

NTP-oppdrag nummer : 02-2025

Navn på oppdrag: : Utfordringsbilde og mobilitetsbehov/landsdelsanalyse NTP

Referansenummer : 26/20078

Rapporteringsfrist : 10. mars 2026

Østfold fylkeskommune

## 1. Innledning

Østfold fylkeskommune ble opprettet fra 1. januar 2024 etter deling av Viken. Østfold har ca. 315.000 innbyggere i 12 kommuner. Kommunen Fredrikstad og Sarpsborg utgjør byområdet Nedre Glomma som er landets sjette største byområde. Mot 2050 er det ventet befolkningsvekst i alle Østfolds kommuner, totalt er befolkningen ventet å øke med ca. 14%.

Transportbildet i Østfold preges av fylkets plassering som inngangsport til resten av Europa. Svinesund er Norges mest trafikkerte grenseovergang, her passerer det om lag 3000 lastebiler daglig. 75% av godstrafikk som går på land kommer inn til Norge via Østfold. Samtidig som E6 og E18 gir gode rammevilkår for tungtransport og mobilitet i fylket, gir disse transportårene også bilen et konkurransefortrinn ovenfor kollektivtrafikk. Østfold er i stor grad et bilbasert samfunn med høyt trafikkarbeid, spesielt i og rundt byområdene. Nærheten til Oslo gjør at mange arbeidstakere i Østfold pendler, her spiller jernbanen en viktig rolle. Blant pendlerne er bruken av både østre og vestre jernbanelinje høy, noe som fører til kapasitetsutfordringer spesielt til og fra Oslo i rushtiden.

Østfold har den største andelen fylkesvei i kategorien «svært dårlig» i Norge. Fylkesveinettet består av ca. 1.700 km fylkesvei, der karlegging viser at 41% av veinettet er klassifisert som dårlig eller svært dårlig. Dette i kombinasjon med høyt trafikkarbeid truer den framtidige framkommeligheten på fylkesveinettet.

Østfold fylkeskommune setter pris på at Staten nå involverer fylkeskommunene som veieier og kollektivtilbyder i NTP prosessen. Dette er ønskelig å i større grad å se transportsystemet under ett, og prioritere de viktigste utfordringene uavhengig av hvem som er veieier og kollektivtilbyder.

## 2. Fremkommelighet i transportsystemet

### Tilstanden og de største utfordringene i dag (2025)

Østfold fylkeskommune står overfor flere store utfordringer, der det viktigste er manglende økonomiske ressurser til å løse oppgavene slik at god framkommelighet kan opprettholdes.

### Vedlikehold

Det er et betydelig- og kritisk vedlikeholdsetterslep på fylkesveiene i Østfold som anslås totalt til rundt 5 milliarder kroner. I tillegg er det store fornyelsesbehov på bruene, der mange konstruksjoner nærmer seg eller har passert sin tekniske levetid. I dag er 41 prosent av fylkesveinettet vurdert som dårlig eller svært dårlig, og Østfold har den største andelen vei i landet i kategorien «svært dårlig» av

alle fylker. Med dagens finansieringsnivå øker etterslepet med om lag 200 millioner kroner hvert år, noe som gjør det umulig å bevare dagens veikapital innenfor eksisterende økonomiske rammer.

Store deler av veinettet er ikke dimensjonert for dagens tunge kjøretøy og trafikkmengder. Belastningen fører til rask nedbrytning av overbygning og veikropp, særlig på smale veier der trafikken går langt ut på veiskulderen. Dette forsterker skadeutviklingen og øker behovet for hyppigere og mer omfattende vedlikehold.

Fylkeskommunenes økonomiske handlingsrom er ikke tilstrekkelig til å håndtere de akkumulerte vedlikeholdsbehovene, særlig på bruene der kostnadene er store og tiltakene mange ganger er av samfunnskritisk art. Selv om det tidvis har kommet økte statlige bevilgninger, går en vesentlig del av disse til statlige etater.

