

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Dato: 28.05.2020
Saksref.: 201800493
Deres ref.: 16/1175
Sider: 6

Integrert tilbringertjeneste Oslo lufthavn fase 2

Samferdselsdepartementet har i brev fra 27/6-2017 bedt Jernbanedirektoratet gjennomføre en utredning av å integrere Tilbringertjenesten til Oslo lufthavn i det øvrige togtilbudet.

Hovedutfordringen for togtrafikken i Osloområdet er at det allerede er svært fullt i på de fleste strekninger i rushtiden i dag, både når det gjelder antall tog og passasjerbelegg. Fram mot tiltakene som er anbefalt gjennomført for å realisere togtilbudet i Rutemodell 2027 (R2027) ventes det at den kraftige veksten i togreiser vil fortsette, og det vil kun være mindre endringer i kapasiteten om bord. R2027 øker kapasiteten på flere strekninger. Med en moderat vekst i reiser som følger veksttaket i befolkningen, forventes trengselen i rushtiden å være omtrent som i dag i 2030. Dersom veksten i reiser derimot er slik som trenden har vært de siste årene, vil trengselen øke betydelig. Dette medfører redusert komfort og et mindre attraktivt togtilbud for kundene, og er bakgrunnen for utredningsoppdraget som nå er gjennomført. I tråd med regjeringens mål om mer effekt for pengene, er det viktig å utnytte den infrastrukturkapasiteten som foreligger best mulig.

Jernbanedirektoratets arbeid er delt inn i to faser, der fase 1 så på effekter og konsekvenser av et integrert takstsystem der Flytogets ruteleier trafikkeres av en operatør som har samme takstsystem og -nivå som det øvrige togtilbudet. Disse rutene vil være åpne for både av- og påstigning på alle stasjoner toget stopper på. Rapport fra fase 1 ble oversendt departementet 11.2.2019. Vedlagt dette brevet følger rapporten fra fase 2 av utredningen.

Fase 2 av prosjektet omhandler følgende hovedpunkter:

1. Finnes det integrerte rutemodeller som gir større nytte for samfunnet enn den i fase 1?
2. Finnes det gode mellomalternativer/delintegreringsalternativer?
3. Hvilke av Flytogets kvaliteter kan videreføres, og hvordan?
4. Kan integrering gi mulighet for å utsette store investeringer?
5. Hva er konsekvensene for arbeidet med trafikkpakker?

Utredningen er gjennomført i tråd med føringen i Samferdselsdepartementets oppdrag: «Videre kan direktoratet legge til grunn at tilbringertrafikken til Oslo Lufthavn skal konkurranse-eksponeres før 2028.» Dette er også i tråd med Meld. St. 27 (2014–2015) «På rett spor - Reform av jernbanesektoren». Utredningen tar derfor ikke stilling til *hvorvidt* tilbringertrafikken bør konkurranse-eksponeres, men har hatt dette som et premiss.

Dialog med eksterne aktører

Underveis i prosessen har det vært dialog mellom de to mest berørte operatørene av en integrering, Flytoget AS og Vy. Det ble avholdt separate møter med operatørene i uke 44 og 45 i 2018 etter at markedsundersøkelsen blant togreisende til Oslo lufthavn var ferdigstilt (Ellis og Nordheim 2018). I dette møtet ble operatørene bedt om å komme tilbakemeldinger på følgende punkter:

- Kundetilbudet: Har dere innspill på hvordan et integrert togtilbud bør utformes, til det beste for kunden og samfunnet?
- Markedsinnsikt: Har dere innsikt dere tenker vi behøver for å ta gode beslutninger og hvor er det evt. behov for tiltak?
- Er det viktige elementer sett fra deres ståsted som ikke er avdekket i rapporten fra Urbanet Analyse, eller andre suppleringer til undersøkelsen?

Videre ble det avholdt to møter i etterkant av Fase 1 i uke 10 i 2019. På disse møtene ble det gitt mulighet til å gi tilbakemelding på funn i rapporten, samt presentere forslag til mulige delintegreringsløsninger. Det er avholdt ytterligere møter med Flytoget og Vy høsten 2019 der det ble gitt innspill på rapporten fra Fase2. Flytoget AS og Vy har i tillegg vært behjelpelige med å tilrettelegge for bruk av passasjerstatistikk. Det har vært et viktig bidrag til å kalibrere transportmodellen som er benyttet i prosjektet.

