

Ekspressbuss Vestlandet - status og framdrift

Fylkesrådmannen rår Vestlandsrådet til å gjere slikt vedtak:

1. Vestlandsrådet har i regi av prosjektet "Ekspressbuss Vestlandet" vurdert grunnlaget for å få til eit samordna ekspressbuss tilbod på strekninga Stavanger - Trondheim basert på eit samarbeid mellom selskapa som i dag driv ekspressbussruter på strekninga. M.a. med omsyn til konkurranselova tyder mykje på at eit slikt selskapssamarbeid ikkje er mogeleg i dag. Vestlandsrådet vedtek at arbeidet etter denne modellen vert avslutta i denne omgang. Det vil likevel vere aktuelt å sjå nærare på felles marknadsføringstiltak for eksisterande rutetilbod når ein kjem attende til Vestlandsrådet for endeleg handsaming.
2. Vestlandsrådet vil i regi av prosjektet "Ekspressbuss Vestlandet" ta naudsynt kontakt med Samferdsledepartementet for å greie ut grunnlaget for å samle løyvemynde for heile strekninga Stavanger – Trondheim. På denne måten kan fylkeskommunane ta ansvar for den fylkesgrensekryssande persontrafikken etter same modell som den fylkesinterne trafikken. Vestlandsrådet vil elles arbeide for at eit samordna ekspressbusstilbod på Vestlandet må dekkjast i samarbeid med staten, slik vi kjenner det frå nasjonal politikk for jernbanetransport.
3. Vestlandsrådet ber om at saka vert lagt fram på nytt straks naudsynte drøftingar med Samferdsledepartementet er avslutta slik at ein kan gjere vedtak i den einskilde fylkeskommune/fylke samt starte arbeidet å førebu tingingar mellom fylkeskommunane/fylke og staten med omsyn til samordning.

Prenta vedlegg:

1. Brev frå Fornyings- og administrasjonsdepartementet datert 12.11.09
2. Notat frå fylkesrådmannen datert 18.11.2009

Uprenta vedlegg:

Saksframstilling

Oppsummering

Vestlandsrådet vedtok i sak 12/06 den 29.09.06 at det skal utgreiast eit høgfrekvent ekspressbusstilbod på Vestlandet. Fase 1 (forprosjekteringa) er slutført og fase 2 er no i gang og det er tilsett prosjektleiar til det vidare arbeidet. Det står 1,5 mill kr til disposisjon til prosjektet i form av KID (kollektivtransport i distrikta) midlar frå Samferdselsdepartementet, løyvde i 2007, 2008 og 2009. Vestlandsrådet løyvde kr 250.000,- til prosjektet gjennom sak 0002/09 budsjett 2009. Det betyr at ramma til fase 2 er på kr 1.750.000,-. Desse pengane skal dekke driftskostnadene til utgreiinga av konseptet for "Ekspressbuss Vestlandet"

Det utarbeida to rapportar om etablering av ein ekspressbusrute på vestlandet. Begge rapportane som prosjektet støttar seg på, konkluderer med at ein bør søke samarbeid med løyvehavarane på strekninga for at Ekspressbuss Vestlandet skal bli røynd.

I prosjektet har ein hatt eit særleg fokus på å teste ut grunnlaget for eit ekspressbusstilbodet basert på bedriftsøkonomiske omsyn og marknadsmessige tilpassingar. Ut frå fleire grunnar synest dette å vere vanskeleg. Spørsmål om "Kystbussaka", der Konkurransetilsynet konkluderar med at samarbeid om ekspressbussruter er lovstridig, illustrerer m.a. dette. Denne saka ligg no i ESA. Tilsvarande, når Fornyings- og administrasjonsdepartementet på ønskje frå Vestlandsrådet om møte om nettopp konkurranseproblematikken likevel ikkje vil drøfte dette før saka om "Kystbussen" er handsama i ESA, er det naudsynt å vurdere nærare eit alternativ der fylkeskommunane / fylke samla tek ansvar for ekspressbusstilbodet på strekninga Stavanger – Trondheim. I motsett fall stoppar prosjektet opp og kan truleg avsluttast. Det vil likevel vere aktuelt å sjå nærare på felles marknadsføringstiltak for eksisterande rutetilbod når ein kjem attende til Vestlandsrådet for endeleg handsaming.