Østfold fylkeskommune understreker behovet for:

- **Styrket statlig bidrag til fornyelse og vedlikehold av fylkesveier og bruer**
- **Forutsigbare og langsiktige finansieringsordninger**
- **Støtte til utskiftning av kritisk infrastruktur**
- **Mer effektive prosesser knyttet til brukerfinansiering**

For å synliggjøre utfordringene ønsker vi å trekke frem følgende eksempler på kritisk infrastruktur som må erstattes i Østfold;

*Kanalbrua i Moss* må erstattes på kort sikt. Dersom dette ikke skjer, vil Jeløy med over 12 000 innbyggere stå uten fast veiforbindelse. Kostnaden for prosjektet er estimert til ca. 500 mill.kr.  
*Kjøkkøysund bru i Fredrikstad* forbinder Hvaler kommune med fastlandet. Det er allerede gjennomført omfattende vektbegrensninger på brua, med stans av annen trafikk og sentrisk kjøring for tyngre kjøretøy. Kostnaden for prosjektet er estimert til ca. 800 mill.kr

*Fossum bru i Indre Østfold* er en hengebru mellom Spydeberg og Askim i Indre Østfold og krysser Glomma. Brua er omkjøringsvei for E18 og har derfor en ekstra trafikkbelastning. Kostnaden er estimert til ca. 500 mill.kr.

Dette er kritisk infrastruktur som må skiftes ut i en kort tidshorisont, der finansiering fortsatt er uavklart.

### **Kollektivtrafikk**

Den fylkeskommunale kollektivtrafikken står overfor betydelige utfordringer knyttet til både økonomi og framkommelighet. Finansiering av et tilstrekkelig kollektivtilbud er i dag en sentral barriere for å nå regionale og nasjonale mål. De omfattende rutekuttene i 2024 har medført at busstilbudet flere steder i fylket er redusert til et minimum, i Nedre Glomma har byvekstmidler gjort det mulig å opprettholde et høyere nivå. Reduksjonene skyldes en kraftig kostnadsvekst i innsatsfaktorene for kollektivtransport, som har vært høyere enn den generelle prisstigningen, samt nye krav til materiell som legger ytterligere press på driftsbudsjettene.

Forutsigbar og langsiktig finansiering er en viktig forutsetning for å utvikle og opprettholde et kollektivtilbud som dekker befolkningens behov. Dagens finansieringsrammer gjør dette til en utfordring.

Jernbanen er en vesentlig del av kollektivtrafikken i Østfold. Det er nødvendig at staten som en sentral kollektivtilbyder, i større grad kan bidra til at publikum oppfatter å møte et helhetlig kollektivtilbud. I dag er det krevende å få til gode samordnede løsninger.

### **Den sektoriserede staten**

Fylkeskommunen opplever at dagens sektoriserede statlige organisering skaper utfordringer. Ansvars- og myndighetsfordelingen framstår på enkelte områder som fragmentert. Det kan derfor være vanskelig å få helhetlige og avklarte tilbakemeldinger. Ulike statlige aktører kan gi råd eller føringer som står i motstrid til hverandre.

Vi vurderer at dette i stor grad kan forklares med at sektorene primært er utformet for å ivareta sektorvise målsettinger, og i mindre grad er tilpasset et helhetlig og tverrsektorielt perspektiv. For fylkeskommunen er det viktig at staten styrker koordineringen mellom egne etater og forvaltningsnivåer, og at beslutninger forankres tverrsektorielt før de formidles videre. Dagens manglende samordning skaper uforutsigbarhet og merarbeid.

Østfold fylkeskommune oppfordrer derfor staten til å sikre bedre intern samordning, mer konsistente tilbakemeldinger og et tydeligere helhetsperspektiv i statlige innspill og beslutninger.

