

**Ansvarleg sakshandsamar sign. for utført handling:  
Saka er godkjend av fylkesrådmannen:**

Dokumentoversyn:  
Tal prenta vedlegg: \*  
Tal uprenta vedlegg: \*

## **Avslutting av prosjektet "Ekspressbuss Vestlandet" – framlegg til vidareføring**

**Fylkesrådmannen rår Vestlandsrådet til å gjere slikt vedtak:**

1. Med bakgrunn i resultatane frå prosjektet "Ekspressbuss Vestlandet", vedtek Vestlandsrådet at forsøk på å styre eit samarbeid mellom selskapa som i dag driv ekspressbussruter på strekninga Stavanger-Trondheim blir avslutta.
2. Vestlandsrådet meiner likevel at det ut frå ein miljø- og transportpolitisk ståstad bør vere mogeleg å realisere eit høgfrekvent ekspressbuss tilbod mellom byane på kysten vår (Stavanger-Trondheim). Vestlandsrådet oppmodar derfor fylkeskommunane og Samferdselsdepartementet om å jobbe vidare med å få til eit høgfrekvent samanhengande ekspressbusstilbod på denne strekninga. Føresetnaden er at det vert opna opp for monaleg statleg økonomisk støtte til eit slikt sentralt og viktig samferdselstiltaket på Vestlandet.

Prenta vedlegg:  
Sluttrapport  
Markedsundersøkelse Urbanett  
Markedsundersøkelse Samlerapport

Uprenta vedlegg:

## Saksframstilling

### **Oppsummering**

Prosjektet "Ekspressbuss Vestlandet" har vore gjennom to utgreiingsfasar. I fase 1 vart det konkludert med at det er eit stort potensial for å betre ekspressbusstilbodet på Vestlandet. Spesielt på strekningane Bergen-Volda og Bergsøy-Orkanger er det eit stort forbetningspotensiale. Rapportane frå fase 1 konkluderte med at samarbeid mellom eksisterande ruter/selskap på strekninga er den beste vegen å gå for å oppnå resultatet om ei samanhengande rute. Eit forbetra tilbod vil i første omgang ikkje kunne vere sjølvfinansierande og vil krevje offentlege løyvingar eller kryssubsidiering. I rapportane frå fase 1 blir det operert med årlege auka kostnader på 20-40 mill kr avhengig av kor mykje ein vel å forbetre tilbodet.

I fase 2 har det vore engasjert prosjektleiar i eitt år. Han har gjort vidare utgreiingar og prøvd å få på plass tingingar i saka. Målet med denne fasen har vore å få på plass grunnlaget for oppstart av det nye ekspressbusstilbodet. Dette har ikkje lukkast.

Det har vist seg at dagens deregulerte ekspressbusspolitikk hindrar samarbeidsmodellen som det blir lagt opp til i fase 1. Fase 2 konkluderar med at for å kunne få offentlig styring med ekspressbusstilbodet på Vestlandet, så må fylkeskommunane på strekninga Stavanger-Trondheim samarbeide om den fylkesgrensekryssande ekspressbusstrafikken etter same modell som den fylkesinterne kollektivtrafikken. Vestlandsrådet har ikkje mynde til å forplikte den enkelte fylkeskommune. Viktige mynde, som til dømes løyvemyndet, også på ruter som kryssar fylkesgrenser, er lagt til den enkelte fylkeskommune. Modellen inneber dermed ei fullstendig omstrukturering av ekspressbusspolitikken på strekninga. For å få til ei slik omstrukturering må fylkeskommunane samarbeide med sentrale styresmakter for å få endra reglane. På denne måten kan det opne seg muligheter for eventuell konkurranseutsetting av heile strekninga Stavanger-Trondheim styrt frå det offentlege.

Fase 2 stadfester forbetningspotensiale på ekspressbusstrekinga gjennom ei grundig marknadsundersøking.

### **Bakgrunn**

#### Kort historikk om ekspressbussane i Noreg

Ekspressbussane skulle i oppstarten ikkje konkurrere med tog og bussruter med tilskot, noko som medførte strenge rammevilkår for å få ruteløyve. Medan bussen skulle gå på tvers, skulle toget gå på langs, og bussen skulle først og fremst "mate" toget. Fleire busselskap hadde eit ønskje om å tilby "langsgående" ekspressbussruter. Ved at dei lokale selskapa kopla saman ruteløyva, kunne dei forlenge sine lokale ruter. Det vart etablert eit nasjonalt samarbeid gjennom NOR-WAY Bussekspress AS (NBE) i 1987. NBE består av selskap med lokal forankring som søkte om koplingsløyve og ruteløyve for gjennomgåande ruter. Etter at mange søknader om ruteløyve vart avslått, endra busselskapa strategi og søkte berre om lovnad, og ikkje tilskot til drift. Det første ruteløyve vart gjeve året etter oppstarten. Fokuset på å verne toget sitt marknadsgrunnlag vart etterkvart endra. Det skulle takast meir omsyn til dei reisande, og kollektivtransporten skulle verte ein sterkare konkurrent til bilen.

