



Rapport

Nasjonalt reisekort

Dokument nr: [2026/85 - 26]

Dato: 4. mai 2026



Utarbeidet av Sigrid Koppen Håland, Linda Lilly Salvesen, Øyvind Sunde, Kjell-Erik B. Eilertsen, Tom Roger Berg, Mathias Sperre, Geir Vangen, Stein Batalden og Bettina Wold (SVV)	Saksnummer 2026/85
Godkjent av Tormod Wergeland Haug	Journalspostnummer 2026/85 - 26
Dato 04.05.2026	Versjon 01
Endringslogg:	

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG.....	6
1 INNLEDNING.....	10
1.1 Bakgrunn.....	10
1.2 Utredningens formål.....	10
1.3 Gjennomføring og involvering.....	11
1.4 Rammebetingelser	12
1.4.1 Avgrensinger i oppdraget.....	12
1.5 Rapportens oppbygging	12
2 TIDLIGERE OPPDRAG OG ERFARINGER FRA LIGNENDE KOLLEKTIVTILTAK	14
2.1 Tidligere oppdrag.....	14
2.1.1 Nasjonal togbillett.....	14
2.1.2 Økt kollektivbruk blant ungdommer på tvers av fylkesgrenser	14
2.2 Relevante studier/empiri.....	15
2.2.1 Billigere månedskort i Tyskland	15
2.2.2 Gratis kollektivbillett i Stavanger kommune	15
2.2.3 Billigere enkeltbilletter - Ruter.....	15
2.3 Byutredningene	16
3 DAGENS SITUASJON	18
3.1 Organisering ansvar og styring av kollektivtrafikken	18
3.1.1 Fylkene som takstmyndighet.....	18
3.1.2 Takst- og billettsamarbeidsavtaler.....	18
3.1.3 Kort om byvekstavtaler.....	19
3.1.4 Nærmere om tilskuddsordningene i byvekstavtalene.....	20
3.2 Transportutvikling.....	20
3.2.1 Reisestatistikk - kollektiv	20
3.2.2 Bilbruk.....	25
3.2.3 Transportmiddelfordeling	27
3.2.4 Reisevaner på tvers av fylkesgrenser	29
3.3 Kapasitet i kollektivsystemet.....	29
3.3.1 Kapasitet på jernbanen	29
3.3.2 Lokal- og regiontog.....	29
3.3.3 Fjerntog.....	32
3.3.4 Fylkeskommunal kollektivtransport.....	32
3.3.5 Betydningen for vurderingen av et nasjonalt reisekort	32
3.4 Økonomisk situasjon – kostnader og inntekter	32
3.4.1 Kostnadsutvikling kollektivtransport 2019–2024	32
3.4.2 Billettinntekter tog	33
3.4.3 Billettinntekter fylkeskommunal kollektivtransport.....	35
3.5 Finansiering i byvekst- og belønningsavtaler.....	39
3.6 Trafikkavtaler og kontraktsformer.....	40
3.6.1 Trafikkavtaler med togoperatører	40
3.6.2 Trafikkavtaler fylkeskommunal kollektivtransport.....	42
3.7 Billettløsninger og inntektsfordelinger og rabatter	42
3.7.1 Billettløsninger, -typer, kundeopplevelse	42
3.7.2 Inntektsfordeling fylkeskommuner og togselskap.....	43

3.7.3	Sosiale rabatter	43
3.8	Oppsummering dagens situasjon og definisjon av referanse	44
4	BEHOV	46
4.1	Overordnede samfunnsbehov	46
4.2	Andre behov – knyttet til transportpolitikk	48
4.3	Øvrig mulige samfunnsbehov	48
5	MÅL	50
5.1	Samfunns mål	50
5.2	Effektmål	50
5.3	Øvrige konsekvenser	50
6	AKTUELLE TILTAK	51
6.1	Hvordan er aktuelle tiltak vurdert	51
6.2	Hvordan er tiltakene valgt	51
6.3	Hvilke tiltak er vurdert	51
6.4	Hvilke tiltak er ikke videre vurdert	53
7	TILTAK SOM VURDERES VIDERE	54
7.1	Referansealternativet	54
7.2	Nasjonale periodebilletter	54
7.2.1	TA1A Nasjonal periodebillett til 499 kroner	54
7.2.2	TA1B Nasjonal periodebillett til 999 kroner	55
7.2.3	TA1C Nasjonal periodebillett til 499 kroner ekskludert fjerntog	55
7.3	Reduserte takster periodebilletter	55
7.3.1	TA2A Økt statlig subsidiering av periodebillett for kollektiv	55
8	VURDERING AV MÅLOPPNÅELSE OG VIRKNINGER	57
8.1	Vurderinger av endret etterspørsel	57
8.1.1	Metodisk avgrensning – bruk av transportmodeller	59
8.2	Vurdering av måloppnåelse	59
8.2.1	Mål om at reisen skal være sømløs (grad av enkelt og lett å bruke/kjøpe billett) 60	
8.2.2	Mål om komfortabel og attraktiv reise – opplevd trengsel	63
8.2.3	Mål om inntekt som dekker driftskostnadene	64
8.2.4	Mål om at samlet transportvolumet holdes nede	69
8.2.5	Mål om overgang fra bil til kollektivtransport	73
8.2.6	Mål om at sykkel og gange ikke taper andeler til kollektiv	76
8.2.7	Mål om god utnyttelse av kapasiteten	78
8.2.8	Oppsummering av måloppnåelse	79
8.3	Samfunnsøkonomiske vurderinger	80
8.3.1	Vurderinger av virkninger for trafikanter	81
8.3.2	Vurderinger av virkninger for operatører	82
8.3.3	Vurderinger av virkninger for det offentlige	82
8.3.4	Vurdering av virkninger for samfunnet for øvrig	83
8.3.5	Sammenfatning av samfunnsøkonomiske vurderinger	83
8.4	Konsekvenser økonomisk, operasjonelt og rettslig	85
8.4.1	Økonomiske konsekvenser	85
8.4.2	Operasjonelle konsekvenser	87
8.4.3	Juridiske vurderinger	89

8.5	Et budsjettnøytralt alternativ	92
8.6	Innspill fra interessenter	92
8.6.1	Økonomiske konsekvenser	93
8.6.2	Styring, ansvarsdeling og avtaleverk	93
8.6.3	Operasjonelle konsekvenser, kapasitet og drift.....	94
8.6.4	Samlet vurdering av innspillene fra fylkeskommuner	94
9	RISIKOVURDERINGER	95
9.1	Overordnet risikobilde og avgrensninger	95
9.2	Tekniske og operasjonelle risikoer – billettering, validering og datatilgang	95
9.3	Avveilingen mellom sømløs reise og presist datagrunnlag.....	95
9.4	Økonomisk risiko og forutsigbarhet i inntektsfordelinger over tid	96
9.5	Fylkeskommunenes rolle som takstmyndighet.....	96
10	ANBEFALTE TILTAK OG FORUTSETNINGER FOR VELLYKKET GJENNOMFØRING	98
10.1	Hva er problemet og hva vil vi oppnå?	98
10.2	Hvilke tiltak er aktuelle?	98
10.3	Hvilke virkninger har tiltakene?.....	98
10.3.1	Måloppnåelse.....	98
10.3.2	Samfunnsøkonomisk vurdering	99
10.3.3	Øvrige virkninger	99
10.4	Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?.....	99
10.5	Hvilke tiltak anbefales?.....	100
10.5.1	Anbefaling.....	100
11	VEDLEGG	101

Sammendrag

Hva er utredningens bakgrunn og mandat?

Stortinget ba regjeringen utrede muligheten for innføring av et nasjonalt reisekort for kollektivtransport, med mulig oppstart i 2027 (Prop. 1 S og Innst. 13 S 2025–2026). Jernbanedirektoratet fikk i tildelingsbrev for 2026 i oppdrag å vurdere virkninger, kostnader og gjennomførbarhet av et slikt tiltak, i samarbeid med Statens vegvesen, Entur og fylkeskommunene.

Som del av bakteppet ble det i 2026 også innført en midlertidig statlig tilskuddsordning på 620 millioner kroner til reduksjon av 30-dagers periodebilletter, samt en milliard kroner til styrking av kollektivtilbudet.

Hva er problemet og behovene som er avdekket?

Utredningen tar utgangspunkt i at det i dagens situasjon er flere parallelle utfordringer. Biltrafikken og det samlede transportvolumet øker, og nullvekstmålet er under press i flere byområder. I kollektivsektoren er det ulike takst- og billetteringsløsninger. Det store flertallet av befolkningen synes det er lett å kjøpe og bruke billett, men for de som reiser på tvers av fylkesgrenser, kan tilbudet virke mer uoversiktlig og fragmentert.

Kollektivsektoren har hatt en betydelig kostnadsvekst de siste årene, mens billettinntektene er redusert. Dette har ført til et økende finansieringsbehov for fylkeskommunene, med risiko for kutt i rutetilbudet. Det er ledig kapasitet i kollektivsystemet totalt sett, men det er kapasitetsutfordringer særlig i rush, men også i høysesonger.

Det er behov for virkemidler som kan styrke kollektivtransportens konkurransefortrinn, samtidig som tiltakene ikke forsterker kapasitetsproblemene vesentlig eller svekker den økonomiske bærekraften i sektoren.

Hva er utredningens mål og rammebetingelser?

Samfunnsmålet for utredningen er at tiltaket skal bidra til et sømløst og attraktivt kollektivtilbud som gjør at en større andel reisende velger kollektivtransport framfor bil. Tiltaket skal ikke føre til økt samlet transportvolum, og det skal heller ikke medføre at sykkel og gange taper andeler.

For å vurdere måloppnåelse er det definert effektmål knyttet til blant annet sømløshet for de reisende, opplevd trengsel og kapasitetsutnyttelse, inntekter som dekker driftskostnadene, overgang fra bil til kollektivtransport og kostnadseffektiv bruk av offentlige midler.

Utredningen er gjennomført innenfor gjeldende rammebetingelser, der dagens ansvarsdeling mellom stat og fylkeskommuner ligger fast, fylkeskommunene er takstmyndighet for lokal og regional kollektivtransport, og togoperatørene trafikkerer offentlig kjøpt togtilbud gjennom nettokontrakter. Det er lagt til grunn at produksjonen av kollektivtransport, i form av rutetilbud og kapasitet, er uendret i analysen.

Hvilke tiltak er vurdert som aktuelle?

Utredningen vurderer flere alternative tiltak, med hovedvekt på økonomiske virkemidler. Tre varianter av en nasjonal periodebillett er analysert: en billett til 499 kroner med 30 dagers gyldighet på all offentlig kjøpt kollektivtransport inkludert fjerntog, en tilsvarende billett til 999 kroner, samt en billett til 499 kroner der fjerntog er unntatt.

I tillegg er en variant av den statlige tilskuddsordningen for fylkeskommunale periodebilletter som ble innført i 2026 vurdert. Andre tiltak, som rabattkort for å gi insentiver til å reise utenfor rush, økt kollektivtilbud eller økte bompenger, er vurdert overordnet, men ikke analysert videre innenfor rammen av denne utredningen.

Hvilke virkninger har tiltakene?

Virkningene av tiltakene er vurdert med utgangspunkt i utredningens samfunnsmål, der overgang fra bil til kollektivtransport uten økning i samlet transportvolum er de mest sentrale kriteriene for måloppnåelse.

Analysene viser at nasjonale periodebilletter gir noe økt overgang fra bil til kollektivtransport, særlig i områder med god kollektivdekning. Effekten vurderes imidlertid som moderat. En vesentlig del av økningen i kollektivreiser skyldes nyskapt trafikk og økt reiseaktivitet blant eksisterende kollektivbrukere, snarere enn direkte overføring fra bil. Dette gjelder spesielt for lavt prisede nasjonale periodebilletter, som også vurderes å kunne trekke enkelte reiser fra sykkel og gange over til kollektivtransport.

Som følge av dette viser vurderingene at målet om å unngå økning i samlet transportvolum er vanskelig å nå, særlig for lavprisalternativene. Disse bidrar til en tydelig økning i total reiseaktivitet og har dermed lav måloppnåelse for et av de viktigste samfunnsmålene i utredningen. Alternativet med høyere pris gir mer dempede effekter både på reisemønster og transportvolum, men også her vurderes risikoen for økt samlet transportomfang som til stede. Videreføring av statlig subsidiering av eksisterende periodebilletter gir derimot små endringer i både overgang fra bil og samlet transportvolum, og framstår derfor som best tilpasset hovedmålene på dette området.

Når det gjelder sømløshet og brukervennlighet, har nasjonale periodebilletter klart høyest måloppnåelse. Én billett med nasjonal gyldighet forenkler kjøp og bruk av kollektivtransport og reduserer barrierer knyttet til fylkesgrenser og ulike takstsystemer. Dette bidrar positivt til attraktiviteten i kollektivtilbudet, men vurderes samtidig som et sekundært mål i forhold til overordnet transportpolitisk måloppnåelse.

For opplevd trengsel og kapasitetsutnyttelse viser vurderingene at tiltaksalternativene med lav pris i betydelig grad forsterker trengsel på avganger og strekninger som allerede er presset, særlig i rush, helger og høysesong. Dette svekker både reiseopplevelsen og den samlede effekten av tiltaket. Alternativet med høyere pris gir mer håndterbare kapasitetsutfordringer, mens videreføring av statlig subsidiering i liten grad endrer kapasitetsbildet fra referansesituasjonen.

Alle tiltaksalternativene innebærer lav måloppnåelse på forutsigbare inntekter som dekker driftskostnadene. Særlig tiltakene med lave priser innebærer betydelig bortfall av brukerfinansierte billettinntekter og et økt behov for statlig kompensasjon. Dette gir høy økonomisk risiko og lav forutsigbarhet over tid. Videreføring av eksisterende subsidieringsordninger gir også redusert kostnadsdekning. Selv om dette er i et mer oversiktlig og håndterbart omfang, vurderes det likevel til lav måloppnåelse dersom tiltaket ikke innføres som en varig ordning.

Samlet viser vurderingene at nasjonale periodebilletter gir høy måloppnåelse på sømløshet, men svak måloppnåelse på de mest sentrale transportpolitiske målene, særlig overgang fra bil og begrensning av samlet transportvolum. Videreføring og målrettet bruk av statlig subsidiering av periodebilletter gir mer beskjedne effekter, men framstår som bedre tilpasset hovedmålene om kontrollert transportutvikling og økonomisk bærekraft.

Tiltakene har også samfunnsøkonomiske, kostnadsmessige, juridiske og operasjonelle virkninger. De samfunnsøkonomiske vurderingene viser at lavt prisede nasjonale periodebilletter gir relativt stor nytte for de reisende i form av lavere reisekostnader og økt fleksibilitet, men disse

alternativene medfører også høye kostnader for det offentlige. Bortfall av billettinntekter og behov for full statlig kompensasjon til fylkeskommuner og togoperatører gir samlet sett lav kostnadseffektivitet og innebærer et effektivitetstap ved bruk av offentlige midler, spesielt når store deler av etterspørselsøkningen skyldes nyskapt trafikk.

De økonomiske virkningene er særlig krevende for nasjonale periodebilletter med lav pris. Disse innebærer et strukturelt skifte i finansieringen av kollektivtransporten, fra brukerbetaling til økt statlig finansiering. Inntektsbortfallet varierer mellom aktører og regioner, men samlet sett gir tiltakene økt økonomisk risiko og lav forutsigbarhet over tid. Videreføring av statlig subsidiering av eksisterende periodebilletter gir også redusert kostnadsdekning.

Når det gjelder juridiske virkninger, reiser nasjonale periodebilletter spørsmål knyttet til kompensasjon, statsstøtte og likebehandling av aktører. Full kompensasjon til togoperatører og fylkeskommuner for inntektsbortfall må utformes i tråd med gjeldende regelverk, og det er behov for tydelige og robuste ordninger for å unngå risiko for overkompensasjon eller konkurransevridning. Videreføring av eksisterende tilskuddsordninger vurderes som mindre juridisk krevende, ettersom de bygger videre på etablerte strukturer og praksis.

Det er i tillegg gjort vurderinger av andre operasjonelle virkninger som belyser blant annet mulige effekter for mikromobilitet, skoleskyss, hurtigbåter, byvekstavtaler og på lengre sikt bosettings- og reisemønstre. Vurderingene synliggjør at et nasjonalt periodeprodukt kan ha utilsiktede ringvirkninger for enkelte ordninger og virkemidler, men endrer ikke hovedbildet når det gjelder tiltakets samlede måloppnåelse og gjennomførbarhet.

Samlet sett viser vurderingene at forskjellene i måloppnåelse mellom tiltakene forsterkes når økonomiske, juridiske og operasjonelle virkninger ses i sammenheng. Tiltak som gir høy brukernytte og sømløshet fremstår som de mest krevende å finansiere og gjennomføre på en robust og bærekraftig måte over tid.

Hvilke tiltak anbefales?

Utredningen viser at ingen av de vurderte tiltakene gir høy måloppnåelse på alle effektmål. Nasjonale periodebilletter gir høy måloppnåelse for sømløshet og brukervennlighet for de reisende. Samlet gir disse tiltakene likevel begrenset måloppnåelse på de mest sentrale transportpolitiske målene i utredningen, særlig overgang fra bil og begrensnings av samlet transportvolum. Tiltakene innebærer i tillegg betydelige samfunnsøkonomiske kostnader, høy økonomisk risiko og økt kompleksitet i styring, finansiering og gjennomføring.

Lavt prisede nasjonale periodebilletter vurderes å ha særlig svak måloppnåelse samlet sett. Tiltakene gir lav kostnadseffektivitet, blant annet fordi store deler av etterspørselsøkningen skyldes nyskapt trafikk. De innebærer et strukturelt skifte fra brukerfinansiering til økt statlig finansiering, med behov for omfattende og varig kompensasjon til fylkeskommuner og togoperatører. Tiltakene reiser videre juridiske og operasjonelle problemstillinger knyttet til statsstøtte, inntektsfordeling og ringvirkninger for tilstøtende ordninger og virkemidler, uten at dette gir tilstrekkelig forbedring i måloppnåelsen for de overordnede samfunnsmålene.

Alternativet med nasjonal periodebillett til høyere pris reduserer enkelte av utfordringene knyttet til volumvekst og økonomisk risiko. Tiltaket vurderes likevel å ha begrenset effekt på overgang fra bil. Det forutsetter fortsatt betydelige statlige overføringer og etablering av nye styrings- og avregningsmekanismer, og framstår dermed ikke som et vesentlig bedre alternativ innenfor dagens rammebetingelser.

På denne bakgrunn anbefales referansealternativet, der dagens ansvarsdeling, takstmyndighet og billettstrukturer videreføres. Referansen gir samlet sett best ivaretagelse av hovedmålene om kontrollert transportutvikling, økonomisk bærekraft og håndterbar risiko, samtidig som den gir rom for videre målrettede tiltak innenfor eksisterende virkemiddelbruk.

Som et sekundært alternativ vurderes videreføring og målrettet bruk av statlig subsidiering av eksisterende periodebilletter (TA2A). Tiltaket gir mer beskjedne effekter på reisemønstre og kollektivbruk, men bygger på etablerte strukturer og systemer, gir lavere juridisk og operasjonell risiko og bedre forutsigbarhet over tid. En forutsetning for at TA2A skal være et egnet virkemiddel, er at ordningen utformes som en varig eller langsiktig løsning, og ikke som en midlertidig tilskuddsordning. Med denne forutsetningen vurderes TA2A som et mer robust og forutsigbart alternativ enn nasjonale periodebilletter, dersom staten ønsker å benytte pris som et av virkemidlene for å styrke kollektivtransportens attraktivitet innenfor dagens rammebetingelser.

Hva er forutsetningene for vellykket gjennomføring

En vellykket gjennomføring av anbefalt løsning forutsetter at tiltakene er konsistente med dagens overordnede styringsmodell for kollektivtransport, og at de understøtter hovedmålene om kontrollert transportutvikling og økonomisk bærekraft.

Videreføring av referansealternativet forutsetter at staten, fylkeskommunene og kollektivaktørene fortsatt har et felles ansvar for å håndtere kostnadsutviklingen i sektoren, samt at eksisterende virkemidler innenfor byvekstavtaler, belønningsordninger og øvrige tilskudd brukes aktivt og samordnet for å nå transportpolitiske mål. Det er en forutsetning at fylkeskommunenes rolle som takstmyndighet og ansvarlig for lokal og regional kollektivtransport videreføres.

Dersom TA2A – statlig subsidiering av eksisterende periodebilletter – benyttes som sekundært virkemiddel, er det en grunnleggende forutsetning at ordningen utformes som en varig eller langsiktig løsning. Dette er nødvendig for å sikre forutsigbarhet for fylkeskommunenes planlegging, kontrakter og prioriteringer, og for å unngå at midlertidige ordninger skaper usikkerhet eller utilsiktede tilpasninger i takst- og tilbudsstrukturene. Ordningen må ha en tydelig og forutsigbar finansiering over tid, og være tilstrekkelig fleksibel til å kunne tilpasses lokale forhold og ulikheter i kollektivdekning.

Uavhengig av valg av virkemiddel er det en forutsetning at tiltakene ses i sammenheng med øvrig transportpolitikk, særlig arealpolitikk, byvekstavtaler og tiltak rettet mot biltrafikk. Prismidlene vurderes ikke som tilstrekkelige for å nå nullvekstmålet. Eventuelle endringer i billett- og prisstrukturer må derfor inngå som del av helhetlige virkemiddelpakker, der ulike tiltak støtter opp under hverandre.

Til sist forutsetter vellykket gjennomføring klare ansvarsforhold, god samordning mellom statlige og regionale aktører, samt løpende oppfølging av virkninger over tid. Dette er nødvendig for å sikre at tiltakene gir ønsket effekt, og for å kunne justere virkemiddelbruken dersom utviklingen tilsier det.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Stortinget har bedt regjeringen om å utrede muligheten for å innføre et nasjonalt reisekort for kollektivtransport, jf vedtak ved behandlingen av Prop 1 S (2025 – 2026) for Samferdselsdepartementet og Innst 13 S (2025 – 2026), med mulig oppstart i 2027.

I behandlingen av Prop 1 S for 2026 ble det også besluttet å bevilge 620 millioner kroner til fylkeskommunene som en midlertidig ordning for 2026 for å redusere billettprisene på 30 dagers billett med om lag 100 kroner, samt 1 milliard kroner for å styrke kollektivtransporttilbudet.

1.2 Utredningens formål

I tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet ga Samferdselsdepartementet direktoratet i 2026 oppgaven å vurdere muligheter for og effekter av en innføring av et nasjonalt reisekort fra 2027 (Samferdselsdepartementet, 2025). Direktoratet ble bedt om å vurdere andre modeller for finansiering.

Departementet legger vekt på følgende momenter for oppdraget:

- Utredningen skal belyse hvordan et slikt reisekort:
 - Vil påvirke reisemønstre
 - Kan få flere til å reise kollektivt
 - Kan redusere biltrafikk
- Økonomiske, operative og rettslige konsekvenser skal vurderes
- Utredningen skal ta for seg konsekvensene både for byområdene og for de deler av landet der det er lavere kollektivdekning og færre reisende
- Konsekvensene for arbeidet i byvekstavtalene, der utvikling og finansiering av kollektivtilbudet er sentralt, må vurderes.
- Det skal tas utgangspunkt i tre modeller for finansiering:
 - En modell skal ta utgangspunkt i dagens utgiftsnivå over statsbudsjettet til kollektivtransporten.
 - En modell skal ta utgangspunkt i at det innføres et reisekort som gir rett til å reise ubegrenset med fylkeskommunal kollektivtrafikk og offentlig kjøpt persontransport med tog i hele landet for 499 kr per måned.
- Modellene¹ skal være skalerbare
- Statens vegvesen og Entur skal involveres i leveransen
- Utredningen skal gjennomføres i dialog med fylkeskommunene

Denne aktiviteten, «Nasjonalt reisekort», skal vurdere konsekvenser ved innføring av et slikt månedskort, operasjonelt, rettslig og økonomisk, samt vurdere endringer i reisemønstre som følge av tiltaket. De samme effektene og konsekvensene skal evalueres for alle vurderte tiltaksalternativ.

Hovedformålet med tiltakene er å bidra til redusert bruk av privatbil og gi incentiv til å reise med kollektivtransport, både i områder med god og mindre god kollektivdekning. Måloppnåelse knyttet

¹ I det videre arbeidet blir «modell» byttet ut med «tiltak» og «tiltaksalternativ»

til hvert tiltaksalternativ blir belyst. Andre virkninger og beskrivelser av forutsetninger for vellykket gjennomføring vil også fremkomme i rapporten.

Det vil til sist gis en anbefaling av tiltak.

1.3 Gjennomføring og involvering

Utredningen er gjennomført som et prosjekt av Jernbanedirektoratet i samarbeid med Statens vegvesen, og i dialog med Entur, fylkeskommuner, Kommunenes sentralforbund og Kollektivtrafikkforeningen.

Arbeidsgruppen har hatt følgende sammensetning:

- Fra Jernbanedirektoratet:
 - Sigrid Koppen Håland, prosjektleder
 - Øyvind Sunde
 - Linda Lilly Salvesen
 - Mathias Sperre
 - Tom Roger Berg
 - Kjell-Erik Bloch-Eilertsen
 - Geir Vangen
 - Stein Batalden
- Fra Statens vegvesen
 - Bettina Wold

Dialog med fylkeskommunene har vært viktig for å løse oppdraget fra SD. Fylkeskommunene har deltatt i henholdsvis møter og i to innspillsrunder. I tillegg har det vært statusmøter underveis med KS.

- Innspillsrunde 1: Om oppdraget og rammebetingelser og forståelse av oppdraget, samt tilbakemeldinger fra Fylkeskommuner spesielt om konsekvenser av innføring av månedskort til 499, samt potensielle effekter på reisemønster som følge av innføringen.
- Innspillsrunde 2: Presentasjon av våre vurderinger, aktuelle tiltak og mulige virkninger. I møtet gis det anledning til å kommentere på og gi innspill til disse vurderingene.
- Begge innspillsmøtene er holdt teams og fylkeskommunene er oppfordret til å levere innspillene skriftlig. Alle skriftlige innspill fra fylkeskommunene, samt Kollektivtrafikkforeningen kan leses i vedlegg 1.

Togoperatørene er orientert om prosjektet gjennom to innspillsmøter, og er bedt om å komme med innspill for å belyse spesielt økonomiske, operasjonelle og rettslige konsekvenser. Disse innspillene følger i vedlegg 2.

Jernbanedirektoratet har hatt eget møte med Entur i forbindelse med deres leveranse av digital infrastruktur av nasjonalt reisekort, og fått gode innspill om hvordan ulike utforminger av et kort vil påvirke de reisende, kollektivoperatører og fylkeskommuner. Entur har levert et innspill om hvordan man kan utvikle et nasjonalt reisekort knyttet til digital gjennomførbarhet, billettkonsepter, datafangst og inntektsfordeling.

Prosjektets styringsgruppe har bestått av: Jan Frederik Geiner (prosjekteier), Tormod Wergeland Haug (prosjektansvarlig), Åsmund Mæhle, Erik Lund og Solveig Paule fra Jernbanedirektoratet. Jan Fredrik Lund fra Statens vegvesen.

1.4 Rammebetingelser

1.4.1 Avgrensinger i oppdraget

Prosjektet skal følge utredningsinstruksen, og svare på de seks spørsmålene i denne:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Prosjektet har ikke tid til å gjøre en kvantitativ analyse med bruk av transportmodeller, og har heller ikke kjennskap til elastisitetseffekter på etterspørselen. Det vil derfor gjøres forenklede beregninger av effekter av de ulike tiltakene.

Innføring av en midlertidig tilskuddsordning for månedsbilletter skjer i prosjektperioden. Den samlede statlige overføringen er på 620 millioner kroner. Rammen fordeles mellom alle fylkeskommunene, og ordningen forvaltes av Jernbanedirektoratet. I gjennomsnitt kan fylkeskommunene redusere 30-dagers periodebilletter med 100 kroner per måned. Prisreduksjonen må vare i minst seks måneder. Fylkeskommunen må selv ta risiko om ordningen medfører kostnader utover tildelt tilskudd. Effekter av tiltaket blir målt i løpet av våren 2027.

I oppdragsteksten er det forutsatt at dagens ansvarsdeling for kollektivtransport og takstmyndighet skal holdes uendret, og at de reisende skal ha et kollektivtilbud som er like godt og sømløst som i dag. Hvorvidt disse betingelsene holder seg i alle tiltaksalternativene, vil bli belyst i oppdraget.

Prosjektet vil vurdere eventuelle kapasitetsutfordringer knyttet til de ulike tiltaksalternativene, men vil ikke beregne kostnader av eventuelt økt materiell- og infrastrukturbehov.

Det er ingen kjente avhengigheter.

1.5 Rapportens oppbygging

Rapporten er strukturert i tråd med utredningsinstruksen.

Kapittel 1 beskriver bakgrunn, mandat, formål og rammebetingelser for utredningen, samt hvordan arbeidet er gjennomført og hvilke avgrensninger som ligger til grunn. Kapittel 2 gir en oversikt over tidligere oppdrag, relevante studier og erfaringer fra lignende tiltak i Norge og utlandet.

Kapittel 3 beskriver dagens situasjon, herunder organisering og ansvarsdeling i kollektivsektoren, transportutvikling, kapasitet i kollektivsystemet, økonomisk situasjon og finansiering, samt eksisterende billett- og takstsystemer. Kapitlet danner referansegrunnlaget som vurderingene bygger på.

Kapittel 4 og 5 redegjør for behov, samfunns mål og effektmål for utredningen. Disse kapitlene tydeliggjør hvilke utfordringer tiltakene skal adressere, og hvilke mål som legges til grunn for vurdering av måloppnåelse.

Kapittel 6 beskriver hvilke tiltak som er vurdert, hvordan tiltaksutvalget er gjort, og hvilke alternativer som er lagt bort. Kapittel 7 gir en nærmere beskrivelse av de tiltakene som er valgt for videre analyse.

Kapittel 8 inneholder vurderinger av måloppnåelse og virkninger for de utvalgte tiltakene, herunder vurdering av endret etterspørsel, måloppnåelse, samfunnsøkonomiske virkninger samt øvrige økonomiske, juridiske og operasjonelle konsekvenser. Kapitlet inkluderer også omtale av et budsjettneutralt alternativ og metodiske avgrensninger.

Kapittel 9 redegjør for sentrale risikoforhold knyttet til gjennomføring av tiltakene.

I kapittel 10 oppsummeres utredningen, og det gis en samlet anbefaling av tiltak og forutsetninger for vellykket gjennomføring, i tråd med utredningsinstruksens krav.

Vedleggene inneholder supplerende informasjon og dokumentasjon som understøtter vurderingene i rapporten.

2 Tidligere oppdrag og erfaringer fra lignende kollektivtiltak

Dette kapittelet oppsummerer tidligere utredninger gjennomført av Jernbanedirektoratet samt relevante erfaringer og empiriske studier fra Norge og utlandet. Det vises også til byutredningene som ble gjennomført i 2025 av Statens vegvesen i samarbeid med Jernbanedirektoratet, aktuelle statsforvaltere og lokale parter fra byområdene.

2.1 Tidligere oppdrag

2.1.1 Nasjonal togbillett

I 2022 leverte Jernbanedirektoratet på oppdrag fra Samferdselsdepartementet en vurdering av mulighetene for en nasjonal togbillett og en feriekollektivbillett, og et nasjonalt ungdomskort for kollektivtrafikk².

Nasjonal togbillett

Utredningen viste at det teknisk sett er mulig å etablere en nasjonal togbillett, men at et slikt produkt ikke ble vurdert som kommersielt attraktivt for togselskapene uten statlig avtale, blant annet på grunn av forventet inntektstap. Kundeundersøkelser indikerte et begrenset markedspotensial, anslått til 1,5–2 prosent av feriereiser. Beregningene viste et kompensasjonsbehov på om lag 2 934 kroner per solgte billett. Nyttevirkningene ble vurdert som begrensede, blant annet som følge av kapasitetsbegrensninger på fjerntog i ferieperioder og risiko for fortrengning av eksisterende reiser.

Feriekollektivbillett

Kundeundersøkelser viste at en slik ordning i liten grad ville skape nye kollektivreiser, og primært benyttes av eksisterende kollektivbrukere.

Nasjonalt ungdomskort

Utredningen viste at ungdom i alderen 16–26 år var den gruppen med størst potensial for økt kollektivbruk. Gruppen hadde allerede gode rabattordninger innen eget fylke, men manglet rabatter ved reiser utenfor fylket. Dette indikerte at fylkeskryssende rabattordninger kunne være mer relevante for ungdom enn for øvrige grupper, og at dette var et område som kunne vurderes nærmere i videre arbeid

2.1.2 Økt kollektivbruk blant ungdommer på tvers av fylkesgrenser

Dette er en oppfølger av rapporten fra 2022: Nasjonal togbillett – Vurdering av muligheter og konsekvenser, som ser mer på hvordan nye produkter kan utvikles for å stimulere til økt kollektivbruk utenfor eget fylke blant ungdom³. Ordningen reiser prinsipielle utfordringer knyttet til forskjellsbehandling. Majoriteten av fylkeskryssende reiser skjer mellom Akershus og Oslo innenfor Ruters felles takstområde, som av praktiske årsaker må unntas en slik ordning.

² Nasjonal togbillett – Vurdering av muligheter og konsekvenser

³ Notat - Tildelingsbrev 2023, oppdrag 15: Utvikling av billettprodukter for å stimulere til økt kollektivbruk utenfor eget fylke blant ungdom

Utredningen pekte derfor på alternative, mer generelle tiltak for økt kollektivbruk blant ungdom, uavhengig av fylkesgrenser. En statlig sosial rabatt på 40 prosent på enkeltbilletter for ungdom og studenter utenfor rushtid ble vurdert som et særlig relevant alternativ.

2.2 Relevante studier/empiri

2.2.1 Billigere månedskort i Tyskland

En studie av D-ticket⁴, en nasjonal subsidiert månedsbillett i Tyskland som gir ubegrenset reise med kollektivtransport til en fast pris, finner at transportmiddelfordelingen endres, mens total mobilitet i hovedsak forblir uendret. Innføringen av D-ticket har økt antall togturer med 33,7 prosent. Lengre bilturer (>30 km) er redusert med 6,5 prosent og totale bilkilometer med 5 prosent. Siden bilturer utgjør en større andel enn togturer, er disse endringene konsistente med en overgang fra bil til tog. Videre anslås det at en prisøkning fra 49 til 58 euro vil redusere togreiser med 15,5 prosent og øke bilbruk med 2,3 prosent.

Før innføringen av D-ticket var kollektivbillettsystemet i Tyskland preget av høy kompleksitet og fragmentering. Billettene var organisert gjennom over 60 regionale transportsamarbeid (Verkehrsverbünde), med egne sonestrukturer, priser og regler, og det fantes ingen landsdekkende, enhetlig billettordning som dekket hele landet⁵. I tillegg var det betydelige forskjeller i billettyper, rabatter og regler mellom transportsamarbeidene⁶. Før innføring av D-ticket var det krevende både å forstå pris, men også gyldighetsområde for de regionale reisene.

2.2.2 Gratis kollektivbillett i Stavanger kommune

Stavanger kommune innførte gratis kollektivtransport for egne innbyggere fra sommeren til utgangen av 2023, gjeldende for buss, båt og lokaltog. Formålet var å redusere bilbruk, øke kollektivbruken og bidra til sosial utjevning. Effektene er evaluert av Transportøkonomisk institutt (TØI) ved bruk av tellinger og før- og etterundersøkelser med kontrollområder⁷.

Tellinger viser en økning i busspåstigninger på om lag 10,8 prosent relativt til resten av Rogaland, mens spørreundersøkelser indikerer en større økning (30–40 prosent), som trolig er overestimert. Effekten på bilbruk fremstår som begrenset og usikker: estimerer varierer fra om lag 6 til 17 prosent reduksjon avhengig av kontrollgruppe, og er ikke gjennomgående statistisk signifikante.

Økningen i kollektivreiser kan ikke fullt ut forklares av redusert bilbruk, og reflekterer både noe overgang fra bil, overgang fra andre transportformer (særlig gange), samt nyskapt trafikk i form av flere og/eller lengre reiser. Dette innebærer at tiltaket i større grad øker samlet reiseaktivitet enn det reduserer biltrafikken. Det ble ikke funnet noen signifikant effekt på sykkelbruk, og funnene er i tråd med internasjonale erfaringer.

2.2.3 Billigere enkeltbilletter - Ruter

En studie fra Transportøkonomisk institutt (TØI) analyserer en utprøving med rabatterte enkeltbilletter i Ruter-området høsten 2022.

⁴ [OpenDTicketImpactTracker](#)

⁵ [Transport Associations in Germany](#)

⁶ [Public Transport Integration](#)

⁷ [TØI - Evaluering av gratis transport](#)

Tre tiltak ble testet:

- kvantumsrabatt (gjennomsnittlig om lag 20 prosent)
- barnebillettpris for voksne hele døgnet (om lag 50 prosent)
- rushtidsdifferensierte priser med rabatt utenom morgenrushet

Resultatene viser at lavere priser gir økt kollektivbruk, med en økning på 10–18 prosent i antall kollektivreiser på hverdager sammenlignet med kontrollgruppen, og størst effekt for tiltakene med høyest rabatt. Estimerte etterspørselastisiteter ligger mellom $-0,25$ og $-0,43$, i tråd med tidligere forskning. Rushtidsdifferensiering bidrar særlig til økt reising utenfor rush, og gir samlet sett flere kollektivreiser, ikke bare en omfordeling av reiser i tid. Når det gjelder bilbruk, observeres en statistisk signifikant reduksjon for tiltakene med høyest rabatt, med om lag 11 prosent nedgang for barnebillett hele døgnet og om lag 10 prosent for rushtidsdifferensiert pris, mens det ikke påvises en signifikant effekt for kvantumsrabatten. Effekten på sykkelbruk er mer usikker, med en signifikant nedgang kun for gruppen med høyest rabatt.

2.3 Byutredningene

Byutredninger er et kunnskapsgrunnlag som viser strategier og ulike virkemiddelpakker for å nå nullvekstmålet. Det ble i 2025 gjennomført byutredninger på oppdrag fra Samferdselsdepartementet, for de fire største byområdene, og disse danner grunnlag for reforhandling av byvekstavgiftene⁸.

