



Tilskuddsordning for langdistansebuss

Utredning

Foto: Oleh Slobodeniuk



Utarbeidet av WSP (Kåre Riseng, Are Kristiansen, Therese Skåtun)	Saksnummer 2025/158
Godkjent av HD, JFG	Journalpostnummer 6
Dato 5. september 2025	Versjon 01
Endringslogg:	

Innhold

SAMMENDRAG	5
1 BAKGRUNN OG MANDAT.....	9
1.1 Bakgrunn for utredningen.....	9
1.2 Mandat og formål	9
1.3 Gjennomføring og medvirkning.....	10
1.4 Rapportens oppbygging.....	10
1.5 Avgrensing og forutsetninger	11
2 PROBLEMBESKRIVELSE	12
2.1 Kollektivtransportens roller og organisering.....	12
2.2 Langdistansekollektivtrafikk	13
2.3 Langdistansebusser	14
2.4 Er det et udekket behov for langdistansebusser?	20
3 MÅL OG RAMMEBETINGELSER	22
3.1 Samfunns mål	22
3.2 Effektmål	22
3.3 Rammebetingelser.....	25
3.4 Juridiske problemstillinger	25
4 MULIGE LØSNINGER	30
4.1 Metode og prosess	30
4.2 Mulige modeller	31
4.3 Vurdering opp mot rammebetingelser.....	38
5 SAMMENSTILLING AV VIRKNINGER.....	41
5.1 Sammenstilling av måloppnåelse.....	41
5.2 Siling basert på måloppnåelse	52
5.3 Samfunnsøkonomisk analyse av modellene	53
5.4 Usikkerhet og risiko	63
5.5 Gjennomføringstid	65
5.6 Nærmere drøfting av forskjeller mellom Modell 1 Produksjonstilskudd og Modell 3 Passasjertilskudd	66
5.7 Nærmere drøfting av forskjellene mellom tilskuddsmodeller og anbudsmodeller	67
6 SUPPLERENDE TILTAK	70
6.1 Mulige supplerende tiltak.....	70
6.2 Vurdering av supplerende tiltak.....	76
7 OPPSUMMERING OG ANBEFALING	77
7.1 Oppsummering av vurderingene i rapporten	77
7.2 Anbefaling.....	78
7.3 Oppsummering av anbefalingene.....	79

8	FORUTSETNINGER FOR VELLYKKET GJENNOMFØRING.....	80
8.1	Analyse av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av å etablere en ordning for langdistansebuss	80
8.2	Eablering av ordningen og plassering av ansvar.....	81
8.3	Kompetansebehov.....	82
8.4	Melde inn ordningen til ESA	82
8.5	Analyser av marked og tilskuddsbehov på ulike strekninger	82
8.6	Eablering av pilotstrekning.....	83
8.7	Andre tiltak for å optimalisere ordningens effekt.....	83
8.8	Risikoreduserende tiltak	84
8.9	Oppsummering av anbefalinger for vellykket gjennomføring.....	84
9	VEDLEGG 1: LANGDISTANSEBUSSTILBUDET	85
9.1	Langdistansebusstilbudet i 2025.....	85
9.2	Nedlagte ruter	86
9.3	Fylkeskommunale ruter over 250 km og/eller 3 timer	87
10	VEDLEGG 2: SAMMENLIGNING AV KOSTNADER FOR ULIKE MODELLER	88
10.1	Forutsetninger.....	88
10.2	Nærmere om beregning av driftskostnader.....	89
10.3	Administrative kostnader	91
10.4	Vurdering av kostnader for ulike modeller.....	92

Sammendrag

Jernbanedirektoratet har i supplerende tildelingsbrev nr. 14 2024 fått i oppdrag å vurdere en eventuell tilskuddsordning for langdistansebusser. Oppdraget er en oppfølging av anmodningsvedtak 918, fattet av Stortinget: «Stortinget ber regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet for 2025 gi en vurdering av en eventuell tilskuddsordning til langdistansebusser på strekninger uten tog og tilsvarende kommersielle tilbud». Det ble avholdt oppstartsmøte med SD i januar 2025. Der kommuniserte SD et ønske om at utredningen holdes på et overordnet nivå, og ikke gå detaljert inn og tallfeste behovet i ulike geografiske markeder. Utredningen har derfor fokus på prinsipielle vurderinger av ulike modeller for tilskudd.

Problembeskrivelse

Fylkeskommunene har ansvar for kollektivtilbudet internt i sitt fylke. I flere fylker kjøres det ruter over lange distanser, men tilbudet er i varierende grad koordinert for lange reiser over fylkesgrensene. Staten har ansvaret for tilbudet både der det finnes jernbane og for kjøp av flyruter i enkelte fylker. Kommersielle aktører tilbyr et langdistansebusstilbud over fylkesgrenser, men bare der det er kommersielt lønnsomt. Resultatet er at deler av Norge står uten et landbasert langdistansekollektivtilbud. Dette er det grunnleggende problemet som skal løses,

Strategiske mål og rammebetingelser

Samfunnsmålet er formulert for å beskrive den positive tilstanden eller utviklingen som tiltaket skal bidra til. Følgende samfunnsmål er definert for utredningen:

Gjennom effektive virkemidler stimulere til mer likeverdig tilgang til miljøvennlige kollektivtilbud for lange reiser.

Effektmål er definert for ulike målgrupper:

Målgruppe	Effektmål
Reisende	a. De reisene har tilgang til et kollektivtilbud for lange reiser i alle deler av landet
	b. Langdistansetilbudet er mest mulig sammenhengende og koordinert med øvrig kollektivtilbud
	c. Tilbudet oppleves forutsigbart for den reisende
	d. Flere velger kollektivtrafikk for lange reiser
Det offentlige og operatører	e. Ordningen stimulerer til tilbudsutvikling og entreprenørskap
	f. Ordningen gir effektiv bruk av midler
	g. Ordningen krever lite ressurser til administrasjon
	h. Ordningen er forutsigbar og enkel å forstå

Følgende rammebetingelser er definert for valg av løsning:

- Ordningen skal ikke gripe inn i etablert ansvarsdeling hvor fylkeskommunene har ansvar for å ivareta reisebehov internt i eget fylke (inkl. skoleskyss).
- Nye langdistansetilbud må komme i tillegg til eksisterende kollektivtilbud (ikke erstatte).
- Nye tilbud skal ikke ha vesentlige konkurranseflater mot lokal kollektivtrafikk.
- Løsninger må ikke være i strid med gjeldende regelverk (EØS-avtalens statsstøtteregler og EUs kollektivtransportforordning)

Vurderte løsninger

Følgende tilskuddsmodeller vurderes som de mest aktuelle, i tillegg til nullalternativet, som er en videreføring av dagens situasjon:

Tabell 1 Oversikt over vurderte modeller

Navn	Forklaring
Nullalternativ	Videreføring av dagens situasjon, uten støtte til etablering av langdistansebusstilbud.
1. Produksjonstilskudd	Invitasjon til busselskap om å søke om tilskudd til å drive langdistansebuss som går fra A til B på forhåndsdefinert strekning som staten har definert. Busselskapet mottar et fast beløp i tilskudd per utførte avgang.
2. Samarbeidstilskudd	Fylkeskommuner (min. 2 stk.) kan gå sammen om å søke om tilskudd til å etablere et nytt langdistansetilbud eller samordne eksisterende tilbud til langdistansebuss. Fylkeskommunene konkurranseutsetter driften av langdistansetilbudet.
3. Passasjertilskudd	Invitasjon til busselskap om å søke om tilskudd til å drive langdistansebuss som går fra A til B på forhåndsdefinert strekning som staten har definert som viktig. Busselskap mottar et fast beløp i tilskudd per langdistansepassasjer, men begrenset opp til et øvre tak på samlet tilskudd.
4. Trafikkpakker	Jernbanedirektoratet inkluderer langdistansebuss som en utvidelse av trafikkpakker for fjerntog. Avtaler om langdistansebuss inngås etter gjeldende regelverk enten som felles kontrakter med togtilbudet, eller som egne kontrakter.

Samfunnsøkonomisk analyse

Det å sammenligne prinsipielle modeller, ikke konkrete tilbud basert på markedsanalyser, gjør det krevende å prissette kostnadene og virkningene i en samfunnsøkonomisk analyse. Det er derfor valgt en metodikk som lener seg på vurderingen av ikke prissatte virkninger. Det er i tillegg utarbeidet kostnadsanslag for administrasjon og implementering av modellene for fem eksempelstrækninger. Nedenfor vises en oppsummering, der alle modellene er sammenliknet med nullalternativet

Tabell 2 Sammenstilling av samfunnsøkonomiske virkinger av de ulike modellene, sammenlignet med nullalternativet

Kriterium	1 Produksjons-tilskudd	2 Samarbeids-tilskudd	3 Passasjer-tilskudd	5 Trafikpakker
Nytte for de reisende	 Stor positiv	 Middels positiv	 Stor positiv	 Stor positiv
Kostnader for det offentlige	 Liten negativ	 Middels negativ	 Liten negativ	 Middels negativ
Eksterne virkninger (klimagassutslipp m.m.)	 Middels positiv	 Liten positiv	 Middels positiv	 Middels positiv
Rangering	1	3	1	2

Anbefaling

Utredningsarbeidet viser at deler av landet ikke har tilgang på et miljøvennlig kollektivtilbud for lange reiser og at en utvidelse av kollektivtilbudet for lange reiser vil kreve at det offentlige griper inn. Utredningen viser at en offentlig tilskuddsordning kan være et målrettet og kostnadseffektivt virkemiddel for å få etablert langdistansebusstilbud på strekninger som er i grenseland for lønnsomhet. Med relativt små beløp, og relativt lave administrasjonskostnader, kan en støtteordning stimulere til at private aktører etablerer et tilbud, og at busselskapene bruker sin markedskompetanse og driftskompetanse til å gi et kostnadseffektivt og markedsrettet tilbud.

Den samfunnsøkonomiske analysen viser at alle modellene som er vurdert i denne rapporten har fordeler og ulemper. For strekninger som er i grenseland for bedriftsøkonomisk lønnsomhet er det modellene produksjonstilskudd og passasjerstilskudd som har høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Av disse to modellene har modellen produksjonstilskudd noe høyere måloppnåelse, men forskjellene mellom disse to modellene er små.

Dersom en nasjonal tilskuddsordning besluttet implementert, bør den derfor bygge på prinsippene av Modell 1 Produksjonstilskudd. Modell 3 Passasjerstilskudd kan også vurderes.

En forutsetning for denne anbefalingen er at tilskuddsbeløpet kun utgjør en mindre andel av de totale inntektene for bussoperatør. Det er i en slik situasjon at bussoperatøren vil ha de riktige insentivene for tilbudsutvikling og entreprenørskap. Det frarådes å benytte en tilskuddsordning dersom tilskuddsbeløpet er forventet å utgjøre operatørens hovedinntektskilde. I slike tilfeller anbefales offentlig kjøp gjennom anbud. Modell 5 Trafikpakker er den anskaffelsesordningen med høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet og måloppnåelse.

Som følge av at det er prinsipielle tilnærminger (modeller) som er vurdert, ikke konkret implementering på én eller flere angitte strekninger, har det ikke vært mulig å kvantifisere modellenes virkninger, for eksempel gjennom trafikantnytte og driftskostnader. Etter Jernbanedirektoratets vurdering, foreligger det ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om nyttevirkningene er større enn kostnadene. Jernbanedirektoratet mener derfor det må gjøres ytterligere analyser for å kunne anbefale om en tilskuddsordning bør implementeres, eller om nullalternativet bør videreføres.

Det anbefales derfor at det gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse på relevante strekninger før det besluttet om en tilskuddsordning skal implementeres.

Denne samfunnsøkonomiske analysen bør være beslutningsgrunnlag for om en tilskuddsordning skal implementeres. Gjennom en slik analyse vil det avdekkes langdistansestrekninger som er i grenseland for lønnsomhet, og hvor en tilskuddsordning vil kunne utløse stor effekt. I disse analysene bør blant annet trafikantnytte, tilskuddsbehov og driftskostnader belyses.

1 Bakgrunn og mandat

1.1 Bakgrunn for utredningen

Utredningen er en oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak 918 (2024):

Stortinget ber regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet for 2025 gi en vurdering av en eventuell tilskuddsordning til langdistansebusser på strekninger uten tog og tilsvarende kommersielle tilbud.

Samferdselsdepartementets oppdrag til Jernbanedirektoratet utdyper oppdraget:

Langdistansebusser binder byer og landsdeler sammen, særlig i områder uten togtilbud, og er en viktig del av kollektivtilbudet i Norge. Fylkeskommunene har ansvaret for kollektivtilbudet innen sitt fylke. Fylkeskommunen kan også etablere fylkeskryssende ruter. I tillegg er det flere eksempler på samarbeid der fylkeskommunene kjøper ledig kapasitet på eksisterende kommersielle tilbud. Rutetilbudet finansieres i hovedsak gjennom fylkeskommunens frie inntekter og billettinntekter. Staten bidrar til finansieringen, som hovedregel gjennom rammetilskuddet. Kommersielle aktører spiller en viktig rolle i «langdistansemarkedet». Bussruter som er lengre enn 80 km én vei kan opprettes fritt uten fylkeskommunal behovsprøving, jf. yrkestransportloven § 6 (2) og yrkestransportforskriften § 35 a. Samferdselsdepartementet ber Jernbanedirektoratet i samråd med Statens vegvesen vurdere en eventuell tilskuddsordning for langdistansebusser i tråd med anmodningsvedtaket.

1.2 Mandat og formål

Hovedformålet med utredningen er å vurdere behovet for og mulige innretninger av en tilskuddsordning for langdistansebuss. Oppdraget følger av Supplerende tildelingsbrev 14/2024 :

Jernbanedirektoratet skal i samråd med Statens vegvesen:

- Gi en beskrivelse av etterspørselen etter og tilbudet av langdistansebusstjenester, komme med forslag til å avgrense hva som ligger i begrepet, samt beskrive hvordan tjenestene er fordelt mellom offentlige finansierte og kommersielle tjenester.
- Gjøre rede for det rettslige handlingsrommet for tilskuddsordninger på området, herunder ev. statsstøtterettslige problemstillinger.
- Vurdere alternative innretninger av en ev. tilskuddsordning til langdistansebusser på strekninger uten tog og tilsvarende kommersielle tilbud. Alternativene som legges frem skal vurderes opp mot hensiktsmessighet, praktisk gjennomførbarhet og positive og negative virkninger, inkl. kostnader og effekter. Alternativene skal vurderes opp mot den etablerte ansvars- og rollefordelingen i transportsektoren, hovedprinsippene for finansiering av kollektivtransport og relevant regelverk, herunder for statsstøtte.
- Budsjettmessige og administrative konsekvenser av ulike alternativer skal beskrives.
- Vurdere om andre virkemidler enn en tilskuddsordning er aktuelle og eventuelt bedre egnet for å følge opp anmodningsvedtaket og intensjonen som ligger til grunn for dette.
- Basere minst ett av forslagene på uendret eller redusert ressursbruk.

Videre er det en føring i tildelingsbrevet at utredningen skal gjøres iht. utredningsinstruksen, at fylkeskommuner og andre berørte aktører skal involveres i arbeidet, og at det skal gjennomføres en høring. Utredningen skal inneholde en situasjonsbeskrivelse og vurdering av 2 - 5 alternativer for en mulig innretning av tilskuddsordning for langdistansebusser. Rapporten skal dokumentere vurderingene og det skal gjøres en samfunnsøkonomisk analyse av de forskjellige alternativene.

1.3 Gjennomføring og medvirkning

Utredningen er gjennomført av Jernbanedirektoratet (JDIR) i dialog med Statens vegvesen (SVV). Det er nedsatt en arbeidsgruppe med følgende sammensetning:

- Hanne Dybwik, JDIR, Jernbanedirektoratets oppdragsleder
- Tobias Otterstad, JDIR, assisterende oppdragsleder
- Kjersti Granås Bardal, SVV
- Sigve Jarl Aasebø, SVV
- André Straith Amundsen, JDIR
- Mari Baklund Størseth, JDIR
- Erik Agersborg, JDIR
- Aina Foss Indrehus, JDIR
- Håvard Almeida Eriksson, JDIR

WSP har vært utførende konsulent i arbeidet, og har gjort og dokumentert de faglige vurderingene i tett samarbeid med arbeidsgruppen.

Det er etablert en egen referansegruppe for utredningen. Alle fylkeskommunene har blitt invitert inn i gruppen, og de fleste har deltatt. I tillegg har de tre største bussoperatørene NOR-WAY Bussekspress, Vy buss og Flixbuss, samt NHO Transport vært med i gruppen.

Kollektivtrafikkforeningen har også deltatt. Det har vært avholdt to møter med referansegruppen:

- Møte 1: Fokus på situasjonsbeskrivelse, behov og mål
- Møte 2: Fokus på mulige tiltak og virkninger

Gjennom møtene i referansegruppen har deltakerne hatt mulighet til å komme med innspill til arbeidet gjennom gruppearbeid og skriftlige tilbakemeldinger.

Det har også vært avholdt egne intervjuer med fylkeskommuner, bussoperatører og NHO transport.

1.4 Rapportens oppbygging

Innledningsvis i rapporten (kapittel 2) redegjøres det for dagens situasjon i markedet for langdistansebusser. Her beskrives også behovene. Kapitlet blir etterfulgt av kapittel 3, som beskriver mål og rammebetingelser for en eventuell tilskuddsordning for langdistansebusser.

Deretter beskrives mulige alternative tilskuddsordninger. I kapittel 5 sammenstilles vurderingen av måloppnåelse, og de minst aktuelle modellene siles ut. Videre presenteres en samfunnsøkonomisk analyse, og nærmere vurdering av andre relevante forhold, herunder risiko og gjennomføringstid.

Det er også identifisert en del supplerende tiltak som kan bidra til bedre måloppnåelse i langdistansebussmarkedet, men som alene ikke vurderes som tilstrekkelig til å nå samfunns målet om et bedre langdistansetilbud. Disse presenteres i kapittel 6.

Avslutningsvis beskriver kapittel 7 utredningens anbefaling og kapittel 8 forutsetningene for vellykket gjennomføring av denne.

Vedlegg 1 beskriver eksisterende og nedlagte langdistansebusslinjer, og vedlegg 2 beskriver kostnadsberegninger som er gjort for relevante eksempelstrekninger.

1.5 Avgrensing og forutsetninger

I utredningsarbeidet er det lagt til grunn at en eventuell støtteordning:

- skal gjelde for **langdistanse**. I rapporten er det laget en definisjon for langdistansebuss, denne finnes i kapittel 2.3.1.
- skal gjelde for **buss**. Støtte til andre reisemidler som tog, båt og fly vurderes ikke i denne utredningen.
- skal ha et **nasjonalt perspektiv**. Det er Stortinget som har bestilt utredningen, og således er det en forventning om et nasjonalt perspektiv på utredningen.
- skal gjelde strekninger hvor det ikke er et jernbanetilbud
- skal kunne la seg gjennomføre innen konkurranseregelverket i Norge/EØS

2 Problembeskrivelse

Dette kapitlet redegjør for kollektivtransportens organisering, hva som kjennetegner landistansetilbudet og hvorfor det er behov for langdistansebusser. I kapitlet defineres også hva som menes med begrepet «langdistansebuss».

2.1 Kollektivtransportens roller og organisering

2.1.1 Kollektivtrafikkens organisering

Kollektivtilbudet i Norge er i hovedsak koordinert og subsidiert av det offentlige. Dette er nødvendig for å sikre den mobiliteten og tilgjengeligheten som er ønsket fra et politisk ståsted, for å sikre effektiv trafikkavvikling i by, og for å begrense utslipp av klimagasser og forurensing. Erfaringen har vist at markedet alene ikke klarer å tilby kollektivtilbud i det omfang som det er behov for, uten offentlig støtte.

Ansvar for det lokale og regionale kollektivtilbudet er i hovedsak lagt til fylkeskommunene, men tilbud av nasjonal betydning er lagt til Staten.

2.1.2 Fylkeskommunens ansvar

Fylkeskommunene har ansvar for å planlegge, organisere og finansiere kollektivtilbudet innen sine geografiske områder. Fylkeskommunene løser dette ved å tilby kollektivtrafikk med buss, trikk, bybane, t-bane, hurtigbåter og lokale/regionale ferjetilbud, hvorav buss er det klart dominerende transportmiddelet.

Lokal kollektivtrafikk med buss finansieres av fylkeskommunene, som igjen får rammetilskudd fra Staten til hele sin drift. Staten gir betydelige tilskudd til drift av busstilbudet i byområdene med byvekstavtaler og belønningsavtaler. Utover det er det ingen direkte finansiering av kollektivtrafikk med buss fra Staten.

Flere fylkeskommuner har valgt å opprette egne administrasjonsselskap for å forvalte, organisere og markedsføre kollektivtrafikken. Eksempler på slike selskap er Skyss i Vestland, AtB i Trøndelag og Ruter i Oslo og Akershus. Administrasjonsselskapene, eller fylkeskommunene selv, konkurranseutsetter innkjøp av kollektivtrafikktenester, og så er det kommersielle selskap som konkurrerer om å få drifte tilbudet. Eksempler på slike selskap er Nobina, Boreal, Tide og Vy.

Kollektivtilbudet som fylkeskommunene organiserer, har som mål å dekke daglige transportbehov for innbyggere i både byer og distrikter. Her er noen viktige funksjoner:

- Rutegående busstrafikk: Lokale og regionale bussruter som knytter sammen tettsteder, byer og viktige knutepunkter som skoler, sykehus og togstasjoner.
- Skoleskyss: Transport for elever som bor langt unna skolen, har trafikkfarlig skolevei, eller må ha skyss av helsemessige årsaker m.m. Ofte med egne ruter tilpasset skoledagen. Skoleskyss er en lovpålagt oppgave.
- Båt- og fergetilbud: I kyst- og fjordområder tilbys hurtigbåter og bilferger som en del av det offentlige kollektivsystemet.
- Tilrettelagt transport: Transport for personer med nedsatt funksjonsevne, ofte etter søknad og med spesialtilpassede kjøretøy.

I byene frakter kollektivtrafikken store volum med passasjerer og spiller en avgjørende rolle for at byene i det hele tatt skal fungere. I distriktene er kollektivtrafikkens hovedfunksjon å sikre tilgjengelighet for dem som har behov, og ikke kjører egen bil. I slike områder dominerer skoleskyssen. I noen tilfeller tar fylkeskommunene et større samfunnsansvar, og kjøper inn og tilbyr busstilbud på tvers av fylkesgrenser.

2.1.3 Statens ansvar

Staten har ansvar for riksdekkende kollektivtrafikk som ikke hører naturlig hjemme hos den enkelte fylkeskommune og heller ikke har markedsgrunnlag for å kunne drives kommersielt. I praksis er dette organisert ved at Jernbanedirektoratet har ansvar for togtrafikken, Statens vegvesen har ansvar for riksvegferjene og Samferdselsdepartementet har ansvar for å sikre flytilbud hvor det ikke er lønnsomt for flyselskaper å operere uten støtte (FOT-rutene). Samferdselsdepartementet er også tillagt ansvar for å sikre sammenhengende båttilbud på strekningen Bergen-Kirkenes, basert på anbud (Hurtigruten/Kystruten).

2.1.4 Kommersiell kollektivtrafikk

Den generelle regelen er at alle varer og tjenester i EU skal tilbys i et fritt marked. Når staten griper inn i markedet, er det fordi at det foreligger «markedssvikt», dvs. at markedet selv ikke løser behovene som samfunnet har definert. Kollektivtrafikk i by er svært komplisert med mange avhengigheter og det er behov for at det offentlige organiserer og koordinerer dette. Det er imidlertid slik at på strekninger over 80 km, skal markedet være fritt, og kommersielle aktører kan sette opp et tilbud på egen risiko og ansvar. For å sette opp et tilbud må den kommersielle aktøren først søke om løyve, som bevilges av den fylkeskommune hvor busselskapet er registrert. I Norge tilbyr kommersielle busselskap langdistansetilbud på strekninger hvor det er markedsmessig grunnlag, uten støtte fra staten. Dette gjelder både ekspressbusser som er rettet mot de store byene, og langdistansebusser som knytter sammen landsdeler og arbeidsmarkeder.

I tillegg til kommersielle langdistansetilbud finnes det flybusstilbud og nattbusstilbud som opererer 100% kommersielt på kortere strekninger.

I tillegg til busstrafikken spiller kommersielle aktører som Norwegian, SAS og Widerøe, en viktig rolle i å binde Norge sammen. Flyselskapene opererer i hovedsak kommersielt, bortsett fra enkelte forbindelser til små steder i distriktene uten tilstrekkelig markedsgrunnlag, hvor tilbudet subsidieres av det offentlige (FOT-rutene).

2.2 Langdistansekollektivtrafikk

2.2.1 Hva menes med langdistansekollektivtrafikk?

Det finnes ingen universell eller offentlig definisjon av langdistansekollektivtrafikk. I denne utredningen skilles det på langdistanse- og regional kollektivtrafikk primært ut fra funksjon. Regional kollektivtrafikk opererer internt i et fylke eller en arbeidsmarkedsregion og har ofte et stort innslag av daglige pendlingsreiser til arbeid eller studiested. Reisetiden varierer i de fleste tilfellene fra en halv time og opptil mot to timer. Den primære rollen til den regionale kollektivtrafikken er ofte å knytte distriktene opp mot et regionalt senter eller en by, og på den måten styrke det regionale bo- og arbeidsmarkedet.

Den primære rollen til langdistansekollektivtrafikken derimot, er å knytte landsdeler, fylker og ulike arbeidsmarkedsregioner sammen. Reisene er lange og det stilles høyere krav til komfort. Formålet med langdistansereiser er mange, alt fra reiser til/fra studiested, turisme, besøksreiser, ferie og helgeturer, reiser til spesialisthelsetjenester og arbeidsreiser.

Jernbanesektoren skiller på regionale tilbud og langdistansetilbud ved å benytte kategoriene regiontog og fjern tog.

2.2.2 Ansaret for langdistansekollektivtrafikk

I motsetning til i lokal- og regionaltrafikken hvor fylkeskommunene samordner og markedsfører kollektivtilbudet internt i eget fylke, er ansvarsforholdene for langdistansekollektivtrafikk langt mer fragmentert. Hovedtrekkene er at staten organiserer langdistansekollektivtrafikk med tog der hvor det finnes jernbane og båt langs kysten (Kystruta/Hurtigruten), mens kommersielle aktører tilbyr flyreiser og langdistansebussreiser.

I noen tilfeller velger fylkeskommunene å organisere busstilbud utover egen fylkesgrense. Det finnes også busstilbud internt i ett og samme fylke som kan kategoriseres som langdistanse, spesielt på Vestlandet og i Nord-Norge.

Resultatet av denne fragmenterte ansvarsdelingen er at deler av Norge står uten et langdistansekollektivtilbud.

2.3 Langdistansebusser

2.3.1 Definisjon av langdistansebuss

For å gi en entydig definisjon av hva som menes med langdistansebuss, avgrensar denne utredningen begrepet til å gjelde bussreiser med over 3 timers reisetid eller mer enn 250 kilometer kjøreavstand. Det innebærer at busstilbudet er innrettet for reisende over lengre avstander. Denne avgrensningen er hensiktsmessig av flere grunner.

Langdistansereiser handler om å knytte sammen landsdeler, fylker og arbeidsmarkeder og ikke om å løse pendlerbehovet internt i arbeidsmarkeder. Videre harmonerer avstandskriteriene i stor grad med skillet som også gjøres mellom fjern tog og regiontog i jernbanesektoren, hvor fjern togene knytter sammen landsdeler, mens regiontog i større grad betjener pendlingsreiser på Østlandet, eller internt i andre arbeidsmarkeder.

Reiser som varer mer enn tre timer eller dekker en avstand på over 250 kilometer skiller seg betydelig fra kortere reiser. Slike reiser handler ofte om ferie, besøksreiser eller lengre jobbreise. Passasjerene har derfor høyere forventninger til komfort og tjenester underveis.

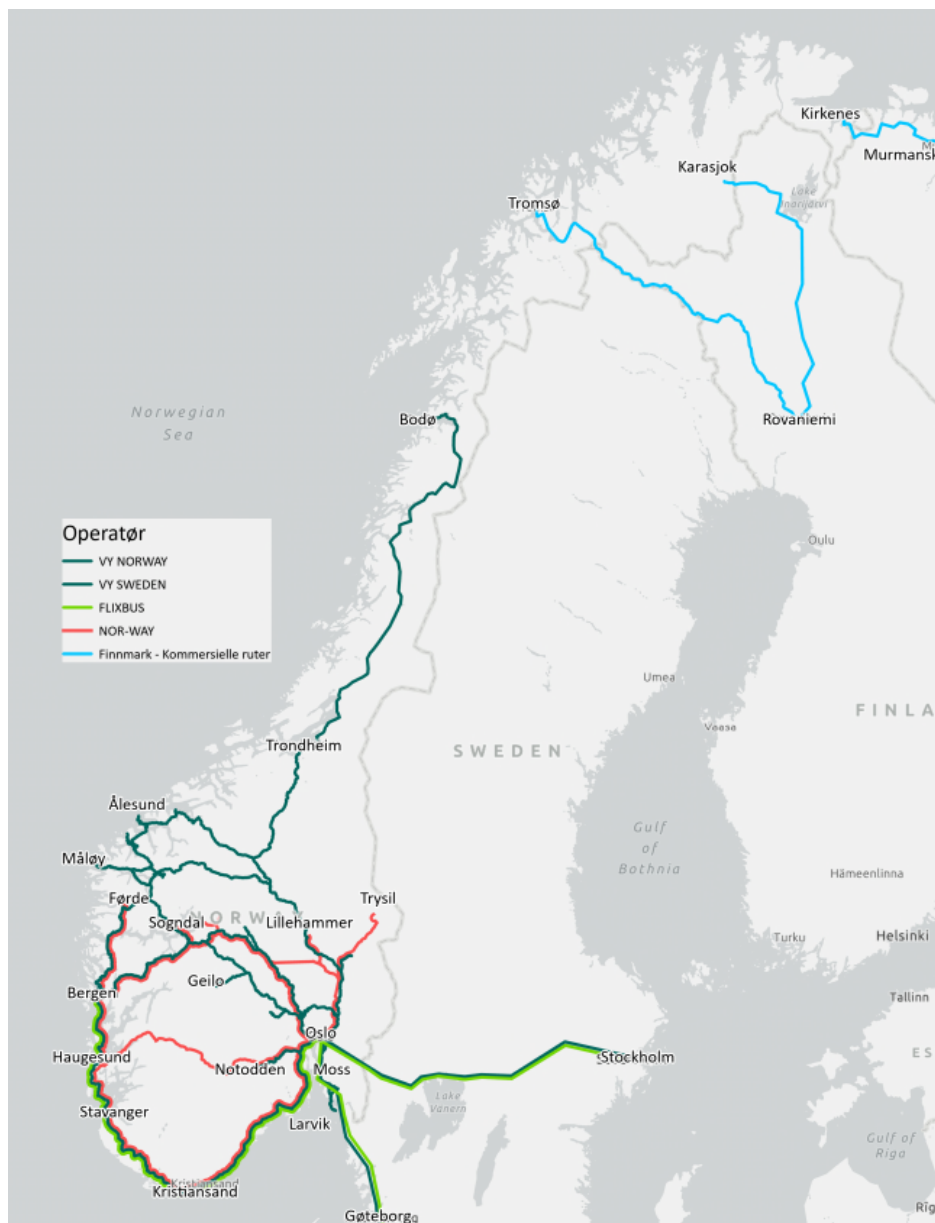
Når det gjelder markedsstrukturen og konkurransen, opererer langdistansebussene i et annet marked enn de kortere rutene. De har færre stoppesteder, andre billettprisstrukturer og står overfor større konkurranse fra både bil og fly.

Fra et regulatorisk perspektiv gir en tydelig grense større presisjon. Det blir lettere å skille mellom ulike typer bussruter i regelverk for tilskuddsordninger. Dette reduserer risikoen for gråsoner og uklarhet.

2.3.2 Det kommersielle tilbudet av langdistansebusser

Det er i hovedsak tre store aktører innen langdistansebussmarkedet. Dette er Nor-way bussekspress, Vy buss og Flixbus. De tre aktørene opererer nesten utelukkende i Sør-Norge, men Vy buss utvidet sommeren 2025 sitt tilbud med en ny rute Lillehammer-Trondheim-Bodø. I tillegg finnes det enkelte kommersielle aktører (finske og russiske) som kjører Kirkenes-Murmansk og Tromsø/Karasjok- Rovaniemi.