### **Dilemma – Grønt skifte versus beredskap**

Fylkeskommunene er blant landets største innkjøpere av både kollektivtjenester og entreprenørtjenester, og er pålagt å vektlegge klima og miljø med minst 30 prosent i nye anskaffelser. Dette bidrar til å nå viktige nasjonale mål for utslippsreduksjon og grønn omstilling, men innebærer også enkelte utfordringer knyttet til beredskap og operativ drift.

Innen kollektivtrafikken innebærer overgangen til elektriske busser blant annet at rekkevidden i visse situasjoner kan være mer begrenset enn for tradisjonelle drivstofftyper, noe som kan påvirke fleksibiliteten i evakuerings- og beredskapsscenarioer. Det elektriske bussmarkedet er i dag sterkt dominert av kinesiske leverandører, og Østfold har en høy andel slike busser i drift. Dette gir god tilgang på moderne og utslippsfrie kjøretøy, men skaper samtidig en sårbarhet knyttet til kinesisk avhengighet.

Også innen drift og vedlikehold av veinettet oppstår det målkonflikter. Strengere klima- og miljøkrav i anskaffelser bidrar til mer bærekraftige løsninger, men innebærer ofte økte kostnader. Dette betyr at tilgjengelige midler rekker til færre oppdrag og lavere total aktivitet enn tidligere, noe som på sikt kan svekke robustheten i infrastrukturen og dermed beredskapen.

Østfold fylkeskommune ønsker derfor å peke på behovet for en bedre balanse mellom klimaambisjoner og samfunnsikkerhet, slik at det grønne skiftet kan gjennomføres uten at beredskapen reduseres.

### **Krevende grunnforhold**

I Østfold er grunnforholdene ofte utfordrende, særlig på grunn av forekomster av kvikkleire. Når slike forhold oppdages, er det i dag tiltakshaver som i praksis får ansvaret for å håndtere konsekvensene – også når nødvendige sikringstiltak omfatter områder som ligger utenfor selve tiltaksområdet.

Dette innebærer betydelig økonomisk og juridisk usikkerhet for både fylkeskommunen og øvrige berørte aktører. Det er derfor behov for klare statlige avklaringer knyttet til ansvar og finansiering ved håndtering av krevende grunnforhold, slik at ansvarsdelingen blir mer forutsigbar og håndterbar.

### **Finansiering av egen infrastruktur**

Fylkeskommunen er i økende grad avhengig av ekstern finansiering, herunder bompenger, for å kunne realisere nødvendig infrastruktur på fylkesveinettet. Samtidig har fylkeskommunen svært begrensede virkemidler for faktisk å utløse denne finansieringen. Etablering av bompengoordninger forutsetter både lokalpolitisk tilslutning i berørte kommuner og statlig godkjenning, noe som gjør fylkeskommunen avhengig av aktører som ikke har ansvar for det aktuelle investeringsbehovet. Denne avhengigheten skaper betydelig usikkerhet i planleggingen, og kan føre til forsinkelser eller stoppe prosjekter som er kritiske for framkommelighet, beredskap og regional utvikling. Det bør derfor vurderes en mer hensiktsmessig modell som gir fylkeskommunene reelle muligheter til å finansiere og gjennomføre nødvendig infrastruktur der ansvaret, allerede er lagt til regionalt nivå.

### **Omkjøringsveier**

Staten benytter fylkeskommunale veier som omkjøringsruter i forbindelse med arbeid eller stengninger på det statlige veinettet, uten at fylkeskommunen kompenseres for den ekstra belastningen dette medfører. Mange av fylkesveiene er ikke dimensjonert for tungtrafikk eller store trafikkmengder, og den midlertidige omkjøringstrafikken gir betydelig økt slitasje på veier og bruer som allerede har et stort vedlikeholdsetterlep. Når slike omkjøringer skjer uten finansiering eller avtalt kostnadsdeling, flyttes kostnader fra stat til fylkeskommune, til tross for at formålet og trafikkmengden springer ut av statlige prosjekter. Dette svekker fylkeskommunens evne til å ivareta eget veinett og kan føre til redusert framkommelighet, økt risiko og forlenget etterslep. Det er derfor behov for en tydelig statlig praksis som sikrer kompensasjon, forutsigbarhet og bedre koordinering når fylkesveier brukes som omkjøringsruter for statlige tiltak.

