

NTP 2029-2040

Utredningsoppdrag 02-2025:

Innspill til landsdelsanalyse – referansenr. 26/20078



Innhold

Innledning og oppsummering	1
1. Dagens tilstand og hovedutfordringer i transportsystemet	2
Manglende helhetlig planlegging og uforutsigbarhet	2
Klimautfordringer, areal og sårbar natur	2
Skjerpede krav til totalforsvar og forsyningssikkerhet.....	3
Fylkesveinettet i Vestfold – kritisk infrastruktur med økende sårbarhet	4
Kollektivtransport – en nøkkelløsning under sterkt press.....	6
Særlige utfordringer i byer og tettsteder.....	8
Jernbanens potensial utnyttes ikke fullt ut.....	8
Forventet utvikling frem mot 2060 uten nye tiltak	10
2. Områder med utilstrekkelig mobilitet, fremkommelighet og trafikksikkerhet	11
3. Vurdering av endringer i transportteterspørselen frem mot 2060	11

Innledning og oppsummering

Vestfold har en sentral plass i det regionale, nasjonale og internasjonale transportsystemet. E18, Vestfoldbanen, Sandefjord lufthavn Torp, Larvik havn og øvrige havner, kommunale veier og et omfattende fylkesveinett knytter fylket til resten av Østlandet, Sørlandet og kontinentet. Samspillet mellom vei, bane, sjø og luft gjør Vestfold til et viktig knutepunkt for både person- og godstransport, logistikk og verdiskaping. Fylkets strategiske beliggenhet gir samtidig transportsystemet en viktig rolle i et beredskaps- og totalforsvarsperspektiv. Sårbarheter og kapasitetsbegrensninger i transportsystemet i Vestfold kan derfor få konsekvenser langt utover fylkets grenser.

Vestfolds korte avstander og konsentrerte bosettingsmønster, kombinert med god jernbanetilknnytning, gir fylket gode muligheter for å overføre både person- og godstransport fra vei til mer areal- og klimavennlige transportformer. Likevel står transportsystemet overfor flere utfordringer.

I Vestfolds innspill til landsdelsanalysen fremheves følgende forhold:

- **Fragmentert ansvar og manglende helhetlig planlegging** hindrer utviklingen av et samlet mobilitetssystem på tvers av transportformer og forvaltningsnivåer
- **Skjerpede krav til totalforsvar og forsyningsikkerhet** innebærer behov for økt robusthet, framkommelighet og redundans i transportsystemet.
- **Vestfold ligger i ett av landets mest arealpressede områder**, og arealkrevende transportløsninger påvirker jordvern, biologisk mangfold og klimagassutslipp
- **Vestfold er et tett befolket fylke med svært høye trafikkvolumer, og transporten er bilbasert for både person- og godstransport.** Forventet befolkningsvekst vil øke trafikkbelastningen, utslippene, arealbehovet og presset på infrastruktur
- **Fylkesveinettet har et betydelig vedlikeholdsetterslep** og behov for å bedre standarden
- **Kollektivsystemet er nøkkelen i omstillingen, men står under sterkt økonomisk press**
- **Byområdene i Vestfold opplever økende trafikk og kapasitetsutfordringer**, samtidig som de i dag har utilstrekkelige virkemidler for å overføre flere reiser fra bil til kollektiv, sykkel og gange.
- **Jernbanens potensial utnyttes ikke fullt ut** på grunn av lav frekvens og begrenset kapasitet, særlig sør i fylket, i en korridor som også knytter Vestfold til kontinentet via ferjeforbindelsene over Skagerrak.

Vestfolds innspill er tematisert for å synliggjøre ulike problemstillinger, men utfordringene og løsningene henger tett sammen. Mobilitet må vurderes i et helhetsperspektiv, der samferdsel er et virkemiddel for å forme ønsket samfunnsutvikling. Et velfungerende mobilitetssystem handler om langt mer enn å frakte mennesker effektivt fra A til B – det gir gevinster for folkehelse, inkludering, trafiksikkerhet, næringsliv og byområder, effektiv arealbruk, gode bomiljøer, samt klima og natur. Planleggingen bør ta utgangspunkt i hvilke samfunns mål som skal nås, og hvordan samferdselssektoren best kan bidra til å realisere disse.

1. Dagens tilstand og hovedutfordringer i transportsystemet

Manglende helhetlig planlegging og uforutsigbarhet

Dagens Nasjonal transportplan (NTP) er i hovedsak innrettet som en plan for statlig infrastruktur. Samtidig er staten avhengig av fylkeskommuner og kommuner for å nå nasjonale mål innen mobilitet, klima og arealbruk.

NTP tar i begrenset grad hensyn til helheten i transportsystemet, og mobilitet behandles derfor ikke i et helhetlig perspektiv. Dette gjør at den samlede virkemiddelpakken ikke tas i bruk for å møte fremtidens utfordringer. De strukturelle utfordringene i ansvarsfordelingen forsterker dette: sektoren er silodelt mellom stat (riksvei og jernbane), fylkeskommune (fylkesvei og kollektivtransport) og kommune (areal og lokal mobilitet), samtidig som budsjettprosessene er sektorvise mellom KDD, FIN og SD. Det gjør helhetlig planlegging krevende og svekker gjennomføringskraften. Uten integrert virkemiddelbruk - der eksempelvis elbilpolitikk, avgifter, kollektivtiltak og fylkesveier ses i sammenheng - reduseres muligheten for å nå nasjonale mål. Ved å utnytte hele virkemiddelapparatet på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer ligger det et betydelig potensial for økt måloppnåelse.