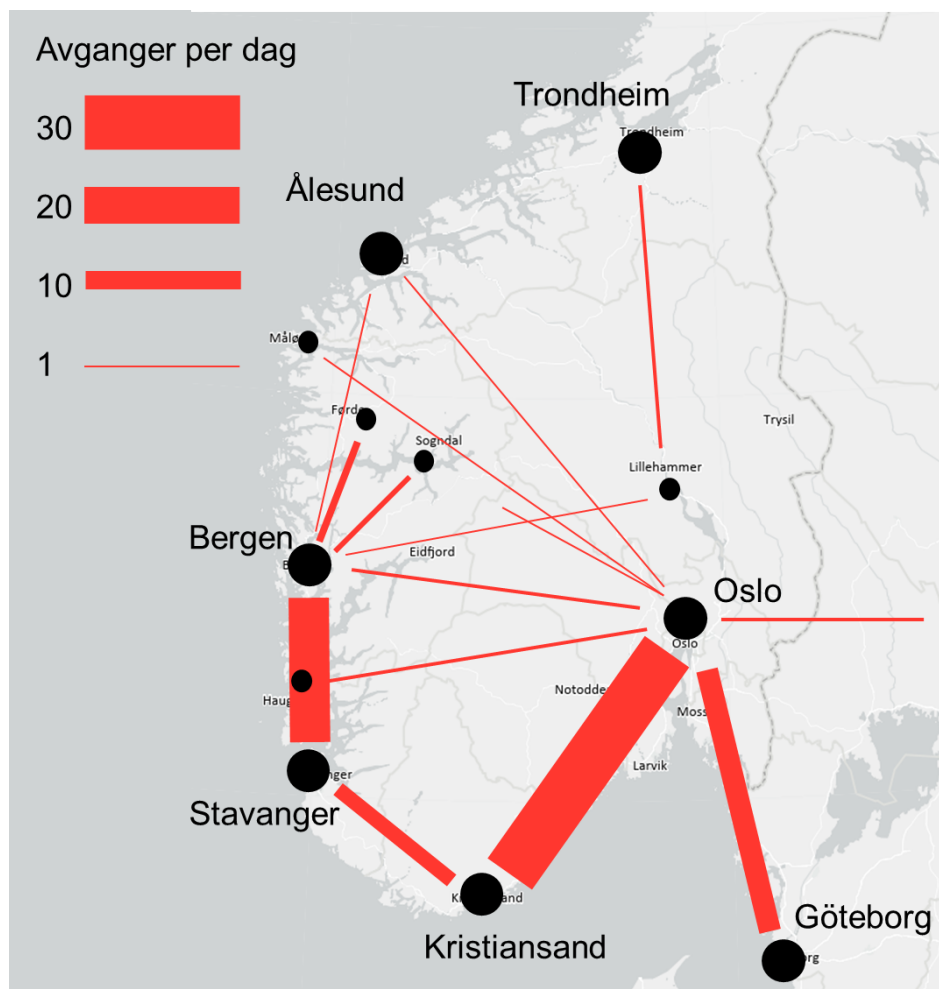
Kartet som følger viser kommersielle busstilbud per august 2025.



Figur 1 Kartet viser strekninger med kommersielt langdistansetilbud august 2025

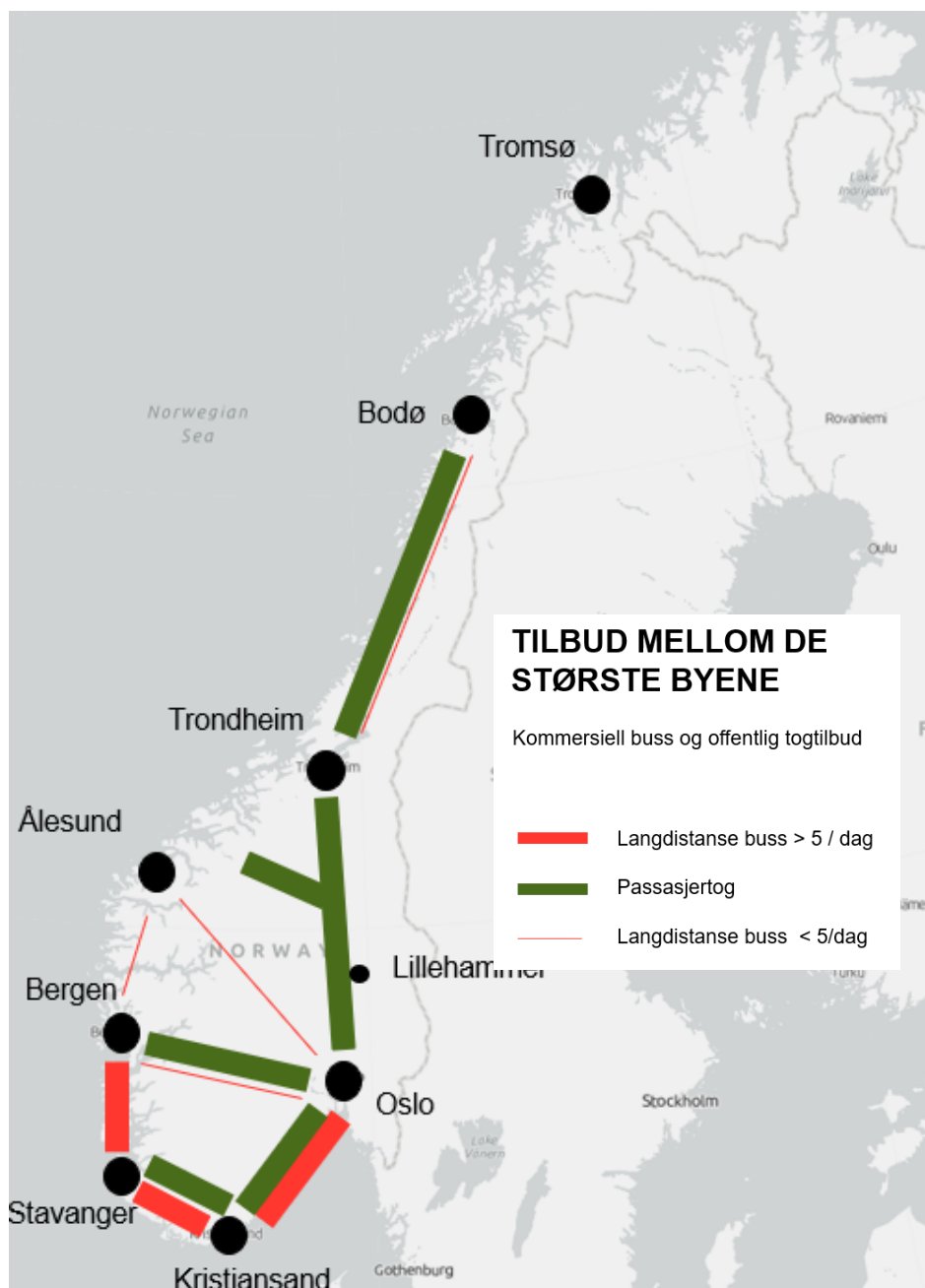
Selv om langdistanseaktørene dekker store deler av Sør-Norge, er tilbudet langt fra likeverdig, og antall avganger på ulike relasjoner varierer stort. Tilbudet kan bestå i alt fra en avgang ukentlig til 30 avganger daglig. Tilbudet er bra langs kysten fra Oslo til Bergen, men det er langt mer sparsomt med avganger i andre regioner.

I tillegg finnes langdistansebusser i fylkeskommunal regi. Disse er redegjort for i vedlegg 1.



Figur 2 Antall avganger med kommersielle langdistansebusser per dag (en retning) april 2025. I tillegg er det ettertids av at dette kartet ble utarbeidet har Vy etablert en daglig nattavgang Trondheim-Bodø Kilde Entur.

Ved å sammenholde langdistansebusstilbudet og togtilbudet mellom de største byene ser man at deler av Norge står uten et landbasert langdistansekollektivtilbud.



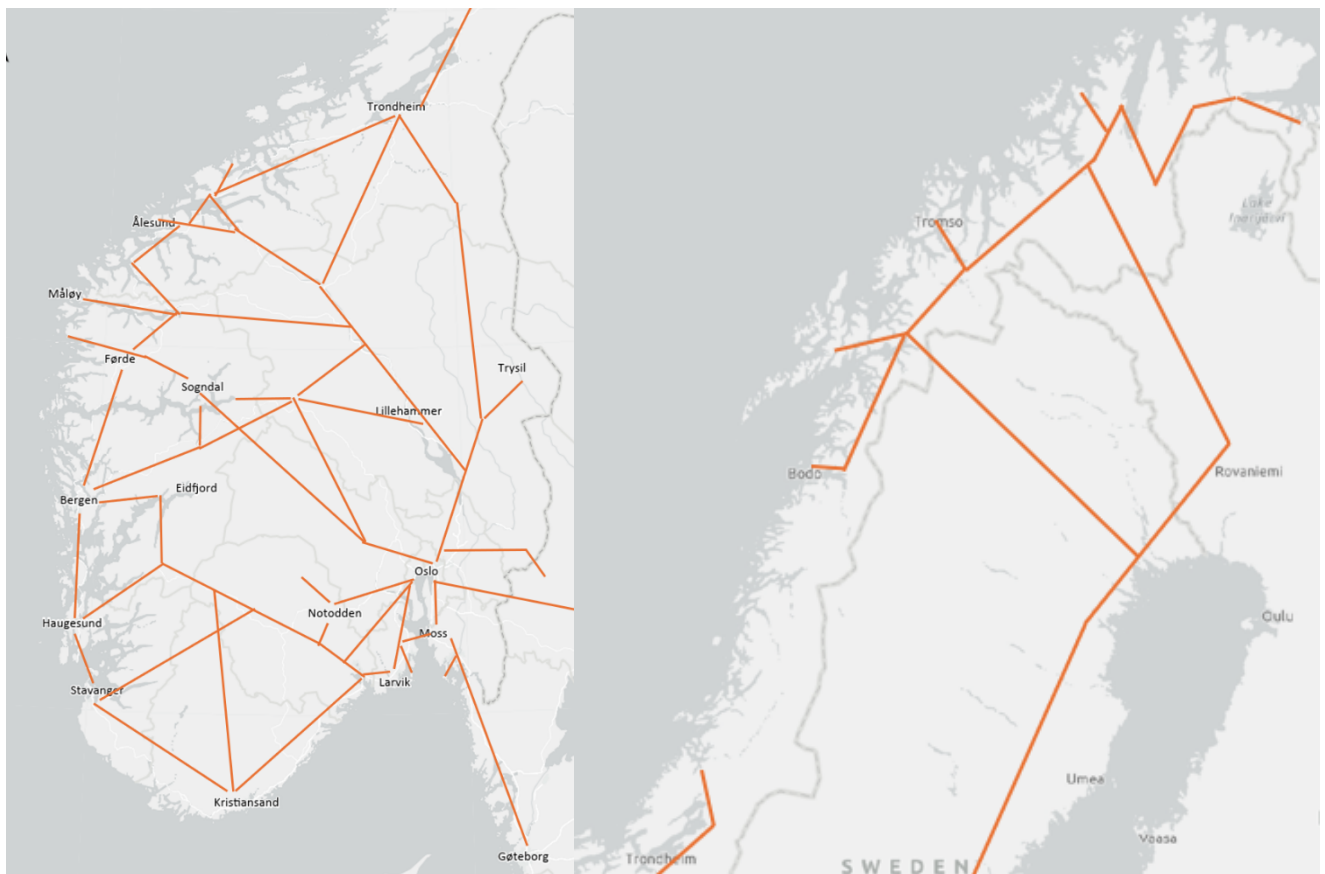
Figur 2 Tilbud mellom de største byene med langdistansebuss og tog

2.3.3 Utviklingen i langdistansebusstilbudet siden år 2000

Siden år 2000 har det kommersielle langdistansebussmarkedet endret seg fra et stort sammenhengende nettverk av ruter som dekket stor sett hele Norge, til en situasjon hvor mange ruter har forsvunnet, mens man på de mest attraktive strekningene har fått en kraftig forsterkning av tilbudet. Tilbudene som har forsvunnet er lagt ned fordi de ikke lenger har vært bedriftsøkonomisk lønnsomme for busselskapene.

Rundt år 2000 opererte Nor-Way bussekspress et landsdekkende nettverk av ekspressbussruter – anslagsvis rundt 30–40 ruter som bandt sammen byer og bygder over hele Norge. Rutenettet dekket nesten hele Sør-Norge.

Figuren nedenfor gir en oversikt over hovedrutene slik de var rundt år 2000.



Figur 4 Oversikt over strekninger i Norge med kommersielle bussruter (u/flybusser) per år 2000. Det kan være flere avganger per dag per strekning og flere ruter per strekning.

Selv om flere tilbud i kommersiell regi er lagt ned, er det også en del strekninger som er overtatt av fylkeskommunene, som har satt strekningene ut på anbud. Dette gjelder blant annet Molde – Trondheim, og Volda – Ålesund – Molde – Kristiansund. I vedlegg 1 gis en komplett oversikt over tilbud som er lagt ned.

2.3.4 Lønnsomhet og prismodeller

Bussbransjen i Norge er en næring med generelt lav lønnsomhet. Gjennomsnittsmarginen de siste fem årene har vært én prosent mot 12 prosent for snittet av alle næringer¹. Busselskapene har som oftest virksomhet både i markedet med faste kontrakter for offentlige oppdragsgivere og i det kommersielle markedet med langdistansebusser, turbusser, avvikstransport o.l. Om lav lønnsomhet skyldes et eller begge av disse forretningsområdene er ikke klart.

Langdistansebusstilbudet som leveres av busselskapene, mottar ingen direkte bidrag fra det offentlige, med enkelte unntak av offentlig kjøp for å dekke lokaltrafikk på delstrekninger. Deres inntekter er i hovedsak billettinntekter fra passasjerer. Utover selve driften så må de også dekke kostnader (tapte billettinntekter) for sosiale rabatter til barn, studenter og eldre (honnør). Dette er i motsetning til tog, der det gis kompensasjon fra staten.

Kommersielle langdistansebusselskap har en kostnadseffektiv driftsmodell, gjennom at de benytter «standard» busser, ikke krever noe særlig støtteapparat utover sjåfør og bruker infrastruktur som allerede finnes. Hver buss produserer mye og er ofte på veien fra morgen til kveld (noen også natt). Ved behov for ekstra kapasitet så leier de ofte inn dette fra andre busselskap og kan dermed basere sin drift på en grunnkapasitet tilpasset en gjennomsnittlig trafikkmengde.

Drift av langdistansebusstilbudene kjennetegnes av stor fleksibilitet. Det er stort sett kun behov for en buss og en sjåfør for å komme i gang på et basisnivå. Det benyttes busser med toalett, bagasjerom og høye regulerbare seter. Dette er en vanlig busstype som benyttes til turbuss, langdistansebusser og enkelte lokale og regionale ruter. Bussene kan derfor enkelt omdisponeres til andre ruter og formål.

I lokal kollektivtrafikk benytter man en form for verdibasert/markedsbasert prissetting. Det vil si at man velger den prisen som man mener markedet er villig til å betale. Driftskostnadene overstiger vanligvis billettinntektene. Enkeltbillett fungerer som en slags grunnpris og så beregnes øvrige priser basert på ulike rabatter utfra den. Når fylkeskommunene benytter samme prismodell for sine langdistansebusstilbud, så medfører det at kundene betaler fast pris basert på soneinndeling uavhengig av etterspørselen.

Kommersielle langdistansebusstilbud prises veldig annerledes. De benytter vanligvis en form for dynamisk prissetting, som innebærer at prisen varierer i forhold til etterspørselen. Det som betyr noe for prisen, er som oftest når du reiser og når du kjøper billetten. Det har også en viss betydning hvor langt du reiser. Det er få rabatter og ikke vanlig med flerreisekort. Enkelte kommersielle langdistansebusser tillater bruk av fylkeskommunale billetter og kort mot kompensasjon fra den aktuelle fylkeskommunen.

For å finne ut hva det koster for en passasjer å reise med en kommersiell langdistansebuss, må man søke på busselskapenes nettsider. Prisene varierer betydelig avhengig av markedsgrunnlaget, konkurransesituasjonen og driftsmulighetene. Det er dynamiske priser for kommersielle langdistansebusser, noe som betyr at prisene kan endre seg fra dag til dag. Her følger noen eksempler fra én og samme dag.

¹ Kilde: Status for buss og annen kollektivtransport, Stakeholder, oktober 2024 (NH0 Transport)

Tabell 3 Eksempler på priser for reiser med langdistansebuss per reise og per kilometer

Strekning	Kostnad	Enhetskostnad per km
Bergen – Ålesund	788 NOK (kommersiell og fylkeskommunal), 779 NOK (kommersiell)	ca. 1,88 NOK per km
Molde – Trondheim	526 NOK (fylkeskommunal)	ca. 2,39 NOK per km
Oslo – Kristiansand	319 NOK til 589 NOK (kommersiell)	Ca. 0,99 - 1,83 NOK per km

2.4 Er det et udekket behov for langdistansebusser?

Den overordnede målsettingen i Nasjonal Transportplan (2025-2036) er «et effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem i hele landet i 2050». Til grunn for denne målsettingen ligger et politisk ønske om at hele landet skal ha tilgang til et effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem.

Kommersielle langdistansebusstilbud bidrar til å fylle noen av hullene i transportsystemet, uten kostnad for staten. Likevel er det fremdeles deler av Norge som ikke har tilgang til et langdistansekollektivtilbud, fordi markedet ikke er stort nok til at det er fullt ut lønnsomt.

Dette behovet kan knyttes opp til politiske målsettinger som:

1. Likeverdighet. Staten har målsettinger og en rekke tiltak for å fremme likeverd. Et langdistansekollektivtilbud i hele landet vil fremme likeverd mellom landsdeler og regioner. Det vil også fremme likeverd for deler av befolkningen som ikke har bil. Dette kan dreie seg om at man ikke har råd eller helse til å kjøre bil, eller om at man har tatt et etisk valg om ikke å kjøre bil. Et langdistansetilbud vil sikre større deler av befolkningen har likeverdig tilgang til samfunnets goder.

2. Tilgjengelighet. Et langdistansekollektivtilbud bidrar til bedre tilgjengelighet til å delta i storsamfunnet. Langdistansebusstilbud kobler sammen byer og skaper tilgjengelighet til arbeidsplasser, handel, kulturinstitusjoner, utdanningsinstitusjoner og helsetilbud for dem som ikke kan eller ønsker å benytte bil. Tilgjengelighet handler også om pris. Langdistansebusstilbud er gjennomgående rimeligere alternativer enn bil, fly og båt (hurtigruta), og gir tilgjengelighet for brukergrupper som har mindre budsjett å reise for.

3. Miljøvennlig. Sammenlignet med fly, bil og båt representerer buss et miljøvennlig alternativ med lave utslipp per passasjer. Et landsomfattende langdistansetilbud vil gjøre det mulig for befolkningen å gjøre miljøvennlige transportvalg også i distriktene.

4. Attraktivt. Langdistansebusstilbudene sikrer også tilgjengelighet for turister som kommer til Norge uten bil, og dermed får mulighet til å oppleve større deler av landet. Et godt utbygd langdistansekollektivtilbud gjør Norge mer attraktivt som turistdestinasjon.

2.4.1 Oppsummering av problemet

Langdistansebusstilbudet i Norge er i dag i hovedsak overlatt til det kommersielle markedet. Det betyr at det kun eksisterer tilbud på strekninger og tidspunkt der det er kommersielt lønnsomt å drive. Unntaket er strekninger som fylkeskommuner har tatt ansvar for både innen eget fylke eller over fylkesgrensene. Det er geografisk ulikhet i tilbudet av langdistansebuss, og denne skjevfordelingen har blitt verre over tid. Det er dermed behov for et langdistansekollektivtilbud i områder i Norge der det hverken er togtilbud eller langdistansebuss i dag, eller der antallet avganger med langdistansebuss er for lavt til å være markedsmessig relevant.

2.4.2 Hvem berøres av problemet?

Langdistansebussene i Norge betjener et bredt spekter av kundegrupper, men noen er mer fremtredende enn andre:

Fritidsreisende og turister:

- Langdistansebusser er et populært og ofte rimelig alternativ for turister som ønsker å utforske ulike deler av Norge, spesielt de som ikke har bil eller foretrekker å reise uten å kjøre selv.
- Mange bruker langdistansebuss for å besøke venner og familie i andre deler av landet.
- Langdistansebusser kan være et praktisk valg for kortere eller lengre ferieturer til byer, fjellområder eller kysten.

Arbeidsreisende og pendlere:

- Selv om tog er mer vanlig for lange pendlerstrekninger rundt de største byene, kan langdistansebuss være et godt alternativ for pendling mellom mindre byer og tettsteder, eller til steder som ikke har gode togtilbud.
- Forretningsreisende kan velge langdistansebuss som et alternativ til fly eller bil, dersom det er tilgjengelig.

Studenter:

- Studenter som studerer i en annen by enn hjemstedet, bruker ofte langdistansebuss for å reise hjem i helger og ferier.
- For studenter med begrenset budsjett er langdistansebuss ofte et billigere alternativ enn tog eller fly.

Andre grupper:

- For eldre som ikke lenger kjører bil, kan langdistansebuss være en viktig transportmulighet for å opprettholde sosial kontakt og tilgang til tjenester.
- For de som ikke har tilgang til egen bil, er langdistansebuss en nødvendig transportform for å reise lengre distanser.
- Langdistansebusser kan også brukes for gruppereiser i forbindelse med arrangementer, idrett eller andre aktiviteter.
- Personer som skal til sykehus, spesialisthelsetjeneste o.l., vil kunne benytte et langdistansebusstilbud dersom det fins.

Det er viktig å merke seg at reisevaner og kundegrupper kan variere avhengig av rute, tid på året og andre faktorer. For eksempel kan fritidsreisende dominere i ferieperioder, mens arbeidsreisende er en større andel på hverdager.

3 Mål og rammebetingelser

3.1 Samfunns mål

Følgende samfunns mål er etablert for utredningen:

Gjennom effektive virkemidler stimulere til mer likeverdig tilgang til miljøvennlige kollektivtilbud for lange reiser

Målformuleringen tar utgangspunkt i utfordringene som er kartlagt gjennom problembeskrivelsen, og spisser målformuleringen mot det største problemet: kun deler av landet har tilgang til et kollektivtilbud for lange reiser.

Et viktig hensyn er fordeling, altså å sikre at alle, uavhengig av bosted og inntekt, har tilgang til nødvendige transporttjenester. Et godt kollektivtilbud bidrar til like muligheter, sosial inkludering og regional utvikling. Det styrker også tilliten til fellesskapsløsninger og reduserer avhengigheten av privatbil, noe som er positivt både for miljøet og samfunnet som helhet.

Målet er i samsvar med de transportpolitiske målene definert i Nasjonal transportplan 2025-2036, og forventes bl.a. å bidra til en «enklere reisehverdag og økt konkurranseevne for næringslivet» i «hele landet» (se Meld. St. 14 (2023-2024) Nasjonal transportplan 2025-2036, s. 33, for nærmere beskrivelse).

Det er også vektlagt effektivitet i bruk av virkemidler. Dette gjenspeiler oppdragsbrevet, der det er bedt om å se på løsninger som innebærer lav ressursbruk, og reflekterer også det transportpolitiske målet om «mer for pengene».

3.2 Effektmål

Det er formulert flere effektmål som bidrar til å operasjonalisere samfunns målet. Effektmålene er presentert iht. hvilken målgruppe de er mest relevante for, de reisende eller det offentlige og operatører. Effektmål med relevans for det offentlige og operatørene presenteres samlet, som følge av at disse egenskapene ved aktuelle ordninger vil innvirke på begge aktører samtidig (slik som administrasjonsomfang, lettforståelighet m.m.).

Tabell 4 Effektmål, presentert iht. målgruppe

Målgruppe	Effektmål
Reisende	a. De reisende har tilgang til et kollektivtilbud for lange reiser i alle deler av landet
	b. Langdistansetilbudet er mest mulig sammenhengende og koordinert med øvrig kollektivtilbud
	c. Tilbudet oppleves forutsigbart for den reisende
	d. Flere velger kollektivtrafikk for lange reiser
Det offentlige og operatører	e. Ordningen stimulerer til tilbudsutvikling og entreprenørskap
	f. Ordningen gir effektiv bruk av midler
	g. Ordningen krever lite ressurser til administrasjon
	h. Ordningen er forutsigbar og enkel å forstå

Alle de identifiserte effektmålene er i samsvar med de nasjonale transportpolitiske målene, og da spesielt følgende målformuleringer:

- Enklere reisehverdag og økt konkurranseevne for næringslivet
- Bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål
- Mer for pengene

Effektmålenes indikatorer beskrives nærmere i kapittel 5.1.

3.2.1 Målkonflikter

Det vil særlig være målkonflikter mellom effektmål om koordinering og forutsigbarhet for de reisende på den ene siden, og effektmål om administrasjonskostnader og tilbudsutvikling/entreprenørskap på den andre siden. For mange krav fra det offentlige, eksempelvis knyttet til koordinering med det øvrige kollektivtilbudet og at tilbudet ligger fast over tid, vil medføre økt administrasjonsomfang og vil begrense bussoperatørenes handlingsrom for tilbudsutvikling og entreprenørskap.

3.2.2 Prioritering av effektmålene

Med åtte effektmål er det rom for at det oppstår målkonflikter eller på andre måter blir krevende å vurdere måloppnåelse for de ulike modellene opp mot hverandre, som diskusjonen i forangående delkapittel viser. Det er dermed foretatt en prioritering av effektmålene. Her er fire av effektmålene trukket fram som prioriterte vurderingskriterier og rangert innbyrdes. Øvrige effektmål er også viktige, men høy måloppnåelse her vurderes som mindre viktig enn for de prioriterte effektmålene.

Tabell 5 Effektmål, iht. prioriteringsrekkefølge

Prioriterte vurderingskriterier (effektmål)

-
1. De reisende har tilgang til et kollektivtilbud for lange reiser i alle deler av landet
 2. Ordningen stimulerer tilbudsutvikling og entreprenørskap
 3. Ordningen gir effektiv bruk av midler
 4. Ordningen krever lite ressurser til administrasjon
-

Andre vurderingskriterier (effektmål)

-
5. Langdistansetilbudet er mest mulig sammenhengende og koordinert med øvrig kollektivtilbud
 6. Tilbudet oppleves forutsigbart for den reisende
 7. Flere reiser kollektivt for lange reiser
 8. Ordningen er forutsigbar og enkel å forstå
-

I det følgende omtales hovedtrekkene i prioriteringen mellom effektmål.

Første prioritet: tilgang i alle deler av landet

Effektmålet for tilgang til et kollektivtilbud for lange reiser i alle deler av landet er prioritert først. Effektmålet gjenspeiler samfunnsmålets målsetting om likeverdig tilgang til kollektivtransport for lange avstander i alle deler av landet. Det å sikre mer likeverdig tilgang på tvers av geografi gjenspeiler både utredningens mandat og funnene i problembeskrivelsen.

Andre prioritet: tilbudsutvikling og entreprenørskap

Anledningen til innovasjon og stadig tilpasning til marked og produksjonsbetingelser er en viktig del av rammebetingelsene for det langdistansebusstilbudet som er i Norge i dag. Det bidrar til å gjøre tilbudet relevant for kundene, og å holde kostnadene til produksjon av tilbudet lave. Å stimulere til tilbudsutvikling og entreprenørskap er dermed det effektmålet med nest høyest prioritet.

Det påpekes at det å gi operatørene frihetsgrader til tilbudsutvikling og entreprenørskap er relevant i situasjoner der det er et rimelig marked som bussoperatørene kan utvikle. Dersom markedsgrunnlaget er veldig tynt, vil det først og fremst være hensiktsmessig for operatøren å redusere kostnadene, framfor å bruke ressurser på å øke antallet reisende. Dette vil være tilfellet på linjer med veldig lav etterspørsel sammenlignet med driftskostnadene.

Tredje og fjerde prioritet: effektiv bruk av midler og lite ressurser til administrasjon

Av hensyn til ordningens bærekraft og virkningsgrad, er det på tredje og fjerde plass prioritert effektmål for effektiv offentlig ressursbruk for overføringer og til administrasjon.

Femte og sjette prioritet: tilbudskvaliteter for de reisende

Effektmål som bidrar til god kvalitet i tilbudet for de reisende er prioritert som nummer fem og seks. To viktige hensyn trekkes fram: tilbudet er mest mulig sammenhengende og koordinert med øvrig kollektivtilbud, og det oppleves som forutsigbart.

Det er, som beskrevet i kapitlet om målkonflikter, et spenningsforhold mellom frihetsgradene som gis til bussoperatørene, og graden av styring fra det offentlige. Ved å prioritere effektmål om tilbudsutvikling og entreprenørskap framfor effektmål om koordinering og forutsigbarhet, innrettes målstrukturen slik at den favoriserer løsninger som i større grad ligner på det helkommersielle langdistansebussmarkedet som går i dag, enn det fylkeskommunale busstilbudet. Det er vurdert å være egnet for typiske langdistansebusslinjer, med lav frekvens og en supplerende rolle i kollektivtransporten og i transportsystemet generelt.

Dersom man ønsker å opprette en ordning for å etablere nye langdistansebusslinjer som skal utgjøre *ryggraden* i kollektivtransporten i en region eller landsdel, bør det vurderes å vekte egenskaper som koordinering med øvrig kollektivtilbud (noe som gjerne krever en høyere frekvens) og forutsigbarhet tyngre. Det kan f.eks. innebære at disse målene bytter plass i prioriteringsrekkefølgen med bussoperatørenes anledning til tilbudsutvikling og entreprenørskap. Dette kan forventes å også medføre økte kostnader til tilbudet, særlig for områder hvor det skal relativt store subsidier til før et langdistansetilbud blir økonomisk bærekraftig.

3.3 Rammebetingelser

I det følgende presenteres generelle premisser og krav for ordninger som skal bidra til etableringen av nye langdistansebusstilbud.

Premisser for valg av modell:

- Ordningen skal ikke gripe inn i etablert ansvarsdeling hvor fylkeskommunene har ansvar for å ivareta reisebehov internt i eget fylke (inkl. skoleskyss).
- Nye langdistansetilbud må komme i tillegg til eksisterende kollektivtilbud (ikke erstatte).
- Nye tilbud skal ikke ha vesentlige konkurranseflater mot lokal kollektivtrafikk.

Strekninger som defineres som berettiget for tilskudd har:

- ikke et langdistansetilbud som i hovedsak er finansiert gjennom kommersielle billettinntekter, det vil si at det kan argumenteres for at det er «markedssvikt».
- ikke vesentlige konkurranseflater mot togtilbudet.
- ikke vesentlige konkurranseflater mot lokal kollektivtrafikk, inkludert fylkeskommunale langdistansebuss tilbud.
- som hovedregel en samlet reisetid på over 3 timer eller rutelengde over 250 km.

3.4 Juridiske problemstillinger

Statlig støtte til kommersielle langdistansebusser reiser kompliserte juridiske problemstillinger knyttet til EØS-avtalens statsstøtteregler og EUs kollektivtransportforordning. Norge er gjennom EØS forpliktet til å følge samme regler som EU for å hindre at offentlige tilskudd gir enkelte aktører en urettmessig fordel og vrir konkurransen i markedet. Nedenfor følger en kort oppsummering av de sentrale juridiske utfordringene, med vekt på EØS-regelverket for statsstøtte og Kollektivtransportforordningen (EF) nr. 1370/2007, som regulerer offentlig støtte til persontransport med buss.

3.4.1 EØS-avtalens statsstøtteregler

EØS-avtalen forbyr i utgangspunktet offentlig støtte som kan vri konkurransen og påvirke samhandelen i EØS-området. Tilskudd fra staten til et busselskap vil normalt ikke oppfylle vilkårene for statsstøtte dersom det gir selskapet en økonomisk fordel det ellers ikke ville fått, er selektivt (tilgodeser bestemte aktører eller ruter) og kan påvirke konkurransen og handel mellom land. Slike støttetiltak er ulovlige med mindre de faller inn under unntaksbestemmelser eller er godkjent som forenlige med EØS-avtalen. Formålet med disse reglene er at alle aktører skal ha like konkurransevilkår, uavhengig av nasjonale subsidier.

For transportsektoren gjelder noen særregler i EØS-regelverket. EØS-avtalens artikkel 49 inneholder bestemmelser spesielt om støtte til transport på vei og jernbane, og disse ble historisk gjennomført gjennom eldre EU-regler (bl.a. rådsforordning 1191/69). I praksis innebar dette tidligere at generelle statsstøtteregler ikke fullt ut kom til anvendelse på landtransport, forutsatt at støtteordningen fulgte de gamle sektorreglene. Problemet var at dette regelverket ble utdatert og uklart etter hvert som transportmarkedet ble liberalisert. Det oppsto usikkerhet om tilskudd til landtransport kunne innebære ulovlig statsstøtte, ettersom praksis var ulik i ulike land. Denne uklarheten gjorde det krevende for myndigheter å vite sikkert om støtte til f.eks. ekspressbussruter var lovlig.