Ekspressbussmarknaden har vokse fram dei siste 20 åra i takt med at styresmaktene gradvis har liberalisert konsesjonspolitikken. I dag kan selskap fritt starte opp kommersielle fylkeskryssande ekspressbussruter, der fylkeskommunen kan bestemme vilkår for rutetrasear, trafikknutepunkt og

takstsamarbeid. NBE, og også dei siste åra TIMEkspresen, syter for ein del fellesfunksjonar for medlemmane som marknadsføring, innkjøp, takstregulativ, sal og produktutvikling.

### Ekspressbuss Vestlandet

Vestlandsrådet vedtok i sak 12/06 den 29.09.06 at det skal utgreiast eit høgfrekvent ekspressbusstilbod på Vestlandet. Ekspressbussrutene på Vestlandet er i dag ikkje samkjørte og på fleire viktige strekningar heng ikkje tilbodet saman. Hovudmålet med prosjektet er å få eit gjennomgåande, høgfrekvent og samanhengande tilbod frå Stavanger til Trondheim. Fase 1 (forprosjekteringa) og fase 2 (tingingar og vidare utgreiingar) er no gjennomført. I fase 2 var prosjektleiar Tom Halland Kristiansen tilsett i eit engasjement på 1 år. Han starta i jobben den 1. april 2009 og avslutta den 30 mars 2010. Kristiansen har vore knytt til Samferdselsavdelinga i Hordaland fylkeskommune, men har rapportert til Samferdselsgruppa i Vestlandsrådet som styringsgruppe for prosjektet.

### KID midlar frå Samferdselsdepartementet

Prosjektet har vore støtta av Samferdselsdepartementet i form av KID (kollektivtransport i distrikta) midlar. Vestlandsrådet fekk slike midlar frå Samferdselsdepartementet i 2007, 2008 og 2009, til saman 1,5 mill kr. Vestlandsrådet løyvde kr 250.000,- til prosjektet gjennom sak 0002/09 budsjett 2009. Den totale ramma til fase 2 har dermed vore på kr 1.750.000,-. Desse pengane er no brukt i fase 2 til å dekke utgiftene til prosjektleiar, samt til kjøp av marknadsundersøkingar (rekneskap er vedlagt).

### Fase 1 - Forprosjektering

I fase 1 vart det utarbeidd to rapportar om etablering av ei samanhengande ekspressbussrute på vestlandet.

- 24 timar – 34 fjordar – *Eit utfordringsnotat til Vestlandsrådet av Odd Steinar Åfar Viseth*
- Ekspressbuss Vestlandet – *En mulighetsstudie av Civitas*

Begge desse rapportane konkluderer med at det er eit stort forbetringspotensiale når det gjeld ekspressbusstilbodet på Vestlandet, spesielt mellom Bergen og Volda og mellom Bergsøya og Orkanger. For å få til dette bør ein søke samarbeid med løyvehavarane på strekninga for at "Ekspressbuss Vestlandet" skal bli røynd. Eit forbetra tilbod vil i første omgang ikkje kunne vere sjølvfinansierande og vil krevje offentlege løyvingar eller kryssubsidiering. I dei to rapportane blir det operert med årlege auka kostnader på 20-40 mill kr avhengig av kor mykje ein vel å forbetre tilbodet.

### Fase 2 – Tingingar og vidare utgreiing

I fase 2 har ein hatt eit særleg fokus på å teste ut grunnlaget for eit ekspressbusstilbod basert på bedriftsøkonomiske omsyn og marknadsmessige tilpassingar.

Det har blitt gjennomført ei grundig marknadsundersøking i regi av Civitas AS og Urbanett Analyse AS. (rapportar er vedlagt). Undersøkinga er delt i to. I den eine delen er det gjort intervju med reisande på dagens ekspressbussar i regionen, og i den andre delen er det gjort intervju med bilistar som køyrer langs strekninga. Følgjande viktige moment kom fram frå intervju.