I denne saka vil ein derfor rå Vestlandsrådet til at fylkeskommunane / fylke samla tek ansvar for ekspressbusstilbodet på strekninga Stavanger – Trondheim ut frå samfunnsmessige omsyn knytt til ønskje om redusert biltrafikk, betre og meir effektive offentleg transport for brukarane, miljøomsyn. For å få realisert dette, er det naudsynt å endre politikken rundt tildeling av fylkesgrensekryssande ruter, og syte for at løyvestyresmaktene får større innverknad på rutetilbodet. Det vert derfor gjort framlegg om at ein i "Fase 3" greier dette ut før ein kjem attende til Vestlandsrådet. I denne fasen vil ein starte tingingar med sentrale styresmakter om å endre vilkåra for løyvetildeling på strekninga Stavanger-Trondheim, og at strekninga vert halde utanfor kravet om kommersiell drift. Dette vil kunne innebære at anbod vert nytta som innkjøpsform, og at dei som får tildelt køyringa vert gjeve einerett på strekninga.

Målet er å få til ei "Intercityrute" langs Vestlandskysten etter modell frå togbaserte "intercityruter" elles i landet. Det er ein føresetnad at staten deltek på tilsvarande måte og er med å realiserer dette tiltaket.

Bakgrun

Vestlandsrådet vedtok i sak 12/06 den 29.09.06 at det skal utgreiast eit høgfrekvent ekspressbuss tilbod frå Kristiansand til Trondheim. Det er seinare blitt klart at Vest-Agder ikkje ønskjer å delta i prosjektet. Dermed vil utgreiinga dreie seg om strekninga Stavanger-Trondheim.

Fase 1

Det er utarbeidd to rapportar i forprosjekteringa (fase 1). "34 fjordar - 24 timar" av Odd Steinar Åfar Viset og "Ekspressbuss Vestlandet – En mulighetsstudie" av Civitas. Begge rapportane har som hovudkonklusjon at det er marknadspotensiale for ei samanhengande ekspressbussrute på Vestlandet.

Samferdselsdepartementet har løyvd KID- midlar til prosjektet

Prosjektet "Ekspressbuss Vestlandet" er med i Samferdselsdepartementets program for kollektivtransport i distrikta (KID). Vestlandsrådet fekk kr 500.000,- i KID midlar både i 2007, 2008 og 2009. Desse midla står no til disposisjon for fase 2. I tillegg løyvde Vestlandsrådet kr 250.000,- til prosjektet gjennom sak 0002/09 budsjett 2009. Det betyr at det til saman er ei ramme på 1.750.000,-. Det blir forventa også at kvart enkelt fylke deltek med ressursar også inn i fase 2 av prosjektet.

Vidare arbeid (Fase 2)

Tom Halland Kristiansen er tilsett som prosjektleiar frå 01.04.09 t.o.m. 31.03.10. Prosjektleiaren er administrativt underlagt Hordaland fylkeskommune og har kontoradresse der.

Ein syner til framdriftsplanen for oversikt over arbeidsoppgåvene som det blir lagt opp til i fase 2.

Status pr. desember 2009

- Innleiande tingingar med selskapa er gjennomført
- Utfordringar rundt billettering er kartlagd
- Juridiske hindringar for etablering er kartlagd
- Teke initiativ til møte på departementsnivå
- Marknadsundersøking er bestilt, oppstart september '09
- Planlegging av fellesmøte mellom aktørar/premissleverandørar er starta
- Diverse korrespondanse/møter/konferansar/mediekontakt vert gjort løpande

Utgreiing

Innleiing

Dagens tilbud med fylkesgrensekryssande bussruter – såkalla ekspressbussruter – skil seg frå det øvrige busstilbudet på fleire måtar. Medan ordinære by- og distriktruter etter kvart kjem under aukande offentleg kontroll via fylkeskommunale administrasjonsselskap og anbudsregime, opplever vi at ekspressbussrutene vert meir og meir kommersialisert (rundskriv N-2/2003 frå Samferdsledepartementet). Dette skiljet kan verke unaturleg.