Planleggingen baseres også i stor grad på historiske trafikktrender og kapasitetsfremskrivninger, fremfor å styre utviklingen etter vedtatte mål. Resultatet er at eksisterende strukturer videreføres, og NTP fremstår mer som en portefølje av enkelttiltak enn som et helhetlig styringsverktøy for måloppnåelse.

Det er også betydelig uforutsigbarhet i dagens planlegging. I Vestfold er det vedtatt oppstart av planlegging for strekningen Stokke–Torp–Sandefjord i inneværende NTP, men det er fortsatt usikkerhet knyttet til finansiering og videre fremdrift. Samtidig skyves en videre modernisering av Vestfoldbanen sørover mot Larvik stadig lenger frem i tid. Denne uforutsigbarheten gjør det krevende for kommunene å opprettholde nødvendig båndlegging av arealer over lang tid, og skaper økende utfordringer for lokal og regional arealplanlegging og utvikling.

Klimautfordringer, areal og sårbar natur

Fylket har naturverdier av nasjonal og regional verdi knyttet til jordbruk, natur- og friluftsliv, kystlandskap og kulturmiljø. Om lag 20 prosent av arealet består av dyrket mark. Fylket er samtidig et av landets mest arealpressede områder, og er nå ett av tre fylker i Norge med netto utslipp fra arealbrukssektoren. Vestfold har viktige naturverdier som er konsentrert innenfor et relativt lite geografisk område. Kyst- og fjordområdene utgjør noen av landets mest sårbare økosystemer, med høy tetthet av truede arter. Utbygging av transportinfrastruktur og arealkrevende transportløsninger har betydning for jordvern, biologisk mangfold og utslipp fra arealendringer.

Veitrafikk er den klart største kilden til klimagassutslipp i fylket og sto for 42 prosent av de samlede utslippene i 2025. Gjennom klimaloven er det lovfestet at Norge skal være et lavutslippssamfunn innen 2050, noe som innebærer betydelige utslippskutt også i transportsektoren. Transportsystemet må også tilpasses et endret klima, med hyppigere og mer intense ekstremværhendelser.

Skjerpede krav til totalforsvar og forsyningssikkerhet

Den sikkerhetspolitiske utviklingen har skjerpet kravene til militær mobilitet, sivil beredskap og forsyningssikkerhet. Dette stiller nye krav til robusthet, framkommelighet og redundans i transportsystemet. Vestfold har i denne sammenhengen en vesentlig strategisk rolle, med Vestfoldbanen, viktige havner og Sandefjord lufthavn Torp som sentrale knutepunkter.

Jernbanedirektoratet peker på at Norges fire grenseoverganger til Sverige er koblet til isfrie havner i Narvik, Trondheim og Oslofjordbassenget. I Oslofjordområdet har Oslo, Drammen, Brevik og Larvik jernbanetilknypning. Larvik havn og Vestfoldbanen inngår dermed i en strategisk øst-vest-forbindelse for forsyninger mellom Norge, Sverige og Finland, og utgjør en viktig del av infrastrukturen for forsyningssikkerhet og beredskap.

Samtidig er Norges tilknytning til det europeiske kontinentet i stor grad basert på én fast forbindelse gjennom Øresundsforbindelsen. Dette gjør transportsystemet sårbart dersom denne forbindelsen blir redusert eller stengt. Larvik havn og Jyllandskorridoren (multimodal korridor mellom Sør-Norge og kontinentet via Jylland) representerer en viktig alternativ forbindelse til Europa og kan bidra til økt redundans, forsyningssikkerhet og motstandsdyktighet i transportsystemet.

Sandefjord lufthavn Torp kan i tillegg bidra til økt redundans i lufttransporten, blant annet ved hendelser eller kapasitetsutfordringer ved Oslo lufthavn Gardermoen, og kan ved behov støtte både sivil beredskap og militær mobilitet.

Fylkesveinettet og den regionale kollektivtransporten er samtidig en kritisk del av denne strukturen og av den sivile transportberedskapen. Tilstand og kapasitet på fylkesveiene og kollektivtilbudet påvirker dermed direkte evnen til å håndtere økt belastning og uforutsette hendelser i fred, kriser og krig. Dersom deler av transportsystemet har begrenset kapasitet, lav standard eller manglende redundans, kan det redusere evnen til å opprettholde mobilitet og forsyningslinjer i en beredskapssituasjon.

Et bilbasert transportsystem

Vestfold har høy befolkningstetthet og et stort transportbehov, med betydelige mengder gods- og næringstransport som går gjennom og til og fra fylket. Transportsystemet er i stor grad veibasert, og både persontransport og store deler av godstransporten skjer med bil. Dette bidrar til økt slitasje på infrastrukturen, kapasitets- og trafiksikkerhetsutfordringer, klimagassutslipp og miljøbelastning gjennom avrenning og forurensning, som mikroplast. Særlig Oslofjorden blir sterkt belastet. Kjør og flaskehals svekker framkommeligheten for næringsliv, kollektivtransport og nødetater, samtidig som veitrafikk er en viktig kilde til dårlig luftkvalitet i byområder og påvirker folkehelsen. Med en forventet befolkningsvekst på rundt 11,7 prosent fram mot 2050 – om lag 30 000 nye innbyggere – og økt aktivitet i varehandel og næringsliv, vil presset på transportsystemet øke ytterligere dersom utviklingen i bilbruk fortsetter som i dag.