### **Selvkjørende passasjertransport**

Utviklingen innen selvkjørende passasjertransport går raskt, og reiser viktige spørsmål om fylkeskommunens rolle som veieier- og kollektivforvalter for tilrettelegging.

For fylkeskommunen som veieier er klare avklaringer om trafikkstyring avgjørende for å sikre god framkommelighet på veinettet. Slike avklaringer er også en forutsetning for å kunne utvikle hensiktsmessige finansieringsmodeller for nødvendig tilrettelegging for privat-, kollektiv- og næringstransport.

Som ansvarlig for kollektivtrafikken har fylkeskommunen et tydelig samfunnsoppdrag, men det er uavklart om dette også innebærer å være tilbyder eller operatør av selvkjørende transporttjenester eller om dette primært bør utvikles og drives av det private markedet.

En offentlig rolle kan sikre helhetlig planlegging, hindre overetablering og sørge for løsninger som faktisk dekker regionens mobilitetsbehov. Samtidig reiser dette spørsmål om statlige rammevilkår og om fylkeskommunen kan subsidiere selvkjørende tjenester i markeder som ellers kan være kommersielle. Uten klare statlige avklaringer om ansvar, finansiering, konkurranse og regulering, risikerer man en fragmentert utvikling der offentlige og private aktører trekker i ulike retninger.

Det vil være viktig med nasjonale føringer for hvilken rolle fylkeskommunene skal ha i innføring og drift av selvkjørende passasjertransport, slik at teknologien kan integreres på en måte som understøtter et helhetlig og effektivt mobilitetssystem.

## Forventet utvikling frem mot 2060

### Premissavklaringer

I arbeidet med landsdelsanalysen er fylkeskommunen bedt om å legge til grunn et scenario der det ikke gjennomføres nye investeringer i fylkesveinettet fram mot 2060, med unntak av tiltak som følger av tunnelforskriften eller prosjekter som allerede er under bygging. Østfold fylkeskommune har ved flere anledninger påpekt at dette premisset i praksis svekker forutsetningene for å besvare de øvrige spørsmålene i analysen. Uten nødvendige reinvesteringer i kritisk infrastruktur vil ikke fylkesveinettet kunne opprettholde dagens funksjon, noe som får store konsekvenser for mobilitet, samfunnsikkerhet og regional utvikling.

Østfold har 333 bruer på fylkesveinettet hvorav 168 har passert forventet levetid. Disse konstruksjonene må fornyes eller oppgraderes i årene som kommer for å sikre framkommelighet. Uteblir nødvendige tiltak, vil enkelte store deler av Østfold stå uten veiforbindelse. Eksempler er Kanalbrua i Moss, som på sikt må erstattes for å sikre adkomst til Jeløy, og Kjøkkøysund bru på Hvaler, som er avgjørende for både fastboende og et stort sesongbasert trafikkvolum. I Nedre Glomma, et av landets største byområder, vil manglende reinvesteringer innebære at Glomma kun kan krysses med båt.

Med bakgrunn i dette har Østfold fylkeskommune i den videre besvarelsen forutsatt at nødvendige investeringer for å opprettholde et minimum av framkommelighet gjennomføres, herunder utskifting av bruer og tiltak på vei ved brudd. Dette er en forutsetning for å kunne gi meningsfulle vurderinger av framtidige behov, utviklingsmuligheter og potensial for ny teknologi og næringsutvikling i regionen.