Et sentralt rettslig holdepunkt er Altmark-dommen (EU-domstolen, 2003), som klargjorde når kompensasjon for offentlige tjenester ikke utgjør statsstøtte. Saken gjaldt subsidiering av bussruter i Altmark i Tyskland, og EU-domstolen slo fast at offentlig godtgjørelse for en klart definert tjeneste av allmenn økonomisk betydning (SGEI) ikke anses som statsstøtte dersom fire vilkår er oppfylt. Disse vilkårene – kjent som Altmark-kriteriene – er i korte trekk:

1. at selskapet er formelt pålagt en tydelig definert offentlig tjenesteforpliktelse,
2. at kriteriene for beregning av kompensasjonen er fastsatt på en objektiv og transparent måte på forhånd,
3. at kompensasjonen ikke overstiger kostnadene ved å utføre tjenesten (med rimelig fortjeneste), og
4. at enten er leverandøren valgt gjennom en anbudskonkurranse eller kompensasjonen beregnes ut fra kostnadsnivået til et effektivt godt drevet selskap.

Oppfylles alle disse vilkårene, anses støtten som ren kompensasjon og ikke som statsstøtte – dermed trengs ingen notifikasjon til EFTAs overvåkningsorgan (ESA).

Dersom ett eller flere av Altmark-vilkårene ikke er oppfylt, vil et tilskudd derimot utgjøre statsstøtte og må ha hjemmel i EØS-regelverket. I slike tilfeller finnes to hovedveier: Enten må støtten gis under et godkjent unntaksregelverk (f.eks. bagatellstøtte eller gruppeunntak, dersom vilkårene passer), eller så må ordningen notifiseres til og godkjennes av ESA som forenlig med EØS-avtalen før støtten kan utbetales. Et eksempel er Norges krisetiltak under koronapandemien, der staten opprettet en midlertidig tilskuddsordning for kommersielle langdistansebusser og båttruter. Denne ordningen måtte notifiseres og ble eksplisitt godkjent av ESA i tråd med det midlertidige EU-rammeverket for koronastøtte. Godkjenningen fra ESA sikret at kompensasjonsordningen var lovlig innenfor EØS-avtalen, selv om den normalt ville utgjort statsstøtte.

3.4.2 Kollektivtransportforordningen (EF) nr. 1370/2007

EUs kollektivtransportforordning 1370/2007 (gjeldende som norsk rett gjennom EØS) utgjør det sentrale regelverket for å gi lovlig driftstilskudd til buss- og togtilbud som en del av en offentlig tjeneste. Forordningen ble vedtatt nettopp for å klargjøre rammene for offentlig kjøp av transporttjenester av allmenn interesse, og sikre at slike kontrakter inngås på en åpen og konkurranseutsatt måte. Hovedelementet er at dersom myndighetene vil subsidiere kollektivtransport (inkludert langdistansebusstruter) må det skje gjennom en formell offentlig tjenestekontrakt – en avtale der operatøren påtar seg definerte transportforpliktelser (rute, frekvens, makspris osv.) mot økonomisk kompensasjon. Forordningen angir hvordan kompetente myndigheter kan tildele tilskudd eller enerett til operatører som oppfyller offentlige tjenesteforpliktelser på vei og jernbane. Dette innebærer blant annet krav om konkurranseutsetting (anbud) for tildeling av slike kontrakter, med visse unntak. Målet er å kombinere regulert konkurranse med muligheten for støtte, slik at publikum får et bedre tilbud enn markedet alene ville levert.

Noen viktige krav i forordningen:

- **Konkurranse og transparens:** Offentlige tjenestekontrakter for busstjenester skal som hovedregel tildeles etter konkurranse (anbudsutlysning), med mindre spesielle unntak gjelder. All tildeling – også der anbud ikke kreves – må følge klare prosedyrer for å sikre gjennomskiktighet og likebehandling.

- **Tidsbegrensede kontrakter:** En kontrakt om drift av bussruter kan som hovedregel vare maksimum 10 år. Tidsbegrensningen skal motvirke at en operatør får varig monopol, og regelmessig sikre mulighet for ny konkurranse om rutene.
- **Forhindre overkompensasjon:** Forordningen inneholder detaljerte regler (i et vedlegg) for beregning av kompensasjon, nettopp for å unngå at selskapene overkompenseres utover netto kostnader ved å utføre de pålagte rutetjenestene. Myndighetene må fastsette betaling på en måte som dekker underskuddet ved tjenesten pluss en rimelig fortjeneste, men ikke mer. Dette kravet om kostnadsoversikt og begrensning av profitt, samsvarer med Altmark-kriteriene og skal sikre at støtte kun dekker faktisk behov.

En vesentlig fordel for myndighetene er at støtte gitt i tråd med kollektivtransportforordningen, anses automatisk forenlig med EØS-avtalen, uten krav om individuell ESA-notifisering. Forordningen er en integrert del av EØS-regelverket, og det fremgår uttrykkelig at tilskudd utbetalt i henhold til forordningens regler, ikke trenger å notiseres som statsstøtte. Med andre ord, om man følger prosedyrene og vilkårene i 1370/2007 (eller tilsvarende norsk forskrift), kan staten gi støtte til bussdrift lovlig. Dette gir forutsigbarhet og letter den juridiske byrden – men det forutsetter samtidig at man faktisk oppfyller alle forordningens krav når ordningen utformes.

Det skal bemerkes at i Norge har langdistansebussruter tradisjonelt blitt drevet kommersielt uten offentlig driftstilskudd eller enerettsavtaler. Markedet for ekspressbusser har vært åpent for fri konkurranse, og forordning 1370/2007 har primært hatt betydning for lokal rutebusstrafikk som fylkeskommunene kjøper. Dersom staten nå ønsker å støtte enkelte lange busslinjer (for eksempel der det ikke finnes togtilbud), innebærer det i praksis at man må bringe disse rutene inn under reglene for offentlig tjenestekontrakt. Dette er juridisk mulig, men det er en ny tilnærming som krever nøye planlegging i tråd med forordningen.

3.4.3 Nøkkelutfordringer og hensyn

Å gi tilskudd til langdistansebussruter innenfor lovverket krever balanse mellom samfunnets behov og regelverkets grenser. Her er noen sentrale utfordringer og hensyn myndighetene må ivareta:

1. **Forenlighet med EØS-regelverket:** Myndighetene må utforme støtteordningen slik at den enten ikke utgjør statsstøtte eller er unntatt. Det beste er å tilfredsstille Altmark-kriteriene eller holde seg innenfor kollektivtransportforordningen, slik at tilskuddet anses legitimt. Hvis ikke, må ordningen notiseres til ESA for forhåndsgodkjenning – en prosess som kan være tidkrevende og usikker. Uklarhet på dette punktet kan føre til rettslig tvil og risiko for at støtten må stoppes eller tilbakebetales.
2. **Behovsvurdering og definisjon av tjenesteforpliktelse:** Et grunnlag for lovlig støtte er at man definerer hvorfor nettopp disse bussrutene trenger subsidiering. Langdistansebusser er normalt kommersielle, så staten må begrunne at enkelte strekninger har en tjeneste av allmenn økonomisk betydning – f.eks. at de betjener distrikter uten andre kollektivtilbud. Disse forpliktelsene må være klart definert i avtale/tilsagn. Uten en presis definisjon av offentlig tjenesteoppdrag risikerer man at tilskuddet fremstår som en ren konkurransefordel til et selskap.
3. **Åpen konkurranse vs. direkte tildeling:** Forordningen tillater direkte tildeling i visse tilfeller (for eksempel begrenset omfang eller nødsituasjoner), men hovedregelen er konkurranse. En utfordring blir å avveie tidskritiske behov mot kravet om anbud. Å gjennomføre en anbudsprosess for nye busskontrakter sikrer legitimitet, men tar tid. Hvis man velger direkte tildeling av kontrakt til en operatør, må man følge forordningens spesialregler og i

alle fall sikre at kompensasjonen ikke overstiger hva en effektiv operatør ville trengt (jfr. Altmark kriterium 4). Manglende konkurranseutsetting kan bli påklaget av konkurrenter som føler seg forbigått.

4. **Kompensasjonens størrelse og varighet:** Det krever nøyaktige beregninger å fastsette tilskuddsbeløpene slik at det bidrar på et riktig nivå til driften av bussrutene. Myndighetene må ha innsyn i kostnadsgrunnlaget til operatøren(e) og sette opp mekanismer for kontroll og tilbakebetaling av eventuell overkompensasjon. I praksis betyr dette at avtalen/tilsagn bør inneholde klausuler om regnskapsrapportering og justering av tilskudd dersom billettinntekter eller kostnader avviker fra anslag. Også avtalen/tilsagnets varighet må balanseres: for kort varighet kan skape usikkerhet for operatøren, mens for lang varighet kan låse markedsdynamikken – her setter lovverket grenser (10 år for buss).
5. **Kryssende transportpolitiske hensyn:** Tilskudd til buss må sees i sammenheng med andre transporttilbud (f.eks. tog på parallelle strekninger) og miljømål. Man må unngå situasjoner der staten subsidierer bussruter som konkurrerer direkte med togtilbudet den samme staten finansierer, eller undergraver etablerte kommersielle aktører.

3.4.4 Notifisering av en støtteordning hos ESA

En tilskuddsordning må sendes til notifisering hos ESA før den iverksettes, så lenge det ikke er opplagt at den kan komme inn under en unntaksbestemmelse. Når en tilskuddsordning notifiseres til ESA (EFTAs overvåkingsorgan), betyr det at ordningen må meldes inn og godkjennes før den kan settes i verk. Dette følger av EØS-avtalens regler om offentlig støtte, som skal sikre like konkurransevilkår i det indre markedet. Hovedregelen er at alle nye støtteordninger og enkelttiltak som innebærer offentlig støtte må notifiseres og godkjennes av ESA før iverksettelse.

Støttegiver må sende inn en formell melding til ESA, inkludert utfylte skjemaer og et følgenotat som beskriver ordningen i detalj (formål, målgruppe, beregning av støtteintensitet, varighet). ESA vurderer om ordningen er forenlig med EØS-avtalens regler om statsstøtte. De ser blant annet på om støtten er selektiv, gir økonomisk fordel, og kan påvirke konkurransen og samhandelen. Dersom ESA godkjenner ordningen, kan den iverksettes. Hvis ikke, må den endres eller trekkes tilbake.

Det finnes ingen fast tidsfrist, men prosessen kan ta flere måneder, ofte 6–12 måneder, avhengig av kompleksitet og om ESA ber om tilleggsinformasjon. Forenklede prosedyrer (som gruppe-unntak) kan gå raskere, men full notifisering er normalt tidkrevende fordi ESA gjør en grundig vurdering. Dette er spesielt viktig siden eventuelle reaksjoner kan tilfalle mottaker av støtte.

3.4.5 Hvordan oppnå riktig støttenivå og unngå overkompensasjon

Tilskuddsordninger bør ha tydelige kriterier for hvem som kan søke og hva tilskuddet kan brukes til. For å unngå overkompensasjon settes det et øvre tak på tilskuddsbeløpet som kan utbetales per mottaker eller prosjekt. Beregning av tilskudd gjøres mot faktiske kostnader og inntekter – tilskuddet skal kun dekke det dokumenterte underskuddet eller merkostnaden aktiviteten har. Slik sørger man for at ingen får mer støtte enn nødvendig for å realisere aktiviteten.

Mottakere bør levere en årsrapport som redegjør for hvordan midlene er brukt. Rapporten skal inkludere en oversikt over kostnader og inntekter knyttet til det støttede tiltaket, samt avvik fra opprinnelig budsjett. Det skal også beskrives hvilke resultater eller måloppnåelse tilskuddet har bidratt til. Tilskuddsforvalteren kan utarbeide et standardisert skjema som mottaker fyller ut hvert år. I skjemaet oppgir mottakeren regnskapstall for prosjektet, og kan også legge ved en kort faglig

rapport. Det kan også kreves at årsrapporten signeres av en autorisert revisor eller at det vedlegges en revisorattest som bekrefter at midlene er benyttet i henhold til vilkårene. I tillegg bør man kreve at revisor signerer på at selskapet ikke er et foretak i vanskeligheter slik det er definert i statsstøtteretten². Disse rutinene sikrer god kontroll og gjør det enklere å oppdage eventuell overkompensasjon tidlig.

Skulle det vise seg gjennom rapporteringen eller kontroll at en mottaker har fått overkompensasjon (altså mer støtte enn det som trengs for å dekke de reelle kostnadene), må det settes inn tiltak. Som hovedregel skal overskytende beløp kreves tilbakebetalt. Tilskuddsordningen bør ha nedfelt en tilbakebetalingsmekanisme, for eksempel at hvis regnskapet viser overskudd utover en rimelig egenfortjeneste, skal den tilsvarende andelen av tilskuddet tilbakeføres. I alvorlige eller gjentatte tilfeller kan mottakeren også bli sanksjonert, for eksempel ved å bli utelukket fra ordningen en periode eller miste retten til videre utbetalinger. Hensikten er å sikre at støtten kun dekker faktisk behov, og at ordningen oppleves rettferdig.

Dersom en tilskuddsmottaker blir innklaget til ESA for mulig brudd på statsstøttereglene, må tilskuddsforvalter følge klare prosedyrer. Først og fremst skal man samarbeide fullt ut med ESA og fremskaffe all dokumentasjon om tilskuddsordningen og den aktuelle tildelingen (inkludert regelverk, tildelingsvedtak, rapporter fra mottaker osv.). Ordningen bør på forhånd ha utpekt ansvarlige personer og tidsfrister for håndtering av slike henvendelser. Mens saken undersøkes, må man vurdere å stanse nye utbetalinger til den aktuelle mottakeren (avhengig av sakens natur). Mottakeren skal informeres om hvordan prosessen foregår og hvilke mulige utfall som finnes. Hvis ESA konkluderer med at støtten utgjør ulovlig støtte eller overkompensasjon i strid med regelverket, kan konsekvensen bli at tilskuddet må tilbakebetales i sin helhet, muligens med renter. Tilskuddsforvalteren må da sørge for å følge opp et slikt vedtak og hente inn pengene, samt vurdere om ordningen trenger endringer for å forhindre lignende situasjoner i fremtiden.

3.4.6 Metode for å vurdere markedssvikt

Rutegående buss over 80 km er ikke behovsprøvd og dermed er markedet i praksis overlatt til fri konkurranse. Kontrakter om offentlig tjeneste med tilbydere som leverer persontransporttjenester på strekninger hvor markedet er åpent, er å anse som statsstøtte og inngripen i et fritt marked. Tjenestekjøp og tilskudd må innrettes etter Kollektivtransportforordningen for å være lovlig. Det er anledning for det offentlige til å gripe inn i dette markedet for å sikre tjenester som bl.a. er bedre, billigere, sikrere og hyppigere. Det må derfor gjøres en konkret vurdering for aktuelle strekninger bestående av bl.a. følgende hovedspørsmål (med tilhørende tilleggsspørsmål):

- Er rutetilbudet på strekningen forankret i transportpolitiske målsettinger?
- Kan markedet selv levere et tilstrekkelig rutetilbud?
- Er inngrepet i markedet proporsjonalt?

I en eventuell støtteordning for langdistansebussruter anbefales det å etablere en metodikk for dette, som tilskuddsyter bruker for alle aktuelle strekninger som en del av vurderingen.

² For definisjon av foretak i vanskeligheter se ESAs retningslinjer for støtte til foretak i vanskeligheter pkt. 2.2. eller GBER art 2 punkt (18)

4 Mulige løsninger

4.1 Metode og prosess

Det er valgt ut seks ulike modeller som er utformet for å få frem forskjellige tilnærminger. Det finnes mange måter å innrette en tilskuddsordning på, og det er mulig å ha ulike modeller for forskjellige strekninger eller kombinere enkelte av modellene.

4.1.1 Metode

I statlige utredninger er det ønskelig å identifisere og vurdere tiltak med ulike ambisjonsnivåer. Det er dermed også gjort en vurdering av om det er mulig å redusere eller effektivisere dagens ressursbruk. Imidlertid yter staten i dag ikke noe direkte tilskudd til langdistansebussruter. Langdistansebussruter med kommersielt grunnlag gir kollektivtrafikk til samfunnet som ikke belaster offentlige budsjetter. Redusert eller effektivisert ressursbruk er derfor vurdert som et ikke relevant tiltak å vurdere videre i denne utredningen. Tiltak med uendret ressursbruk er vurdert gjennom nullalternativet.

Utredningen kartlegger aktuelle tiltak fra ulike virkemiddelkategorier ut over det å gi statlige tilskudd, iht. utredningsinstruksens føringer om at det er fordelaktig. Dette er også iht. utredningens oppdrag. Noen av disse tiltakene presenteres sammen med de identifiserte tilskuddsmodellene, fordi de representerer alternativer til en tilskuddsordning.

4.1.2 Prosess

Identifisering av mulige løsninger er gjort med utgangspunkt i vurderingen av behov og mål. I tillegg er løsningsmodellene revidert og supplert etter innspill fra workshop 2 med referansegruppa. Med bakgrunn i dette er det utarbeidet seks forskjellige modeller med ulik innretning. Det er gjennomført en siling av disse modellene i kapittel 5.2. I tillegg til hovedmodellene er det identifisert en del øvrige tiltak som kan bidra til økt måloppnåelse. Disse presenteres i kapittel 6.

Det har vært lagt vekt på å utforme løsningene slik at de ikke bryter med rammebetingelsene beskrevet i kapittel 3, særlig de juridiske begrensningene for offentlig støtte til det som i utgangspunktet er et kommersielt marked.

4.2 Mulige modeller

I tillegg til nullalternativet presenteres seks aktuelle modeller som har til hensikt å støtte etableringen av et langdistansebusstilbud. Alternativene er presentert i Tabell 6.

Tabell 6 Oversikt over de vurderte modellene

Modell	Hovedtrekk
Nullalternativet	Ingen statlige tilskudd; dagens system videreføres.
Modell 1 Produksjons- tilskudd	Statlig støtteordning med utbetaling direkte til busselskap Det utbetales et fast beløp i støtte per utførte avgang. Flere selskaper kan få støtte på samme strekning og selskapene står fritt til å velge trasé stoppesteder og avgangstidspunkt.
Modell 2 Samarbeids- tilskudd	Statlig støtteordning med utbetaling til fylkeskommuner. Tilskudd til fylkeskommuner som samarbeider om tilbudsutvikling på tvers av fylkesgrensene Fylkeskommunene bruker midlene til å anskaffe langdistansetilbud.
Modell 3 Passasjer- tilskudd	Statlig støtteordning med utbetaling direkte til busselskap Det utbetales et fast beløp i støtte per passasjer. Flere selskap kan få støtte på samme strekning og selskapene står fritt til å velge trasé stoppesteder og avgangstidspunkt.
Modell 4 Takst- samarbeid	Statlig støtteordning med utbetaling til fylkeskommuner. Fylkeskommuner som innleder takstsamarbeid med kommersielle langdistansebusser kan søke staten om støtte til å dekke merkostnadene. Dette kan innebære at den kommersielle operatøren tillater bruk av fylkeskommunale billetter og månedskort, mot en kompensasjon fra fylkeskommunen. Det er denne kompensasjonen som fylkeskommunen kan søke refundert fra staten.
Modell 5 Trafikpakker	Statlig anskaffelse/ anbud på langdistansekollektivtrafikk. Jernbanedirektoratet får utvidet mandat til å anskaffe fjerntog og langdistansebusstilbud samlet. Det inngås kontrakt mellom staten og busselskap, hvor busselskapet har enerett, og en plikt, til å kjøre en strekning over flere år.
Modell 6 Kompensasjon for avgifter	Statlig støtterordning med utbetaling til busselskaper. Busselskapene kan få refundert avgifter knyttet til terminalavgifter, ferjer med mer.

4.2.1 Nullalternativet: Uendret ressursbruk (ingen tiltak)

Modell 0 er referansealternativet og medfører en videreføring av dagens situasjon, der det ikke ytes direkte tilskudd til langdistansebusser fra staten. Det betyr at kommersielle busselskaper driver langdistanseruter der det lønner seg, mens enkelte fylkeskommuner tilbyr langdistansebusser på noen ulønnsomme strekninger (men de har ikke noe plikt til det). Der ingen av disse har noe tilbud, finnes det ikke noe langdistansebusstilbud.

Det har de siste 20 årene vært en utvikling hvor flere kommersielle langdistansetilbud i distriktene har forsvunnet, mens det har oppstått forsterket tilbud og flere aktører på de mest lønnsomme strekningene. I noen tilfeller har fylkeskommunene overtatt driften på strekninger som de kommersielle aktørene har forlatt, selv om ikke dette er et lovpålagt fylkeskommunalt ansvar. Ved videreføring av dagens ordning er det sannsynlig at tendensen med at de kommersielle tilbudene forsvinner i distriktene, vil fortsette.

Dette henger blant annet sammen med sterk kostnadsvekst i bransjen. TØI rapport dokumenterer hele 50% kostnadsvekst for perioden 2019-2024. Den sterke kostnadsveksten vil trolig også medvirke til at fylkeskommunene ikke vil ha råd til å overta langdistansetilbudene som de kommersielle aktørene legger ned. Det kan også hende at fylkeskommunene ser seg tvunget til å prioritere lovpålagte tilbud i eget fylke, fremfor å opprettholde langdistansetilbudene de i dag finansierer.

Konsekvensen er sannsynligvis at større deler av Norge vil stå uten et langdistansebusstilbud. *Modell 0 Uendret ressursbruk* er nullalternativet som øvrige alternativer sammenlignes med i den samfunnsøkonomiske analysen.

4.2.2 Modell 1 Produksjonstilskudd

Beskrivelse: Modellen skal gi forutsigbar reduksjon av busselskapenes produksjonskostnader med å drive langdistansebusstilbud, relatert til antall avganger som blir utført. Tilskudd tildeles som et fast beløp per gjennomførte avgang på forhåndsdefinerte strekninger, og kan søkes av busselskaper med ruteløype.

Det søkes om tilskudd på en definert strekning. Tilskuddsbeløpet er fastsatt på forhånd, og gis per gjennomførte avgang. Tilskuddet dekker kun en del av kostnadene til å levere tilbudet. Tilskudd på strekninger som har et tilbud i dag kan også vurderes dersom tilbudet har få avganger, for å øke antallet avganger til et mer attraktivt nivå for de reisende. Det forutsetter at det settes begrensninger slik at ikke tilbud blir lagt ned for at det skal kvalifiseres for å bli med i tilskuddsordningen.

For å redusere den offentlige budsjetttrisikoen, anbefales det å sette et øvre tak på tilskuddet som kan gis per strekning per kvartal. For å redusere usikkerheten for operatørene, anbefales det å utforme ordningen slik at man sjelden havner i en situasjon der taket nås, bl.a. ved at taket for utbetalinger settes noe høyere enn det man forventer at bussproduksjonen vil bli med det angitte tilskuddsnivået.

Hvem kan søke: Busselskapene søker, og en eller flere kvalifiserte søkere kan få tilskudd for samme strekning. Busselskap som får produksjonstilskudd, må kunne få eller allerede ha ruteløype for den aktuelle strekningen.

Hvem behandler søknader: Søknaden behandles av en statlig etat som har ansvar for ordningen. Samme etat mottar rapporteringer og utbetaler tilskuddet iht. antallet avganger som kjøres.

Hvor kan det søkes om tilskudd: Det inviteres til en søknadsprosess der det kan søkes om tilskudd på forhåndsdefinerte strekninger. Strekningene er angitt av tilskuddsyter, på bakgrunn av en analyse som viser hvilke strekninger som mangler dekning av et langdistansetilbud. Operatørene har alle frihetsgrader til å utvikle tilbudet, tilsvarende som når det kjøres kommersielle ruter uten tilskudd. Eksempel på grunnleggende krav vil være at startpunkt, endepunkt og eventuelt noen definerte knutepunkter underveis, må betjenes. Det kan vurderes ytterligere funksjonelle krav så lenge ikke det blir så omfattende at det er en anskaffelse. Dette kan suppleres med anmodninger og ønsker som synliggjør for bussoperatøren hvilke hensyn staten og fylkeskommunene ser som relevante for tilbudsutformingen. Utover det vil operatør ha full frihet til å kjøre den traseen og etablere det stoppmønsteret som operatør finner markeds- og driftsøkonomisk fornuftig. Det er også opp til operatør å bestemme billettpriser, ruteplan, tidspunkt for avganger, og antall avganger.

Det kan ikke tildeles tilskudd til andre strekninger, deler av strekninger, andre kostnader, e.l.

Planlagt varighet: Det anbefales at tilskuddet gis med inntil 3 års varighet og at tilsagn gis på forhånd. Utbetaling skjer etterskuddsvis hvert kvartal.

Gjennomføringstid: Ordningen krever tildeling av midler over statsbudsjettet. Den øvrige delen av prosessen (utarbeide grunnlag, evaluere søknader og gi tilsagn, forberede oppstart av trafikk) kan gjennomføres parallelt med statsbudsjettprosessen. Oppstart av trafikk forventes å ta ca. 1 år, avhengig av timing mot statsbudsjettet.

Forutsetninger: Modellen forutsetter at støttebeløpet ikke utgjør hoveddelen av busselskapenes inntekter.

Modellen forutsetter gjennomføringen av en analyse som avdekker hvor det er behov etablering av nye langdistansebussruter. Modellen forutsetter videre at det gjennomføres mer detaljerte analyser av om det foreligger markedssvikt på aktuelle strekninger, og av det nødvendige tilskuddsnivået. Den forutsetter også at ansvaret for ordningen plasseres i en egnet statlig virksomhet. Forutsetningene omtales nærmere i kapittel 8.

Modellen forutsetter også godkjenning i ESA. Dette forventes å være en engangsgodkjenning for ordningen generelt. Anslaget for gjennomføringstid forutsetter at dette ikke tar mer enn 1 år.

4.2.3 Modell 2 Samarbeidstilskudd

Beskrivelse: Denne modellen skal motivere fylkeskommuner til å samarbeide om å tilby langdistansetilbud over fylkesgrenser. Ordningen innebærer at det gis tilskudd til fylkeskommunalt samarbeid om drift av langdistansebuss på konkret strekning som søkerne definerer.

Fylkeskommuner kan søke om tilskudd til drift av nye eller samordnede langdistansetilbud i samarbeid med andre fylkeskommuner i form av et beløp som de selv fastsetter i søknaden, basert på forventet anskaffelseskostnad for det ønskede langdistansetilbudet. Fylkeskommunene får ansvar for koordinering og administrasjon, og staten for tilskuddsordning, søknadsprosess, rapportering og tildeling av midler til fylkeskommunene.

Det settes av en samlet pott som fylkeskommunene kan søke tilskudd fra. Tildelingen avgjøres av tilskuddsyter, og det gis et beløp som brukes til drift av et langdistansetilbud, vanligvis innkjøpt etter anbudskonkurranse, eventuelt tilskuddsordning eller konsesjon. Kun én tilbyder vil normalt få oppdraget ved konkurranseutsetting.

Det anbefales å kreve en egenandel i finansieringen fra de aktuelle fylkeskommunene på til sammen minimum 50 %. Staten utbetaler tilskuddet så fremt den faktiske anskaffelseskostnaden ikke overskrider det fastsatte beløpet med mer enn en på forhånd angitt usikkerhetsmargin.

Fylkeskommunene må selv inngå kontrakt etter konkurranse med operatør. Det anbefales at fylkeskommunene benytter kontrakter etter nettoprinsippet, der operatør får stor frihet til å utvikle markedet og samtidig ivaretar lokale forpliktelser.

Det anses som nødvendig med en forutsigbarhet på minst 3 år for tilskudd.

Hvem søker: Minimum to fylkeskommuner søker sammen.

Hvem behandler søknaden: Søknaden behandles av en statlig etat som har ansvar for ordningen. Samme etat utbetaler tilskuddet.

Hvor kan det søkes om tilskudd: Ordningen gjelder for fylkeskryssende strekninger hvor det ikke er noe sammenhengende langdistansetilbud i dag, eller et veldig begrenset tilbud, f.eks. et som i dag ikke er koordinert og/eller sammenkoblet. Det bør stilles krav om minst ca. 250 km ruteavstand eller 3 timer reisetid, med mindre det foreligger gode grunner til å lempe på kravene. Fylkeskommuner kan bruke eksisterende tilbud som en del av egenandelen, for eksempel dersom det er tilbud på hver sin side av en fylkesgrense som ikke er koordinert eller mangler delstrekning.

Det kan ikke tildeles tilskudd til kun én fylkeskommune, eksisterende tilbud eller andre tiltak.

Planlagt varighet: Det anbefales at tilskuddet gis med inntil 3 års varighet og at tilsagn gis på forhånd ettersom det må inngås bindende kontrakt med et busselskap til å drifte tilbudet. Utbetaling skjer etterskuddsvis hvert kvartal.

Gjennomføringstid: Tildelingsprosessen for statstilskudd vil være underlagt de samme betingelsene og ha samme type framdrift som modell 1 og 3, og ta ca. 1 år, avhengig av starttidspunkt. Deretter gjennomføres en konkurranse i regi av fylkeskommunene for å anskaffe det aktuelle busstilbudet. Dette kan ta 4-6 måneder for en enkel kontrakt for én linje. Som en del av en større pakke med hele eller deler av det fylkeskommunale busstilbudet vil det ta ca. 2 år. Det kan i tillegg ta opptil ett år til før kontrakten starter opp, avhengig av tilgang på egnede kjøretøy. Samlet sett forventes prosessen å ta fra ett og et halvt til fire år.

Forutsetninger: For å redusere muligheten for at tilskuddsordningen benyttes til å dekke fylkesinterne transportbehov, bør det stilles krav til en markedsanalyse og behovsvurdering som følger med fylkeskommunenes søknad. Modellen forutsetter også at ansvaret for ordningen plasseres i en egnet statlig virksomhet.

4.2.4 Modell 3 Passasjertilskudd

Beskrivelse: Modellen skal motivere busselskap til å utvikle langdistansetilbud, gjennom ytelse av et tilskudd per oppnådd langdistansepassasjer i tillegg til ordinære billettinntekter.

Passasjertilskuddsordningen innebærer å gi et fast tilskudd for turer som er lengre enn en angitt minimumsavstand (eller -reisetid) på forhåndsdefinerte strekninger. Hensikten med en slik minimumslengde i tid eller kilometer, er å unngå at tilskuddsordningen brukes til å finansiere transportoppgaver som inngår i fylkeskommunenes ansvarsområde. Tilskuddet kan vurderes gradert etter lengde (dvs. per passasjerkilometer) eller defineres per reise, avhengig av hva som er hensiktsmessig for den aktuelle strekning det søkes om tilskudd for. Utøver vil dermed i tillegg

til egne billettinntekter per reisende, også motta tilskudd per reisende/per passasjerkilometer. Det innebærer at inntekter per reisende med tilskudd vil være over «markedspris», noe som begrunnes i at det ikke er nok passasjergrunnlag til å oppnå lønnsomhet kun gjennom billettinntektene fra markedet.

Dette tilskuddet, kombinert med inntekter fra billettsalg, sikrer at inntektene per reisende overstiger markedsprisen og gjør det økonomisk mulig å opprettholde ruter med lavt passasjergrunnlag.

Hvem søker: Busselskapene søker, og en eller flere kvalifiserte søkere kan få tilsagn, også langs samme strekning. Busselskap må kunne få eller allerede ha ruteløyve for den aktuelle strekningen.

Hvem behandler søknader: Søknaden behandles av en statlig etat som har ansvar for ordningen. Samme etat mottar rapporteringer og utbetaler tilskuddet iht. passasjertallet.

Hvor kan det søkes om tilskudd: Det kan søkes om tilskudd på forhåndsdefinerte strekninger. Strekningene det kan søkes om er angitt av tilskuddsyter, på bakgrunn av en analyse av hvilke strekninger som mangler dekning av et langdistansetilbud. Operatørene har alle frihetsgrader til å utvikle tilbudet, tilsvarende som når det kjøres kommersielle ruter uten tilskudd. Eksempel på grunnleggende krav vil være at startpunkt, endepunkt og eventuelt noen definerte knutepunkter underveis, må betjenes. Det kan vurderes ytterligere funksjonelle krav så lenge ikke det blir så omfattende at det er en anskaffelse. Dette kan suppleres med anmodninger og ønsker som synliggjør for bussoperatøren hvilke hensyn staten og fylkeskommunene ser som relevante for tilbudsutformingen. Utover det vil operatør ha full frihet til å kjøre den traseen og etablere det stoppmønsteret som operatør finner markeds- og driftsøkonomisk fornuftig. Det er også opp til operatør å bestemme billettpriser, ruteplan, tidspunkt for avganger, og antall avganger. Tilskuddet gis ikke for lokale reiser. Begrensninger i hvilke reiser som det gis tilskudd for, tilpasses den enkelte strekning. Det kan f.eks. gis kun for passasjerer som reiser lengre enn en angitt minimumsavstand eller en minimums reisetid.

Det kan ikke tildeles tilskudd til deler av strekningen.

Planlagt varighet: Det anbefales at tilskuddet gis med inntil 3 års varighet og at tilsagn gis på forhånd. Utbetaling skjer etterskuddsvis hvert kvartal.