Persontransport domineres av bil

Persontransporten i Vestfold er i stor grad bilbasert. Rundt 70 prosent av alle daglige reiser skjer med bil, og bilreisene utgjør nær 80 prosent av det samlede transportarbeidet målt i kilometer. Bilandelen er noe lavere i bysentra enn i øvrige deler av kommunene, men samlet sett er transportsystemet sterkt

orientert mot personbilbruk. Dette innebærer at både arealbruk, lokaliseringer og transportinfrastruktur i stor grad er tilpasset bilen. Det arbeides godt med fortetting i byområdene i Vestfold, men arealspredning er fortsatt en utfordring. Etablering av eksempelvis kontorplasser utenfor byområder, langs E18, bidrar til økt bilbruk og transportmønstre det er krevende å endre. Elbilandelen i Vestfold utgjorde 30,9 % av personbilparken i 2025. Elektrifisering reduserer utslipp, men løser ikke de strukturelle utfordringene knyttet til kapasitet, arealbruk og trafikkbelastning.

Gods- og næringstransport går i hovedsak på vei

Vestfold har flere viktige havner og næringskorridorer. Larvik havn er Norges største ferjehavn for gods. Havnen håndterte i 2024 om lag 1,5 millioner tonn gods, hvorav rundt 1,2 millioner tonn er internasjonal transport. Om lag 700 000 tonn går som ro-ro-gods via fergeruten Larvik–Hirtshals, i tillegg til rundt 450–500 000 tonn containergods årlig. Havnen fungerer dermed som et sentralt logistikknutepunkt for gods til og fra Sør-Norge og kontinentet. Vestfold har samtidig flere strategiske transportforbindelser mot utlandet og Østlandsområdet, blant annet ferjeforbindelsene Horten–Moss, Sandefjord–Strømstad, samt Sandefjord lufthavn Torp.

Om lag 90 prosent av godstransporten i fylket går på vei. Tungbiltrafikken utgjør en betydelig andel av trafikken, særlig langs E18 og på sentrale fylkesveier. Utviklingen i klimagassutslipp viser at omstillingen i godstransporten går saktere enn for persontransporten. Utslipp fra varebiler er redusert med rundt 15 prosent siden 2009, mens utslippene fra tunge kjøretøy har økt med om lag 12 prosent i samme periode. Dette understreker behovet for mer målrettede virkemidler for mer effektive og klimavennlige gods- og næringstransporter.

Etter at EU har prioritert Jyllandskorridoren på dansk side – opp mot Hirtshals og Frederikshavn – som del av TEN-T-nettverket, kan godsvolumene over Larvik havn øke. Med jernbanetilknnytning via Vestfoldbanen har Larvik havn potensial til å utvikles videre som et sentralt intermodalt knutepunkt i denne korridoren og overføre gods fra vei til bane. Dette forutsetter at det legges til rette for utvikling av tilstrekkelige terminal- og sportilknytninger og kapasitetsøkende tiltak på Vestfoldbanen.

Sandefjord Torp lufthavn – lav kollektivandel og kapasitetsutfordringer på vei

Sandefjord lufthavn Torp er Norges største private flyplass og landets tredje største for utenlandstrafikk. I 2024 reiste nær 2 millioner passasjerer via lufthavnen. Samtidig har flyplassen en svært lav kollektivandel, på rundt 30 prosent, mot en kollektivandel ved Oslo lufthavn Gardermoen på over 70 prosent. Tog utgjør kun 10 prosent av kollektivtrafikken til flyplassen. Manglende direkte jernbanetilknnytning og begrenset togfrekvens gjør at mye av tilbringertransporten skjer med bil, noe som øker arealbehovet til parkering og veitransport. Samtidig skaper trafikken til og fra flyplassen kapasitetsutfordringer i området særlig i rushtiden. Dette gir kø og forsinkelser som også påvirker næringstransport og gjennomgangstrafikk på E18.

Fylkesveinettet i Vestfold – kritisk infrastruktur med økende sårbarhet

Fylkesveinettet utgjør hovedårene i transportsystemet i Vestfold og knytter byer, tettsteder, næringsområder, havner og jernbanestasjoner. Det er avgjørende for både lokal og regional transport, og fungerer som en livsnerve for pendling, logistikk og samfunnsfunksjoner. Robusthet og vedlikehold er derfor kritisk for fylkets økonomi, beredskap og for transportens stabilitet og funksjon i hele regionen.

Vestfolds fylkesveinett er om lag syv ganger lengre enn riksveinettet i fylket (1 140 km mot 171 km) og utgjør 87 prosent av det samlede veinettet. Trafikkbelastningen per kilometer er svært høy, og er på nivå med Akershus fylke. Enkelte strekninger har høyere ÅDT enn E18. Fv 308 (Mammutkrysset) i Tønsberg har for eksempel en ÅDT på 38 500, mens E18 midt i fylket har om lag 35 000. Mye av trafikken skjer internt i fylket, utenom riksveinettet. Andelen tungtrafikk er 8,3 prosent, og Vestfold har nest høyest transportarbeid i landet på fylkesveinettet (ekskludert Oslo som ikke har fylkesveier). Delstrekninger på E18 stenges rundt 300 ganger årlig, og fylkesveinettet fungerer ofte som omkjøringsnett, noe som skaper utfordringer for lokalmiljøene og økt belastning og slitasje. Enkelte omkjøringsstrekninger er heller ikke dimensjonert for alle typer modulvogntog.