- Mange er nøgd med ekspressbusstilbodet. Det dei likevel er minst nøgd med, er nettopp korresponderande rutetilbod.
- Av innkomne forslag til forbetring scorar nedkorting av reisetid, og at ein slepp å byte buss undervegs, høgast.

- 67 % av dei spurde ville reist oftare med ekspressbuss dersom den hadde hatt hyppigare avgang.

Trongen for eit betre ekspressbusstilbod på strekninga er med denne undersøkinga godt dokumentert.

#### Dagens reglar knytt til ekspressbussar

Den som søkjer om løyve til fylkeskryssande bilruter/ekspressbussruter i Noreg må oppfylle krav til vandel, økonomi og kompetanse. Ein slik søknad inneber inga einerett på strekninga, og ein må når som helst rekne med å få konkurrentar på ruta. Denne dereguleringa av ekspressbussmarknaden er ein ønska politikk som er stadfesta i rundskriv frå Samferdselsdepartementet N-2/2003. Løyvemyndet for denne typen trafikk er delegert frå departementet til den fylkeskommunen som søkjar har forretningsadresse i, med uttalerett frå andre fylkeskommunar, som den nye ruta vil trafikkere. Løyvestyresmakta kan pålegge søkjar å ikkje avvikle trafikk innan eit trafikkområde som har offentleg tilskot. Utover dette må løyvestyresmakta godta søknaden jf. N-2/2003 samt yrkestransportlova med forskrifter.

#### Juridiske og økonomiske utfordringar ved fylkeskryssande bilruter

Prosjektleiaren i fase 2 har hatt brei kontakt med både busselskap, regionale og statlige styresmakter. Etter kvart som utgreiingsarbeidet har skredet fram har det vist seg vanskeleg å sette i drift eit samanhengande og betra ekspressbusstilbod på Vestlandet, slike reglane er i dag. Det har heile tida vore meininga å freiste å få staten til å vere med på eit spleiselag i samband med opprustinga av ruta. Begge grunnlagsrapportane peikar på det urimelige i at Austlandet mottek statlege midlar til jernbane, medan Vestlandet ikkje får noko til regional kollektivtrafikk. Det var denne tanken som skulle nyttast for å få tilskotsmidlar til ruta. Signala frå Samferdselsdepartementet har vore negative. I eit brev den 8. mars 2010 (vedlagt), karakteriserer departementet dagens ekspressbusspolitikk som ein suksess, og avslår å møte leiaren for Vestlandsrådet for å diskutere saka.

Det blei tidleg klart i fase 2 at prosjektet står framfor monalege utfordringar for å verte realisert. Rapportane frå fase 1 konkluderte med at samarbeid mellom eksisterande ruter/selskap på strekninga er den beste vegen å gå for å oppnå resultatet om ei samanhengande rute. Det vart i fase 2 gjennomført ein rekkje møter som synte at det var liten vilje til eit slikt samarbeid. I tillegg til kommersielle omsyn, så er det spesielt to saker som kan vere ein viktig årsak til denne motvilja.

1. Kystbussaka
2. ESA – saka

#### ”Kystbussaka” og ”ESA – saka”

Den 15. mai 2007 gjorde Konkurransetilsynet vedtak om å påby opphør av samarbeidet mellom Veolia og Tide om drift av Kystbussen mellom Stavanger og Bergen. Vedtaket var grunngjeve med at drifta av Kystbussen er i strid med Konkurranselovens § 10

Selskapa anka vedtaket inn for Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD), som laga eit forslag til unntak frå konkurranselova for visse fylkeskryssande ruter. Dette vart sendt på høyring for så å bli trekt attende grunna ESA si etterforsking av ekspressbussmarknaden i Noreg.

”Kystbussaka” vart med dette stilt heilt i ro.

ESA er EFTA sitt overvakingsorgan har mellom anna som oppgåve å kontrollere at EFTA landa følgjer EØS-regelverket. ESA si etterforsking handla om det generelle samarbeidet mellom ulike

aktørar på det fylkeskryssande ekspressbussnettet i Noreg, og paraplyverksemdene Nor-Way Bussekspress og TIMEkspressen.

Den 13. november 2009 konkluderte ESA med at dei ikkje kunne finne brot på EØS konkurransereglene i saka.

Etter at dette resultatet var klart, har FAD bestemt seg for å ta opp igjen "Kystbussaka". Men før dei gjer endeleg vedtak i saka har dei bestemt seg for å kontakte Samferdselsdepartementet, Finansdepartementet og Miljøverndepartementet for å diskutere den vidare utviklinga av ekspressbusstilbodet i Noreg sett i lys av omsynet til fri konkurranse.