Gjennomføringstid: Ordningen krever tildeling av midler over statsbudsjettet. Den øvrige delen av prosessen (utarbeide grunnlag, evaluere søknader og gi tilsagn, forberede oppstart av trafikk) kan gjennomføres parallelt med statsbudsjettprosessen. Oppstart av trafikk forventes å ta ca. 1 år, avhengig av timing mot statsbudsjettet.

Forutsetninger: Modellen forutsetter at støttebeløpet ikke utgjør hoveddelen av busselskapenes inntekter.

Modellen forutsetter gjennomføringen av en analyse som avdekker hvor det er behov etablering av nye langdistansebussruter. Modellen forutsetter at det gjennomføres mer detaljerte analyser av om det foreligger markedssvikt på aktuelle strekninger, og av det nødvendige tilskuddsnivået. Den forutsetter også at ansvaret for ordningen plasseres i en egnet statlig virksomhet. Forutsetningene omtales nærmere i kapittel 8.

Modellen forutsetter også godkjenning i ESA. Dette forventes å være en engangsgodkjenning for ordningen generelt. Anslaget for gjennomføringstid forutsetter at dette ikke tar mer enn 1 år.

4.2.5 Modell 4 Takstsamarbeid

Beskrivelse: Flere fylkeskommuner subsidierer i dag lokale reisende som bruker langdistansetilbud. Der slike ordninger er på plass, bidrar det til at langdistansebussrutene i praksis inngår i det lokale kollektivtilbudet. Dette øker passasjertallet på langdistansebussene (og øker busselskapenes inntektsgrunnlag), samtidig som fylkeskommunen slipper å etablere et eget rutetilbud for å dekke det aktuelle transportbehovet.

Målet med denne modellen er å stimulere til etableringen av nye slike ordninger, hvor fylkeskommuner kan søke om tilskudd for å dekke forskjellen mellom kommersiell pris og lokal billettpris på enkelte strekninger. Selv om ordningen ikke spesielt retter seg mot langdistansereiser, bidrar den økonomisk til lønnsomheten i langdistansebusstilbudet og legger med det til rette for flere langdistansebussruter.

Det søkes om tilskudd til å dekke forskjellen mellom kommersiell pris og lokal billettpris på enkelte strekninger. Tilskuddet gis opp til en angitt maksimal utbetaling for hver søknad.

Hvem kan søke: Fylkeskommunene kan søke.

Hvem behandler søknaden: Søknaden behandles av en statlig etat som har ansvar for ordningen. Samme etat mottar rapporteringer og utbetaler tilskuddet.

Hvor kan det søkes om tilskudd: Det kan søkes om tilskudd til subsidiering av billettprisen (iht. lokale kollektivtransporttakster) for lokale reiser på strekninger hvor det skal opprettes et nytt langdistansebusstilbud.

Planlagt varighet: Det anbefales at tilskuddet gis med inntil 3 års varighet og at tilsagn gis på forhånd. Utbetaling av tilskuddet skjer etterskuddsvis.

Gjennomføringstid: Ordningen krever tildeling av midler over statsbudsjettet. Den øvrige delen av prosessen (utarbeide grunnlag, evaluere søknader og gi tilsagn, forberede oppstart av trafikk) kan gjennomføres parallelt med statsbudsjettprosessen. Oppstart av trafikk forventes å ta ca. 1 år, avhengig av timing mot statsbudsjettet.

Forutsetninger: Det er ingen spesielle forutsetninger for ordningen, annet enn at ansvaret for ordningen plasseres i en egnet statlig virksomhet.

4.2.6 Modell 5 Trafikpakker

Beskrivelse: Denne modellen samler langdistansebuss- og fjerntogtilbudet i trafikpakker som tilrettelegger for et mer helhetlig utformet tilbud for lange reiser.

Ordningen innebærer at Jernbanedirektoratet inngår trafikkavtaler med bussoperatører på strekninger som ikke er fullt ut kommersielt lønnsomme. Det kan søkes om angitte strekninger som fremgår av konkurransegrunnlaget. Disse kan være en del av trafikpakkene for tog eller konkurranseutsettes som egne trafikpakker kun for buss. Modell 5 innebærer dermed konkurranseutsetting av tilbudet for langdistansebuss sammen med konkurranseutsettingen av togtilbudet, som Jernbanedirektoratet allerede gjennomfører konkurranser for. Avtalen som inngås vil trolig dekke flere ruter i et større geografisk område, særlig dersom den integreres med trafikkavtalene for togtilbudet.

Etableringen av trafikkavtaler inkluderer å definere krav og standarder for togtilbydere, gjennomføre anbudskonkurranser og velge operatører som best oppfyller disse kravene.

Hvem er tilbydere/leverandører: Prekvalifiserte operatører av buss, evt. buss og tog. Dersom langdistansebusstilbudet konkurranseutsettes i samme trafikkpakker som tog, bør det vurderes å åpne for bruk av underleverandører, for å ikke begrense konkurransen. Alternativt kan mindre trafikkpakker for buss utformes slik at de er godt koordinert med trafikkpakken for tog i tilsvarende geografiske område.

Hvem er oppdragsgiver: Det anses som hensiktsmessig at ordningen administreres av Jernbanedirektoratet, som i dag har ansvaret for å inngå trafikkavtaler for fjerntog³ og regiontog i distriktene⁴. Disse avtalene har til hensikt å opprettholde og utvikle togtilbudet og legger grunnlaget for at togtilbydere kan operere til fordel for reisende og samfunnet. Ordningen innebærer å utvide Jernbanedirektoratets ansvar til å også omfatte langdistansebusstilbudet.

Planlagt varighet: Dersom konkurranseutsettingen av langdistansebusstilbudet skal gjennomføres som en del av konkurranseutsettingen av togtilbudet, vil det normalt vare 6-8 år, pluss en opsjon på to år til. Dersom konkurranseutsettingen av langdistansebusstilbudet skal gjennomføres separat fra konkurranseutsettingen av togtilbudet, er avtaleperiode på 5-10 år normen.

Gjennomføringstid: I modellen vil tidsbruken avhenge av om anskaffelsen gjøres som en samlet konkurranse med tog eller som egne konkurranser. Dersom det gjøres som egne konkurranser for kun langdistansebuss så kreves det ca. to år til oppstart.

Dersom det gjøres sammen med konkurranseutsetting av togtilbudet vil man erfaringsmessig bruk ca. 3 år. I dette tilfellet må oppstart avvente rulleringen av allerede inngåtte trafikkavtaler, som er tidligst desember 2027 og senest desember 2033, avhengig av trafikkpakke. Trafikkpakke 2 Nord dekker særlig landsdeler med et svakt tilbud for langdistansebuss, og varer til desember 2028 med mulig forlengelse i to år til. I tillegg kommer innledende tidsbruk i forbevilgning av midler i statsbudsjettet.

Tabell 7 Oversikt over trafikkpakker for tog og når de forventes å rulleres

Trafikkpakke	Varighet + opsjon for forlengelse (i år)
Trafikkpakke 1 Sør	Desember 2027
Trafikkpakke 2 Nord	Desember 2028 +1 +1
Trafikkpakke 3 Vest	Desember 2029 +1 +1
Trafikkavtale 1 og 2 Østlandet	2031 +1 +1

Forutsetninger: Modellen forutsetter gjennomføringen av en analyse som avdekker hvor det er behov etablering av nye langdistansebussruter, samt mer detaljerte analyser av forventet overføringsnivå for de aktuelle strekningene. Den forutsetter også at ansvaret for ordningen plasseres i en egnet statlig virksomhet. Forutsetningene omtales nærmere i kapittel 8.

³ Innenriks fjerntogstrekninger er definert som Oslo-Bergen, Oslo-Kristiansand-Stavanger, Oslo-Trondheim og Trondheim-Bodø.

⁴ Regiontog i distrikt går stort sett utenom de store byområdene, og tilbudet er utformet for å korrespondere med fjerntogtilbudet. Tilbudet omfatter bl.a. togtilbudet Hamar-Røros-Trondheim, Trondheim-Meråker, Dombås-Åndalsnes, som alle tangerer fjerntogtilbudet Oslo-Trondheim over Dovrebanen. Det omfatter også togtilbudet Myrdal-Flom som tangerer fjerntogtilbudet Oslo-Bergen, og togtilbudet Skien-Notodden som tangerer fjerntogtilbudet Oslo-Kristiansand-Stavanger.

4.2.7 Modell 6 Kompensasjon for avgifter

Beskrivelse: Modellen har til hensikt å redusere busselskapenes kostnader for langdistanseruter ved å kompensere for konkrete driftsutgifter, som vektårsavgift, ferger og terminalavgifter, på utvalgte forhåndsdefinerte strekninger. Dette er kostnader som busselskapene må dekke som følge av sin drift og som er relativt enkelt å dokumentere og refundere. Siden dette er kostnader som innkreves av ulike organisasjoner og med ulik begrunnelse, så anses det som enklere å kompensere for kostnadene fremfor å foreslå å fjerne dem. Ordningen er enkel å administrere, men det er usikkert om den gir tilstrekkelig nok effekt for bussoperatørene, og med det bidrar til etableringen av nye langdistansebusstilbud.

Hvem kan søke: Busselskapene søker, og alle kvalifiserte søkere kan få kompensert sine avgifter, også langs samme strekning. Busselskap må kunne få eller allerede ha ruteløyve for den aktuelle strekningen.

Hvem behandler søknaden: Søknaden behandles av en statlig etat som har ansvar for ordningen. Samme etat mottar rapporteringer og utbetaler kompensasjonen.

Hvor kan det søkes om tilskudd: Det kan søkes om tilskudd til kompensasjon for avgifter langs strekninger der det skal opprettes et nytt langdistansebusstilbud.

Planlagt varighet: Det anbefales at kompensasjonen gis med inntil ett års varighet og at tilsagn gis på forhånd. Utbetaling av kompensasjon skjer etterskuddsvis.

Gjennomføringstid: Ordningen krever tildeling av midler over statsbudsjettet. Den øvrige delen av prosessen (utarbeide grunnlag, evaluere søknader og gi tilsagn, forberede oppstart av trafikk) kan gjennomføres parallelt med statsbudsjettprosessen. Oppstart av trafikk forventes å ta ca. 1 år, avhengig av timing mot statsbudsjettet.

Forutsetninger: Modellen forutsetter også godkjenning i ESA. Dette forventes å være en engangsgodkjenning for ordningen generelt. Anslaget for gjennomføringstid forutsetter at dette ikke tar mer enn 1 år. Modellen forutsetter gjennomføringen av en analyse som avdekker hvor det er behov etablering av nye langdistansebussruter. Den forutsetter også at ansvaret for ordningen plasseres i en egnet statlig virksomhet.

4.3 Vurdering opp mot rammebetingelser

I det følgende er modellene vurdert opp mot rammebetingelsene (se kapittel 0 for nærmere omtale av rammebetingelsene). Gjennomgangen viser at én modell er vurdert å kunne medføre konflikt med rammebetingelsen.

Tabell 8 Forklaringsnøkkel for oppsummering av vurdering av rammebetingelsene

I tråd med rammebetingelsen	Kan medføre konflikt med rammebetingelsen	Er i klar konflikt med rammebetingelsen
		

4.3.1 Rammebetingelse 1: Fylkeskommunens ansvar

Ordningen skal ikke gripe inn i etablert ansvarsdeling hvor fylkeskommunene har ansvar for å ivareta reisebehov internt i eget fylke.

Nullalternativet påvirker ikke organiseringen og finansieringen av kollektivtrafikken.

Modell 1 Produksjonstilskudd, Modell 2 Samarbeidstilskudd, og Modell 3 Passasjertilskudd påvirker ikke organisering og finansiering av annen kollektivtrafikk.

Modell 4 Takstsamarbeid innebærer å gi bidrag til lokale reisende, noe som er et fylkeskommunalt ansvar. Den berører eksisterende ordninger for finansiering av kollektivtransporten, men endrer ikke rollefordelingen der fylkeskommunen har ansvaret for lokal kollektivtransport. Ved å gi statlig tilskudd til, og dermed utvide, en praksis som fylkeskommunene selv betaler for i dag, griper den inn i dagens finansieringsmodell, selv om den ikke endres radikalt. Dersom man går videre med modell 4, må ivaretagelsen av denne rammebetingelsen vurderes nøye.

Modell 5 Trafikkpakker og Modell 6 kompensasjon for utgifter påvirker heller ikke organisering og finansiering av annen kollektivtrafikk.

Tabell 9 Oppsummering av vurderingen av modellene opp mot rammebetingelse 1

Rammebetingelse	Null-alternativ	1 Produk-sjon	2 Sam-arbeid	3 Passa-sjer	4 Takst	5 Trafikk-pakker	6 Komp-ensasjon
Fylkeskommunens ansvar							

4.3.2 Rammebetingelse 2: Komme i tillegg til eksisterende tilbud

Nye langdistansetilbud må komme i tillegg til eksisterende kollektivtilbud.

Nullalternativet påvirker ikke eksisterende tilbud.

Modell 1 Produksjonstilskudd gjør det mulig å innrette tilskuddet mot strekninger som ikke har et langdistansetilbud i dag.

Modell 2 Samarbeidstilskudd vil være iht. rammebetingelsen, så fremt fylkeskommunene ikke erstatter kollektivtilbud de drifter i dag med det nye tilbudet de søker om tilskudd til. Dokumentasjon på dette må inngå i søknad om tilskudd. Det vil imidlertid være ønskelig at fylkeskommunene kan benytte dagens tilbud som egenandel til søknad f.eks. ved sammenkobling av eksisterende tilbud eller tilbudsforbedringer.

Modell 3 Passasjertilskudd gjør det mulig å innrette tilskuddet mot strekninger som ikke har et langdistansetilbud i dag.

Modell 4 Takstsamarbeid kan innebære at det nye tilbudet delvis erstatter lavfrekvente fylkeskommunale busslinjer. Dersom ordningen skal vurderes gjennomført, må dette hensynet utredes og belyses nærmere.

Modell 5 Trafikkpakker og Modell 6 Kompensasjon for utgifter gjør det mulig å innrette tilskuddet mot strekninger som ikke har et langdistansetilbud i dag.

Tabell 10 Oppsummering av vurderingen av modellene opp mot rammebetingelse 2

Rammebetingelse	Null-alternativ	1 Produksjon	2 Samarbeid	3 Passasjer	4 Takst	5 Trafikkpakker	6 Kompensasjon
Komme i tillegg til eksisterende tilbud							

4.3.3 Rammebetingelse 3: Konkurransflate mot øvrig trafikk

Nye tilbud skal ikke ha vesentlige konkurranseflater mot lokal og regional kollektivtrafikk.

Nullalternativet gir ikke økt konkurranse med øvrig kollektivtrafikk.

Modell 1 Produksjonstilskudd stimulerer ikke til vesentlig konkurranse med øvrig kollektivtrafikk.

Modell 2 Samarbeidstilskudd medfører at fylkeskommunene er involvert, noe som sikrer at det nye tilbudet innebærer supplering av lokal kollektivtrafikk, ikke konkurranse mot denne.

Modell 3 Passasjertilskudd stimulerer ikke til vesentlig konkurranse med lokal kollektivtrafikk, og anledningen til å sette krav til reiselengde for passasjerer som kvalifiserer til tilskudd, bidrar til dette.

Modell 4 Takstsamarbeid medfører at fylkeskommunene er involvert, noe som sikrer at det nye tilbudet innebærer supplering av lokal kollektivtrafikk, ikke konkurranse.

Modell 5 Trafikkpakker og Modell 6 Kompensasjon for utgifter stimulerer ikke til vesentlig konkurranse med øvrig kollektivtrafikk.

Tabell 11 Oppsummering av vurderingen av modellene opp mot rammebetingelse 3

Rammebetingelse	Null-alternativ	1 Produksjon	2 Samarbeid	3 Passasjer	4 Takst	5 Trafikkpakker	6 Kompensasjon
Konkurransflate mot øvrig trafikk							

5 Sammenstilling av virkninger

I dette kapitlet presenteres vurdering av måloppnåelse og en samfunnsøkonomisk analyse.

Effektmålene som er definert i utredningens målhierarki har stor overlapp med de effektene som er verdsatt i den samfunnsøkonomiske analysen, inkludert tilbudseffekter for de reisende og kostnadseffekter for bussoperatører og det offentlige. Det er dermed også stor grad av samsvar mellom resultatene av den samfunnsøkonomiske analysen, og graden av måloppnåelse for de vurderte modellene.

Som følge av at Modell 1 Produksjonstilskudd og Modell 3 Passasjertilskudd vurderes relativt likt i måloppnåelse og i den samfunnsøkonomiske analysen, er forskjellene mellom disse utdypet nærmere i kapittel 5.6. Grunnleggende forskjeller i virkemåte mellom tilskuddsmodeller og anbudsmodeller er nærmere drøftet i kapittel 0.

5.1 Sammenstilling av måloppnåelse

I det følgende er det vurdert hvordan de ulike modellene vil fungere med hensyn til effektmålene. Måloppnåelsen er vurdert på en forenklet skala (høy, middels høy, middels lav og lav måloppnåelse).

Ettersom nullalternativet ikke innebærer opprettelsen av en ny ordning, og flere av effektmålene gjelder egenskaper ved de aktuelle ordningene, er det vurdert at måloppnåelsen for nullalternativet ikke er mulig å vurdere på enkelte punkter.

Tabell 12 Forklaringssnøkkel for måloppnåelse

Høy måloppnåelse	Middels høy måloppnåelse	Middels lav måloppnåelse	Lav måloppnåelse	Ikke mulig å vurdere
				

5.1.1 Effektmål 1: De reisende har tilgang til et kollektivtilbud for lange reiser i alle deler av landet

Effektmålet gjenspeiler samfunnsmålets vektlegging av geografisk spredning i langdistansetilbudet. Følgende egenskaper vektlegges i vurderingen av måloppnåelse:

- Ordningen bidrar til opprettelsen av nye langdistansebusslinjer, og at eksisterende tilbud ikke blir lagt ned.
- Ordningen bidrar til at de nye linjene opprettes på steder med størst relevans for samfunnet, inkludert hensynet til mer likeverdig tilgang i alle deler av landet.

Nullalternativet forventes å gi redusert tilgang til langdistansebusstilbud i distriktene. Dagens trender tilsier at det er sannsynlig at tilbud blir lagt ned og at større deler av landet enn i dag, blir stående uten et kollektivtilbud for lange reiser.

Modell 1 Produksjonstilskudd vil gi et statlig organ mulighet til å innrette tilskuddet mot strekninger hvor det er et behov. Ordningen forventes å medføre at bussoperatører velger å etablere et nytt tilbud på strekninger som ikke har et tilbud i dag, og bidra til å gjøre det nasjonale

nettverket mer sammenhengende. Effekten er imidlertid avhengig av støttebeløpet og antallet strekninger som velges ut. Modellen får dermed «høy» måloppnåelse.

Modell 2 Samarbeidstilskudd gir alle fylkeskommuner i landet mulighet til å søke, og benytter seg av fylkeskommunal kompetanse til å identifisere disse strekningene og anskaffe bussoperatører. Ordningen anses dermed som målrettet og stimulerer til at det opprettes et større nettverk av langdistansebuss. Effekten vil være avhengig av støttebeløpet som fylkeskommunene kan søke om, og hvor godt fylkeskommunene benytter seg av ordningen.

I modellen er utvikling av langdistansebusstilbudet avhengig av fylkeskommunale initiativ, og det er ingen myndighet som initierer et tilbud på et overordnet nasjonalt nivå. For at ordningen skal bli vellykket, kreves det at fylkeskommunene samarbeider om å søke om midler der behovet er størst. Utredningsarbeidet har avdekket at det er varierende samarbeid mellom fylkeskommunene i dag, og at dette delvis skyldes at de har ulik forståelse av behovet. Modell 2 Samarbeidstilskudd kan dermed forventes å gi en mindre helhetlig prioritering av strekninger i alle deler av landet, enn modeller som styres nasjonalt. Modellen får dermed «middels høy» måloppnåelse.

Modell 3 Passasjertilskudd vil gi et statlig organ mulighet til å innrette tilskuddet mot strekninger hvor det er et behov. Ordningen forventes å medføre at bussoperatører velger å etablere et nytt tilbud på strekninger som ikke har et tilbud i dag, og bidra til å gjøre det nasjonale nettverket mer sammenhengende. Effekten er imidlertid avhengig av støttebeløpet og antallet strekninger som velges ut. Modellen får dermed «høy» måloppnåelse. Dette er det samme som Modell 1 Produksjonstilskudd. Det påpekes imidlertid at operatørenes risiko ved å sette opp en ny avgang er noe høyere i Modell 3 enn i Modell 1.

Modell 4 Takstsamarbeid vurderes å kunne bidra positivt til lønnsomheten i langdistansebusstilbudet. Den forventes imidlertid å være et lite effektivt virkemiddel for å stimulere til etableringen av nye langdistansebussruter. Modellen gir alle fylkeskommuner i landet mulighet for å søke, men det er ingen nasjonal etat som initierer et tilbud på et overordnet nasjonalt nivå. Dermed vil det være krevende for fylkeskommunene og busselskapene å koordinere takstsamarbeid, når tilbudet ikke eksisterer, og det ikke finnes ruter, priser eller en operatør å ta utgangspunkt i. Som følge av usikkerhet og lite systematisk tilnærming, vurderes modellen å ha «middels lav» måloppnåelse.

Modell 5 Trafikkpakker vil gi Jernbanedirektoratet mulighet til å utforme konkurranser om drift av langdistansebusstilbudet slik at de medvirker til etableringen av et tilbud over hele landet. Ordningen forventes å medføre at bussoperatører (evt. i samarbeid med togoperatører) velger å etablere et nytt tilbud på strekninger som ikke har et tilbud i dag, og bidra til å gjøre det nasjonale kollektivnettverket mer sammenhengende. Effekten er imidlertid avhengig av antallet strekninger som defineres som del av konkurransegrunnlagene. Modellen får dermed «høy» måloppnåelse.

Modell 6 Kompensasjon for utgifter vil gi et statlig organ mulighet til å innrette tilskudd slik at det støtter lønnsomheten i busstilbud over hele landet. Det er høyst usikkert om tilskuddsnivået er tilstrekkelig til at modellen vil medføre opprettelsen av nye langdistansebussruter. Det kan imidlertid ikke utelukkkes at det vil opprettes noen nye tilbud på strekninger som f.eks. har høye fergekostnader. Modellen er vurdert å ha «lav» måloppnåelse, men denne forventes å være noe bedre enn nullalternativet.

Tabell 13 Vurdering av måloppnåelse for effektmål 1 De reisende har tilgang til et kollektivtilbud for lange reiser i alle deler av landet

Kriterium	Null-alternativ	1 Produksjon	2 Samarbeid	3 Passasjer	4 Takst	5 Trafikkpakker	6 Kompensasjon
Langdistansekollektivtilbud i hele landet							

5.1.2 Effektmål 2: Ordningen stimulerer til tilbudsutvikling og entreprenørskap

Dette effektmålet er i første rekke relevant for operatørselskapene, men har indirekte stor relevans for de reisende, ettersom det er gjennom dette at operatørene har anledning til å være innovative og utvikle et tilbud som møter de reisendes behov.

I det helkommersielle langdistansetilbudet som opererer i dag, har bussoperatørene stor frihet til å utvikle tilbudet og justere linjenes stoppmønster og rutetider slik at de optimerer markedseffekten (som er inntektsgrunnlaget) relativt til driftskostnadene. Det er stort rom for innovasjon med hensyn til nye reiselivsprodukter, dynamisk prising og utvikling av nye billettyper. Måloppnåelse vurderes med utgangspunkt i effekten for de nye busslinjene:

- Ordningen gjør operatørene i stand til å utvikle nye tilbud med relativt høy grad av frihet, slik som på de kommersielt lønnsomme strekningene.

Nullalternativet medfører at det ikke etableres en ordning for å stimulere til langdistansetilbud på nye strekninger, og kan dermed ikke vurderes på dette kriteriet.

Modell 1 Produksjonstilskudd medfører at hovedinntektene for operatørene kommer fra salg av billetter, noe som gir operatørene et kommersielt fokus. Friheten til å utforme og justere rutetilbudet i henhold til de reisendes og egne behov opprettholdes, med unntak av start- og endepunkt og definerte knutepunkter underveis. Modellen får derfor «høy» måloppnåelse.

Modell 2 Samarbeidstilskudd medfører at fylkeskommunene får mulighet til å utvikle langdistansetilbudet, noe som kan medvirke til utvikling av tilbud som er basert på eller godt koordinert mot lokal kollektivtrafikk. Modellen gir mindre handlingsrom for busselskapene til å utvikle og tilpasse tilbudet sammenlignet med ren kommersiell drift. Riktig bruk av kontrakter med frihetsgrader for busselskap, kan imidlertid motivere til marked- og tilbudsutvikling. Ordningen kan med riktig anskaffelsesmodell gi operatør frihetsgrader slik at mulighetene for produktutvikling og entreprenørskap ivaretas, men erfaring tilsier at disse vil være mer begrensede. Modellen får derfor «middels lav» måloppnåelse, men dette vil avhenge av kontraktsform mellom fylkeskommune og operatør.

Modell 3 Passasjertilskudd medfører at hovedinntektene for operatørene kommer fra salg av billetter, noe som gir operatørene et kommersielt fokus. Friheten til å utforme og justere rutetilbudet i henhold til de reisendes og egne behov opprettholdes, med unntak av start- og endepunkt og definerte knutepunkter underveis. Modellen får derfor «høy» måloppnåelse.

Modell 4 Takstsamarbeid medfører at fylkeskommunene får mulighet til å bidra til å utvikle langdistansetilbudet, noe som kan medvirke til utvikling av tilbud basert på eller koordinert mot lokal kollektivtrafikk. Ordningen betinger at kommersielle aktører etablerer tilbud og at avtaler inngås med fylkeskommunen om takstsamarbeid. Dersom slike avtaler skal inngås i et omfang som gjør det økonomisk bærekraftig å etablere nye langdistansebussruter, forventes det å

medføre en del bindinger for utviklingen av det nye langdistansebusstilbudet. Modellen får derfor «middels høy» måloppnåelse.

Modell 5 Trafikkpakker gir Jernbanedirektoratet mulighet til å utvikle langdistansebusstilbudet sammen med tilbudet for fjerntog og regiontog i distriktene. Bussoperatørenes handlingsrom i denne modellen anses som mindre enn for de rene tilskuddsmodellene. Riktig bruk av kontrakter med frihetsgrader for busselskap, kan imidlertid motivere til markeds- og tilbudsutvikling. For å lykkes med dette, forutsetter det at Jernbanedirektoratet har kompetanse innen innovasjon og utvikling i bussbransjen, for å kunne tilpasse busstilbudet til fremtidige behov og trender.

Modellen vil likevel ha et mindre handlingsrom enn det busselskapene har for helt kommersielle tilbud, og utvikling og markedstilpasningen av tilbudet kan svekkes noe som følge av dette. Modellen får derfor «middels lav» måloppnåelse, men dette vil avhenge av kontraktsform mellom Jernbanedirektoratet og operatør.

Modell 6 Kompensasjon for utgifter medfører (som modell 1 og 3) at hovedinntektene for operatørene kommer fra salg av billetter, noe som gir operatørene et kommersielt fokus. Friheten til å utforme og justere rutetilbudet i henhold til de reisendes og egne behov opprettholdes, med unntak av start- og endepunkt og definerte knutepunkter underveis. Modellen får derfor «høy» måloppnåelse.

Tabell 14 Vurdering av måloppnåelse for effektmål 2 Ordningen stimulerer til tilbudsutvikling og entreprenørskap

Kriterium	Null-alternativ	1 Produksjon	2 Samarbeid	3 Passasjer	4 Takst	5 Trafikkpakker	6 Kompensasjon
Tilbudsutvikling og entreprenørskap							

5.1.3 Effektmål 3: Ordningen gir effektiv bruk av midler

Med effektiv bruk av midler menes hvor mye offentlige midler som er nødvendig for å stimulere til mer likeverdig tilgang til et kollektivtilbud for lange reiser. Lavere bruk av offentlige midler for å realisere et gitt tilbud, gir høy måloppnåelse, og høyere bruk av midler for å realisere det samme tilbudet, gir lav måloppnåelse.

$$\text{Effektiv bruk av midler} = \frac{\text{Omfang og relevans av nye langdistansebusslinjer}}{\text{Overføring til bussoperatørene fra det offentlige}}$$

Det henvises til regnestykket som ligger til grunn for overføringer til bussoperatørene i den samfunnsøkonomiske analysen, som grunnlag for vurderingen av måloppnåelse for effektmål 3. Analysen tar utgangspunkt i det samme tilbudsomfanget, og har kartlagt kostnadene dette medfører for det offentlige i de vurderte alternativene. Se kapittel 5.3.3 for nærmere omtale.

Administrasjonskostnader vurderes i et eget effektmål. Det henvises til Vedlegg 2 for nærmere beskrivelse av eksempelberegningene.

Nullalternativet Innebærer ikke bruk av midler eller effekt for langdistansebusstilbudet, og målet om effektiv bruk av midler anses dermed ikke som mulig å vurdere.

Modell 1 Produksjonstilskudd er en målrettet ordning og representerer trolig effektiv ressursutnyttelse, ettersom operatørene har sterke insentiver til å operere effektivt og maksimere antall passasjerer, og har stor frihet til å finne løsninger som oppnår dette. Modellen har (sammen med modell 3) de laveste kostnadene til tilskudd/kjøp av transporttjenester av de vurderte modellene, anslagsvis 20 mill. kr per år for fem eksempelstreknings. Den får derfor «høy» måloppnåelse.

Modell 2 Samarbeidstilskudd innebærer konkurranseutsetting, økt ressursbruk og mer risiko og ansvar for det offentlige. Det forventes at bussoperatørene vil legge på et risikopåslag i sine tilbud til fylkeskommunene. Ressurser som i dag benyttes til lokaltrafikk kan utgjøre et bidrag for å få etablert et langdistansetilbud, og modellen har mulighet for synergier i tilbudsutforming og anskaffelsesprosessene. Som følge av risikopåslaget har modellen anslagsvis 25-40 % høyere kostnader til tilskudd/kjøp enn de rene tilskuddsmodellene (modell 1 og 3) får derfor «middels høy» måloppnåelse.

Modell 3 Passasjertilskudd er en målrettet ordning og representerer trolig effektiv ressursutnyttelse, ettersom operatørene har sterke insentiver til å operere effektivt og maksimere antall passasjerer, og stor frihet til å finne løsninger som oppnår dette. Modellen har (sammen med modell 1) de laveste kostnadene til tilskudd/kjøp av transporttjenester av de vurderte modellene, anslagsvis 20 mill. kr per år for fem eksempelstreknings. Den får derfor «høy» måloppnåelse.

Modell 4 Takstsamarbeid vurderes som lite treffsikker bruk av midler for å øke langdistansebusstilbudet. Ettersom ressursbruken ikke målrettes mot etableringen av nye langdistansebuslinjer, men søkes av fylkeskommuner og brukes iht. deres behov for å bruke langdistansebusstilbudet også til å dekke fylkesinterne behov, forventes det at ordningen vil gi mindre uttelling på langdistansebusstilbudet per offentlige krone, enn øvrige ordninger. Den får derfor «middels lav» måloppnåelse.

Modell 5 Trafikkpakker er en målrettet ordning og representerer trolig effektiv ressursutnyttelse, ettersom operatørene har sterke insentiver til å operere effektivt innenfor kontraktens rammer. Avhengig av kontraktsform kan de også gis frihetsgrader og insentiv til å utvikle tilbudet og maksimere antall passasjerer. De har imidlertid færre frihetsgrader til å tilpasse driften enn i de skisserte tilskuddsmodellene. Det forventes også at bussoperatørene vil prise risikoen ved å binde seg til å levere et gitt busstilbud over lengre tid til en gitt pris, inn i sine tilbud. Dette forventes å gi økte kostnader for det offentlige sammenlignet med tilskuddsordningene. Som følge av risikopåslaget har modellen anslagsvis 25-40 % høyere kostnader til tilskudd/kjøp enn de rene tilskuddsmodellene (modell 1 og 3) får derfor «middels høy» måloppnåelse.

Modell 6 Kompensasjon for utgifter gir i mindre grad anledning til å tilpasse kompensasjonsnivået til det som er nødvendig for å få opprettet nye langdistansebusstilbud. Det er dermed sannsynlig at nivået vil være for lavt til å realisere nye tilbud på de fleste streknings. Men det kan heller ikke utelukkes at tilskuddsnivået for enkelte streknings kan ende opp med å være høyere enn det som er nødvendig, ettersom kompensasjonen gis relativt til spesifikke driftskostnader, og ikke kan innrettes for å påvirke bussoperatørenes lønnsomhetsmargin til å akkurat gå i pluss. Modellen får derfor «middels lav» måloppnåelse.