Manglende samsvar mellom økonomiske rammer og belastning

Dagens inntektssystem fanger i begrenset grad opp at trafikkmengde fungerer som en kostnadsdriver. Vestfold blir derfor ikke tilstrekkelig kompensert for den ekstra belastningen som den store trafikkmengden påfører infrastrukturen. Høy befolkningstetthet og store trafikkvolumer skjerper kravene til framkommelighet og trafiksikkerhet. I tettbygde områder går blant annet betydelige ressurser med til å sikre trafikkavvikling og trygg ferdsel under vedlikeholds- og utbyggingsarbeid. Samtidig har sterk prisvekst svekket realverdien av bevilgningene. Når rammene ikke øker i takt med kostnadsveksten, reduseres evnen til vedlikehold, og bevilgningene står ikke i forhold til belastningen på kritisk infrastruktur i et av landets mest trafikkerte fylker.

Veinettet i deler av Vestfold bærer preg av forfall og er ikke dimensjonert for dagens trafikk

Høyt trafikkvolum, kombinert med utilstrekkelige økonomiske rammer, fører til rask nedbrytning av dekker, bruer og øvrige konstruksjoner. Veinettet er dessuten i stor grad bygget i en tid da omfanget av biltrafikk og tungtransport var langt lavere enn i dag. På mange veistrekninger handler utfordringen derfor ikke bare om å ta igjen etterslep, men om at veinettet i utgangspunktet ikke er dimensjonert for dagens og framtidens trafikk.

Vedlikeholdsetterslepet ble i 2022 beregnet til om lag 2 milliarder kroner, basert på regnskapstall og standardmodeller, og anses som et svært konservativt anslag. En egen gjennomgang av bruer og konstruksjoner indikerer et vedlikeholdsbehov på mer enn 900 mill. kroner på dette feltet alene. Dersom dagens bevilgningsnivå videreføres, anslås det årlige forfallet på fylkesvei å øke med minimum 180 mill. kroner per år. Vedlikeholdsbehov som i dag kan løses med relativt enkle og rimelige tiltak, vil over tid forverres, inntil det ikke lenger er mulig å ta igjen etterslepet uten større og betydelig mer kostnadskrevende utbedrings- og fornyingstiltak.

Asfaltprogrammet illustrerer gapet mellom faglig anbefalt nivå og tilgjengelige midler. Faglig anbefalt omløpstid er 10 år, med 3 år på tungt trafikkerte strekninger, mens dagens rammer gir en faktisk omløpstid på rundt 50 år. Beregninger viser at asfaltdekket forringes med om lag 3 % hvert år utover anbefalt omløpstid, noe som årlig øker forfallet og behovet for vedlikehold.

Den store trafikkmengden på fylkesveiene i sentrale og vekststerke områder stiller større krav til både kapasitet, trafiksikkerhet og framkommelighet. I mange tilfeller er derfor ikke tradisjonelt vedlikehold tilstrekkelig. Det er behov for å bedre standarden på veinettet slik at det bedre møter dagens

trafikk mønster og framtidige transportbehov. Fremover bør fokus i større grad være på hvordan fylkesveinettet kan utvikles og oppgraderes, ikke bare på hvordan vedlikeholdsetterslepet kan reduseres.

Klimaendringer forsterker utfordringene

Hypigere styrtregn, overvannsproblemer og erosjon øker belastningen på fylkesveinettet i Vestfold, særlig i lavtliggende og kystnære områder. En sårbarhetsanalyse for Vestfold viser at en betydelig del av veinettet er eksponert for klimarelaterte naturhendelser med potensielt alvorlige konsekvenser. Sårbarheten forsterkes av at store deler av veinettet er bygget etter eldre standarder som i liten grad tar høyde for framtidens klima. Mange strekninger har underdimensjonerte dreneringssystemer, noe som øker risikoen for skader på vei og infrastruktur ved kraftig nedbør.

Dels krevende grunnforhold i Vestfold bidrar også til økt risiko. Store deler av de befolkningstette områdene ligger på marine avleiringer med forekomst av kvikkleire. Slike grunnforhold kan føre til raskere nedbrytning av veikropp og asfaltdekker, og fylkesveinettet preges flere steder av setninger og utglidninger – særlig i perioder med store vannmengder i elver og bekker. Tiltak for å bedre drenering, flomsikring og bæreevne er derfor ikke bare ordinære vedlikeholdstiltak, men strategiske investeringer i robusthet og beredskap. Uten slike tilpasninger vil klimaendringene forsterke eksisterende vedlikeholdsutfordringer, og konsekvensene kan bli betydelige.

Samfunnsmessige konsekvenser av et sårbart og underfinansiert fylkesveinett

Et utilstrekkelig og sårbart fylkesveinett begrenser innbyggernes tilgang til arbeid, utdanning, helsetjenester og andre sentrale samfunnsfunksjoner, samtidig som risikoen for kø, forsinkelser og trafikkulykker øker.

