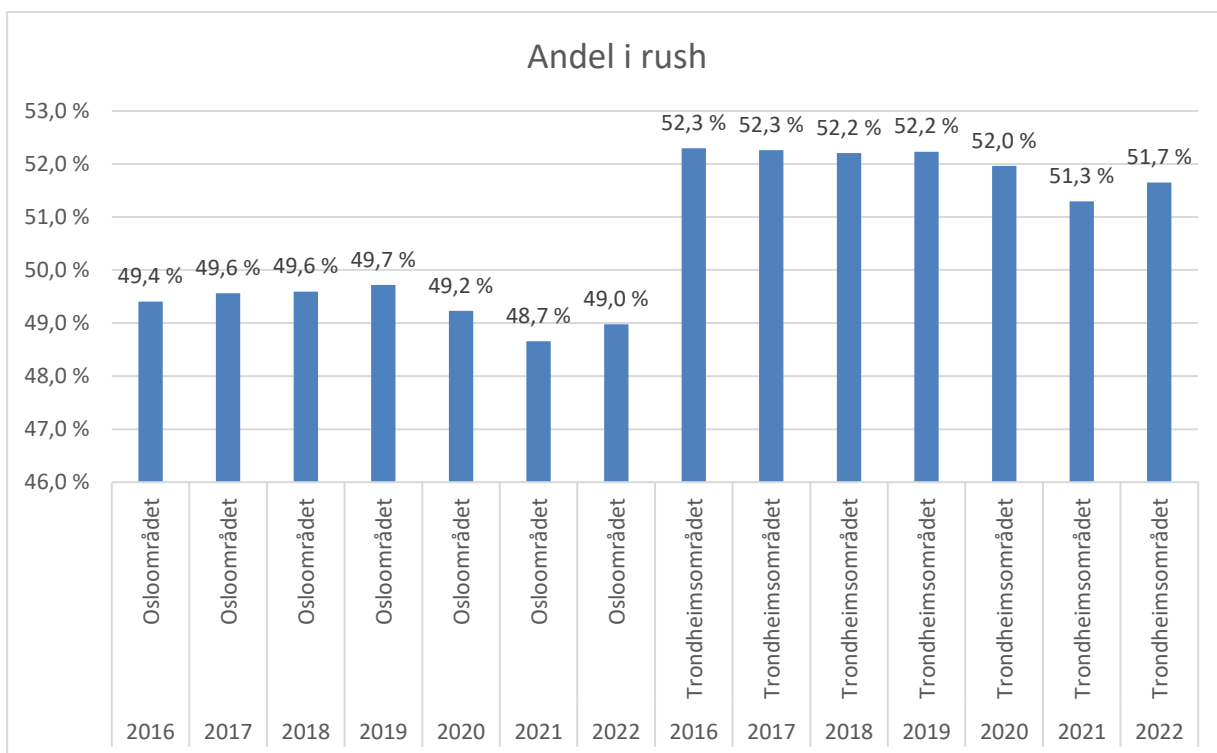
Vei

Tallene under stammer fra APIen til trafikdata.no. Det er kun inkludert kontinuerlige tellepunkter som var operative i 2016 i de aktuelle byområdene. Det betyr at alle tellepunkter som har kommet etter dette er filtrert bort. Alle tellepunkt har dekningsgrad på minst 95,01 % for alle år. Det er i alt 64 tellepunkter.

Figurene under viser at rushtrafikkens andel av totaltrafikken har variert begrenset grad i de ulike byområdene.



Figur 4: Rushtrafikkens andel av totaltrafikk i tellepunktene, 2016-2019

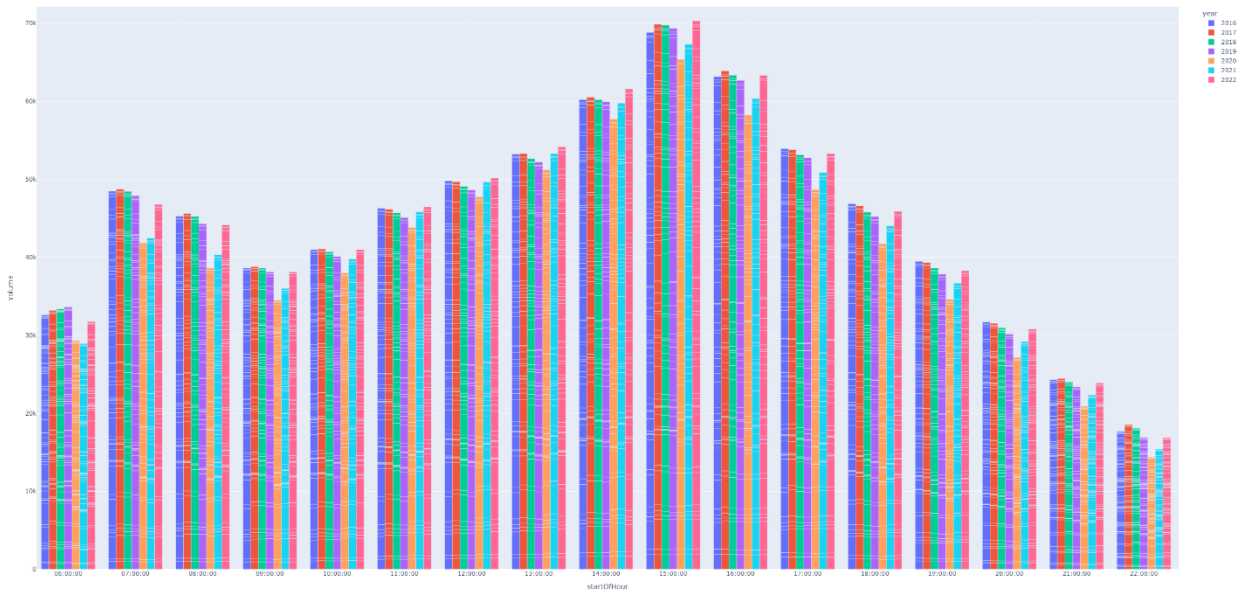


Figur 5: Rushtrafikkens andel av totaltrafikk i tellepunktene, 2016 - 2022

For alle byområder er andelen lavere i 2022 sammenlignet med 2019. Det er også dokumentert at biltrafikken er høyere i 2022 enn i 2019 i alle byområder. Det tyder på at flere av reisene skjer utenfor rush i 2022 sammenlignet med 2019 i alle byområder.

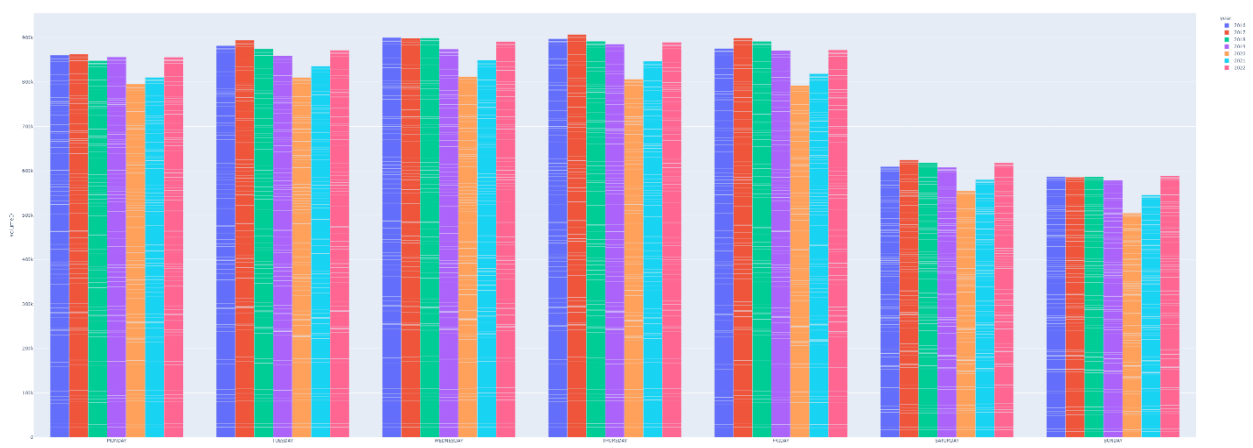
Figuren nedenfor viser noe av denne trenden. Her er det tall for alle byområdene samlet. Ved å sammenligne 2019 og 2022 i figuren under så ser man at:

- Trafikken er mindre i morgenerush
- Trafikken er større resten av dagen



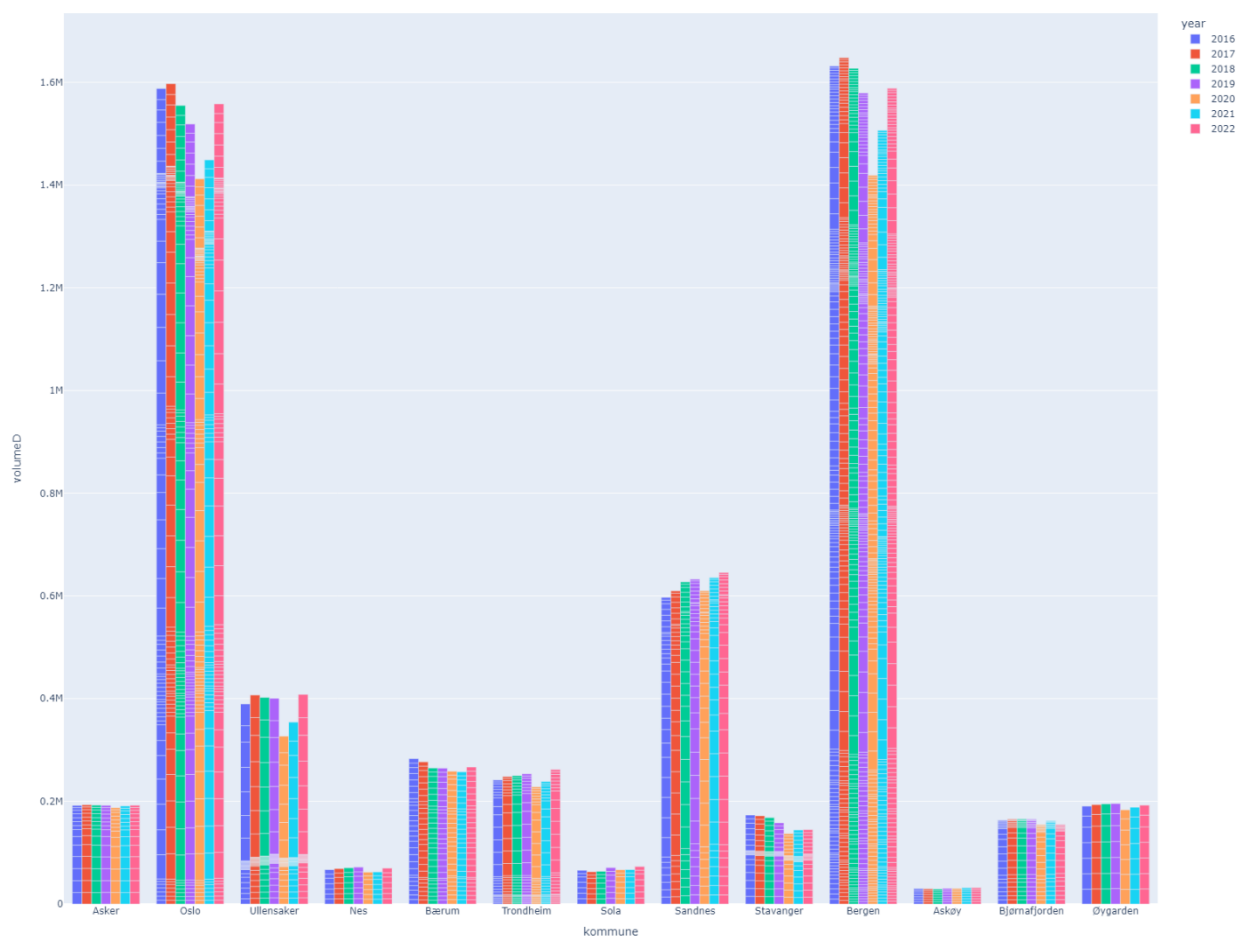
Figur 6: Trafikk, ulike tellepunkter, tidsperioder 2016-2022

Figuren under viser trafikken fordelt på dager. Trafikken på mandager er marginalt mindre i 2022 kontra 2019. Resten av dagene har høyere trafikk i 2022.



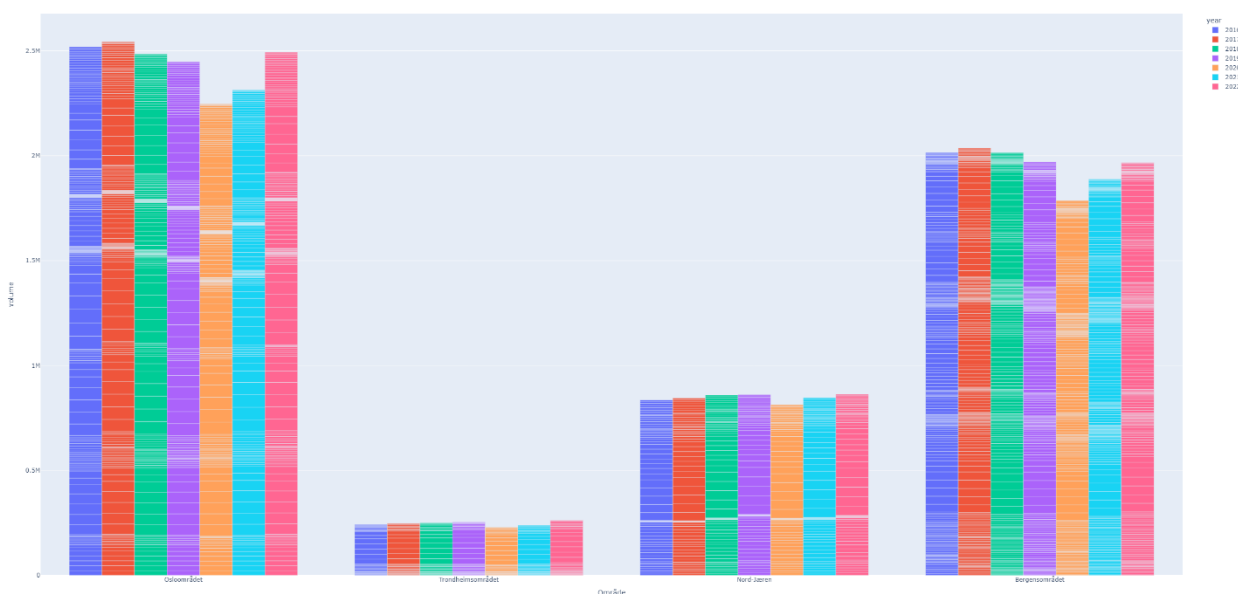
Figur 7: Trafikk fordelt over ukedager, ulike tellepunkt i byområder, tidsperiode 2016-2022

Endringene i trafikk i kommunene er vist i figuren under. Her ser vi at noen kommuner har hatt reduksjon i trafikk fra 2017 til 2020, mens andre kommuner har hatt motsatt trend.



Figur 8: Trafikk fordelt over kommuner, ulike tellepunkt i byområder, tidsperiode 2016-2022

For byområdene samlet sett har Oslo og Bergensområdet hatt trafikkreduksjon mellom 2017 og 2020. Trondheimsområdet og Nord Jæren har hatt motsatt trend og hadde trafikkvekst fra 2016 til 2019.

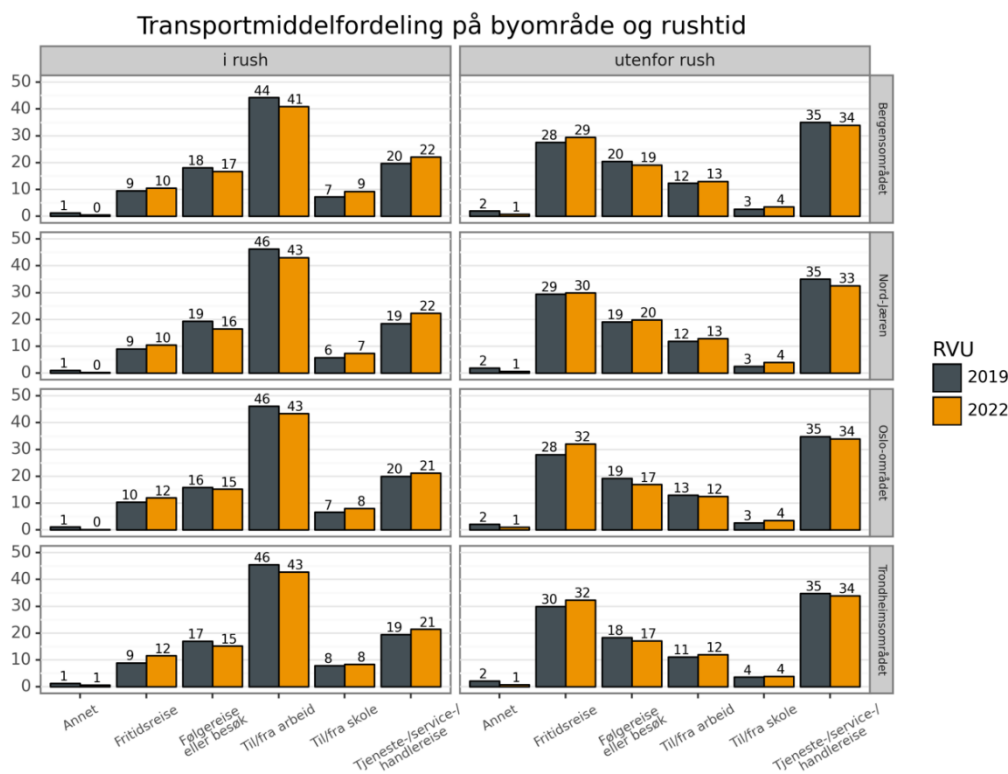


Figur 9: Trafikk fordelt over byområder, ulike tellepunkter i byområder, tidsperiode 2016-2022