Byutredningene viser at nullvekstmålet kan nås i alle byområder i 2036 og 2050 gjennom kombinasjoner av restriktive og positive tiltak, men det er behov for målrettet og koordinert innsats og vesentlig statlig finansiering de kommende årene for å oppnå nullvekstmålet som er under press. Befolkningsframskrivninger viser at det forventes en befolkningsvekst i de fire byområdene på mellom 9 og 14 prosent frem mot 2036, og 15 til 18 prosent frem mot 2050. Økt befolkning gir økt transportbehov. Byutredningene viser at det er behov for ytterligere forsterking av tiltak og virkemidlene i byvekstavgiftene.

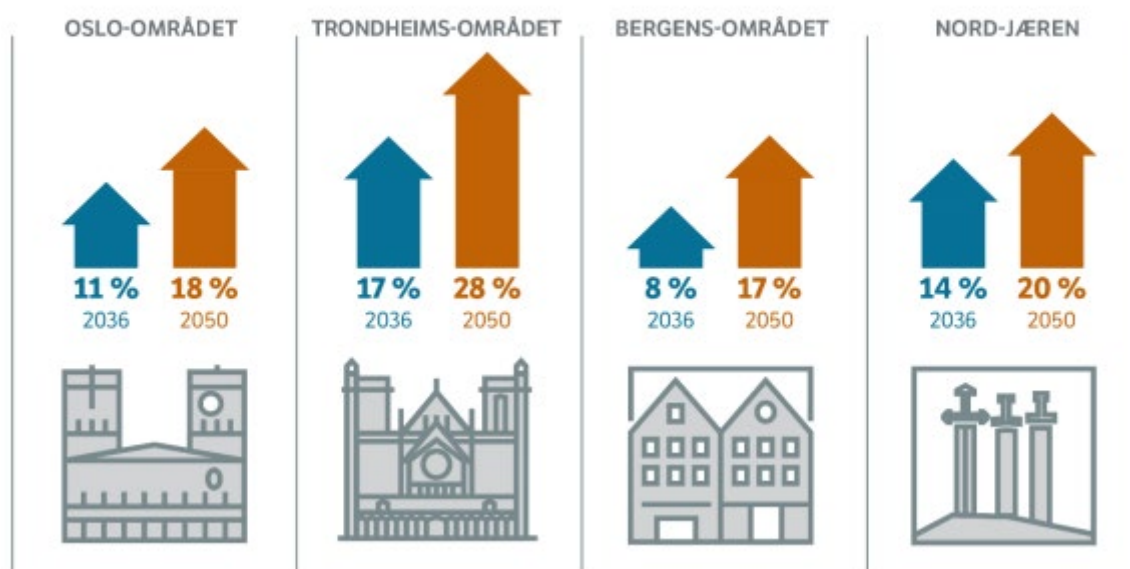
Selv med dagens transportpolitikk og planlagte prosjekter vokser personbiltrafikken i alle byområdene frem mot 2036 og 2050 betydelig, se Figur 1. Økningen er størst for Trondheim. Målt med endring i trafikkarbeidet i kjøretøykilometer opp imot referanseår har alle byområdene et klart avvik fra nullvekstmålet.

⁸ [Byutredninger 2025 | Statens vegvesen](#)



Trafikkvekst

Beregnet prosentvis avvik fra nullvekstmålet (kjøretøykilometer)



Figur 1 Trafikkvekst byområder

Et attraktivt kollektiv-, sykkel- og gangetilbud er avgjørende og en nødvendig forutsetning for å dekke det økende transportbehovet. Byutredningene viser, med noen unntak, at enkeltvirkemidler ikke når nullvekstmålet. Enkeltvirkemidler må kombineres i helhetlige virkemiddelpakker for å gi ønsket effekt på nullvekstmålet. Figur 2 viser at effekten av enkelttiltak varierer mellom og innenfor de ulike gruppene av virkemidler om man ser det på tvers av de fire byområdene.



* Bergensområdet har høyere effekt av kollektivtiltak (2–13 pp. i 2036 og 2–15 pp. i 2050)

Figur 2 Effekten av ulike enkelttiltak sammenlignet med det som er omtalt som referanse 0+ i Byutredningene

3 Dagens situasjon

3.1 Organisering ansvar og styring av kollektivtrafikken

I Norge er ansvaret for kollektivtransporten delt mellom staten og fylkeskommunene. Staten har ansvaret for kjøp og finansiering av persontransport på jernbane. Fylkeskommunene har ansvar for annen offentlig kollektivtransport, som buss, båt, t-bane, trikk og bybane. Fylkeskommunenes kollektivtransport finansieres gjennom egne budsjettmidler, statlige overføringer og billettinntekter.

3.1.1 Fylkene som takstmyndighet

Fylkeskommunene har rollen som takstmyndighet for kollektivtransporten i sitt fylke. Dette innebærer ansvar for å fastsette både prisnivå og takststruktur for de kollektive transporttilbudene.

Takstmyndigheten omfatter blant annet:

- enkeltbilletter
- periodebilletter (for eksempel 7-dagers- og 30-dagersbilletter)
- ungdomskort
- student- og honnørrabatter

Videre bestemmer fylkeskommunene omfanget av rutetilbudet samt takstrelaterte forhold som soneinndeling og sonestruktur.

Organiseringen av denne myndigheten varierer mellom fylkene. I noen fylker er ansvaret lagt til et fylkeskommunalt mobilitetsselskap, mens det i andre fylker er organisert direkte innenfor fylkeskommunens samferdselsorganisasjon. Felles for disse er at de har et eksplisitt ansvar for utforming av takster og utvikling og forvaltning av takst- og billettsystemer.

Skoleskyss er en integrert del av den fylkeskommunale kollektivtransporten, både som et lovpålagt tilbud og som en del av det ordinære rutetilbudet der dette er hensiktsmessig. Kommersiell og offentlig kjøpt ekspressbuss kan i tillegg inngå som et supplement til øvrig kollektivtransport og fungere integrert i transportsystemet gjennom samordnede ruter, takster og billetteringsløsninger.

3.1.2 Takst- og billettsamarbeidsavtaler

Det er viktig å se kollektivtilbudet i sammenheng, og at det skal fungere som et helhetlig transporttilbud. For å gjøre toget til en naturlig del av det lokale kollektivtilbudet inngår Jernbanedirektoratet avtaler om ruter, takster og billetter med fylkeskommunene og de lokale kollektivselskapene⁹.

Målet med rute-, takst- og billettsamarbeidsavtalene er å gi de reisende et mest mulig sammenhengende og brukervennlig transporttilbud. Dette innebærer blant annet helhetlig reiseinformasjon og mulighet for gjennomgående billetter der det er behov for det.

⁹ [Rute-, takst- og billettsamarbeidsavtaler - Jernbanedirektoratet](#)

I dag har Jernbanedirektoratet slike avtaler i en rekke fylker. Takst- og billettsamarbeidet utformes etter hvor godt toget er integrert i det lokale kollektivtilbudet.

Samarbeidet kan organiseres på ulike måter:

- Helintegrert samarbeid: Billetter og priser fra fylkeskommunen gjelder også på toget.
- Valgfri bruk av tog og buss: Reisende kan bruke en kombinasjonsbillett som gjelder både tog og annen kollektivtransport.
- Tilvalg på togbilletten: Man kan kjøpe togbillett og betale et tillegg for å bruke annen lokal kollektivtransport.
- TogBuss: Spesielle bussruter som er tilpasset togavgangene og sikrer videre reise for passasjerene.

3.1.3 Kort om byvekstavtaler

Byvekstavtaler er gjensidig forpliktende avtaler mellom staten, fylkeskommuner og kommuner. Avtalene er tiårige og er et særlig viktig verktøy for å oppnå målet om nullvekst i personbiltransporten.

Nullvekstmålet innebærer at klimagassutslipp, kø, luftforurensing og støy skal reduseres gjennom effektiv arealbruk, og ved at veksten i persontransporten blir tatt med kollektivtransport, sykling og gange.

For å oppnå nullvekstmålet er samordning av kommunenes arealplanlegging, fylkeskommunenes kollektivtransport og statens veg- og jernbanepanlegging avgjørende. Alle virkemidlene må samordnes slik at de blir sett i sammenheng og bygger opp under hverandre.

Statens vegvesen forvalter flere tilskudd i byvekstavtalene, belønningsavtaler, samt tilskudd til mindre byområder utenfor ordningen. Tilskuddene skal brukes for å nå nullvekstmålet. I samarbeid beslutter partene i avtalen hvordan tilskuddene skal benyttes. Tilskuddene går bl.a. til å finansiere drift av kollektiv og til å redusere billettpriser. Noen byområder har valgt å bruke tilskuddet til å finansiere takst- og billettsamarbeid. Tilskuddene skal brukes for å nå nullvekstmålet.

Staten har inngått byvekstavtaler for:

- Oslo-området
- Trondheims-området
- Bergens-området
- Nord-Jæren
- Tromsø
- Kristiansandsregionen
- Nedre Glomma

I tillegg er det to byområder (Grenland og Buskerudbyen) som i dag har belønningsavtale, men som også er aktuelle for å senere inngå en byvekstavtale. Departementet har sendt invitasjon om å reforhandle avtalene for Oslo-området, Nord-Jæren og Trondheims-området.

De ulike byvekstavtaleområdene er av ulike geografiske størrelser og har dermed ulike forutsetninger og rammebetingelser for måloppnåelse.

3.1.4 Nærmere om tilskuddsordningene i byvekstavtalene

I inneværende NTP (2025-2036)¹⁰ har det blitt lagt opp til en forenkling av finansieringsstrukturen i byvekstavtalene for å gi mer rom for målstyring. Denne endringen er allerede implementert i de nyeste byvekstavtalene Tromsø, Nedre Glomma og Kristiansandsregionen. Gjeldende finansiering for de fire største byområdene består av flere øremerkede tilskudd, og innspillene til NTP var at strukturen oppleves av flere som uoversiktlig og vanskelig å sette seg inn i. Øremerking legger også begrensinger for virkemiddelbruken som kan slå negativt ut på måloppnåelsen for avtalen. For å forenkle ble det i NTP lagt frem to hovedgrep:

- *Tilskudd til store kollektivprosjekter* (gjelder for de fire største byområdene) knyttes tettere til gjennomføring av prosjektene for å gjøre ordningen mer oversiktlig og årlige bevilgninger tilpasset behovet
- De øvrige tilskuddsordningene i byvekstavtalene slås sammen ved at *belønningsmidler, tilskudd til reduserte billettpriser og tilskudd til mindre investeringer langs lokale veier* samles i en ny tilskuddsordning, *Tilskudd til byvekstavtaler*.

Det legges opp til at forenklet tilskuddsordning også skal gjelde i nye og reforhandlede avtaler, for de fire store byområdene.

For belønningsavtalene (Grenland og Buskerudbyen) er også tilskuddene belønningsmidler og tilskudd til reduserte billettpriser slått sammen til et tilskudd. For mindre byområder utenfor ordningen med byvekstavtaler er det en tilskuddsordning. Ordningen er øremerket byområdene Bodø, Ålesund, Haugesund, Arendal/ Grimstad og Vestfoldbyen (Tønsberg, Sandefjord og Larvik).

3.2 Transportutvikling

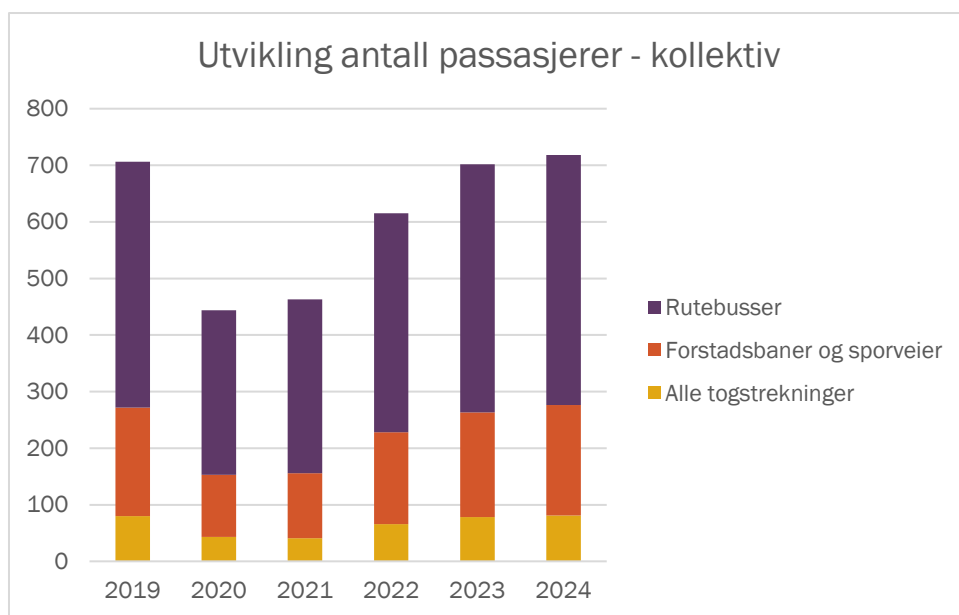
3.2.1 Reisestatistikk - kollektiv

Passasjertall

Det har vært en samlet vekst i antall kollektivreiser i perioden etter 2019. Figur 3 viser utvikling i antall reisende fra 2019 til 2024¹¹.

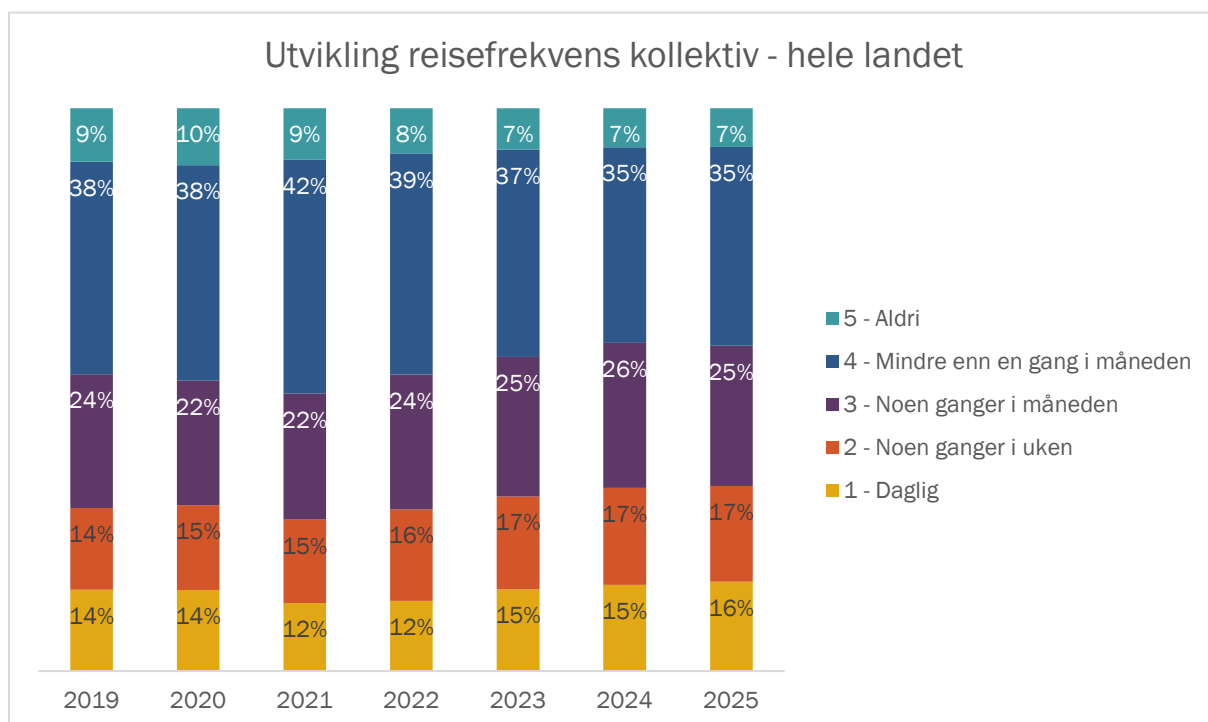
¹⁰ [Meld. St. 14 \(2023–2024\)](#)

¹¹ [03982: Innenlandsk persontransport, etter transportmåte 1965-2024](#)



Figur 3 Utvikling antall passasjerer – kollektiv (SSB)

Flere benytter kollektivtransport, og andelen av befolkningen som oppgir at de reiser kollektivt jevnlig har økt¹². Andelen som reiste kollektivt månedlig eller oftere var 53 prosent i 2019. Denne økte til 58 prosent i 2025. Figur 4 viser utvikling i reisefrekvens med kollektiv.

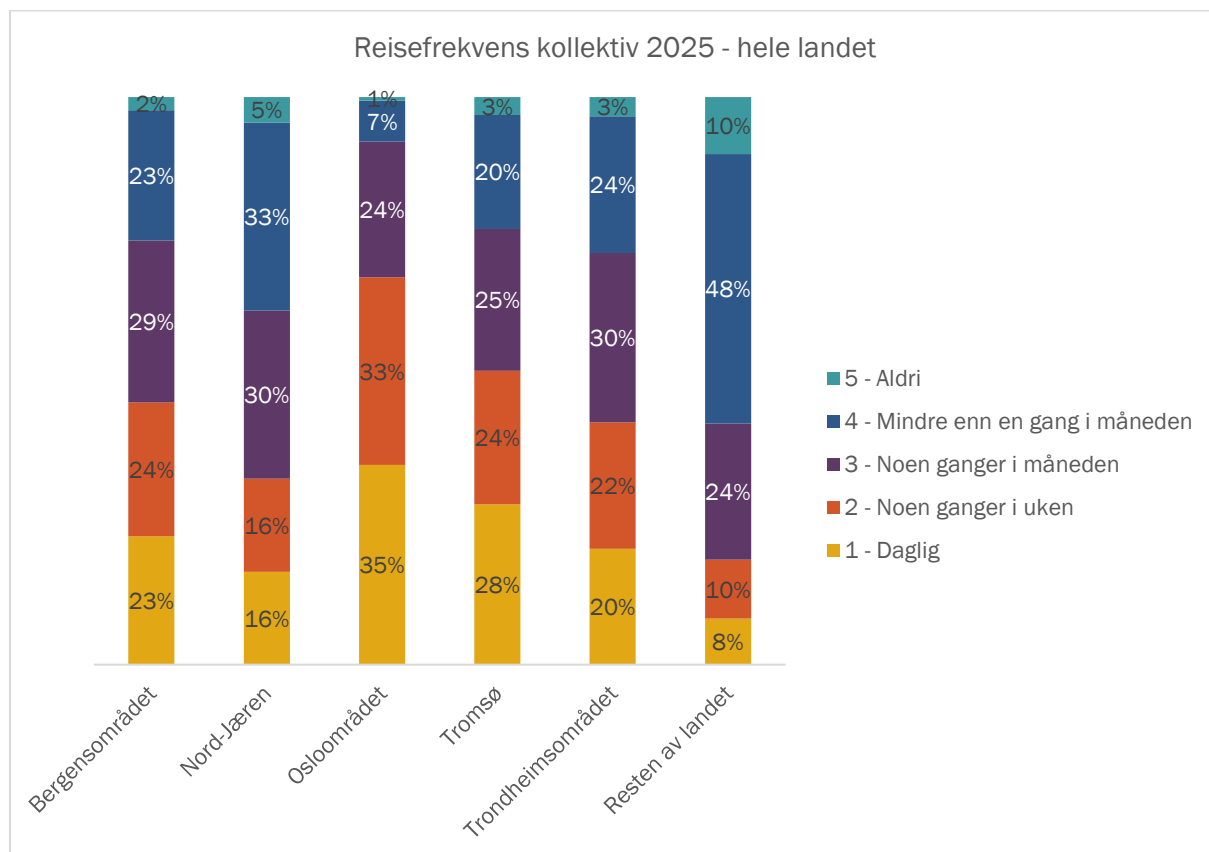


Figur 4 Utvikling reisefrekvens kollektiv – hele landet

¹² Frekvensfordelingen er hentet fra Kollektivbarometeret 2025 – se vedlegg 3

Det er store forskjeller mellom ulike regioner. Figur 5 viser reisefrekvens for kollektivtransport i byvekstområder og for resten av landet, målt i 2025.

I byvekstområder velger folk oftere å reise med kollektivtransport sammenliknet med resten av landet. To av ti reiser ukentlig eller oftere med kollektivtransport i resten av landet. I Osloområdet er denne andelen syv av ti. Det er også betydelig færre som reiser sjeldnere enn månedlig eller aldri i hovedstadsområdet – under 10 prosent versus nær 60 prosent i resten av landet.

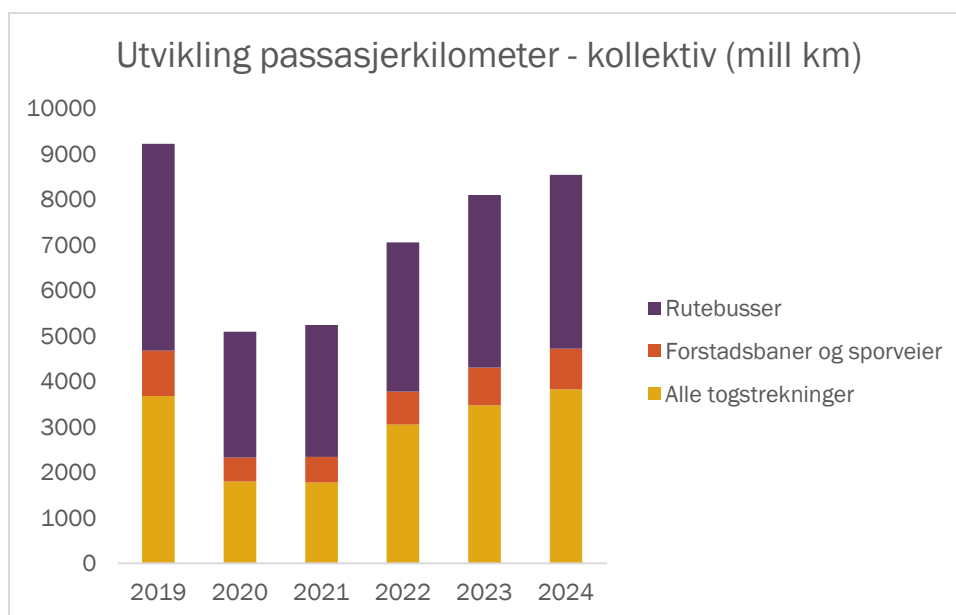


Figur 5 Reisefrekvens kollektivtransport 2025 - fordelt på område - Kollektivbarometeret 2025

Passasjerkilometer

Til tross for økningen i antall reisende, viser statistikken en nedgang i passasjerkilometer for kollektivtransport i perioden 2019–2024¹³ (se Figur 6). Dette indikerer at flere reiser kollektivt, men at gjennomsnittlig reiselengde har blitt kortere.

¹³ [03982: Innenlandsk persontransport, etter transportmåte 1965-2024](#)



Figur 6 Utvikling passasjerkilometer - kollektiv (SSB)

Tilgang på kollektiv

Den nasjonale reisevaneundersøkelsen (RVU)¹⁴ vurderer kollektivtilgang med utgangspunkt i bostedsadresse, avstand til nærmeste holdeplass og avgangsfrekvens fra denne. Kategoriseringen av kollektivtilgang framgår av Figur 7.

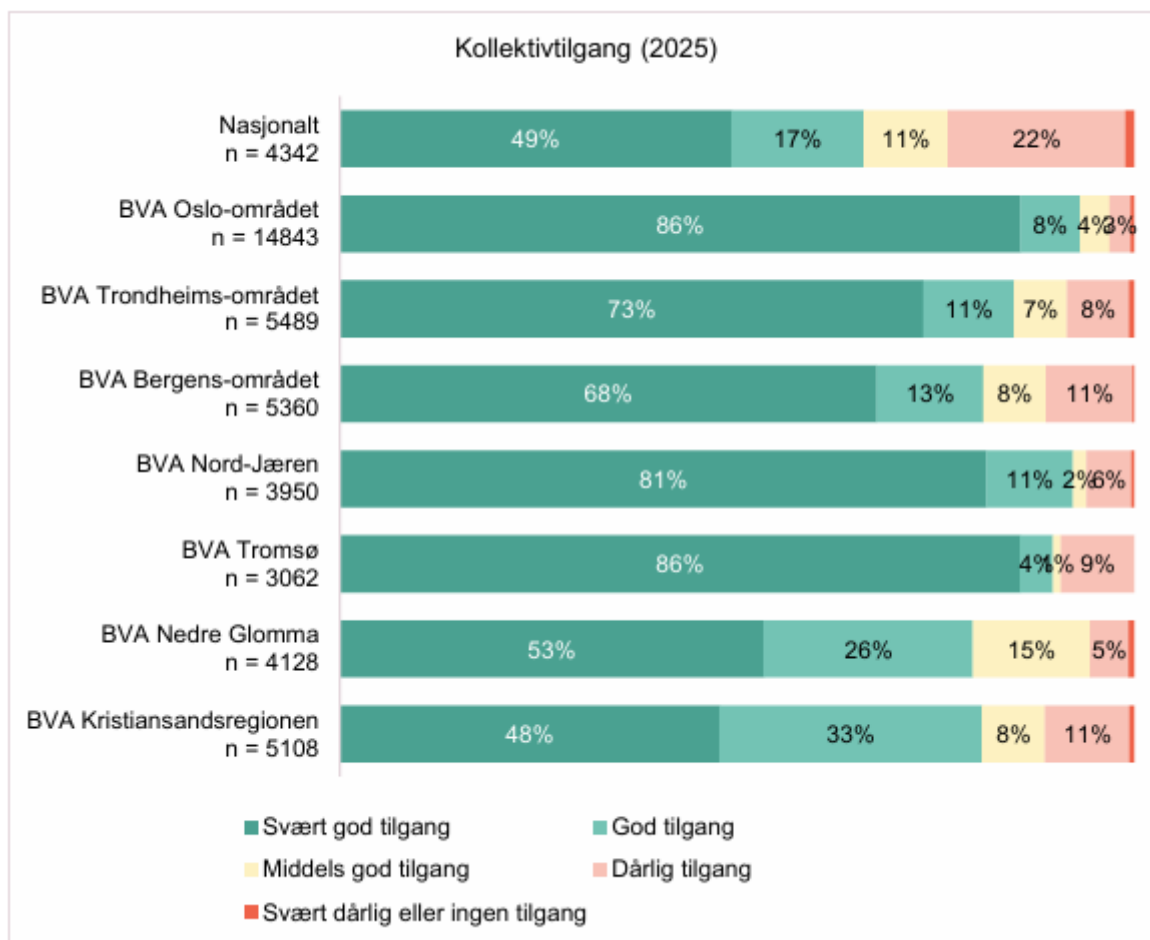
Avgangsfrekvens	Avstand til holdeplass	
	Mindre enn 1 km	1-1,5 km
Minst fire avganger i timen	1	2
Minst to og mindre enn 4 avganger i timen	2	3
Minst én og mindre enn to avganger i timen	3	4
Mindre enn én avgang i timen	4	5

- 1) **Svært god tilgang:**
Minst 4 avganger i timen og under 1 km til holdeplassen
- 2) **God tilgang:**
Minst 2 avganger i timen og under 1 km til holdeplassen, eller minst 4 avganger i timen og 1-1,5 km til holdeplassen
- 3) **Middels god tilgang:**
Minst 1 avgang i timen og under 1 km til holdeplassen, eller minst 2 avganger i timen og 1-1,5 km til holdeplassen
- 4) **Dårlig tilgang:**
Mindre enn 1 avgang i timen og under 1 km til holdeplassen, eller 1-2 avganger i timen og 1-1,5 km til holdeplassen
- 5) **Svært dårlig tilgang:**
Mindre enn 1 avgang i timen og 1-1,5 km til holdeplassen, eller ingen kollektivtilbud innen 1,5 km fra boligen

Figur 7 Kategorisering av kollektivtilgang - RVU 2025

¹⁴ [Nasjonal reisevaneundersøkelse - Nøkkelrapport 2025 - Opinion for Statens vegvesen](#)

Resultatene fra vurderingen er sammenstilt i Figur 8.

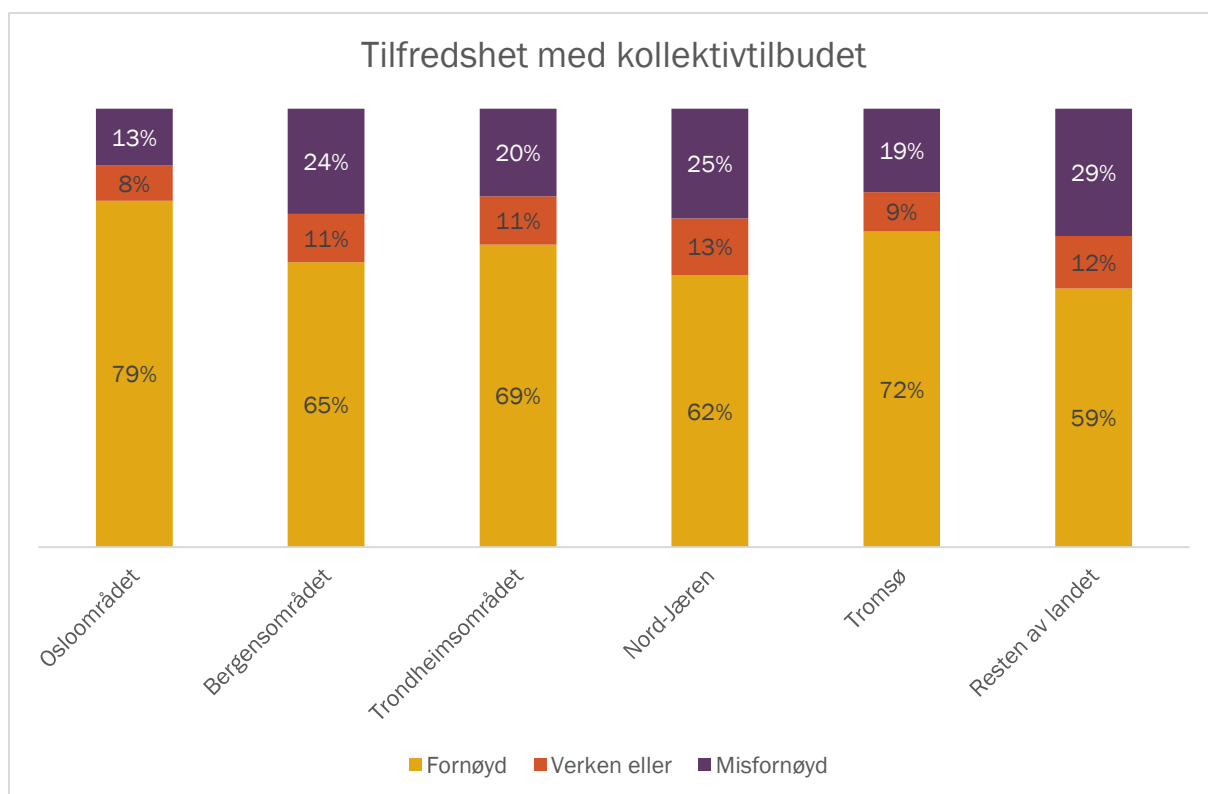


Figur 8 Vurdert kollektivtilgang ulike regioner og nasjonalt - RVU 2025

Avstand til holdeplass og antall avganger utgjør imidlertid bare to av flere forhold som belyses i Kollektivbarometeret. Kollektivbarometeret kartlegger befolkningens opplevelse av kollektivtilbudet og inngår som én av flere indekser i undersøkelsen. I tillegg til fysisk tilgjengelighet omfatter denne indeksen blant annet vurderinger av hvor godt kollektivtilbudet fungerer for reiser til og fra skole og arbeid, fritidsreiser, samt reiser innenfor og utenfor sentrale områder. Videre inngår forhold som akseptabel reisetid og ventetid ved overgang.

Samlet sett viser denne indeksen at avstand til holdeplass og avgangsfrekvens alene ikke nødvendigvis gir et dekkende bilde av opplevd kollektivtilgang.

Figur 9 viser den opplevde kvaliteten på kollektivtilbudet i byvekstomtaleområdene sammenlignet resten av landet. Innbyggere i byvekstomtadene er mer tilfreds med kollektivtilbudet enn resten av befolkningen.



Figur 9 Opplevd kvalitet på kollektivtilbudet - Kollektivbarometeret 2025

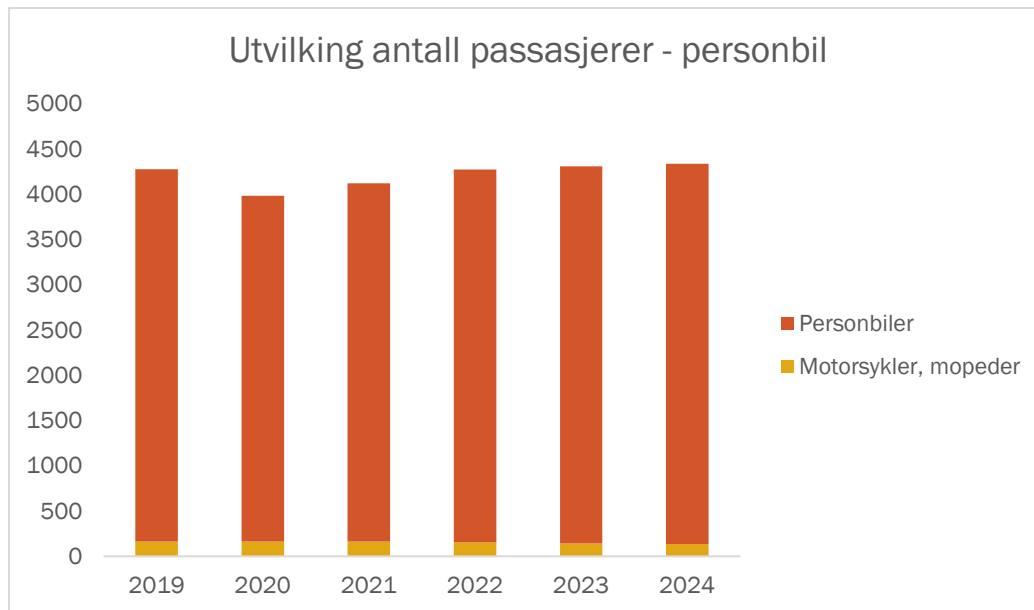
I det videre arbeidet benyttes begrepene god og mindre god kollektivdekning på et overordnet nivå, uten at dette innebærer en detaljert avgrensning av konkrete områder. Det legges til grunn at etterspørselsøkningen etter kollektivtransport er større i områder der befolkningen mener det er et godt kollektivtilbud (god kollektivdekning) enn i områder med dårligere tilbud (mindre god kollektivdekning).

3.2.2 Bilbruk

Passasjertall

Biltrafikken har hatt vekst både når det gjelder antall reiser og andelen av totale reiser. Reisevaneundersøkelsen fra 2025 viser en økning i andelen bilreiser sammenliknet med tidligere år. Figur 10 Figur 10 Utvikling antall passasjer - personbil (SSB) viser utvikling i antall passasjerer som har reist med personbil¹⁵.

¹⁵ [03982: Innenlandsk persontransport, etter transportmåte 1965-2024](#)

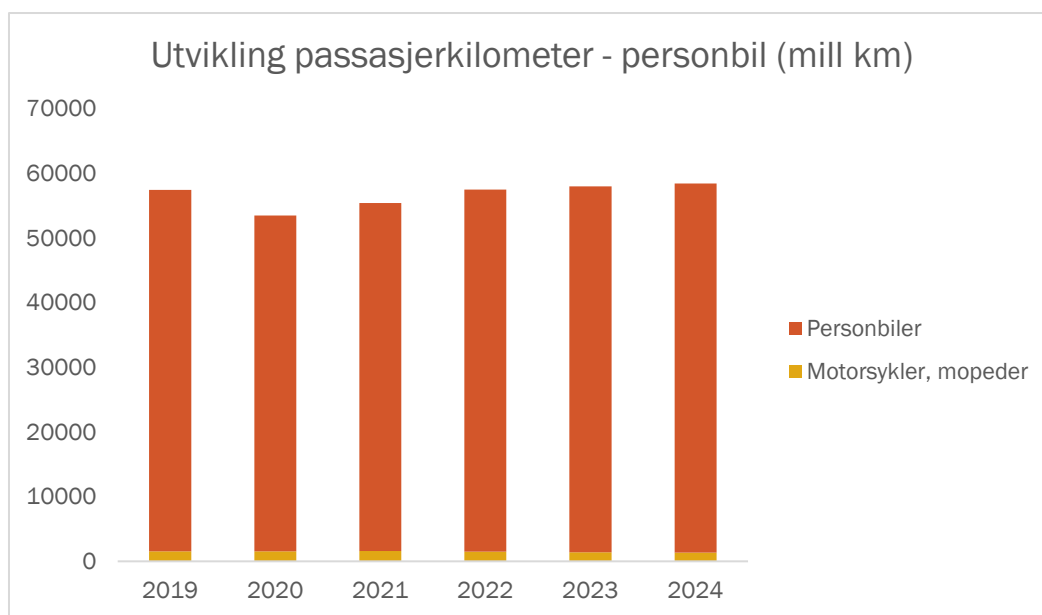


Figur 10 Utvikling antall passasjer - personbil (SSB)

Passasjerkilometer

Transportarbeidet med bil har også økt, særlig i flere av de største byområdene. Dette bidrar til økt samlet trafikkvolum, og setter press på målet om nullvekst i personbiltrafikken i byvekst-avtaleområdene. Figur 11 viser utvikling i antall millioner passasjerkilometer som er foretatt med personbil fra 2019 til 2024¹⁶.

¹⁶ [03982: Innenlandsk persontransport, etter transportmåte 1965-2024](#)



Figur 11 Utvikling passasjerkilometer – personbil (SSB)

Byindeks

For byområder med byvekstavtale følges trafikkutviklingen for persontransport med bil, målt med hovedindikator: byindeksen. Denne ligger til grunn for vurderingen av måloppnåelsen i avtalene.