Næringslivet er helt avhengig av et robust og effektivt fylkesveinett. Behovene omfatter god fremkommelighet, høy veistandard, bedre vinterdrift, tilgang for modulvogntog og pålitelig tilknytning til havner, terminaler, jernbane og flyplass. Forfallet vil gi høyere transportkostnader og forsinkelser, og over tid kan fylkesveinettet utvikle seg til en flaskehals for både mobilitet og verdiskaping. Svekket standard reduserer også systemets tåleevne og evne til å håndtere kriser og militær mobilisering. I et fylke med høy trafikk får selv mindre hendelser raskt systemeffekter.

Utsettelse av vedlikehold gir ikke besparelser, men høyere kostnader over tid. Uten styrket finansiering vil forfallet akselerere, kostnadene øke, og robustheten i transportsystemet svekkes – både i normalsituasjon og ved kriser eller krig. Forutsigbare og tilstrekkelige rammer for drift og vedlikehold må derfor sees som en samfunnsøkonomisk investering. Stramme økonomiske rammer gjør prioriteringer innen samferdselsområdet krevende. Det krever tøffe avveininger mellom drift, vedlikehold og investering, og det er tvingende nødvendig å prioritere å ta vare på og utnytte kapasiteten i eksisterende infrastruktur fremfor å bygge nytt.

Kollektivtransport – en nøkkelløsning under sterkt press

Omstilling av persontransporten fra bil til mer areal- og energieffektive transportformer er en forutsetning for å nå klima-, natur- og samfunns mål. Kollektivtransporten er et av de mest treffsikre virkemidlene for å redusere trafikkbelastning, utslipp og arealbruk, samtidig som den bidrar til bedre

bymiljø, økt trafikksikkerhet og bedre tilgang til arbeid, utdanning og tjenester. Et velfungerende regionalt kollektivtilbud er avgjørende for å nå lokale og regionale mål for nullvekst i personbiltrafikken i Vestfoldbyene. I dag er det et betydelig gap mellom nasjonale, lokale og regionale ambisjoner og de økonomiske rammene som gis for å opprettholde og utvikle kollektivtilbudet.

Dagens kollektivtilbud og svak konkurransekraft mot bilen

Kollektivtilbudet er best utviklet i og mellom byområdene på østsiden av E18, der fylkets befolkning er konsentrert. Her betjenes hovedaksene av pendellinjer med 10–30 minutters frekvens, og stamlinjene mellom byene har 10–15 minutters frekvens i rush. Utenfor disse korridorene er tilbudet betydelig mer begrenset og betjenes i stor grad av skoleruter.

Bruken av kollektivtransport varierer betydelig mellom kommunene. Tønsberg står alene for over 40 prosent av alle kollektivreiser i fylket, til tross for at kommunen har rundt 23 prosent av befolkningen. Dette illustrerer den tydelige sammenhengen mellom frekvens, tetthet og kollektivbruk. I kommuner med lavere frekvens og mer spredt bebyggelse, er kollektivandelen betydelig lavere. Aldersfordelingen i kollektivreisene viser dessuten et betydelig uutnyttet potensial. Yrkesaktive mellom 16 og 66 år står for om lag 28 prosent av reisene, mens barn og unge og honnørreisende samlet utgjør 37 %. Dette tyder på at kollektivtransport i store deler av fylket i begrenset grad er førstevalget for arbeidsreiser.

Frekvens er den enkeltfaktoren som har størst betydning for kollektivtransportens konkurransekraft. Når avgangene går ofte nok til at tilbudet oppleves som «alltid tilgjengelig», reduseres behovet for planlegging og terskelen for bruk blir lavere. Samtidig påvirker reisetid og pris valg av transportmiddel. På mange reiseruter i Vestfold er kollektivtransporten i dag 1,5–2 ganger så tidkrevende som bil. Manglende prioritering av kollektivtrafikken i veinettet, få kollektivfelt og sårbarhet for kø gjør at bussene i stor grad er underlagt samme framkommelighetsutfordringer som biltrafikken.

En akutt kollektivkrise

Til tross for høye ambisjoner er kollektivtransporten i Vestfold i dag under sterkt økonomisk press. Vestfold fylkeskommune og Vestfold kollektivtrafikk (VKT) gjennomfører en stor omlegging av bussrutene i fylket med nye kontrakter som trer i kraft 1. juli 2026. Nye busskontrakter har økt kostnadene med om lag 134 millioner kroner årlig, tilsvarende rundt 26 prosent.

Innenfor gjeldende kontrakter er fylkeskommunens mulighet til å redusere produksjonen begrenset, og maksimale kutt i rutetilbudet utgjør om lag 64 millioner kroner årlig. Økte fylkeskommunale bevilgninger, statlig tilskudd og høyere billettpriser har gitt en midlertidig balanse, slik at dagens tilbud kan opprettholdes i 2026. Fra 2027 vil helårseffekten av prisøkningene slå inn, og det oppstår et betydelig finansieringsgap. Uten ytterligere finansiering vil dette kreve betydelige reduksjoner i tilbudet og vesentlige økninger i billettprisene.

På lengre sikt kan nedbygging av kollektivtilbudet også utfordre gjennomføringen av lovpålagt skoleskyss. Situasjonen innebærer at diskusjonen i stor grad handler om å opprettholde eksisterende drift, ikke om å utvikle kollektivtilbudet – til tross for at statlige mål forutsetter det motsatte.