Det kan se ut som om trafikken i Oslo og Bergensområdet har hatt en usedvanlig stor vekst siden 2020 og det kan tenkes at nivået ligger over hva som ville vært tilfellet uten pandemi. Årsaken til dette kan være at folk har flere fritidsreiser siden mange kan nå jobbe på hytter og andre fritidsdestinasjoner. Det kan også være at folk er mer forsiktige med å oppsøke steder hvor folk oppholder seg tett, som busser og tog, i redsel for smitte.

3. Beskrivelse av dagens (2022/2023) situasjon

Tall fra Nasjonal reisevaneundersøkelse, vist i figur 10, viser en nedgang for bilførerturer for alle de fire største byområdene. I begynnelsen av 2022 var det fortsatt pandemirestriksjoner, noe som kan være en forklarende faktor. Det samme kan endret reisemønster som følge av om lag to år med pandemi, som bl.a. mer hjemmekontor. Vi ser det samme bildet for kollektivtrafikken, hvor det er en nedgang for byområdene Bergen, Trondheim og Oslo, og en økning på et prosentpoeng på Nord-Jæren.



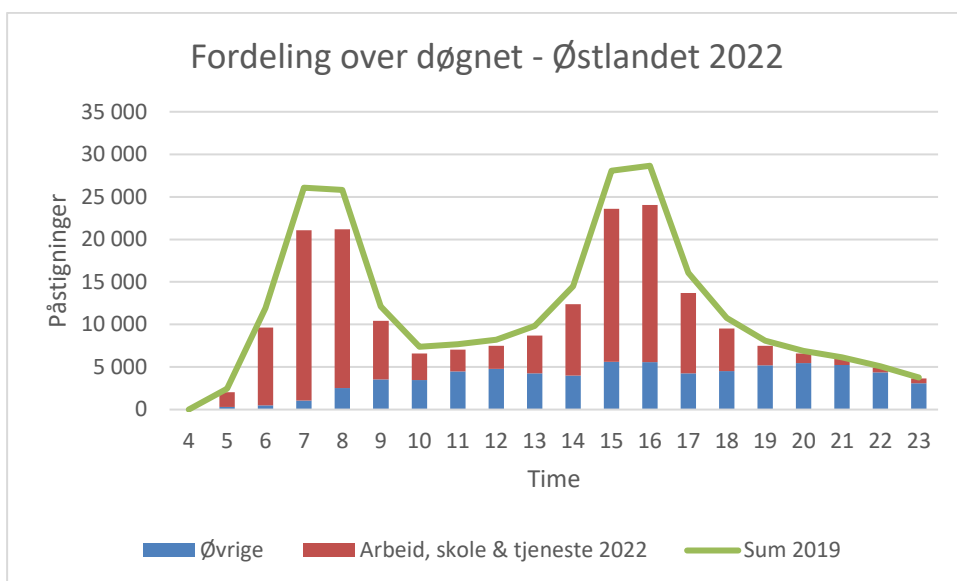
Figur 10:10 Nasjonal reisevaneundersøkelse, transportmiddelfordeling i de fire største byområdene, i og utenfor rush

Jernbane

Starten på 2022 var preget av omfattende smitteverntiltak. Etter gjenåpningen i februar 2022 har det vært kjørt ordinært togtilbud, og antallet reisende økte stort sett måned for måned gjennom resten av året, hensyntatt vanlige sesongvariasjoner. Trenden i hele landet var at stadig flere vendte tilbake til togene. Likevel var reiseaktiviteten mot slutten av 2022 fortsatt lavere enn før pandemien. I byområdene lå etterspørselsnivået på om lag 90 prosent av nivået for 2019.³

I skrivende stund er månedlige tall det mest detaljerte datagrunnlaget tilgjengelig for siste halvdel av 2022. Det vil si at vi ikke har observert data for hvordan utviklingen i virkedøgn og rushperioden har utviklet seg. Vi kan allikevel gjøre noen betraktninger rundt denne utviklingen basert på reisehensiktsfordelingen. Ettersom en større andel av reisene i virkedøgn er knyttet til arbeids-, skole- og tjenestereiser, er det rimelig å anta at etterspørselsnivået er redusert mer enn totalen for halvåret som helhet. Det er trolig ikke veldig store forskjeller, da en såpass stor andel av total etterspørsel gjennom halvåret foregår i virkedøgn. Vi antar at etterspørselsnivået i virkedøgn ved utgangen av 2022 lå på et sted mellom 85 og 90 prosent av 2019-nivået. Videre er det rimelig å anta at nedgangen i rushperiodene har stabilisert seg på et lavere nivå enn virkedøgn som helhet, da en større andel av etterspørselen i dette tidsrommet består av arbeids-, skole- og tjenestereiser, sammenlignet med virkedøgn som helhet. Vi tror derfor at etterspørselsnivået i rushperioden i virkedøgn lå på et nivå tilsvarende 80-85 prosent av 2019-nivået. 11 viser hvordan vi tror etterspørselen på Østlandet, over døgnet, har endret seg fra 2019 til utgangen av 2022, basert på de månedlige rapporterte tallene.

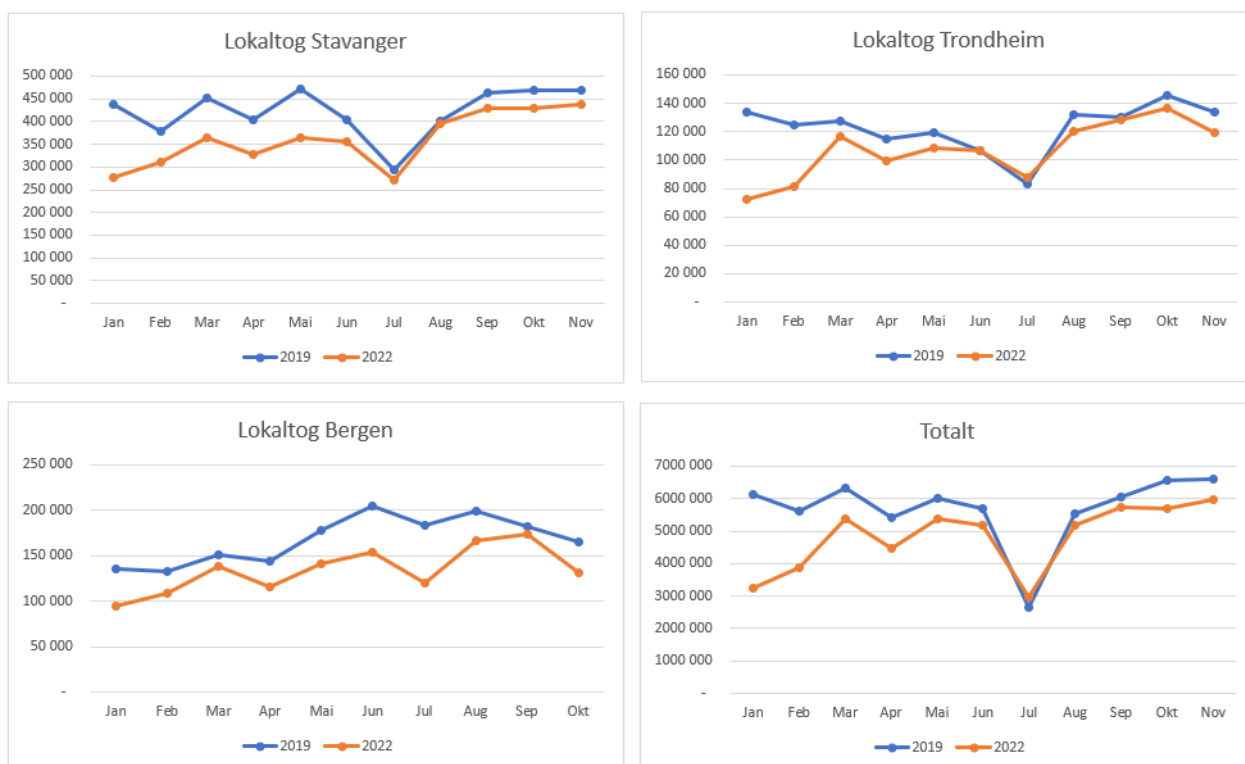
³ Passasjertall for 1. tertial 2023 blir tilgjengelige først et stykke ut i juni.