### Utviklingsbildet

Med en forventet befolkningsvekst og økende trafikkarbeid vil dagens infrastruktur stadig bli mer presset dersom det ikke gjennomføres investeringer utover helt nødvendige tiltak. Fylkesveinettet har allerede et stort vedlikeholdsetterslep, og uten styrket finansiering vil både tilstand, kapasitet og framkommelighet forverres betydelig fram mot 2060. Konsekvensen vil være at veier i større grad brytes ned, mister bæreevne og måtte underlegges restriksjoner som påvirker både næringsliv, busstransport, beredskap og daglig mobilitet for innbyggerne. Uten forutsigbar finansiering av kollektivtrafikken vil man ikke nå nasjonale målsetninger for reduksjon i personbiltrafikk og kutt i klimagassutslipp.

### Utvikling i tilstand og bæreevne på fylkesveiene

Med dagens økonomiske rammer vil etterslepet øke i et stadig akselererende tempo, og flere veier vil utvikle alvorlige skader. Fylkeskommunen vil i økende grad måtte innføre lavere bruksklasser for å forhindre brudd på veinettet. Dette betyr at både næringstransport, tømmerlogistikk og kollektivtransport må ta i bruk mindre og lettere kjøretøy, noe som gir økte kostnader og lavere effektivitet. For enkelte strekninger kan man måtte stenge veier midlertidig eller permanent for tungtrafikk og øvrig trafikk.

Klimaendringene vil forsterke utviklingen. Mer intens nedbør, slik man så under ekstremværet Hans, vil overskride kapasiteten i dagens overvannssystemer. Stikkrenner og rør må ofte tredobles i diameter for å tåle fremtidige nedbørmengder, som gir store kostander. Resultatet vil bli mer erosjon, flere utglidninger og hyppigere skader på veier og grøfter. Flere fryse–tine-perioder vil i tillegg gi et høyere skadeomfang, særlig på grusveier, og medføre lengre perioder med telerestriksjoner. Dette vil skape store utfordringer for næringslivet, som i perioder ikke vil kunne få inn eller uttransportert varer.

I perioden fram mot 2060 vil det trolig innføres vektrestriksjoner på godt over halvparten av de fylkeskommunale bruforbindingene, dette vil gjøre store deler av veinettet uframkommelig for næringstransport.

### **Kapasitet og framkommelighet på hovedtransportårene**

Utviklingen på det statlige veinettet er også avgjørende for Østfolds mobilitet. På Rv. 19 er trafikkpresset i Moss stort allerede i dag, og uten avklaringer i den pågående utredningen vil framtidig trafikkvekst ytterligere forverre situasjonen for lokaltrafikken. På E18 gjenstår fortsatt en ulykkesbelastet strekning før hel sammenhengende firefeltsvei til Oslo er på plass. Dersom utbyggingen ikke gjennomføres, vil både kapasitet og trafiksikkerhet forbli utilstrekkelig i møte med befolknings- og trafikkveksten.

### **Kapasitetsutfordringer og forsinkelser i jernbanen**

Jernbanen fungerer som rygggrad for kollektivtrafikken i Østfold, men har nådd kapasitetsgrensen inn mot Oslo. Flere planlagte prosjekter på Østfoldbanen – blant annet dobbeltsporutbygging og nye hensettingsanlegg, ser nå ut til å bli forsinket. Dette betyr at forbedringer i togtilbudet ikke vil kunne møte trafikkveksten på kort eller mellomlang sikt. For godstransport er kapasiteten allerede sprenget, og uten tiltak på både norsk og svensk side vil Fehmarn Belt-forbindelsen kunne føre til en kraftig økning av tungtransport på E6, som igjen forsterker belastningen på veinettet i Østfold.

### **Samlet vurdering mot 2060**

Uten investeringer utover helt nødvendige tiltak vil Østfold få et veinett som gradvis brytes ned, mister bæreevne og påfører næringsliv og innbyggere økte kostnader og redusert mobilitet. Kapasitetsmangel på både vei og bane vil forsterkes, og klimaendringene vil gi hyppigere og mer alvorlige skader. Summen av dette er en infrastruktur som i stadig større grad blir en begrensning for regional utvikling, framkommelighet, bosetting og beredskap.