Samfunnsmessige konsekvenser av et svekket kollektivtilbud

Reduksjoner i kollektivtilbudet eller økte billettpriser vil raskt gi lavere etterspørsel og svekke kollektivtransportens konkurransekraft. Erfaring viser at en prisøkning på 10 prosent kan redusere antall reisende med om lag 4 prosent. Kutt i rutetilbudet, særlig på hovedlinjer med høyt trafikkgrunnlag, kan forsterke denne utviklingen og føre til ytterligere nedgang i både passasjertall og inntekter. Dette skaper en negativ spiral, der et svakere tilbud gir færre reisende og ytterligere press på økonomien i kollektivsystemet.

Konsekvensene vil være økt biltrafikk, større belastning på veinettet, mer kø og dårligere fremkommelighet, samt økte klimagassutslipp og større press på natur og arealer. Samtidig svekkes mobiliteten for grupper uten tilgang til bil, som ungdom, eldre og personer med lav inntekt. Et godt kollektivtilbud er et sentralt virkemiddel for sosial inkludering, og tilgang til arbeid, utdanning, helsetjenester og sosiale møteplasser. For en aldrende befolkning er kollektivtransport avgjørende for å kunne bo lengre hjemme, noe som samtidig kan avlaste helsevesenet. Med en forventet økning i andelen eldre over 70 år fra 15 % i 2023 til 24 % i 2050, vil manglende eller utilstrekkelig kollektivtilbud kunne begrense mobiliteten for mange, og øke behovet for helse- og omsorgstjenester. I tillegg har bussene en viktig rolle i sivil transportberedskap og samfunnssikkerhet. En nedbygging av kollektivtilbudet i Vestfold vil begrense systemets evne til å håndtere kriser, evakueringer og andre uforutsette hendelser. Skal kollektivtransporten kunne fylle sin rolle i transportsystemet, og motvirke økende bilavhengighet, er det behov for forutsigbare og styrkede rammer for regional kollektivtransport.

Særlige utfordringer i byer og tettsteder

Vestfold har betydelig interpendling mellom byene og mot naboregioner. Med forventet befolkningsvekst vil biltrafikken øke, særlig inn til og gjennom sentrumsområdene. I Sandefjord er det beregnet en trafikkvekst på om lag 14 prosent frem mot 2030 dersom det ikke innføres virksomme tiltak. Tilsvarende anslag for Larvik viser en forventet vekst på 15–20 prosent frem mot 2036. Uten strukturelle grep vil dette forsterke eksisterende kapasitetsutfordringer.

Fire av fylkets seks kommuner har etablert bypakker: Bypakke Tønsberg-regionen (Tønsberg og Færder kommune), Bypakke Larvik og Bypakke Sandefjord. Sammen utgjør disse bypakkene «Vestfoldbyen», og er omfattet av tilskuddsordningen for byregioner. Per i dag er det kun Bypakke Tønsberg-regionen som har vedtatt bompenger og kvalifiserer til tilskuddsordningen. Alle de tre bypakkene i Vestfold har vedtatt mål om nullvekst i personbiltrafikken. På bakgrunn av geografi og befolkningsstruktur, ligger det godt til rette for å få overført flere reiser fra bil til kollektiv, sykkel og gange i Vestfold, men det trengs effektive virkemidler for å oppnå dette. Det er en utfordring at midlene i tilskuddsordningen for byregioner er begrenset, og ikke kan finansiere drift av kollektiv, slik ordningene med byvekstavtale eller belønningsmidler åpner for.

Jernbanens potensial utnyttes ikke fullt ut

Vestfoldbanen fungerer som ryggraden i det regionale kollektivtilbudet og binder fylkets byområder sammen. Samtidig inngår banen i en større nasjonal og internasjonal transportstruktur. Banen er en del av den multimodale transportkorridoren Oslo–Grenland–Kristiansand–Stavanger (transportkorridor 3), med videre kobling til det europeiske kontinentet via ferjeforbindelsene til Danmark og videre sørover i

Europa. I denne sammenheng representerer Vestfoldbanen et viktig bindeledd i en grensekryssende, intermodal korridor (Jyllandskorridoren), der samspillet mellom sjø, bane og vei gir et betydelig potensial for mer effektive og klimavennlige transportløsninger. Vestfold har et betydelig, men i dag delvis uutnyttet potensial for økt bruk av jernbane, både innen persontransport og godstransport.

Vestfoldbanens potensial for persontransport

Vestfoldbanen er viktig for intertransporten i fylket og inn mot Osloområdet. Det regionale kollektivtilbudet er i stor grad tilpasset togavgangene. Dette tilrettelegger for sømløse overganger mellom buss og tog. Effektive knutepunkter er avgjørende for næringslivets konkurransekraft. Utfordringene som Vestfoldbanen har opplevd de senere årene, med store forsinkelser og manglende kapasitet, innebærer en betydelig svekkelse av attraktiviteten til det samlede kollektivtilbudet i fylket.

Vestfoldbanen mellom Oslo og Skien er landets mest trafikkerte regiontogstrekning. Dagens lave frekvens og uforutsigbare regularitet, svekker jernbanens attraktivitet og samspill med øvrig kollektivtransport. Fylkeskommunen ser et stort potensial for økt togbruk internt i regionen. Byene i Vestfold ligger tett som perler på en snor, og mange bor og jobber nær jernbanestasjoner. Sør for Tønsberg begrenser dagens infrastruktur kapasiteten, blant annet på grunn av manglende kryssingsmulighet mellom Stokke og Sandefjord. Det bor over 200.000 mennesker langs denne strekningen. Med kun ett tog i timen går et betydelig marked tapt, og effektene av InterCity-utbyggingen nord i fylket utnyttes ikke fullt ut. Med høyere frekvens og mer robust infrastruktur, kan Vestfoldbanen bli en reell regional "bybane", der hyppige avganger og høy regularitet gjør toget til førstevalg. Godt samspill mellom buss og tog er avgjørende for å realisere banens fulle potensial som rygggrad i det regionale transportsystemet.