Indeksen beregnes med datagrunnlag fra utvalgte trafikkregistreringspunkter i et byområde. De siste tre årene har biltrafikken økt i byområdene på Nord-Jæren, og i Trondheims-, Oslo- og Bergens-området. I Tromsø har det vært en nedgang. Etter inngått avtale ligger Kristiansandsregionen og Nedre Glomma under nullvekstmålet. Siste år (2025) (ett års glidende snitt), har trafikknivået ligget omtrent flatt for Trondheimsområdet og Kristiansandsregionen, men økt på Nord-Jæren, i Nedre Glomma, i Oslo- og Bergens-området. Tromsø har hatt en nedgang i trafikknivået. Byindeksens ett års glidende snitt gir et mer oppdatert bilde og indikerer at trafikknivået siste år ligger over nullvekstmålet i de fire største byområdene¹⁷.

3.2.3 Transportmiddelfordeling

Mens kapittel 3.2.1 og 3.2.2 beskriver utviklingen i omfanget av persontransport, gir dette kapittelet en oversikt over hvordan reisene fordeler seg mellom ulike transportmidler. Fremstillingen bygger på resultater fra den nasjonale reisevaneundersøkelsen (RVU) 2025¹⁸.

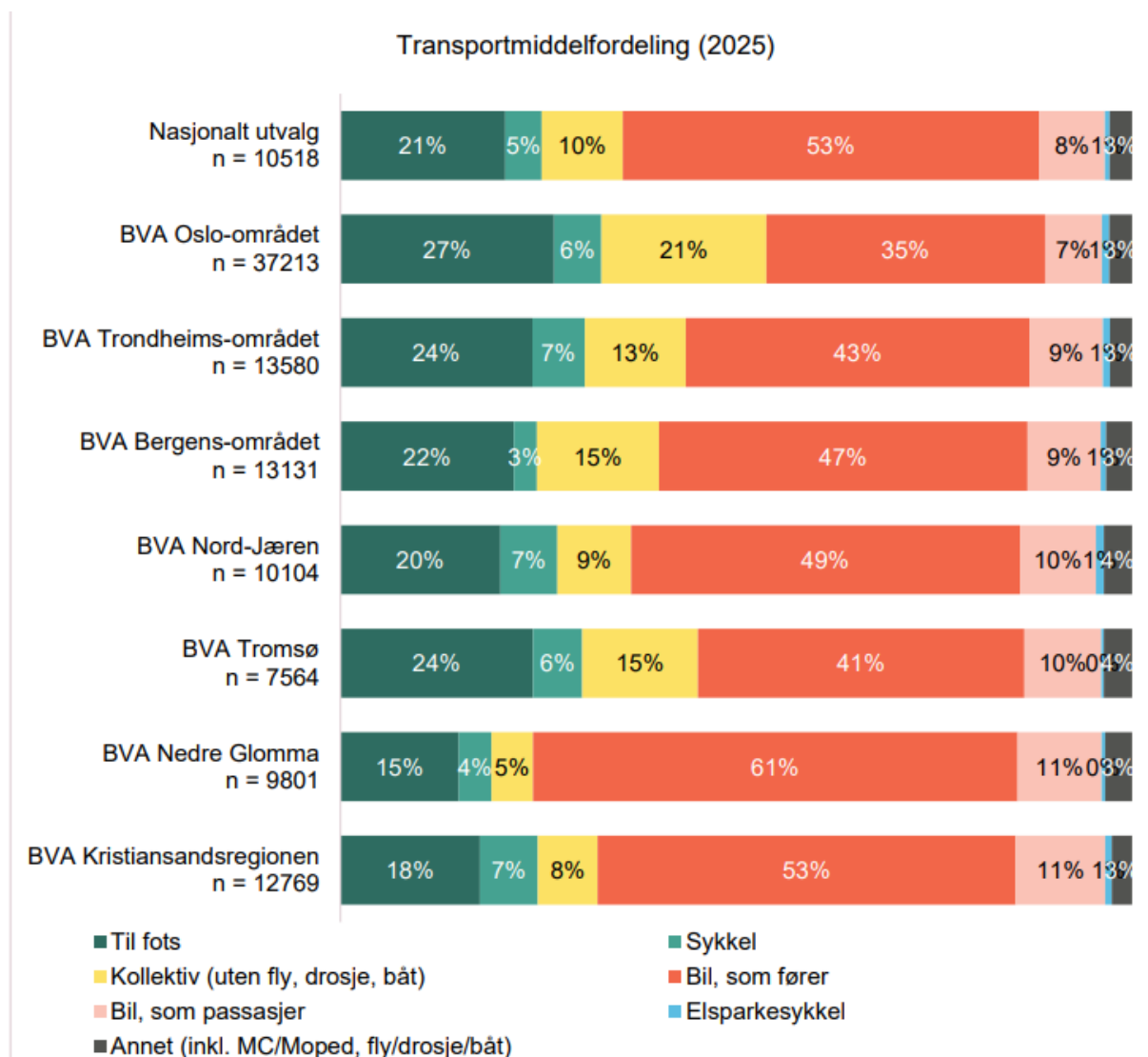
På landsbasis gjennomføres om lag seks av ti reiser med bil, enten som fører eller passasjer, se Figur 12. Blant byvekstområdene er det betydelige forskjeller i transportmiddelfordelingen. Osloområdet har lavest andel bilreiser, med om lag fire av ti reiser, mens Nedre Glomma har høyest andel, med om lag sju av ti reiser med bil.

Den høyeste andelen reiser med kollektivtransport, sykkel eller gange finnes i Osloområdet, hvor disse transportformene samlet utgjør om lag 54 prosent av reisene. Tromsø følger deretter med

¹⁷ [Se utviklingen i indikatorene | Statens vegvesen](#)

¹⁸ [Nasjonal reisevaneundersøkelse - Nøkkelfrapport 2025 - Opinion for Statens vegvesen](#)

45 prosent. Den laveste andelen bærekraftige reiser finnes i Nedre Glomma og Kristiansandsregionen.



Figur 12 Transportmiddelfordeling per utvalg/område (2025)

Utviklingen i enkelttransportformer viser at andelen reiser til fots har gått ned både nasjonalt og i byvekstområdene. På landsbasis sank fotgjengerandelen fra 23 prosent i 2024 til 21 prosent i 2025. En tilsvarende nedgang observeres i de største byområdene, hvor reduksjonen har vært størst i Oslo-, Trondheims-, Bergens-området og på Nord-Jæren. Denne utviklingen kan blant annet ha sammenheng med økt bruk av elsparkesykkel.

Reiser med elsparkesykkel utgjorde i 2025 om lag 1 prosent av alle reiser nasjonalt, og forekommer i alle byvekstområder med unntak av Tromsø.

Sykkelandelen viser en mer sammensatt utvikling. I Oslo-området økte andelen sykkelreiser fra 5 prosent i 2024 til 6 prosent i 2025, og også i Nedre Glomma var det en økning, fra 3 til 4 prosent. Trondheims-området hadde en svak nedgang fra 9 til 8 prosent, men Trondheim er fortsatt byvekstområdet med høyest sykkelandel.

Samlet viser transportmiddelfordelingen at bilen fortsatt dominerer reisene på landsbasis og i flere byvekstområder, mens utviklingen for gange, sykkel og kollektivtransport varierer betydelig mellom regionene.

3.2.4 Reisevaner på tvers av fylkesgrenser

Reisevaneundersøkelser viser at reisene i Norge i hovedsak er lokale. Det anslås at om lag 85–90 prosent av alle daglige reiser skjer innenfor eget fylke, mens fylkeskryssende reiser utgjør en relativt liten andel av samlet reiseomfang. De fylkeskryssende reisene forekommer i hovedsak ved lengre og mer sjeldne reiser, som ferie- og fritidsreiser, mens hverdagsreisene – som dominerer både antall reiser og bruken av kollektivtransport – i stor grad er fylkesinterne. Dette understøttes av funn fra den nasjonale reisevaneundersøkelsen, som viser at de fleste reiser er korte, hyppige og knyttet til arbeid, skole, handel og fritidsaktiviteter i nærområdet¹⁹.

3.3 Kapasitet i kollektivsystemet

3.3.1 Kapasitet på jernbanen

Kapasiteten på toget er en sentral forutsetning for å vurdere konsekvensene av et nasjonalt reisekort. Dersom et slikt tiltak fører til økt etterspørsel etter togreiser, er det avgjørende å vite hvor det allerede er trangt og hvor det finnes ledig kapasitet som kan utnyttes bedre.

Kapasitet på jernbanen kan forstås på to nivåer:

Infrastrukturkapasitet – handler om hvor mange tog som kan kjøres på en strekning, og er bestemt av sporets utforming, signalsystem og ruteplan.

Transportkapasitet – handler om hvor mange passasjerer togene kan frakte, og er bestemt av antall avganger, togenes størrelse og konfigurasjonen av sitte- og ståplasser. I denne rapporten er det transportkapasiteten som er mest relevant, fordi spørsmålet er om det er plass til flere reisende i det eksisterende togtilbudet dersom et nasjonalt reisekort øker etterspørselen.

3.3.2 Lokal- og regiontog

Belegg beskriver hvor mange passasjerer som befinner seg om bord på et tog mellom to stasjoner, gitt togets kapasitet. Belegget beregnes ved å akkumulere av- og påstigninger langs togets rute. For hvert stopp legges nye påstigninger til og de som går av trekkes fra. Et belegg på 80 prosent betyr at 80 prosent av togets kapasitet er utnyttet på det mest belastede punktet på strekningen.

For å beskrive dagens kapasitetssituasjon benyttes data fra Jernbanedirektoratets passasjer-tallsmodell, som innhenter av- og påstigninger på alle togavganger med automatisk telleutstyr (APC). Datagrunnlaget som benyttes dekker alle virkedager i 2025.

Belegget som presenteres er satt til 90.persentil av observert belegg per avgang. Det betyr at de 10 prosentene av virkedagene med høyest belegg er holdt utenfor. Dette kan være dager med spesielle hendelser eller driftsforstyrrelser som gir unormalt høyt belegg. Tallene gir dermed et representativt bilde av belegget på en typisk virkedag.

Belegget er sammenlignet mot transportkapasiteten, som tar hensyn til komfort avhengig av reiselengde: for lengre reiser (over 15 minutter fra sentralstasjon) telles kun sitteplasser, mens for kortere reiser telles både sitte- og ståplasser.

Kapasitetsutnyttelse hele virkedøgnet

¹⁹ [Den nasjonale reisevaneundersøkelsen | Statens vegvesen](#)

Tabell 1 viser hvor stor andel av avgangene på hver linje som har ulik grad av belegg, målt på det mest belastede punktet langs linjen. Tallene gjelder for hele dagen på virkedager i 2025, og viser at det er store forskjeller mellom linjene i hvor fulle togene er²⁰.

Tabell 1: Andel avganger med belegg per linje, hele virkedøgnet (Virkedager R25)

Linje	Avganger	Andel 70+	Andel 90+	Andel 100+
L1	152	7 %	3 %	1 %
L2	153	3 %	1 %	0 %
L5	143	8 %	5 %	2 %
R12	40	68 %	43 %	30 %
R13	77	18 %	9 %	4 %
R14	42	33 %	12 %	2 %
R21	76	21 %	7 %	3 %
R22	42	14 %	2 %	0 %
R31	65	11 %	8 %	8 %
R40	36	3 %	0 %	0 %
R70	42	21 %	7 %	5 %
RE10	41	51 %	32 %	17 %
RE11	41	56 %	32 %	24 %
RE20	44	57 %	18 %	7 %
RE30	24	17 %	13 %	8 %
Total	1240	17 %	8 %	5 %

Tabell 1 viser et tydelig skille mellom toglinjer. Regiontoglinjene R12, RE10 og RE11 skiller seg ut med en svært høy andel avganger med belegg over transportkapasiteten²¹. På R12 har nesten en tredjedel av alle avganger gjennom døgnet et belegg som overstiger 100 prosent av kapasiteten. Også RE20 og R14 har en betydelig andel avganger med høyt belegg.

Lokaltoglinjene (L1, L2, L5) har derimot lav kapasitetsutnyttelse sett over hele døgnet, med svært få avganger over 90 prosent belegg.

Kapasitetsutnyttelse i rushtid

I morgen- og ettermiddagsrushet forsterkes kapasitetsutfordringene betydelig.

Tabell 2 viser de samme tallene filtrert på rushperiodene²².

²⁰ Jernbanedirektoratet sin passasjertallsmodell

²¹ Linjer med færre enn fem avganger per døgn (L2x, R13x, R23x, RX11, RX20) er utelatt fra tabellen. L4 og R23 har under 70 prosent belegg og er også utelatt.

²² Jernbanedirektoratet sin passasjertallsmodell

Tabell 2: Andel avganger med høyt belegg per linje, morgen- og ettermiddagsrush (virkedager R25)

Linje	Avganger	Andel 70+	Andel 90+	Andel 100+
L1	16	19 %	6 %	6 %
L2	16	6 %	1 %	0 %
L5	16	6 %	6 %	0 %
R12	5	80 %	60 %	40 %
R13	9	33 %	22 %	22 %
R14	5	60 %	40 %	0 %
R21	8	50 %	13 %	13 %
R22	5	20 %	0 %	0 %
R31	9	33 %	22 %	22 %
R40	5	0 %	0 %	0 %
R70	5	40 %	0 %	0 %
RE10	6	50 %	50 %	17 %
RE11	4	75 %	75 %	50 %
RE20	6	83 %	17 %	0 %
RE30	4	25 %	25 %	25 %
Total	150	27 %	15 %	9 %

I rushtiden er kapasiteten vesentlig mer utfordret. Andelen avganger med belegg over 100 prosent av kapasiteten øker fra 5 prosent til 9 prosent.

På RE11 har halvparten av rushavgangene belegg over kapasiteten, på R12 gjelder dette 40 prosent, og på R13 og R31 over en femtedel.

Samtidig viser tabellen at det også i rush er linjer med ledig kapasitet. Lokaltoglinjene L2 og L5 samt R22 og R40 har få eller ingen avganger med belegg over 90 prosent, selv i de mest belastede periodene.

Ledig kapasitet utenom rush

Sammenligner vi Tabell 1 og

Tabell 2 ser vi at det er et vesentlig gap mellom kapasitetsutnyttelsen i rush og over hele døgnet. Totalt har 17 prosent av alle avganger et belegg over 70 prosent av kapasiteten gjennom døgnet, men dette stiger til 27 prosent i rush. Tilsvarende er andelen over 100 prosent 5 prosent over døgnet, men 9 prosent i rush. Dette innebærer at det finnes betydelig ledig kapasitet utenfor rushperiodene, også på strekninger som er sterkt presset i rush.

Funnene i disse kapasitetsanalysene understøttes av kundetilbakemeldingene direktoratet får fra sin ombordundersøkelse som gjennomføres fire ganger årlig. Kunder som ikke er tilfredse med komforten om bord, kommenterer ofte at de ikke fikk sitteplass og/eller at de hadde en ubehagelig ståplass. Andelen uten sitteplass og/eller ubehagelig ståplass er spesielt høy på linjene RE11 og R12 – som nettopp er linjene med høyest belegg.

3.3.3 Fjerntog

Fjerntog selges med sitteplass inkludert i billetten. Man kan i tillegg betale ekstra for å reservere sete i komfortvogn, og sovekupe på nattog. Dette innebærer at alle som reiser på en aktuell avgang får sitteplass.

På de tre største fjerntogstrekningene; Oslo–Bergen, Oslo–Trondheim og Oslo–Stavanger er det spesielt høy etterspørsel fredager og søndager samt i sommersesongen. Aller størst etterspørsel er det rett før og rett etter julaften.

I høysesong og i helger kan reisende oppleve å ikke få plass på ønsket avgang, eller med ønsket komfort, men Jernbanedirektoratet har ikke statistikk på eventuell avvisning som følge av manglende kapasitet.

3.3.4 Fylkeskommunal kollektivtransport

Jernbanedirektoratet har ikke data på belegg på fylkeskommunal kollektivtransport. Basert på tilbakemeldinger fra fylkeskommuner legges det til grunn at kapasiteten på enkelte avganger er brukt, og at dette spesielt gjelder i sentrale områder og i rushtid.

Det er også fylkeskommuner som informerer om ledig kapasitet.

3.3.5 Betydningen for vurderingen av et nasjonalt reisekort

Tallene viser at det allerede er kapasitetsmangel på sentrale strekninger i rush, mens det er betydelig ledig kapasitet utenom rush og på flere linjer. På reiser med fjerntog er det større press på kapasiteten sesongmessig og i helger. Fylkeskommuner rapporterer om kapasitetsutfordringer, spesielt i byområder og for avganger som kjøres i rush. Det finnes også ledig kapasitet, men dette er begrenset til områder med lavere kollektivbruk og/eller til utenfor rushtider.

Et nasjonalt reisekort vil kunne forsterke kapasitetspresset i rush, men kan også bidra til bedre utnyttelse av ledig kapasitet dersom det stimulerer til reiser utenfor de mest belastede periodene. Vurderinger av kapasitetskonsekvenser knyttet til de ulike tiltaksalternativene presenteres i kapittel 8.

3.4 Økonomisk situasjon – kostnader og inntekter

3.4.1 Kostnadsutvikling kollektivtransport 2019–2024

På oppdrag fra Samferdselsdepartementet har Statens vegvesen sammen med Jernbanedirektoratet kartlagt og analysert utvikling i tilbud og kostnad til fylkeskommunal kollektivtran-

sport²³. Rapporten viser til at kostnadene i fylkeskommunal kollektivtransport har økt betydelig i perioden 2019–2024. De totale kostnadene i 2024 var 30,4 milliarder kroner i 2024-kroner. I faste kroner har de samlede kostnadene økt med rundt 3,8 milliarder kroner i 2024-kroner siden 2019. Dette er en økning på 14 prosent.

Økningen er særlig drevet av høyere produksjonskostnader per rutekilometer, økte lønns- og drivstoffutgifter, svak kronekurs og økte renter. Omfanget av kollektivtilbudet økt moderat, rutekilometer med buss har økt med om lag 3 prosent. Dette indikerer at en vesentlig del av kostnadsveksten skyldes dyrere drift, ikke økt produksjon.

Kostnadsindeksene for både buss- og ferjedrift har steget markant mer enn generell prisvekst, og nyere kontrakter preges av økte materialpriser, krav til nullutslipp og teknologiske investeringer. For enkelte transportformer, som hurtigbåt og ferje, er kostnadsveksten særlig sterk.

Samtidig som kostnadene har økt, har billettinntektene (justert for faste priser) falt med nesten 5 prosent. Reduksjonen i billettinntekter skjer til tross for at antall reiser har økt med 3–4 prosent, noe som forklares ved at gjennomsnittlig inntekt per reise har falt, delvis som følge av statlige tilskudd øremerket til reduserte billettpriser i byvekst- og belønningsavtaler.

Summen av økte kostnader og lavere inntekter har ført til et betydelig økt finansieringsbehov for fylkeskommunene, estimert til om lag 4,3 milliarder kroner årlig. Statlige tilskudd og bompenger har dekket deler av økningen, men fylkeskommunenes egne netto driftsutgifter har likevel økt med rundt 3 milliarder kroner.

Konsekvenser av kostnadsveksten kan sees allerede på rutetilbudet i de enkelte fylker. Selv om ruteproduksjonen samlet har økt for buss, trikk, t-bane og bybane i perioden 2019–2024, er det ulikheter mellom fylkene. Det er flere fylkeskommuner som har kuttet i rutetilbudet. Felles for disse er at de ikke har byområder med byvekst- eller belønningsavtaler.

Kollektivtrafikkforeningen har samlet inn informasjon fra fylkeskommunene om gjennomførte og planlagte kutt i kollektivtilbudet i 2025. Oversikten viser at flere allerede har gjennomført kutt, og at de fleste fylkeskommunene vurderer kutt i rutetilbudet for å dekke opp for økte kostnader, i tillegg til takstøkninger²⁴.

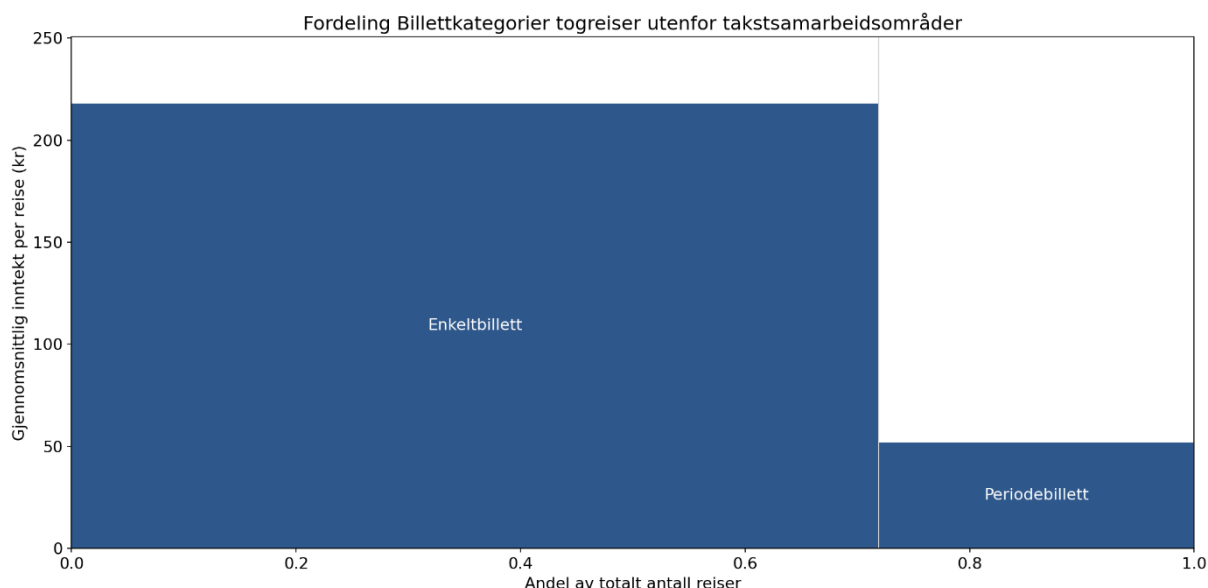
3.4.2 Billettinntekter tog

Billettinntektene fra tog utgjorde om lag 3,5 milliarder kroner i 2025. Dette omfatter tog til TEN takst, det vil si togreiser med start og slutt utenfor takstsamarbeidsområdene og som går til operatørenes egne priser. TEN står for takstenhet, og prinsippet innebærer at prisen settes ut fra antall takstenheter mellom start- og endestasjon. Lengre togreiser til TEN-takst blir dermed dyrere, som gir en høy snittinntekt per reise på fjerntog og lange regiontogstrekninger.

²³ Rapporten er utarbeidet av Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet på oppdrag fra Samferdselsdepartementet. På publiseringstidspunktet er rapporten gjort tilgjengelig via bransjenettstedet kollektivtrafikk.no, ettersom den ikke er publisert for nedlasting på etatenes egne nettsider.

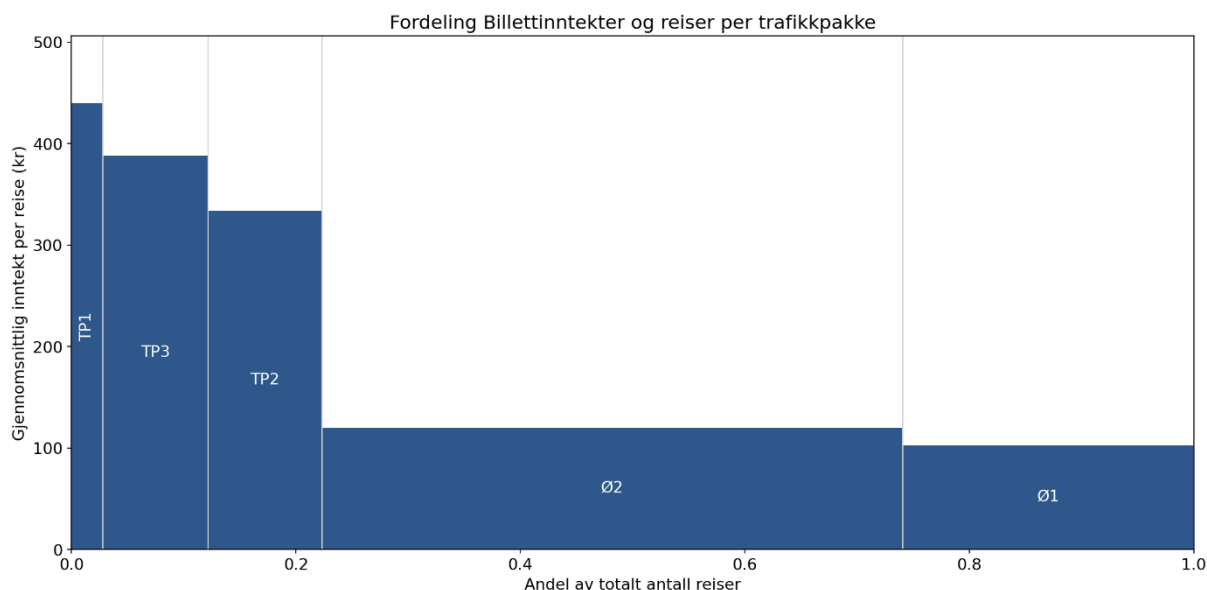
²⁴ [Fylkesvise konsekvenser for kollektivtilbudet av stor kostnadsvekst - kollektivtrafikk.no](#)

Figur 13 viser fordelingen av togreiser på billettkategorier, der bredden angir andel av totalt antall reiser og høyden angir gjennomsnittlig inntekt per reise. Enkeltbilletter for tog utenfor takstsamarbeidsområdene utgjør 72 prosent av antall solgte billetter, men står for hele 92 prosent av billettinntektene. Det reflekterer at enkeltbilletter har vesentlig høyere snittinntekt per reise enn periodebillettene, og at periodebilletter dermed bidrar med en relativt liten andel av togselskapenes inntekter fra TEN-reiser billettinntektene.



Figur 13 Fordeling billettkategorier togreiser utenfor takstsamarbeidsområdene

Billettinntekter varierer også mellom trafikkpakkene. Trafikkpakkene skiller seg tydelig fra hverandre i gjennomsnittlig inntekt per reise, og forskjellene henger i stor grad sammen med hvor lange togreisene er i snitt, og hvor stor andel av toglinjene som inngår i takstsamarbeidsområdene (Figur 14).



Figur 14 Fordeling billettinntekter og reiser per trafikpakke

TP1 har den høyeste gjennomsnittsprisen blant trafikkpakkene. Lokaltoget L5 ligger i sin helhet innenfor takstsamarbeidsområdet til Kolumbus, slik at TEN-reisene i TP1 i hovedsak består av F5 og en liten andel reiser på R60. F5 er dominert av lange fjerntogreiser med tilsvarende høy snittpris. De øvrige trafikkpakkene med fjerntogtilbud har også en høy snittpris per reise sammenlignet med Østlandet, som til sammenligning ikke omfattes av lengre fjerntogreiser.

3.4.3 Billettinntekter fylkeskommunal kollektivtransport

Hoveddelen av billettinntektene i kollektivtransporten kommer fra øvrig kollektivtransport, det vil si buss, bane, trikk, ferge og hurtigbåt, som fylkeskommunene har ansvaret for. I denne kategorien inngår også togtilbud som er en del av fylkeskommunale takstsamarbeid, selv om tog ellers behandles separat i analysen.

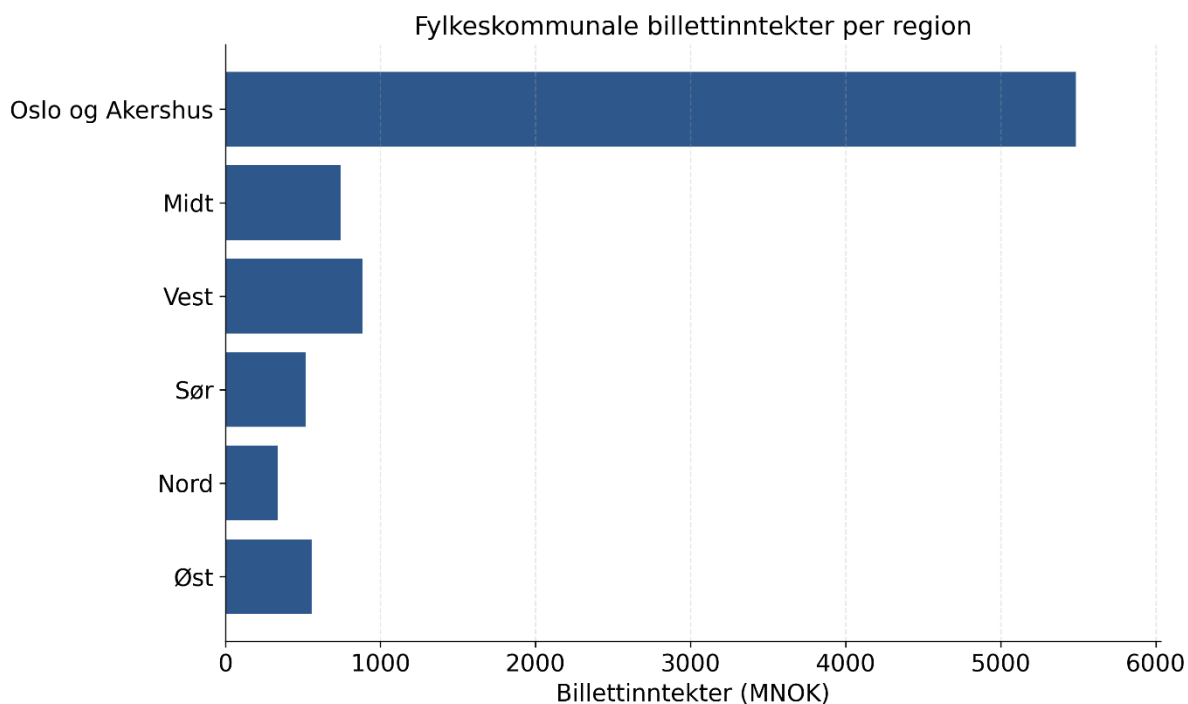
For å beregne billettinntekter og påstigninger for fylkeskommunal kollektivtransport, har vi samlet inn data fra fylkeskommunene og SSB. Det har vært ulik forståelse av hvilke data og dataformat Jernbanedirektoratet har hatt behov for i analysene. Sammenstillingen av billettinntekter og påstigende har derfor vært kompleks. Der datagrunnlaget har vært mangelfullt er det supplert med statistikk fra SSB. For regionene Sør, Midt, Nord og Øst er det for enkelt-, 24-timers og 7-dagersbilletter benyttet SSB-tall som kun omfatter bussinntekter, ettersom datagrunnlaget samlet sett ikke har vært komplett for alle fylkeskommuner i disse regionene. Dette innebærer at andre reisemidler og inntekter som inngår i takstsamarbeidet utenfor Oslo og Akershus samt Vest, ikke er inkludert, noe som betyr at billettinntektene kan være noe undervurdert.

Datagrunnlaget dekker en periode på ett år, fra og med oktober 2024 til og med september 2025.

Resultatene presenteres regionvis, gruppert som følger:

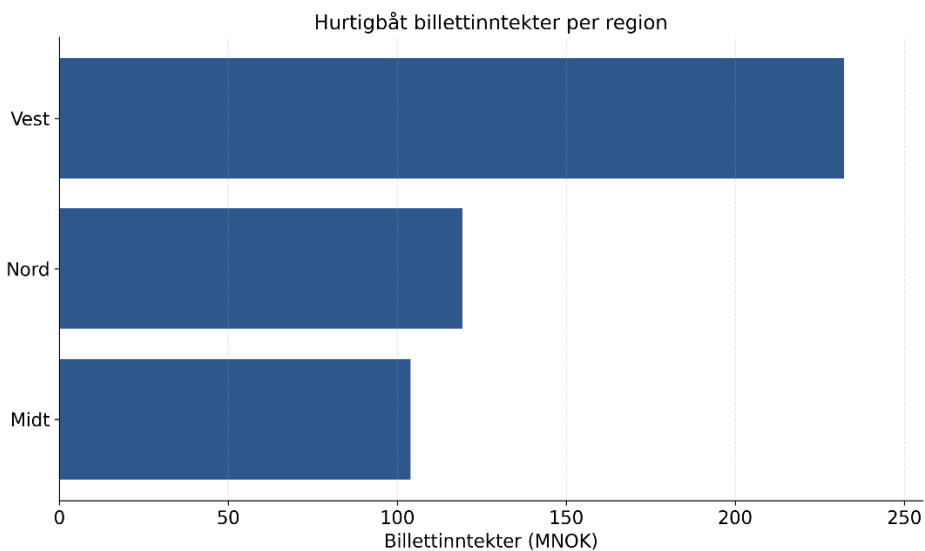
- Oslo og Akershus
- Midt: Trøndelag og Møre og Romsdal
- Vest: Vestland
- Sør: Rogaland og Agder
- Nord: Nordland, Troms og Finnmark
- Øst: Østfold, Buskerud, Vestfold, Telemark og Innlandet

Figur 15 viser de fylkeskommunale billettinntektene per region, ekskludert hurtigbåt. Samlet utgjør de fylkeskommunale billettinntektene i perioden omtrent 9 milliarder kroner, inkludert hurtigbåt.



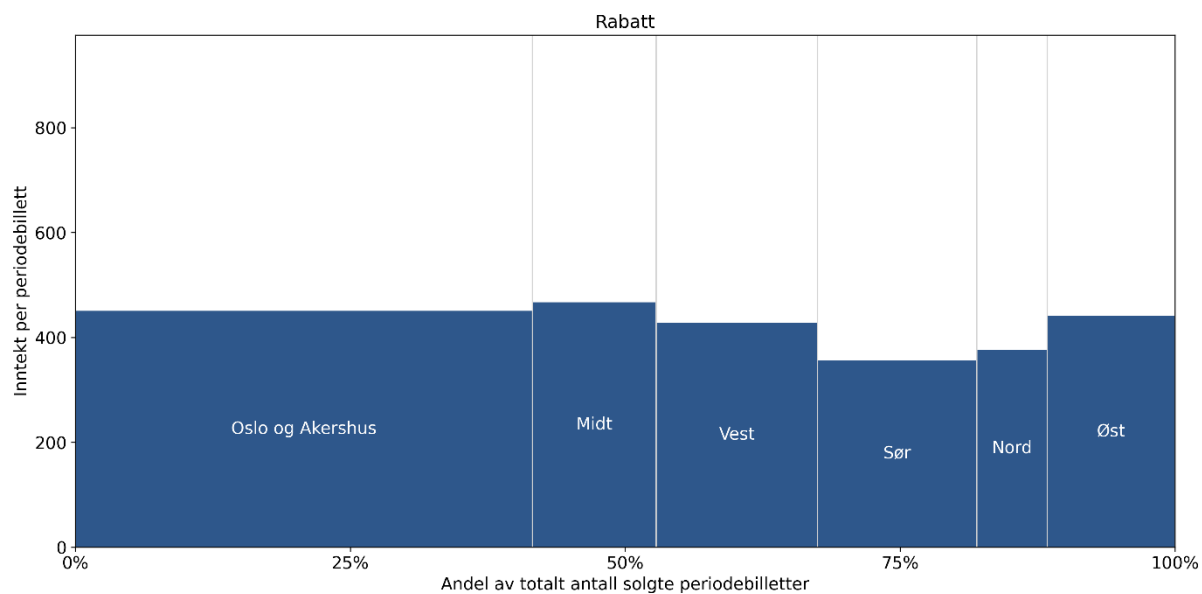
Figur 15 Fylkeskommunale billettinntekter per region (ekskludert hurtigbåt)

Regionene Vest, Midt og Nord har i tillegg betydelige billettinntekter fra hurtigbåt, hvor Vest har høyest inntekt med over 250 MNOK. Oversikt over inntektene per region er vist i Figur 16 nedenfor.