To modellar for organisering av ein samanhengande ekspressbusstilbod på Vestlandet  
Uansett kva for eit vedtak som blir gjort i "Kystbussaka" er det grunn til å rekne med at den norske konkurranselova og EØS forordning (EF) Nr. 1370/2007 av 23.10.2007 truleg vil hindre samarbeidsmodellen. I framtida står ein då at med to moglege organisasjonsmodellar m.o.t. drift av ekspressbussar.

#### Modell 1

Dette inneber at styresmaktene vel å nytte ekspressbusstilbodet på strekninga som eit transportpolitisk verkemiddel. Modellen inneber at fylkeskommunane tek ansvar for den fylkesgrensekryssande ekspressbusstrafikken etter same modell som den fylkesinterne kollektivtrafikken. Modellen inneber ei fullstendig omstrukturering av ekspressbusspolitikken på strekninga.

#### Modell 2

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

#### Fase III – Iverksetjing

Prosjektet "*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 med omsyn til økonomi og realisme i gjennomføringa. Gjennom vidare utgreingar har dette diverre synt seg å ikkje føre fram. Dersom ein ser på moglegheita for å leggje heile traseen ut på anbod, kan dette og synast vanskeleg å gjennomføre, fordi marknaden er såpass deregulert, og at løyve ikkje gjev einerett.

Vestlandsrådet er ein politisk samarbeidsorganisasjon mellom dei fire Vestlandsfylka. Rådet har ikkje mynde til å forplikte den enkelte fylkeskommune, og rådet har til no heller ikkje hatt eigen administrasjon. Viktige mynde, som til dømes løyvemyndet, også på ruter som kryssar fylkesgrenser, er lagt til den enkelte fylkeskommune og ikkje Vestlandsrådet. Arbeidsutvalet i Vestlandsrådet har difor anbefalt at prosjektet blir avslutta som eit prosjekt i regi av Vestlandsrådet. Dersom det framleis er ynskje om å jobbe vidare med konseptet bør det gjerast som eit samarbeide mellom fylkeskommunane og Samferdselsdepartementet. På denne måten kan det opne seg muligheter for eventuell konkurranseutsetting styrt frå det offentlege.

På tross av juridiske og bedriftsøkonomiske omsyn ser Samferdselsgruppa i Vestlandsrådet stor samfunnsnytte i konseptet "*Ekspressbuss Vestlandet*". Viktige konsekvensar av tiltaket vil vere:

1. Vestlandet vil få eit samanhengande og godt regionalt kollektivtilbod på like linje med jernbanen på Austlandet. Offentlege tilskot til dette vil berre utgjere brøkdelen av det som blir ytt til inter-city trafikken. Dette vil kunne vere eit viktig tiltak for den regionale utviklinga på Vestlandet. Prosjektet vil kunne konkurrere med bilen og vil på den måten truleg gi klimagevinstar. Eit samanhengande høgfrekvent ekspressbussystem vil dessutan vere eit viktig og godt tilbod for dei som ikkje har tilgang til bil.
2. Vestlandet vil få tilført eit flott reiselivsprodukt, som til dømes i samband med Hurtigruten kan vere eit godt marknadsføringsprodukt for reiselivsopplevingar på Vestlandet.
3. Det totale transportsystemet på Vestlandet vil få eit løft. Dersom ein ser for seg Ekspressbussen som ei kollektiv pulsåre langs Vestlandet vil truleg mykje av øvrig samferdsel på Vestlandet tilpasse seg inn i eit samanhengande og heilskapleg transportsystem. Til dømes vil truleg ferjer, lokale bussruter, båtruter, togruter og kanskje også flyruter kunne bli koordinert med den gjennomgåande ekspressruta. Dette har vi sett eksemplar på i samband med TIMEkspressen i Møre og Romsdal.
4. Eit gjennomgåande og einskapleg billettsystem vil tvinge seg fram med ei slik bussrute.
5. Ein felles informasjonskanal og nettportal knytt til eit slikt system vil gjere det mykje enklare for kollektivtransportreisande på Vestlandet.

Eventuelt vidare arbeid med å få satt i gang ”Ekspressbuss Vestlandet” bør skje i regi av fylkeskommunane på strekninga Stavanger – Trondheim. 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. Fylkeskommunane bør starte tingingar med sentrale styresmakter om å endre vilkåra for løyvetildeling på strekninga, og at strekninga vert halde utanfor kravet om kommersiell drift. Dette vil kunne innebere at anbod vert nytta som innkjøpsform, og at dei som får tildelt køyringa vert gjeve einerett på strekninga.