Vestfoldbanens potensial for godstransport

I dag går så godt som all godstransport i regionen på vei. Samtidig går det periodevis noe godstog i regulær trafikk på Vestfoldbanen, blant annet fra Breviksterminalen, og fra terminalen ved Larvik havn. Det er et potensial for å videreutvikle godstransporten på Vestfoldbanen, særlig etter at Larvik havn nå er etablert som et fullverdig intermodalt knutepunkt. Vestfoldbanen har i dag uutnyttet kapasitet til å håndtere godstog utenom rushtid, og det nye intermodale knutepunktet i Larvik legger til rette for etablering av godstog fra havnen. Realisering av den multimodale godsterminalen på Kopstad kan også bidra til å utvikle nye godsstrømmer.

En utvikling med mer gods på bane vil kunne redusere tungtransporten på hovedveinettet, særlig på E18, samt bidra til å avlaste Alnabru-terminalen i Oslo, som i dag utgjør en sentral flaskehals i det nasjonale jernbanegodssystemet. Utvikling av alternative godsstrømmer via havnene i Vestfold kan bidra til et mer robust og fleksibelt nasjonalt logistikksystem. Vestfoldbanen kan i denne sammenhengen fungere som jernbaneforbindelsen i en grensekryssende transportkorridor mellom Sør-Norge og Europa via Danmark. Skal det fulle potensialet for godstransport på Vestfoldbanen realiseres i samspill med persontransporten, er det imidlertid behov for kapasitetsøkende tiltak på banen.

Vestfoldbanens nytte undervurderes i samfunnsøkonomiske analyser

Videre modernisering av Vestfoldbanen, med kortere reisetider og høyere frekvens, vil kunne gi viktige ringvirkninger i form av sterkere arbeidsmarkedsintegrasjon, økt attraktivitet for næringsetableringer og

en mer bærekraftig areal- og transportutvikling, med store regionale virkninger. Dette er effekter som ofte undervurderes i samfunnsøkonomiske analyser. Det samme gjelder systemeffekter som økt redundans, bedre forsyningssikkerhet og større motstandsdyktighet i transportnettet, selv om disse har fått økt betydning i lys av den sikkerhetspolitiske situasjonen. En sentral svakhet ved tradisjonelle samfunnsøkonomiske analyser er at de i for stor grad vurderer nytten av jernbaneinfrastruktur ut fra effekten på en enkelt banestrekning, fremfor å se infrastrukturen som del av en grensekryssende korridor. Et bredere perspektiv vil kunne synliggjøre gevinster som økt potensial for overføring fra vei til sjø og bane, robusthet i transportsystemet, og bedre koblinger til europeiske markeder. Fordi slike regionale, nasjonale og internasjonale virkninger i liten grad fanges opp, blir den samlede samfunnsnyttens av videre modernisering av Vestfoldbanen trolig undervurdert.

Forventet utvikling frem mot 2060 uten nye tiltak

Med forventet befolkningsvekst på 11,7 % innen 2050, og forventet vekst i gods og næringstransport, vil etterspørselen etter mobilitet øke betydelig. **Dersom transportsystemet videreutvikles basert på historiske trafikktrender og uten et tydelig taktskifte i virkemiddelbruk og finansiering, vil trafikkvolumene fortsette å vokse frem mot 2060.** En slik utvikling vil forsterke allerede kjente utfordringer i hele transportsystemet. Økt biltrafikk vil gi mer kø og flere flaskehalser, svekke fremkommeligheten for kollektivtransport og øke slitasjen på infrastrukturen. Selv med en høy grad av elektrifisering vil trafikkvekst innebære betydelig arealbeslag, ressursbruk og vedlikeholdsbehov. Presset på natur- og jordbruksområder vil øke, og miljøbelastningen – inkludert påvirkning på Oslofjorden – vil vedvare.

For fylkesveinettet innebærer videreføring av dagens finansieringsnivå og vedlikeholdstakt en gradvis funksjonssvekkelse. Vedlikeholdsetterselet vil øke raskere enn det tas igjen, flere bruer og veistreknings vil få redusert bæreevne, og behovet for midlertidige restriksjoner og akutte tiltak vil tilta. I et høyt trafikkert nett vil dette raskt gi økt sårbarhet, særlig ved hendelser på hovedkorridorene. Over tid vil viktige deler av fylkesveinettet i økende grad fungere som flaskehalser, og til slutt utvikle seg til et strukturelt havari av det totale transportsystemet.

Uten et betydelig løft til kollektivtransporten vil det måtte gjøres grep i form av dramatiske rutekutt og høyere priser og kollektivandelen vil svekkes betydelig. Dette kan utløse selvforsterkende effekter: flere velger bil, køene øker, fremkommeligheten reduseres ytterligere, og matingen til jernbanen svekkes. Konsekvensen er redusert måloppnåelse for nullvekst, klima og natur, samt svekket attraktivitet for bosetting og næringsutvikling i byområdene. Med en aldrende befolkning vil et mangelfullt kollektivtilbud øke presset betydelig på helse- og omsorgstjenestene.