Jernbanedirektoratet avholdt møte 16.des med deltakelse fra Flytoget, Vy, Ruter, Bane NOR, Avinor, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune for å drøfte videre spesielt kortsiktige løsninger og muligheter for å øke kapasiteten i jernbanenettet før ny Oslotunnel kan realiseres, jf omtale under kortsiktige løsninger.

Analyse av markedet for tilbringertransport til Oslo lufthavn

Som en del av forarbeidet til utredningen gjennomførte Urbanet Analyse en markedsundersøkelse blant tilbringerreisende med tog til Oslo lufthavn. Markedsundersøkelsen viser at Flytogets og NSBs kunder verdsetter komfort, men at Flytogets kunder har en høyere preferanse for komfort, målt i kroner, enn NSBs kunder. Som tabell 1 viser, er enkel betaling, kort reisetid og sitteplass viktigere for de som reiste med Flytoget enn med NSB. For de som reiste med NSB, var lav pris mye viktigere enn for de som reiste med Flytoget (Ellis og Nordheim 2018, s.19). Det å mene at noe er viktig, og det å være villig til å betale for det, er imidlertid ikke alltid det samme. Undersøkelsen viste at det var enkelte komfortelementer de reisende var villige til å betale ekstra for, men ikke alle.

Tabell 1: Viktighet og verdi av komfortfaktorer for reisende med Flytoget og NSB, utdrag (Ellis og Nordheim 2018, s. 19)

Komfortfaktor	NSB viktighet	Flytoget viktighet
Ikke forsinkelser	87 %	91 %
Sitteplass	68 %	79%
Enkelt å betale for reisen	79 %	89 %
Enkelt å vite når toget går	86 %	88 %
God plass om bord	58 %	63 %
Reisegaranti	38 %	41 %
Kort reisetid	68 %	83 %
Lav pris	79 %	51 %

Undersøkelsen bekrefter det som Norsk kundebarometer også viser, nemlig at Flytoget AS har lyktes med å utvikle et produkt som ivaretar preferansene til de som reiser til flyplassen på en god måte, og har innarbeidet en solid merkevare (se bl.a. Ellis og Nordheim 2018, s. vii-viii). En voksen passasjer betaler 196 kroner med Flytoget fra Oslo S til Oslo lufthavn og 105 kroner med NSB på samme strekning. De som har periodebillett med Ruter for sone 1 betaler imidlertid bare 69 kroner i tilleggsbillett på strekningen.

Integrering av tilbringertjenesten vil gi mindre trengsel og kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt,

Fase 1 (delrapport oversendt 11.02.2019) viste at det var samfunnsøkonomisk lønnsomt å integrere tilbringertjenesten til Oslo lufthavn under forutsetning at en klarte å opprettholde punktligheten og enkelte av komfotelementene til tilbringertjenesten. En integrering av tilbringertjenesten i togtilbudet som er vist i R2027 gir økt transportkapasitet fordi regiontogmaterieell (i dag type 75) har større kapasitet enn flytogmaterieellet (type 71 og 78). Ved en integrering vil antallet avganger som er tilgjengelig for de reisende øke, fordi én billett gir tilgang til alle avgangene (både tilbringertjenesten og det regionale togtilbudet), og de reisende vil fordele seg jevnere mellom avgangene. Innenfor Ruters takstsystem vil også flere passasjerer få tilgang til et system der en kun trenger én billett for hele reisen.

De integrerte rutemodellene som er vurdert i Fase 2 bygger opp under ulike systemer, og har ulike kvaliteter for ulike markeder. Det er vist et mulighetsrom for hva man kan oppnå av ulike tilbud og økt total kapasitet, men det er ikke konkludert med om disse er signifikant bedre enn rutemodellen i fase1. Til dette kreves at det utarbeides fullstendige rutemodeller.

Integrering av tilbringertjenesten gir redusert komfort om bord tilbringertjenesten og økt offentlig tilskuddsbehov

Å integrere tilbringertjenesten vil gi redusert komfort for passasjerer som ville benyttet seg av tilbringertjenesten. En integrering vil i de fleste utforminger gi økt etterspørsel etter togreiser totalt sett, men fordi takstnivået i det regionale togtilbudet i gjennomsnitt ligger lavere enn i dagens separate tilbringertjeneste vil en integrering isolert sett føre til et økt offentlig tilskuddsbehov til drift av togtilbudet, med mindre det også innføres kompensierende tiltak.