Figur 11:11 Fordeling av forventet antall påstigninger og reisebilsikter over døgnet, i virkedøgn, på Østlandet ved utgangen av 2022, sammenlignet mot nivået i 2019.

Det at flere benytter seg av hjemmekontor én eller flere dager i uken fører til at færre benytter månedskort, og de er således mindre tilbøyelige til å foreta «Øvrige» reiser med tog. Isolert sett har dette bidratt til noe nedgang i denne typen reiser fra 2019 til 2022. Effekten motvirkes imidlertid av enkelte andre utviklingstrekk i samfunnet, som befolkningsvekst. I tillegg har det dukket opp nye, mer fleksible billettordninger, som også motvirker effekten.

Utviklingen i passasjertallene fra de andre byområdene viser tilsvarende trend som på Østlandet, som vist i figuren Figur 12:12.⁴



Figur 12:12 Månedsvis trafikkutvikling på jernbanen i 2019 vs. 2022 for utvalgte byområder, samt totalt (inkl. Østlandet). Operatørens passasjertall.

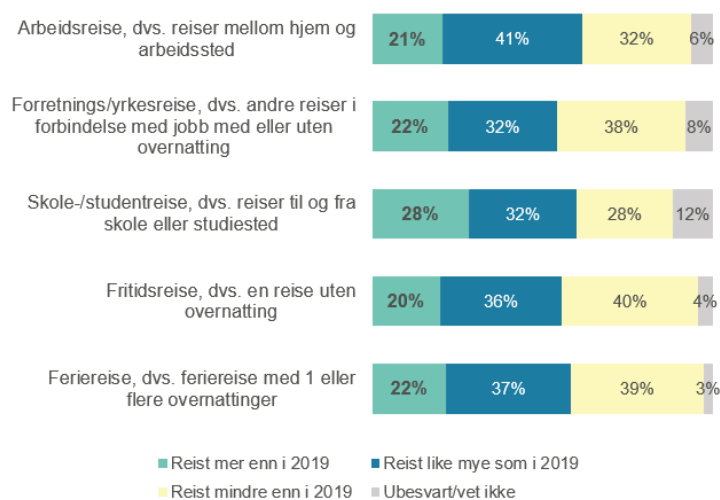
⁴ Desember er tatt ut grunnet feil i de innrapporterte tallene.

I siste del av 2022 er det er en viss variasjon mellom byene når man sammenlikner med passasjertallene for 2019, men det store bildet er at reiseaktiviteten i alle byområder har nærmet seg nivået før pandemien raskere enn man så for seg tidligere.⁵

Endring i reisemønster og hjemmekontorvaner som følge av pandemien, og mulig påvirkning på transporttettersspørselen fremover, er grundig behandlet i TØI-rapport 1939/2023. Denne rapporten var underlag til svaret på utredningsoppdraget, så vi gjentar ikke disse vurderingene her.

Våren 2023 har Jernbanedirektoratet fått gjennomført en post korona-undersøkelse, med oppdatert kunnskap om reisevaner og hjemmekontorandel, blant reisende med tog i perioden etter pandemien.⁶ Undersøkelsen er gjennomført av Opinion og tar for seg ca. 3 000 togreisende⁷ i og rundt de fire største byområdene – Oslo (Østlandsområdet), Bergensområdet, Trondheim (Trøndelag) og Stavanger (Jæren).

Undersøkelsen viser at det er flere som sier de har redusert antallet arbeidsreiser med tog i dag sammenliknet med 2019, enn antallet som sier de har økt antallet arbeidsreiser. Forskjellen er enda større for tjenestereiser, der nesten dobbelt så mange sier at de reiser mindre nå enn før pandemien, sammenliknet med dem som sier de reiser mer. De dominerende årsakene er mer bruk av hjemmekontor for skole- og arbeidsreiser og økt bruk av digitale møter for tjenestereiser. Figur 13 viser de togreisendes rapporterte endring i reiseaktivitet fra 2019 til våren 2023.



Figur 13:13 Reiseaktivitet med jernbane våren 2023 sammenliknet med 2019. Opinions post korona-undersøkelse 2023.

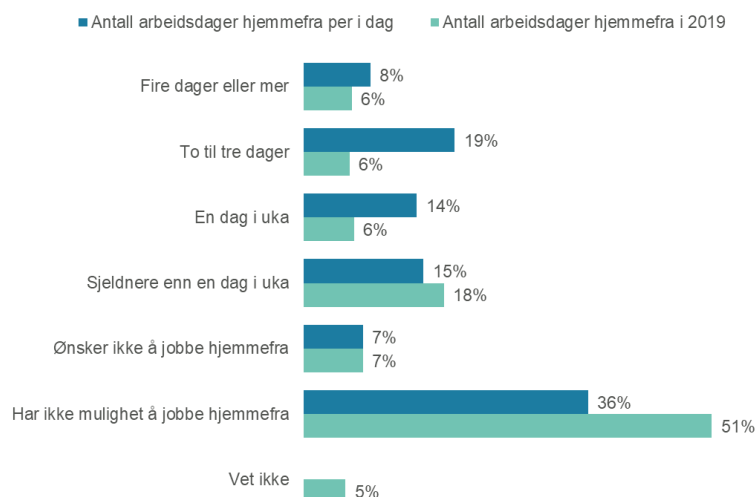
80 prosent av dem som reiser til og fra arbeid eller skole/studier oppgir at de reiser i rushtiden. I denne gruppen oppgir over halvparten at de har mulighet til å reise utenom rushtiden, i varierende grad. De som oppgir denne fleksibiliteten, benytter også i større grad hjemmekontor enn andre respondenter.

Figur 14 viser hvordan bruken av hjemmekontor har endret seg fra 2019 til vinter/vår 2023. Her kan man merke seg at om lag en tredjedel sier at de ikke har mulighet til å jobbe hjemmefra i dag, mot over halvparten før pandemien.

⁵ Bl.a. annet Urbanet Analyse-rapport 162/2022 «Koronapandemiens påvirkning på togreiser», gjennomført for Jernbanedirektoratet i InterCity-området.

⁶ Undersøkelsen er gjennomført av Opinion, og rapporten foreligger første uka i juni. En oppfølgende undersøkelse gjennomføres i 4. kvartal 2023.

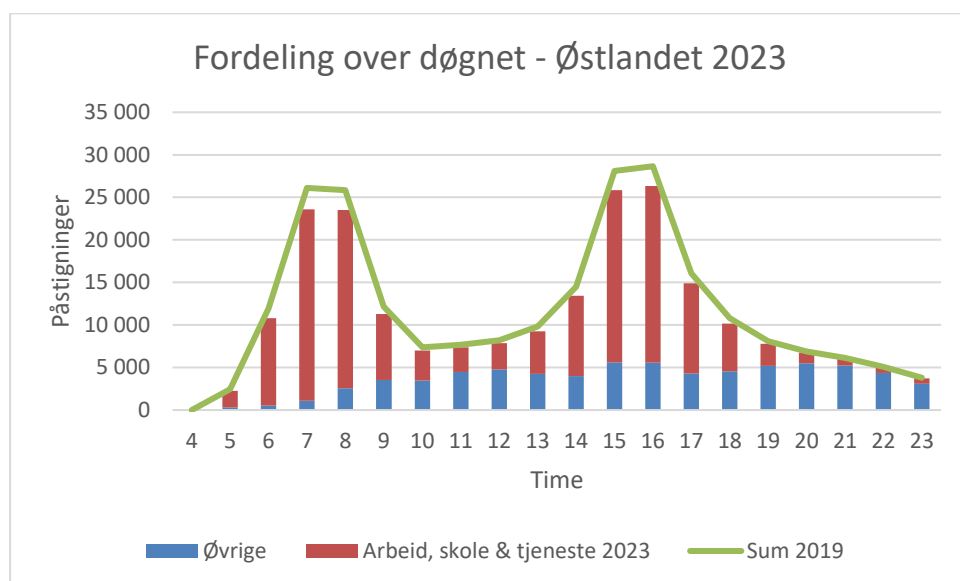
⁷ Utvalget består av nåværende togreisende og tidligere togreisende som valgte bort toget under pandemien og ikke har vendt tilbake.