I byene vil fravær av prioritering av kollektivtransport, trafikkavlastende tiltak, knutepunktutvikling og tilrettelegging for gang og sykkel føre til økende kapasitetsproblemer, høyere ulykkesrisiko og større arealpress. Nullvekstmålet vil i praksis være uoppnåelig dersom veksten i persontransport i hovedsak tas med bil. Fortsatt fokus på inaktive reiseformer har stor betydning for folkehelsen.

2. Områder med utilstrekkelig mobilitet, fremkommelighet og trafikksikkerhet

Ettersom landsdelsanalysen skal sammenfattes på et overordnet nivå, er det lagt mindre vekt på konkrete områder og strekninger. Noen eksempler trekkes frem nedenfor, men listen er ikke uttømmende.

Trafikksituasjonen er særlig utfordrende i og rundt byområdene Tønsberg, Sandefjord og Larvik, hvor trafikkavviklingen i rushtid ofte er krevende. Kollektivtransportens fremkommelighet er samtidig utilstrekkelig i flere byområder og regionale korridorer. Manglende prioritering i veisystemet og begrenset kapasitet gir uforutsigbare reisetider og svekker kollektivtransportens konkurransevne mot personbil. Dette gjør det krevende å oppnå mål om endret reisemiddelfordeling og redusert bilavhengighet. Det vil være utfordrende å opprettholde et godt kollektivtilbud i distriktene når de økonomiske rammene ikke er tilstrekkelige.

Fylket har flere bruer og forbindelser med kritisk funksjon både for kapasitet og beredskap, og hendelser kan føre til isolasjon av lokalsamfunn. Kanalbrua i Tønsberg er fylkets mest sårbare punkt. Begrenset redundans på flere deler av veinettet, gjør transportsystemet mindre robust ved hendelser og svekker fremkommeligheten. Også sentrale knutepunkter og næringsrelaterte områder har kapasitetsutfordringer og flaskehals, blant annet ved Øyakrysset med atkomst til Larvik havn, samt Fokserød og Torp-området.

Vestfold har siden 2014 hatt en positiv utvikling i antall drepte og hardt skadde i trafikken. Samtidig viser ulykkesbildet flere tydelige utfordringer. De alvorligste ulykkene skjer på fylkesveinettet. Noen få strekninger peker seg ut med høyere ulykkesrisiko enn forventet, men dødsulykkene er i stor grad spredt i fylket. I byer og tettsteder er utfordringene særlig knyttet til samspill mellom ulike trafikantgrupper, samt eneulykker blant syklister. Fotgjengere og syklister har betydelig høyere risiko for å bli drept eller hardt skadd per kilometer sammenlignet med bilførere. Samtidig er mørketallene for sykkelulykker store. Gjennom et skadedataprojekt i fylket rapporterer Sykehuset i Vestfold at ni av ti skadde syklister ikke registreres i det offisielle ulykkesregisteret.

3. Vurdering av endringer i transporttetterpørselen frem mot 2060

Teknologiske endringer som kan påvirke transporttetterpørselen

Elektrifisering, automatisering og digitalisering kan redusere utslipp, gjøre logistikk mer effektiv og utnytte eksisterende infrastruktur bedre. Kollektivtransporten vil være en sentral arena for teknologisk omstilling, gjennom elektrifisering, digital styring, sanntidsinformasjon og nye mobilitetsløsninger. Dette krever investeringer i materiell, lade- og energiinfrastruktur, depoter og systemløsninger, og må vurderes i et robusthets- og beredskapsperspektiv.

Ny teknologi kan samtidig påvirke transportetterspørselen på ulike måter. Elektrifisering og alternative drivstoff reduserer klima- og utslippskostnader, men kan stimulere mer bilbruk. Delt mobilitet – som bildeling, el-sykler, sparkesykler og samkjøring – kan fremme integrasjon mellom kollektiv, gange og sykkel og redusere bilavhengighet, men effekten avhenger av godt samspill med kollektiv. Autonome kjøretøy kan øke reisekomfort og tilgjengelighet, men kan også gi flere turer og økt trafikk dersom privatbilbruk øker. Uten helhetlig virkemiddelbruk kan teknologisk effektivisering stimulere mer trafikk og bilbruk.

Endringer i næringsstruktur og konsekvenser for transportbehovet

Vestfold har en variert næringsstruktur med betydelig industri, landbruk, varehandel og logistikk. Næringsmiddelindustrien og elektronikkindustri, som Jotun og Kongsberggruppen, sysselsetter tusenvis av ansatte og genererer omfattende transportbehov. Landbruket legger også til rette for betydelig transport av råvarer og produkter, mens varehandel og lager- og logistikkvirksomheter som Asko Oslofjord, Komplett og andre distribusjonsledd presser behovet for transport og arealer nær hovedveinettet, særlig E18.

Økt netthandel, sirkulære forretningsmodeller og vekst i logistikk- og tjenesteytende næringer vil trolig øke etterspørselen etter lager, terminaler og transportintensive tjenester i fylket frem mot 2060. Dersom større logistikknutepunkt etableres uten at jernbanen er tilstrekkelig modernisert og integrert, vil mye av veksten kanaliseres til vei, med økt tungtrafikk og press på eksisterende infrastruktur.