Fleire bussreisande gjev færre bilar på vegen. Færre bilar på vegen fører til færre trafikkulucker, redusert miljøutslepp og mindre slitasje på vegane.

Tradisjonelt har dei enkelte ruteselskapa hatt stor innverknad på rutetilbodet i "sine" område. Bussmateriell, rutefrekvens, opningstid osv. har i stor grad vore styrt av ruteselskapa sjølve, og ruteløyva har vore tildelt etter hevd. Etter kvart som infrastrukturen har knytt bydelar og regionar saman, har samanslåing mellom selskap og heilskapeleg tenking i ruteplanlegginga tvunge seg fram. Dei gamle løyvegrensene har vorte utviska som følgje av dette, og erstatta med nye. I fleire fylke går no løyvegrensene i praksis likt med fylkesgrensa. Med innføring av anbod i kollektivtrafikken overtek fylkeskommunen ansvar og kontroll som det enkelte ruteselskap tidlegare rådde over sjølve. Ekspressbussrutene er i stor grad unnateke denne forma for kontroll.

Kort historikk

Ekspressbusstankegangen vaks fram frå midten av 1980-talet av di ein såg trongen for å sjå over fylkesgrensa når ein skulle planleggje gode bussamband. Det var ulogisk at ei bussrute skulle ende ved ei usynleg grense, eller at passasjerane skulle ha ulempa med bussbyte. Dersom det fanst korresponderande tilbod. Dette vart løyst ved at ruteselskapa fleire stader fekk løyve til å kople rutene (kopplingsløyve) slik at dei kunne krysse grensa og køyre inn i nabofylket. Dette danna vidare grunnlag for opprettinga av marknadsføringsorganet Nor-Way Bussekspress AS, som er eigd av fleire av dei tradisjonelle ruteselskapa i Noreg. I byrjinga var løyvepolitikken restriktiv, og alle løyvesøknader vart grundig behovsprøvd. Særleg var det viktig for styresmaktene å skjerme jarnbana mot konkurranse. Seinare undersøkingar har synt at konkurranseflata mellom jarnbane og ekspressbuss er lita, og restriksjonane vart mjuka opp. Med nemnde rundskriv N-2/2003 frå Samferdsledepartementet vart kravet om skjerming av jarnbana oppheva, og behovsprøvinga knyt seg etter dette berre til krav om vandel, økonomi og kompetanse. Denne oppmjukinga har ført ekspressbusstilbodet inn i ein ny fase.

Situasjonen idag

Kommersiell drift er i dag som regel ei føresetnad for å få fylkesgrensekryssande løyve. Lov og forskrifter gjev styresmaktene rett til å gje pålegg om takstar, trasear, bruk av terminalar osv. Vidare seier lova noko om styresmaktene sin rett til å hente inn statistikk som vedkjem drifta. I praksis styrer ruteselskapa ekspressbussrutene utan nemnande innblanding frå det offentlege. Slik "får" det offentlege eit tilbod som er "gratis" av di tilbodet står utanfor den ordinære tilskotsordninga. Implisitt i denne praksisen ligg at styresmaktene unnlet å ha meiningar om ekspressbusstilbodet, og overlet til selskapa åleine å leggje eigne marknadsmessige vurderingar til grunn for utviklinga av tilbodet. Ulike billettløysingar utan moglegheit for overgang, tilfeldige/manglande korrespondanse, ulike prosedyrar osv., er ulemper som følgje av kommersialiseringa.