Figur 14:14 Hjemmekontor blant togreisende som er i arbeid eller skole/studier, vår 2023 vs. 2019. Opinions post korona-undersøkelse 2023.

Blant dem som er i arbeid eller går på skole/studerer oppgir 4 av 10 at de benytter hjemmekontor minst 1 dag i uken våren 2023, mens nesten 3 av 10 oppgir minst 2 dager med hjemmekontor. Resultatene tilsier at respondentene i snitt jobber hjemmefra litt over 1 dag i uka våren 2023. Tallene for 2019 i figuren er samlet inn i årets undersøkelse. Siden respondentene her ble bedt om å tenke seg tilbake 3 år i tid, til hvordan forholdene var i 2019, er det naturlig nok en del usikkerhet ved disse tallene. Med dette forbeholdet tilsier tallene at folk i snitt jobbet hjemmefra litt over en halv dag i uken i 2019. Økningen i hjemmekontorbruk blant de togreisende fra siste normalår før pandemien til våren 2023 er dermed på ca. en halv dag i uken.

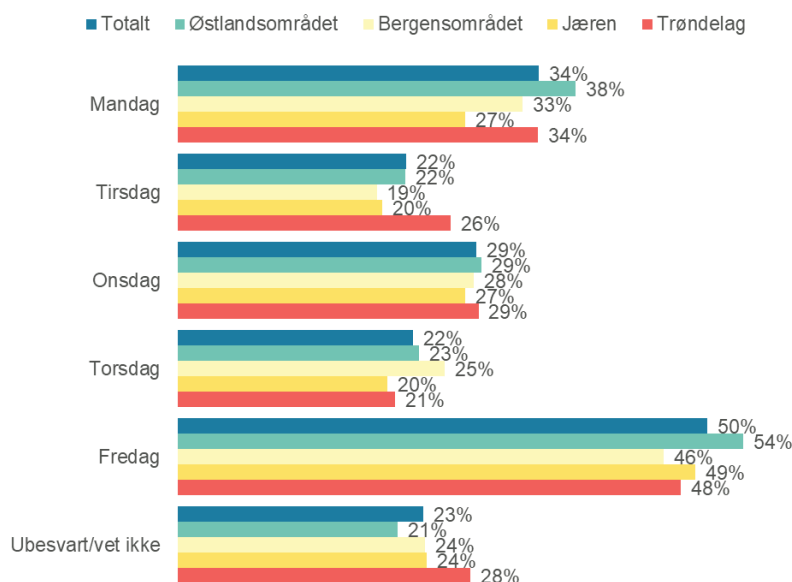
Basert på undersøkelsen til Opinion kan vi estimere hvordan endringen i antall dager med hjemmekontor påvirker etterspørselen. Figur 15 viser hvordan den isolerte effekten av økt bruk av hjemmekontor og digitale verktøy forventes å slå ut på etterspørselen etter togreiser over døgnet på Østlandet, sammenlignet med 2019.



Figur 15:15 Fordeling av forventet isolert effekt, på påstigninger og reisebensikter over døgnet, i virkedøgn på Østlandet, i 2023 sammenlignet mot nivået i 2019. Jernbane.

Figuren viser at den isolerte effekten medfører at etterspørselsnivået vil ligge på om lag 90 % av 2019-nivået i rushperioden. Her er det viktig å merke seg at vi kun omtaler den forventede effekten av disse spesifikke endringene. Andre effekter som endringer i tilbudet, endrede konkurranseflater mot andre transportmidler, og øvrige endringer i samfunnet, kommer i tillegg. Eksempelvis vil åpningen av Follobanen være med å påvirke antallet påstigninger.

Undersøkelsen viser også at det er stor variasjon i hvilke dager folk velger å ta hjemmekontor. Figur 16 viser hvilke dager respondentene i undersøkelsen til Opinion svarer at de benytter hjemmekontor.



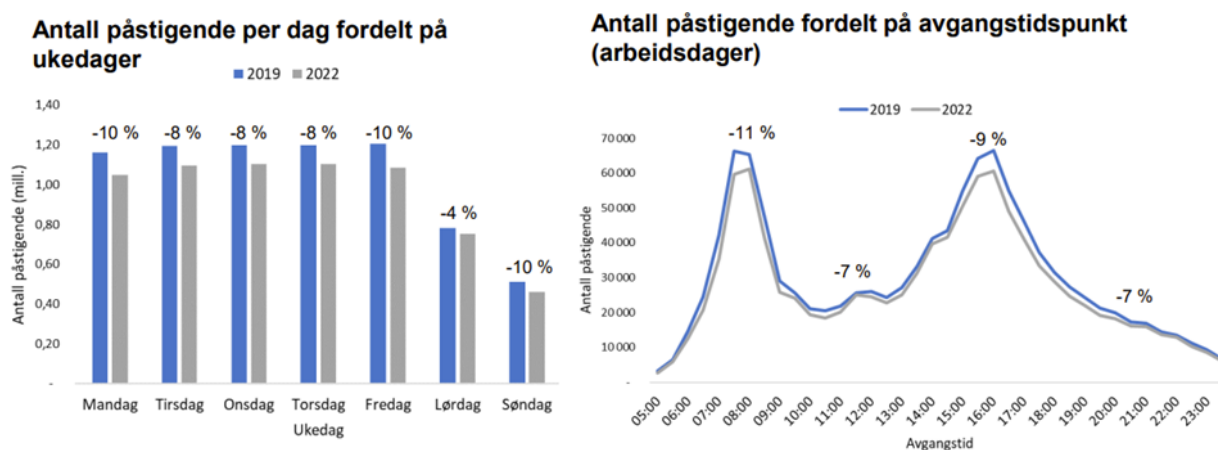
Figur 16:16 Bruk av hjemmekontor i ulike byområder og totalt – fordeling på ukedager.

Av figuren ser vi at det er betydelig forskjell mellom bruken av hjemmekontor på ulike dager. Det vil i praksis si at behovet for ombordkapasitet i rush varierer over uken. Undersøkelsen sier imidlertid ikke noe om hvorvidt det er noen endring i denne fordelingen mellom 2019 og 2023, så det er ikke mulig å konkludere med at denne variasjonen medfører ulik endring i kapasitetsbehov mellom ukedager.

Øvrig kollektivtransport

Ruter⁸

Ruter har meldt om en tilsvarende utvikling som for jernbanen i 2022. Etter gjenåpningen og frem til påske lå passasjertallene i Ruter-området lenge på 80 prosent av 2019-nivå.⁹ Etter påske og frem til høstferien økte det til 90 prosent. Figur 17 viser en sammenligning i antall påstigninger i uke 35-44 mellom 2019 og 2022. Figuren viser også hvordan endringer fordeler seg over døgnet for en typisk arbeidsdag.



Figur 17:17 Antall påstigende uke 35-44 eks. høstferien. Kilde: Ruter

I siste kvartal av 2022 stabiliserte antallet reisende seg på 93 prosent sammenliknet med tilsvarende periode i 2019. Ruter oppsummerer med at «Det er passende å snakke om en ny normal – trafikk tallene har stabilisert seg og folk har innarbeidet nye vaner som de ønsker å holde fast ved.»