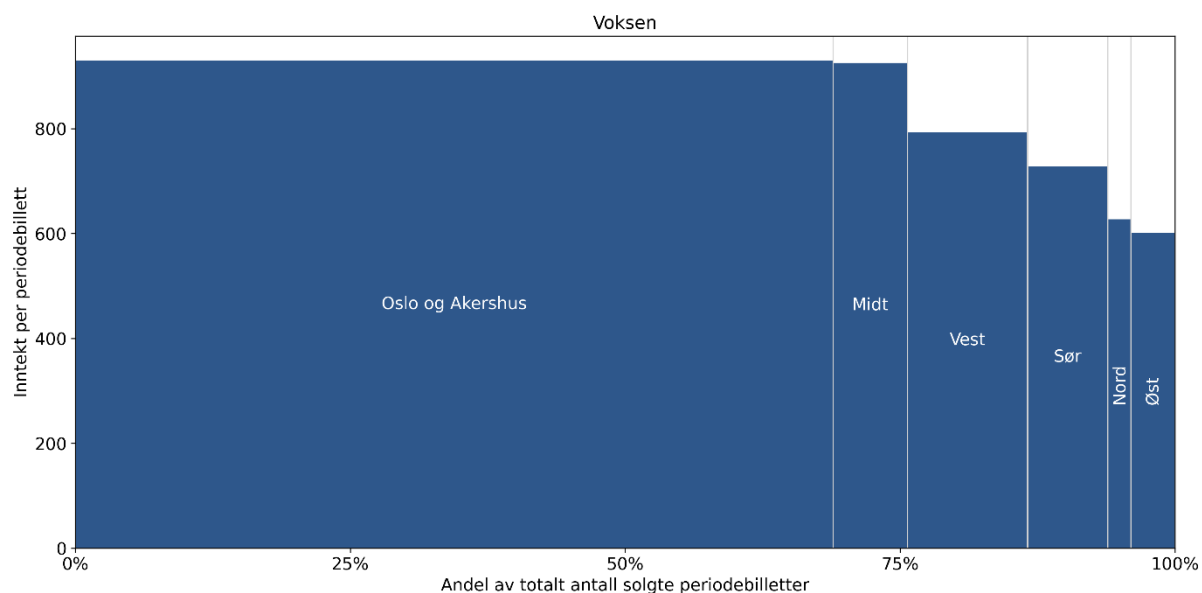


Figur 16 Hurtigbåt billettinntekter per region

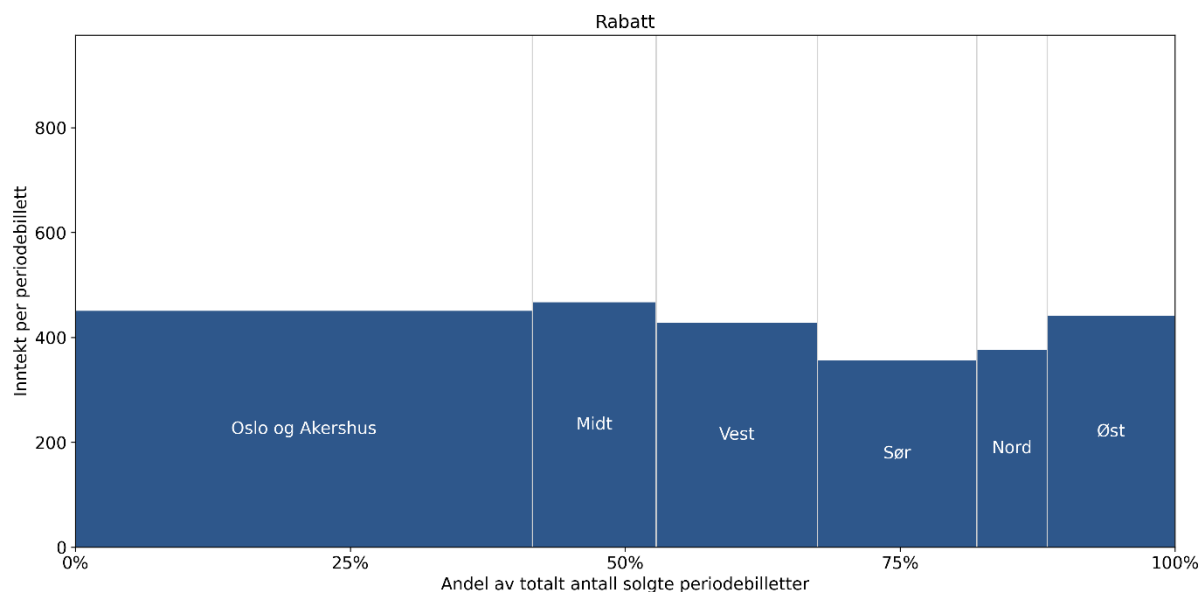
Om lag halvparten av de fylkeskommunale billettinntektene kommer fra periodebilletter med varighet på 30 dager eller mer (Figur 19). Den klart største inntekten fra periodebilletter står Oslo og Akershus (Ruters område) for, både når det gjelder ordinære fullprispilletter og rabatterte billetter. Dette fremgår av Figur 17 og



Figur 18 nedenfor.

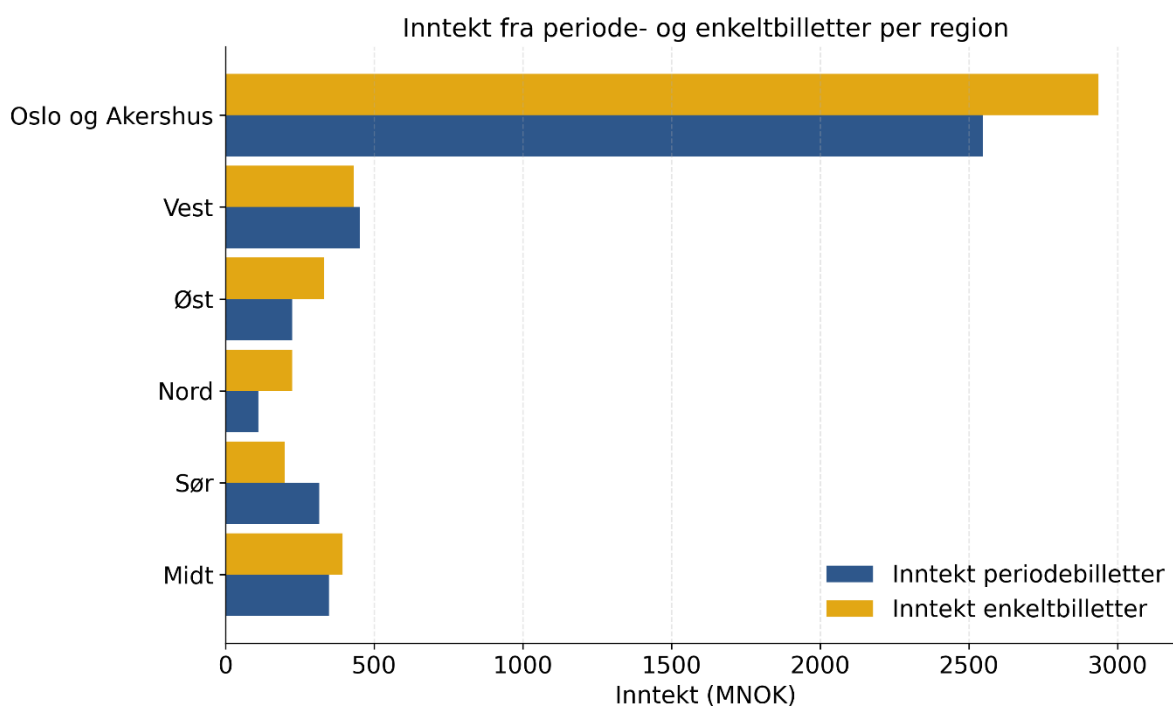


Figur 17 Inntekt per periodebillett og andel av totalt salg, fordelt på regioner for urabatterte periodebilletter

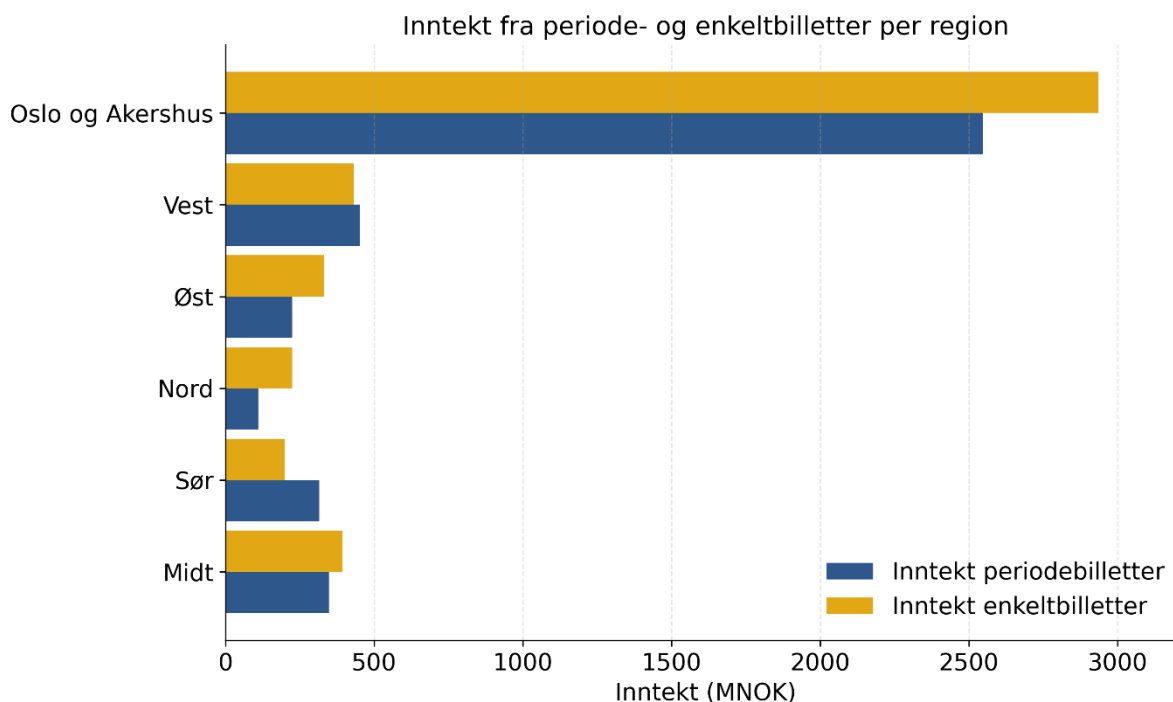


Figur 18 Inntekt per periodebillett og andel av totalt salg, fordelt på regioner for rabatterte periodebilletter

Omtrent halvparten av de fylkeskommunale billettinntektene kommer fra enkeltbilletter inkludert, 24-timersbilletter og 7-dagersbilletter. I tillegg til å stå for den største andelen av inntekter for periodebilletter, står Oslo og Akershus og for den største andelen av inntekten fra enkeltbilletter (



Figur 19).



Figur 19 Fordeling av periode- og billettinntekter per region

3.5 Finansiering i byvekst- og belønningsavtaler

Som tilskuddsforvalter for statlige tilskudd i byvekst- og belønningsavtaler har Statens vegvesen bedt fylkeskommuner med inngåtte avtaler om mer detaljert rapportering om kostnader og finansiering av kollektivtilbudet for perioden 2019–2024. Disse rapporteringene er sammenstilt i en felles gjennomgang av kostnader og finansiering av kollektivtransporten på tvers av byområder med byvekst- eller belønningsavtale. Grunnlaget bygger på dialog med fylkeskommunene og Jernbanedirektoratet²⁵.

Statens vegvesen har ansvar for å forvalte de statlige tilskuddene i avtalene og påse at midlene brukes i tråd med retningslinjene. Lokal kollektivtransport er fylkeskommunalt ansvar. Gjennom byvekst- og belønningsavtalene bidrar staten med betydelige midler som blant annet kan benyttes til drift av kollektivtransport og andre tiltak som støtter opp under nullvekstmålet. Et grunnleggende prinsipp er at statlige midler skal komme i tillegg til, og ikke erstatte, lokale bidrag.

Gjennomgangen viser at finansieringen av kollektivtilbudet varierer betydelig mellom byområdene. Forskjeller i størrelse, befolkningstetthet, kollektivdekning og reisemønstre gjør at sammensetningen av finansieringskildene – fylkeskommunale midler, billettinntekter og statlige tilskudd – har ulik vekt fra område til område. I noen byområder dekker fylkeskommunale midler en relativt stor andel av driftskostnadene, mens andre i større grad baserer seg på billettinntekter og statlige ordninger. Variasjonen illustrerer at byvekst- og belønningsområdene har svært ulike utgangspunkter for finansiering av kollektivtransporten.

²⁵ [Finansiering av drift av kollektivtransport i byvekst- og belønningsavtaler - Nasjonalt vitenarkiv](#)

Utviklingen i perioden 2019–2024 viser at kostnadene til drift av kollektivtransporten har økt raskere enn billettinntektene i store deler av byvekst- og belønningsområdene. Dette innebærer at billettinntektene samlet sett dekker en lavere andel av driftskostnadene mot slutten av perioden enn tidligere. Tendensen er særlig tydelig i de største byområdene, men utviklingen gjør seg også gjeldende i mindre byområder. Prisnivå og billettstruktur varierer mellom områdene, noe som bidrar til ytterligere forskjeller i hvor stor del av kostnadene som kan dekkes gjennom billettinntekter.

Statlige tilskudd gjennom belønningsmidler og ordninger for reduserte billettpriser har derfor fått økt betydning for å opprettholde kollektivtilbudet i flere byområder. Hvor stor andel av driftskostnadene som finansieres gjennom slike tilskudd varierer betydelig. I noen byområder utgjør de statlige virkemidlene en relativt begrenset del av finansieringen, mens de i andre har fått en mer sentral rolle. I enkelte byområder inngår også bompenger som en del av finansieringsgrunnlaget for drift av kollektivtransporten, noe som ytterligere bidrar til forskjeller i finansieringsmodeller mellom områdene.

Gjennomgangen viser et sammensatt og til dels sårbart finansieringsbilde for kollektivtransporten i byvekst- og belønningsområdene. Variasjonen i hvordan kostnadene fordeles mellom fylkeskommunale midler, billettinntekter og statlige tilskudd illustrerer at byområdene har ulike forutsetninger for å håndtere kostnadsvekst og inntektsutvikling. Økende avhengighet av statlige overføringer og sammensatte finansieringsløsninger kan gi mindre forutsigbarhet over tid og påvirker både den økonomiske bærekraften i kollektivtilbudet og handlingsrommet for nye tiltak innenfor gjeldende rammebetingelser.

3.6 Trafikkavtaler og kontraktsformer

3.6.1 Trafikkavtaler med togoperatører

Generelt om trafikkavtalene

Jernbanedirektoratet inngår nettokontrakter med togoperatører for ulike definerte trafikkpakker. Avtalene regulerer blant annet hvilke linjer operatøren skal trafikkere, rutenett, frekvens og stoppmønstre. Togselskapet har inntektsansvaret, og beholder dermed billettinntektene og bærer inntektsrisikoen. Takster fastsettes normalt av takstmyndigheten (enten Jernbanedirektoratet eller regionale aktører der det finnes takstsamarbeid). Dersom oppdragsgiver vedtar takstendringer, eller endringer i forutsetningene som påvirker inntektsgrunnlaget, skal operatøren kompenseres i henhold til avtalens mekanismer. Jernbanedirektoratet regulerer også kompensasjon for vesentlige endringer i trafikk- eller billettstrømmer som følge av tiltak utenfor operatørens kontroll. Trafikkpakkene er inngått på ulike tidspunkter, og avtalene løper derfor ut på forskjellige datoer.

Salg og distribusjon av billetter

Togoperatørene står fritt til å etablere egne salgskanaler, og de er ikke forpliktet til å selge billetter for strekninger utenfor eget trafikkområde. Alle togoperatører er pålagt å innrapportere rutetider, produkter og tilleggsprodukter til Entur. Entur gjør disse dataene tilgjengelige på en konkurransenøytral måte slik at reisende får sømløse reisealternativer og billettløsninger på tvers av hele jernbanenettet. Togoperatørene står fritt til å fastsette prisene på tilleggsprodukter som soveplasser og oppgraderte avdelinger.

I trafikkavtalene er togoperatørene pålagt å inngå nødvendige avtaler om rute-, billett- og takstsamarbeid der dette er relevant.

Rutetilbud og kapasitet

Trafikkavtalene stiller minimumskrav til rutetilbudet på de ulike togstrekningene og regulerer togoperatørens tilgang til kjøretøy fra Norske tog, inkludert definert antall og type materiell. Hvis togoperatøren i avtaleperioden får behov for ytterligere kjøretøy som følge av generell trafikkvekst, må det sendes en forespørsel til Norske tog.

For avtaleområdene på Østlandet (Østlandet 1 og Østlandet 2) er det fastsatt særskilte minimumskrav til komfort. Formålet er å sikre økt kundetilfredshet og stimulere til flere reisende. Reiselengden beregnes fra et forhåndsdefinert målepunkt, Oslo S:

- **Korte reiser** (inntil ca. 15 minutter): Den reisende skal som minimum ha tilgang til ståplass.
- **Mellomlange reiser** (ca. 15–30 minutter): Den reisende skal ha tilgang til et fast sete eller klappsete.
- **Lange reiser** (over ca. 30 minutter): Den reisende skal ha tilgang til fast sete.

For øvrige trafikkavtaler gjelder en generell bestemmelse som pålegger togoperatørene å tilpasse transportkapasiteten etter etterspørselen i markedet. Det er samtidig viktig å merke seg at mange avganger allerede kjøres med maksimal kapasitet, og at det ikke alltid er teknisk mulig å øke antall vogner ytterligere.

Utnyttelsesgraden av tilgjengelig materiell er svært høy. Dette gjør det utfordrende å skaffe tilstrekkelig kapasitet til å håndtere større vekst i etterspørselen innenfor dagens rammer.

Håndtering av avvikssituasjoner

Hvorvidt en kunde opplever å få god informasjon knyttet til avvik henger i stor grad sammen med om kunden har startet reisen og er om bord, og/eller hvor fleksibel billett man har og hvilke varslinger man selv aktiverer i kollektivaktøren sin app.

Ved kjøp av enkeltbillett for en konkret togavgang, vil den reisende som hovedregel få varsler ved innstilt tog, betydelige forsinkelser, endret avgangstid, endret plattform/spor eller ved endret trasé eller overgang (ved større avvik). Ved enkeltbilletter i lokaltransporten er det ingen automatiske varslinger til de reisende da de kan velge mellom ulike avganger for samme kjøpte billett. Ved kjøp av periodebillett får ikke den reisende automatisk informasjon, men må selv aktivere varslinger for strekningsstykket denne ønsker informasjon om.

I gitte situasjoner må kunder som bruker toget benytte alternativ transport som følge av planlagt (arbeid på infrastruktur) eller oppstått avvik (eksempelvis signalfeil). Alternativ transport for de togreisende gjennomføres primært ved at de reisende fraktes i busser som togoperatørene har kommersielle avtaler med. Hovedutfordringen for de reisende ved spesielt oppståtte avvik er å få rask, korrekt og relevant informasjon om hvordan det oppståtte avviket er planlagt håndtert og hvilke konsekvenser det får for den enkeltes reise. Tidspunktet på døgnet og lokasjon der oppståtte avvik skjer kan også påvirke responstid og tilgjengelige kapasitet ved alternativ transport. I enkelte situasjoner brukes også taxi som et supplement til busser. På Østlandet henvises ofte de reisende til neste avgang om det er innstillinger av enkeltavganger. I rush er dette utfordrende for de reisende da det resulterer i veldig fulle tog.

3.6.2 Trafikkavtaler fylkeskommunal kollektivtransport

En bruttokontrakt innebærer at fylkeskommunen/kollektivselskapet betaler operatøren et bestemt beløp for å trafikker en strekning²⁶. Billettinntektene som operatøren mottar fra de reisende, tilfaller fylkeskommunen/kollektivselskapet. Operatøren har dermed ingen risiko knyttet til inntektssiden i avtaleforholdet. Ved en nettokontrakt er det operatøren som får billettinntektene, mens fylkeskommunen/kollektivselskapet yter et tilskudd til operatøren som kommer i tillegg til billettinntektene.

De fleste kontraktene i den fylkeskommunale kollektivtrafikken er bruttokontrakter. Eksisterende nettokontrakter er i hovedsak på båt og ferje, der det er ventet en videre overgang fra netto- til bruttokontrakter i fremtiden.

3.7 Billettløsninger og inntektsfordelinger og rabatter

3.7.1 Billettløsninger, -typer, kundeopplevelse

Billettløsninger og -typer, samt utvikling av nye betalingsløsninger

Dagens billettsystem i kollektivtransporten består av flere billettmedier som benyttes parallelt. Papirbilletter brukes fortsatt i begrenset omfang, hovedsakelig ved kjøp om bord eller via billett-automat. Reisekort ble innført som felles billettmedium fra midten av 2000-tallet, mens mobilbillettering ble tilgjengelig fra rundt 2012. For disse løsningene lagres billetten direkte på papir, reisekort eller mobiltelefon.

Fra rundt 2020 har det også blitt tatt i bruk ID-basert (kontobasert) billettering i deler av kollektivsektoren. I slike løsninger lagres den reisendes reiserettigheter sentralt, mens mobiltelefon, reisekort eller annen identifikator benyttes for å dokumentere gyldig billett ved kontroll.

De dominerende billetttypene er fortsatt forhåndskjøpte enkeltbilletter og periodebilletter. I tillegg finnes det produkter som gir løpende eller progressiv rabatt på enkeltreiser innenfor en definert tidsperiode. Disse er særlig rettet mot reisende uten fast daglig reisebehov.

Kolumbus har tatt i bruk avstandsbasert, kontobasert «pay-as-you-go» -prising med inn- og utsjekk²⁷. Vy og Ruter har utviklet løsninger som gir progressiv rabatt med og uten pristak per 30 dager, der formålet har vært å gi et tilbud til de som ikke pendler hver dag, men likevel benytter kollektivtilbudet ofte. Flere kollektivaktører arbeider for å videreutvikle betalingsløsningene slik at også nye mobilitetstjenester kan integreres i ett helhetlig betalings- og billetteringsøkosystem.

Kjøp av billetter på fjerntog er for konkrete avganger og med reserverte seteplasser inkludert i billetten. Tilleggsprodukter (komfort, sovekupe) kan kjøpes for reiser på fjerntog, og det er mulig å reservere seter på regiontog.

Kjøps- og bruksopplevelse

For kollektivreisende oppleves kjøp av billett i stor grad som enkelt og sømløst. Billetter kjøpes hovedsakelig via apper, fra Entur, togselskaper eller lokale kollektivselskaper.

²⁶ [Rapport kostnadsutvikling kollektivtransport februar 2026](#)

²⁷ [Ny billettløsning](#)

Kundeundersøkelser viser at et stort flertall av de reisende oppgir at det er lett å kjøpe billett, uavhengig av transportmiddel og billettkategori²⁸.

For enkelte reisende kan det være krevende å vurdere hvilken billetttype som er mest økonomisk gunstig, særlig når reiseomfanget varierer over tid og sonestrukturen er lite kjent.

Reisende som ikke benytter kollektivtransport jevnlig, samt personer uten digital tilgang, har gjennomgående en mer krevende kjøpsopplevelse. Mulighetene for å kjøpe billett uten bruk av mobiltelefon er redusert de senere årene, blant annet som følge av færre billettautomater, kommisjonærer og utsalgssteder. For denne gruppen kan både kjøp av billett og tilgang til informasjon om billetttyper og salgskanaler være en utfordring.

Forbrukerrådet har i undersøkelser pekt på kollektivtransport som et av de områdene der forbrukere opplever betalingsløsninger som mest krevende, spesielt for brukere uten digitale betalingsmidler²⁹.

Validering og kontroll

Det er variasjoner mellom fylker og transportmidler i hvordan billetter valideres. På enkelte transportmidler skjer validering ved påstigning, mens det andre steder foretas billettkontroll om bord eller i etterkant. I tillegg gjennomføres periodiske billettkontroller i hele kollektivtransporten.

3.7.2 Inntektsfordeling fylkeskommuner og togselskap

Billettinntekter i kollektivtransporten fordeles i dag i hovedsak etter hvem som er takstmyndighet og kontraktsansvarlig for det aktuelle transporttilbudet. Fylkeskommunene er takstmyndighet for lokal og regional kollektivtransport og mottar billettinntektene herfra, mens tilbudet i stor grad kjøpes på bruttokontrakter der operatørene får fast godtgjørelse uavhengig av inntektsnivå.

Togselskapene trafikkerer offentlig kjøpt togtilbud gjennom nettokontrakter med Jernbandedirektoratet og beholder normalt billettinntektene. De har rett til kompensasjon dersom myndighetsvedtak eller takstendringer påvirker inntektsgrunnlaget.

I områder med takst- og billettsamarbeid mellom tog og lokal kollektivtransport fordeles inntektene gjennom avtalte avregningsmekanismer som bygger på pris per passasjer eller sats per passasjerkilometer, supplert med årlige billett- og snikundersøkelser for å skille mellom reiser på fylkeskommunal billett og togbillett. Dagens system er i stor grad basert på bilaterale avtaler og relativt avgrensede billettprodukter, og fungerer innenfor dagens struktur.

Nasjonale billetter vil kreve at man blir enige om nye, og sannsynligvis mer komplekse, modeller for inntektsfordeling og avregning mellom aktørene.

3.7.3 Sosiale rabatter

Med bakgrunn i et ønske om at flere skal velge grønne togreiser er det i den senere tid gjort justeringer i de nasjonale sosiale rabattsatsene. Det er i tillegg planlagt flere tiltak som ikke ennå er iverksatt, men som antas å gjøre toget til et enda mer attraktivt tilbud for de gruppene som endringene berører.

²⁸ Både KTI sømløshet og KTU ombordundersøkelse viser at omtrentlig ni av ti reisende synes det er lett å kjøpe og lett å bruke billett. Se vedlegg 3 for kort informasjon om disse undersøkelsene.

²⁹ [forbrukerradet-forbrukerutfordringer-ved-betaling-av-kollektivtransport-og-parkering-august-2024.pdf](#)

Økte rabatter for barn og studenter

Samferdselsdepartementet besluttet at rabattsatsene på togreiser skulle økes for studenter og barn. Endringene innebar at rabatten for barn (6–17 år) ble økt i fra 50 prosent til 75 prosent av ordinær pris, mens det for studenter ble en økning i fra 25 prosent til 50 prosent på enkeltbilletter. Periodebilletter for studenter fikk en økt rabattsats fra 40 prosent til 50 prosent, endringene trådte i kraft i fra 1. oktober 2024.

Det er ulike rabattordninger for barn på tvers av takstmyndigheter. I dette oppdraget legger vi til grunn at barn får 50 prosent rabatt av voksenbillett i alle tiltaksalternativene, både for periodebilletter og enkeltbilletter.

Øvrige tiltak som er planlagt innført innen kort tid

I tildelingsbrevet for 2024 fikk Jernbanedirektoratet i oppdrag å komme med forslag til en revisjon av de statlig finansierte rabattordningene i kollektivtrafikken. Jernbanedirektoratet gjennomgikk de landsomfattende sosiale rabattordningene for offentlig finansierte kollektivtransport i Norge, for deretter å anbefale mulige justeringer som både tar hensyn til den sosiale funksjonen til rabattene og samtidig tilpasset dem til dagens samfunn (Oppdrag 03-2024 i tildelingsbrevet for 2024).

Med bakgrunn i denne utredningen besluttet Samferdselsdepartementet at følgende endringer skulle iverksettes.

- Læringer inkluderes i studentrabatten.
- Ektefellerabatten tilknyttet honnørrabatten fjernes.
- Minstetaksten for militært personell i førstegangstjeneste presiseres.
- Ledsagere til personer med dokumentert behov gis rett til gratis reise med kollektivtransport.

Læringer har ikke tidligere hatt rabatt på togreiser i Norge, mens endringen for militært personell medfører at en tidligere minstepris på billetter fjernes. Ledsagere til personer med dokumentert behov har tidligere betalt 50 prosent av ordinær pris, den nye ordningen vil gi ledsageren rett til gratis reise på tog når denne foretas sammen med innehaver av slik dokumentasjon. Tre av de overnevnte tiltak antas å bidra til at flere velger toget som foretrukket transportmiddel der dette er tilgjengelig.

3.8 Oppsummering dagens situasjon og definisjon av referanse

Referansesituasjonen som tiltakene vurderes opp mot kan oppsummeres slik:

Styring og rammebetingelser

- Ansvarsdelingen mellom stat og fylkeskommuner ligger fast, med fylkeskommunene som takstmyndighet for lokal og regional kollektivtransport og staten ansvarlig for jernbanen.
- Det finnes etablerte takst- og billettsamarbeid i flere byområder. Løsningene varierer i omfang og kompleksitet.
- Byvekstavgiftene utgjør en sentral ramme for finansiering og utvikling av kollektivtilbudet i de største byområdene.

Transportutvikling

- Kollektivbruken har økt i antall reiser og reisefrekvens, særlig i byvekstområdene.
- Biltrafikken har også økt både i omfang og andel, og byindeks ligger over nullvekstmålet i flere av de største byområdene.

- Transportmiddelfordelingen viser betydelige regionale forskjeller, med høyest kollektivandel i Osloområdet og høy bilandel i flere mellomstore byområder.
- Andelen reiser til fots og med sykkel har samlet sett gått noe ned, med betydelige regionale variasjoner.
- Reisemønsteret i dag viser at de fleste reiser er korte og lokale, og i hovedsak gjennomføres innenfor eget fylke, mens fylkeskryssende reiser i stor grad er knyttet til lengre og sjeldnere reiser.

Kapasitet i kollektivtrafikken

- Det finnes betydelig ledig kapasitet i kollektivsystemet samlet sett, særlig utenfor rush.
- Det er dokumentert kapasitetsmangel både på tog og på fylkeskommunale linjer og avganger, spesielt i rush, helger og høysesong.
- Kapasitetsutfordringene er geografisk konsentrert og varierer betydelig mellom linjer, transportformer og tid på døgnet.

Økonomiske rammer

- Kostnadene i den fylkeskommunale kollektivtransporten har økt betydelig i perioden 2019–2024, hovedsakelig som følge av økte driftskostnader.
- Billettinntektene har, justert for faste priser, gått ned til tross for økt reiseomfang.
- Dette har ført til et økt og varig finansieringsbehov for fylkeskommunene, som i flere områder har resultert i eller varslet kutt i rutetilbudet.
- I byvekst- og belønningsområdene har statlige tilskudd og bompenger fått økende betydning for å opprettholde kollektivtilbudet.
- Kostnaden for å drifte kollektivtilbudet i 2024 var 30,4 milliarder kroner.
- De samlede billettinntektene for tog og fylkeskommunal kollektivtransport er beregnet å være 12,5 milliarder kroner i 2025.

Avtaler, billettering og inntektsfordeling

- Trafikkavtaler er i hovedsak organisert som nettokontrakter for tog og bruttokontrakter i fylkeskommunal kollektivtrafikk, med ulike konsekvenser for risiko og inntektsfordeling.
- Dagens billett- og betalingsløsninger er fragmenterte og under utvikling, med flere parallelle systemer og ulike praksiser for validering og kontroll.
- Inntektsfordelingen er i dag basert på bilaterale avtaler og avgrensede billettprodukter, og fungerer innenfor dagens struktur, men gir begrenset fleksibilitet for nasjonale løsninger.

4 Behov

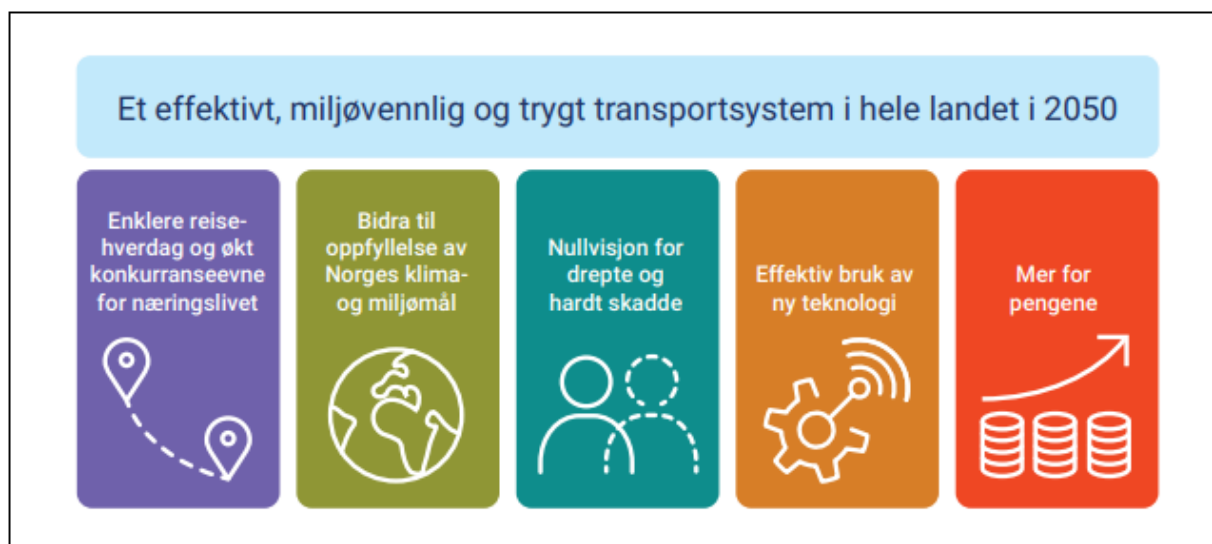
Dette kapittelet beskriver behov som er relevante for oppdraget og som danner grunnlag for målformuleringene i kapittel 5 og vurdering av måloppnåelse i kapittel 8.

Utredningen er ikke avgrenset til ett enkelt problem, men tar utgangspunkt i behov knyttet til utviklingen av transportsystemet og virkemidler som kan bidra til å flytte reisende fra privatbil til kollektivtransport, sykkel og gange. Dette er avklart i dialog med Samferdselsdepartementet og ligger til grunn for vurderingen av de foreslåtte tiltakene.

Behovene omfatter både overordnede samfunnsbehov og mer spesifikke behov knyttet til utforming, drift og finansiering av kollektivtransporten. Disse behovene inngår i vurderingen av hvordan tiltakene påvirker reisemønster, transportmiddelfordeling, kapasitet og ressursbruk samt rettslige, økonomiske og operasjonelle forhold.

4.1 Overordnede samfunnsbehov

Det tas utgangspunkt i at utredningen skal bygge opp rundt transportpolitiske mål uttrykt gjennom vedtatt Nasjonal transportplan (NTP) for perioden 2025–2036. De gjeldende NTP-målene er vist i Figur 20³⁰.



Figur 20 Transportpolitiske mål i NTP 2025–2036

I denne utredningen vil målet særskilt være å «bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål», men også «enklere reisehverdag og økt konkurranseevne for næringslivet». «Mer for pengene» er et generelt mål.

Jernbanedirektoratet sine virksomhetsmål henger sammen med de transportpolitiske målene, som vist i Tabell 3.

³⁰ Underveis i arbeidet med dette oppdraget er NTP-målene oppdatert. Det nye målet anses ikke å være relevant for denne utredningen: [Målstruktur for Nasjonal transportplan 2029-2040](#)

Tabell 3 Sammenhengen mellom transportpolitiske mål og Jernbanedirektoratet sine virksomhetsmål

Mål for transportsektoren i Nasjonal transportplan 2025–2036	Virksomhetsmål for Jernbanedirektoratet
• Enklere reisehverdag og økt konkurranseevne for næringslivet	1. Helhetlig og koordinert utvikling og drift av et attraktivt jernbanetilbud
• Mer for pengene	2. God kundeopplevelse gjennom høy drifts-stabilitet og god avvikshåndtering
	3. Analyser og beslutningsgrunnlag med høy kvalitet og relevans
	4. Folk kan reise sømløst med tog og annen kollektivtransport
• Effektiv bruk av ny teknologi	5. Jernbanesektoren er innovativ, deler data og utnytter ny teknologi
• Bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål	6. Bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål
• Nullvisjon for drepte og hardt skadde	7. Nullvisjon for drepte og hardt skadde

God kollektivtransport er en forutsetning for å nå disse målene. Et attraktivt kollektivtilbud forutsetter tilstrekkelig kapasitet, god tilgjengelighet og løsninger som gjør det enkelt å planlegge, kjøpe og gjennomføre reiser på tvers av transportformer og geografiske grenser. Sømløse billett- og takstløsninger kan redusere barrierer for bruk av kollektivtransport og dermed bidra til at flere velger kollektive transportmidler framfor privatbil.

Et sentralt samfunnsbehov er å redusere utslipp, kø og andre negative konsekvenser av transportutviklingen gjennom endret transportadferd. Dette innebærer økt bruk av kollektivtransport, samtidig som tiltakene ikke skal bidra til økt samlet transportvolum eller til at sykkel- og gangreiser fortreges. Utredningen har derfor et særlig fokus på behovet for virkemidler som påvirker transportmiddelvalg i ønsket retning.

Effektiv ressursbruk er et gjennomgående hensyn. Tiltak må vurderes opp mot kostnader og effekter, og det er et behov for å prioritere virkemidler som gir god måloppnåelse sammenlignet med offentlig finansieringsbehov og alternative tiltak.

Oppsummering, overordnede samfunnsbehov – transportpolitiske mål:

For denne utredningen har målene om en «enklere reisehverdag og økt konkurranseevne for næringslivet», «oppfyllelse av Norges klima og miljømål» og «mer for pengene» vært sentrale.

Kapittel 4 har som formål å fremheve at god mobilitet er viktig for alle. Tiltak som gjør kollektivtransporten mer sømløs og innebærer at flere velger kollektiv, sykkel og gange framfor mindre miljøvennlige transportmidler, er nødvendig for å nå klimamålene

4.2 Andre behov – knyttet til transportpolitikk

I tillegg til de overordnede samfunnsbehovene, må tiltakene vurderes opp mot behov knyttet til organisering, drift og finansiering av kollektivtransporten. Disse behovene er identifisert gjennom dialog med fylkeskommuner, administrasjonsselskaper, togselskaper og Entur.

- **Behov for tilstrekkelig kapasitet**
For å sikre et attraktivt kollektivtilbud må det være tilstrekkelig kapasitet til å møte etterspørselen. Tiltak som fører til overbelastning, kan redusere kvaliteten på tilbudet eller føre til at reisende uten reelle alternativer blir avvist. Det er derfor et behov for at tiltakene ikke skaper unødig bruk av kapasiteten, og at både infrastruktur og materiell utnyttes effektivt.
- **Behov for tilstrekkelige og stabile inntekter**
Fylkeskommuner og togselskaper er avhengige av billettinntekter og statlige overføringer for å kunne drifte og videreutvikle kollektivtilbudet. Tiltak som endrer pris- eller billett-løsninger kan påvirke inntektsgrunnlaget, og det er et behov for at slike endringer vurderes opp mot konsekvensene for drift og tjenestetilbud.
- **Behov for rettferdig og forutsigbar inntektsfordeling**
Tiltakene må legges til rette for at inntektene tilfaller aktørene som produserer transporttilbudet. Dette innebærer at billett- og betalingsløsninger må muliggjøre korrekt og transparent fordeling av inntekter mellom statlige og fylkeskommunale aktører, mellom fylkeskommuner, og mellom fylkeskommuner og togselskaper.

Disse behovene er sentrale for vurderingen av tiltakene i kapittel 7, men vurderes som rammebetingelser og støttehensyn til det overordnede samfunns målet.

Oppsummering, andre behov – knyttet til transportpolitikk:

- Behov for tilstrekkelig kapasitet
- Behov for tilstrekkelige og stabile inntekter
- Behov for rettferdig og forutsigbar inntektsfordeling

4.3 Øvrig mulige samfunnsbehov

Tiltakene kan også berøre andre samfunns mål som er relevante for en helhetlig vurdering, selv om de ikke står i sentrum for denne utredningen.

Reduserte reiseutgifter kan bidra til fordelingspolitiske mål og økt sosial utjevning, særlig for lavinntektsgrupper, unge og andre som er avhengige av kollektivtransport. Dette kan redusere transportfattigdom og styrke befolkningens tilgang til arbeid, utdanning og samfunnsdeltakelse.

For distrikter og mindre sentrale områder kan tiltakene bidra til bedre tilgang til tjenester og arbeidsplasser, og dermed støtte distrikts- og regionalpolitiske mål knyttet til bosetting og verdiskaping.