Tabell 15 Vurdering av måloppnåelse for effektmål 3 Ordningen gir effektiv bruk av midler

Kriterium	Null-alternativ	1 Produksjon	2 Samarbeid	3 Passasjer	4 Takst	5 Trafikkpakker	6 Kompensasjon
Effektiv bruk av midler							

5.1.4 Effektmål 4: Ordningen krever lite ressurser til administrasjon

Effektmålet gjenspeiler omfanget av og kostnadene til administrasjon av ordningen, for både det offentlige (staten og fylkeskommunene) og bussoperatørene. Følgende egenskaper vektlegges i vurderingen av måloppnåelse:

- Hvor mange årsverk kreves i snitt i det offentlige per år for å administrere et gitt antall strekninger?
- Hvor mye tid må busselskapene bruke på administrasjon og rapportering?

Det henvises til regnestykket som ligger til grunn for overføringer til bussoperatørene i den samfunnsøkonomiske analysen, som grunnlag for vurderingen av måloppnåelse for effektmål 4. Analysen tar utgangspunkt i det samme tilbudsomfanget, og har kartlagt kostnadene til selve administrasjonsarbeidet til forvaltning av ordningen som dette medfører for det offentlige i de vurderte alternativene. Se kapittel 5.3.3 for nærmere omtale. Det påpekes at det er usikkerhet knyttet til disse vurderingene, da både tilskuddsprosesser og konkurranseprosesser kan utformes på ulike måter.

Nullalternativet innebærer ikke bruk av ressurser til administrasjon. Det er imidlertid ikke en ordning, og måloppnåelsen er dermed ikke vurdert.

Modell 1 Produksjonstilskudd krever noe administrasjon til valg av strekninger, både med hensyn til markedskunnskap og organisering av prosess for innspill/høring for mulige strekninger. Administrasjon, søknadsprosess og rapportering vurderes som relativt lite ressurskrevende, både for det offentlige og for busselskapene. Arbeidet krever ulike fagkompetanser, og anslås å i sum kreve litt over to årsverk for å følge opp tilskuddsordningen for fem strekninger⁵. Modellen får derfor «middels høy» måloppnåelse.

Modell 2 Samarbeidstilskudd vil være enkel å administrere for staten, som da i hovedsak kan konsentrere seg om søknadsprosess og rapportering. Konkurranseutsetting er vanligvis mer kostnads-krevende og ressurskrevende enn en tilskuddsordning, og det innebærer risiko og ansvar for fylkeskommunene. Fylkeskommuner kan vurdere bruk av konsesjonskontrakter eller kontrakter med større frihetsgrader for busselskapene, men for både fylkeskommunene og bussoperatørene forventes ordningen å kreve mer administrasjon enn de rene tilskuddsordningene. Arbeidet krever ulike fagkompetanser i både stat og fylkeskommuner, og anslås å i sum kreve litt mer enn tre årsverk for å følge opp tilskuddsordningen for fem strekninger (40 % mer enn i modell 1 og 3). Dette vil imidlertid variere over kontraktperioden. Modellen får derfor «middels lav» måloppnåelse.

⁵ Til den selve forvaltningen av ordningen. Tid til kompetanseheving, personaloppfølging, ledelsesprosesser mv. kommer i tillegg.

Modell 3 Passasjertilskudd krever noe administrasjon til valg av strekninger, både med hensyn til markedskunnskap og organisering av prosess for innspill/høring for mulige strekninger. Administrasjon, søknadsprosess og rapportering vurderes som lite ressurskrevende, både for det offentlige og for busselskapene. Sammenlignet med *Modell 1 Produksjonstilskudd*, krever ordningen noe mer administrasjon knyttet til rapportering for operatører og det offentlige, ettersom det skal dokumenteres antall passasjerer som har reist lengre enn minimumsavstanden. Administrasjonsomfanget er likevel mindre enn modellene som innebærer offentlig anskaffelse av et busstilbud. Arbeidet krever ulike fagkompetanser, og anslås å i sum kreve ca. en tredjedels årsverk for å følge opp tilskuddsordningen for fem strekninger. Modellen får derfor «middels høy» måloppnåelse.

Modell 4 Takstsamarbeid medfører at Fylkeskommunene må administrere ordningen, men slike ordninger finnes allerede på enkelte strekninger i dag. Modellen vil være enkel å administrere for staten, som da i hovedsak kan konsentrere seg om søknadsprosess og rapportering. Men den kan kreve en god del arbeid knyttet til telling og rapportering for bussoperatørene, og en avregningsmekanisme. Modellen får derfor «middels lav» måloppnåelse.

Modell 5 Trafikkpakker medfører konkurranseutsetting, som vanligvis er mer kostnadskrevende og ressurskrevende enn en tilskuddsordning, og innebærer risiko og ansvar for staten. Konkurranseutsetting innebærer at tildelingsorganet må utarbeide et detaljert konkurransegrunnlag, gjennomføre en etterprøvbar evalueringsprosess, og følge opp at avtalevilkårene overholdes underveis i kontraktperioden. For tilbyderne innebærer det utarbeidelse av et konkurransegrunnlag og rapportering underveis. Ordningen innebærer med andre ord mer administrasjon for både staten og bussoperatørene enn øvrige modeller som vurderes. Jernbanedirektoratet kan vurdere bruk av konsesjonskontrakter eller kontrakter med større frihetsgrader for busselskapene, men disse vil også innebære mer administrasjon enn rene tilskuddsordninger. Det antas å være synergier i markedsvurderinger, planlegging, anskaffelser osv. for langdistansebuss og tog samlet. Arbeidet krever ulike fagkompetanser, og anslås å i sum kreve ca. fire årsverk for å følge opp anskaffelsen for fem strekninger. Dette vil imidlertid variere over kontraktperioden. Modellen får derfor «middels lav» måloppnåelse.

Modell 6 Kompensasjon for utgifter krever noe administrasjon til valg av strekninger, både med hensyn til markedskunnskap og organisering av prosess for innspill/høring for mulige strekninger. Administrasjon, søknadsprosess og rapportering vurderes som lite ressurskrevende, både for det offentlige og for busselskapene. Administrasjonsomfanget er vurdert å være av samme størrelsesorden som for modell 1 og 3. Modellen får derfor «middels høy» måloppnåelse.

Tabell 16 Vurdering av måloppnåelse for effektmål 4 Ordningen krever lite ressurser til administrasjon

Kriterium	Null-alternativ	1 Produk-sjon	2 Sam-arbeid	3 Passa-sjer	4 Takst	5 Trafikk-pakker	6 Komp-ensasjon
Administrasjons-omfang							

5.1.5 Effektmål 5: Langdistansetilbudet er mest mulig sammenhengende og koordinert med øvrig kollektivtilbud

Effektmålet viser til i hvilken grad de nye langdistansebusslinjene er godt koordinert med øvrig kollektivtilbud, bl.a. med hensyn til bytte mellom transportmidler, billettløsninger, m.m. Følgende egenskaper vektlegges i vurderingen av måloppnåelse:

- Ordningen gir gode insentiver til å samordne langdistansetilbudet med øvrig kollektivtilbud, f.eks. overgangsmulighet til lokal kollektivtransport, takting mot tog/ferje, overgangsbilletter, o.l.

Nullalternativet medfører at det ikke etableres en ordning som stimulerer til nye langdistansebussruter, og det er dermed ikke mulig å vurdere om disse er koordinert med øvrig kollektivtilbud.

Modell 1 Produksjonstilskudd gir muligheter for koordinering mot øvrige kollektivtilbud ved at det offentlige kan spesifisere knutepunkter som skal inngå i ruten. Den gir imidlertid ikke anledning til å stille krav til korrespondanse med annen kollektivtransport til angitte tidspunkter. Modellen får derfor «middels lav» måloppnåelse.

Modell 2 Samarbeidstilskudd medfører at anskaffelse av busstilbudet er lagt til fylkeskommunene, som også har ansvar for lokal og regional kollektivtrafikk. Modellen forventes å gi god koordinering mot øvrig kollektivtilbud og da mest mot lokalt kollektivtilbud. Fylkeskommunene vil ha stor frihet til å anskaffe langdistansebusstilbudet på en måte som samsvarer med de behov og muligheter fylkeskommunene ser, som egne kontrakter, som felles kontrakter med lokal kollektivtrafikk, eller som fylkeskommunale tilskuddsordninger. Modellen får derfor «høy» måloppnåelse.

Modell 3 Passasjertilskudd gir muligheter for koordinering mot øvrige kollektivtilbud ved at det offentlige kan spesifisere knutepunkter som skal inngå i ruten. Den gir imidlertid ikke anledning til å stille krav til korrespondanse med annen kollektivtransport til angitte tidspunkter. Modellen får derfor «middels lav» måloppnåelse.

Modell 4 Takstsamarbeid gir muligheter for koordinering mot øvrige kollektivtilbud, og øker busselskapenes insentiver til å lage ruter som er godt koordinert med den lokale kollektivtransporten. Det anses imidlertid som begrenset hvor mange krav en fylkeskommune kan stille til koordinering mot lokal kollektivtransport, sammenlignet med anskaffelsen av hele tilbudet. Modellen får derfor «middels lav» måloppnåelse.

Modell 5 Trafikkpakker integrerer langdistansebusser i trafikkpakkene der det er aktuelt. Spesielt i trafikkpakker som omfatter fjerntog, kan Jernbanedirektoratet sørge for at reisende har flere transportalternativer og enklere overganger mellom ulike transportmidler. Dette vil særlig gagne reisende i distriktene, hvor kollektivtilbudet er mer spredt og avstandene mellom byene er større.

Modellen forventes å gi god koordinering mot øvrig kollektivtilbud, spesielt togtilbudet. Samarbeid med fylkeskommuner kan bidra til at togtilbudet også er godt integrert i det totale transportnettet. Ordningen gir muligheter for at langdistansebussene også kan fungere som et supplement til togtilbud i perioder med materiellmangel, langvarige oppgraderinger av skinnegang, osv. Modellen får derfor «høy» måloppnåelse.

Modell 6 Kompensasjon for utgifter Modellen gir muligheter for koordinering mot øvrige kollektivtilbud ved å kunne spesifisere knutepunkter som skal inngå i ruten, men mangler virkemidler for å pålegge korrespondanser o.l. Modellen får derfor «middels lav» måloppnåelse.

Tabell 17 Vurdering av måloppnåelse for effektmål 5 Langdistansetilbudet er mest mulig sammenhengende og koordinert med øvrig kollektivtilbud

Kriterium	Null-alternativ	1 Produksjon	2 Samarbeid	3 Passasjer	4 Takst	5 Trafikkpakker	6 Kompensasjon
Sammenhengende og koordinert tilbud							

5.1.6 Effektmål 6: Tilbudet oppleves forutsigbart for den reisende

Forutsigbarhet for den reisende oppnås bl.a. ved at tilbudet har en forutsigbar og jevn frekvens og at tilbudet er noenlunde stabilt over tid. Det er ønskelig at ordningen bidrar til at det ikke er store endringer i tilbudet fra ett år til det neste, f.eks. fordi det byttes hyppig mellom operatører som velger å betjene det samme området med helt ulikt tilbud. Følgende egenskaper vektlegges i vurderingen av måloppnåelse:

- Ordningen stimulerer til et tilbud med en forståelig linjestruktur (f.eks. forståelig stoppmønster og frekvens for avganger på én linje).
- Ordningen stimulerer til at tilbudet (stoppesteder, frekvens, linjestruktur osv.) ligger relativt fast over tid.
- Ordningen stimulerer til god driftsstabilitet.

Nullalternativet medfører at det ikke etableres en ordning som stimulerer til langdistansebussruter, og det er dermed ikke mulig å vurdere om disse oppleves som forutsigbare for de reisende.

Modell 1 Produksjonstilskudd gir operatørene forutsetninger for å levere et forutsigbart tilbud til sine kunder. Operatørene står imidlertid fritt til å opprette og legge ned avganger, samt endre stoppmønster underveis. For å bygge opp et marked, er det i operatørenes interesse at tilbudet har en struktur som er forståelig for de reisende og ligger fast over tid, noe operatørene forventes å vurdere opp mot andre hensyn. Derfor oppnår modellen «middels» måloppnåelse.

Modell 2 Samarbeidstilskudd gir operatørene gode forutsetninger for å gjøre tilbudet forutsigbart for de reisende, og gir fylkeskommunene anledning til å stille krav om ryddig linjestruktur, faste avgangsintervaller og begrensede endringer over tid. Dette avhenger imidlertid av kontraktens varighet og utforming. Derfor oppnår modellen «høy» måloppnåelse.

Modell 3 Passasjertilskudd gir operatørene forutsetninger for å levere et forutsigbart tilbud til sine kunder. Operatørene står imidlertid fritt til å opprette og legge ned avganger, samt endre stoppmønster underveis. For å bygge opp et marked, er det i operatørenes interesse at tilbudet har en struktur som er forståelig for de reisende og ligger fast over tid, noe operatørene forventes å vurdere opp mot andre hensyn. Derfor oppnår modellen «middels» måloppnåelse.

Modell 4 Takstsamarbeid medfører at fylkeskommunene kun kjøper rabatterte plasser, ikke en hel transporttjeneste, fra langdistansebussoperatørene, forventes forutsigbarheten å være iht. det som anses som optimalt for bussoperatørene. Bidrag til driftsøkonomien kan gi et mer forutsigbart tilbud for de reisende enn uten tilskudd, men mindre forutsigbart enn dersom det offentlige anskaffer et helt tilbud. Modellen får derfor «middels» måloppnåelse.

Modell 5 Trafikkpakker Samarbeidstilskudd gir operatørene gode forutsetninger for å gjøre tilbudet forutsigbart for de reisende, og gir Jernbanedirektoratet anledning til å stille krav om

ryddig linjestruktur, faste avgangsintervaller og begrensede endringer over tid. Dette avhenger imidlertid av kontraktens varighet og utforming. Derfor oppnår modellen «høy» måloppnåelse.

Modell 6 Kompensasjon for utgifter gir operatørene forutsetninger for å levere et forutsigbart tilbud til sine kunder. Operatørene står imidlertid fritt til å opprette og legge ned avganger, samt endre stoppmønster underveis. For å bygge opp et marked, er det i operatørenes interesse at tilbudet er forutsigbart for de reisende, noe operatørene forventes å vurdere opp mot andre hensyn. Derfor oppnår modellen «middels» måloppnåelse.

Tabell 18 Vurdering av måloppnåelse for effektmål 6 Tilbudet oppleves forutsigbart for den reisende

Kriterium	Null-alternativ	1 Produksjon	2 Samarbeid	3 Passasjer	4 Takst	5 Trafikkpakker	6 Kompensasjon
Forutsigbarhet for de reisende							

5.1.7 Effektmål 7: Flere velger kollektivtrafikk for lange reiser

Effektmålet gjenspeiler antallet reisende som benytter seg av det nye langdistansetilbudet. Vurderingen vil ta utgangspunkt i en kvalitativ vurdering av om:

- Ordningen medfører opprettelse av linjer med stort nedslagsfelt (potensielle reisende).
- Ordningen stimulerer til tilbud som er attraktive med hensyn til tilbudskonsept og pris (som innvirker på hvor mange som velger å reise).

Nullalternativet forventes ikke å medføre at flere vil velge kollektivtrafikk på lange reiser. Sannsynligvis medfører nullalternativet en reduksjon som følge av svekket tilbud av langdistansebusser. Modellen får derfor «lav» måloppnåelse.

Modell 1 Produksjonstilskudd forventes å medføre at det opprettes nye linjer for langdistansebuss. Tilskuddsnivået vil innrettes slik at bussoperatøren er avhengig av passasjerer for å dekke driftskostnadene. Ettersom de valgte rutene vil betjene underveismarkeder som ikke har tilgang til kollektivtransport i dag, er det rimelig å forutsette at ordningen medfører at flere vil velge kollektivtrafikk på lange reiser. Modellene har derfor «høy» måloppnåelse.

Modell 2 Samarbeidstilskudd forventes å medføre at fylkeskommunale anskaffelser av langdistansetransport gjør at det opprettes attraktive langdistanseruter, og at flere av den grunn vil velge kollektivtrafikk på lange reiser. Modellen forventes å gi mindre optimal plassering av de nye rutene enn ved en helhetlig nasjonal prioritering, og dermed noe lavere passasjergrunnlag blant de som reiser langt. Modellen har derfor «middels høy» måloppnåelse. Vurderingen forutsetter at utredning av markedet og utforming av kontraktene med bussoperatørene sikrer at det nye busstilbudet tilpasses de reisendes behov for langdistansetransport.

Modell 3 Passasjertilskudd forventes å medføre at flere vil velge kollektivtrafikk på lange reiser, med samme begrunnelse som for modell 1 Produksjonstilskudd. Modellen har derfor «høy» måloppnåelse.

Modell 4 Takstsamarbeid forventes å bidra til flere kollektivreisende, men det er usikkert om den bidrar til flere langdistansereiser med buss. Dette skyldes at den primært retter seg mot lokale bussreiser. Modellen får derfor «middels lav» måloppnåelse.

Modell 5 Trafikkpakker, forventes å medføre at statlige trafikkpakker for buss (evt. sammen med tog) medfører opprettelsen av nye attraktive langdistanseruter, og at flere av den grunn vil velge kollektivtrafikk på lange reiser. Modellen har derfor «høy» måloppnåelse. Vurderingen forutsetter at utredning av markedet og utforming av kontraktene med bussoperatørene sikrer at det nye busstilbudet tilpasses de reisendes behov for langdistansetransport.

Modell 6 Kompensasjon for utgifter kan bidra til at det etableres nye langdistansebussruter, men effekten forventes ikke å være stor nok til at dette skjer i særlig stort omfang. Med opprettelsen av få nye ruter, blir det også få nye reisende. Modellen får derfor «middels lav» måloppnåelse.

Tabell 19 Vurdering av måloppnåelse for effektmål 7 Flere velger kollektivtrafikk for lange reiser

Kriterium	Null- alternativ	1 Produk- sjon	2 Sam- arbeid	3 Passa- sjer	4 Takst	5 Trafikk- pakker	6 Komp- ensasjon
Flere lange kollektivreiser							

5.1.8 Effektmål 8: Ordningen er forutsigbar og enkel å forstå

Ettersom det er etablert et eget effektmål for forutsigbarhet for de reisende, henviser dette effektmålet til forståelighet og enkelhet for det offentlige og spesielt for bussoperatørene.

Relevante egenskaper er:

- Ordningen er egnet for å rulleres iht. en forutsigbar plan.
- Ordningen gir bussoperatørene forutsigbarhet i overføringer fra det offentlige.
- Det er enkelt å forstå tildelingskriterier, hvor mye man vil få overført, m.m.

Nullalternativet innebærer ingen ordning og forutsigbarheten er dermed ikke mulig å vurdere.

Modell 1 Produksjonstilskudd vil gi busselskapet forutsigbart tilskudd, i og med at det knyttes opp mot antall utførte avganger (som operatøren styrer) og det utbetales en fast sum per avgang, opp til budsjettaket for strekningen. Ordningen er enkel å forstå og får derfor «høy» måloppnåelse.

Modell 2 Samarbeidstilskudd vil gi bussoperatørene forutsigbare rammebetingelser, iht. kontraktens utforming. Modellen får derfor «høy» måloppnåelse.

Modell 3 Passasjertilskudd vil gi busselskapet forutsigbart tilskudd, men tilskuddet vil være noe mindre forutsigbart, ettersom det knyttes opp mot antall reisende og det utbetales en fast sum per avgang, opp til budsjettaket for strekningen. Ordningen er enkel å forstå og får derfor «middels høy» måloppnåelse.

Modell 4 Takstsamarbeid kan utformes slik at den er forutsigbar og enkel å forstå for det offentlige og bussoperatørene. Modellen har samme usikkerhet knyttet til antall reisende, som *Modell 3 Passasjertilskudd*. Med denne ordningen er det en risiko for at fylkeskommunene selv setter opp linjer som viser seg å få et godt passasjergrunnlag. Modellen får derfor «middels lav» måloppnåelse.

Modell 5 Trafikkpakker vil gi bussoperatørene forutsigbare rammebetingelser og utbetalinger, iht. kontraktens utforming. Modellen får derfor «høy» måloppnåelse.

Modell 6 Kompensasjon for utgifter vil gi busselskapet forutsigbart tilskudd. Ordningen er enkel å forstå. Modellen får derfor «høy» måloppnåelse.

Tabell 20 Vurdering av måloppnåelse for effektmål 8 Ordningen er forutsigbar og enkel å forstå

Kriterium	Null-alternativ	1 Produksjon	2 Samarbeid	3 Passasjer	4 Takst	5 Trafikkpakker	6 Kompensasjon
Forutsigbarhet for operatørene							

5.2 Siling basert på måloppnåelse

I silingsprosessen er de forskjellige modellene vurdert etter deres potensial til å oppnå målsettingene for tilskuddsordningene. Hensikten er å sikre at den videre utredningsprosessen prioriterer tid og ressurser til de tiltakene som gir best måloppnåelse. Tabellen som følger, viser en oppsummering av vurderingen av måloppnåelse for de identifiserte modellene.

Tabell 21 Siling av modeller for etablering av langdistansebusstilbud

Kriterium	Null-alternativ	1 Produksjon	2 Samarbeid	3 Passasjer	4 Takst	5 Trafikkpakker	6 Kompensasjon	
Prioriterte effektmål	Langdistansekollektivtilbud i hele landet							
	Tilbudsutvikling og entreprenørskap							
	Effektiv bruk av midler							
	Administrasjonsomfang							
Øvrige effektmål	Sammenhengende og koordinert kollektivtilbud							
	Forutsigbarhet for de reisende							
	Flere lange kollektivreiser							
	Forutsigbarhet for operatørene							
Rangering	7	1	4	2	5	3	6	
Konklusjon	Alltid med	JA	JA	JA	NEI	JA	NEI	

Som tabellen viser, vil fire av de seks mulige modellene vurderes nærmere gjennom den samfunnsøkonomiske analysen. To av modellene er silt ut som følge av lav måloppnåelse: modell 4 Takstsamarbeid og modell 6 Kompensasjon for avgifter. Silingen viser at de er lite egnet som primærløsninger for det identifiserte problemet, fordi det er mer krevende å rette virkemidlene effektivt mot strekninger som mangler et kollektivtilbud for lange reiser, enn i de øvrige

modellene som vurderes. Det anses som lite sannsynlig at disse to modellene vil være tilstrekkelig til å redusere kostnadene nok til at en bussoperatør velger å etablere et nytt tilbud på strekninger som tidligere var vurdert å være bedriftsøkonomisk ulønnsom i et omfang som gir god måloppnåelse.

Disse to ordningene er imidlertid egnet til å bedre vilkårene for langdistansebuss generelt, og Modell 4 takstsamarbeid kan også bidra til å redusere kostnadene i lokal kollektivtransport ved å redusere behov for å kjøre parallelt med langdistansebuss og lokale busser.

Det betyr at følgende fire modeller vurderes videre i den samfunnsøkonomiske analysen, opp mot nullalternativet som innebærer ingen tilskudd:

- Modell 1: Produksjonstilskudd
- Modell 2: Samarbeidstilskudd
- Modell 3: Passasjertilskudd
- Modell 5: Trafikkpakker

5.3 Samfunnsøkonomisk analyse av modellene

Det er gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av modellene. Som drøftingen i det følgende vil tydeliggjøre, er det behov for to sett med vurderinger ved en eventuell innføring av en tilskuddsordning (eller tilsvarende) for langdistansebuss:

1. Hvordan en slik ordning bør innrettes, dvs. hva slags modell for tilskudd eller anskaffelse som bør benyttes
2. En vurdering av om det bør opprettes en tilskuddsordning, inkludert beregning av lønnsomheten av et nytt langdistansetilbud på relevante strekninger

Analysen i denne rapporten er utformet for å belyse den første problemstillingen, dvs. hvilken modell som er best egnet.

For å vurdere hvor og i hvilket omfang ordningen bør benyttes til å etablere et langdistansetilbud, er det behov for en samfunnsøkonomisk analyse som beregner lønnsomheten av et nytt langdistansebusstilbud på relevante strekninger, inkludert trafikantnyten. Denne analysen vil være en naturlig del av beslutningsgrunnlaget for om ordningen bør iverksettes. Denne analysen er punkt to i listen over, og inngår ikke i kapitlet som følger.

Dersom det tas en politisk beslutning om implementering av en tilskuddsordning (eller tilsvarende), må det gjennomføres en analyse for å velge ut aktuelle strekninger. Videre må det dokumenteres markedssvikt og estimeres riktig tilskuddsnivå. Gjennomføringen av disse analysene omtales nærmere i kapittel 8.5.

Tabell 22 Oversikt over modeller som inngår i den samfunnsøkonomiske analysen

	1 Produksjons- tilskudd	2 Samarbeids- tilskudd	3 Passasjer- tilskudd	5 Trafikkpakker
Hva det søkes om	Tilskudd til drift, gis per avgang	Tilskudd til samarbeid om anskaffelse av tilbud som krysser fylkesgrensene	Tilskudd per reise (evt. passasjer-km.) som er lengre enn angitt minimumsavstand	Konkurranse om å vinne trafikkpakker for buss, evt. tog og buss
Hvem søker/gir tilbud i konkurransen	Bussoperatører søker	Minst to fylkeskommuner søker sammen	Bussoperatører søker	Bussoperatører gir tilbud, evt. sammen med togoperatører
Hvem behandler søknad	Statlig etat	Statlig etat	Statlig etat	Jernbane-direktoratet
Hvem styrer tilbudsutviklingen (direkte/gjennom kontrakt)	Bussoperatøren står fritt til å endre tilbudet	Fylkeskommunene utformer kontrakten	Bussoperatøren står fritt til å endre tilbudet	Jernbane-direktoratet utformer kontrakten

5.3.1 Metode

I analysen sammenlignes prinsipielt ulike tilnærminger (ordninger) for å få bussoperatørene til å etablere et transporttilbud som ikke eksisterer i dag. Det er ikke konkrete nye ruter som skal vurderes, men alternative ordninger for å få etablert nye ruter.

Det å sammenligne ordninger, ikke konkrete tilbud, gir noen metodiske utfordringer i evalueringsarbeidet. Standard metode for verdsetting av virkninger i en samfunnsøkonomisk analyse innebærer å identifisere kvantum (f.eks. hvor mange som blir påvirket) og enhetsverdi (kostnaden eller nytten av påvirkningen i kroner). I denne analysen er imidlertid både kvantum og grad av påvirkning ukjent, fordi effekten av de vurderte ordningene vil skaleres med omfanget av nye langdistanseruter som det offentlige etablerer gjennom den aktuelle ordningen. Som følge av at det er prinsipielle tilnærminger (ordninger) som skal vurderes, ikke konkret implementering på én eller flere angitte strekninger, er det ikke mulig å kvantifisere absolutte virkninger, inkludert trafikantnytte og driftskostnader, eller hvor mange som forventes å bli berørt.

Samtidig er det noen systematiske forskjeller mellom ordningene, som forventes å innvirke på både kostnader og nyttevirkninger dersom ordningen brukes til å etablere nye ruter. Disse forskjellene er utgangspunktet for vurderingen i den samfunnsøkonomiske analysen. Det er gjennomført en kvalitativ vurdering av disse, iht. etablert metode for ikke-prissatte virkninger. DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser presiserer at virkninger som ikke lar seg verdsette i kroner, skal «kartlegges og omtales på en måte som gir grunnlag for å vurdere hvordan virkningene påvirker samfunnsøkonomisk lønnsomhet» (DFØ Veileder i samfunnsøkonomiske analyser, kapittel 3.4.5). Disse er vurdert i det følgende iht. den anbefalte Verdimatrisemetoden.⁶

⁶ Metoden benytter en ni-delt skala, fra meget stor negativ virkning til meget stor positiv virkning.

Det er i tillegg gjennomført en kvantitativ analyse av forventet kostnadsnivå for etablering av en tilskuddsordning og/eller utlysning av en trafikkavtale, under forutsetning av at det velges ut fem nye strekninger for langdistansebuss. Analysen har til hensikt å vise et omtrentlig kostnadsnivå per strekning, og å få fram forskjeller mellom de vurderte modellene. Det presiseres at dette er en forenklet analyse for å vise et grovt anslag på kostnadsnivået som kan forventes. Den kvantitative analysens forutsetninger beskrives nærmere i Vedlegg 2.

Virkningsanalysen i denne utredningen tar utgangspunkt i virkninger for de ulike gruppene med berørte:

- De reisende
- Bussoperatører, og da både i rollen som tilbyder av langdistansebusstjenester og som søker/tilbyder av ordningene som vurderes
- Det offentlige, herunder fylkeskommuner og statlige etater
- Samfunnet som helhet

Dette er de samme gruppene som er identifisert i problem- og behovsanalysen, og de samme gruppene som vanligvis benyttes i en samfunnsøkonomisk analyse i transportsektoren. Ettersom kostnadene for det offentlige og bussoperatørene henger tett sammen, er disse beskrevet samlet i ett delkapittel.

For å sammenligne effektene av de ordningene som vurderes, forutsettes det i sammenligningen at hver ordning vil benyttes i like stort omfang, dvs. til de samme strekningene. Alle virkninger beskrives relativt til nullalternativet, med mindre noe annet er eksplisitt angitt.

5.3.2 Virkninger for de reisende

I det følgende drøftes og vurderes relevante virkninger for de reisende, herunder:

- Tilbudets attraktivitet og relevans for de reisende
- Koordinering med annen offentlig transport
- Tilbudets nedslagsfelt/tilgjengelighet
- Billettpriser

Attraktivitet og koordinering med annen offentlig transport. Alle de vurderte ordningene er egnet til å etablere et attraktivt busstilbud for de reisende. Ordningene har imidlertid ulike konsekvenser for det offentliges anledning til å legge detaljerte føringer for utformingen av langdistansebusstilbudet, sammenlignet med bussoperatørenes anledning til å selv utforme og justere busstilbudet iht. responsen i markedet. Mye vil avhenge av de konkrete kravene som stilles i en offentlig anskaffelse eller utlysning av tilskuddsmulighet.

Generelt sett vil det offentliges mulighet til å legge føringer og lage insentiver for utformingen av et langdistansebusstilbud som er godt koordinert med øvrig offentlig transporttilbud, være større i *Modell 2 Samarbeidstilskudd* og *Modell 5 Tog- og busstrafikkpakker*. I Modell 2 kan fylkeskommunene sette de krav de ser behov for i anskaffelsen av langdistansebusstilbudet, og til og med anskaffe dette sammen med lokal kollektivtransport. Krav til overgangsmuligheter, billettløsninger osv. kan stilles. I Modell 5 kan Jernbanedirektoratet stille krav om korrespondanse med både togtilbudet og lokalt busstilbud, og tilbyderne vil ha insentiver til å sikre gode overganger, spesielt med togtilbudet som inngår i samme trafikkavtale. Samtidig så vil disse kontraktene ha lang varighet, og det forventes at det vil være færre muligheter for bussoperatøren til å justere tilbudet (rutestruktur, frekvens, døgnfordeling, m.m.) iht. responsen de får i markedet.

De rene tilskuddsmodellene (*Modell 1 Produksjonstilskudd* og *Modell 3 Passasjertilskudd*) gir det offentlige færre muligheter til å stille konkrete krav til utførelsen av transporttjenesten. De gir imidlertid bussoperatørene større frihetsgrader til å utforme tilbudet og justere det underveis i en tilskuddsperiode. Tilskuddsperiodene vil være kortere enn kontraktsperiodene for anskaffelse av langdistansebuss, noe som gjør det mulig for staten å hyppigere justere hvilke strekninger det gis tilskudd på, hvilke krav som stilles på de aktuelle strekningene, og tilskuddsnivået på de ulike strekningene, basert på erfaringene. Den hyppigere rulleringen av tilskuddsperioder (varighet på ca. tre år) er mulig som følge av betydelig lavere administrasjonskostnader.

Tilbudets nedslagsfelt og hvor mange som velger å reise. Alle de vurderte ordningene kan innrettes mot strekninger med lav eller fraværende dekning av et langdistansebusstilbud. Det vurderes dermed at like mange potensielle reisende vil berøres av endringen i langdistansebusstilbudet, uavhengig av hvilken ordning som benyttes for å få opprettet et slikt tilbud.

Hvor mange som velger å reise, vil imidlertid også avhenge av tilbudets kvalitet. Det er ikke mulig å på forhånd vurdere om et tilbud utviklet av et busselskap som opererer mer som de kommersielle (i tilskuddsordningene) eller et busselskap som opererer iht. tilbudskrav utformet av det offentlige (anskaffelsesmodellene) vil oppleves som mest relevant av de reisende. Det er dermed ikke mulig å vurdere hvor mange som berørt (noe som også krever en avklaring av hvor i hvilket omfang ordningen skal benyttes og for hvilke ruter). Det vurderes at på konseptuelt nivå har *Modell 1 Produksjonstilskudd*, *Model 3 Passasjertilskudd* og *Modell 5 Trafikkpakker* like gode forutsetninger for å etablere et attraktivt tilbud for de reisende. For alle disse modellene velger det offentlige ut hvilke strekninger som er aktuelle for etablering av et nytt langdistansetilbud, og det antas at beslutningsprosessen vil være lik, uavhengig av modell.