Som ei følgje av kommersialiseringa av ekspressbussmarknaden har Konkurransetilsynet teke til å interessere seg for dette. Selskapa sin måte å samarbeide om rutene, som alltid har vore ein føresetnad for fylkesgrensekryssande løyve, vert no påstått å vere ulovleg jfr. Konkurranselova. Samarbeidsruta *Kystbussen* (Tide/Veolia) som trafikkerer Bergen – Haugesund – Stavanger har fått kjenne kva dette inneber. Etter ein razzia hos selskapa vedtok Konkurransetilsynet at samarbeidet er ulovleg, og difor måtte opphøre. Tilsynet ser då på Kystbussamarbeidet isolert sett, utan å ta omsyn til alle reiser på strekninga under eitt, nemleg privatbilbruk, snøggbat og flyreiser. Saka ligg i skrivande stund til handsaming hjå EFTA sitt overvakingsorgan ESA på ubestemt tid.

Organisering

Det kan vere realistisk å tru at ESA stadfestar Konkurransetilsynet sitt vedtak om Kystbussen. Vidare må ein rekne med at vedtaket får konsekvensar for liknande ruter, og at sentrale styresmakter ikkje vil vedta lover som strid mot dette vedtaket. I framtida står ein då att med to moglege alternative organiseringsformer m.o.t. drift av ekspressbuss.

Alternativ 1

Dette inneber at styresmaktene vel å nytte ekspressbusstilbodet på strekninga som eit trafikkpolitisk middel til å redusere bruk av privatbil. Alternativet inneber at fylkeskommunane tek ansvar for den fylkesgrensekryssande persontrafikken etter same modell som den fylkesinterne trafikken. Alternativet inneber dermed ei fullstendig omstrukturering av ekspressbusspolitikken på strekninga.

Alternativ 2

Dette alternativet inneber at framtidig utvikling av ekspressbusstilbodet vert styrt av bedriftsøkonomiske omsyn og marknadsmessige tilpassingar. Styresmaktene si moglegheit til intervensjon er som i dag sterkt avgrensa, og forsøk på dette vil verte møtt med krav om forhandlingar og økonomisk kompensasjon frå operatørane.

Finansiering

Alternativ 1 inneber behov for finansiering. Grunnlaget er at dei lønsame delstrekningane bidreg til finansieringa av dei ulønsame delstrekningane. Utover dette er det ei føresetnad at fylkeskommunane og staten finansierer resten. Følgjande finansieringsplan er utdrag av vedlegg 1 "24 timar-34 fjordar":

<u>Totalkostnad ny rute</u>	<u>295 mill. kr. pr. år</u>
Inntekter/ tilskot eksisterande ruter	155 mill. kr. pr. år
Passasjerinntekter nye ruter	60 mill. kr. pr. år
Andre inntekter (staten mv.)	40 mill. kr. pr. år
<u>Nye tilskot fylka</u>	<u>40 mill. kr. pr. år</u>

I tillegg vil det vere behov for 30 mill. kr. i oppstartsperioden på 2 år, i påvente av at inntektsnivået stabiliserer seg på dei prognostiserte 60 mill. kr.

Med utgangspunkt i 60 mill. kr. i inntektsauke på permanent basis synest det naudsynt å redusere tilbodet noko dersom ein skal halde tilskotet til produksjonsauken på eller under det gjennomsnittlege tilskotsnivået for kollektivtrafikken. Dersom tilbodsauken vert 1 million lågare enn i den presenterte tidtabellen, reduserer det naudsynte bidrag med om lag 15-20 millionar kroner pr. år, litt avhengig av kor stort teoretisk inntektsbortfall ein reknar med.*

*Ein eventuell mindre auke i kostnadane for riksvegferjedrifta som følgje av tilpassingar til den nye ruta er halde utanfor og føreset dekt av Statens Vegvesen i tingingane med reiarlaga.
(*sjå vedlegg 1)*

Kontraktform (netto -brutto)

Val av kontraktform har stor innverknad på ansvarsdelinga mellom det offentlege og driftsoperatørane dersom ein vel å legge ruta ut på anbod. Nettokontrakt inneber at selskapet som får kontrakten sjølv har ansvar for økonomi, ruteplanlegging og marknadsføring. Oppdragsgjevarer har i dette tilfelle eit overordna ansvar særleg i samband med utarbeiding av kontrakten, utbetaling av tilskot og forvaltning av sjølve kontrakten i perioden. Dette er den tradisjonelle kontraktforma ved innkjøp av kollektivtenester i Noreg, og har vore nytta både i anbods- og forhandlingsregime.