## **3. Transporttettersspørsmål (hvordan endringer kan påvirke transporttettersspørsmålet mot 2060)**

### **Anvendt teknologi og regulering**

Selvkjørende transport og «mobility as a service» (MaaS) kan på sikt påvirke transporttettersspørsmålet, men utviklingen er svært usikker. Effekten vil avhenge av teknologiutviklingen, regulatoriske rammer og hvilke forretningsmodeller som etableres. For Østfold er det derfor vanskelig å peke på klare endringer i samlet transporttettersspørsmål fram mot 2060 som direkte følge av autonom mobilitet. Fra statens side vil det være viktig å samordne og utvikle regulering, insentiver og ordninger for datadeling, slik at ny autonom teknologi kan tas i bruk på en trygg og samfunnsnyttig måte – både av private aktører og offentlige mobilitetstilbydere.

Dersom selvkjøringsteknologi får gjennomslag i godstransport på vei, kan dette føre til en betydelig økning i etterspørselen etter veitransport. Sjøførmangel er allerede en utfordring i store deler av Europa, og lønnskostnader utgjør en stor del av transportkostnadene. Autonome kjøretøy kan redusere behovet for førere og er ikke bundet av kjøre- og hviletidsbestemmelser. Dette kan gjøre veitransport mer konkurransedyktig og ytterligere øke transportvolumene. Utviklingen på arbeidsmarkedet og nye måter å kommunisere og samhandle på—som økt bruk av fjernarbeid, digitale møteplattformer og nye mobilitetsløsninger kan også påvirke transportetterspørselen fram mot 2060. Dette er nasjonale forhold som ikke er spesifikke for Østfold, men som vil kunne endre både reisevaner og behovet for fysisk transport over tid.

## Næringsstruktur

Viken Park er et stort næringsområde som er under utvikling i Nedre Glomma. Området er plassert i Fredrikstad kommune på østsiden av Glomma, mellom Sarpsborg og Fredrikstad. Dette er et område som ligger i tilknytning både til RV22, E6 og Borg havn. Området er avsatt i «fylkesplan for Østfold mot 2050» og i arealplanen til Fredrikstad kommune. Planområdet er på 1811 dekar, og området tilrettelegger for 728 dekar bebyggbart tomteareal, samt 355 000 m<sup>2</sup> næringsbebyggelse. Innenfor 60 minutters reisevei er det bosatt ca. 450 000 mennesker, hvorav ca. 268 000 i arbeidspør alder.

Viken park ligger i et område med relativt stor trafikk fra før, og en fullstendig utbygging vil påvirke både trafikkavvikling og kollektivtrafikken i området. Dette gjelder både under perioden med utbygging og senere drift.

Holtskogen Næringspark er plassert i Hobøl i Indre Østfold kommune. Næringsparken har egen avkjøring fra E18, og ligger ca. 35 minutter fra Oslo sentrum. Dette er en ferdig regulert næringspark hvor det kan bygges 330 000 m<sup>2</sup> til industri, service, lager og logistikk. Næringsparken er etablert og under utvikling, og avhengig av etableringer vil dette påvirke trafikken på E18

## 4 Oppsummering

Østfold fylkeskommune står overfor betydelige utfordringer i transportsystemet fram mot 2060. Et stort og økende vedlikeholdsetterslep, kombinert med høyt trafikkarbeid og en befolkning som forventes å vokse i alle kommuner, gjør at dagens infrastruktur allerede er under sterkt press. Uten økte statlige bevilgninger og forutsigbare finansieringsmodeller vil tilstanden på fylkesveiene fortsette å forverres, med redusert bæreevne, flere restriksjoner og økte kostnader for næringsliv, kollektivtrafikk og innbyggere.

Et robust, helhetlig og effektivt transportsystem forutsetter også et kollektivtilbud som er økonomisk bærekraftig og godt samordnet med jernbanen. Dette er krevende i en situasjon med høy kostnadsvekst, redusert rutetilbud og manglende forutsigbarhet i finansieringen.