Modell 2 Samarbeidstilskudd har også gode forutsetninger. Modell 2 har imidlertid den svakhet at det krever at man samarbeider om å søke om midler nettopp der gevinsten er størst for de reisende. Utredningsarbeidet har avdekket at fylkeskommunene i varierende grad samarbeider om tilbudsutvikling i dag, og at dette delvis skyldes at de har ulik forståelse av behovet. Det vurderes at eierskap og prioritering av midler på nasjonalt nivå vil bidra til at tilbudet opprettes på de strekningene som samlet sett vil gi størst effekt for de reisende, og dette perspektivet mangler i *Modell 2 Samarbeidstilskudd* forventes dermed å gi noe lavere nytte for de reisende.

Billettpriser. Som følge av konkurranse mellom bussoperatører for å vinne kontrakten i modell 2 og 5, og mellom bussoperatører som potensielt konkurrerer på den samme strekningen i modell 1 og 3, forventes det at det gjennomsnittlige billettprisnivået kundene møter vil være noenlunde likt på tvers av modeller. Spredningen i billettpriser som kundene møter avhenger imidlertid av omfanget av dynamisk prising som tillates i modellene som innebærer anskaffelse av et busstilbud (modell 2 og 5). Det forventes at langdistansebusstilbud under offentlig kjøp (modell 2 og 5) vil ha samme nivå av sosiale rabatter som øvrig offentlig kjøpt transporttilbud. Det er imidlertid mulig å sette krav om samme sosiale rabatter også i tilskuddsordningene, og eventuelle priseffekter av sosiale rabatter holdes dermed utenom vurderingen.

Oppsummering. Modellene med tilskudd fungerer ulikt modellene med anskaffelse av busstilbudet, og det er ikke åpenbart hvilken tilnærming som vil gi det beste tilbudet til de reisende. I sum vurderes det at bussoperatørene har gode insentiver og forutsetninger for å levere et godt tilbud til de reisende, både i anskaffelsesmodellene og tilskuddsmodellene. *Modell 2 Samarbeidstilskudd* forventes imidlertid å gi en mindre optimal fordeling av de nye busstilbudene, og vil trolig ha noe lavere nedslagsfelt og nytte for de reisende. Den scorer dermed litt lavere enn de øvrige modellene.

Nytten for de reisende skaleres primært med omfanget av nye langdistansebusstrekningslinjer, ikke hvilken ordning som benyttes. Med mindre ordningen benyttes i et meget omfattende omfang, vil nytten som identifiseres her, være liten sammenlignet med f.eks. endring av en typisk regiontoglinje på jernbanen. Det gjelder imidlertid kostnadene også, og skalaen for ikke-prissatte virkninger er forsøkt tilpasset til denne utredningens omfang.

Tabell 23 Nytte for de reisende med de ulike modellene, sammenlignet med nullalternativet

	1 Produksjons-tilskudd	2 Samarbeids-tilskudd	3 Passasjer-tilskudd	5 Trafikkpakker
Nytte for de reisende	 Stor positiv	 Middels positiv	 Stor positiv	 Stor positiv

5.3.3 Bussoperatørenes og det offentlige kostnader

I et samfunnsøkonomisk perspektiv, vil en overføring av midler mellom staten og bussoperatørene kun være en overføring (og ikke en kostnad). To kostnader som følge av denne overføringen påløper imidlertid: kostnader til administrasjon av ordningen, og skattefinansieringskostnaden som følger av innkrevingen av skattemidler. Som beskrevet tidligere, vil selve omfanget av overføringer primært styres av hvor omfattende bruken av ordningen for langdistansebuss blir. Det er imidlertid noen forskjeller i hvor mye midler som brukes på administrasjon, og hvor effektive de vurderte ordningene er i bruken av offentlige midler. Disse beskrives nærmere i det følgende.

Det er også utarbeidet et eksempel på kostnader som forventes som følge av opprettelsen av et langdistansebusstilbud på fem eksempelstrekningslinjer. Det henvises til Vedlegg 2 for nærmere beskrivelse av denne beregningen.

Kostnader til markedsanalyser

I alle modellene bør det gjennomføres en vurdering av hvilke strekningslinjer som har behov for et nytt eller betydelig forbedret langdistansebusstilbud. Denne analysen inngår ikke i kostnadene som estimeres i det følgende.

Videre må det gjøres en nærmere vurdering av om det foreligger markedssvikt på den aktuelle strekningslinjen, og mer inngående analyser av forventet etterspørsel, billettprinsnivå, og driftskostnader for det aktuelle tilbudet. Dette er blant annet nødvendig for å fastsette et riktig tilskuddsnivå for tilskuddsordningene og et forventet overføringsnivå for *Modell 5 Trafikkpakker*. Disse analysene utgjør en relativt liten kostnad, som vil være tilnærmet lik for alle ordninger. Den vil være noe lavere i *Modell 2 Samarbeidstilskudd*, ettersom fylkeskommunene forventes å allerede ha en del kunnskap om de aktuelle markedene.

Tabellen som følger viser eksempelkostnader ved fem strekningsvise analyser, forutsatt at omfanget er middels omfattende. Den faktiske kostnaden vil avhenge både av strekningslinjens egenskaper, og av den ansvarlige virksomhetens egne vurdering av hvor enkle eller omfattende disse analysene bør være, og om de skal gjennomføres av interne eller eksterne ressurser. Dette er en kostnad som skaleres med antallet strekningslinjer som skal analyseres (i dette eksemplet fem). Det antas at disse bør gjentas, f.eks. hvert 5 år.

Tabell 24 Kostnader til markedsanalyse i de ulike modellene, sammenlignet med nullalternativet, for fem eksempelstreknings. MNOK.

	1 Produksjons- tilskudd	2 Samarbeids- tilskudd	3 Passasjer- tilskudd	5 Trafikkpakker
Kostnader til strekning- sanalyser for fem strekninger	1,25	1,00	1,25	1,25

Administrasjonskostnader

Det er forskjell mellom de vurderte ordningene med hensyn til omfanget av administrasjon som kreves for å etablere og følge opp avtalene. Beregningen i det som følger tar utgangspunkt i timesestimer til det faglige arbeidet. Tid og kostnader som går med til etablering av relevante fagmiljøer (kurs, opplæring, ansettelse o.l.) eller ledelsesoppgaver (personaloppfølging, behandling i ledergrupper o.l.) inngår ikke. Det presiseres at beregningen er på konseptuelt nivå. Ved opprettelse av en ordning, anbefales det at ansvarlige etat selv får anledning til å vurdere sitt bemanningsbehov til forvaltning av ordningen.

Modell 1 Produksjonstilskudd og *Modell 3 Passasjerstilskudd* er tilskuddsmodeller som er relativt enkle å administrere. Modellene krever at det gjennomføres analyser for å etablere et optimalt nivå på tilskuddet som gis, sett opp mot tilbudsomfanget man mener er ønskelig å realisere på den aktuelle strekningen. Deretter kreves en offentlig kunngjøring, og behandling av tilskuddssøknader. Kvartalsvise rapporteringer må gjennomgås før tilskudd kan utbetales. Det kan være noe mer omfattende å gjennomgå rapporteringen for *Modell 3 Passasjerstilskudd*, men forskjellen er såpass liten at den ikke er hensyntatt i eksempelalkylen.

For bussoperatørene er tilskuddsordningene enkle å følge opp. Operatørene må sende søknad, samt rapportere kvartalsvis på tilbudet som ble kjørt. Det anses som noe mer omfattende å skulle rapportere på passasjerer som har reist mer enn minimumsavstanden, enn kun å rapportere på fullførte avganger, men forskjellen er ikke stor. Også her er forskjellen liten. Administrasjonskostnadene som vises i tabellen som følger er kun det offentliges administrasjonskostnader.

Modell 2 Samarbeidstilskudd vil være tilsvarende enkel å administrere for staten og for de fylkeskommunale søkerne. Men denne ordningen innebærer videre en konkurranseutsetting, evt. en konsesjonstildelingsprosess. Anbudskonkurransen for å kjøre tilbudet vil kreve mer omfattende administrasjon i fylkeskommunene, og likeledes være en mer omfattende kostnad for bussoperatørene (både den som vinner og tilbydere som ikke vinner), enn tilskuddsordningene representerer. Administrasjonsomfanget vil være større enn for de rene tilskuddsmodellene.

Modell 5 Trafikkpakker vil også ha høyere administrasjonskostnader. Jernbanedirektoratets anskaffelse av trafikkpakker tildeler milliarder av norske skattemidler, og prosessen har alle nødvendige trinn (prekvalifisering, evaluering, tilbud, evaluering, forhandlinger, tilbudsrevisjon, ytterligere evalueringer og forhandlinger m.m.) og kvalitetssikringsrutiner som slike anskaffelser krever. Dersom langdistansebusstilbudet konkurranseutsettes som egne trafikkpakker, vil nok administrasjonsomfanget være noe mindre enn sammen med togtilbudet. Administrasjonsomfanget vil være på linje med konkurranseutsetting i regi av en fylkeskommune.

Tabellen under oppsummerer forventede administrasjonskostnader for det offentlige for tilskudd/konkurranseutsetting av fem eksempelstreknings. Administrasjonskostnadene for bussoperatørene er ikke estimert, men forventes å følge samme mønster, dvs. være lavere med

en tilskuddsordning og høyere i modellene som innebærer anskaffelse av et busstilbud (modell 2 og 5). Forventede mindre forskjeller mellom *Modell 1 Produksjonstilskudd* og *Modell 3 Passasjertilskudd* anses som neglisjerbare, sammenlignet med forskjellene mellom tilskuddsordninger og anskaffelsesordningene, og er ikke hensyntatt i beregningene. Tabellen viser kostnader over fem år (minste varighet for konkurranseutsatte tilbud, maks varighet for tilskuddsordningene), ettersom disse er større i oppstartsåret.

Tabell 25 Administrasjonskostnader i de ulike modellene for fem år (eks. markedsanalysen), sammenlignet med nullalternativet, for fem eksempelstrekninger. MNOK.

	1 Produksjonstilskudd	2 Samarbeidstilskudd	3 Passasjertilskudd	5 Trafikpakker
Estimert administrasjon for det offentlige	9,2	14,3	9,2	17,9

Kostnader til tilskudd/kjøp av transporttjenester

Bussoperatørene vil med alle de vurderte ordningene få mulighet til å etablere et tilbud som tidligere ikke var bedriftsøkonomisk lønnsomt, og dermed utvide sin virksomhet. Det vil være et mål for det offentlige å innrette den aktuelle ordningen slik at overføringene til bussoperatørene er stor nok til å få etablert et adekvat langdistansetilbud på de identifiserte strekningene. Av hensyn til effektiv bruk av offentlige midler, vil det også være ønskelig å ikke gjøre overføringen til bussoperatørene større enn det som er nødvendig for å oppnå dette. Det er også et krav i EØS-regelverket. Dette overføringsnivået vil omtales som det «optimale overføringsnivået». De vurderte modellene har ulike forutsetninger og virkemidler for å oppnå et optimalt overføringsnivå.

Modell 1 Produksjonstilskudd og Modell 3 Passasjertilskudd. I tilskuddsmodellene settes kompensasjonsnivået per avgang eller per passasjer av en statlig aktør. Det forventes at staten vil ha noe mindre kjennskap til driftskostnader enn operatørene selv, og det er dermed en risiko for å ikke treffe det optimale overføringsnivået. Dersom overføringsnivået er for lavt, kan responsen bli at ingen bussoperatører ønsker å tilby transport på strekningen, eller at det realiserte tilbudet har mye lavere frekvens enn det analysene tilsier at er et ønskelig nivå med hensyn til befolkningens mobilitet og transportmiddelfordelingen i den aktuelle korridoren. Dersom tilskuddsnivået er for høyt, kan responsen bli et mer høyfrekvent tilbud, eller for høye profittmarginer hos operatøren, sammenlignet med det som er nødvendig for å dekke behovet. Ved å sette varigheten for tilskuddsordningen til en relativt kort periode (tre år, evt. mindre) ved første utlysning, vil det imidlertid være muligheter for å korrigere tilskuddsnivået ved neste rulling, og dermed komme nærmere det «optimale overføringsnivået» over tid.

Modell 5 Trafikpakker og Modell 2 Samarbeidstilskudd. I modellene der bussoperatører (evt. i samarbeid med togoperatører) må konkurrere om retten til å motta offentlig støtte til driften av tilbudet vil konkurransen mellom tilbyderne bidra til at overføringen i teorien ligger rett over det operatøren må ha for å kunne drifte det nye langdistansetilbudet. De angitte langdistansestrekningene vil imidlertid være transportmarkeder som ikke finnes fra før, og det er mulig at operatørene i praksis ikke treffer riktig med sine tilbud, slik at deres profittmargin kan bli liggende både over og under lønnsomhetsmarginen (det optimale overføringsnivået). Som følge av dette forventes det at bussoperatørene vil legge inn et risikopåslag på de forventede driftskostnadene i sine tilbud, for å sikre seg mot ukjente faktorer og uforutsette endringer i kjente kostnader (energi, innkjøpspriser, sykkelønn, osv.). Lang varighet på kontraktene, samt at

markedsforholdene endrer seg over tid, bidrar til at slike eventuelle «feil» i vinnende tilbud vil være krevende å korrigere underveis. Eventuelle endringer i kontrakten etter at den er signert er ofte kostbare for det offentlige og vil kreve ytterligere administrativt arbeid.

I beregningen av kostnader for fem eksempelstreknings er det forutsatt at både fylkeskommunene (i modell 2) og Jernbanedirektoratet (i modell 5) anskaffer busstilbudet gjennom bruttokontrakter. Dette er den vanligste kontraktsformen i fylkeskommunale bussanskaffelser i dag. I beregningene er det forutsatt at bussoperatørene priser inn et risikopåslag på 20 % på driftskostnadene. Ved bruk av nettokontrakter (der operatøren har inntektsansvar, men potensielt også større friheter i utformingen av tilbud og driftsopplegg) kan operatørens risiko være både høyere og lavere enn i en ren bruttokontrakt, avhengig av kontraktens utforming.

Samlet sett er det vurdert at på kort sikt (1-3 år) vil tilskuddsmodellene treffe dårligere på det optimale tilskuddsnivået, men over tid vil de treffe like godt som konkurransemodellene, potensielt bedre som følge av muligheten til ytterligere tilpasninger over tid. Ettersom operatørene i disse modellene står fritt til å endre tilbudet (evt. legge det helt ned) som følge av uforutsette forhold, er det ikke behov for å prise inn noen risiko i tilskuddet som gis. Det vil det imidlertid være i modellene som innebærer konkurranseutsetting, fordi det finnes begrensede korrigeringsmuligheter underveis.

Tabell 26 Årlige tilskudd, sammenlignet med nullalternativet, for 5 eksempelstreknings. MNOK.

	1 Produksjons- tilskudd	2 Samarbeids- tilskudd	3 Passasjer- tilskudd	5 Trafikpakker
Overføringer fra det offentlige til bussoperatører	20,3	30,0	20,3	30,0

Oppsummering av kostnader

Tabellen som følger, sammenstiller de estimerte kostnadene (inkludert skattefinansieringskostnadene) ved de ulike ordningene. Resultatene vises over en beregningsperiode på fem år, ettersom administrasjonskostnadene fordeler seg ujevnt over en kontrakts levetid.

Tabell 27 Tilskudd og kjøp i de ulike modellene, sammenlignet med nullalternativet, for fem eksempelstreknings, over en beregningsperiode på fem år

Kostnad	1 Produksjons- tilskudd	2 Samarbeids- tilskudd	3 Passasjer- tilskudd	5 Trafikpakker
Markedsanalyser	1,3	1,0	1,3	1,3
Administrasjon (eks. markedsanalyse)	9,2	14,3	9,2	17,9
Overføring til operatørene	101,7	149,9	101,7	149,9
Sum kostnader over 5 år	112,1	165,2	112,1	169,0
Gjennomsnittlig årlig kostnad	22,4	33,0	22,4	33,8

Som følge av kostnadene til skatteinnkreving og ineffektiviteten dette påfører økonomien, regnes det inn en skattefinansieringskostnad i samfunnsøkonomiske analyser, som tilsvarer 20 % av de offentlige utgiftene. Dette er en nettokostnad for samfunnet som helhet.

Tabell 28 Skattefinansieringskostnad i de ulike modellene, sammenlignet med nullalternativet, for fem eksempelstrækninger, per år

Kostnad	1 Produksjons- tilskudd	2 Samarbeids- tilskudd	3 Passasjer- tilskudd	5 Trafikkpakker
Skattefinansieringskostnad	4,5	6,6	4,5	6,8

Det antas at de faktiske kostnadene vil skaleres opp og ned relativt til disse, avhengig av hvor mange strækninger som inngår i ordningen og overføringsnivået som kreves for de aktuelle strækningene. Kostnadsomfanget for modellene som innebærer konkurranseutsetting (modell 2 og modell 5) forventes imidlertid å være om lag 40 % høyere, uavhengig av omfanget av strækninger. Basert på dette settes følgende kvalitative score vist i tabellen under.

Tabell 29 Samlet vurdering av kostnader for det offentlige, sammenlignet med nullalternativet

Kostnad	1 Produksjons- tilskudd	2 Samarbeids- tilskudd	3 Passasjer- tilskudd	5 Trafikkpakker
Kostnader for det offentlige	 Liten negativ	 Middels negativ	 Liten negativ	 Middels negativ

5.3.4 Virkninger for tredjepart

Effekter for tredjepart omfatter virkninger for samfunnet som helhet, inkludert reduserte klimagassutslipp som følge av at en andel av de som reiser med langdistansebuss kan forventes å være overført fra bil og fly. Bedre mobilitet i deler av landet kan også forventes å gi andre positive effekter for lokalsamfunn osv., som er vanskelig å kvantifisere. Alle de vurderte ordningene kan bidra til å sikre mer effektiv bruk av ressurser ved å utnytte eksisterende infrastruktur og redusere behovet for kostbare utvidelser av veinettet. Dette kan også redusere trafikkbelastningen og følgelig vedlikeholdskostnader. Ettersom virkningen er lik, er det ikke prioritert å ta inn denne i analysen.

Felles for mange av de eksterne virkningene for samfunnet som helhet, er at de er sterkt korrelert med tilbudets attraktivitet for de reisende og med hvor mange som velger å benytte seg av det nye tilbudet. Effekter som omfattes av dette er reduserte utslipp av klimagasser, reduksjon i lokale utslipp, og helsegevinster. Utviklingen i disse vil være korrelert med overført trafikk og med hverandre. Virkningen antas å være av en mindre størrelsesorden enn trafikantnytt, og alternativene vurderes å ha en middels positiv effekt, med unntak av Modell 2 Samarbeidstilskudd, som er vurdert å få en liten positiv effekt, med samme begrunnelse som for nytt for de reisende.

Tabell 30 Virkninger for tredjepart med de ulike modellene, sammenlignet med nullalternativet

	1 Produksjons- tilskudd	2 Samarbeids- tilskudd	3 Passasjer- tilskudd	5 Trafikkpakker
Eksterne virkninger (klimagassutslipp m.m.)	 Middels positiv	 Liten positiv	 Middels positiv	 Middels positiv

5.3.5 Oppsummering av den samfunnsøkonomiske analysen

Som tabellen under viser, scorer de vurderte modellene likt på enkelte kriterier, mens de skilles noe på nytte for de reisende og administrasjonskostnader. Effekten som vises, er relativ til nullalternativet. I en sammenstilling av ikke-prissatte virkninger, kan ikke «middels positive» virkninger av en sort antas å utligne «middels negative» virkninger av en annen sort. I scoringen som følger, er det imidlertid ikke nødvendig å forsøke å veie virkninger av én sort opp mot andre typer virkninger. Det skyldes at modellene som gjør det dårligere enn de andre på ett kriterium, ikke gjør det bedre enn de andre modellene på øvrige kriterier. Som beskrevet innledningsvis i kapittel 5.3, vil det være behov for en egen analyse som vurderer konkrete strekninger og verdsetter nytten for de reisende, for å kunne vurdere om den samfunnsøkonomiske lønnsomheten i de vurderte modellene er høyere eller lavere enn nullalternativet. Se også nærmere omtale i kapittel 8.

Analysen viser at *Modell 1 Produksjonstilskudd*, *Modell 3 Passasjertilskudd* og *Modell 5 Trafikkpakker* kan forventes å ha størst nytte for de reisende og for samfunnet. *Modell 2 Samarbeidstilskudd* og *Modell 5 Trafikkpakker* kan forventes å ha størst kostnader. Det gir en samlet rangering med Modell 1 og 3 med høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og Modell 5 som den nest beste modellen. *Modell 2 Samarbeidstilskudd* har lavere nytte og høyere kostnader enn de andre alternativene, og har dårligst samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Tabell 31 Sammenstilling av samfunnsøkonomiske virkninger av de ulike modellene, sammenlignet med nullalternativet

Kriterium	1 Produksjons- tilskudd	2 Samarbeids- tilskudd	3 Passasjer- tilskudd	5 Trafikkpakker
Nytte for de reisende	 Stor positiv	 Middels positiv	 Stor positiv	 Stor positiv
Kostnader for det offentlige	 Liten negativ	 Middels negativ	 Liten negativ	 Middels negativ
Eksterne virkninger (klimagassutslipp m.m.)	 Middels positiv	 Liten positiv	 Middels positiv	 Middels positiv
Rangering	1	3	1	2

5.4 Usikkerhet og risiko

I det følgende beskrives de primære risikoene og usikkerhetene som preger de aktuelle modellene. Som beskrivelsen viser, er det i alle modellene en viss risiko for at ordningen misbrukes, og det er en risiko for at offentlige budsjetter ikke brukes mest mulig effektivt.

De fleste av de kartlagte risikomomentene er ikke store nok eller ulike nok til at de bør tillegges vekt i rangeringen av modeller. Det er imidlertid ett moment som bør tillegges vekt ved anvendelse av de vurderte modellene på ulike strekninger. Det er at dersom tilskuddsnivået blir for høyt relativt til driftskostnadene, vil en tilskuddsordning være lite egnet. I slike situasjoner vil en anskaffelsesmodell gi bedre fordeling av risiko og styringsmuligheter mellom bussoperatørene og det offentlige.

5.4.1 Risiko for offentlige budsjetter

Den primære risikoen ved alle modellene er at man ikke vil treffe riktig på tilskuddsnivået. Dette skyldes både asymmetrisk informasjon mellom det offentlige og bussoperatørene, og at begge parter mangler informasjon om hva markedsresponsen vil bli for nye tilbud. Konsekvensen av at man ikke treffer riktig på tilskuddsnivået vil være dårlig utnyttelse av offentlige midler. Det kan også innvirke på tilbudet, ved at frekvensen blir for lav eller for høy (sammenlignet med behovet).

Modell 1 Produksjonstilskudd og Modell 2 Passasjertilskudd

For *Modell 1 Produksjonstilskudd* og *Modell 3 Passasjertilskudd* vil bussoperatørene være avhengige av reisende for å få dekket sine minimumskostnader, forutsatt at overføringsnivået ikke er for høyt relativt til driftskostnadene. Så lenge dette er tilfellet, vil bussoperatørene ikke sette opp et tilbud dersom antall passasjerer er for lavt.

Men i tilfeller der passasjergrunnlaget er lavt relativt sammenlignet med driftskostnadene, kan det offentlige måtte gi tilskudd som dekker en såpass stor andel av minimumskostnadene, at det gir uheldige incentiver til bussoperatørene. Når tilskuddsordningen utgjør en høy andel av inntektene, sammenlignet med inntekter fra billetter, blir busselskapenes incentiv til å jobbe for å få flere passasjerer lavt, sammenlignet med incentivet for å kutte driftskostnader.

Konklusjonen er at tilskuddsmodellene har relativt lav risiko så lenge tilskuddsbeløpet kun utgjør en mindre andel av de totale inntektene for bussoperatør. Det er kun i en slik situasjon at bussoperatøren har de riktige incentivene for tilbudsutvikling og entreprenørskap. Sett fra et juridisk perspektiv er det grunn til å forvente at det vil være langt mer krevende å få godkjent en tilskuddsordning i ESA dersom tilskuddsbeløpet skal utgjøre hovedinntektskilden til busselskapet.

I tilfeller der tilskuddsnivået utgjør en større andel av operatørenes inntekter, er anbudskontrakter å anbefale. I slike situasjoner er risikoen for det offentlige større, og det er da også ønskelig å ha større anledning til å påvirke tilbudet. Nettokontrakter anses som egnet der det er et visst markedsgrunnlag, og der operatøren har mulighet til å innvirke på passasjergrunnlaget. Bruttokontrakter anses som mest egnet der tilskuddsnivået er høyt. Her vil bussoperatøren fremdeles ha incentiver for å drive effektivt, men svært begrensede muligheter til å gjøre det på bekostning av kvaliteten i tilbudet.

Modell 2 Samarbeidstilskudd og Modell 5 Trafikpakker

For både *Modell 2 Samarbeidstilskudd* og *Modell 5 Trafikpakker* er det en risiko for at det offentlige stiller krav i en anbudskonkurranse, som de ikke ser de økonomiske konsekvensene av, og som bidrar til å fordyre operatørenes tilbud. Det er operatørene som best kjenner kostnadsdriverne ved å drive buss og vil ved store frihetsgrader søke å optimalisere inntektene og holde driftskostnadene lave. Krav som kan fremstå som bagatellmessige kan i noen tilfeller utløse uforholdsmessig store kostnader. For eksempel kan små nyanser i en ruteplan medføre at kjøre- og hviletidsbestemmelser/skiftplan ikke går opp, og operatør må inn med en ny sjåfør. Dermed forrykkes operatørens kostnadskalkyle.

Jo færre frihetsgrader operatøren har i kontrakten, jo mer øker risikoen for dette. Et riktig nivå av frihetsgrader i kontrakten, samt høring av konkurransegrunnlaget (i alle fall deler av det) på forhånd, kan bidra til å redusere sjansene for dette.

Det vurderes at den økonomiske risikoen for det offentlige er noe høyere i anskaffelser med langsiktig kontraktsforpliktelse, noe som er aktuelt f.eks. ved samlet trafikpakker for buss og tog. Denne risikoen vurderes imidlertid å være godt innenfor det akseptable.

Risiko for overforbruk av ordningen

I *Modell 1 Produksjonstilskudd* og *Modell 3 Passasjertilskudd* er det ønskelig å bygge inn et «tak» for hvor mye tilskudd staten vil utbetale totalt til bussoperatørene, slik at bruken av offentlige midler ikke blir uventet stor. Det kan f.eks. gjennomføres ved at tilskuddet per avgang eller per passasjer (evt. per passasjerkilometer) kun gis opp til en sum på f.eks. 2 mill. kr per kvartal. Dersom antallet avganger eller antallet passasjerer øker ut over det som kan dekkes med denne potten, vil tilskuddsnivået per avgang eller per passasjer reduseres slik at den totale utbetalingen ikke blir mer enn 2 mill. kroner.

Et slikt tak øker imidlertid usikkerheten for operatørene, med hensyn til hvor mye de vil bli kompensert. Det er dermed ønskelig å utforme ordningen slik at man sjelden havner i en situasjon der potten brukes helt opp, bl.a. ved at taket for utbetalinger settes noe høyere enn det man forventer at bussproduksjonen og passasjerantallet vil bli. Det er også ønskelig å gjøre grundige beregninger av tilskuddsnivået før det kunngjøres.

Den skisserte løsningen er kun én mulig løsning for å redusere risiko for offentlige budsjetter, og alternativer til dette bør vurderes nærmere i forbindelse med opprettelsen av en ordning.

Et tilsvarende tak for hvor mye som kan tildeles fylkeskommunene må settes for *Modell 2 Samarbeidstilskudd*. *Modell 5 Trafikpakker* har ikke tilsvarende risiko for overforbruk, forutsatt at man klarer å begrense behovet for endringsordre underveis i avtaleperioden.

Oppsummering av relevante risikoreduserende tiltak for offentlige budsjetter

For å begrense risikoen for lite effektiv bruk av offentlige budsjetter, anbefales det å gjennomføre en grundig vurdering av markedet (antall reisende, deres behov m.m.) og forventede driftskostnader, før en ordning lyses ut. Videre er høy kompetanse i forvaltningen er viktig. Tilskuddsordninger må utformes med et «tak» eller tilsvarende mekanisme.

Videre vil det være ønskelig at valget av tilskuddsmodell eller anskaffelsesmodell tilpasses den enkelte strekningens egenskaper. I anskaffelsesmodellene bærer det offentlige en større del av risikoen (spesielt med bruttokontrakter). Men fordi de også har flere styringsmuligheter, vil det å velge en anskaffelsesmodell være et viktig risikoreduserende tiltak i situasjoner der markedet er lite sammenlignet med strekningens driftskostnader.

5.4.2 Risiko for misbruk av ordningen

I tilskuddsmodellene (*Modell 1* og *3*) er det en risiko for at en operatør legger ned en strekning for så å søke om tilskudd i etterkant. Operatøren tar imidlertid en stor sjanse ved å legge ned tilbudet, fordi en eventuell tilskuddsordning vil ta tid å etablere for den aktuelle strekningen. I løpet av denne tiden risikerer bussoperatøren at tidligere reisende finner seg nye transportalternativer, og at en annen operatør også søker om tilskudd på den aktuelle strekningen, og tar over markedet.

I *Modell 2 Samarbeidstilskudd* er det en risiko for at fylkeskommunene kan gjøre det samme som bussoperatørene i forangående eksempel: legge ned en strekning de selv finansierer i dag, og senere søke om tilskudd til et «nytt» tilbud. Det er også en risiko for at fylkeskommunene bruker ordningen til å dekke egne fylkesinterne behov. Sistnevnte risiko vil det være vanskelig å komme helt unna (og en viss grad av synergier er jo også hensiktsmessig). Det anbefales at søknader må inneholde en behovsbeskrivelse som synliggjør den aktuelle rutens nytte for langdistansereiser, slik at dette begrenses.

Et viktig avklaringspunkt for alle modeller vil være hvordan man skal håndtere ønsket om å gjenopprette et tilbud på strekninger der langdistansebusstilbudet faller bort som følge av at den økonomiske lønnsomheten faller under null for bussoperatøren. Det samme gjelder muligheten for å bruke ordningene til å øke tilbudet på strekninger som har et marginalt langdistansebusstilbud i dag (f.eks. 1 avgang i uka). For å redusere risikoen for misbruk av ordningene, er det nødvendig at den statlige forvalteren av ordningen har solid kompetanse og innsikt i langdistansebussmarkedet, og god og åpen dialog med operatører og fylkeskommuner.

5.4.3 Politisk usikkerhet/risiko

Det er mye politisk debatt rundt anskaffelse av transporttjenester på jernbanen gjennom konkurranse. I den grad konkurranseutsettingen av langdistansebusstilbudet gjøres sammen med konkurranseutsettingen av togtilbudet, vil den samme risikoen for endringer i planene om konkurranseutsetting også gjelde for *Modell 5 Trafikkpakker*.

5.5 Gjennomføringstid

De ulike modellene har ulik gjennomføringstid, som følge av ulike formelle krav og praktiske gjøremål som kreves for tildelings-/anskaffelsesprosessen. Innledningsvis vil det for modell 1, 3 og 5 være ønskelig å gjennomføre en overordnet markedsanalyse for langdistansetransport med buss i Norge, for å sikre at de riktige strekningene prioriteres for videre analyse og eventuelt opprettelsen av en tilskuddsordning eller offentlig anskaffelsesprosess. Dette er en engangsøvelse (evt. noe som gjentas i forbindelse med rulleringen av NTP) og tar ca. 6 måneder i tillegg til tidsbruken som skisseres under.

Tabell 32 Oversikt over gjennomføringstid for de vurderte modellene

	1 Produksjons- tilskudd	2 Samarbeids- tilskudd	3 Passasjer- tilskudd	5 Trafikkpakker
Gjennomføringstid	Ca. 1 år	Ca. 1,5-4 år	Ca. 1 år	Minst 2, opptil 8 år

5.6 Nærmere drøfting av forskjeller mellom Modell 1 Produksjonstilskudd og Modell 3 Passasjertilskudd

Som vurderingen av virkninger og måloppnåelse i dette kapitlet viser, bidrar forskjellene mellom tilskuddsmodellene og anskaffelsesmodellene til at *Modell 1 Produksjonstilskudd* og *Modell 3 Passasjertilskudd* kommer best ut, både i den samfunnsøkonomiske analysen og i vurderingen av måloppnåelse. De to modellene er vurdert tilnærmet likt på alle punkter i analysen.

For å belyse hvilken ordning som bør anbefales, er det relevant med en nærmere vurdering av hva som skiller disse to modellene, og hvilke fordeler og ulemper de har, sammenlignet med den andre.

Det som skiller disse to modellene, er på hvilket grunnlag staten gir tilskudd til bussoperatørene:

- I **Modell 1 Produksjonstilskudd** gis det et fast tilskudd per gjennomførte avgang av på en gitt strekning (forutsatt at bussen kjører innen en angitt tid fra planlagt startstidspunkt)
- I **Modell 3 Passasjertilskudd** gis det et tilskudd per transporterte passasjer (som reiser lengre enn en angitt minimumsavstand/minimumstid) på en gjennomført avgang. Tilskuddet kan gis per passasjer eller per passasjerkilometer, over minimumsgrensen.