Bruttokontrakt inneber at ansvaret for økonomi, ruteplanlegging og marknadsføring ligg på oppdragsgjevarer. Dette inneber at utførande ruteselskap krev inn billettavgangane på oppdragsgjevarer sine vegne. Dersom trafikken aukar eller minkar, er inntekts- auken/bortfallet ruteselskapet uvedkomande, då dei utfører oppdraget etter avtalt pris. Med dette regimet er ein avhengig av eit administrasjonsselskap i ei eller annan form. Dette kan delegerast til samferdsleadministrasjonen i eit av medlemsfylka, eller eit av dei eksisterande

administrasjonsselskapa. Det kan også vurderast å opprette ein eigen administrasjon med ansvar for drifta, t.d. eit aksjeselskap.

Som ein avart av desse nemnde kontraktformar fins eksempel på såkalla "bruttokontrakt med incitament". Desse ligg ein eller annan stad mellom netto- og bruttoregimet, avhengig av kor stort incitamentet er. Tanken bak denne kontraktforma er å auke interessa til det utførande ruteselskapet i høve til kunde- og marknadstenking. Døme kan vere at ruteselskapet beheld 20% av dei totale billettinntektene, eller 50% av auken ved ei evt. trafikkauke. Denne kontraktforma inneber ei oppbygging av ein administrasjon i offentleg regi på same måte som med ei ordinær bruttokontrakt.

Vurdering

Prosjekt "Ekspressbuss Vestlandet" stør seg på rapportar som føreset at utvida samarbeid mellom eksisterande operatørar på strekninga er den beste metoden for å oppnå målet om ei samanhengande rute, både av omsyn til økonomi og realisme i gjennomføringa. Dette kan verte forhindra av Konkurransetilsynet sitt vedtak. Dersom ein ser på moglegheita for å leggje heile traseen ut på anbod, kan dette synast vanskeleg å gjennomføre, sidan marknaden er såpass deregulert og at løyve ikkje gjev einerett.

I tillegg til at den "nye" ruta vert ei kollektivtrafikkmessig pulsåre langs kysten, kan ein og sjå moglegheiter med å knyte tilbodet til reiselivet i regionen. Gjennom samarbeid og avtalar med reiselivet kan ein utvikle nye produkt som kombinerer ruta med andre reisemiddel, t.d. Hurtigruta, og hotellovernatting. Med tanke på det spektakulære landskapet som kysten har å by på, kan ruta ikkje berre vere eit føretrekt reisemiddel for lokalbefolkninga, men også ein attraksjon i seg sjølv.

Dersom "Ekspressbuss Vestlandet" skal nå måla om samordning av ekspressbusstrafikken på vestlandskysten, viser det seg no at det offentlege må overta ansvaret for ruta og konkurransetsette den. Eventuelt kan eit av dei eksisterande administrasjonsselskapa eller ei av fylkeskommunane få dette ansvaret delegert. Samferdsledepartementet må innskrenke tilgjenge for å få løyve på strekninga, og delegere løyvemyndet til dette nye organet. Følgjande funksjonar bør gå inn i myndet til det nye organet:

- Definere frekvens og opningstider
- Utarbeide anbodsgrunnlag og kontraktar
- Dele ruta inn i fornuftige anbodspakkar
- Ansvar for utlysing og tildeling av anbodspakkar
- Fungere som oppdragsgjevar for operatørane
- Samarbeide med Vegdirektoratet/Fylkeskommunane om gjennomgangsfrekvens på ferjesambanda
- Utarbeide felles profil for ruta
- Innføre eins billetteringssystem
- Opprette nettportal for billettkjøp og informasjon
- Samarbeide med reiselivsnæringa om ulike reiseprodukt
- Marknadsføre ruta