Videre sier Ruter at de nye reisevanene i stor grad er knyttet til hjemmekontor, men at muligheten for å arbeide hjemmefra ikke er likt fordelt i regionen. De viser til tydelige forskjeller mellom de ulike

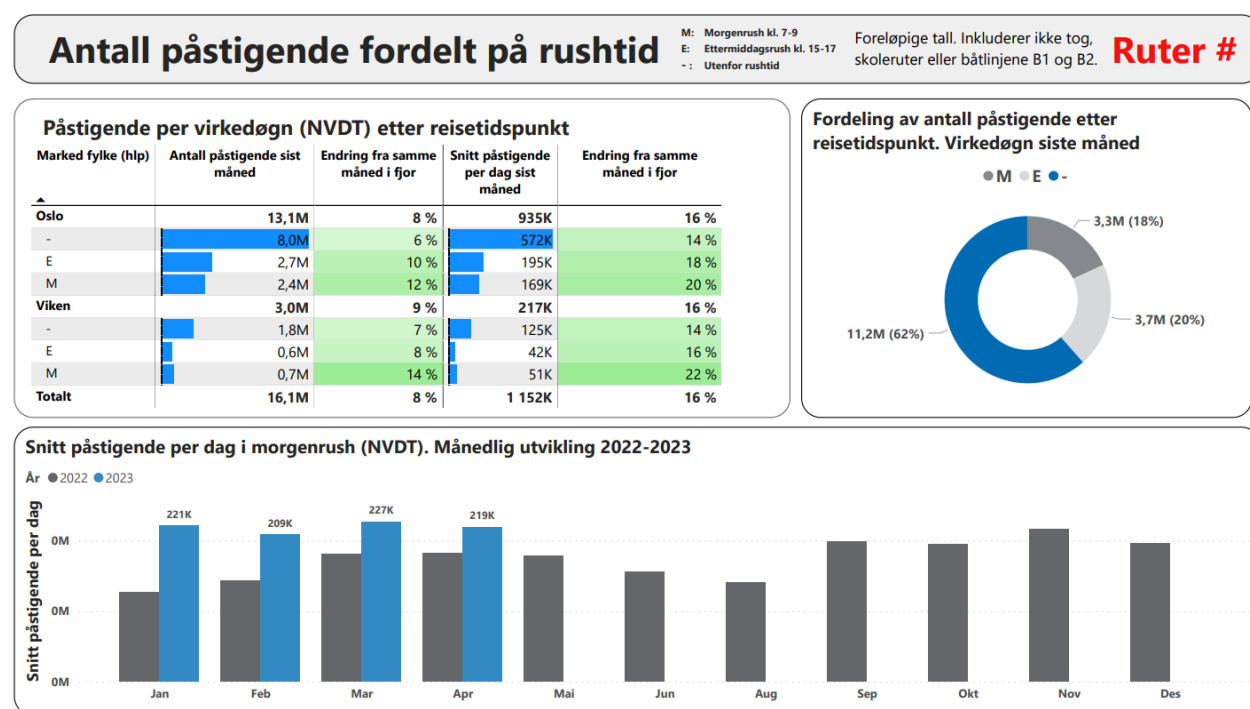
⁸ Informasjonen er hentet fra [Ruters årsrapport for 2022](#) og [Ruters passasjertall for april 2023](#).

⁹ Ruter-tallene vi viser til inkluderer ikke tog, skoleruter eller båtlinjer i indre Oslofjord.

markedsområdene. Særlig i indre by og de vestlige bydelene i ytre by i Oslo og Akershus vest, har arbeidstakerne mulighet for hjemmekontor, mens andelen i øst og sør er en del lavere. Ruter så i 2022 at reisetallene tok seg mer opp her enn i indre by og vest.

Foreløpige tall fra Ruter viser at antallet reisende så langt i 2023 ytterligere har nærmet seg tallene for 2019, sammenliknet med 4. kvartal 2022. De siste passasjertallene, for april, er beregnet til 94 prosent av normaltrafikken før pandemien.

Fordelingen av påstigninger over døgnet har også endret seg noe det siste året. Antallet påstigninger i rushtid har økt relativt mer enn antall påstigninger utenfor rushtid, med den største økningen i morgenrushet, jf. Figur 18:18. En mulig forklaring er at praksisen med hjemmekontor er strammet noe inn det siste året, eller at ønsket om å være til stede på jobb (for dem som har et valg) har økt siden den første perioden etter gjenåpningen. Andre faktorer kan selvsagt også ha bidratt.



Figur 18:18 Ruters månedlige rapport, april 2023.

For øvrige byområder viser tall fra SSB¹⁰ at det ikke er tilsvarende nedgang i reiser med buss som for Oslo. Det er imidlertid viktig å påpeke at det her har vært til dels store endringer i takstsystemene. Dette gjør at tallene ikke er direkte sammenlignbare på tvers av byområder med hensyn til effektene vi studerer her. Det har ikke vært anledning til å gå grundigere inn i tall fra de ulike kollektivselskapene i utarbeidelsen av denne besvarelsen.

Vei

Endringer i transporttetterpørsel

Under pandemien ble det innført påbud om hjemmekontor. Frem til 14. desember 2021 var påbudet noe løst formulert, men ble 14. desember 2021 et direkte påbud. Dette påbudet var gjeldende til 2. februar 2022. Nedenfor gis en kort presentasjon av trafikktutviklingen de siste årene. For alle byområder er rushhandelen lavere i 2022 sammenliknet med 2019. Det er også dokumentert at biltrafikken er høyere i 2022 enn i 2019 i alle byområder. Det tyder på at flere av reisene skjer utenfor rush i 2022 sammenliknet med 2019 i alle byområder.

¹⁰ [SSB Tabell 06672: Kollektivtransport med buss.](#)

Byindekser

En byindeks beregner endring i trafikkmengde for små kjøretøyer (under 5,6 m) i et byområde. Byindeksen er en hovedindikator i byvekstavgiftene, hvor målet er at økt persontransporttettersspørsel ikke skal føre til mer bruk av personbil i byvekstområdene, men heller tas av kollektivtransport, gange og sykling.

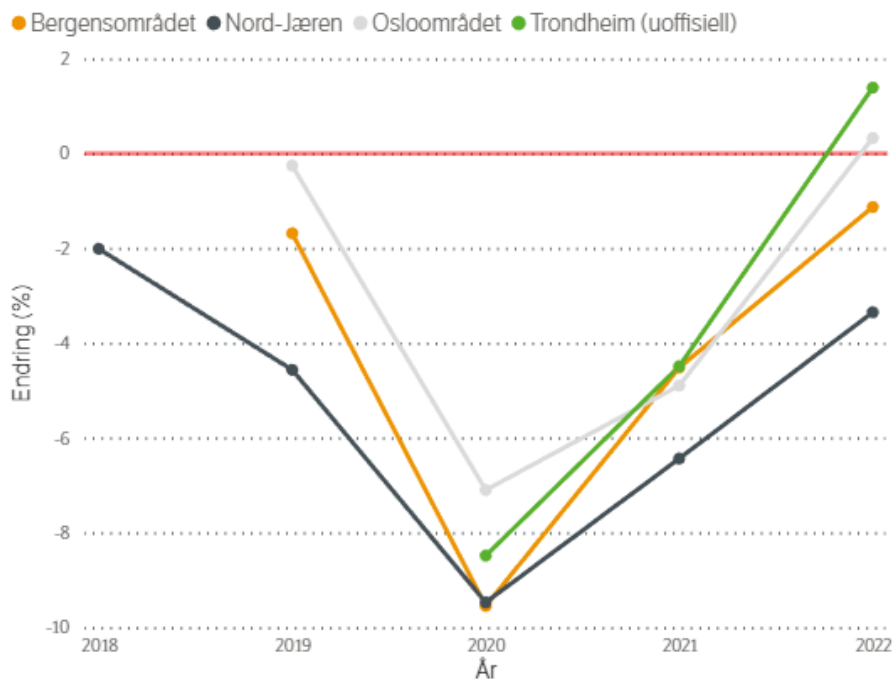


Figur 19:19 Trafikkmengder

Over vises endringene i trafikkmengde for hvert byområde per måned, sammenlignet med samme måned året før. Man kan for eksempel tydelig se nedgangen under første pandemistengning i 2020. Og siden trafikken i mars – mai 2021 var langt mer «normal» enn de tilsvarende månedene i 2020, kan vi se at disse månedene hadde en mye høyere trafikkmengde i 2021 enn 2020. Disse figurene gjør det vanskelig å sammenligne over flere år, noe som er spesielt relevant når nullvekstmålet har et gitt referanseår.

For å kunne si noe om hvordan byområdet ligger an med nullvekst sammenlignet med referanseåret må vi multiplisere sammen indekser, og da kommer vi frem til tallene i figuren under. Her ser vi trafikkmengden sammenlignet med hvert områdes referanseår. Nord-Jæren har 2017 som referanseår, Bergens-området og Oslo-området har 2018 og Trondheim har 2019. På grunn av pandemien har 2020 og 2021 vært år med lav trafikkmengde i byområdene.

Endring i byindeks fra referanseår



Figur 20 20: Endring i byindeks fra referanseår.

Trafikkutvikling, 2019 – 2023

Nedenfor vises tall på hvordan trafikken har utviklet seg siden 2019 og frem til i dag i de største byområdene. Tallene viser betydelig nedgang i trafikken fra 2019 til 2020 og 2021. I løpet av 2022 har trafikken steget til over 2019-nivå i alle byområder.

Tabell 1 viser trafikkutviklingen fra 2019 til henholdsvis 2020, 2021 og 2022. Nedgangen var størst fra 2019 til 2020. Trafikken økte igjen fra 2020 til 2021. I 2022 var trafikken høyere enn i 2019 i alle byområder.