I sammenligningen er det forutsatt at ordningen er utformet slik at det totale tilskuddsnivået til operatørene er likt. De vil allikevel gi litt ulike incentiver for operatørene.

Modell 1 Produksjonstilskudd vil gi operatørene et større incentiv til å opprettholde/øke antallet avganger. Tilskuddet vil dekke en fast sum som er lavere enn operatørens kostnad til å kjøre avgangen, og størsteparten av operatørens inntekter vil komme fra billettinntektene. Operatøren har dermed gode incentiver til å skaffe mange reisende. Modell 1 kan forventes å bidra til noe høyere frekvens enn Modell 2, fordi kostnadsmarginen og den økonomiske risikoen ved å sette opp en ekstra avgang blir lavere.

Modell 3 Passasjertilskudd vil gi operatørene et større incentiv til å få flest mulig reisende som skal reise langt, inn på færrest mulig avganger. Det innebærer at bussoperatørene vil ønske å prioritere reisende som skal lengre enn den angitte minimumsavstanden, framfor reisende som skal kortere enn den angitte minimumsavstanden. Modell 3 kan forventes å gi utslag i en «ujevn» prismatrise, der kortere reiser er forholdsmessig dyrere enn lengre reiser, sammenlignet med Modell 1. Eventuelt kan bussoperatørene bruke andre virkemidler (i stedet eller i tillegg) for å prioritere setekapasiteten til lange reiser når setekapasiteten er knapp.

Begge modellene har sterke incentiver for å få flest mulig reisende. Dette kan bidra til at operatørene (spesielt dersom det er flere konkurrerende operatører) legger alle eller de fleste avgangene på de mest attraktive avgangstidspunktene. Ettersom modell 3 har sterkere incentiver for å få mange reisende, vil den også føre til større sannsynlighet for at avgangene klumper seg rundt det/de aller mest attraktive avgangstidspunktene, sammenliknet med modell 1.

Modell 3 Passasjertilskudd vil kreve noe mer arbeid til rapportering, ettersom operatøren må kunne dokumentere antallet gjennomførte reiser som er lengre en minimumsavstanden. Dette forventes å være litt mer omfattende enn å kun dokumentere at avgangen ble gjennomført.

Risiko for det offentlige anses å være rimelig lik i begge tilskuddsmodellene, forutsatt at det innføres et tak på det samlede tilskuddsnivået som gis på hver strekning (se kapittel 5.4.1 for nærmere beskrivelse). Risikoen for bussoperatørene anses å være noe lavere i *Modell 1 Produksjonstilskudd*, fordi operatørene har mer kontroll selv over antallet gjennomførte avganger, enn over antallet gjennomførte reiser.

Samlet sett vurderes det at *Modell 1 Produksjonstilskudd* vil gi noe bedre mobilitet, i den forstand at de reisende vil ha noe flere avganger å velge mellom (flere anledninger til å reise), mens *Modell 3 Passasjertilskudd* vil gi noe mer transport, dvs. litt flere reiser som er lengre enn minimumsavstanden. De identifiserte forskjellene er oppsummert i Tabell 33. Merk at her er modellene sammenlignet med hverandre, ikke nullalternativet. Sammenlignet med nullalternativet og øvrige modeller, er forskjellene mellom modell 1 og modell 3 svært små.

Tabell 33 Oppsummering av forskjeller mellom Modell 1 Produksjonstilskudd og Modell 3 Passasjertilskudd, sammenlignet med hverandre (ikke nullalternativet)

Egenskap	Modell 1 Produksjonstilskudd	Modell 3 Passasjertilskudd
Frekvens	 Noe høyere frekvens	 Noe lavere frekvens
Avgangstidspunkter	 Noe større spredning	 Noe lavere spredning
Antall lange reiser	 Litt færre lange reiser	 Litt flere lange reiser
Administrasjonskostnader	 Noe lavere kostnader	 Noe høyere kostnader
Risiko for bussoperatørene	 Noe lavere risiko	 Noe høyere risiko
Prisstruktur	 Mer forståelig for reisende	 Mindre forståelig for reisende

5.7 Nærmere drøfting av forskjellene mellom tilskuddsmodeller og anbudsmodeller

Det er noen grunnleggende forskjeller mellom tilskuddsmodeller og anbudsmodeller, som forangående kapitler også har vist. På overordnet nivå ser vi følgende forskjeller.

Tabell 34 Forskjeller mellom tilskuddsmodeller og anbudsmodeller

	Tilskuddsmodeller	Anbudsmodeller
Andel av kostnadene som dekkes av det offentlige	Er egnet der en relativt lav andel av produksjonskostnadene skal dekkes av offentlig tilskudd.	Er egnet både der en lav og en høy andel av produksjonskostnadene skal dekkes av offentlige midler, og er den foretrukne løsningen der andelen er høy.
Grad av offentlig styring vs. friheter for bussoperatørene	Er egnet der det er lavt behov for offentlig styring av tilbudets utforming, og er egnet til å gi bussoperatørene selv mulighet til å utvikle et attraktivt tilbud.	Er egnet der man ønsker å stille flere krav til tilbudets utforming, og begrenser bussoperatørenes mulighet til å selv bestemme tilbudets utforming.

I mange tilfeller vil det forventede passasjergrunnlaget, relativt til de forventede produksjonskostnadene, være avgjørende for om en tilskuddsmodell eller en anbudsmo­dell er mest egnet.

I det følgende beskrives to eksempler på aktuelle strekninger for langdistansebuss, der foretrukne modell varierer som følge av at strekningene har ulike forutsetninger (passasjergrunnlag relativt til produksjonskostnader).

5.7.1 Eksempel 1 Langdistansebuss for Nord-Norge



Det er sett på gjennomgående buss Bodø – Narvik – Tromsø/Alta, som en forlengelse av Nordlandsbanen.

Store avstander, krevende klima og sårbar infrastruktur gjør kollektivtransport utfordrende i Nord-Norge. Dagens busstilbud mellom Bodø og Troms/Finnmark har lav frekvens, flere bytter og noen ganger lang ventetid.

Nord-Norgeekspresen kan være et høystandard busskonsept som knytter Nordlandsbanen til Narvik, Tromsø og Alta, med komfort, forutsigbarhet og integrasjon mot tog og annen kollektivtrafikk. Målet er at

det er mulig å reise hele strekningen mellom Fauske og Tromsø/Alta på samme dag eller over natt. Tilbudet kan ha en viktig rolle i samferdselen i Nord-Norge og komme delvis i tillegg til lokale langdistansebusser på tilsvarende strekninger. For å oppnå korrespondanse med fjerntogene er det behov for minimum to avganger, men det kan være hensiktsmessig å ha ytterligere én til to avganger for å skape robusthet ved forsinkelser.

Spørsmålet er om en tilskuddsordning på denne strekningen vil motivere busselskaper til å etablere dette tilbudet med den kvaliteten som ønskes?

Modell 1 Produksjonstilskudd og Modell 3 Passasjertilskudd gir operatøren stor frihet til å endre tilbudet etter egne prioriteringer. Det er risiko for at kvalitetstiltak ikke gjennomføres, og at tilbudet kan avvikles raskt. Det er vanskelig å sikre korrespondanse med tog og lokaltrafikk uten klare kontraktskrav. En grov vurdering av marked og kostnader tilsier at tilbudet (med 4 avganger t/r) kan komme til å koste mellom 53 og 70 mill.kr. i offentlig bidrag i året. Dette vil være en høy offentlig finansieringsandel, her estimert til 47-85 %. I tillegg kommer administrasjon av kontrakten osv. Den høye offentlige finansieringsandelen tilsier behov for offentlig styring og kontroll. En tilskuddsordning vil være mulig å benytte, men det er ikke sikkert at ønsket kvalitet og standard oppnås. En tilskuddsordning kan være mer aktuelt om man ønsker 1–2 avganger og aksepterer noe lavere kvalitet, f.eks. ordinære langdistansebusser, mer ventetid ved avvik osv. Det anbefales å kunngjøre tilbudet som ønskes i forkant, for å avklare om det er busselskaper som er interessert i å tilby et langdistansebusstilbud på strekningen og i tillegg hva slags standard de ser for seg å tilby. Dersom ingen ønsker å tilby dette vil det være gode argumenter for at det offentlige bør etablere tilbudet gjennom en anbudskonkurranse.

En anbudskonkurranse gir det offentlige full kontroll over billettpris, kvalitet, rutetilbud og koordinering. Det sikrer langsiktighet og forutsigbarhet for reisende og samarbeidspartnere. Muliggjør integrasjon med Nordlandsbanen og fylkeskommunale tilbud. For dette konseptet er det vurdert at Modell 2 Samarbeidstilskudd eller Modell 5 Trafikkpakker vil fungere best, både med hensyn til tilbudets utforming og den høye offentlige finansieringsandelen som er nødvendig.

5.7.2 Eksempel 2 Langdistansebuss mellom Bergen og Trondheim



Fjord og Fjell
ekspresen
Bergen – Trondheim via Stryn

Det er sett på langdistansebuss mellom Bergen og Trondheim via Stryn og Dovrefjell, med 1 avgang hver kveld fra hver by, som kjører på natt. Denne bussen vil være det eneste gjennomgående langdistansetilbudet på land.

Fjord- og Fjellekspresen kan tilby en rimelig langdistansereise mellom Bergen og Trondheim, med omkring 1 % markedsandel. Selv om tilbudet ikke er kritisk for samferdsel i regionen, gir det verdi for reiser på Vestlandet og i Trøndelag. I tillegg til «by-til-by» trafikk vil tilbudet være attraktivt for de som bor mellom byene og skal reise langt på strekningen. Offentlig tilskudd estimert til å utgjøre 25–30 % av driftskostnadene. Det vil si et behov for ca. 4,4 mill.kr. i offentlig bidrag i året. I tillegg kommer administrasjonskostnader for ordningen. Dersom det skal være flere avganger, og det gis tilskudd til det også, så øker behovet for offentlig bidrag.

Koordinering mot annen kollektivtrafikk er ønskelig, men ikke avgjørende. Det er ikke nødvendig at det offentlige kontrollerer priser, rutetider o.l. mer enn det som er angitt som betingelser i tilskuddsordningen. Det forventes at markedets forventninger til tilbudet er tilstrekkelig for å regulere hva busselskapet leverer. En tilskuddsordning vil trolig være nok til å motivere busselskaper til å levere ønsket kvalitet, og gi operatøren frihet til å utvikle tilbudet uten behov for detaljstyring.

Modell 1 Produksjonstilskudd eller *Modell 3 Passasjertilskudd* vil derfor være egnet som virkemiddel for å få etablert dette langdistansetilbudet, og vurderes som den foretrukne løsningen på denne strekningen.

6 Supplerende tiltak

Utredningen skal vurdere om andre virkemidler enn en tilskuddsordning er aktuelle og eventuelt bedre egnet for å følge opp anmodningsvedtaket og intensjonen som ligger til grunn for dette. I det videre kapittelet er dette belyst med noen supplerende tiltak. Dette er tiltak som bidrar til å løse ulike utfordringer for etableringen og driften av langdistansebusstilbud. Tiltakene er compatible med hverandre og er også aktuelle som supplement til de identifiserte hovedmodellene for tilskudd eller tilsvarende.

6.1 Mulige supplerende tiltak

I det følgende presenteres en oversikt over de kartlagte supplerende tiltakene.

6.1.1 Markedsinformasjon og -analyser

Tiltaket innebærer å lage en oversikt over mulige strekninger som kan være aktuelle for å etablere langdistansebusser i hele landet, med supplerende markedsinformasjon, som gjøres offentlig tilgjengelig. Hensikten er å gi bussoperatørene mer informasjon om hvilke markeder som er aktuelle å satse på. Som beskrevet i tidligere kapitler er det små fortjenestemarginer i bussbransjen, og det antas at aktørene i markedet i begrenset grad har anledning til selv å gjennomføre en slik omfattende analyse av alle potensielle strekninger.

Som eksempel publiserer Avinor statistikk over reiser mellom norske flyplasser. Statistikken belyser markedsgrunnlaget på relasjoner der det er et direkte tilbud som er for lite i forhold til antall reisende og der det ikke er noe direkte tilbud (dvs. reisende må bytte fly én eller flere ganger). På den måten håper de å motivere flyselskapene til å etablere nye ruter. Gjennom å tilby statistikk og annen nøkkelinformasjon som er relevant for flyselskapene, gjør Avinor det enklere å etablere et nytt tilbud. Tiltaket innebærer å gjøre tilsvarende for langdistansebussmarkedet. Oversikten bør være resultatet av en statlig finansiert utredning, database, eller tilsvarende som vurderer passasjergrunnlaget for aktuelle langdistanselinjer i ulike varianter. Det anbefales at både tilgjengelig statistikk og relevante transportmodeller benyttes i arbeidet.

Sammenlignet med en tilskuddsordning eller tilsvarende er dette tiltaket relativt rimelig. Det er imidlertid også et nødvendig supplement tilskuddsmodellene 1 og 3, samt *Modell 5 Trafikkpakker*. Det vil være et nyttig supplement til fylkeskommunene i *Modell 2 Samarbeidstilskudd*. Disse modellene innebærer alle at det offentlige gjennomfører markedsanalyser av tilsvarende art for å identifisere hvilke strekninger som er mest aktuelle for etableringen av en tilskuddsordning eller tilsvarende for langdistansebuss.

Tabell 35 Vurdering av måloppnåelse og effekter for supplerende tiltak Markedsinformasjon og -analyser

Kriterium	Vurdering
1. Langdistansekollektivtilbud i hele landet	Den beskrevne markedsanalysen bidrar til at bussoperatørene og det offentlige får større innsikt i relasjoner med behov og potensial til å etablere et langdistansetilbud, der det ikke finnes i dag.
2. Tilbudsutvikling og entreprenørskap	Analysen støtter tilbudsutvikling og entreprenørskap ved å gjøre relevant informasjon tilgjengelig for operatørene.
3. Effektiv bruk av midler	Uten å vite i hvilken grad informasjonsmangel påvirker tilbudet, er det vanskelig å vurdere kostnadseffektiviteten i tiltaket.
4. Administrasjonsomfang	Avhengig av hvilke og hvor mange offentlige aktører som skal delta i bestillingen av analysen, og om den skal gjennomføres på en regelmessig basis (f.eks. hvert andre, tredje eller fjerde år), vil det være behov for litt administrasjon.
5.-8. Koordinering, forutsigbarhet, flere kollektivreiser, m.m.	Markedsanalysen kan bidra til å synliggjøre hvor det er spesielt relevant å koordinere langdistansebusstilbudet mot øvrig kollektivtransport.
Kostnadsnivå	Avhengig av dybde og omfang, vil en slik utredning koste om lag 2-5 mill. NOK.

6.1.2 Kompensasjon for sosiale rabatter

Landsomfattende sosiale rabattordninger gjelder som hovedregel på kollektivtransport med offentlig tjenestekontrakt, og mot fremvisning av legitimasjon med bilde. Fylkesgrensekryssende bussruter mottar som hovedregel ikke offentlig tilskudd, men drives på kommersielt grunnlag. De har ingen plikt til å tilby samme rabatter, og kan dermed ha andre rabattordninger enn ruter som mottar tilskudd fra fylkeskommunen.

Tiltaket innebærer å tilby statlig kompensasjon til bussoperatørene som ønsker å tilby sosiale rabatter på langdistansebussruter. Alternativt settes det et krav om at langdistansebusstilbudet også tilbyr sosiale rabatter, mot at de helt eller delvis kompenseres for inntektstapet det medfører.

Tiltaket forventes å bidra til økt etterspørsel etter langdistansebuss blant reisende som har tilgang til sosiale rabatter (og evt. andre i deres reisefølge), som følge av lavere billettpriser. Det forventes at tiltaket alene ikke vil gi tilstrekkelig effekt til å gjøre det attraktivt for bussoperatørene å etablere nye langdistanseruter. Tiltaket treffer imidlertid viktige kundegrupper i langdistansebussmarkedet, bl.a. studenter, uføre og eldre. Dette er også kundegrupper som i mindre grad har tilgang til å kjøre bil over lengre avstander enn øvrige deler av den voksne befolkningen.

Som et supplerende tiltak til de aktuelle ordningene, bidrar det til at områder som berøres av det nye langdistansebusstilbudet får et tilbud med den samme sosialt inkluderende profilen som togtilbudet, som også er et tilbud som delvis er finansiert av det offentlige. Det er således relevant for samfunnsmålets formulering om «likeverdig» tilgang til langdistansetransport.

Tabell 36 Vurdering av måloppnåelse og effekter for supplerende tiltak Kompensasjon for sosiale rabatter

Kriterium	Vurdering
1. Langdistansekollektivtilbud i hele landet	Det forventes å ikke gi tilstrekkelig effekt alene til at det opprettes nye langdistansebussruter. Ordningen er dermed ikke geografisk målrettet, men gjelder for hele landet.
2. Tilbudsutvikling og entreprenørskap	Ordningen bidrar ikke direkte til tilbudsutvikling og entreprenørskap, men etablerer heller ikke hindre for dette.
3. Effektiv bruk av midler	Det er behov for nærmere utredning av om tiltaket representerer effektiv bruk av midler.
4. Administrasjonsomfang	Ordningen vil kreve et moderat administrasjonsomfang.
5.-8. Koordinering, forutsigbarhet, flere kollektivreiser, m.m.	Ordningen forventes å bidra til økt antall reisende med langdistansebuss, som normalt har lavere sosiale rabatter enn i offentlig kollektivtransport.
Kostnadsnivå	Kostnadsnivået avhenger av om busselskapene skal kompenseres for hele eller deler av den sosiale rabatten. Det er behov for en egen utredning av kostnadsomfanget.

6.1.3 Tilgang til kostnadsfri/rimeligere parkering

Langdistansebusser er avhengig av muligheter for å parkere når de ankommer sitt bestemmelsessted før de skal returnere tilbake i ny tur. Det er ikke alltid mulig å få det til på terminaler og da må de ofte ut i det private markedet for å finne arealer. I byområder er det press på arealer og bruk av arealer for parkering for langdistansebusser, må konkurrere med annen eiendomsutvikling.

Sjåføren er også avhengig av å gjennomføre pause etter kjøre- og hviletidsbestemmelsene. Det koster penger å kjøre en buss uten passasjerer og i tillegg kan for mye tidsbruk til og fra parkeringsstedet medføre behov for økt bemanning, som følge av turneringsplaner og pausekrav. Mange langdistansebusser trenger å parkere over natten og har da også tilsvarende behov. I tillegg kommer behov for å kunne gjennomføre enkelt renhold og rydding, samt noen ganger behov for utvendig vask.

Parkeringsforholdene kan også vise seg å være konkurransebegrensende, dersom en aktør får tilgang på arealer andre aktører ikke får tilgang til. Det er i dag ingen offentlig aktør som har et definert ansvar for dette og i de fleste tilfeller må busselskapene organisere dette selv.

Det identifiserte tiltaket innebærer å etablere tilgang til operatørnøytrale parkerings- og evt. også rengjøringsfasiliteter i større byer og knutepunkter. Arealet som tilbys bør være kostnadsfritt eller rimelig priset, og plassert innenfor rimelig avstand fra bussrutenes start- og endepunkt. Tiltaket vil redusere busselskapenes driftskostnader og bidrar til bedre regularitet.

Tabell 37 Vurdering av måloppnåelse og effekter for supplerende tiltak Tilgang til kostnadsfri/rimeligere parkering

Kriterium	Vurdering
1. Langdistansekollektivtilbud i hele landet	Ordningen er ikke i utgangspunktet geografisk målrettet, men kan målrettes mot byer med manglende langdistansebusstilbud, evt. til busser som brukes på relasjoner der man spesielt ønsker å få etablert et nytt eller forbedret tilbud.
2. Tilbudsutvikling og entreprenørskap	Ordningen bidrar til ikke til tilbudsutvikling og entreprenørskap, men etablerer heller ikke hindre for dette.
3. Effektiv bruk av midler	Ordningens effekt og kostnader må avgjøres for hvert tilfelle.
4. Administrasjonsomfang	Ordningen vil kreve et moderat administrasjonsomfang.
5.-8. Koordinering, forutsigbarhet, flere kollektivreiser, m.m.	Ordningen forventes å senke kostnadsnivået for operatørene noe, og kan bidra til å øke forutsigbarhet for operatører og reisende (dersom tilgangen på parkeringsfasiliteter opprettholdes over tid).
Kostnadsnivå	Kostnaden kan variere betydelig. Tilgang til ubrukte arealer som kommunene disponerer (fram til de skal disponeres til noe annet) kan koste lite, mens oppkjøp og utbygging av dedikerte tomter i sentrumsnære områder kan være meget kostbart.

6.1.4 Holdeplasser og terminaler langs veier

For at busselskapene kan levere sine langdistansetjenester, er det avgjørende at det er etablert holdeplasser langs traseen for langdistansebusstilbudene. Gode holdeplasser bidrar til en smidigere og mer komfortabel reise for passasjerene. Når holdeplassene er godt plassert og lett tilgjengelige, reduseres risikoen for forsinkelser.

For bussoperatører kan effektive holdeplasser bety redusert driftskostnad og økt pålitelighet. Holdeplasser som tillater rask av- og påstigning, minimerer stopptiden og forbedrer ruteplanleggingen. Riktig plassering av holdeplassene (bl.a. nærhet til hovedvei) er viktig for å oppnå attraktive reisetider mellom stoppestedene.

Godt designede holdeplasser kan forbedre sikkerheten for både passasjerer og sjåførere. Ved å sørge for at holdeplassene er plassert på trygge steder med god belysning og synlighet, kan risikoen for ulykker og farlige situasjoner reduseres betydelig. Dette er særlig viktig på langdistanseruter hvor busser ofte kjører i høyere hastigheter og på større veier.

Sammenfattende kan det sies at holdeplasser langs traseen er essensielt for å oppnå en velfungerende og pålitelig langdistansebusstjeneste. Dette gir fordeler både for passasjerer, bussoperatører og samfunnet som helhet.

Tabell 38 Vurdering av måloppnåelse og effekter for supplerende tiltak Holdeplasser og terminaler langs veier

Kriterium	Vurdering
1. Langdistansekollektivtilbud i hele landet	Ordningen er ikke i utgangspunktet geografisk målrettet, men kan evt. utformes slik at den bare gjelder for nye ruter som ønskes etablert.
2. Tilbudsutvikling og entreprenørskap	Ordningen bidrar til ikke til tilbudsutvikling og entreprenørskap, men etablerer heller ikke hindre for dette.
3. Effektiv bruk av midler	Ordningens effekt og kostnad må avgjøres i det enkelte tilfellet.
4. Administrasjonsomfang	Ordningen vil kreve et moderat administrasjonsomfang.
5.-8. Koordinering, forutsigbarhet, flere kollektivreiser, m.m.	Ordningen forventes å bidra til å øke effektiviteten i langdistansebusstilbudet, og riktig plassering av holdeplasser kan bidra til bedre overganger til lokal kollektivtransport og flere reisende.
Kostnadsnivå	Kostnadsnivået avhenger av omfanget. Denne typen tiltak i infrastrukturen forventes å ha en stykkpris fra 1,5 – 3,0 mill.kr. for en enkel holdeplass langs riksvei til 5 – 20 millioner per holdeplass langs en motorvei, forutsatt at det allerede er et planfritt kryss etablert. I tillegg kommer investering i adkomstveier til holdeplassen for gående og syklende, parkeringsfasiliteter for henting og bringing samt tilkobling til øvrig lokal transportinfrastruktur.

6.1.5 Tilpasning av Enturs salgssystem til å støtte sømløse reiser med langdistansebuss

Entur spiller en sentral rolle i norsk kollektivtrafikk ved å utvikle og levere digitale løsninger som skal gjøre det enklere for reisende å planlegge, kjøpe billetter og gjennomføre reiser med offentlig transport. Som en nasjonal tjenesteleverandør, sørger Entur for at informasjon om rutetider, billettpriser og tilgjengelige reiseruter er oppdatert og lett tilgjengelig for brukerne.

Entur arbeider med å integrere ulike transportformer, inkludert buss, tog, trikk, t-bane, båt og ferge, slik at passasjerer kan planlegge sømløse reiser fra start til slutt. Gjennom Enturs salgssystemer kan reisende kjøpe billetter som dekker flere transportmidler og operatører, noe som har til hensikt å forenkle overganger og samkjøring mellom lokale og langdistansetransporter.

Ingen av de tre store kommersielle langdistansebussaktørene i Norge benytter Entur som salgssystem. I dag benytter de kun Entur som en informasjonskanal for rutetider. Det er ikke mulig å kjøpe billetter gjennom Entur og dermed ikke mulig å løse en felles billett mellom en kommersiell langdistansebuss og lokale ruter. Her er det et betydelig forbedringspotensial, der Entur sammen med busselskapene bør gå sammen for å finne gode løsninger.

Tabell 39 Vurdering av måloppnåelse og effekter for supplerende tiltak Tilpasning av Enturs salgssystem

Kriterium	Vurdering
1. Langdistansekollektivtilbud i hele landet	Ordningen er ikke geografisk målrettet.
2. Tilbudsutvikling og entreprenørskap	Ordningen bidrar til ikke til tilbudsutvikling og entreprenørskap, men etablerer heller ikke hindre for dette.
3. Effektiv bruk av midler	Det er behov for nærmere utredning av om tiltaket representerer effektiv bruk av midler.
4. Administrasjonsomfang	Ordningen vil kreve et moderat administrasjonsomfang.
5.-8. Koordinering, forutsigbarhet, flere kollektivreiser, m.m.	Tilpasning av Enturs salgssystem kan forventes å gi bedre overgangsmuligheter mellom langdistansebuss og annen kollektivtransport som inngår i Enturs billettløsning.
Kostnadsnivå	Ikke kjent

6.2 Vurdering av supplerende tiltak

Tiltakene som er vurdert i dette kapitlet, er betegnet som supplerende fordi de er vurdert å alene ikke være tilstrekkelig til å gjøre det mulig for en bussoperatør å etablere en langdistanserute som i utgangspunktet ikke er bedriftsøkonomisk lønnsom. De kan imidlertid bidra positivt til lønnsomheten til bussoperatørene, og det kan ikke utelukkes at de i enkeltstående tilfeller kan utgjøre den marginale forskjellen mellom ulønnsomt og lønnsomt for et busselskap.

Følgende supplerende tiltak vurderes å være spesielt aktuelle å utrede nærmere, fordi de forventes å bidra til at langdistansebussmarkedet fungerer bedre.

1. Krav om innføring av sosiale rabatter på langdistansebussene, mot hel eller delvis kompensasjon fra staten
2. Hvordan det offentlige kan støtte bussoperatøren med å få tilgang til kostnadsfrie/rimelige parkeringsarealer i de større byene
3. Systematisk tilrettelegging for effektive holdeplasser og terminaler langs langdistansebussrutene
4. Tilpasning av Enturs salgssystem til å støtte sømløse reiser med langdistansebuss

Utredningen av sosiale rabatter trekkes frem som spesielt relevant som et supplerende tiltak til en ordning for langdistansebuss. Det bør i det minste avklares om dette tiltaket er aktuelt for de linjene som omfattes av ordningen.

7 Oppsummering og anbefaling

I dette kapittelet oppsummeres vurderingene, det gis en anbefaling og avslutningsvis beskrives det noen forutsetninger for en vellykket gjennomføring.

7.1 Oppsummering av vurderingene i rapporten

Utredningsarbeidet viser at deler av landet ikke har tilgang på et miljøvennlig kollektivtilbud for lange reiser, og at det finnes et transportbehov som kan dekkes av en utvidelse av langdistansetilbudet på buss. Dette vil kreve at det offentlige griper inn.

Det er på bakgrunn av dette behovet formulert mål og rammebetingelser, og det er identifisert flere modeller som kan bidra til etablering og finansiering av nye langdistansebussruter. Det er synliggjort at modellene har følgende måloppnåelse:

Tabell 40 Vurdering av måloppnåelse for modeller for etablering av langdistansebusstilbud

Kriterium		Null- alternativ	Modell 1 Produk- sjon	Modell 2 Sam- arbeid	Modell 3 Passasjer	Modell 4 Takst	Modell 5 Trafikk- pakker	Modell 6 Kompensasjon
Prioriterte effektmål	Langdistansekollektivtilbud i hele landet							
	Tilbudsutvikling og entreprenørskap							
	Effektiv bruk av midler							
	Administrasjonsomfang							
Øvrige effektmål	Sammenhengende og koordinert kollektivtilbud							
	Forutsigbarhet for de reisende							
	Flere lange kollektivreiser							
	Forutsigbarhet for operatørene							
Rangering		7	1	4	2	5	3	6
Konklusjon		Alltid med	JA	JA	JA	NEI	JA	NEI

Med utgangspunkt i effektmålene er det gjennomført en siling, og det er gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av modellene som har høyest måloppnåelse.

Tabell 41 Sammenstilling av samfunnsøkonomiske virkinger av de ulike modellene, sammenlignet med nullalternativet

Kriterium	1 Produksjons- tilskudd	2 Samarbeids- tilskudd	3 Passasjer- tilskudd	5 Trafikpakker
Nytte for de reisende	 Stor positiv	 Middels positiv	 Stor positiv	 Stor positiv
Kostnader for det offentlige	 Liten negativ	 Middels negativ	 Liten negativ	 Middels negativ
Eksterne virkninger (klimagassutslipp m.m.)	 Middels positiv	 Liten positiv	 Middels positiv	 Middels positiv
Rangering	1	3	1	2

Vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet gir følgende rangering av modellene:

1. Modell 1 Produksjonstilskudd og Modell 3 Passasjertilskudd
2. Modell 5 Trafikpakker
3. Modell 2 Samarbeidstilskudd

I denne utredningen er det stor grad av sammenfall mellom måloppnåelse og samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og en rangering etter måloppnåelse gir tilnærmet samme resultat. Her er imidlertid Modell 1 Produksjonstilskudd rangert foran Modell 2 Passasjertilskudd.

Som følge av at Modell 1 Produksjonstilskudd og Modell 3 Passasjertilskudd er vurdert likt i den samfunnsøkonomiske analysen og med hensyn til måloppnåelse, er det gjennomført en tilleggsvurdering av forskjellene mellom disse. Denne tilleggsanalysen viser at Modell 1 Produksjonstilskudd trolig har noen fordeler knyttet til enkelhet og insentivstruktur, men at forskjellene ikke er veldig store mellom de to modellene.

I vurderingen av risiko for de utredede modellene er det avdekket at tilskuddsmodellene, dvs. Modell 1 Produksjonstilskudd og Modell 3 Passasjertilskudd, har en relativt lav risiko så lenge tilskuddet utgjør en liten andel av driftskostnadene.

7.2 Anbefaling

Utredningen viser at en offentlig tilskuddsordning kan være et målrettet og kostnadseffektivt virkemiddel for å få etablert langdistansebusstilbud på strekninger som er i grenseland for lønnsomhet. Med relativt små beløp, og relativt lave administrasjonskostnader, kan en støtteordning stimulere til at private aktører etablerer et tilbud, og at busselskapene bruker sin markedskompetanse og driftskompetanse til å gi et kostnadseffektivt og markedsrettet tilbud.

Den samfunnsøkonomiske analysen viser at alle modellene som er vurdert i denne rapporten har fordeler og ulemper. For strekninger som er i grenseland for bedriftsøkonomisk lønnsomhet er det modellene produksjonstilskudd og passasjertilskudd som har høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Av disse to modellene har modellen produksjonstilskudd noe høyere måloppnåelse, men forskjellene mellom disse to modellene er små.

Dersom en nasjonal tilskuddsordning besluttet implementert, bør den derfor bygge på prinsippene av *Modell 1 Produksjonstilskudd*. *Modell 3 Passasjertilskudd* kan også vurderes.

En forutsetning for denne anbefalingen er at tilskuddsbeløpet kun utgjør en mindre andel av de totale inntektene for bussoperatør. Som drøftingen i kapittel 5.4.1 illustrerer, er det i en slik situasjon at bussoperatøren vil ha de riktige insentivene for tilbudsutvikling og entreprenørskap. Det frarådes å benytte en tilskuddsordning dersom tilskuddsbeløpet er forventet å utgjøre operatørens hovedinntektskilde. I slike tilfeller anbefales offentlig kjøp gjennom anbud. *Modell 5 Trafikkpakker* er den anskaffelsesordningen med høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet og måloppnåelse.

Som følge av at det er prinsipielle tilnærminger (modeller) som er vurdert, ikke konkret implementering på én eller flere angitte strekninger, har det ikke vært mulig å kvantifisere modellenes virkninger, for eksempel gjennom trafikantnytte og driftskostnader. Etter Jernbanedirektoratets vurdering, foreligger det ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om nyttevirkningene er større enn kostnadene. Jernbanedirektoratet mener derfor det må gjøres en egen analyse for å kunne anbefale om en tilskuddsordning bør implementeres, eller om nullalternativet bør videreføres.