#### Brevkorrespondanse med Samferdselsdepartementet

På førespurnad om å få til eit møte med politisk leiing i Samferdselsdepartementet om prosjektet ”Ekspressbuss Vestlandet”, har departementet den 8. mars 2010 svart at dei ikkje ser behov for eit slikt møte no. Den 23. april 2010 sende leiaren i Vestlandsrådet eit nytt brev til Samferdselsdepartementet. Her blir det påpeikt at det no for Vestlandsrådet er naudsynt å ta ei snarleg avgjerd om ein skal arbeide vidare med dette prosjektet eller om ein berre skal gi det opp. I brevet påpeiker leiaren i Vestlandsrådet at dersom det skal vere mogleg å realisere eit slikt prosjekt, er ein avhengig av at ideen og visjonen er forankra hos sentrale styresmakter på ein positiv måte. Vestlandsrådet finn det lite føremålstenleg å bruke meir ressursar og pengar på dette dersom Samferdselsdepartementet er av ei anna meining.

Vidare blir det skreve i brevet at Vestlandsrådet trur det er ein god ide å realisere eit slikt høgfrekvent tilbod mellom byane på kysten (Stavanger-Trondheim). Ein kan då skape eit kollektiv tilbod med høg frekvens, utvida opningstider, fornuftige takstar, med tilgang for alle, basert på bærekraftig miljø- og klimapolitisk forvaltning i eit distrikt som ikkje er utbygd med jernbane. Dette vil vere svært viktig samferdselspolitisk, men også for næringsliv og busetnad vil det bety mykje.

Brevet frå leiaren i Vestlandsrådet blir avslutta med ennå ein invitasjon til møte med den politiske leiinga i Samferdselsdepartementet. Samferdselsdepartementet i har i skrivande stund ennå ikkje svart på dette brevet.

#### **Fylkesrådmannen si vurdering**

Vestlandsrådet har gjennom 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 og EØS reglar tyder mykje på at eit slik selskapssamarbeid på fylkeskryssande ekspressbuss trafikk ikkje er mogleg i dag. Fylkesrådmannen si vurdering er derfor at prosjekt "Ekspressbuss Vestland" vert avslutta som prosjekt og ut frå dei føresetnader som vart lagt til grunn ved oppstaren av prosjektet.

Fylkesrådmannen vil likevel ut frå miljø- og transportpolitiske omsyn rå til at fylkeskommunane ber Samferdsledepartementet om å vurdere grunnlaget for å gå vidare ut frå eit sterkare offentleg ansvar for eit høgfrekvent ekspressbuss tilbod mellom byane på kysten vår (Stavanger-Trondheim).

Fylkesrådmannen meiner likevel at det ut frå ein miljø- og transportpolitisk ståstad burde vere mogeleg å realisere eit høgfrekvent ekspressbuss tilbod mellom byane på kysten vår (Stavanger-Trondheim). Ei slik satsing krev at fylkeskommunane tek ansvar for den fylkesgrensekryssande ekspressbusstrafikken etter same modell som den fylkesinterne kollektivtrafikken. Modellen inneber ei fullstendig omstrukturering av ekspressbusspolitikken på strekninga og set krav om statleg engasjement. Med ein slik modell vil ein kunne skape eit kollektiv tilbod med høg frekvens, utvida opningstider, fornuftige takstar, med tilgang for alle, basert på bærekraftig miljø- og klimapolitisk forvaltning i eit distrikt som ikkje er utbygd med jernbane. Ei høgfrekvent ekspressbussrute langs heile kysten vil truleg vere ei pulsåre i det kollektive transportsystemet på Vestlandet. Truleg vil lokale bil og båtruter samt ferje, tog og flytrafikk bli tilpassa ei slik sentral bussrute gjennom heile regionen. Som følge av tiltaket vil det også truleg tvinge seg fram eit einskapleg billetteringssystem og ein felles nettportal for bestilling og kjøp av reiser samt ruteinformasjon. Ei samanhengande ekspressbussrute vil også bety svært mykje for næringsliv og busetnad

Fylkesrådmannen vil derfor rå til at Vestlandsrådet oppmodar fylkeskommunane og Samferdselsdepartementet om å jobbe vidare med å få til eit høgfrekvent samanhengande ekspressbusstilbod på strekninga Stavanger-Trondheim. Fylkesrådmannen meiner vidare at dette vil krevje endring av dagens samferdslepolitikk og realisering av ei slik løysing vil krevje monaleg statleg økonomisk støtte til eit slikt sentralt og viktig samferdselstiltaket på Vestlandet.