Tabell 1: Trafikkutvikling siden 2019.

| Byområde | Sammenligningsår | Index (%) | KI nedre ^a | KI øvre ^a |
|----------------|------------------|-----------|-----------------------|----------------------|
| Osloområdet | 2019–2020 | -6,9 | -9,5 | -4,2 |
| Osloområdet | 2019–2021 | -4,7 | -7,7 | -1,6 |
| Osloområdet | 2019–2022 | 0,6 | -3,1 | 4,3 |
| Bergensområdet | 2019–2020 | -8,0 | -10,0 | -6,0 |
| Bergensområdet | 2019–2021 | -2,9 | -5,1 | -0,7 |
| Bergensområdet | 2019–2022 | 0,6 | -2,3 | 3,5 |
| Nord-Jæren | 2019–2020 | -5,1 | -7,4 | -2,8 |
| Nord-Jæren | 2019–2021 | -2,0 | -5,6 | 1,7 |
| Nord-Jæren | 2019–2022 | 1,3 | -3,2 | 5,7 |
| Trondheim | 2019–2020 | -6,7 | -9,2 | -4,3 |
| Trondheim | 2019–2021 | -4,1 | -8,5 | 0,3 |
| Trondheim | 2019–2022 | 0,4 | -6,0 | 6,9 |

^aKonfidensintervall på 95 %-nivå.

Tabell 2 viser trafikkutviklingen fra 2022 til april 2023. Oslo-området hadde en svak økning, mens de andre byområdene hadde en større økning.

Tabell 2: Trafikkutvikling fra 2022 til 2023.

| Byområde | Sammenligningsår | Periode | Index (%) | KI nedre ^a | KI øvre ^a |
|----------------|------------------|---------|-----------|-----------------------|----------------------|
| Osloområdet | 2022-2023 | jan-apr | 0,6 | -0,4 | 1,6 |
| Bergensområdet | 2022-2023 | jan-apr | 3,1 | 1,7 | 4,6 |
| Nord-Jæren | 2022-2023 | jan-apr | 4,4 | 2,6 | 6,3 |
| Trondheim | 2022-2023 | jan-apr | 2,8 | 0,9 | 4,8 |

*Konfidensintervall på 95 %-nivå.

Tallene over viser total trafikkmengde gjennom døgnet. Det er ut ifra disse tallene vanskelig å si noe konkret om reiser til og fra arbeid. Med tiden som har vært til rådighet har vi kun rukket å se på to ulike tellepunkter i morgenrush - et tellepunkt er på E18 vest for Oslo og et annet på E39 sør for Bergen. Tallene fra disse tellepunktene stemmer godt med resultatene over.

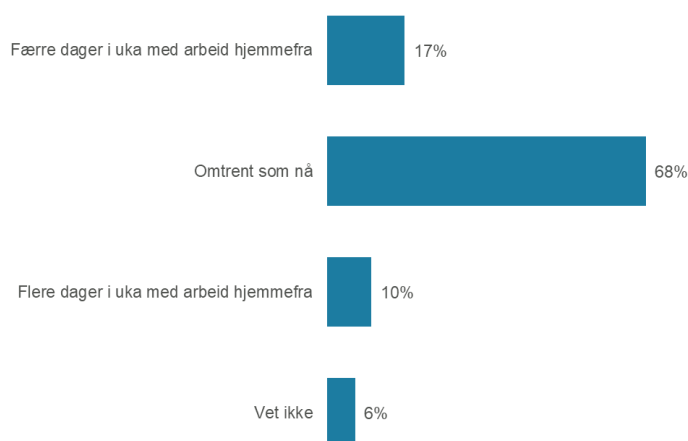
4. Forventet utvikling fremover

De største byområdene står overfor betydelige utfordringer knyttet til befolkningsvekst, med økt transportbehov og politiske mål om mer bærekraftig transport. Befolkningsfremskrivningene fra SSB, publisert juni 2022, viser en ytterligere sentralisering inn mot de største byområdene. Infrastrukturen i byområder har ofte ulike funksjoner for nasjonal, regional og lokal trafikk. Infrastrukturen ivaretar ofte viktige funksjoner, og det er høy trafikkbelastning, men begrenset utviklingsrom i et tett byområde.

Høy befolkningsutvikling og tettere utbyggingsmønster medfører en gradvis vanskeligere fremkommelighet på eksisterende veinett, og økt trengsel om bord på kollektivtransporten.

Jernbane

I undersøkelsen til Opinion, omtalt i kapittel 3, ble respondentene som svarte at de benyttet hjemmekontor bedt om å si noe om forventet fremtidig bruk av hjemmekontor. Figur 21:21 viser fordelingen av respondentenes svar.



Figur 21:21 Respondentenes svar om forventet bruk av hjemmekontor 6-12 måneder frem i tid.

De aller fleste svarte at de forventer at bruken av hjemmekontor fortsetter omtrent på dagens nivå. Det er imidlertid en overvekt av respondenter som forventer redusert bruk av hjemmekontor sammenlignet med de som forventer økt bruk av hjemmekontor. Dette kan indikere at bruken av hjemmekontor på sikt vil gå noe ned sammenlignet med i dag.

I kapittel 3 ble den forventede effekten av endret bruk av hjemmekontor og økt bruk av digitale verktøy estimert til å gi en reduksjon i etterspørselen i rushperioden på 10-20 prosent sammenlignet mot 2019-nivået. Dette, kombinert med resultatene fra figur 21, gjør at vi anslår etterspørselsnedgangen i rush som følge av disse endringene fremover i tid til å ligge nærmere 10 prosent sammenlignet mot 2019-nivå. I den laveste av de tidligere beregnede utviklingsbanene ligger den årlige etterspørselsveksten på Østlandet på om lag 1% frem mot 2060. Det er imidlertid verdt å merke seg at vekstbanen flater ut jo lenger ut i tid man kommer. Om vi ser på den årlige veksten de siste to årene før pandemien, lå den på i underkant av 4 % på Østlandet. Denne veksten inneholder imidlertid effekten av en del tilbudsforbedringer. Om vi legger dette spennet til grunn vil det ta 3-10 år før man er på samme etterspørselsnivå som før pandemien, i tillegg til de 4 årene som har gått siden 2019. I dette øvre anslaget ligger det ikke inne noen nye politiske virkemidler for å øke kollektivandelen i byområdene, og det tas heller ikke høyde for nye billettløsninger. Det vil være mange forhold som påvirker kollektivandelen, og at endringer i rammebetingelsene kan gjøre at utviklingen går raskere eller tregere

Øvrig kollektivtransport

Etterspørselsnedgangen etter annen kollektivtransport i byområdene som følge av disse endringene virker å være noe mindre enn for jernbanen. Nye takstamarbeidsavtaler og billettordninger bidrar til å motvirke nedgangen. Det har ikke vært anledning til å se mer i detalj på disse markedene, men basert på observasjoner til nå antar vi at endringen i kapasitetsbehov i mindre grad endres for disse markedene.

Veier

Høsten 2022 utarbeidet TØI fremskrivninger for person- og godstransporten¹¹ frem mot 2060. Befolkningsvekst, innfasing av elbil med lave kjørekostnader, utbygging av nye veier og avvikling av bompenger bidrar til at det beregnes vekst i veitrafikken fremover. I referansebanen blir reisene i gjennomsnitt lengre, og transportarbeidet (ekskl. gang/sykkel) beregnes å øke med 27 prosent fra 2020 til 2060, mens antall reiser øker med ca. 15 prosent. Det beregnes lavere vekst for gang- og sykkelturen enn for den motoriserte transporten. I de alternative utviklingsbanene (med unntak av banen med høyere befolkningsvekst) vil bilbruken øke mindre frem mot 2060 enn det som beregnes i referansebanen.