Delintegrering kan være et godt alternativ eller supplement til integrerte rutemodeller

Ved videreføring av tilbringertjenesten som et separat tilbud kreves det tiltak for å bedre utnyttelsen av den totale kapasiteten i togsystemet. Det er videre behov for å finne løsninger på kapasitetsutfordringen på kort sikt. Jernbanedirektoratet har derfor vurdert tre mulige løsninger som skal bidra til dette i stedet for/i tillegg til integrert rutemodell. Det er vurdert egen takstzone på Oslo lufthavn, konsepter der reisende kan benytte tilbringertjenesten på andre relasjoner enn til/fra flyplassen, og kort tilbringerpendel Oslo S-Oslo lufthavn. Som enkeltstående tiltak vil disse kunne avbøte på kapasitetsutfordringene kun i en begrenset periode. Tiltakene kan benyttes i kombinasjon med noen av de integrerte rutemodellene.

Enkelte av tilbringertjenestens komfortelementer kan videreføres

På grunnlag av funn i markedsundersøkelsen er det gjort en vurdering av hvilke komfortelementer ved dagens tilbringertilbud som bør videreføres i så stor grad som mulig ved en eventuell integrering. For at disse skal videreføres er det nødvendig at det settes tilstrekkelig krav i nye kontrakter med operatører som skal betjene togtilbudet på Østlandet. Det ligger allikevel en risiko i at eventuelle nye operatører ikke klarer å opprettholde den samme merkevaren som er bygget opp hos dagens operatører. I sum er det vurdert at det vil være mulig å videreføre mye, men ikke all, komfort ved tilbringertjenesten i dag.

Store investeringer bør gjennomføres som planlagt

Ved bygging av ny jernbanetunnel gjennom Oslo vil den samlede trafikkapasiteten sentralt i Oslo være tilstrekkelig både til å opprettholde en separat tilbringertjeneste og til å gjøre betydelige forbedringer i det lokale og regionale togtilbudet på Østlandet.

Tidligere utredninger har pekt på at ny Oslotunnel er nødvendig for å møte etterspørselsveksten på jernbane allerede i 2030. Ny jernbanetunnel gjennom Oslo kan imidlertid, med den fremdriften som ligger i NTP 2018-29, tidligst gi økt trafikkapasitet i 2035. Det forventes at etterspørselen etter tog vil overstige kapasiteten som kan tilbys med Rutemodell 2027 på flere strekninger (særlig Jessheim-Oslo og Lillestrøm-Drammen) mange år før 2035. Dette vil også være til hinder for oppnåelse av nullvekstmålet i Osloregionen.

Konkurransesetningen kan gjennomføres med og uten integrering av tilbringertjenesten

Fremtidig valg av løsning for tilbringertjenesten vil i svært liten grad påvirke pakkeinndeling og fremdriftsplan for konkurransesetning. Tilbringertjenesten kan videreføres som eget togprodukt eller inngå i trafikkpakken for 10-minutters systemet i Oslokorridoren (pakke 5). Flytoget AS har konsesjon for kjøring av flytog frem til 2028 og dersom konsesjonsperioden skal fullføres, kan pakke 5 utvides på et senere tidspunkt til å omfatte disse rutene. Ved en integrert løsning vil tilbudskonseptene endres i Oslokorridoren, og det nye konseptet vil være en naturlig del av pakke 5.

Tilbudsutviklingen må bygge opp under sømløse reiser

I tråd med målsettingene om at *jernbanen utvikles med utgangspunkt i brukernes behov, togdriften er sikker og driftsstabil og at eksisterende kapasitet i jernbanesystemet utnyttes godt* (Tildelingsbrev 2019) er det viktig at både de kortsiktige og langsiktige har kundene i fokus. Det er viktig at tilgangen til togsystemet økes gjennom bedre tilgjengelighet og enklere valg. Sømløsheten i systemet kan bedres ved å legge opp til endringer som bidrar til mindre fysiske barrierer, bedret informasjon om reisemuligheter, større integrering av takster og enda enklere og tilgjengelig salgssystemer. Informasjon både før og under reisen er viktig for passasjerene og vil være et viktig premiss for en vellykket gjennomføring av løsninger for å bedre kapasiteten.

Anbefalinger

Det foreligger tre hovedanbefalinger, én for hver tidshorisont.