Moglege organiseringsformer

1. Drift og utvikling av fylkesgrensekryssande bussruter på strekninga vert underlagd offentleg styring. Dei aktuelle fylkeskommunane må gjere naudsynte grep for å sikre

framdrifta til prosjektet. Fylkeskommunane må som løyvemynde for fylkesgrensekryssande persontransport be Samferdsledepartementet om å samle løyvemyndet for heile strekninga Stavanger – Trondheim hos eitt samla organ (fylkeskommune, interkommunalt samarbeidsforum eller departementet). Samferdsledepartementet må gjere unntak frå rundskriv N-2/2003 for å gjeninnføre behovsprøving og einerett for framtidige løyve til ekspressbussar på den aktuelle strekninga. Strekninga må vidare anbudsutsetjast og alle eksisterande løyve må inndragast. Vidare må fylkeskommunane kvar for seg gjere vedtak som forpliktar dei til å samle seg om prosjektet og sikre finansiering til drift av ruta. Det er ei føresetnad at overskotet på dei sjølvberande delstrekningane er med og finansierer andre delstrekningar.

2. Det fylkesgrensekryssande rutetilbodet Stavanger – Bergen – Trondheim vert også i framtida styrt av tilbod og etterspurnad i marknaden.

”Ekspressbuss Vestlandet” kan vere eit føregangsprosjekt som i tillegg til å ha sær god effekt for Vestlandet som ein utvida arbeidsmarknads- og busettingsregion, på sikt kan utviklast til å gjelde for heile landet. Med å ta denne typen grep om ekspressbussdrifta, løyser ein den juridiske floka som næringa er råka av. Myndigheitene får ansvaret for å styre utviklinga av det offentlege ekspressbussnettet. Omorganiseringa fører til at overskotet av drift av dei lønsame rutene vert pløgt attende til kollektivtrafikken til det beste for samfunnet, og kravet til konkurranse vert teke i vare fullt ut.

Forslag til vedtak:

- ❑ Vestlandsrådet har i regi av prosjektet ”Ekspressbuss Vestlandet” vurdert grunnlaget for å få til eit samordna ekspressbuss tilbod på strekninga Stavanger - Trondheim basert på eit samarbeid mellom selskapa som i dag driv ekspressbussruter på strekninga. M.a. med omsyn til konkurranselover tyder mykje på at eit slikt selskapssamarbeid ikkje er mogeleg i dag. Vestlandsrådet vedtek at arbeidet etter denne modellen vert avslutta i denne omgang. Det vil likevel vere aktuelt å sjå nærare på felles marknadsføringstiltak for eksisterande rutetilbod når ein kjem attende til Vestlandsrådet for endeleg handsaming.
- ❑ Vestlandsrådet vil i regi av prosjektet ”Ekspressbuss Vestlandet” ta naudsynt kontakt med Samferdsledepartementet for å greie ut grunnlaget for å samle løyvemynde for heile strekninga Stavanger – Trondheim. På denne måten kan fylkeskommunane ta ansvar for den fylkesgrensekryssande persontrafikken etter same modell som den fylkesinterne trafikken. Vestlandsrådet vil elles arbeide for at eit samordna ekspressbusstilbod på Vestlandet må dekkjast i samarbeid med staten, slik vi kjenner det frå nasjonal politikk for jernbanetransport.
- ❑ Vestlandsrådet ber om at saka vert lagt fram på nytt straks naudsynte drøftingar med Samferdsledepartementet er avslutta slik at ein kan gjere vedtak i den einskilde fylkeskommune/fylke samt starte arbeidet å førebu tingingar mellom fylkeskommunane/fylke og staten med omsyn til samordning.