Figur 22:22 viser beregnet utvikling i samlet trafikk- og transportarbeid for referansebanen og de fem alternative utviklingsbanene.

| | | Bilfører | Bilpass. | Buss | Båt | Tog | Trikk/bane | Fly | SUM |
|-----------|-------------|----------|----------|-------|-------|-------|------------|-------|-------|
| 2020 | Referanse | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 2030-ref | Referanse | 115,4 | 116,9 | 101,8 | 90,3 | 117,1 | 123,6 | 102,3 | 113,1 |
| 2060-ref | | 130,8 | 141,5 | 104,9 | 86,8 | 130,2 | 133,7 | 108,3 | 127,4 |
| 2030-Alt1 | Sannsynlig | 107,5 | 112,3 | 105,8 | 92,4 | 121,8 | 130,1 | 104,8 | 108,9 |
| 2060-Alt1 | | 121,8 | 135,8 | 109,1 | 88,7 | 134,8 | 139,7 | 110,7 | 122,4 |
| 2030-Alt2 | Nullvekst | 106,7 | 113,0 | 115,5 | 95,0 | 129,7 | 147,4 | 102,8 | 110,2 |
| 2060-Alt2 | | 114,5 | 132,9 | 124,2 | 92,7 | 149,3 | 167,3 | 108,9 | 120,5 |
| 2030-Alt3 | Avgift/pris | 103,3 | 108,1 | 99,0 | 90,8 | 112,3 | 118,9 | 75,1 | 101,6 |
| 2060-Alt3 | | 115,9 | 129,0 | 102,3 | 87,9 | 125,2 | 128,3 | 81,1 | 113,7 |
| 2030-Alt5 | Bef-HHMH | 117,3 | 119,2 | 104,5 | 92,7 | 119,6 | 127,1 | 104,7 | 115,3 |
| 2060-Alt5 | | 145,9 | 163,2 | 125,5 | 104,2 | 147,6 | 157,1 | 125,9 | 144,5 |
| 2030-Alt6 | Bef-LLML | 113,6 | 114,7 | 101,5 | 88,4 | 118,0 | 125,3 | 100,3 | 111,6 |
| 2060-Alt6 | | 118,6 | 121,8 | 87,3 | 69,1 | 117,6 | 118,3 | 94,2 | 113,3 |

Figur 22:22 Beregnet utvikling i innenlands persontransportarbeid. Sum korte og lange reiser. Indeks normert til 2020. kilde: TØI 1926/2022

Befolkningsfremskrivninger fra SSB viser at pensjonistene (67 år og oppover) vil utgjøre en stadig større andel av befolkningen fremover og nesten doble seg til 2060. Andelen i de yrkesaktive aldersgruppene reduseres. I absolutte tall øker gruppen 20-66 år litt til 2030, for deretter å synke svakt til et nivå i 2060 som bare er så vidt høyere enn i 2020. Andelen barn og unge går ned, det samme gjelder antall barn og unge. Til 2030 er det spesielt gruppen 0-12 år som går ned, en nedgang vi finner igjen blant 13-19 åringene i neste 10-årsperiode. En aldrende befolkning vil isolert sett bidra til lavere transportomfang og mindre sykling enn man ellers ville fått. Aldersutviklingen fører også til at andelen i befolkningen som gjennomfører skolereiser og arbeidsreiser synker.

¹¹ [Fremskrivninger for persontransport til NTP 2025-2036 \(toi.no\)](https://www.toi.no/Fremskrivninger-for-persontransport-til-NTP-2025-2036)

Nullvekstmålet

Hittil i besvarelsen har vi fokusert på endringer i etterspørsel som følge av effekter av pandemien, uten å inkludere andre endringer i transportmarkedet. Nullvekstmålet er innført for de fire største byene som har byvekstavtale. Nullvekstmålet vil trolig også medføre endring i reisemønster og derav vil kunne påvirke behovet for infrastrukturinvesteringer.

Nullvekstmålet er en del av de inngått byvekstavtalene for de fire største byene. Byvekstavtalene er gjensidig forpliktende avtaler mellom staten, fylkeskommuner og kommuner og statens viktigste verktøy for å nå nullvekstmålet. Løsningene som velges skal bidra til å sikre bedre fremkommelighet samlet sett, og spesielt ved å legge til rette for attraktive alternativer til privatbil. Avtalene skal også bidra til en mer effektiv arealbruk og mer attraktive bysentra, og være en arena som fremmer ny teknologi og innovasjon. Byvekstavtalene er et viktig verktøy for bedre samordning i areal- og transportpolitikken. Måloppnåelse forutsetter en sterk satsing på kollektivtransport, sykkel og gange, og en arealpolitikk som bygger opp under investeringene. Nullvekstmålet innebærer at for de fire byområdene med byvekstavtale skal klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykling og gange. Unntak fra nullvekstmålet er mobile tjenesteytere, næringstransport med lette og tunge kjøretøyer og gjennomgangstrafikk. Nullvekstmålet måles i forhold til avtaletidspunkt.

Oppnåelsen av nullvekstmålet i byene kan helt eller delvis motvirke endringene vi har omtalt her. I praksis vil man da kunne ha ulike adferdsendringer som trekker behovet for infrastrukturtiltak i ulike retninger. I slike tilfeller er det nødvendig å gå inn i de enkelte prosjektene å studere det nødvendige behovet.

5. Konklusjon

Som beskrevet i innledningen vil det utløsende behovet variere mellom infrastrukturprosjekter. For å kunne si noe om endringen i 'nødvendighet' og samfunnsnytte av et prosjekt, eller optimalt tidspunkt for realisering, er man nødt til å studere det spesifikke prosjekt. Er behovet for prosjektet av en slik art at det var stor kapasitetsmangel allerede i 2019, kan det være grunnlag for å anbefale oppstart som opprinnelig planlagt. Er prosjektbehovet imidlertid av en art der man i utgangspunktet så for seg et fremtidig kapasitetsproblem, kan det være at endringene man har sett gjør at det optimale åpningsåret¹² skyves ut i tid. For å kunne si noe om behovet for et prosjekt er det nødvendig å analysere det spesifikke prosjektet. Eksempelvis skriver Ruter i sitt «innspill ved høring av transportvirksomhetenes svar på NTP-oppdrag» at de nå er i gang med å utarbeide et oppdatert faglig grunnlag med en oversikt over hvilke prosjekter de mener bør prioriteres og til hvilken tid. Dette vil blant annet bidra til vurderinger rundt når det er behov for å gjennomføre bygging av ny T-banetunnel.

Nasjonal reisevaneundersøkelse, og andre undersøkelser, viser at det er adferdsendring som følge av pandemien med f.eks. noe økt bruk av «arbeid hjemmefra». Samtidig viser observerte data små endringer for trafikk på vei, mens det er noe reduksjon i reisende for kollektivtrafikken i enkelte store byer. Med forutsetningene beskrevet i innledningen, tyder endringene i adferd på at behovet for tiltak i liten grad forsvinner helt, men at de i en del tilfeller vil endre det optimale åpningsåret.

For alle byområder er rushtrafikken andel av totaltrafikken lavere i 2022 sammenlignet med 2019. Det er også dokumentert at biltrafikken er høyere i 2022 enn i 2019 i alle byområder. Det tyder på at flere av reisene skjer utenfor rush i 2022 sammenlignet med 2019, i alle byområder. Behovene i veisektoren er derfor ikke betydelig endret som følge av økt fleksibilitet i arbeidshverdagen. For tiltak på jernbanen der det utløsende behovet er ombordkapasitet i rushperioden, vil det optimale åpningsåret bli forskjøvet med anslagsvis 7-14 år¹³. Som beskrevet over, blir ikke behovet forskjøvet dersom det var der allerede i 2019. For prosjekter der det identifiserte kapasitetsbehovet oppstår lagt frem i tid medfører de observerte endringene at sannsynligheten for bortfall av prosjektets behov øker. Dette skyldes blant annet lavere prognoser for befolkningsvekst på lang sikt.

¹² Med «optimalt åpningsår» mener vi her optimalt med hensyn på kapasitetsutfordring. Det kan være andre faktorer som påvirker det optimale åpningsåret for et prosjekt.

¹³ Her inkluderer vi årene som er gått fra 2019 til 2023.

I tillegg til adferdsendringene vi har sett på i denne besvarelsen, vil andre tiltak kunne påvirke behovet for infrastrukturtiltak i byområdene. Et eksempel på dette vil være effekter av tiltak for å oppnå nullvekstmålet. Her kan man ha adferdsendringer som trekker i ulike retninger med hensyn på infrastrukturbehovet, og det vil være nødvendig å vurdere prosjektene enkeltvis.

Som en tilleggseffekt av økt fleksibilitet i arbeidshverdagen vil bruken av andre virkemidler, som prisvirkemidler, kunne føre til større effekter enn tidligere. Denne typen virkemidler vil dermed i større grad kunne redusere behovet for kapasitetsøkende tiltak enn tidligere beregnet. Transportvirksomhetene har igangsatt arbeid med å utrede effekten av prisvirkemidler, både mellom ulike tider av døgnet, og for å se om det er mulig å oppnå en annen reisemiddelfordeling som gir en mer effektiv rolledeling mellom ulike reisemidler. Arbeidet vil belyse effekten av ulike prisvirkemidler, både for vei- og kollektivtrafikk.