Økt bruk av kollektivtransport kan gi positive virkninger for folkehelse og livskvalitet, blant annet gjennom mer hverdagsaktivitet og redusert biltrafikk. Mindre biltrafikk kan også bidra til færre ulykker, redusert støy og bedre lokal luftkvalitet. Videre kan styrket kollektivtransport støtte en mer bærekraftig areal- og byutvikling.

Standardiserte og sammenhengende billett- og betalingsløsninger kan gi bedre datagrunnlag og stimulere til utvikling av nye digitale mobilitetstjenester, samt bidra til økt robusthet og beredskap i transportsystemet.

Selv om tiltakene potensielt kan bidra til flere av disse øvrige samfunnsbehovene, vil vurderingene i denne utredningen primært fokusere på behov med direkte relevans for transportmiddel-fordeling, kapasitet og ressursbruk.

5 Mål

5.1 Samfunns mål

Samfunns målet angir den ønskede situasjonen for samfunnet som helhet som følge av innføring av et tiltak. Samfunns målet for denne utredningen er definert slik:

Gjennom effektive virkemidler skal tiltaket bidra til et sømløst og attraktivt kollektivtilbud som fører til at en større andel reisende velger kollektivtransport framfor bil. Det samlede transportvolumet skal ikke øke, samtidig som sykkel og gange ikke skal reduseres.

5.2 Effektmål

Hovedmålgruppen for tiltaket er reisende. Tiltaket skal primært bidra til å redusere barrierer for kollektivreiser og gjøre det enklere å reise på tvers av geografiske områder og transporttilbud. Det er et mål for fylkeskommuner/togoperatører å sikre tilstrekkelige inntekter for å drifte kollektivtilbudet. Inntektene består av både billettinntekter og statlige overføringer.

Effektmålene i Tabell 4 beskriver ønsket situasjon både for hovedmålgruppen og for sentrale berørte aktører.

Tabell 4 Effektmål og indikatorer fordelt på aktører og målgrupper

Målgruppe	Effektmål	Indikator
Reisende	Sømløs og brukervennlig reise	Grad av sømløshet ved • kjøp av billett • bruk av billett • overgang mellom transporttilbud
Reisende	Attraktiv og komfortabel reise, unngå trengsel	Grad av trengsel
Fylkeskommuner og togselskap som drifter kollektivtilbudet	Inntekt som dekker driftskostnadene	Grad av forutsigbarhet for billettinntekter/overføringer som dekker kostnadsbehovet
Samfunnet	Ingen volumvekst	Grad av transportvolumvekst
Samfunnet	Flytting av reiser fra bil til kollektivtransport	Grad av reduksjon bilandel i transportmiddelfordeling
Samfunnet	Unngå flytting av reiser fra sykkel og gange	Sykel- og gangeandel i transportmiddelfordelingen
Samfunnet	God utnyttelse av kapasiteten	Grad av kapasitetsutnyttelse
Samfunnet	Kostnadseffektiv oppnåelse av samfunns målet	Samfunnsøkonomisk effekt sett opp mot offentlig finansieringsbehov og alternative tiltak

5.3 Øvrige konsekvenser

I utredningen er det også bedt om å vurdere konsekvensene av å innføre et nasjonalt reisekort til 499 kroner herunder operasjonelle, økonomiske og rettslige forhold. Der hvor disse konsekvensene ikke dekkes av effektmålene, vil de bli beskrevet særskilt gjennom omtale av endringer sammenliknet med referansesituasjonen.

6 Aktuelle tiltak

6.1 Hvordan er aktuelle tiltak vurdert

I oppdragsbrevet fra Samferdselsdepartementet bes det om at vurderingen av tiltak omfatter muligheten for å innføre et nasjonalt reisekort til 499 kroner per måned. Reisekortet skal være gyldig på all fylkeskommunal kollektivtransport og offentlig kjøpt persontransport med tog. Det forutsettes at sosiale rabatter videreføres, og at pris for barn, ungdom, studenter og honnør settes til 249 kroner per måned. Effekter for særskilte ordninger som militærbilletter og ledsagerordninger er ikke inkludert i analysen.

Samferdselsdepartementet har videre bedt om at tiltaket skal kunne skaleres. Dette er primært tolket som skalering i prisenivå, men også som mulige justeringer i betingelser, for eksempel hvilke deler av kollektivtilbudet som omfattes.

I tillegg til tiltakene eksplisitt omtalt i oppdragsbrevet, har prosjektgruppen vurdert om det finnes andre relevante virkemidler som kan bidra til å møte behovene identifisert i kapittel 4 og oppfylle målene beskrevet i kapittel 5.

6.2 Hvordan er tiltakene valgt

Utvalget av aktuelle tiltak er gjort av prosjektgruppen. På grunn av kort tidsfrist for oppdraget har det ikke vært mulig å gjennomføre en bred involvering av interessenter i utvelgelsesfasen. Det kan derfor finnes alternative eller mer effektive tiltak som ikke er vurdert i denne utredningen.

Videre innebærer tids- og ressursrammene at vurderingene er konsentrert om et begrenset antall tiltakstyper. Dersom et tiltak fremstår som det foretrukne innenfor rammen av denne utredningen, utelukker ikke dette at andre virkemidler i praksis kan gi større måloppnåelse.

6.3 Hvilke tiltak er vurdert

Tiltakene som er vurdert, bygger overordnet på tre typer virkemidler:

- økonomiske virkemidler
- regulatoriske virkemidler
- endringer i offentlig tilbud

Prosjektgruppen har vurdert følgende tiltak:

- Nasjonal periodebillett til 499 kroner per 30 dager, gyldig for all offentlig kjøpt kollektivtransport
- Nasjonal periodebillett til 999 kroner per 30 dager (skalering på pris)
- Nasjonal periodebillett til 499 kroner per 30 dager, uten fjerntog (skalering på betingelser)
- Tilskuddsordning for periodebilletter, tilsvarende ordning innført i 2026
- Tilskuddsordning for kollektivbilletter generelt
- Rabattkort som gir rett til rabatterte billetter, for eksempel basert på rush- og ikke-rushreiser
- Økt offentlig tilbud av kollektivtransport
- Økte bompenger i rush for persontransport med bil

Tiltakene beskrives kort i Tabell 5.

Tabell 5 Alle vurderte tiltaksalternativer

Tiltak	Beskrivelse
Referanse	Dagens situasjon, oppsummert i kapittel 3.8
Tiltaksalternativ 1A (TA1A): Nasjonal periodebillett til 499	Enhetlig pris på periodebillett, gyldig nasjonalt i 30 dager for: - All offentlig kjøpt togtransport - Fylkeskommunal kollektivtransport
Tiltaksalternativ 1B (TA1B): Nasjonal periodebillett til 999	Som TA1A, men med høyere pris for å undersøke betydningen av prisenivå
Tiltaksalternativ 1C (TA1C): Nasjonal periodebillett til 499 ekskludert fjern tog	Enhetlig pris på periodebillett, gyldig nasjonalt i 30 dager for: - Region- og lokaltog - Fylkeskommunal kollektivtransport
Tiltaksalternativ 2A (TA2A): Økt statlig subsidiering av periodebillett for kollektiv	Statlig subsidie av periodebilletter tilbudt av fylkeskommunene. Fylkeskommunene beslutter selv takstreduksjoner innenfor egne soner og billett kategorier.
Tiltaksalternativ 2B (TA2B): Økt statlig subsidiering av periodebillett for kollektiv, inkludert fjern tog	Statlig subsidie av periodebilletter tilbudt av fylkeskommunene og togselskaper utenfor takstsamarbeidsområder. Fylkeskommunene og togselskapene vurderer rabattstørrelsen for ulike reisesegmenter.
Tiltaksalternativ 3 (TA3): Økt statlig subsidiering av kollektivbillett generelt	Statlig subsidie av billetter der fylkeskommunene selv fastsetter prisstruktur og hvilke reisesegmenter som får lavere priser.
Tiltaksalternativ 4 (TA4): Rabattkort	Rabattkort som gir rett til rabatterte billetter, for eksempel differensiert etter rush og ikke-rush.
Tiltaksalternativ 5 (TA5): Økt offentlig kollektivtilbud	Økt produksjon av kollektivtransport gjennom: - flere avganger eller økt frekvens - bedre kapasitet på eksisterende avganger og infrastruktur
Tiltaksalternativ 6 (TA6): Økte bompenger i rush i takstsamarbeidsområder	Økte bompenger for privatbil i rushtid, besluttet av fylkeskommuner og kommuner.

I tillegg har prosjektgruppen sett på mulighetsrommet for å kombinere ulike priser og betingelser for kollektivbilletter. Dette er oppsummert i Tabell 6.

Tabell 6 Mulighetsrom pris og betingelser kollektivbillett

Priser	Betingelser
Spenn i pris	Nasjonal, fylkeskommunal eller sonebasert gyldighet
Dynamisk prising	Tidspunkt (rush/ikke-rush)
Pristak (capping)	Refusjonsrett

Rabattkort	Avvikshåndtering
Tilleggspriser og tilleggsprodukter	Abonnement og fleksibilitet
Billetttyper	Tidsgyldighet
Sosiale rabatter	Delbarhet
Kombinasjonsprodukter	Kjøpskanal
	Personvern
	Validering og sanksjonsmuligheter
	Datalagring og deling

Tiltakene som legges til side er beskrevet i kapittel 6.4. Tiltakene som vurderes videre, analyseres i kapittel 7 og vurderes opp mot måloppnåelse i kapittel 8.

6.4 Hvilke tiltak er ikke videre vurdert

Prosjektgruppen har valgt å gå videre med tiltaksalternativer basert på økonomiske virkemidler. Dette innebærer at enkelte tiltak som bygger på regulatoriske virkemidler eller endringer i tilbuds-siden, er lagt bort i denne utredningen, selv om de i praksis kan bidra til bedre måloppnåelse.

Kort prosjektfrist og kompleksitet i vurderingene har medført at det har vært nødvendig å avgrense hvilke tiltak som er egnet for videre analyse i denne utredningen. Tiltak er lagt bort enten fordi de ligger utenfor utredningens primære virkemiddelområde, fordi de forutsetter omfattende endringer i tilbudsproduksjon eller regulering, eller fordi det innenfor rammene av oppdraget har vært krevende å operasjonalisere og tallfeste relevante effekter.

Bortvalget av tiltak innebærer ikke en vurdering av at disse tiltakene i seg selv er ineffektive eller ikke bidrar til måloppnåelse, men reflekterer en prioritering av tiltak som egner seg best for sammenliknende analyse innenfor gitte tids- og ressursrammer. Tabell 7 viser hvilke tiltak som er lagt bort.

Tabell 7 Tiltak som ikke vurderes videre

Tiltak som ikke vurderes videre
Tiltaksalternativ 2B (TA2B):
Økt statlig subsidiering av periodebillett for kollektiv, inkludert fjerntog
Tiltaksalternativ 3 (TA3):
Økt statlig subsidiering av kollektivbillett generelt
Tiltaksalternativ 4 (TA4):
Rabattkort
Tiltaksalternativ 5 (TA5):
Økt offentlig kollektivtilbud
Tiltaksalternativ 6 (TA6):
Økte bompenger i rush i takstsamarbeidsområder

7 Tiltak som vurderes videre

I tillegg til referansealternativet og tiltaksalternativ 1A (nasjonal periodebillett gyldig i 30 dager til 499 kroner) vurderes tiltaksalternativene 1B, 1C og 2A videre i utredningen. I dette kapitlet beskrives hvert av disse tiltakene, inkludert referansealternativet, uten vurdering av måloppnåelse eller virkninger. Slike vurderinger gjennomføres i kapittel 8.

7.1 Referansealternativet

Referansealternativet utgjør sammenlikningsgrunnlaget for de øvrige tiltaksalternativene. Alternativet tilsvarer dagens situasjon, slik denne er beskrevet i kapittel 3.

For fjerntog inngår setereservasjon som en del av billettproduktet, og det er ikke adgang til å gå om bord uten gyldig billett til riktig avgang. Reisende kan kjøpe ulike tilleggsprodukter, som tilgang til komfortavdeling eller kupé med recliner eller soveplass. Utenfor takstsamarbeidsområder gir trafikkavtalene togselskapene adgang til å benytte dynamisk prising (*yielding*) av billettprisene, samt til å fastsette priser på tilleggsprodukter.

Både i referansealternativet og i de øvrige tiltaksalternativene legges det til grunn at produksjonen av kollektivtransport, herunder rutetilbud og kapasitet, er uendret fra dagens situasjon.

7.2 Nasjonale periodebilletter³¹

Tiltaksalternativene 1A-C omfatter varianter av en nasjonal periodebillett. Variantene skiller seg fra hverandre når det gjelder prisnivå og avgrensning i gyldighet, men bygger på samme grunnleggende konsept.

Felles for de tre variantene er at periodebilletten har 30 dagers gyldighet, og at den kan benyttes på all offentlig kjøpt kollektivtransport i hele landet. Dette omfatter fylkeskommunal kollektivtransport og tog. Sosiale rabattordninger videreføres, med redusert pris for barn, ungdom, studenter og honnør.

Løsningen forutsetter nasjonal gyldighet og felles håndtering av billettproduktet på tvers av fylkeskommuner og togoperatører. Dette innebærer behov for avregning mellom flere aktører og samordning med eksisterende billett- og betalingssystemer.

7.2.1 TA1A Nasjonal periodebillett til 499 kroner

Tiltaksalternativ 1A innebærer en nasjonal periodebillett for 30 dager med en pris på 499 kroner og med gyldighet på all offentlig kjøpt kollektivtransport, inkludert fjerntog. Dette er den varianten med bredest gyldighetsområde innenfor rammen av et nasjonalt periodeprodukt.

I dagens ordning er det krav om setereservasjon på fjerntog. Selv om utgangspunktet for den nasjonale periodebilletten er høy grad av fleksibilitet for den reisende, legges det til grunn at det fortsatt må reserveres sete på fjerntogavganger. For å håndtere dette innenfor tiltaksalternativet forutsettes det at setereservasjon videreføres som egen funksjon knyttet til reisen.

³¹ I resten av rapporten vil «nasjonalt reisekort» omtales som «nasjonal periodebillett».

I utredningen legges det til grunn at det innføres en seteavgift for ordinære seter på fjerntog. Videre analyser benytter en forutsetning om en seteavgift på 100 kroner per reise³².

7.2.2 TA1B Nasjonal periodebillett til 999 kroner

Tiltaksalternativ 1B innebærer en nasjonal periodebillett for 30 dager med en pris på 999 kroner. Tiltaket er i øvrige henseender utformet tilsvarende tiltaksalternativ 1A, med nasjonal gyldighet på all offentlig kjøpt kollektivtransport, inkludert fylkeskommunal kollektivtransport og tog, også fjerntog. Sosiale rabattordninger videreføres, med redusert pris for barn, ungdom, studenter og honnør.

Tiltaket bygger på samme organisatoriske og tekniske løsning som TA1A, herunder behov for felles håndtering av billettproduktet på tvers av fylkeskommuner og togoperatører, samt avregning av inntekter mellom aktørene.

Som for TA1A forutsettes det fortsatt krav om setereservasjon på fjerntog. Setereservasjon håndteres som egen funksjon knyttet til reisen, og i videre analyser legges det også for dette tiltaksalternativet til grunn at det innføres en seteavgift for ordinære seter på fjerntog, tilsvarende forutsetningene beskrevet for TA1A.

Tiltaksalternativet inngår i utredningen som en prismessig variant av den nasjonale periodebilletten, uten endringer i gyldighetsområde eller øvrige betingelser.

7.2.3 TA1C Nasjonal periodebillett til 499 kroner ekskludert fjerntog

Tiltaksalternativ 1C innebærer innføring av en nasjonal periodebillett for 30 dager med pris på 499 kroner, men med en avgrensning i gyldigheten sammenliknet med tiltaksalternativ 1A. Periodebilletten er gyldig på fylkeskommunal kollektivtransport samt på region- og lokaltog, men ikke på fjerntog.

Sosiale rabattordninger videreføres på samme måte som i de øvrige variantene av den nasjonale periodebilletten, med redusert pris for barn, ungdom, studenter og honnør.

Avgrensningen i gyldighet innebærer at fjerntogtilbudet faller utenfor ordningen, og at billetten derfor ikke kan benyttes på togavganger der det i dag er krav om obligatorisk setereservasjon knyttet til selve billettproduktet. Tiltaket berører dermed et mindre omfang av togtilbudet enn TA1A og TA1B, og involverer et mer begrenset sett av togtjenester.

For øvrig forutsetter også dette tiltaksalternativet nasjonal gyldighet, felles håndtering av billettproduktet og avregning mellom fylkeskommuner og togoperatører for de delene av kollektivtilbudet som omfattes.

7.3 Reduserte takster periodebilletter

7.3.1 TA2A Økt statlig subsidiering av periodebillett for kollektiv

Tiltaksalternativ 2A innebærer en statlig tilskuddsordning rettet mot periodebilletter i fylkeskommunal kollektivtransport. Tiltaket bygger på videreføring av eksisterende tilskuddsordning,

³² Nivå på seteavgift er ikke videre vurdert. Dersom en nasjonal periodebillett skal innføres, også gjeldende på fjerntog anses det som svært uheldig dersom en seteavgift settes så lavt at kunder reserverer sete, men ikke benytter seg av plassen. I et worst-case-tilfelle kan man da risikere at transportkapasiteten ikke utnyttes optimalt.

med et samlet tilskuddsbeløp på 620 millioner kroner, tilsvarende bevilgningen gitt inneværende år.

Tilskuddet fordeles mellom fylkeskommunene med utgangspunkt i at hver fylkeskommune i gjennomsnitt skal kunne redusere takstene for periodebilletter med samme prosentvise sats. Innenfor denne rammen står fylkeskommunene fritt til å beslutte hvordan tilskuddet benyttes innenfor sitt virkeområde, herunder hvilke periodeprodukter og reisesegmenter som omfattes av takstreduksjonen.

Ordningen er avgrenset til periodebilletter og kan ikke benyttes til reduksjon av priser på enkeltbilletter eller andre billettyper. Fylkeskommunene beholder ansvaret for takststruktur og sonemodell, og tiltaket innebærer ingen endringer i øvrige rammebetingelser for takstfastsettelse.

Fordelingsmekanismen for tilskuddet innebærer at fylker med høyere gjennomsnittlig prisnivå på periodebilletter vil få større tilskudd målt i absolutte kroner enn fylker med lavere prisnivå. Dette følger av at en lik prosentvis reduksjon gir ulike kronebeløp avhengig av billettens opprinnelige pris. For eksempel vil en reduksjon på 100 kroner utgjøre en mindre andel av en periodebillett som koster 2 000 kroner enn av en periodebillett som koster 600 kroner.

Som følge av dette vil fordelingen av midlene mellom fylkene avvike fra fordelingen i dagens ordning, selv om samlet tilskuddsramme er uendret. Tiltaket innebærer ikke nasjonal harmonisering av priser eller billettprodukter, men baserer seg på fylkeskommunenes eksisterende takstsystemer og lokale prioriteringer.

8 Vurdering av måloppnåelse og virkninger

I dette kapittelet vurderes virkninger og måloppnåelse av tiltakene. For tiltakene «Nasjonale periodebilletter» og «Reduserte takster periodebilletter» gjøres det vurdering av måloppnåelse og samfunnsøkonomisk vurderinger: både prissatte- og ikke-prissatte virkninger.

8.1 Vurderinger av endret etterspørsel

De ulike tiltakene innebærer ulike konsekvenser for etterspørsel etter periodebilletter og etter kollektivtransport – på kort og på lang sikt. Disse endringene er av betydning for måloppnåelse for de fleste effektmålene. Det forutsettes at de reisende kan velge mellom å kjøpe nasjonal periodebillett og periodebilletter som dagens.

I analysen er det lagt til grunn at etterspørselen etter kollektivreiser og etter kollektivbilletter varierer mellom områder med ulik kollektivdekning og mellom ulike reisemål. I byområder med tett og sammenhengende kollektivtilbud antas etterspørselen å være mer pris- og produktfølsom enn i områder med spredt tilbud.

Videre skilles det mellom effekter på samlet reiseomfang og effekter knyttet til valg av billettprodukt. Det legges til grunn at tiltaket i større grad påvirker valg av billettprodukt enn totalt antall reiser, særlig i sentrale områder der mange reisende allerede benytter periodebilletter, men at man kan få en tilleggseffekt på bruken, når den nasjonale periodebilletten kan brukes utenfor den sonen man har hatt periodebillett for i referanse.

Kollektivbarometeret, en undersøkelse som gjennomføres av Kollektivtrafikkforeningen, måler holdning til og bruk av kollektivtransport. Tabell 8 viser hvilke kvalitetselementer som er viktige for tilfredshet for ulike reisende, avhengig av hvor ofte de reiser med kollektivtransport. Dataene er fra 2025, men rekkefølgen på hva som er viktige og hva som er mindre viktige kvalitetselementer varierer lite fra år til år. En driververdi på eksempelvis 0,500 betyr at en økning i dette kvalitetselementet med ett prosentpoeng – og alt annet helt likt – vil øke tilfredshetsscoren med 0,5 poeng. Driververdiene i tabellen er sortert på samlet viktighet, og sterkeste driver for tilfredshet er at kollektivtilbudet fungerer for reiser på fritid, til/fra jobb og skole, at det er et tilstrekkelig antall avganger og at reisen fungerer i sentrale områder. Også akseptabel reisetid og verdi for pengene er viktig. Både utvalg av billetter og rimelige priser anses som mindre viktige egenskaper.

Driveranalysen bekrefter funn fra øvrig forskning.

Tabell 8 *Driverer for tilfredshet på tvers av reisefrekvens*³³

	Daglig	Noen ganger i uken	Noen ganger i måneden	Mindre enn en gang i måneden	Aldri
Andel av populasjonen	12%	13%	24%	42%	9%
Reiser på fritiden	0,575	0,599	0,597	0,558	0,570
Reiser til/fra skole/jobb	0,640	0,592	0,587	0,512	0,581
Antall avganger	0,562	0,555	0,591	0,572	0,630
Reiser i sentrale områder	0,581	0,612	0,603	0,521	0,604

³³ Kollektivbarometeret – se vedlegg 3

Akseptabel reisetid	0,578	0,612	0,594	0,523	0,560
Verdi for pengene	0,583	0,614	0,614	0,524	0,496
Reiser utenfor sentrale områder	0,563	0,521	0,581	0,528	0,604
Ventetid ved overgang	0,511	0,500	0,552	0,504	0,627
Enkelt å bytte	0,547	0,550	0,562	0,506	0,523
Utvalg av billetter	0,458	0,528	0,580	0,540	0,596
Komfortabelt	0,546	0,511	0,533	0,393	0,365
Informasjon ved holdeplass/stasjon	0,473	0,440	0,420	0,396	0,489
Rimelige priser	0,417	0,448	0,517	0,429	0,387
Informasjon ved planlegging	0,462	0,424	0,428	0,342	0,401
Informasjon ved avvik	0,413	0,454	0,432	0,398	0,430
Punktlighet	0,558	0,517	0,483	0,378	0,389
Moderne	0,430	0,459	0,479	0,352	0,394
Trygt om bord	0,458	0,414	0,378	0,248	0,271
Renhold	0,386	0,399	0,402	0,303	0,304
Trygt ved holdeplass/stasjon	0,399	0,404	0,357	0,241	0,254
Avstand til holdeplass/stasjon	0,304	0,255	0,285	0,233	0,356
Personale	0,351	0,333	0,315	0,252	0,269
Ikke redd for ulykker	0,315	0,347	0,316	0,203	0,284
Sitteplass	0,350	0,337	0,344	0,245	0,205

Gitt tiltak kan man se for seg flere effekter. Disse effektene oppsummeres i Tabell 9.

1. De som *har periodebillett* i dag, kjøper periodebillett i alle tiltaksalternativene:
 - a. I TA1A – alle kjøper nasjonal periodebillett, og noen bruker det oftere fordi det er gratis å reise én/flere lange reiser og i andre områder.
 - b. I TA1B – alle kjøper nasjonal periodebillett i de områdene der billettprisen er lavere enn ordinær 30 dagers billett eller ved lavere månedlig utlegg ved kjøp av periodebilletter med lengre varighet (180 dagers-/365 dagersbillett). Også i områder der periodebilletten i dag koster mindre enn 999 kroner vil noen kjøpe denne fordi de skal reise i andre områder.
 - c. I TA1C – alle kjøper nasjonal periodebillett. De reiser relativt likt som i dag, men kan også bruke periodebilletten i andre regioner/soner og legger på noen slike reiser
 - d. I TA2A – alle kjøper periodebilletten til rabattert pris, og reiser relativt likt som i dag
2. De som *ikke har periodebillett* i dag (kjøper enkeltbillett eller reiser ikke kollektivt):

Flere kjøper periodebillett i alle tiltaksalternativene. Generelt vil de være større etterspørselsøkning der kollektivdekningen er god enn der kollektivdekningen er dårligere.

- a. I TA1A – betydelig flere kjøper nasjonal periodebillett, fordi det gir lavere utlegg til billetter eller også anledning til å gjennomføre flere reiser uten ekstra utlegg. Når de først har periodebilletten, vil de også reise flere reiser enn før (denne reisen kan være en nyskapt reise, eller overført fra bil, sykkel eller gange).
- b. I TA1B – noen flere kjøper nasjonal periodebillett, men ikke like mange som i TA1A. Attraktivt når periodebilletten gir lavere utlegg til billetter eller også anledning til å gjennomføre flere reiser uten ekstra utlegg. Når de først har periodebilletten, vil de også reise flere reiser enn det de hadde behov for (denne reisen kan være en nyskapt reise, eller overført fra bil, sykkel eller gange).

- c. I TA1C – en del flere kjøper nasjonal periodebillett, men ikke like mange som i TA1A. Trolig flere enn i TA1B, selv om fjerntog ikke er inkludert. Når de først har periodebilletten, vil de reise noe mer med kollektiv.
- d. I TA2A – noen flere reisende overført fra enkeltbilletter og fra nye reisende. Selv om disse får samme produkt som de som har periodebillett i dag, kan man ikke forvente at de nødvendigvis har like stor bruk av billetten som dagens periodekortbrukere.

Selv om reisene i hovedsak er korte og lokale i dag, forventes spesielt tiltakene som inkluderer fjerntog å gi en ny etterspørsel etter reiser som ellers ikke ville blitt gjennomført.

Tabell 9 Oversikt over samlet forventet endring i kollektivbruken i de ulike tiltaksalternativene

	De som <u>har</u> periodebillett i dag	De som <u>ikke har</u> periodebillett i dag	Samlet effekt for kollektivbruken
TA1A Nasjonal periodebillett 499	Alle kjøper nasjonal periodebillett	Stor overføring fra enkeltbilletter + mange nye reisende	Meget stor effekt på bruk av kollektiv, spesielt der kollektivdekningen er god
	Hyppigere bruk	Ny og hyppigere bruk	
TA1B Nasjonal periodebillett 999	Alle som betaler mer enn 999 i dag vil kjøpe nasjonal periodebillett. Noen av de som betaler under 999 vil kjøpe nasjonal periodebillett selv om utlegget er høyere. Resten kjøper ordinær periodebillett.	Noen flere, men mest overføring fra de som har enkeltbillett på lengre reiser i dag	Moderat effekt på bruk av kollektiv
	De som kjøper produktet forventes å ha hyppigere bruk. De som har ordinær billett bruker som i referanse.	Hyppigere bruk	
TA1C Nasjonal periodebillett 499 – minus fjerntog	Alle kjøper nasjonal periodebillett	En del overføring fra enkeltbilletter + mange nye reisende.	Stor effekt på bruk av kollektiv, spesielt der kollektivdekningen er god
	Hyppigere bruk, men litt mindre enn i TA1A.	Ny og hyppigere bruk, men litt mindre enn i TA1A.	
TA2A Reduserte takster periodebilletter	Alle kjøper ordinær periodebillett	Noen flere, men mest overføring fra de som har enkeltbillett i dag.	Begrenset effekt på bruk av kollektiv
	Bruk som i referanse.	Bruk som i referanse	

8.1.1 Metodisk avgrensning – bruk av transportmodeller

Vurderingene av endret etterspørsel i dette kapittelet bygger på eksisterende empiri, erfaringer fra sammenlignbare tiltak og faglige vurderinger av hvordan endrede priser og billettvilkår påvirker reiseatferd. Det er ikke benyttet den regionale transportmodellen (RTM) eller andre modeller for å beregne etterspørselseffekter i denne utredningen. Dette skyldes den korte tidsrammen for oppdraget, samt at gjennomføring av modellkjøringer er ressurs- og tidkrevende.

RTM er særlig egnet til å analysere endringer i reisemiddelvalg og reiseomfang i daglig- og fritidsreiser innenfor og mellom regioner, og kunne gitt mer presise anslag for slike effekter.

Samlet sett vurderes det derfor som lite sannsynlig at bruk av RTM ville endret hovedretningen i resultatene for etterspørselsendringene som er beskrevet her. En modellbasert tilnærming ville i hovedsak bidratt til å nyansere og presisere anslagene, særlig for kortere og mer regelmessige reiser, uten å endre det overordnede bildet som ligger til grunn for de videre vurderingene.

8.2 Vurdering av måloppnåelse

Det identifiserte samfunns målet for utredningen er:

Gjennom effektive virkemidler skal tiltaket bidra til et sømløst og attraktivt kollektivtilbud som fører til at en større andel reisende velger kollektivtransport framfor bil. Det samlede transportvolumet skal ikke øke, samtidig som sykkel og gange ikke skal reduseres.

Det er definert effektmål for ulike målgrupper som beskriver den ønskede situasjonen. For å beskrive endringene er det valgt indikatorer (Tabell 10) som bidrar til å vise hvordan alternativene påvirker målgruppen. Effektmål og indikatorer er valgt for å kunne differensiere og vurdere alternativene. Vurderingen er kvalitativ og basert på innspillsmøter med interessenter, analyser og faglige vurderinger.

Vurderingen av effektmålene er gjort på en 5-punkts skala, der tiltaksalternativene er vurdert opp mot referansealternativet. Skalaen går fra stor/liten forverring til liten/stor forbedring, sammenliknet med referanse:

Tabell 10 Kriterier for vurdering av måloppnåelse

Stor forverring	Liten forverring	Som i referanse	Liten forbedring	Stor forbedring
				

Målsettingen om effektiv virkemiddelbruk gjøres i den (samfunns)økonomiske vurderingen av de ulike tiltakene i kapittel 8.3.

Alternativene kan også ha virkninger for andre interessenter enn det som måles i effektmålene. Disse virkningene vil beskrives i kapittel 8.4.

8.2.1 Mål om at reisen skal være sømløs (grad av enkelt og lett å bruke/kjøpe billett)

Det er vurdert i hvilken grad tiltakene gjør det enkelt å kjøpe og lett å bruke billett til kollektiv (Tabell 11). I tillegg er det vurdert hvordan avvikssituasjoner blir påvirket av valgte tiltak.

For den reisende er det ønskelig å være trygg på å ha kjøpt en billett som er gyldig på reisestrekningen, og at valgte billett gir «mest verdi for pengene». Dersom avvikssituasjoner oppstår ønsker den reisende å få rask, korrekt og relevant informasjon om alternativer og hvordan avviket påvirker resten av reisen. Tilgang på alternativ transport blir en viktig måleindikator. Det legges til grunn at det ikke innføres krav til validering ved hver ombordstigning.

Tabell 11 Vurdering av måloppnåelse for sømløshet for referanse og tiltaksalternativer

Alternativ	Vurdering
Referanse	Lett å kjøpe - De fleste reisende opplever kjøp av kollektivbilletter som enkelt og sømløst. - Utfordringen ligger oftere i valg av riktig billetttype enn i selve betalingen. - Reisende uten digital tilgang eller med lav digital kompetanse opplever kjøp som mer krevende. Lett å bruke - Reisende opplever i hovedsak trygghet for at kjøpt billett er gyldig. - Soneinndeling, takstforskjeller og ulik praksis for validering kan skape usikkerhet. - Det er variasjoner mellom fylker og transportmidler i hvordan billetter valideres og kontrolleres.

	Avvikshåndtering • Opplevd kvalitet på informasjon ved avvik avhenger av billetttype, om reisen er startet og hvilke varsler den reisende har aktivert. • Ved kjøp av enkeltbillett for konkret togavgang gis det normalt automatiske varsler ved innstillinger og større avvik. • For lokaltransport og periodebilletter gis det ikke automatisk varsling; den reisende må selv følge strekninger/linjer i app. • Alternativ transport ved avvik på tog, T-bane og trikk organiseres i hovedsak med buss, eventuelt taxi, men informasjon og kapasitet kan være utfordrende, særlig i rush. Ved avvik på buss er det fylkenes reisegaranti som gjelder, som dekker taxi ved mer enn 20 minutters forsinkelse.
Tiltaksalternativ 1A (TA1A): Nasjonal periodebillett til 499	Lett å kjøpe • Én nasjonal periodebillett reduserer behovet for å velge mellom enkeltbillett og periodebillett, samt ulike soner og takstsystemer. Spesielt for tog vil denne billetten være billigere enn mange enkeltbilletter, og vil erstatte disse enkeltbillettene. • Mindre behov for lokalkunnskap om priser og gyldighet. • Kjøpsbeslutningen forenkles betydelig for mange reisende. Lett å bruke • Billetten er gyldig på tvers av fylkesgrenser, soner og transportmidler innenfor ordningens rammer. • Mindre usikkerhet om billetten gjelder i overgangssituasjoner. • Risiko for fjerntogreisende for økt uklarhet om transportmiddelet er inkludert i ordningen og om det eventuelt krever noen tilleggskjøp. Avvikshåndtering • Når flere reisende har større fleksibilitet knyttet til billetten sin, kan informasjon om avvikssituasjoner bli mindre tilgjengelig. Dette gjelder spesielt der man tidligere kjøpte enkeltbillett til avgang med tog. Da var det mulig å varsle den reisende ved avvik. Med periodebillett på flere reiser, må den reisende selv sørge for å følge med på avvik. • Flere reisende kan skape press på alternative transportmidler når man enten må vente en avgang, eller har krav på alternativ transport.
Tiltaksalternativ 1B (TA1B): Nasjonal periodebillett til 999	Lett å kjøpe • Som i TA1A vil en nasjonal periodebillett erstatte behovet for å velge mellom enkeltbillett og periodebillett, samt ulike soner og takstsystemer og det er mindre behov for lokalkunnskap om priser og gyldighet.

	• Prispunktet medfører at kjøpet i hovedsak er aktuelt for reisende med relativt høyt og forutsigbart reiseomfang og billetten oppfattes som et bevisst valg framfor et «lavterskelprodukt». Lett å bruke • Som i TA1A er billetten gyldig på tvers av fylkesgrenser og transportmidler innenfor ordningens rammer og mindre usikkerhet ved overganger. • Brukergruppen forventes i stor grad å være erfarne kollektiv-reisende som er kjent med begrensninger knyttet til kapasitet, komfort og eventuelle unntak (f.eks. seterreservasjon). Avvikshåndtering • Reiseomfanget og brukerprofilen tilsier begrenset økning i antall reisende som samtidig omdirigeres ved avvik og at avvikshåndteringen i stor grad ligner dagens situasjon for periodebillettbrukere. • Presset forventes ikke å bli like stort som i TA1A, men mer i områder, spesielt på Østlandet der det forventes flere reisende samtidig som belegget er høyt.
Tiltaksalternativ 1C (TA1C): Nasjonal periodebillett til 499 ekskludert fjerntog	Lett å kjøpe • Som i TA1A vil en nasjonal periodebillett redusere behovet for å velge mellom enkeltbillett og periodebillett, samt ulike soner og takstsystemer og det er mindre behov for lokalkunnskap om priser og gyldighet. Kjøpsbeslutningen forenkles. Lett å bruke • Som i TA1A er billetten gyldig på tvers av fylkesgrenser og transportmidler innenfor ordningens rammer og mindre usikkerhet ved overganger. • Når fjerntog ikke inkluderes, vil bestilling av slike reiser gjøres som i dag og man unngår situasjoner der reisende blir avvist fordi de ikke har reservert plass på toget. Avvikshåndtering • Når flere reisende har større fleksibilitet knyttet til billetten sin, kan informasjon om avvikssituasjoner bli mindre tilgjengelig. • Flere reisende kan skape press på alternative transportmidler når man enten må vente en avgang, eller har krav på alternativ transport.
Tiltaksalternativ 2A (TA2A): Økt statlig subsidiering av periodebillett for kollektiv	Lett å kjøpe • Ingen forskjell fra referanse. Lett å bruke • Ingen forskjell fra referanse. Avvikshåndtering • Noen flere nye reisende, men de fleste er periodekortbrukere i dag og har lik opplevelse av avvikshåndteringen.

	Risiko for flere reisende der presset allerede er størst som igjen påvirker tilgang til alternativtransport.
--	--

Oppsummert er det størst forbedring i sømløshet målt som enkelhet i kjøp og bruk med nasjonale periodebilletter (499 og 999). Lav pris, 499, gir høy brukervennlighet, men betydelig svekkelse i avvikshåndtering når fjerntog er inkludert. Periodebilletten til 999 kroner gir best balanse mellom enkelhet og robust drift. Prosentvis reduksjon av periodebillett gir begrenset effekt på sømløshet, og har lav risiko.

Sammenstilling av effektmål 1 (Tabell 12):

Tabell 12 Grad av måloppnåelse for effektmål 1 (sømløshet)

Målgruppe	Tiltak 1A	Tiltak 1B	Tiltak 1C	Tiltak 2A
Reisende	 Liten forbedring	 Stor forbedring	 Stor forbedring	 Som referanse

8.2.2 Mål om komfortabel og attraktiv reise – opplevd trengsel

Dette effektmålet vurderer i hvilken grad tiltakene bidrar til at reisen med kollektiv er attraktiv og komfortabel, med hovedvekt på opplevd trengsel og plassforhold i kollektivtransporten.

Målsettingen er forankret i samfunnsmålet og de transportpolitiske målene om et effektivt og brukervennlig transportsystem. Håndterbar trengsel er en viktig forutsetning for komfort og forutsigbarhet i reisen.