På kort sikt (fram til konsesjonen til Flytoget AS utløper i 2028) anbefales følgende:

- Flytoget AS bes om å utvikle forslag og konsepter for hvordan kapasiteten i deres tog best kan benyttes for å lette trengselen i det øvrige togtilbudet.
- Relativ pris mellom tilbringertilbudet og det regionale tilbudet bør endres for å sikre tilstrekkelig transportkapasitet om bord i regiontilbudets toglinjer forbi Oslo lufthavn, og flytte en større del av de reisende som i dag velger pendlertogene over til Flytoget. Dette kan f.eks. gjøres gjennom innføring av tilbringeravgift til Oslo lufthavn, prisreduksjon på Flytogets tilbringertilbud, endring i Ruters ruteopplegg slik at passasjertrafikk til Flyplassen kan prises særskilt. Detaljene bør utredes nærmere i et samarbeid mellom Flytoget, Ruter og Jernbanedirektoratet.
- Dersom man åpner for en fullintegrering på mellomlang sikt, anbefales det å forberede prosessen så tidlig som mulig. Det vil si å begynne omprioriteringen og omfordelingen av ruteleier allerede i forbindelse med innføringen av nytt togtilbud når Follobanen står ferdig, hvor det er pekt på at en omfordeling av ruteleier i Oslo-tunnelen vil kunne gi en positiv effekt.
- Entur bes om å utvikle enklere billetteringsløsninger. Dette er viktig spesielt for reisende som ikke er kjent med det regionale transporttilbudet. Billettløsningene for et integrert tilbringertilbud må være like enkelt og forståelig som dagens Flytogbillett.
- Det vil bli redusert kapasitet på strekningen Asker-Drammen som følge av ombygging av Drammen stasjon (ifb. bygging av Drammen-Gulskogen-Kobbervikdalen). Det anbefales å benytte dette som en forsøksperiode for en framtidig integrering som et ledd i avvikshåndteringen i denne perioden.
- Det bør avklares hvordan Flytogets materiell (type 71 og 78) skal håndteres i det videre, og senest i forbindelse med anbudsforutsetningene for Trafikkpakke 5.

På mellomlang sikt (fra og med ca. 2028) anbefales det å integrere tilbringertjenesten til Oslo lufthavn med det øvrige togtilbudet. I tillegg anbefales:

- Å straks igangsette arbeid med å videreutvikle en integrert rutemodell som sikrer best mulig utnyttelse av infrastrukturen med hensyn til samfunnets transportbehov. Dette for å se om det er mulig å dekke samfunnets transportbehov på en enda bedre måte enn med R2027 integrert når mulighetsrommet blir større. Det foreligger skisser til dette som må bearbeides videre. Arbeidet med å vurdere samfunnets transportbehov og best mulig bruk av infrastrukturkapasitet opp mot hverandre er tidkrevende, og bør dermed starte så snart som mulig.
- Nye rutemodeller og innretningen av trafikkpakkene bør legge til rette for videreføring av så mye som mulig av de komfortelementene som er viktige for de reisende. Komfortelementene bør videreføres i tilbudet til Oslo Lufthavn, men også i så stor grad som mulig i det øvrige togtilbudet, slik at tapet av komfort blir så lite som mulig, samt at øvrige reisende opplever en forbedring.
- Det anbefales at integreringen følges av grep som sikrer at statens utgifter til drift av togtilbudet ikke øker betydelig som direkte følge av bortfall av billettinntekter fra tilbringertjenesten. Dette kan f.eks. gjøres i form av en tilbringeravgift for de som reiser videre fra Oslo lufthavn med fly, jf omtalen av kortsiktige tiltak.
- Ved integrering anbefales anskaffelse av mer kapasitetssterkt materiell enn type 71 og 78 til togene som skal betjene Oslo lufthavn og også inngå i det knutepunktstoppende systemet Drammen-Asker-Oslo-Lillestrøm. Materiellet bør være tilrettelagt for mange reisende med bagasje.

På lang sikt (ca. 2035) anbefales det å bygge nytt Oslo-nav for jernbanen i tråd med framdriftsplanen skissert i KVU Oslo-navet og NTP 2018-2029. Integrering av tilbringertjenesten vil kunne lette kapasitetssituasjonen fram til nytt Oslo-nav er realisert, men forventet vekst i etterspørsel sett i sammenheng med forventet økning i antall tog, tilsier at det ikke er rom for å utsette bygging av ny jernbanetunnel. Tvert imot kan en forsert utbygging av ny Oslotunnel gi rom for å opprettholde eller reetablere et separat tilbringertilbud, gitt at kapasiteten på linjenettet for øvrig er tilstrekkelig.

Med vennlig hilsen

Kirsti Lovise Slotsvik
Jernbanedirektør

Anita Skauge
Direktør jernbanestrategi

Kopi: [Kopimottakere]

Vedlegg: Integrert tilbringertjeneste Oslo lufthavn fase 2.pdf

Dokumentet er godkjent elektronisk og sendes uten signatur