Attraktivitet påvirkes av flere forhold, blant annet pris og tilbudskvalitet. Effekter knyttet til billettpriser blir behandlet i den samfunnsøkonomiske vurderingen i kapittel 8.3.1. I denne utredningen er det lagt til grunn et uendret kollektivtilbud i tiltaksalternativene sammenlignet med referanse, og attraktiviteten av selve tilbudet blir derfor ikke vurdert.

I denne vurderingen avgrenses derfor analysen til virkninger på opplevd trengsel som følge av endret etterspørsel (Tabell 13).

Tabell 13 Vurdering av måloppnåelse for opplevd trengsel for referanse og tiltaksalternativer

Alternativ	Vurdering
Referanse	- Det finnes samlet sett ledig kapasitet i kollektivsystemet, men det er betydelig kapasitetsmangel på enkelte togstrekninger og avganger, spesielt i rushperioder, i helger og i høysesong. - I enkelte områder og på enkelte avganger opplever de reisende det som ubehagelig og trangt å reise kollektivt.
Tiltaksalternativ 1A (TA1A): Nasjonal periodebillett til 499	- Det blir flere reisende på de samme avgangene. - Økt sannsynlighet for ståplass, ubehag og lavere opplevd komfort. - Større risiko for avvisning fra transportmidler og økende negative forventninger og holdninger til kollektivtransport. - Redusert plass til bagasjehåndtering. - Gitt erfaring fra gratis ferjer, er det risiko for svært stor trengsel og avvisninger/ventetider i enkelte områder i sesonger, eksempelvis hurtigbåter i turistområder.

	For reiser med plassreservasjoner kan reisende også risikere å ikke få bestille reise til ønsket avgangstid dersom det ikke er kapasitet.
Tiltaksalternativ 1B (TA1B): Nasjonal periodebillett til 999	- Det blir en mer moderat økning i etterspørsel. - Den økte bruken er mer konsentrert om byområder, og der det allerede er høyt belegg.
Tiltaksalternativ 1C (TA1C): Nasjonal periodebillett til 499 ekskludert fjerntog	- Ettersom fjerntog er et produkt med kun 4 % av togpassasjerandelen, og langdistanse busser og båtruter fremdeles er inkludert, tillegges nedtrekket i etterspørselen marginal vekt. - Det er som i TA1A økt trengsel på lokal- og regiontog og på lokal kollektiv i byområder. - Sammenliknet med TA1A er det noe mindre effekt på helger og høysesong, ettersom fjerntog er ekskludert. - Reisende vil oftere oppleve fulle avganger sammenliknet med referansesituasjonen. - Som i TA1A er det risiko for svært stor trengsel og avvisninger på hurtigbåter i turistområder.
Tiltaksalternativ 2A (TA2A): Økt statlig subsidiering av periodebillett for kollektiv	- Det forventes en marginal økning i antall reisende, men endringene vil i størst grad komme der det allerede er trengsel. - I praksis er det liten forskjell fra referansen i store deler av landet, men økt trengsel der kollektivdekningen og bruken allerede er størst.

Innføring av nasjonal periodebillett til en lav pris, med eller uten fjerntog, innebærer en økning i etterspørselen også på allerede populære avganger, noe som forsterker utfordringer knyttet til trengsel i rushtid, helger og høysesong. Periodebilletten kan også skape mer kortvarige press på transportkapasiteten i turistområder og/eller i områder med sesongbasert trafikk (sommersesong/helger).

Dersom prisen settes til 999 kroner gir det en mer moderat etterspørselsøkning som i større grad konsentreres om byområder og avganger med allerede høyt belegg. Opplevd trengsel øker noe, men i et mer begrenset og håndterbart omfang sammenliknet med 499-alternativene.

Ved prosentvis reduksjon av periodebilletter forventes kun marginale endringer i etterspørsel. Effekten på opplevd trengsel er liten i store deler av landet, men kan gi noe økt trengsel der kollektivbruken allerede er høy.

Sammenstilling av effektmål 2 (Tabell 14):

Tabell 14 Grad av måloppnåelse for effektmål 2 (opplevd trengsel)

Målgruppe	Tiltak 1A	Tiltak 1B	Tiltak 1C	Tiltak 2A
Reisende	 Stor forverring	 Liten forverring	 Stor forverring	 Liten forverring

8.2.3 Mål om inntekt som dekker driftskostnadene

Denne måloppnåelsen er vurdert med indikatoren «grad av forutsigbarhet for billettinntekter/ overføringer som dekker kostnadsbehovet». Dette innebærer at det ikke bare vurderes reduserte inntekter på kort sikt, men også hvordan inntektsfordelingene og overføringene skal skje over tid (Tabell 15).

Tabell 15 Vurdering av måloppnåelse for kostnadsdekning (inntektene dekker driftskostnadene) for referanse og tiltaksalternativer

Alternativ	Vurdering
Referanse	Økonomiske rammer - Kostnadsvekst og forventninger om økte driftsutgifter uten tilsvarende økning i kollektivtilbudet preger allerede referanse-situasjonen. - Krav om overgang til nullutslippsløsninger innebærer betydelige prisøkninger i nye anbudskontrakter. - Utfordringer knyttet til tilgang på tilstrekkelig materiell og kvalifisert personell, særlig innen buss, trikk og bane. - Reduserte billettinntekter i faste priser, til tross for økt reise-omfang. - Samlet sett innebærer dette økt og vedvarende finansierings-behov for fylkeskommunene, og flere fylkeskommuner varsler risiko for kutt i tilbudet. - Statens trafikkavtaler med togoperatørene er nettoavtaler, det innebærer at togoperatørene sitter med inntektsrisikoen. I sitt opprinnelige tilbud til staten baserte de seg på forutsetningene som lå til grunn i konkurransegrunnlagene (TEN-takster, sosiale rabatter, etc.). Styring og ansvar - Fylkeskommunene er takstmyndighet og bærer inntektsrisikoen for lokal og regional kollektivtransport. - Togoperatørene har inntektsrisiko, men kompenseres for vedtatte takstendringer og tiltak som påvirker inntektsgrunnlaget. - Jernbanedirektoratet styrer maksimal pris togoperatørene kan ta for en reisebillett (tilleggsprodukter/oppgraderte produkter står togoperatørene fritt til å prise (for eksempel Pluss-produkter). - Dagens inntektsfordeling bygger på bilaterale avtaler, avgrensede billettprodukter og ulike billett- og valideringsløsninger. - Der hvor toget inngår som en del av kollektivtilbudet er det takstsamarbeidsavtaler med takst- og inntektsfordelings-mekanismer mellom stat, fylkeskommuner og togoperatører. - Systemet er preget av lav kompleksitet og relativt høy forutsigbarhet, til tross for at inntektsnivået er utilstrekkelig. Innovasjon - Fylkeskommuner og togselskap utvikler billetteringsløsninger med mål om å gjøre kjøp og betaling enklere for de reisende, og som får økonomiske insentiver til å velge kollektivtransport.

	• Det pågår utprøving og videreutvikling av nye mobilitetsløsninger som ses som supplement til dagens kollektivtilbud og som på sikt ønskes integrert i et mer helhetlig mobilitetssystem.
Tiltaksalternativ 1A (TA1A): Nasjonal periodebillett til 499	Økonomiske rammer • Tiltaket vil innebære betydelig reduksjon i inntekter som følge av svært høy konvertering fra enkeltbilletter til periodebilletter og lav inntekt per reisende. • Fylkeskommunene vil miste en stor andel av egne, bruker-finansierte billettinntekter. • Togoperatørene skal kompenseres for inntektsbortfallet. • For å opprettholde dagens tilbud, må fylkeskommuner kompenseres fullt ut av staten. • En lavt priset periodebillett kan over tid påvirke betalingsviljen i markedet for øvrige billettprodukter. Redusert etterspørsel etter enkeltbilletter kan gi incentiver både til nedjustering av pris for å opprettholde volum og oppjustering av pris for å sikre tilstrekkelig inntekt per reise. • Økt etterspørsel vil gi økte driftskostnader, uten tilsvarende økning i billettinntektene. Styring og ansvar • Tiltaket innebærer et strukturelt skifte i finansieringsmodellen: fra lokale takstmyndigheter til statlig finansiert inntekts-kompensasjon. • Ulik modenhet i billetterings- og valideringsløsninger skaper utfordringer for korrekt inntektsfordeling og effektiv avregning mellom aktørene. • Det eksisterer i dag ikke et nasjonalt system som ivaretar inntektsfordeling mellom stat, fylkeskommuner og togoperatører ved nasjonal gyldighet. • Manglende krav til validering ved ombordstigning vanskeliggjør løpende inntektsfordelingsberegninger og analyser over tid.³⁴ • Fylkeskommunenenes handlingsrom blir kraftig redusert, både for takster, men også for selve utviklingen av kollektivtilbudet. • En økt avhengighet av statlige overføringer gir lav forutsigbarhet over tid. Innovasjon • Sterkt reduserte billettinntekter svekker incentivene til å utvikle nye prismodeller og innovative billettprodukter lokalt.

³⁴ Dersom man forutsetter at de reisende skal validere av- og påstigning, blir betraktningene knyttet til sømløshet utfordret. Det forventes at man over tid vil kunne utvikle forenklete billetteringsløsninger, som både kan innebære sømløshet for de reisende, samtidig som man sikrer en god inntektsfordeling mellom aktørene, men dette er ikke på plass i dag.

	• Økt administrativ kompleksitet gjør integrering av nye mobilitetsløsninger mer krevende og potensielt mer kostbar. • Risiko for at innovasjon flyttes fra lokale og regionale aktører til sentrale, statlige løsninger med lengre utviklingsløp.
Tiltaksalternativ 1B (TA1B): Nasjonal periodebillett til 999	Økonomiske rammer • Høyere pris vil gi lavere konvertering fra ordinær periodebillett, men kan gi betydelig inntektsbortfall i områder der store andeler reisende kjøper dyrere periodebilletter, eller dersom det kan være attraktivt å kjøpe nasjonal periodebillett i avgrensede perioder, spesielt for reiser på tvers av fylkesgrenser. • Inntektstapet blir fremdeles betydelig, men ikke like stort som i 499-alternativene. • Togoperatørene vil fortsatt ha rett på kompensasjon for inntektsbortfall. • Det vil fortsatt være behov for statlig kompensasjon til fylkeskommunene for å dekke deler av inntektstapet, men på et lavere nivå enn i 499-alternativene. • Samlet sett gir tiltaket redusert inntektsnivå og økt usikkerhet sammenliknet med referansen, men uten et fullstendig strukturelt inntektsbortfall. Styring og ansvar • Med en nasjonal periodebillett til 999 kroner er det grunn til å forvente at en større andel av brukerne benytter billetten på tvers av fylkesgrenser og i flere kollektivsystemer enn i referanse-situasjonen. • Dette innebærer økt behov for presis inntektsfordeling mellom fylkeskommuner og avregning mellom fylkeskommuner og togoperatører. • Enkelte fylkeskommuner kan oppleve at mange bosatte kjøper den nasjonale periodebilletten mens en betydelig del av bruken skjer i andre fylker eller på tog. • Andre fylker kan få økt bruk av sitt kollektivtilbud uten tilsvarende direkte billettinntekter fra salget av det nasjonale produktet. • Dette kan føre til skjev geografisk fordeling av inntekter og kostnader og økt behov for utjevning og statlig involvering. • Manglende krav til full validering ved om bord- og avstigning innebærer at faktisk bruk må estimeres gjennom modellbaserte fordelingsnøkler noe som reduserer presisjonen og forutsigbarheten i inntektsfordelingen, spesielt siden bruken av kollektivtilbudet ikke er en konstant over tid og rom. • Sammenliknet med TA1A er volumene lavere, samtidig som behovet for nasjonale fordelingsmekanismer er større enn i referanse. • Fylkeskommunen rolle som takstmyndighet videreføres formelt, men vil i prinsippet bare gjelde for øvrige billettprodukter og

	sammenhengen mellom lokale takstvedtak og lokale inntekter svekkes. • Forutsigbarheten i inntektsstrømmene er redusert sammenliknet med referansen, men mindre dramatisk enn ved nasjonale periodebilletter med lave priser. Innovasjon • Tiltaket gir større rom enn 499-alternativene for å videreføre lokale innovasjonsprosesser og utvikle tilpasninger i eksisterende billettprodukter. • Økt kompleksitet i inntektsfordeling på tvers av fylker kan binde opp ressurser og gjøre utviklingsarbeid mer krevende. • Behovet for samordning mellom aktører kan redusere innovasjonstakten lokalt, men kan bidra til mer nasjonalt koordinerte løsninger.
Tiltaksalternativ 1C (TA1C): Nasjonal periodebillett til 499 ekskludert fjerntog	Økonomiske rammer • De fleste eksisterende periodebillettbrukere forventes å konvertere, tilsvarende TA1A. • Inntektstapet for fylkeskommunene er i hovedsak på nivå med TA1A. • At fjerntog ikke inngår reduserer inntektstapet noe i enkelte områder, men har begrenset betydning samlet sett. • Full statlig kompensasjon er nødvendig for å opprettholde tilbudet. Styring og ansvar • De samme strukturelle utfordringene som i TA1A gjelder for inntektsfordeling avregning og kontroll. • Det er noe redusert kompleksitet sammenliknet med TA1A, men hovedutfordringene består. • Fylkeskommunenes rolle som takstmyndighet svekkes betydelig. Innovasjon • Innovasjon påvirkes i stor grad som i TA1A med mindre rom for lokale tilpasninger og økt sentralisering av løsninger. • At fjerntog ikke inngår, gir begrenset positiv effekt for innovasjon i lokal kollektivtransporten.
Tiltaksalternativ 2A (TA2A): Økt statlig subsidiering av periodebillett for kollektiv	Økonomiske rammer • Ordningen innebærer moderat inntektsreduksjon, fullfinansiert av staten i perioden den gjelder. • Kostnadsdekningen er kortsiktig sikret, men avhenger av politiske prioriteringer i fremtidige statsbudsjetter. • Dersom ordningen opphører, vil fylkeskommunene med stor sannsynlighet øke takstene, og dette kan medføre et etter-spørselsfall.

	• Avhengig av ordningens varighet, kan betalingsviljen for kollektivtransport være redusert, og med en prisøkning er det risiko for at færre vil reise kollektivt sammenliknet med referanse. Styring og ansvar • Tiltaket bygger på eksisterende takstsystemer, kontrakter og billettløsninger. • Har samme administrative kompleksitet som i referanse. • Forutsigbarheten dersom tiltaket ikke er en varig endring. Innovasjon • Innovasjon påvirkes i liten grad og innovasjonstakten videreføres. • Kan være noe risiko for manglende investeringer i nye løsninger dersom den nye løsningen er avhengig av inntektsforutsigbarhet.
--	---

Oppsummert viser vurderingen at referansesituasjonen allerede er preget av betydelig press på kollektivsektorens økonomi, med økende driftskostnader og fallende billettinntekter i faste priser. Dagens finansieringsmodell er kjennetegnet av etablerte ansvarsforhold, kjente fordelingsmekanismer og relativt høy forutsigbarhet, til tross for at inntektsnivået er utilstrekkelig.

Alle tiltakene innebærer en forverring av forutsigbarheten i inntektsgrunnlaget sammenliknet med referansen, men i ulik grad og med ulike mekanismer. Nasjonale periodebilletter med lav pris (499 kroner), både med og uten fjerntog, innebærer et strukturelt skifte i finansieringen av kollektivtransporten. Disse alternativene gir omfattende konvertering fra eksisterende billettprodukter, stort inntektstap for fylkeskommunene og høy avhengighet av varige statlige kompensasjonsordninger. Kompleksiteten i inntektsfordeling og administrasjon øker betydelig, og det oppstår lav forutsigbarhet over tid.

Periodebilletten til 999 kroner reduserer noe av inntektsbortfallet gjennom lavere konvertering og mer målrettet bruk, men introduserer også nye utfordringer knyttet til kryssbruk på tvers av fylker. Dette innebærer fortsatt betydelige krav til nasjonale fordelingsmekanismer og gir redusert forutsigbarhet for den enkelte fylkeskommune, om enn mindre dramatisk enn ved 499-alternativene.

Reduserte takster på eksisterende periodebilletter innebærer færre strukturelle endringer og lav administrativ kompleksitet, men ordningens mulige midlertidighet svekker forutsigbarheten i inntektsgrunnlaget. Dersom ordningen først innføres og deretter ikke videreføres, er det risiko for redusert betalingsvilje, etterspørselsfall og dermed ytterligere press på inntektene.

En gjennomgående risiko på tvers av alle tiltaksalternativer er knyttet til tiltakenes varighet og manglende avklarte løsninger for langsiktig inntektsfordeling og finansiering.

Sammenstilling av effektmål 3 (Tabell 16):

Tabell 16 Måloppnåelse for effektmål 3 (inntektene dekker driftskostnadene)

Målgruppe	Tiltak 1A	Tiltak 1B	Tiltak 1C	Tiltak 2A
Fylkeskommuner og togoperatører	 Stor forverring	 Stor forverring	 Stor forverring	 Stor forverring

8.2.4 Mål om at samlet transportvolumet holdes nede

Målsettingen om transportvolum og målsettingen om transportmiddelfordeling vurderes uavhengig av hverandre. For transportvolum vurderes samlet reiseaktivitet, mens for transportmiddelfordeling vurderes hvordan dette volumet fordeles mellom transportformer.

Dette effektmålet vurderer altså i hvilken grad tiltakene bidrar til å begrense veksten i det samlede transportvolumet (Tabell 17). Målsettingen er forankret i samfunnsmålet og transportpolitiske mål om effektiv areal- og transportbruk, redusert belastning på transportsystemet og begrensning av uønsket trafikkvekst.

Tabell 17 Vurdering av om samlet transportvolum holdes nede for referanse og tiltaksalternativer

Alternativ	Vurdering
Referanse	- Kollektivbruken har økt etter 2019, særlig i byområder. - Bilbruken har samtidig økt, også i byveksttaleområdene. - Samlet transportvolum øker. - Nullvekstmålet utfordres, selv der kollektivtilbudet er blitt styrket.
Tiltaksalternativ 1A (TA1A): Nasjonal periodebillett til 499	- Tiltaket med lav pris og høy fleksibilitet forventes å gi økt samlet reiseaktivitet. Dette skyldes både høyere reisefrekvens blant eksisterende kollektivreisende og at flere velger å ta reiser som i dag ikke gjennomføres. - Eksisterende kollektivreisende forventes å øke reisefrekvensen, særlig blant brukere av nasjonal periodebillett. Når periodebilletten først er kjøpt, reduseres terskelen for å legge til en ekstra reise eller flere. Også reisende som i dag benytter enkeltbilletter, og som forventes å gå over til periodebillett, antas å øke samlet reiseomfang. - Det forventes videre økt reisefrekvens blant personer som i dag ikke benytter kollektivtransport, der tilbudet vurderes som tilstrekkelig godt. For grupper som opplever kollektivdekningen som dårlig eller har svake insentiver til å redusere bilbruk, ventes det derimot begrenset atferdsendring. - Tiltaket antas særlig å føre til flere fritidsreiser samt korte og spontane reiser som i dag i mindre grad gjennomføres. En del av den økte kollektivbruken vil erstatte andre transportformer, mens en betydelig andel vurderes å være nyskapt transport. - Samlet sett vurderes tiltak 1A å gi økt totalt transportvolum sammenliknet med referansealternativet.
Tiltaksalternativ 1B (TA1B): Nasjonal periodebillett til 999	- Tiltak 1B innebærer innføring av en nasjonal periodebillett med bred gyldighet, men til et vesentlig høyere prisnivå enn i tiltak 1A. - Sammenliknet med dagens situasjon vil tiltaket redusere kostnaden for enkelte langpendlere og hyppige kollektivreisende, særlig for reiser på tvers av fylker og transportmiddelgrenser. - Prisnivået vil innebære en relativt høy inngangsterskel for mange reisende. - For eksisterende kollektivreisende som velger å kjøpe den nasjonale periodebilletten, forventes det i begrenset grad endret reisefrekvens utover dagens nivå. Dette skyldes at tiltaket primært vil benyttes av reisende som allerede har høy reisefrekvens og relativt høye samlede reisekostnader i referansealternativet.

	• Tiltaket vurderes derimot i mindre grad å være attraktivt for reisende som i dag har rimeligere lokale periodebilletter, eller for reisende som i referansealternativet kjøper enkeltbilletter etter behov, for eksempel til sporadiske lengre reiser. Dermed rekrutteres det få nye brukere til kollektivtransporten gjennom tiltaket, og rommet for økt samlet reisefrekvens vurderes som begrenset. • For personer som i liten grad benytter kollektivtransport i dag, ventes tiltaket å ha begrenset betydning for samlet reiseaktivitet. Prisnivået og kravet om fortsatt setereservasjon på fjerntog tilsier at tiltaket i liten grad vil utløse nye fritidsreiser eller flere korte og spontane reiser blant disse gruppene. • Samlet antas tiltaket i hovedsak å føre til en forenkling og samordning av eksisterende reiseatferd for enkelte reisende, snarere enn en tydelig økning i samlet reiseaktivitet. Eventuell økning i kollektivbruk vurderes i hovedsak å erstatte andre transportformer, med begrenset innslag av nyskapt transport. • Oppsummert vurderes det slik at transportvolumet i tiltak 1B ligger nært transportvolumet i referanse.
Tiltaksalternativ 1C (TA1C): Nasjonal periodebillett til 499 ekskludert fjerntog	• Tiltak 1C innebærer en lavt priset nasjonal periodebillett, men med avgrenset gyldighet som utelukker fjerntog. Prisnivået tilsier at terskelen for bruk av kollektivtransport reduseres betydelig for mange reisende innenfor fylkeskommunal kollektivtransport og region- og lokaltog. • For eksisterende kollektivreisende innenfor de transportformene som omfattes av tiltaket, forventes det samlet sett økt reisefrekvens, men effekten varierer mellom ulike brukergrupper: ○ Blant reisende som allerede benytter periodebillett i dag, og som får tilgang til en rimeligere og mer omfattende billett gjennom tiltaket, forventes det kun en marginal økning i reisefrekvensen. For disse gruppene er det antatt at den primære effekten ligger i at periodebilletten kan benyttes på mellomlange reiser og på kollektivreiser utenfor dagens sone- eller områdeavgrensning, snarere enn at det utløses et stort antall nye reiser. Tiltaket gir dermed noe økt fleksibilitet og noe flere reiser, men i begrenset omfang. ○ For reisende som i dag i hovedsak benytter enkeltbilletter, og som ikke har periodebillett i referansealternativet, vurderes effekten å være sterkere. Når prisnivået på periodebilletten blir tilstrekkelig lavt, antas det at flere av disse vil velge å kjøpe periodebillett. Etter at billetten er kjøpt, reduseres terskelen for å gjennomføre flere reiser, og det forventes økt reisefrekvens, særlig i form av korte, spontane reiser og fritidsreiser som i dag enten ikke gjennomføres eller gjennomføres sjeldnere. • Tiltaket forventes også å påvirke personer som i dag reiser lite eller sporadisk med kollektivtransport, der tilbudet er tilgjengelig

	og dekningen vurderes som god. For disse gruppene kan det lave prisnivået bidra til at reiser som tidligere ikke ble gjennomført, nå faktisk blir realisert. • Avgrensningen mot fjerntog vil begrense effekten for lengre reiser og for reisende med behov for langdistanseforflytning. • At fjerntog ikke inkluderes trekker i retning av en noe svakere volumimpuls enn i tiltak 1A, men den lave prisen og brede gyldigheten innenfor lokal og regional transport ventes å gi en økning i samlet reiseaktivitet. • En del av økningen i kollektivbruk vil erstatte andre transportformer, men en vesentlig del vurderes å være nyskapt transport, særlig knyttet til korte, spontane og fritidsrelaterte reiser. • Samlet transportvolum øker betydelig sammenliknet med referansesituasjonen, men ikke like mye som i TA1A.
Tiltaksalternativ 2A (TA2A): Økt statlig subsidiering av periodebillett for kollektiv	• Tiltak 2A innebærer en videreføring og omlegging av statlig tilskudd til fylkeskommunale periodebilletter, med mål om en lik prosentvis prisreduksjon på slike billetter i alle fylker. Tiltaket gir lavere priser for eksisterende periodebilletter, men innebærer ingen nasjonal harmonisering og ingen endringer i gyldighetsområder eller billettprodukter utover dette. • For eksisterende kollektivreisende som allerede benytter periodebillett, forventes tiltaket i liten grad å føre til økt reisefrekvens. Prisreduksjonen vil riktignok gi lavere reisekostnader, men tiltaket vurderes ikke å være tilstrekkelig til å endre reiseomfanget vesentlig, ettersom mange allerede har tilpasset reiseatferden til dagens billettprodukt. • For personer som i dag ikke benytter kollektivtransport, eller som benytter enkeltbilletter, vurderes tiltaket å ha begrenset effekt på samlet reisefrekvens. Tiltaket reduserer ikke terskelen for å starte med kollektivtransport i samme grad som et nasjonalt, fleksibelt periodeprodukt. • Eventuelle endringer i transportbruk som følge av tiltaket antas i hovedsak å innebære en overgang mellom billettyper eller transportmidler, snarere enn økt samlet reiseaktivitet. Tiltaket vurderes derfor å gi lite nyskapt transportvolum • Oppsummert anses samlet transportvolum å være som i referanse.

Samlet viser vurderingene at tiltak med svært lav pris og høy fleksibilitet på periodebilletter (TA1A og TA1C) gir en betydelig økning i transportvolumet, i hovedsak som følge av økt reisefrekvens og nyskapt transport, særlig knyttet til korte og fritidsrelaterte reiser.

Tiltak 1B, med høyere prisnivå, retter seg primært mot reisende med allerede høyt kollektivforbruk og gir derfor begrenset rekruttering av nye brukere og liten økning i samlet reiseaktivitet. Tiltak 2A, som innebærer moderate prisreduksjoner innenfor eksisterende fylkeskommunale periodebilletter, vurderes i hovedsak å påvirke kostnadsnivå og fordeling mellom billettyper, uten å gi vesentlig endring i samlet transportvolum.

Samlet sett innebærer dermed kun de lavest prisede nasjonale periodebillettene en klar forverring av måloppnåelsen om å holde det totale transportvolumet nede.

Sammenstilling av effektmål 4 (Tabell 18):

Tabell 18 Grad av måloppnåelse for effektmål 4 (samlet transportvolum holdes nede)

Målgruppe	Tiltak 1A	Tiltak 1B	Tiltak 1C	Tiltak 2A
Samfunnet	 Stor forverring	 Som referanse	 Stor forverring	 Som referanse

8.2.5 Mål om overgang fra bil til kollektivtransport

For transportmiddelfordeling vurderes hvordan det samlede transportvolumet fordeles mellom transportformer, og i hvilken grad tiltakene bidrar til at reiser flyttes fra bil til kollektivtransport. I denne sammenhengen er generaliserte reisekostnader et sentralt begrep, som viser de samlede kostnadene og tidsbruken ved en reise, inkludert både direkte kostnader (som billettpris) og tidskostnader (som reisetid, ventetid og byttetid).

Dette effektmålet vurderer dermed i hvilken grad tiltakene styrker kollektivtransportens konkurranseevne relativt til bil, gjennom endringer i generaliserte reisekostnader, som følge av pris og tilgjengelighet. Målsettingen er forankret i transportpolitiske mål om økt andel miljøvennlige transportformer, redusert bilavhengighet og bedre utnyttelse av eksisterende kollektivtilbud.

Forskning fra Transportøkonomisk institutt (TØI) viser at forbedringer i kollektivtilbudet – særlig økt frekvens, bedre framkommelighet og kortere reisetid – gir økt etterspørsel og kan bidra til at reiser overføres fra bil til kollektivtransport³⁵.

Effektene er imidlertid ikke nødvendigvis de samme når tiltaket kun er reduserte billettpriser³⁶. TØI viser at etterspørselen øker når prisene settes ned, men at forbedringer i tilbudet ofte har større betydning for etterspørselen enn prisendringer³⁷.

Dette innebærer at prisreduksjoner alene i større grad kan gi flere kollektivreiser uten tilsvarende reduksjon i biltrafikken, mens forbedringer i selve tilbudet i større grad påvirker transportmiddelvalg og dermed kan bidra til overgang fra bil til kollektivtransport³⁸. Dette samsvarer med funn fra byutredningene, som viser at måloppnåelse forutsetter en kombinasjon av virkemidler som påvirker konkurranseforholdet mellom transportmidlene³⁹.

I det følgende vurderes konkrete effekter for transportmiddelfordelingen gitt endringene i priser og i betingelser (Tabell 19).

Tabell 19 Vurdering av måloppnåelse for overgang fra bil til kollektivtransport for referanse og tiltaksalternativer

Alternativ	Vurdering
------------	-----------

³⁵ [Kollektivtransport og byutvikling](#)

³⁶ [Transit Elasticities](#)

³⁷ [Billigere kollektivbilletter og nye takstsystemer](#)

³⁸ [Kollektivtransport. Samfunnsgevinster av økt, målrettet satsing på](#)

³⁹ [Samlerapport for byutredningene](#)

Referanse	• Basert på RVU-data har bilandelen økt i byvekstavtaleområdene. • Selv om kollektivbruken har økt, er denne økningen i stor grad kommet i tillegg til, og ikke på bekostning av bilandeler. • I referansealternativet oppleves det for mange reisende at bilen fortsatt er mer fleksibel og tidsbesparende, særlig utenfor de største byområdene og for reiser med komplekse reisekjeder. • Stadig flere erstatter fossilbilen med en elbil. I følge RVU økte andelen som eier eller disponerer en elbil fra 39 til 44 prosent på ett år. Andelen som kun har fossilbil, har falt⁴⁰. • TØI dokumenterer at elbiler utgjør flertallet av nybilsalget⁴¹. • Samlet sett har 84 prosent har tilgang til bil⁴².
Tiltaksalternativ 1A (TA1A): Nasjonal periodebillett til 499	• Tiltak 1A innebærer en betydelig reduksjon i kostnadene ved bruk av kollektivtransport, kombinert med svært høy fleksibilitet gjennom nasjonal gyldighet på all offentlig kjøpt kollektivtransport, inkludert fjerntog. Tiltaket gir et klart konkurransefortrinn for kollektivtransport sammenliknet med bil, særlig for reisende med hyppige og varierte reiser. • For reisende som i dag benytter bil på deler av sine reiser, forventes tiltaket å gjøre kollektivtransport vesentlig mer attraktivt. Den lave prisen og brede gyldigheten reduserer både økonomisk terskel og planleggingsbehov ved bruk av kollektivtransport, og gjør det enklere å velge kollektiv også for reiser som i dag gjennomføres med bil. • Tiltaket antas særlig å gi overgang fra bil til kollektiv for fritidsreiser og hverdagsreiser der tidsforskjellene mellom bil og kollektiv er moderate. For reisende med dårlig kollektivdekning eller høyt behov for bilens fleksibilitet forventes det imidlertid mer begrenset effekt. • Innføringen av Deutschlandticket i Tyskland bidro til økt bruk av kollektivtransport og en viss overgang fra bil⁴³. Studier viser at ikke all etterspørselsvekst kan tilskrives redusert bilbruk, men også nye og omfordelte reiser⁴⁴. Effektene må dessuten vurderes i lys av at Tyskland hadde en mer kompleks og fragmentert billettstruktur enn Norge før innføringen, slik at forenklingseffekten trolig var større. • Erfaringer fra gratis kollektiv i Stavanger viste at effekten på bilbruk var begrenset, men usikker.

⁴⁰ [Reisevaner 2025 | Statens vegvesen](#)

⁴¹ [Effekter av endringer i elbilfordeler](#)

⁴² [Nasjonal reisevaneundersøkelse - Nøkkelfrapport 2025 - Opinion for Statens vegvesen](#)

⁴³ www.pik-potsdam.de/en/institute/departments/climate-economics-and-policy/

⁴⁴ www.tum.de/en/deutschlandticket-hardly-reduces-use-of-cars

	• Totalt sett vurderes tiltak 1A å gi en moderat overgang fra bil til kollektivtransport, og dermed en middels forbedring sammenliknet med referanse.
Tiltaksalternativ 1B (TA1B): Nasjonal periodebillett til 999	• Tiltak 1B innebærer også en nasjonal periodebillett med bred gyldighet, men med et vesentlig høyere prisnivå enn i tiltak 1A. Tiltaket styrker kollektivtransportens konkurranseevne for enkelte grupper, særlig reisende med høye reisekostnader og hyppige reiser i referansealternativet. • For bilbrukere med sporadiske eller et mer begrenset kollektivbehov vurderes prisnivået å være en barriere for overgang til kollektivtransport. Tiltaket vurderes derfor i mindre grad å utløse et bredt skifte i transportmiddelvalg blant bilbrukere generelt. • Endringer i kollektivbruk som følge av tiltaket antas i hovedsak å komme blant allerede etablerte kollektivreisende eller reisende som i begrenset grad benytter bil i utgangspunktet. Effekten på samlet bilandel vurderes derfor som moderat. • Samlet sett vurderes tiltak 1B i svært begrenset omfang å overføre trafikk fra bil til kollektivtransport og vurderes derfor som relativt likt som referansesituasjonen.
Tiltaksalternativ 1C (TA1C): Nasjonal periodebillett til 499 ekskludert fjerntog	• Tiltak 1C kombinerer et lavt prisnivå med bred gyldighet på fylkeskommunal kollektivtransport samt region- og lokaltog, men utelukker fjerntog. For reiser innenfor og mellom nærliggende bo- og arbeidsmarkedsregioner gir tiltaket et sterkt økonomisk insentiv til å velge kollektivtransport fremfor bil. • Tiltaket forventes å være særlig effektivt for hverdagsreiser og fritidsreiser der bil i dag benyttes som følge av pris- eller tilgjengelighetshensyn. Den lave prisen reduserer terskelen for å velge kollektiv også for reiser som tidligere har vært bilbaserte. • Avgrensningen mot fjerntog innebærer samtidig at tiltaket har begrenset effekt på overgang fra bil for lengre reiser. Likevel vurderes hovedtyngden av bilbaserte reiser å ligge innenfor det transporttilbudet som omfattes av tiltaket. • Tiltaket vurderes å gi en tydelig overgang fra bil til kollektivtransport, men noe svakere enn tiltak 1A.
Tiltaksalternativ 2A (TA2A): Økt statlig subsidiering av periodebillett for kollektiv	• Tiltaket forbedrer kollektivtransportens konkurranseevne noe, særlig for reisende som allerede vurderer kollektivtransport som et aktuelt alternativ. • For bilbrukere med høy bilavhengighet vurderes prisreduksjoner alene å være utilstrekkelig til å utløse overgang til kollektivtransport, da fleksibilitet og tilgjengelighet er viktigere forklaringer for deres transportmiddelvalg. • Tiltaket antas primært å påvirke reisende som allerede ligger nær et skille mellom bil og kollektiv, og i begrenset grad å endre samlet bilandel.

	• Det forventes lite overgang fra bil til kollektivtransport sammenliknet med referansealternativet.
--	--

Vurderingene viser at tiltakene samlet sett har begrenset effekt på overgang fra bil til kollektivtransport. De lavest prisede nasjonale periodebillettene (TA1A og TA1C) gjør kollektivtransport mer attraktiv for enkelte reisende, men gir kun en moderat overføring av reiser fra bil.

Tiltaksalternativ 1B og 2A gir mer begrensede endringer i konkurranseforholdet mellom bil og kollektiv, og bidrar i liten grad til redusert bilandel.

Måloppnåelsen for overgang fra bil til kollektivtransport vurderes som moderat til svak for alle tiltaksalternativene sammenliknet med referansen.

Sammenstilling av effektmål 5 (Tabell 20):

Tabell 20 Grad av måloppnåelse for effektmål 5 (overgang fra bil til kollektivtransport)

Målgruppe	Tiltak 1A	Tiltak 1B	Tiltak 1C	Tiltak 2A
Samfunnet	 Liten forbedring	 Som referanse	 Liten forbedring	 Som referanse

8.2.6 Mål om at sykkel og gange ikke taper andeler til kollektiv

Effektmålet omhandler i hvilken grad tiltakene påvirker reisemiddelfordelingen mellom sykkel, gange og kollektivtransport (Tabell 21). Tiltakene bør ikke bidra til at andeler som i referansealternativet sykler og går, i betydelig grad overføres til kollektivtransport, da sykkel og gange har positive helse- og kapasitetsmessige effekter. Økt kollektivbruk kan innebære økt gange som tilbringerreise, noe som må inngå i helhetsvurderingen av måloppnåelse.

Tabell 21 Vurdering av måloppnåelse for at sykkel og gange ikke taper andeler til kollektiv

Alternativ	Vurdering
Referanse	• Andelen som går, er redusert og kan trolig sees i sammenheng med økt bruk av elsparkesykkel. • Tilgang til sykkel er redusert, men det har vært en økt andel som har tilgang til elsykkel. • Andelen som sykler varierer mellom geografiske områder, men ligger stabil over tid.
Tiltaksalternativ 1A (TA1A): Nasjonal periodebillett til 499	• Med svært lav pris, vil flere velge å kjøpe periodebilletten, og avhengig av kollektivdekningen vil det være risiko for redusert gange- og sykkelandel. • Tiltaket kan treffe de som allerede gjennomfører «grønne reiser».

	• I Tiltakskatalogen for transport og miljø⁴⁵ identifiseres hovedutfordringen med gratis kollektivtransport til å være lav måloppnåelse og høye kostnader. • For de som vanligvis sykler og går, men som skal reise på en lengre strekning, eksempelvis Bergen–Oslo eller Oslo–Tønsberg, og primært kjøper billetten for dette formålet, er marginalkostnaden av en ekstra tur lik null. Dette kan gi insentiv til å erstatte sykkel og gange i perioden billetten er gyldig. • En samlet økning i kollektivbruken kan også innebære mer gange som tilbringerreise, som kan motvirke den negative effekten. • Samlet sett forventes det en liten forverring i sykkel- og gangandelen sammenlignet med referanse.
Tiltaksalternativ 1B (TA1B): Nasjonal periodebillett til 999	• En dyrere periodebillett vil påvirke sykkel og gange mindre enn i TA1A. • På samme måte som i TA1A kan enkelte velge å kjøpe periodebilletten for å reise en tur/retur-reise som koster over 999, og dermed ha tilgang til kollektiv i 30 dager. Dette kan generere overføring fra grønne reiser til kollektiv. • Oppsummert vurderes dette tiltaksalternativet å gi liten eller ingen overføring av reisende med sykkel og gange, og mindre overføring enn i TA1A. Effekt vurderes derfor å bli relativt lik referansesituasjonen.
Tiltaksalternativ 1C (TA1C): Nasjonal periodebillett til 499 ekskludert fjerntog	• Som TA1A, men uten effekten blant de som kjøper billetten for å reise med fjerntog. • Samlet sett forventes det en liten forverring i sykkel- og gangandelen sammenlignet med referanse.
Tiltaksalternativ 2A (TA2A): Økt statlig subsidiering av periodebillett for kollektiv	• Prisendringen er mindre enn for nasjonale periodebilletter, og det forventes en mindre risiko for overføring mellom kollektiv og grønne reiser. • Det kan forekomme noe overgang for korte til mellomlange reiser der kollektivtilbudet er godt. • Samlet sett vurderes tiltaksalternativet ikke å gi betydelige flytt fra gange- og sykkelreisende over til kollektiv. Tiltak settes som referanse.

Oppsummert viser både forskning og erfaringer at svært lave kollektivpriser kan gi uønskede overføringer fra sykkel og gange til kollektivtransport, særlig for korte og sentrumsnære reiser med god kollektivdekning. Dette gjelder spesielt blant reisende uten eksisterende periodebillett,

⁴⁵ [Gratis kollektivtransport - Tiltakskatalog for transport og miljø](#)

der marginalkostnaden for ekstra kollektivreiser etter kjøp av billig periodebillett er lav eller lik null.

Sammenstilling av effektmål 6 (Tabell 22):

Tabell 22 Grad av måloppnåelse for effektmål 6 (sykkel og gange ikke taper andeler til kollektiv)

Målgruppe	Tiltak 1A	Tiltak 1B	Tiltak 1C	Tiltak 2A
Samfunnet	 Liten forverring	 Som referanse	 Liten forverring	 Som referanse

8.2.7 Mål om god utnyttelse av kapasiteten

Kapasiteten i kollektivtransporter er diversifisert – i noen områder og til noen tider er det høy trengsel og lite kapasitet, og i andre områder og til andre tider er det ledige seter.

Ved vurdering av god utnyttelse av kapasiteten legges det særlig vekt på om tiltakene bidrar til bedre utnyttelse av kapasiteten, om økt etterspørsel kommer på avganger med ledig kapasitet eller om etterspørsel forsterker flaskehalser i rush og på pressede strekninger (Tabell 23).

Tiltak kan gi dårligere trengsel, men samtidig bedre utnyttelse av ledig kapasitet utenom rush – og motsatt.

Tabell 23 Vurdering av måloppnåelse for god utnyttelse av kapasiteten for referanse og tiltaksalternativer

Alternativ	Vurdering
Referanse	- Kapasitetsutnyttelsen varierer betydelig etter linje, tidspunkt og region. - Flere regiontoglinjer har allerede høyt belegg i rush, der en andel avganger overstiger full kapasitet. - Lokaltoglinjene og flere regiontoglinjer har klart lavere belegg utenom rush og betydelig ledig kapasitet i store deler av dagen. - Systemet har ledig kapasitet, men den er ujevnt fordelt i tid og rom.
Tiltaksalternativ 1A (TA1A): Nasjonal periodebillett til 499	- Tiltaket forventes å gi stor økning i samlet etterspørsel, også blant reisende som i dag ikke bruker kollektiv regelmessig. - I rush, der kapasiteten allerede er utfordret, vil tiltaket forverre situasjonen. - Det finnes ledig kapasitet utenom rush. Lav pris og høy fleksibilitet kan simulere til reiser også midt på dagen og dermed øke utnyttelsen av den ledige kapasiteten, - Tiltaket anses imidlertid ikke å være effektivt med tanke på å styre kapasiteten. - Når fjerntoget inkluderes gir det rom for reiser utenom høysesong, men det vil trolig også bidra til økt press i ferier og i helger så lenge man ikke lenger kan yelde prisene for å tilpasse billettprisen til etterspørselen.
Tiltaksalternativ 1B (TA1B):	- Høyere pris gir mer moderat etterspørselsøkning enn TA1A og færre nye, spontane reiser. - Økt etterspørsel vil i større grad følge eksisterende reisemønster, og konsentrere seg om byområdene.

Nasjonal periodebillett til 999	Totalt sett blir det økt press i rush, men i mindre grad enn ved 499-alternativet.
Tiltaksalternativ 1C (TA1C): Nasjonal periodebillett til 499 ekskludert fjerntog	Samme grunnleggende kapasitetsmønster som TA1, med unntak av effekten på fjerntog.
Tiltaksalternativ 2A (TA2A): Økt statlig subsidiering av periodebillett for kollektiv	Selv om det vil komme noen flere reisende, vil kapasitetsutnyttelsen i systemet som helhet liten grad endres sammenliknet med referansen.

Samlet sett har kollektivsystemet noe ledig kapasitet utenom rushtid, men kapasiteten er allerede sprengt på flere sentrale strekninger og avganger i perioder med høy etterspørsel. Tiltakene forventes å gi økt bruk både der kapasitet finnes og der den er begrenset, slik at eventuell bedre utnyttelse utenom rush ikke oppveier forsterket press i rushtid. Ingen av alternativene bidrar derfor til en tydelig forbedring i samlet kapasitetsutnyttelse sammenliknet med referansen.

Sammenstilling av effektmål 7 (Tabell 24):

Tabell 24 Grad av måloppnåelse for effektmål 7 (god utnyttelse av kapasiteten)

Målgruppe	Tiltak 1A	Tiltak 1B	Tiltak 1C	Tiltak 2A
Samfunnet	 Stor forverring	 Liten forverring	 Liten forverring	 Som referanse

8.2.8 Oppsummering av måloppnåelse

Tabell 25 viser en sammenstilling av vurderingene av grad av måloppnåelse.

Tabell 25 Sammenstilling av vurdering av grad av måloppnåelse

Effektmål	Tiltak 1A Nasjonal periodebillett 499	Tiltak 1B Nasjonal periodebillett 999	Tiltak 1C Nasjonal periodebillett 499 minus fjerntog	Tiltak 2A Periodebillett med redusert takst
Sømløshet	 Liten forbedring	 Stor forbedring	 Stor forbedring	 Som referanse
Opplevd trengsel	 Stor forverring	 Liten forverring	 Stor forverring	 Liten forverring
Forutsigbare inntekter som dekker kostnadene	 Stor forverring	 Stor forverring	 Stor forverring	 Stor forverring

Økt samlet transportvolum	 Stor forverring	 Som referanse	 Stor forverring	 Som referanse
Flytt fra bil	 Liten forbedring	 Som referanse	 Liten forbedring	 Som referanse
Ingen flytt fra sykkel/gange	 Liten forverring	 Som referanse	 Liten forverring	 Som referanse
Kapasitetsutnyttelse	 Stor forverring	 Liten forverring	 Liten forverring	 Som referanse

Vurderingene i dette kapittelet viser at tiltakene gir ulik måloppnåelse på de ulike effektmålene, og at det foreligger klare målkonflikter mellom økt kollektivbruk og hensyn til transportvolum, kapasitet og økonomisk bærekraft.

Nasjonale periodebilletter gir gjennomgående forbedret sømløshet for de reisende, ved at kjøp og bruk av billett forenkles på tvers av områder og transportmidler, men lave billettpriser øker etterspørselen på allerede belastede avganger. Dette vil medføre økt opplevd trengsel, særlig i rushtid. Tiltakene med moderate prisreduksjoner gir mer begrensede utslag.

For alle tiltakene innebærer endringer i billettpriser økt usikkerhet knyttet til inntekter og finansiering, og svekker sammenhengen mellom kostnader, etterspørsel og langsiktig økonomisk forutsigbarhet for aktørene i kollektivsystemet.

Prisreduksjoner alene bidrar i begrenset grad bidrar til overgang fra bil til kollektivtransport. Økt kollektivbruk materialiserer seg i hovedsak gjennom økt reisefrekvens og nyskapt trafikk, og gir samtidig økt samlet transportvolum. Effekten på biltrafikken, sykkel og gange vurderes som relativt moderat for samtlige alternativer.

Samlet sett illustrerer vurderingene at tiltakene innebærer avveininger mellom mål om økt tilgjengelighet og brukervennlighet på den ene siden, og hensyn til kapasitet, transportvolum og økonomisk bærekraft på den andre. Ingen av tiltakene gir entydig måloppnåelse og forbedringer sammenliknet med referansealternativet.

8.3 Samfunnsøkonomiske vurderinger

Samfunnsøkonomiske analyser av tiltak krever at man avdekker hvilke virkninger tiltakene vil ha, hvilke aktører i samfunnet som berøres, samt hvordan og i hvilken grad disse berøres. Virkninger som man avdekker har positive konsekvenser for dem som berøres, benevnes nyttevirksomheter. Virkninger som derimot har negative konsekvenser for dem som berøres, benevnes kostnader. En sentral del av den samfunnsøkonomiske analysen er å vurdere eller verdsette nyttevirkningene og kostnadene som en del av et beslutningsgrunnlag.

Når det gjelder det å vurdere konsekvensene av tiltak innen samferdsel er det vanlig å dele aktørene inn i fire aktørgrupper, trafikanter, operatører, det offentlige og samfunnet for øvrig. Vi følger denne konvensjonelle inndelingen.

8.3.1 Vurderinger av virkninger for trafikanter

Trafikanter må foreta en rekke valg når det gjelder sine reiser. For dem som reiser eller vurderer å reise kollektivt, vil dette omfatte valg av billettprodukt, der et hovedskille går mellom enkelt-billetter og periodebilletter.

Konvensjonelle periode- og enkeltbilletter gir trafikantene anledning til å reise med det kollektivtilbudet som er omfattet av billettordningen. Nasjonal periodebillett gir derimot anledning til å reise med alle kollektive transporttilbud i landet som vil omfattes av ordningen. Dette gir grunnlag for å dekke flere reisebehov med samme billettprodukt uten ekstra pengeutlegg.

En motivasjon for å kjøpe nasjonal periodebillett kan være at det vil gi *lavere utgifter til billettkjøp* for de reisene man ønsker å foreta enn det de konvensjonelle billettproduktene gjør. Dette er særlig relevant for dem som reiser med kollektivtilbud som har relativt høye billettpriser, eller dem som reiser med ulike transporttilbud som har separate billettordninger uten mulighet for å bruke periodebillett på tvers av tilbudene. Men også dem som får dekket alle sine reisebehov med en konvensjonell periodebillett vil skifte til nasjonal periodebillett såfremt den har lavere pris.

En annen motivasjon for å kjøpe nasjonal periodebillett kan være at det gir anledning til å *foreta flere reiser uten ekstra pengeutlegg*. Verdsettingen av disse ekstra reisene kan betraktes som en bonus ved å velge nasjonal periodebillett. I den grad det er eksisterende kollektivtrafikanter som reiser mer, kalles dette nyskapte reiser. I den grad det er reiser som ellers ville ha skjedd med andre transportmidler som eksempelvis bil, gange eller sykkel, benevnes dette for overførte reiser.

For trafikantene som velger nasjonal periodebillett vil det gi økt velferd; hvis ikke ville de ha avstått fra å kjøpe dette billettproduktet. Denne velferdsøkningen benevnes for et trafikantoverskudd og består av sparte billettutgifter for kollektivreiser som trafikantene ville ha gjennomført uansett, samt trafikantenes verdsetting av nyskapte og overførte reiser som følge av nasjonal periodebillett.

Billettutgiftene er ikke de eneste kostnadene som trafikantene har forbundet med å reise, men de pådrar seg også kostnader knyttet til det å ofre tid på å reise, såkalte tidskostnader. Disse tidskostnadene avhenger av tiden som går med til å reise samt verdsettingen av tiden som varierer med type reiseaktivitet. Eksempelvis regnes tidskostnaden knyttet til en forsinkelse å tilsvare to og en halv gang tidskostnaden forbundet med en tilsvarende ombordtid. Og tidskostnadene knyttet til ombordtiden øker betydelig når det oppstår trengsel, særlig dersom passasjerer ikke får sitteplass. I den grad nasjonal periodebillett bidrar til økt bruk av det kollektive transporttilbudet så vil disse tidskostnadene kunne øke. For det første kan økt bruk av kollektivtilbudet innebære at det går med mer tid til av- og påstigning på stopp, noe som gir økt framføringstid og tidvis kan bidra til større forsinkelser. For det andre kan trengselen om bord øke. Og for det tredje kan trafikanter i verste fall bli avvist og må vente på en annen avgang enn den foretrukne. Disse problemene vil særlig kunne oppstå dersom en del av de nye reisene finner sted i trafikktoppene som man typisk har innen kollektivtransport. Slike økninger i tidskostnadene vil kunne bidra til en ikke ubetydelig reduksjon av det trafikantoverskuddet som nasjonal periodebillett i utgangspunktet kan bidra til.

For enkelte kollektivtilbud, så som fjerntog, er det setereservasjon. Etterspørselsvariasjoner innebærer at det tidvis er større etterspørsel enn setekapasitet. I de tilfeller der operatørene har en viss takstfrihet så vil prisene på slike avganger settes opp slik at etterspørselen dempes til å matche setekapasiteten. Selv om dette gjøres av kommersielle hensyn, så vil resultatet bli at det er passasjerene med høyest betalingsvilje som blir prioritert og gitt tilgang til de knappe seteplassene. Med nasjonal periodebillett vil man ikke lenger ha mulighet til en slik prising annet enn for kunder som eventuelt ikke har nasjonal periodebillett. Dermed er man ikke lenger sikret at det

er passasjerene med høyst verdsetting av å reise som får anledning til å reise. Dette medfører et tap av trafikanntytte.

Kollektivreiser medfører at man må gå eller sykle til og fra stopp, og disse aktivitetene er helsebringende og har dermed verdi. Nyskapte reiser og reiser som overføres fra eksempelvis bil vil derfor ha positive helseeffekter fordi det medfører mer gange og/eller sykling. Men for fot- og sykkelturen som eventuelt blir erstattet med kollektivreiser vil helseeffekten være negativ. Det skyldes at sykling eller gange til og fra stopp vil ha et mindre omfang enn de gang- og sykkelturene som disse kollektivreisene erstatter.

Stor biltrafikk i trafikktoppene vil medføre kø og trengsel i vegsystemet, noe som medfører høye generaliserte reisekostnader for bilistene. I den grad nasjonal periodebillett vil kunne bidra til å overføre bilister til kollektivtrafikk vil man bidra til mindre kø og trengsel i vegsystemet og med det spare de gjenværende bilistene for generaliserte reisekostnader.

8.3.2 Vurderinger av virkninger for operatører

Operatørene av kollektivtilbudene mottar billettinntekter fra kundene og pådrar seg kostnader forbundet med å produsere rutetilbudene. Operatører av rene kommersielle tilbud er avhengige av at billettinntektene overstiger produksjonskostnadene. Operatører av ikke-kommersielle kollektivtilbud som tilbys på vegne av det offentlige mottar derimot offentlige tilskudd for å kompensere for at billettinntektene er utilstrekkelige til å dekke produksjonskostnadene fullt og helt. Dersom det offentlige vedtar eksempelvis endringer i billettpriser eller billettprodukter som har konsekvenser for billettinntektene, så er det rimelig å legge til grunn at operatørenes tilskudd blir justert slik at operatørene hverken vinner eller taper på det.

Ved en innføring av en nasjonal periodebillett til relativt lav pris vil salget av ordinære billetter kunne reduseres betydelig som følge av at en stor andel trafikanter foretrekker å kjøpe nasjonal periodebillett. Dette vil isolert sett gi reduserte billettinntekter. På den annen side vil det oppstå et betydelig salg av nasjonal periodebillett, noe som isolert sett gir økte billettinntekter. Ettersom en stor del av salget av nasjonal periodebillett er motivert utfra eksisterende trafikanters ønske om å spare billettutgifter, vil nettoeffekten på billettinntektene være negativ.

Nasjonal periodebillett vil også øke bruken av det kollektive transporttilbudet. Dette vil kunne føre til økt tidsbruk knyttet til passasjerutveksling på stopp og med det noe lengre kjøretider. Økte forsinkelser kan også tilsi behov for en viss oppjustering av reguleringsstider for å unngå følgeforsinkelser. Lengre kjøretider og reguleringsstider vil begge bidra til redusert produktivitet i rutedriften. I visse tilfeller der kapasitetssituasjon allerede er anstrengt kan det bli behov for å sette inn ekstrainsats i form av større kjøretøy eller dublering av avganger. Alle disse faktorene vil bidra til at produksjonskostnadene går opp på tross av at rutetilbudet i prinsippet er uendret.

Med netto reduksjon i billettinntektene og muligheter for økte produksjonskostnader vil operatørene i utgangspunktet få en reduksjon i sitt overskudd. Anslagene som er gjort for bortfallet av billettinntektene tilsier at dette beløpet kan være betydelig. Ettersom operatørene produserer på vegne av og med tilskudd fra det offentlige, så vil dette føre til et ditto krav om kompensasjon fra det offentlige i form av økte offentlige tilskudd.

Det finnes et kommersielt kollektivtilbud som delvis kan være i konkurranse med det ikke-kommersielle kollektivtilbudet. Nasjonal periodebillett kan bidra til at kollektivtrafikantene finner det mer attraktivt å reise med det ikke-kommersielle kollektivtilbudet, noe som vil kunne gi redusert overskudd i den kommersielle delen av kollektivtransportmarkedet.

8.3.3 Vurderinger av virkninger for det offentlige

Den ikke-kommersielle kollektivtransporten i Norge utføres av kollektivselskap på vegne av og med tilskudd fra det offentlige. Forholdet mellom de offentlige etatene og kollektivselskapene

reguleres av kontrakter som blant annet regulerer tilskuddene til kollektivselskapene. Nasjonal periodebillett innebærer som tidligere nevnt at man kan forvente et betydelig inntektsbortfall, muligvis også en viss økning i produksjonskostnadene. Dette vil naturlig nok avstedkomme kompensasjonskrav fra operatørene i form av krav om tilsvarende økning i tilskuddene fra det offentlige.

8.3.4 Vurdering av virkninger for samfunnet for øvrig

Ulike former for transport påfører samfunnet i større eller mindre grad eksterne kostnader knyttet til ulykker, støy, lokale utslipp og globale CO₂-utslipp. Variasjonen mellom ulike transportformer kan imidlertid være stor, der for eksempel elektriske kjøretøy bidrar til nullutslipp av CO₂ (i driftsfasen).

Nasjonal periodebillett legger ikke opp til å endre ruteproduksjonen. Derfor vil tiltaket i utgangspunktet ikke ha betydning for de eksterne kostnadene som kollektivtransporten påfører samfunnet. Men som nevnt i kapittel 8.3.2 vil økt bruk av kollektivtransporten kunne bidra til en noe lavere produktivitet og tidvis behov for økt ekstrainsats som kan gi noe høyere utslipp.

Nasjonal periodebillett kan imidlertid få enkelte trafikanter til å bytte fra å bruke personbil til å reise kollektivt. I den grad det skjer vil det bidra til en reduksjon i de eksterne kostnadene knyttet til privatbilbruken. Med en høy andel elektriske kjøretøy vil bidragene til redusert CO₂ imidlertid kunne bli mer beskjedne.

På lange reiser har fly ofte en betydelig andel av transportarbeidet. Flytrafikken bidrar som kjent til betydelige utslipp av CO₂ per passasjerkilometer sammenlignet med eksempelvis buss og særlig jernbane. Det å flytte persontransport fra fly til annen kollektivtransport, og da særlig jernbane, vil kunne bidra til reduksjon i utslipp av CO₂. Samtidig har flytrafikken et konkurransefortrinn på lange reiser i og med at reisetiden er vesentlig kortere enn på de kollektive transportformene den konkurrerer mot, eksempelvis jernbane.

I Jernbanedirektoratet sin fjerntogstrategi (2026) har man transportmodellberegnet hvilke effekt en betydelig reduksjon i prisen på togreiser har på antallet togpassasjerer mellom Oslo og Bergen der fly er et konkurrerende transportmiddel. Beregningene tyder på at betydelige reduksjoner i prisen på togreiser vil kunne gi en ikke uvesentlig økning i antallet togreiser mellom Oslo og Bergen. Hvor stor del av disse reisene som vil være overførte reiser fra fly framkommer imidlertid ikke. Det bør også bemerkes at beregningene tar utgangspunkt i at togtilbudet er en del bedre enn det man har i dag, noe som kan ha betydning for resultatene all den tid et bedre tilbud har en tendens til å øke priselastisiteten.

Nasjonal periodebillett vil kreve betydelig økning i de offentlige tilskuddene til den kollektive rutedriften, først og fremst grunnet et betydelig bortfall av billettinntekter. Disse tilskuddene må finansieres ved innkreving av skatter og avgifter. Og på marginen må man ty til rene fiskale skatter og avgifter, dvs. skatter og avgifter som har som formål å skaffe til veie offentlige skatteinntekter. Slike skatter og avgifter vil påføre økonomien et effektivitetstap. Den marginale skattefinansieringskostnaden skal i henhold til Finansdepartementets rundskriv R 109 (Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser) være 20 øre per skattekrone. Det innebærer at for hver milliard offentlige skattekroner vil økonomien påføres en skattefinansieringskostnad på hele 200 mill. kr.

8.3.5 Sammenfatning av samfunnsøkonomiske vurderinger

Den samfunnsøkonomiske vurderingen sammenfattes som følger (Tabell 26 og Tabell 27):

Tabell 26 Sammenfatning av den samfunnsøkonomiske vurderingen for hvert tiltak og for hver aktørgruppe

Aktørgruppe	TA1A Nasjonal periodebillett 499 kr	TA1B Nasjonal periodebillett 999 kr	TA1C Nasjonal periodebillett, fjern tog ekskludert (499 kr)	TA2A Reduserte takster periodebilletter, fylkeskommunal transport
Trafikanter	Stor positiv nytte Reduserte billett-kostnader for eksisterende. Nyskapte og overførte reiser. Mulig økte tidskostnader. Svekket prioritering etter betalingsvilje – fjern tog. Positive helseeffekter fra redusert bil. Redusert bilkø for gjenværende bilister.	Moderat positiv nytte Høyere pris reduserer gevinsten. Demper omfang av nye reiser. Lavere økning i tidskostnader. Positive effekter for reisende med dyre enkeltbilletter/bruk av flere systemer.	Positiv nytte, lokalt/regionalt Ingen fjern togeffekt. Færre trengsels- og forsinkelseffekter.	Positiv, men mer avgrenset nytte Reduserte billettutgifter – eksisterende. Få nyskapte reiser. Små endringer i tidskostnader og trengsel.
Operatører	Som referanse Inntektsbortfallet blir fullt ut kompensert. Mulig negativ effekt for kommersielle aktører.	Som referanse Inntektsbortfallet blir fullt ut kompensert. Mulig negativ effekt for kommersielle aktører.	Som referanse Inntektsbortfallet blir fullt ut kompensert. Mulig negativ effekt for kommersielle aktører.	Som referanse Inntektsbortfallet blir fullt ut kompensert. Mulig marginal negativ effekt for kommersielle aktører.
Det offentlige	Betydelig negativ effekt Store økte tilskuddsbehov for å kompensere operatørene.	Negativ effekt, men lavere enn TA1A Lavere tilskuddsbehov.	Negativ effekt, men klart lavere enn TA1A/TA1B Reduserte kompensasjonsbehov.	Negativ, men mest begrenset effekt. Tilskuddsøkning håndteres regionalt. Lavere samlet belastning på statsbudsjettet.
Samfunnet for øvrig	Middels negativ effekt Mulig reduksjon i kø, ulykker, støy og lokale utslipp. Klimaeffekt, dersom overføring fra fly. CO ₂ -effekten begrenses ved høy elbilandel. Effektivitetstap fra skattefinansiering gir betydelig samfunnsøkonomisk kostnad (20 øre per tilskuddskrone).	Liten negativ effekt Mindre bil- og flyoverføring gir mindre miljøgevinst enn TA1A. Lavere skattefinansieringskostnad enn TA1A og TA1C, men fremdeles ikke ubetydelig.	Liten negativ effekt Noe redusert bilbruk lokalt, men ingen klimaeffekt for overført trafikk fra fly. Lavere skattefinansieringskostnad enn TA1A, men fremdeles høy.	Nøytral effekt Marginalt redusert bilbruk lokalt, og små nasjonale klima- og miljøeffekter. Lavere skattefinansieringskostnad enn alternativer med nasjonale periodebilletter.

Tabell 27

Aktørgruppe	TA1A	TA1B	TA1C	TA2A
Trafikanter	 Stor positiv	 Middels positiv	 Middels positiv	 Liten positiv
Operatører	 Som referanse	 Som referanse	 Som referanse	 Som referanse
Det offentlige	 Stor negativ	 Middels negativ	 Middels negativ	 Liten negativ
Samfunnet for øvrig	 Middels negativ	 Liten negativ	 Liten negativ	 Blandet effekt

8.4 Konsekvenser økonomisk, operasjonelt og rettslig

8.4.1 Økonomiske konsekvenser

En nasjonal periodebillett vil som tidligere nevnt ha økonomiske konsekvenser for flere aktører i samfunnet og på flere vis. I det følgende skal vi begrense oss til å vurdere de økonomiske konsekvensene dette tiltaket kan komme til å ha for billettinntektene til den kollektivtrafikken som vil være omfattet av ordningen. Eventuelle konsekvenser økt bruk av kollektivtilbudet vil kunne ha for produksjonskostnadene er ikke vurdert. Beregningene tar utgangspunkt i statistikk for billettinntekter for det kollektivtilbudet som er omfattet av ordningen, supplert med annen relevant statistikk.

Ved beregning av konsekvensene for billettinntektene er det antatt at de eksisterende kollektivtrafikantene vil skifte til nasjonal periodebillett dersom dette bidrar til å dekke deres reisebehov til lavere billettutgifter enn det dagens billettprodukter gjør. I dette regnestykket er det også søkt å ta høyde for at en del trafikanter reiser med ulike kollektivtilbud som alle kan betales med samme nasjonale periodebillett uten tillegg i prisen. Besparelsene vil være større jo flere slike reisebehov som kan dekkes med en og samme nasjonale periodebillett, og jo høyere priser de eksisterende billettproduktene har i forhold til nasjonal periodebillett. Trafikantenes sparte billettutgifter ved å skifte til nasjonal periodebillett vil gi et tilsvarende bortfall i billettinntekter.

Ettersom nasjonal periodebillett gir rett til å reise med flere kollektivtilbud og til dels lavere priser enn det en del av dagens billettprodukter gjør, er det også tatt hensyn til at etterspørselen vil øke. Økt etterspørsel vil isolert sett gi økte billettinntekter og dempe bortfallet av billettinntekter som følge av at eksisterende kollektivruter skifter til nasjonal periodebillett for å redusere billettutgiftene.

Det er usikkerhet knyttet til en rekke faktorer som er av betydning for hvilke virkninger nasjonal periodebillett kan ventes å få for billettinntektene:

- En usikkerhet knytter seg til hvor stor andel av de reisende som vil bruke nasjonal periodebillett til å reise med flere kollektivtilbud uten å betale ekstra for det (slik de gjerne må med dagens billettordninger).
- En annen usikkerhet knytter seg til hvor prisfølsom etterspørselen er.
- En tredje usikkerhet knytter seg til hvordan reisemønsteret til dagens enkeltbillettreisende endrer seg ved overgang til nasjonal periodebillett. Periodebilletten vil for mange være rimeligere enn dagens billettutgifter selv ved lav reisefrekvens, og det er derfor ikke gitt at disse vil reise vesentlig mer enn i dag.

Denne typen usikkerheter bidrar til at det ikke er gjort ett enkelt anslag for virkningene på billettinntektene, men flere anslag for å antyde et mulig spenn.

Tabell 28 nedenfor viser anslag på endringer i billettinntekter som følge av nasjonal periodebillett for de ulike alternativene som er vurdert. Resultatene er gitt på årsbasis, med 2026 som beregnings-år. Det er lagt til grunn at nasjonal periodebillett har 30 dagers gyldighet og at man opererer med sosiale rabatter på periodekort. I beregningene er det tatt utgangspunkt i reviderte sosiale rabatter for dagens billetter, og for den nasjonale periodebilletten er det lagt til grunn at barn, student og honnør får 50 prosent rabatt. For hvert alternativ er det angitt et spenn for å synliggjøre noe av den overnevnte usikkerheten. Tabell 29 viser fordelingen i inntektsbortfallet fordelt på fylkeskommunal transport og Tog i TEN.

Tabell 28 Anslag på endringer i billettinntekter som følge av nasjonal periodebillett for hvert tiltak

Tiltaksalternativ	TA1A 499 kr/mnd inkludert fjerntog	TA1B 999 kr/mnd inkludert fjerntog	TA1C 499 kr/mnd ekskludert fjerntog	TA2A 6,6 % reduksjon på fylkeskommunal periodebillett
Dagens billettinntekt (eks. mva)	12,5 mrd	12,5 mrd	12,5 mrd	12,5 mrd
Inntektsbortfall (mrd)	4,2 - 5,0	2,0 - 2,4	3,1 - 3,9	0,62
Inntektsbortfall i prosent	34 - 40 %	16 - 19 %	25 - 31 %	5 %

Tiltaksalternativ	TA1A 499 kr/mnd inkludert fjerntog	TA1B 999 kr/mnd inkludert fjerntog	TA1C 499 kr/mnd ekskludert fjerntog	TA2A 6,6 % reduksjon på fylkeskommunal periodebillett
Inntektsbortfall (mrd)	4,2 - 5,0	2,0 - 2,4	3,1 - 3,9	0,62
Fylkeskommunalt tilbud (mrd)	2,3 - 2,8	0,7 - 0,8	2,0 - 2,6	0,62
Tog i TEN (mrd)	1,9 - 2,2	1,3 - 1,6	1,1 - 1,3	-

Alle alternativene er beregnet å gi et bortfall av billettinntekter.

Av oversikten går det fram det alternativ TA1A som gir størst bortfall av billettinntekter er nasjonal periodebillett til kr. 499,- inkludert mulighet til å benytte denne billetten på togtilbud, også fjerntog. En betydelig del av inntektsbortfallet knytter seg til det fylkeskommunale kollektivtilbudet. Om lag 70 prosent av inntektsbortfallet i det fylkeskommunale kollektivtilbudet er beregnet å komme i Oslo og Akershus. Dette er som ventet ettersom en betydelig del av kollektivreisene foregår i Oslo og Akershus, samt at en del av reisene innenfor dette området er lange og har periodebillettpriser som er en del dyrere enn den nasjonale periodebilletten.

Også innen jernbane er inntektsbortfallet betydelig, om enn ikke like stort som for fylkeskommunal kollektivtransport. Dette skyldes at mange togreiser, spesielt med fjerntog, har relativt høye priser. Dermed kan man forsvare kjøp av nasjonal periodebillett selv om man bare skal foreta en eller et fåtall reiser. Det bør bemerkes at det i dette anslaget er lagt til grunn en moderat seteavgift på 100,- for å unngå unødig stor reservasjon av seter som ikke blir brukt.

Ved å heve prisen på nasjonal periodebillett (inklusive fjerntog) til kr. 999,- slik som i alternativ TA1B, blir bortfallet av billettinntekter under halvparten av anslagene for TA1A. Dette henger sammen med at en stor del av periodebillettene i den fylkeskommunale kollektivtrafikken har priser som er lavere enn prisen på den nasjonale periodebilletten og som derfor ikke uten videre

konverteres til nasjonal periodebillett. Også for jernbane er inntektsbortfallet noe mindre, men ikke i like stor grad som i TA1A. Det henger sammen med at reiser med jernbane, og da særlig fjerntog, har høyere priser. Så selv om det er færre reiser med jernbane som kan forsvare nasjonal periodebillett til kr. 999,-, så er det likevel en betydelig del av reisene der dette billettproduktet er gunstigere enn de konvensjonelle togbillettene.

Ved å beholde prisen på nasjonal periodebillett på kr. 499,- men fjerne muligheten for å benytte billetten på fjerntog, alternativ TA1C, unngår man det relativt store inntektsbortfallet knyttet til fjerntog. Inntektsbortfallet blir en del mindre enn det man kan vente å få i alternativ TA1A, som inkluderer fjerntog til samme pris, men større enn det inntektsbortfallet man kan vente å få med en nasjonal periodebillett som inkluderer fjerntog, men som har dobbelt så høy pris (TA1B).

Totalt sett viser anslagene at nasjonal periodebillett kan medføre bortfall av billettinntekter. Ser man bortfallet i prosent av dagens billettinntekter innen fylkeskommunal kollektivtransport og jernbane så utgjør dette mellom 33 og 40 prosent for alternativ TA1A, mellom 14 og 18 prosent for alternativ TA1B og mellom 26 og 31 prosent for alternativ TA1C. Et tiltaksalternativ som gir mer moderate bortfall i billett-inntekter er alternativ TA2A. Med en ramme på 620 millioner kroner gir dette rom for en gjennomsnittlig prisreduksjon på 6,6 prosent på de eksisterende periodebillettene innen fylkeskommunal kollektivtransport og jernbane i takstsamarbeid. Dette inntektsbortfallet utgjør ca 5 prosent av billettinntektene.

8.4.2 Operasjonelle konsekvenser

Gitt den begrensede tidsrammen for oppdraget har det ikke vært mulig å utrede alle operasjonelle konsekvenser i detalj. Kapittelet peker derfor på sentrale utfordringer og forhold som kan være bør vurderes dersom det blir aktuelt å innføre en nasjonal periodebillett.

Utvikling og innovasjon av kollektivtilbudet

Implementering av nasjonal periodebillett kan tenkes å gi en rekke operasjonelle konsekvenser. Dette er tema som fylkeskommunen har understreket i innspillsrundene. Det ble blant annet påpekt at fylkeskommunens handlingsrom på å sette en hensiktsmessig pris på de ulike tilbudene i praksis innskrenkes og at andre billettprodukter blir mindre relevant. Dette kan igjen gjøre det vanskeligere å finansiere og videreutvikle kollektivtilbudet. Viktige forutsetninger for økt kollektivandel er blant annet tilbudsforbedringer i form av flere og eventuelt raskere avganger, men også utvikling av nye, sømløse tilbud. Slik innovasjon krever at kollektivoperatørene har nødvendige insentiver og finansiering. Kostnadsøkningene i sektoren gjør at det allerede er krevende å videreutvikle, og ikke bare opprettholde dagens kollektivtilbud.

Mikromobilitet og samkjøring

Mikromobilitet har etablert seg som et synlig innslag i bymiljøer gjennom el- sparkesykler og bysykler. Disse fungerer både som konkurrenter og som komplement til kollektivtransporten. Det samme gjelder andre nye transportløsninger som for eksempel samkjøring. Innføring av nasjonal periodebillett kan medføre et ikke ubetydelig inntektstap for fylkeskommunen. Et slikt inntektstap kan gjøre det krevende å planlegge for og å finansiere og/eller integrere nye løsninger som bidrar til mer sømløs mobilitet for de reisende. Effekter utover dette kan tenkes å være tilsvarende de som er blitt vurdert for sykkel og gange, hvor nasjonal periodebillett til 499 er vurdert å kunne medføre en liten overføring fra reiser med sykkel og gange over til kollektiv. Dette er ikke nødvendigvis ønskelig ut ifra kapasitetshensyn, særlig i rush.

Nye betalingsløsninger

Utvikling av nye digitale betalings- og billettløsninger har de senere årene gjort det mulig å gi mer fleksible prismodeller for kollektivtransport. Slike løsninger har blant annet vært brukt til å gi reisende som i utgangspunktet kjøper enkeltbilletter insentiver til å reise hyppigere, gjennom modeller som «best price», ukes- eller månedstak (capping) og automatiske overganger til

periodepris ved gjentatt bruk. Erfaringene tilsier at dette kan bidra til økt lojalitet og mer regelmessig bruk av kollektivtransport, særlig blant sporadiske brukere, uten at det nødvendigvis krever innføring av nye, parallelle billettprodukter.

Endringer i bostedsmønster/byutvikling

En nasjonal periodebillett som gjør lange kollektivreiser vesentlig rimeligere enn i dag kan påvirke bostedsmønster og byutvikling. Dette kan svekke forutsetningene i byvekstavgiftene, som legger til grunn fortetting og konsentrert utvikling rundt kollektivknutepunkter. Når avstand i mindre grad prises i billettsystemet, reduseres den økonomiske kostnaden ved langdistansependling, noe som kan stimulere til mer spredt boligbygging og bosetting lenger unna bysentra.

På lengre sikt kan dette medføre økt etterspørsel etter kapasitet i kollektivsystemet, særlig i form av lange pendlerreiser i rushperioder, og økte kostnader til drift og infrastruktur. I tillegg kan en slik utvikling innebære at det er arbeidsreiser som gjennomføres med kollektivtransport, og at de mer lokale fritidsreisende gjennomføres med bil da det lokale kollektivtilbudet ikke er like godt utviklet. En mer arealkrevende utbyggingsstruktur kan gjøre det vanskeligere å nå mål om samordnet areal- og transportutvikling, effektiv ressursbruk og redusert klima- og miljøbelastning.

Hurtigbåter – pris, turister og sommermåned

En nasjonal periodebillett med lav pris kan gi betydelige konsekvenser for hurtigbåttilbudet. Enkeltbilletter på hurtigbåt har i dag et relativt høyt prisnivå. Ordningen kan føre til omfattende inntektsbortfall gjennom overgang fra enkeltbilletter til nasjonal periodebillett og dermed svekke finansieringen av hurtigbåttjenestene og øke behovet for offentlige tilskudd, og dermed redusere handlingsrommet for drift og videreutvikling av tilbudet. Også eksisterende, turistrettede billettprodukter kan bli utkonkurrert og periodebilletten vil dermed redusere muligheten for lokal prisdifferensiering.

Videre kan en rimelig periodebillett øke etterspørselen etter hurtigbåtreiser, særlig på populære samband og i sommermånedene. Dette forsterker de generelle operasjonelle utfordringene knyttet til økt etterspørsel i kollektivsystemet, hvor kapasitetsutvidelser ofte er kostbare og vanskelig å tilpasse midlertidige og sesongbaserte behov. I perioder med høy kapasitetsutnyttelse kan dette gi kapasitetsutfordringer og redusert tjenestekvalitet.

Ordningen kan også medføre prisvridninger mellom transportformer og føre til at enkelte lange hurtigbåtreiser blir relativt sett svært gunstige for brukerne. Svakt samsvar mellom billettpris og faktiske kostnader forsterker den økonomiske belastningen på hurtigbåttilbudet. I sum kan dette utløse behov for justeringer i ruteopplegg, frekvens og kapasitet, samt økt behov for offentlig finansiering, og legge ytterligere press på et allerede kapasitetsbegrenset og kostnadskrevende tilbud.

Inntektsmessige konsekvenser for skoleskyss

Et lavere prisnivå på periodebilletter kan gi grunnlag for krav om redusert betaling for kommunenes kjøp av skoleskyss, ettersom vederlaget ofte er knyttet til ordinære takster. Dette innebærer en risiko for reduserte inntekter til fylkeskommunene, uten tilsvarende reduksjon i kostnader, og kan svekke finansieringen av den lovpålagte skoleskyssen.

Denne problemstillingen illustrerer hvordan endringer i takst- og billettsystemet kan få indirekte, men betydelige konsekvenser for fylkeskommunenes samlede kollektivøkonomi og operasjonelle handlingsrom. Dersom inntektsbortfallet må håndteres innenfor eksisterende rammer, kan det legge press på øvrige deler av kollektivtilbudet, herunder tilbudet til pendlere. Dette kan igjen påvirke prioriteringer knyttet til frekvens, kapasitet og tilbudsutvikling, og forsterke de overordnede utfordringene knyttet til å opprettholde både forutsigbare inntekter og et attraktivt kollektivtilbud.

Konsekvenser for arbeidet i byvekstavtalene

Statens vegvesen forvalter flere tilskudd i byvekstavtalene, belønningsavtaler, samt tilskudd til mindre byområder utenfor ordningen med byvekstavtaler⁴⁶. Tilskuddene går blant annet til å redusere billettpriser og finansiere drift av kollektiv. Noen byområder bruker også tilskudd til å finansiere takst- og billettsamarbeid. Tilskuddene skal brukes for å nå nullvekstmålet.

Takster og billettpriser på kollektivtransport er tema både i styrings- og de administrative gruppene i byvekstavtalen. Både for å sikre attraktivitet i tilbudet, men også for å sikre inntekter til driften av kollektivtransporten som de siste årene har hatt en stor prisvekst⁴⁷.

Fylkeskommunen har i høringsrunden pekt på at det blir en uklar ansvarsdeling dersom staten fastsetter prisnivå, mens fylkeskommunene har drifts- og tilbudsansvar samtidig som de bærer usikkerheten om de ikke blir tilstrekkelig kompensert.

Byområdene er ulike, noe som medfører at innføring av en nasjonal periodebillett eller annet tiltaksalternativ vil kunne gi ulikt effekt på reisemiddelfordeling og nullvekstmål i det enkelte byområdet. Partene i byvekstavtalene har ansvar for å bidra innenfor egne ansvarsområder for å oppnå nullvekst i løpet av avtaleperioden. Enkelte fylkeskommuner har påpekt at billig nasjonal periodebillett ikke nødvendigvis trekker bilister, men heller flytter reiser fra sykkel og gange og at tiltaket dermed svekker nullvekstmålet. Dette stemmer og med funn fra byutredningene som påpeker at sterkt redusert pris på kollektiv være et dyrt og lite treffsikkert virkemiddel for å nå nullvekstmålet som i praksis flytter reisende fra sykkel og gange over til kollektiv. Ved å innføre en nasjonal periodebillett har man i praksis låst et av flere virkemidler byområdene har for å nå nullvekst og det kan diskuteres om dette er riktig bruk av midler og hvorvidt det bidrar til nullvekst.

8.4.3 Juridiske vurderinger

Innledning

Implementering av en nasjonal periodebillett reiser flere juridiske problemstillinger. Sentralt står problemstillinger om hvordan en statlig subsidiert periodebillett kan vri dagens reisemønster, og dermed også dagens konkurranseflater mellom ulike transportsektorer som blant annet fly og buss.

Formålet med den juridiske vurderingen er ikke å gjøre en uttømmende vurdering av alle mulige rettslige konsekvenser en nasjonal periodebillett kan medføre. Grunnen til dette er at rapporten ikke tar for seg hvordan den nasjonale periodebilletten skal finansieres, eller hvordan man skal kompensere for eksempel togoperatørene. Den juridiske vurderingen vil derfor peke overordnet på noen sentrale rettslige problemstillinger. Dersom Stortinget vedtar innføring av nasjonal periodebillett, må det gjøres en ny konkret rettslig vurdering.

Statsstøtterettelige begrensninger

Sentralt i EØS-avtalen er prinsippet om «de fire friheter». Dette innebærer at det skal være fri bevegelse av kapital, varer, tjenester og arbeidskraft mellom de ulike landene. For å sikre disse fire frihetene, er det gitt regler om konkurranse og offentlig støtte. Reglene skal sikre et fungerende marked med like vilkår, og unngå et subsidiekappløp. Det er særlig reglene om

⁴⁶ [Om byvekstavtaler, belønningsavtaler og tilskudd til mindre byområder | Statens vegvesen](#)

⁴⁷ [Fylkeskommunal kollektiv- og ferjetransport. Kartlegging og analyse av utvikling i kostnader og tilbud](#)

offentlig støtte som gjør seg gjeldende i denne utredningen. Disse reglene følger direkte av EØS avtalens artikkel 61-64.

Hovedregelen er at all statsstøtte er forbudt jf. EØS-avtalen artikkel 61. Det innebærer at man må ha et unntak dersom støtte allikevel skal gis. Det er derimot ikke slik at alle tilfeller av offentlig støtte, er statsstøtte.

Det er seks vilkår som samtidig må være oppfylt for at et tiltak skal vurderes som statsstøtte og falle inn under reglene i EØS avtalen.

1. mottaker er et foretak som utøver økonomisk aktivitet
2. støtten er gitt av staten i enhver form (f.eks. skatteletter, subsidier eller direkte overføringer)
3. støtten må innebære en økonomisk fordel for mottaker
4. støtten begunstiger enkelte foretak, konkrete varer eller tjenester
5. støtten kan være konkurransevidende
6. støtten kan påvirke samhandlingen mellom EØS-landene

Dersom et av vilkårene ikke er oppfylt, trenger man ikke forholde seg til reglene om statsstøtte.

Som nevnt, er det ikke mulig på dette tidspunktet å gjøre en konkret vurdering av disse vilkårene fordi rapporten ikke tar for seg *hvordan* den nasjonale periodebilletten konkret skal iverksettes.

Dette kan illustreres ved et eksempel:

Hvis vi ser for oss en togoperatør, vil innføring av en nasjonalperiodebillett medføre at de mister en stor del av dagens billettinntekter. Dette fordi de som besitter den nasjonale periodebilletten, vil ha togreiser «inkludert» i billetten. Hvordan man tenker å kompensere den enkelte togoperatør for dette, vil påvirke den statsstøtterettslige vurderingen. Blant annet hvem som skal være *mottaker* av støtten (fylkeskommuner, operatører osv.), om de vil bli begunstiget på en annen måte enn i dag og om den lave reisepriisen for befolkningen kan være konkurransevidende ovenfor for eksempel flyindustrien. Rettspraksis viser at det er tilstrekkelig at konkurransen *kan* vris av tiltaket.

Selv om konklusjonen av den konkrete vurderingen blir at innføring av nasjonal periodebillett innebærer statsstøtte, betyr ikke det at denne periodebilletten ikke er mulig å gjennomføre. Som nevnt er hovedregelen at all statsstøtte er ulovlig, med mindre man har et unntak.

Unntaket:

I Østerrike har de innført to typer nasjonale reisekort⁴⁸. Det ene gjelder for de ulike regionene, og det andre gjelder nasjonalt. De har også ulike priser. Det nasjonale er dyrest da det også gir tilgang på alle regionale og nasjonale reiser (med noen unntak som reiser til og fra flyplassen).

Etter kollektivtransportfordringen⁴⁹ artikkel. 3 (2) kan det fastsettes «*maximum tariffs*» under den forutsetning at myndighetene må «*compensate the public service operators for the net financial effect, positive or negative, on costs incurred and revenues generated in complying with the tariff obligations established through general rules in a way that prevents overcompensation.*»

Etter artikkel. 3 (2) kan det forskriftsfestes takstsoner, herunder nasjonal periodebillett, såfremt man sikrer at operatørene ikke blir overkompensert. En slik forskriftsfesting som artikkel 3 (2)

⁴⁸ [Federal Ministry of Innovation, Mobility and Infrastructure \(BMIMI\): passenger rail transport in Austria – Futura-Mobility](#)

⁴⁹ Regulation (EC) 1370/2007

åpner for, vil anses som en PSO/FOT⁵⁰. Dersom de blir overkompensert, vil tiltaket innebære ulovlig statsstøtte. Hvordan en eventuell kompensasjonsmekanisme skal se ut i praksis, må vurderes konkret. Siden det fortsatt er mange usikkerheter, vil ikke det gjøres her. Det er allikevel ønskelig å peke på at en korrekt og lovlig kompensasjonsmekanisme vil være sentral dersom man ønsker å gå videre med dette.

Kompensasjonsordningen bør innrettes slik at den ikke sponser trafikkens eksistens, men faktiske gjennomførte reiser. Det bør ikke være slik at tomme busser eller tog blir støttet. Istedenfor kan støtten gis basert på f.eks. antall passasjerer fraktet per kilometer eller lignende.

Dersom man skal forskriftsfeste en nasjonal takst som gjør det mulig å bruke den nasjonale periodebilletten, vil det regnes som et EØS-rettslig inngrep i markedet. Alle inngrep må være proporsjonale. Det innebærer at inngrepet må være:

- egnet til å oppnå formålet
- nødvendig for å oppnå formålet
- forholdsmessig

Det skal med andre ord gjennomføres en «balansetest». På den ene siden må det vurderes om det konkrete inngrepet er tilstrekkelig egnet til å oppfylle det ønskede formålet, på den andre siden må man se på de negative konsekvensene inngrepet har på markedet. Det er viktig at man alltid søker å gjøre inngrepet i markedet så lite som mulig.

Forenelighetsvurdering

I støtteretten er det i tillegg gitt vilkår om at støtten må være forenelig. Det er syv vilkår som må være oppfylt for at støtte kan anses som forenelig⁵¹. Det er ikke nødvendig å gå dypt inn på alle vilkårene. Det vil heller vises til de mest sentrale vilkårene.

Et sentralt vilkår er at det offentliges inngripen med støttetiltaket må være *nødvendig* fordi markedet selv ikke klarer å oppnå det ønskede resultatet, eller fordi man ønsker en omfordeling av velferd. Dette må foreligge en markedssvikt. Tiltaket (støtten) må dermed avbøte på, og dermed henge sammen med, denne markedssvikten. Derfor er det viktig at man innledningsvis klarer å komme med et tydelig politisk ønske om *hva* man ønsker, og *hvorfor*.

Igjen kan vi se for oss et eksempel:

Stortinget ønsker at flere skal gå over fra vei til kollektivtransport fordi det vil redusere klimautslippene. Markedet er i dag ikke i stand til å utføre skiftet på en tilstrekkelig god måte, og det er derfor nødvendig med en nasjonal periodebillett som gjør kollektivtransporten billigere og mer tilgjengelig.

Dette er et konstruert eksempel på hva som kan være Stortingets vilje. Når man utformer en støtte ordning for å oppfylle dette, må det gjøres på en så liten inngripende måte som mulig.

Siden formålet i eksempelet er å redusere klimautslippene, må inngrepet utformes slik at det avbøter på problemet på en så lite inngripende måte som mulig. I praksis kan dette innebære at også kommersielle ekspressbusser må inkluderes dersom fjerntog skal inkluderes. Dette fordi det vil være et mindre inngrep i markedet å likestille alle former for transport, og ikke diskriminere mellom f.eks. kommersielle aktører og offentlig kjøpt transport.

Dersom man skal gjøre inngrepet så lite som mulig, kan det innebære at kommersielle tjenester som ekspressbusstjenester vil måtte inkluderes i tjenesten. Ellers kan det innebære ulovlig

⁵⁰ Case-614/20

⁵¹ [veileder_offentlig-stotte.pdf \(regjeringen.no\)](#) pkt 18.3

statsstøtte til operatører som har avtale med staten, da det vil være en ubegrunnet forskjellsbehandling. I tillegg vil det ikke hjelpe de som bor i områder hvor det ikke finnes jernbane, men kun ekspressbusser. Om for eksempel ekspressbusser må inkluderes, vil avhenge av en konkret vurdering.

Lokale takster

Etter yrkestransportlova § 22 (1) har fylkeskommuner ansvar for å gi kompensasjon til rutetransport de ønsker å opprette eller opprettholde innenfor egne grenser. Selv om det økonomiske rundt slik transport i utgangspunktet er et lokalt ansvar, kan staten etter § 22 (3) gi tilskudd for at kommunene skal få dekket deler av sine utgifter.

Staten kan knytte vilkår til sine tilskudd. Dermed kan det knyttes vilkår til tilskudd som gis etter § 22 (3). Disse tilskuddsvilkårene kan dermed være knyttet til nasjonal periodebillett. Det er viktig at tilskuddet utformes på en slik måte at det er i tråd med den generelle kompensasjonsordningen det er henvist til ovenfor, og sikrer at ingen blir overkompensert.

Oppsummering

Det er en rekke vilkår som må være oppfylt for at støtte kan gis på en lovlig måte, i tråd med EØS-avtalen. Det sentrale er at støtten må henge sammen med et konkret politisk problem som markedet selv ikke klarer å løse. I tillegg må tiltaket innrettes på en minst mulig inngripende måte i markedet.

8.5 Et budsjettneutrale alternativ

I oppdraget fra Samferdselsdepartementet ble det også bedt om å vurdere et budsjettneutralt alternativ, der en nasjonal periodebillett fullt ut skulle vært brukerfinansiert, uten bruk av offentlige midler. Dette innebærer at billettinntektene alene måtte dekke bortfall av øvrige billettinntekter hos fylkeskommuner og togoperatører.

Det har ikke vært mulig å vurdere et slikt alternativ på en faglig robust måte innenfor rammen av denne utredningen. Hovedårsaken er mangel på kunnskap om betalingsviljen for et nasjonalt periodeprodukt som gir ubegrenset tilgang til all fylkeskommunal kollektivtransport og offentlig kjøpt togtilbud. For å fastsette et realistisk prisnivå og etterspørselsomfang ville det vært nødvendig å gjennomføre egne markeds- eller betalingsvillighetsundersøkelser, noe som har ligget utenfor prosjektets tids- og ressursrammer.

Basert på eksisterende analyser og erfaringer vurderes det som sannsynlig at en fullt brukerfinansiert nasjonal periodebillett ville kreve en relativt høy pris for å oppnå kostnadsdekning. En slik pris antas å begrense etterspørselen betydelig og gjøre produktet relevant for et begrenset antall reisende med svært høyt reiseomfang. På denne bakgrunn er det budsjettneutrale alternativet ikke analysert videre i utredningen.

8.6 Innspill fra interessenter

I Innspillene fra fylkeskommunene, Kollektivtrafikkforeningen og togoperatørene (Vy og SJ) gir samlet et konsistent bilde av hvilke konsekvenser en nasjonal periodebillett vil ha for kollektivsystemet. Selv om aktørene har ulike roller i verdikjeden, peker de i stor grad på samme risikobilde, men med noen særlige tilleggsutfordringer for togdrift, knyttet til kapasitet, plassreservasjon og avtalestrukturer.

8.6.1 Økonomiske konsekvenser

Inntekter og finansieringsbehov

Fylkeskommunene og Kollektivtrafikkforeningen peker gjennomgående på at en nasjonal periodebillett med lav fastpris vil medføre betydelig risiko for bortfall av billettinntekter. Dette skyldes både direkte prisreduksjon på eksisterende periodebilletter og omfattende overgang fra enkeltbilletter og andre produkter til den nasjonale billetten. For flere fylker utgjør billettinntektene en vesentlig del av finansieringen av kollektivtilbudet, og bortfallet vurderes som varig snarere enn midlertidig.

Togoperatørene støtter denne vurderingen, og fremhever i tillegg at innføring av en nasjonal periodebillett som omfatter tog vil ha direkte konsekvenser for statens utgifter til kjøp av persontogtransport. Vy peker på at inntektsbortfall i trafikkavtalene må kompenseres fullt ut, noe som vil påvirke statens utgifter i vesentlig grad, samtidig som tilsvarende kompensasjon må gis til fylkeskommunale kollektivtilbud.

SJ understreker at riktig og avtaleforankret kompensasjon i henhold til gjeldende trafikkavtaler er en grunnleggende forutsetning for at tog kan inngå i en nasjonal ordning overhodet, og vurderer at manglende eller usikker kompensasjon vil innebære høy økonomisk risiko for operatørene.

Kostnadsvekst og samfunnsøkonomi

Den dokumenterte kostnadsveksten i kollektivsektoren, særlig innen buss- og togdrift, forsterker risikoen ved å innføre et nytt lavprisprodukt. Kollektivtrafikkforeningen viser til betydelig real kostnadsvekst de siste årene, og flere fylker står foran store anbud med ytterligere økte kostnader. Nasjonal periodebillett introduseres dermed i en situasjon der økonomien allerede er under press.

SJ peker på at nasjonale periodebilletter kan ha svak samfunnsøkonomisk nytte på enkelte strekninger, særlig på fjerntog, der rabatterte billetter kan fortrenge reisende med høyere betalingsvilje og i noen tilfeller bidra til at flere velger fly fremfor tog. Dette nyanserer antakelsen om at lav pris alltid gir ønsket klima- og samfunnseffekt.

8.6.2 Styring, ansvarsdeling og avtaleverk

Takstmyndighet og styring

Fylkeskommunene og Kollektivtrafikkforeningen er samstemte i vurderingen av at et statlig fastsatt periodekort i praksis vil innebære en betydelig svekkelse av fylkenes takstmyndighet og handlingsrom. Pris er i dag et sentralt virkemiddel for økonomisk styring, kapasitetsstyring og tilbudsutvikling, og et nasjonalt fastpristiltak reduserer muligheten for lokal tilpasning.

Togoperatørene peker på parallelle styringsutfordringer i jernbanesektoren. Vy fremhever at det ikke vil være mulig å fordele inntektene fra en nasjonal periodebillett mellom ulike operatører basert på faktisk bruk, noe som skaper utfordringer både for styring, insentiver og avtaleoppfølging.

SJ fremhever at nasjonale periodebilletter øker kompleksiteten i avtaleverk, særlig knyttet til inntektsdeling, kapasitetsstyring og retten til å bruke dynamisk prising, som i dag er hjemlet i trafikkavtalene.

Forholdet mellom stat og regionale aktører

Flere aktører peker på risikoen for en skjev ansvarsdeling, der staten fastsetter pris og rammer, mens fylkeskommuner og togoperatører sitter igjen med ansvar for produksjon, kapasitet og konsekvenser av økt etterspørsel. Dette gjelder særlig i områder med høy belastning, som Østlandsområdet, der Vy vurderer at kapasitetsutfordringer allerede er så betydelige at ytterligere etterspørsel i liten grad kan realiseres i praksis.

8.6.3 Operasjonelle konsekvenser, kapasitet og drift

Kapasitet og trengsel

Et gjennomgående poeng i både fylkeskommunenes, Kollektivtrafikkforeningens og togoperatørenes innspill er at en lavt priset nasjonal periodebillett vil øke etterspørselen, særlig i rushtid og på de mest belastede tog- og transportrelasjonene. Dette vurderes som positivt i prinsippet, men problematisk i praksis, gitt begrenset kapasitet og høye kostnader ved kapasitetsøkning.

Vy understreker at den allerede krevende kapasitetssituasjonen på Østlandet innebærer at økt kollektivbruk som følge av prisreduksjon i realiteten forventes å bli marginal, og at trengsel og driftsutfordringer kan øke.

SJ peker spesielt på fjerntog og plassreserverte regiontog, der økt etterspørsel uten tilstrekkelig regulering kan gi betydelige driftsmessige utfordringer, særlig i høysesong og ved avvik.

Plassreservasjon, sikkerhet og avvikshåndtering

Et særskilt operasjonelt forhold som togoperatørene løfter frem, er behovet for videreføring av plassreservasjon der dette brukes i dag. SJ fremhever at plassreservasjon er avgjørende for:

- Kapasitetsstyring
- Avvikshåndtering
- Sikkerhet og beredskap

Inkludering av tog i en nasjonal periodebillett uten robuste løsninger for reservasjon og kontroll vurderes som uforenlig med forsvarlig drift. Dette innebærer i praksis at en nasjonalt periodebillett kan bli mindre «sømløst» for tog enn for buss, noe som utfordrer ordningens overordnede mål om enkelhet. Dersom det ikke inngår noen setevgift, er det stor risiko for at fjerntog kjører med ledige seter fordi de som booker reise velger å likevel ikke reise.

Dynamisk prising og innovasjon

Både fylkeskommuner, Kollektivtrafikkforeningen og togoperatørene peker på at statisk prising kan hemme utviklingen av dynamiske prismodeller og mer effektiv kapasitetsutnyttelse. Togoperatørene er særlig tydelige på at nasjonale periodebilletter vanskeliggjør dynamisk prising på fjern- og regiontog, som i dag er et viktig virkemiddel for å styre etterspørsel og optimalisere bruken av begrenset kapasitet.

8.6.4 Samlet vurdering av innspillene fra fylkeskommuner

Når innspillene fra fylkeskommuner, Kollektivtrafikkforeningen og togoperatørene ses i sammenheng, fremtrer et helhetlig bilde av at en nasjonal periodebillett kan gi betydelige velferdsgevinster for enkelte brukergrupper, særlig pendlere med lange reiser. Tiltaket er samtidig forbundet med høy økonomisk, styringsmessig og operasjonell risiko, særlig dersom det omfatter tog uten tydelige avgrensninger, robuste løsninger for kapasitet og plassreservasjon, og full, langsiktig kompensasjon.

Togoperatørene fremstår, i likhet med flere fylker, som mer positive til en videreføring og styrking av dagens tilskuddsordninger for periodebilletter (TA2A), som vurderes å gi bedre balanse mellom nytte, risiko og gjennomførbarhet. Samlet understrekes behovet for at en eventuell nasjonal ordning inngår i en helhetlig virkemiddelpakke, med tydelige mål, klar ansvarsdeling og forutsigbar finansiering over tid.

9 Risikovurderinger

Prosjektet har hatt stramme leveransefrister og hovedfokus på måloppnåelse og kostnadsmessige vurderinger. Dette har medført at systematiske analyser av risiko knyttet til en eventuell innføring av nasjonal periodebillett har vært tillagt mindre vekt. Enkelte risikoforhold er imidlertid indirekte belyst, særlig gjennom vurderingen av måloppnåelsen om forutsigbare inntekter for fylkeskommuner og togoperatører.

I dette kapitlet utdypes disse problemstillingene og det redegjøres for sentrale tekniske, økonomiske og organisatoriske risikoforhold som må håndteres ved en eventuell innføring av en nasjonal periodebillett. I tillegg belyses kort om fylkeskommunenes reelle muligheter for å være takstmyndighet

I dette kapitlet utdypes disse problemstillingene og det redegjøres for sentrale tekniske, økonomiske og organisatoriske risikoforhold som må håndteres ved en eventuell innføring av en nasjonal periodebillett.

9.1 Overordnet risikobilde og avgrensninger

De identifiserte risikoene knytter seg i hovedsak til:

- manglende datagrunnlag for presis inntektsfordeling,
- tekniske og operasjonelle begrensninger i billetterings- og valideringsløsninger,
- økt økonomisk usikkerhet for fylkeskommunene over tid.

Risikoene påvirkes av graden av sømløshet for den reisende, valg av tekniske løsninger og hvordan kompensasjons- og fordelingsmekanismer utformes på nasjonalt nivå.

9.2 Tekniske og operasjonelle risikoer – billettering, validering og datatilgang

For å etablere et godt datagrunnlag for inntektsfordeling ville obligatorisk validering ved påstigning vært ønskelig. En slik løsning vil imidlertid medføre vesentlige ulemper for deler av kollektivsystemet og for de reisende. I byområder som Oslo, hvor påstigning skjer gjennom alle dører, vil obligatorisk validering føre til økt oppholdstid på holdeplasser og behov for endringer i ruteplaner, noe som vil være kostnadsdrivende over tid.

Det anbefales derfor å videreføre dagens praksis, hvor det enkelte kollektivselskap selv vurderer behovet for validering ved ombordstigning basert på lokal risiko og driftsforhold. Utenfor byområdene er dette allerede vanlig praksis.

Kontroll av reiserettigheter forutsettes gjennomført via oppslag mot et nasjonalt reiserettighetsregister for ID-baserte billetter. For å muliggjøre raskt kontroll uten nettilgang kan det være behov for lokalt bufrede oversikter over gyldige periodebilletter. Det er usikkert om dagens utstyr hos alle aktører har kapasitet til dette, noe som innebærer risiko for manglende eller mislykket kontroll i områder med dårlig mobildekning.

Manglende eller ufullstendig valideringsdata øker usikkerheten knyttet til inntektsfordeling.

9.3 Avveilingen mellom sømløs reise og presist datagrunnlag

Presis inntektsfordeling forutsetter kunnskap om hvilket transportarbeid som faktisk er utført av hvilke aktører. En løsning basert på aktiv registrering av av- og påstigning vil gi et bedre datagrunnlag, men innebærer redusert sømløshet for den reisende og økt operasjonell kompleksitet.

Uten slik registrering vil reisen oppleves som mer sømløs, men inntektsfordelingen blir mer usikker. Dette innebærer en avveining mellom brukeropplevelse og presisjon i fordeling.

En mulig tilnærming kan være å benytte passasjertellinger som grunnlag for fordeling av transportarbeid, korrigert for salg av enkeltbilletter og andre produkter, og supplert med billettundersøkelser. En slik modell vil imidlertid gi lavere presisjon enn løsninger basert på individuelle reisedata.

9.4 Økonomisk risiko og forutsigbarhet i inntektsfordelinger over tid

Dagens takstsamarbeidsavtaler mellom fylkeskommuner og togoperatører forutsettes videreført ved en eventuell innføring av nasjonal periodebillett. Togoperatørene skal dermed ha samme godtgjørelse uavhengig av hvilken billett som benyttes på reisen.

Når reisende går over fra fylkeskommunale billetter til en nasjonal periodebillett, mister fylkeskommunene billettinntekter. Plikten til å betale godtgjørelse til togoperatør består uendret. Dagens godtgjørelsesmodeller – basert på pris per passasjer eller passasjerkilometer – er utviklet for avtaler mellom få parter innenfor avgrensede geografiske områder.

En nasjonal løsning vil kreve tilsvarende fordelingsmekanismer mellom et betydelig større antall aktører, uten at disse har direkte innsyn i faktisk bruk av billetten. Dette øker risikoen for uenighet, lavere transparens og svekket tillit til fordelingsgrunnlaget.

Statens kompensasjon til fylkeskommunene må dekke både tapte billettinntekter og eksisterende forpliktelser overfor togoperatører. Kompensasjonsbehovet vil variere over tid og er avhengig av:

- hvor mange som velger nasjonal periodebillett,
- hvordan bruken fordeler seg geografisk og mellom transportformer,
- antakelser om hvilke billetter de reisende ellers ville benyttet.

Disse faktorene gir lav forutsigbarhet for den enkelte fylkeskommune og utgjør en sentral økonomisk risiko ved ordningen.

9.5 Fylkeskommunenes rolle som takstmyndighet

Fylkeskommunene har i dag ansvar for fastsettelse av takster og billettstrukturer for lokal og regional kollektivtransport, og bruker pris aktivt som virkemiddel for å påvirke reisemønstre og ressursbruk i transportsystemet. Innføring av en nasjonal periodebillett til sterkt redusert pris vil i praksis innebære en svekkelse av denne rollen. Et slikt tiltak vil redusere bruken av øvrige billettprodukter og dermed fylkeskommunenes mulighet til å differensiere priser og utforme lokale takstsystemer i tråd med egne politiske mål og prioriteringer.

Flere fylkeskommuner har vurdert eller er i ferd med å utvikle alternative prismodeller, blant annet overgang fra sonebaserte billetter til avstandsbasert prising. Slike løsninger kan bidra til mer effektiv og samfunnsøkonomisk riktig bruk av kollektivtransporten, blant annet ved å gi bedre samsvar mellom pris og faktisk ressursbruk. Ved innføring av en nasjonal periodebillett med fast pris vil relevansen av denne typen prismekanismer reduseres, og fylkeskommunenes handlingsrom for takstrelatert innovasjon bli begrenset.

Fylkeskommunene arbeider også for å legge til rette for aktiv mobilitet, som gange og sykkel, og inngår i mange tilfeller lokale avtaler med transportoperatører og andre aktører for å supplere det ordinære kollektivtilbudet. En nasjonal periodebillett kan bidra til at enkelte reiser flyttes fra ønskede transportformer til rutegående kollektivtransport. Dette kan svekke samspillet mellom ulike mobilitetsløsninger og motvirke lokale strategier for helhetlig og bærekraftig transportutvikling.

Videre har flere fylkeskommuner uttrykt bekymring for at kompensasjon for inntektstap ved innføring av en nasjonal periodebillett vil være krevende å beregne presist. Ettersom en slik billett i stor grad vil erstatte andre billettprodukter, kan det være vanskelig å fastslå hvilket inntektstap som direkte kan tilskrives tiltaket. Dersom kompensasjonen ikke fullt ut dekker bortfallet av billettinntekter, vil dette ytterligere redusere fylkeskommunenes økonomiske handlingsrom. Over tid kan dette også svekke fylkeskommunenes mulighet til å videreutvikle kollektivtilbudet i tråd med lokale og regionale behov, både når det gjelder tilpasninger i tilbud, kvalitet og nye løsninger. Dette vil igjen begrense fylkeskommunenes evne til å bruke takst- og prismekanismer aktivt for å styre etterspørselen og utnytte kapasiteten i kollektivnettverket på en hensiktsmessig måte.

10 Anbefalte tiltak og forutsetninger for vellykket gjennomføring

I dette kapittelet oppsummeres vurderingene som er gjort i utredningen, og det gis en samlet anbefaling. Kapittelet er strukturert i tråd med utredningsinstruksens seks hovedspørsmål og bygger på analysene i kapittel 7 og 8.

10.1 Hva er problemet og hva vil vi oppnå?

Utredningen tar utgangspunkt i et overordnet transportpolitisk mål om å bidra til overgang fra privatbil til mer bærekraftige transportformer, særlig kollektivtransport, sykkel og gange. Bakgrunnen er økende transportvolum, press på nullvekstmålet i flere byområder og en økonomisk krevende situasjon i kollektivsektoren, der kostnadsveksten har vært sterkere enn utviklingen i billettinntektene.

Samfunns målet for utredningen er formulert slik:

Gjennom effektive virkemidler skal tiltaket bidra til et sømløst og attraktivt kollektivtilbud som fører til at en større andel reisende velger kollektivtransport framfor bil. Det samlede transportvolumet skal ikke øke, samtidig som sykkel og gange ikke skal reduseres.

Utredningen har hatt et særlig fokus på pris- og billettverkemidler, og på om en nasjonal periodebillett kan være et hensiktsmessig virkemiddel for å nå disse målene innenfor dagens rammebetingelser for styring, finansiering og organisering av kollektivtransporten.

10.2 Hvilke tiltak er aktuelle?

Utredningen har vurdert flere alternative tiltak, med hovedvekt på økonomiske virkemidler rettet mot billett- og prisstruktur. Følgende tiltak er analysert nærmere:

- Nasjonal periodebillett med lav pris (499 kroner), gyldig på all offentlig kjøpt kollektivtransport
- Nasjonal periodebillett med høyere pris (999 kroner)
- Nasjonal periodebillett med lav pris (499 kroner), men uten fjerntog
- Økt statlig subsidiering av eksisterende periodebilletter i fylkeskommunal kollektivtransport

I tillegg er det vurdert, men ikke analysert videre, tiltak som rabattkort, rushtidsdifferensierte priser, økt kollektivtilbud og økte bompenger. Disse tiltakene er lagt til side hovedsakelig av hensyn til tids- og ressursrammene for oppdraget, samt utfordringer knyttet til å operasjonalisere og sammenligne effektene innenfor denne utredningen.

10.3 Hvilke virkninger har tiltakene?

10.3.1 Måloppnåelse

Gjennomgangen viser at de nasjonale periodebillettene gir høy måloppnåelse på sømløshet og brukervennlighet for de reisende. Ett felles billettprodukt med nasjonal gyldighet reduserer barrierer knyttet til fylkesgrenser, ulike takstsystemer og komplekse produktvalg.

Vurderingene viser lav måloppnåelse på flere av de mest sentrale transportpolitiske målene. Særlig gjelder dette målene om overgang fra bil til kollektivtransport og om å unngå økning i samlet transportvolum. En betydelig del av økningen i kollektivreiser som følger av

lavprisalternativene, vurderes å være nyskapt trafikk eller overgang fra sykkel og gange, snarere enn direkte overføring fra bil.

Vurderingene i kapittel 8 viser at en vesentlig del av økningen i kollektivreiser ved nasjonale periodebilletter skyldes nyskapt trafikk og økt reiseaktivitet blant eksisterende brukere, snarere enn overgang fra bil. Dette gjelder særlig lavt prisede alternativer og bidrar til svak måloppnåelse for målet om å begrense samlet transportvolum.

Tiltakene med lave priser forsterker også trengsel på avganger og strekninger som allerede er presset, spesielt i rush, helger og høysesong. Dette svekker både reiseopplevelsen og den samlede måloppnåelsen. Alternativet med høyere pris gir mer dempede etterspørselseffekter, men har fortsatt begrenset effekt på bilbruk.

Videreføring av statlig subsidiering av eksisterende periodebilletter gir mer beskjedne effekter på reisemønster og kollektivbruk, men vurderes å være bedre tilpasset målene om kontrollert transportutvikling og håndterbar risiko.

10.3.2 Samfunnsøkonomisk vurdering

De samfunnsøkonomiske vurderingene viser at lavprisede nasjonale periodebilletter gir betydelig nytte for de reisende i form av lavere reisekostnader og økt fleksibilitet. Disse tiltakene innebærer samtidig høye kostnader for det offentlige som følge av bortfall av billettinntekter og behov for full kompensasjon til fylkeskommuner og togoperatører.

Når store deler av etterspørselsøkningen forventes å være nyskapt trafikk, blir kostnadseffektiviteten lav. Tiltakene innebærer et effektivitetstap ved bruk av offentlige midler og gir samlet sett lav samfunnsøkonomisk lønnsomhet sammenliknet med alternative virkemidler.

Tiltaket med økt statlig subsidiering av eksisterende periodebilletter har lavere samfunnsøkonomiske kostnader, mer oversiktlige budsjettkonsekvenser og lavere økonomisk risiko, men gir også mer begrensede positive virkninger.

10.3.3 Øvrige virkninger

Nasjonale periodebilletter reiser i tillegg en rekke økonomiske, juridiske og operasjonelle problemstillinger. Disse gjelder blant annet behovet for nye inntektsfordelingsmodeller, risiko for overkompensasjon, spørsmål knyttet til statsstøtte, samt tekniske og praktiske utfordringer ved felles billettering og datagrunnlag.

Tiltakene kan også få utilsiktede virkninger for kapasitet, komfort og andre ordninger i transportsystemet, herunder skoleskyss, hurtigbåter og eksisterende virkemidler i byvekstavgifter.

10.4 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Tiltakene reiser flere prinsipielle spørsmål knyttet til styring og ansvarsdeling i kollektivsektoren. Særlig aktualiseres forholdet mellom stat og fylkeskommuner som takstmyndigheter, balansen mellom brukerbetaling og offentlig finansiering, samt graden av nasjonal standardisering versus lokal tilpasning.

Lavprisede nasjonale periodebilletter innebærer et strukturelt skifte fra brukerfinansiering til økt statlig finansiering, med høy økonomisk risiko og redusert forutsigbarhet for fylkeskommunene. Tiltakene kan begrense handlingsrommet for lokal utvikling av takst- og billettløsninger tilpasset regionale behov.

Nasjonale periodebilletter forutsetter robuste kompensasjonsordninger som er i samsvar med statsstøtteregelverket, og som utformes slik at risikoen for overkompensasjon og konkurransevridning reduseres.

10.5 Hvilke tiltak anbefales?

10.5.1 Anbefaling

Utredningen viser at ingen av de vurderte tiltakene gir høy måloppnåelse på alle effektmål. Nasjonale periodebilletter gir høy brukernytte og sømløshet, men har samlet sett svak måloppnåelse på de mest sentrale transportpolitiske målene, særlig overgang fra bil og begrensning av samlet transportvolum. Tiltakene innebærer i tillegg høye samfunnsøkonomiske kostnader, økt økonomisk risiko og betydelig kompleksitet i gjennomføring.

På denne bakgrunn anbefales referansealternativet, der dagens ansvarsdeling, takstmyndighet og billettstruktur videreføres. Referansealternativet gir samlet sett best ivaretagelse av målene om kontrollert transportutvikling, økonomisk bærekraft og håndterbar risiko.

Som et sekundært alternativ vurderes videreføring og målrettet bruk av statlig subsidiering av eksisterende periodebilletter som et virkemiddel dersom staten ønsker å benytte pris som et av flere virkemidler for å styrke kollektivtransportens attraktivitet innenfor dagens rammebetingelser. En forutsetning for dette er at ordningen utformes som en varig eller langsiktig løsning som gir forutsigbarhet for fylkeskommunenes planlegging og drift.

11 Vedlegg

Vedlegg 1: Innspill fra fylkeskommuner, Kollektivtrafikkforeningen og Entur

Vedlegg 2: Innspill fra SJ Norge og Vy Tog

Vedlegg 3: Kort om kundeundersøkelser det er brukt innsikt fra i rapporten

Vedlegg 4: Metodebeskrivelse Nasjonal periodebillett TEN-modell

Vedlegg 5: Metodebeskrivelse Nasjonal periodebillett fylkeskommunal kollektivtransport