Det anbefales derfor at det gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse på relevante strekninger før det besluttet om en tilskuddsordning skal implementeres.

Denne samfunnsøkonomiske analysen bør være beslutningsgrunnlag for om en tilskuddsordning skal implementeres. Gjennom en slik analyse vil det avdekkes langdistansestrekninger som er i grenseland for lønnsomhet, og hvor en tilskuddsordning vil kunne utløse stor effekt. I disse analysene bør blant annet trafikantnytte, tilskuddsbehov og driftskostnader belyses.

7.3 Oppsummering av anbefalingene

I det følgende oppsummeres utredningens anbefalinger. Anbefalingene for vellykket gjennomføring beskrives nærmere i kapittel 8, og oppsummeres avslutningsvis, i Tabell 44.

Tabell 42 Oppsummering av utredningens anbefalinger

Tema	Anbefaling
Modell for etablering av nye langdistansebusstilbud	1. <i>Modell 1 Produksjonstilskudd</i> benyttes som den primære modellen for etablering av nye strekninger for langdistansebuss. <i>Modell 3 Passasjertilskudd</i> kan også vurderes.
	2. Dersom det er strekninger der tilskuddsnivået utgjør en høy andel av bussoperatørenes inntekter, anbefales <i>Modell 5 trafikkpakker</i> .
Beslutning om ordningen skal opprettes	3. Gjennomføring av en samfunnsøkonomisk beregning av nye langdistansebussruter, som bl.a. belyser trafikantnytte, tilskuddsbehov og driftskostnader for relevante strekninger. Analysen er ment som beslutningsgrunnlag for om en tilskuddsordning skal opprettes.

8 Forutsetninger for vellykket gjennomføring

I det følgende beskrives aktiviteter som forventes å være nødvendige for å etablere ordningen og realisere størst mulig gevinst for samfunnet. Forutsetningene og anbefalingene for vellykket gjennomføring som beskrives i kapitlet som følger, betinger naturlig nok at ordningen besluttet utredet nærmere (trinn 2 i tabellen som følger) og at den besluttet opprettet (trinn 4).

Tabell 43 Skisserte trinn i det videre arbeidet med en tilskuddsordning for langdistansebuss

Trinn	Aktivitet
1.	Høring av rapport om ordning for langdistansebuss, og oversendelse til Samferdselsdepartementet
2.	Beslutning om videre arbeid med ordning for langdistansebuss (Samferdselsdepartementet)
3.	Samfunnsøkonomisk beregning av nytten av å opprette en ordning for langdistansebuss, evt. også anbefaling om aktuelle pilotstrekninger (beslutningsunderlag)
4.	Beslutte (Samferdselsdepartementet): • opprettelse av ordning, inkludert hvilken modell/hvilke modeller • tildele ansvar for forvaltning av ordningen • om uttesting på 1-3 pilotstrekninger skal igangsettes
5.	Melde inn ordningen til ESA
6.	Teste ut ordningen på aktuelle pilotstrekninger.
7.	Velge ut hvilke strekninger som skal inngå i ordningen og få tilskudd.
8.	Gjennomføre/få gjennomført analyser som påviser markedssvikt og fastslår tilskuddsnivå på aktuelle strekninger. Avklare modell. Melde inn budsjettbehov i statsbudsjettet.
9.	Kunngjøre tilskuddsmulighet, evt. konkurranse

Noen av aktivitetene som beskrives kan gjennomføres parallelt. Blant annet kan trinn 5-8 gjennomføres parallelt (så fremt trinn 7 gjøres før trinn 8).

8.1 Analyse av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av å etablere en ordning for langdistansebuss

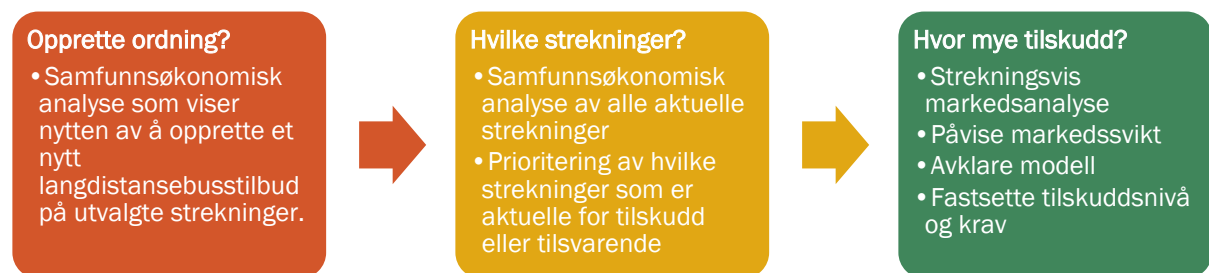
Denne utredningen har belyst *hvilke* ordninger som er mest egnede dersom det offentlige skal bidra til at det opprettes et langdistansebusstilbud i flere deler av landet. For å beslutte *om* det er ønskelig å opprette en ordning for langdistansebuss, anbefales det å gjennomføre en samfunnsøkonomisk beregning av nye langdistansebussruter, som bl.a. belyser trafikantnytte, tilskuddsbehov og driftskostnader for relevante strekninger, jf. punkt 3 i tabellen over. Analysen er ment som beslutningsgrunnlag for om en tilskuddsordning bør opprettes.

Analysen bør ta utgangspunkt i en håndfull strekninger der man forventer størst samfunnsøkonomisk lønnsomhet i et nytt langdistansebusstilbud. Beregningen bør belyse

forventet nytte for de reisende og for samfunnet som helhet, i tillegg til de forventede kostnadene. Hensikten er å utrede om det finnes strekninger hvor det vil gi en gevinst for samfunnet som helhet at det offentlige bidrar til etableringen av nye langdistansebusslinjer.

Analysen trenger ikke identifisere alle relevante strekninger og nøyaktig utforming av disse, så lenge den på tilstrekkelig vis redegjør for at det finnes (eventuelt ikke finnes) strekninger der det bør opprettes en ordning for nye langdistansebusstilbud. En mer omfattende analyse for å velge ut hvilke strekninger som bør få tilskudd er beskrevet nærmere i kapittel 8.5.1, og foreslås gjennomført av den virksomheten som får ansvar for å forvalte ordningen.

Det er mulig å gjennomføre analysen av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av å etablere en tilskuddsordning for langdistansebuss (beskrevet i dette delkapitlet), og analysen som belyser hvilke strekninger som bør få tilskudd (som beskrevet i kapittel 8.5.1), i én samlet analyse.



Figur 3 Analyser og utredninger som gjennomføres for ulike trinn i prosessen

8.2 Etablering av ordningen og plassering av ansvar

Det er behov for å plassere ansvaret for å etablere og forvalte de ulike ordningene som vurderes. Det vil si å definere hvem tilskuddsyter skal være.

Det vil være naturlig at ordningen plasseres hos en statlig etat eller departement som er egnet til å ivareta helheten. Den aktuelle statlige virksomheten bør velges med følgende hensyn for øye:

- Ordningen kan anses som en naturlig utvidelse av den aktuelle virksomhetens ansvarsområde.
- Virksomheten har relevante kompetansemiljøer som kan suppleres for å sikre at ordningen administreres effektivt. Ordningen forventes å kreve et relativt moderat administrasjonsomfang, og er ikke egnet til å opprettholde et solidt fagmiljø alene. For å sikre kvaliteten i gjennomføringen er det nødvendig å plassere ordningen i en virksomhet som har overlappende fagmiljøer fra før, slik at administrasjonen blir så robust og kompetent som mulig.
- Virksomhetens øvrige ansvarsoppgaver gjør det mulig å realisere størst mulig gevinster og synergier i gjennomføringen av ordningen. Det inkluderer spesielt koordineringsgevinster som følge av oppfølgingsansvar for andre deler av kollektivtrafikken. Allerede etablerte samhandlingsfora for involvering av fylkeskommunene anses også som relevant, men vil også være mulig å etablere dersom den aktuelle virksomheten ikke har noe slikt fra før.

Det er i hovedsak tre statlige virksomheter som er egnet for å ivareta de ovenfornevnte hensynene: Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Statens vegvesen.

8.3 Kompetansebehov

Uansett hvilken virksomhet som velges til å eie og forvalte ordningen, forventes det å være behov for supplerende med følgende kompetanse:

- Drift og kostnader i produksjon av busstilbudet
- Juridiske hensyn knyttet til utforming av offentlige tilskuddsordninger rettet mot persontransportmarkedet
- Markedsvurderinger som ivaretar langdistansebussmarkedets egenskaper, blant annet vurdering av markedsrespons på et rutetilbud med lav frekvens i distriktene, lang framføringstid og høy prissfølsomhet

8.4 Melde inn ordningen til ESA

De anbefalte tilskuddsordningene er utarbeidet med hensyn til å kunne bli godkjent i ESA. Det er likevel et krav at alle statlige støtteordninger med tilskuddsbeløp over 200.000 Euro meldes inn til ESA. Innmelding til ESA gir tilskuddsyter, og busselskapene, en ekstra trygghet for at ordningen er i tråd med statsstøtteregulverket. Behandling hos ESA forventes å ta 6-12 måneder.

8.5 Analyser av marked og tilskuddsbehov på ulike strekninger

8.5.1 Velge ut hvilke strekninger som skal få tilskudd

For å sikre at ordningen gir størst mulig nytte for de reisende og for samfunnet som helhet, samt ivaretar behovet for likeverdig tilgang til kollektivtransport for lange reiser i alle deler av landet, anbefales det å gjennomføre en analyse som legger grunnlaget for å prioritere på hvilke strekninger det bør opprettes et nytt langdistansebustilbud.

Denne markedsanalysen bør omfatte en vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet for flere aktuelle strekninger, og det gjøres en prioritering basert på denne. Rammebetingelsene som er satt for denne utredningen (se kapittel 0) bør også gjelde for denne analysen.

Markedsanalysen må belyse transportbehovet, og bruke tilgjengelige data og verktøy som er egnet til å vurdere dette på en helhetlig og systematisk måte. Det anbefales at det innhentes forslag til aktuelle strekninger fra ulike kompetansemiljøer og interessenter som fylkeskommuner, busselskap eller andre. Forslaget til prioritering bør også sendes på høring til relevante instanser.

En slik nasjonal markedsanalyse av aktuelle strekninger for langdistansebuss bør gjøres med noen års mellomrom, og kan f.eks. gjentas i forbindelse med rulleringen av NTP eller annen intervall som anses som hensiktsmessig.

8.5.2 Analyser som påviser markedssvikt og fastslår tilskuddsnivå

For de prioriterte strekningene må det så gjøres nærmere analyser, herunder en vurdering av om det foreligger markedssvikt og om strekningene kan motta tilskudd i henhold til regelverket om statsstøtte.

Det er ønskelig med mer inngående analyser og vurderinger som belyser det nødvendige tilskuddsbehovet. Rutene som er aktuelle å innlemme i ordningene kjøres ikke i dag, og det er

dermed ikke mulig å direkte observere eller innhente passasjertall eller eksisterende markedspriser til vurderingsarbeidet. Det er imidlertid mulig å se hen til pris- og kostnadsnivået for langdistansebusstransport på strekninger som har et tilbud i dag, i de vurderingene som gjøres. Disse analysene vil benyttes til å begrunne statlig inngripen i det som i utgangspunktet er et fritt marked, og til å estimere det overføringsnivået som forventes å være nødvendig for å få etablert et nytt tilbud, i tråd med EØS-avtalens regler for statsstøtte (se kapittel 3.4.1). Analysen bør omfatte en kartlegging av om det finnes kommersielle aktører som vil være villige til å drifte tilbudet.

Dersom forvaltningen får mandat til å vurdere hvilken modell som bør brukes, gjøres en vurdering av hvilken modell som er mest egnet for den aktuelle strekningen (iht. overføringsnivå osv.).

8.6 Etablering av pilotstrekning

Det anbefales å starte med en pilot på 1–3 strekninger for å teste ordningen før den eventuelt blir permanent. Målet er at staten, fylkeskommuner og busselskaper skal bli kjent med ordningen og oppnå bedre effekt gjennom utprøving. Piloten bør inkludere dialog med involverte parter for å samle erfaringer. Det er ikke nødvendig å fullføre hele driftsperioden for langdistansebussen, siden piloten først og fremst skal teste forberedelser, søknadsprosess og tildeling. En pilot av begrenset omfang kan gjennomføres før ordningen er innmeldt til ESA, eller parallelt med den prosessen.

Vurderingen av aktuelle pilotstrekninger kan inngå i den anbefalte samfunnsøkonomiske analysen. Den mest aktuelle strekningen for en pilot er Bergen-Trondheim, og det anbefales at denne utgjør den første pilot. Man kan evt. utsette valget av pilotstrekning(er) til etter gjennomføringen av en samfunnsøkonomisk analyse.

8.7 Andre tiltak for å optimalisere ordningens effekt

8.7.1 Tett dialog med bussoperatørene

Busselskapenes interesse er avgjørende for effekten av både tilskuddsordninger og anbudskonkurranser. I tillegg til tilskuddsordninger kreves det betydelige investeringer i form av både ressurser og kapital fra busselskapet og derfor må ordningen tilpasses bransjens behov. Dette kan sikres ved å invitere til dialog, særlig i oppstartsfasen.

8.7.2 Gode samhandlingsrutiner med fylkeskommunene

Fylkeskommunene besitter mye kunnskap om transportbehovet i sine fylker, og bør anses som hørings- og samarbeidspartnere i arbeidet med å velge ut strekninger og vurdere markedsgrunnlaget. Gode rutiner og egnede samarbeidsfora for å sikre tett medvirkning med fylkeskommunene vil bidra til å sikre at denne kunnskapen brukes til å realisere størst mulig gevinster for samfunnet og de reisende på de strekningene som velges ut.

8.7.3 Avklaring vedrørende sosiale rabatter

Det må utredes nærmere om det vil være hensiktsmessig å kreve av operatørene at de benytter samme satser for sosiale rabatter som benyttes på jernbanen, mot at bussoperatørene blir kompensert for dette (og i hvilken grad). Dette bidrar til et mer sammenhengende

kollektivtransportsystem, men medfører kostnader for det offentlige. Formålet vil være å avklare om like sosiale rabatter som på togtilbudet er relevant for tilgangen til et mer likeverdig kollektivtilbud i alle deler av landet, og om det er hensiktsmessig at avtalene om tilskudd/kjøp av transporttjenester inkluderer krav om sosiale rabatter. Utredningen kan også belyse om det er ønskelig at de rent kommersielle busslinjene også omfattes av krav om et gitt nivå av sosiale rabatter og eventuelt om de bør få hel eller delvis kompensasjon for disse rabattene.

8.8 Risikoreduserende tiltak

Som beskrevet i kapittel 5.4, er det noe risiko for at ordningen kan medføre større bruk av offentlige ressurser enn nødvendig for å oppnå formålet med ordningen. Dette kan f.eks. skje dersom tilskuddsnivået settes for høyt (ved bruk av produksjonstilskudd), eller en operatør vinner på et tilbud som ikke treffer markedets behov (ved trafikkpakkeanskaffelse).

De viktigste risikoreduserende tiltakene vil være:

- Nok og riktig kompetanse om bussmarkedet og juridiske forhold hos tilskuddsyter
- Testing av ordningen gjennom en pilot
- Tett dialog med bransjen omkring ordningens utforming

Disse er beskrevet i forangående kapitler.

8.9 Oppsummering av anbefalinger for vellykket gjennomføring

I det følgende oppsummeres utredningens anbefalinger for vellykket gjennomføring.

Tabell 44 Oppsummering av utredningens anbefalinger for vellykket gjennomføring

Tema	Anbefaling
Forutsetninger for vellykket gjennomføring, dersom ordningen besluttet gjennomført	1. Plassering av ansvaret for ordningen i en egnet statlig virksomhet, som innhenter/utvikler den nødvendig kompetanse, bl.a. på langdistansebussmarkedet og relevante juridiske forhold.
	2. Innmelding av ordningen til ESA.
	3. Ordningen testes ut på 1-3 utvalgte pilotstrekninger.
	4. Vurdering av hvilke strekninger som er aktuelle for etablering av nye tilbud for langdistansebuss, etterfulgt av mer inngående strekningsvise analyser som belyser markedssvikt og tilskuddsnivå.
Andre tiltak for å optimalisere ordningens effekt	5. Etaten som får ansvar for ordningen, holder tett dialog med bussbransjen om ordningens utforming gjennom prosessen.
	6. Gode samhandlingsrutiner med fylkeskommunene om utvelgelse av strekninger og vurdering av transportbehovet.
	7. Nærmere utredning av om bussoperatørene skal avkreves å ha samme sosiale rabatter på langdistansebuss som på toget, og eventuelt kompenseres for dette.

9 Vedlegg 1: Langdistansebusstilbudet

9.1 Langdistansebusstilbudet i 2025

Nedenfor gis en oversikt over hovedrutene slik de var rundt år 2000 og status for de samme rutene i 2025. Rutene kan ha endret navn eller det er andre og flere aktører som driver disse i dag. Det er også kommet noen nye ruter i tillegg til det som står her og disse presenteres separat.

Ruter som fantes i år 2000 og som fortsatt finnes i 2025

1. **E6-ekspressen:** Oslo – Sarpsborg – Göteborg (Sverige). Den første Nor-Way-ruten (startet 1986), som ga forbindelse til Vest-Sverige og til videre Eurolines-nett i Europa. Tilbudet finnes i dag, men under annen merkevare og utføres av andre aktører og med økt frekvens.
2. **Stockholmsekspressen:** Oslo – Karlstad – Stockholm (Sverige). Startet 1997, bandt Norges hovedstad med Stockholm. Tilbudet finnes i dag under annet merkenavn.
3. **Trysilekspressen:** Oslo – Elverum – Trysil.
4. **Møre-ekspressen:** Oslo – Volda/Ørsta. Tilbudet finnes fortsatt, men er integrert med det som tidligere var «Nordfjordekspressen».
5. **Ålesund/Molde-ekspressen:** (også kalt *Dag- og Nattekspressen*): Oslo – Åndalsnes – Ålesund / Molde. Tilbudet finnes fortsatt til Ålesund.
6. **Nordfjordekspressen:** Oslo – Fagernes – Stryn – Måløy. Tilbudet finnes fortsatt, men er integrert med det som tidligere var «Møreekspressen».
7. **Valdressekspressen:** Oslo – Fagernes – Årdalstangen (Valdres & Sogn).
8. **Sogn og Fjordane-ekspressen:** Oslo – Sogndal – Førde – Florø.
9. **Haukeliekspressen:** Oslo – Åmot (Vinje) – Haugesund. Del-strekning mellom Odda – Bergen er lagt ned og erstattet av fylkeskommunalt tilbud.
10. **TIMEkspressen:** Oslo – Drammen – Kongsberg – Notodden. Antall avganger er redusert.
11. **Sørlandsbussen:** Oslo – Telemarksporten – Kristiansand. Tilbudet er betydelig økt og flere aktører har vært og er aktive på strekningen.
12. **Konkurrenten:** Oslo – Kristiansand – Stavanger.
13. **Sør-Vestekspressen:** Kristiansand – Stavanger (via Egersund). Tilbudet finnes med flere aktører og andre merkenavn.
14. **Kystbussen:** Bergen – Haugesund – Stavanger. Det er flere aktører på strekningen.
15. **Fjordekspressen:** Bergen – Førde – Nordfjordeid – Ålesund. Tilbudet finnes fortsatt, men med annen aktør. Fjordekspressen går i dag kun til Førde.
16. **Vestlandsbussen:** Bergen – Førde – Sogndal. Tilbudet finnes i en noe annen form enn tidligere.
17. **Øst-Vestekspressen:** Bergen – Voss – Lærdal – Fagernes – Lillehammer.
18. **Hallingbussen Geilo – Hønefoss – Oslo.** Tilbudet finnes fortsatt under annet merkenavn.
19. **Hvalerekspressen** Oslo – Fredrikstad – Hvaler.
20. **Elverum ekspressen** Oslo – Elverum.

Nye ruter som er opprettet siden år 2000 og fortsatt finnes i 2025

Det har blitt etablert en del nye tilbud siden år 2000, men disse har også forsvunnet igjen. Unntaket er de to linjene som beskrives i det følgende, som begge er etablert i 2025.

1. **Nattbuss mellom Bodø og Lillehammer.** Tilbudet ble etablert sommeren 2025.
2. **Oslo-Bergen via Valdres.** Tilbudet er etablert i 2025.

9.2 Nedlagte ruter

Eksempel på tidligere tilbud som ikke lenger eksisterer (lagt ned siden 2000):

1. **Geiteryggekspresen:** Bergen – Flåm – Gol – Oslo. Sommerrute over Aurland/Gol-fjellet som knyttet Bergen til Hallingdal og Oslo.
2. **Suleskarekspresen:** Oslo – Setesdal (Valle) – Sandnes – Stavanger. Sommerrute over Suleskarveien gjennom Setesdal til Stavanger.
3. **Rjukanekspresen:** Oslo – Kongsberg – Rjukan.
4. **Telemarksekspresen** Seljord – Bø – Grenland -Tønsberg. Tilbudet er erstattet av fylkeskommunalt tilbud mellom Seljord og Skien.
5. **Totenekspresen:** Oslo – Gjøvik (via Gardermoen og Skreia).
6. **Østerdalsekspresen:** Oslo – Røros – Trondheim (via Østerdalen).
7. **Grenlandsekspresen** Grenland – Oslo.
8. **Hamburgsekspresen:** Stavanger – Kristiansand – Hirtshals (ferge) – Hamburg.
9. **Kystbussen Sør:** Kristiansand – Horten – Moss – Sarpsborg, inkludert ferge over Oslofjorden (Horten–Moss).
10. **Setesdalsekspresen:** Kristiansand – Evje – Hovden – Haukeligrend. Tilbudet er erstattet av et fylkeskommunalt tilbud.
11. **Timeekspresen** Charlottenberg – Kongsvinger – Oslo.
12. **Timeekspresen** Strømstad – Halden – Sarpsborg – Oslo.
13. **Timeekspresen** Tjøme – Tønsberg – Oslo.
14. **Timeekspresen** Kristiansund – Molde – Ålesund – Volda. Tilbudet er erstattet av fylkeskommunalt tilbud.
15. **Bergen–Trondheim-ekspresen:** Bergen – Førde – Stryn – Trondheim.
16. **Rørosekspresen:** Røros – Tynset – Trondheim. Tilbudet er erstattet av fylkeskommunalt tilbud.
17. **Innherredsekspresen:** Namsos – Steinkjer – Trondheim.
18. **Mørelinjen:** Ålesund – Molde – Kristiansund – Trondheim. Tilbudet er erstattet av fylkeskommunalt tilbud.
19. **Nord-Norge-bussen:** Bodø – Narvik – Tromsø – Alta – Karasjok – Kirkenes. Tilbudet er erstattet av fylkeskommunale tilbud som delvis er koordinert.

9.3 Fylkeskommunale ruter over 250 km og/eller 3 timer

Oversikt over fylkeskommunale linjer over 250 km og/eller 3 timer				
Fylke	Linje	Fra	Til	Marked
Buskerud	420	Geilo	Kongsberg	Regional linje
Agder	170	Hovden	Kristiansand	Regional linje
Vestland	100	Måløy	Førde	Regional linje
Vestland	110	Førde	Ålesund	Regional og langdistanse
Vestland	120	Måløy	Sogndal	Regional linje
Vestland	820	Sogndal	Førde	Regional linje
Vestland	830	Førde	Øvre Årdal	Regional linje
Vestland	860	Sogndal	Lom	Regional linje
Møre og Romsdal	100	Volda	Kristiansund	Regional og langdistanse
Møre og Romsdal	901	Kristiansund	Oppdal	Regional og langdistanse
Møre og Romsdal	905	Molde	Trondheim	Regional og langdistanse
Trøndelag	440	Trondheim	Røros	Regional og langdistanse
Nordland	701	Brønnøysund	Namsos	Regional linje
Nordland	703	Brønnøysund	Mosjøen	Regional linje
Nordland	100	Bodø	Narvik/Sortland	Regional og langdistanse
Nordland	300	Narvik	Å	Regional og langdistanse
Troms	100	Tromsø	Narvik	Regional og langdistanse
Troms	150	Tromsø	Alta	Regional og langdistanse
Troms	160	Tromsø	Storslett	Regional linje
Finnmark	100	Alta	Hammerfest	Regional linje
Finnmark	110	Alta	Nordkapp	Regional og langdistanse
Finnmark	120	Alta	Varangerbotn	Regional og langdistanse
Finnmark	130	Varangerbotn	Hammerfest	Regional og langdistanse
Finnmark	150	Vardø	Kirkenes	Regional og langdistanse
Finnmark	170	Alta	Kautokeino	Regional og langdistanse
Innlandet	142	Lillehammer	Bismo	Regional linje
Innlandet	126	Dokka	Oslo	Regional linje
Innlandet	135	Alvdal	Trondheim	Regional linje
Telemark	185	Rjukan	Porsgrunn	Regional linje

10 Vedlegg 2: Sammenligning av kostnader for ulike modeller

I dette vedlegget presenteres beregninger av offentlige bidrag og administrative kostnader for de modellene som er tatt med videre i rapporten. Beregningene baserer seg på fem mulige strekninger som er vurdert potensielt relevante for en tilskuddsordning. Disse strekningene er valgt ut som illustrerende eksempler, uten at det er gjennomført en grundig utvelgelsesprosess.

Det understrekes at det er betydelig usikkerhet knyttet til tallgrunnlaget i beregningene. Det er benyttet stipulerte verdier som input, og det finnes heller ingen åpne kilder med gode nok data for antall reiser. Beregningene vurderes likevel å kunne gi grunnlag for sammenligning mellom modellene og gi et bilde av hva en tilskuddsordning vil innebære av utgifter for staten med denne usikkerheten. Det er mange måter å gjennomføre en anbudskonkurranse på og mange måter å etablere og administrere en tilskuddsordning på. De økonomiske forskjellene mellom modellene vil avhenge av en rekke faktorer som det blir for omfattende å hensynta her. Tilskuddsmodeller kan bli mer kostbare enn det som her angis og konkurranseutsetting kan gjøres til lavere kostnader enn det som beskrives her.

10.1 Forutsetninger

10.1.1 Strekninger som inngår i analysen

Følgende strekninger inngår i analysen.

TL 1 Trondheim–Stryn–Bergen: Det er i dag ingen direkte landforbindelse mellom Norges nest største og tredje største by.

TL 2 Kristiansund–Molde–Bergen: Direkte linje fra Nordmøre/Romsdal til Sogn og Bergen.

TL 3 Fauske–Narvik–Nordkjosbotn– Alta⁷: Sammenhengende bussrute sikrer forbindelse til Nordlandsbanen (forenklet modell).

TL 4 Bergen–Norheimsund–Eidfjord–Geilo: Gir direkte transport fra Bergen til Indre Hardanger og Geilo via tog.

TL 5 Strømstad–Halden–Sarpsborg–Fredrikstad–Moss–Horten–Tønsberg–Torp–Porsgrunn–Skien: Tverrforbindelse over Oslofjorden, koordinert med tog i Strømstad og Tønsberg/Skien.

10.1.2 Kostnader som er vurdert

Følgende kostnader er vurdert.

Administrative kostnader: De kostnader som en tilskuddsyter årlig har med å etablere, organisere og gjennomføre en anskaffelse eller en tilskuddsordning.

Markedsvurdering: Vurdering om strekningen tilfredsstiller kravene til markedssvikt i forhold til reglene om statsstøtte. Kostnadene for markedsvurdering vil normalt kun være større i

⁷ I dette eksemplet legges det til grunn et mer ordinært langdistansetilbud med 1 avgang hver vei til dagen. I pkt. 5.7 presenteres høykvalitetstilbud på samme strekning med flere avganger, direkte forbindelse t/r Tromsø og dermed høyere kostnader enn i dette eksempelet.

forbindelse med etablering av en tilskuddsordning på en strekning. Da er det behov for innhenting av grunnlag for å vurdere markedet i form av kartlegging av reisemønster, reisemiddelfordeling osv. for å kunne vurdere om det foreligger en markedssvikt for den aktuelle strekningen.

Driftskostnader: Hvilke kostnader et busselskap har med å drifte et langdistansetilbud. I dette ligger kostnader til investeringer, energi, personell, vedlikehold og depot, rimelig fortjeneste m.m.

10.1.3 Inntekter som er vurdert

Følgende inntekter er vurdert.

Billettinntekter (salg): Salg av billetter til enkeltkunder og storkunder, både gjennom egne salgskanaler og andre salgskanaler. Salgsinntekter omfatter kjøp av reise fra A til B.

Avtaler med fylkeskommuner: Avtaler med fylkeskommuner innebærer at reisende med fylkeskommunale billetter kan få benytte disse på en langdistansebuss. Det kan også være aktuelt at reisende på lokale strekninger kan kjøpe billett til samme pris som fylkeskommunale billetter ville kostet eller at det må betales et tillegg dersom man har fylkeskommunale billetter. Avtalen går vanligvis ut på at fylkeskommunen kompenserer busselskapet for prisdifferansen mellom lokale billetter og billetter på langdistansebussen. Siden disse avtalen er individuelle for hvert enkelt fylke og strekning, er det ikke forutsatt noen slike inntekter i denne beregningen. De nevnes likevel, da de på mange strekninger kan være en viktig inntektskilde for busselskapet.

10.2 Nærmere om beregning av driftskostnader

Ved tilskuddsordninger bærer busselskapet all risiko knyttet til inntekter og kostnader. Når tilskuddet er tildelt, kan ikke ytterligere støtte etterspørres underveis, eksempelvis ved lavere passasjertall enn forventet eller økte kostnader sammenlignet med budsjett. Tilskuddsnivået fastsettes i tildelingen og justeres kun basert på mekanismer definert i ordningen, som for eksempel antall passasjerer eller avganger. Skulle busselskapet velge å avslutte driften, bortfaller tilskuddet uten øvrige konsekvenser for selskapet. Staten har ingen juridiske forpliktelser og kan ikke pålegge videre drift, men kan gripe inn dersom vilkårene i tildelingen brytes eller rapporteringen avdekker overkompensasjon.

I bruttokontrakter mottar busselskapet vederlag for leveranse av kollektivtilbud, oppdragsgiver beholder billettinntektene. Busselskapet er forpliktet til å levere tjenesten i de årene kontrakten varer uansett om de tjener penger eller ikke. Busselskapet bærer ikke markedsrisiko, men må kalkulere med risikopåslag for kostnadsusikkerhet, drift og mulige regelverksendringer. Endringer initiert av oppdragsgiver, som eksempelvis mindre rutejusteringer, kan påvirke operatørens personellplanlegging og føre til økte driftskostnader, ofte utover det som dekkes gjennom endringspriser regulert av kontrakten. Dette har særlig betydning ved langdistansebusser, som kan operere langt fra stasjoningsstedet og dermed har begrenset tilgang på sjåfører og fasiliteter langs traseen. Dette er et eksempel på forhold som utgjør en viktig risiko for operatøren.

Busselskapet kan også erfare at oppdragsgiver stiller krav i kontrakten som kan oppleves som unødvendig fordyrende, i motsetning til at busselskapene i kontrakter eller tilskuddsordninger kan velge løsninger som reduserer kostnadene. For oppdragsgiver så er det nødvendig å avsette midler til å kompensere for lavere inntekter og til å dekke det kontrakten forplikter at skal ytes av godtgjørelse og kompensasjon til busselskapet.

Ved nettokontrakter beholder busselskapet selv billettinntektene og står dermed ansvarlig for både driftskostnads- og markedsrisiko. Dette innebærer et høyere risikopåslag, som følge av usikkerhet rundt passasjertall og inntekter. Kontraktenes fleksibilitet påvirker risikopremien. Desto mer frihet busselskapet har til å tilpasse rutetilbud og prisstruktur, desto lavere blir påslaget. Uten denne fleksibiliteten må det kalkuleres med høyere marginer.

Forholdet mellom risiko hos oppdragsgiver og busselskap er avgjørende for hvordan tjenesten prises, og hvor stor økonomisk buffer det offentlige må stille. Dersom busselskapet har ansvaret for både inntekter og produksjonskostnader, har det offentlige ingen løpende utgifter utover eventuelt fastsatte tilskudd. Har det offentlige derimot et kontraktsmessig ansvar for inntekter og produksjonsgodtgjørelse fastsatt etter anbudskonkurransen, må busselskapet sørge for en buffer til uforutsette kostnader, mens det offentlige må sikre finansiering for kontraktsmessige forpliktelser som endringsordre og reguleringer.

Hos en kommersiell aktør vil risiko måtte legges inn i billettpriser. Det er ikke andre inntektskilder. Et eventuelt tilskudd i tillegg til billettinntekter vil også være en inntektskilde, som bidrar til å forbedre den totale økonomien i driften. For det offentlige vil det ikke være noen utgifter til risiko ved en tilskuddsordning, annet enn at det offentlig må ha nok midler til å utbetale tilstrekkelig med tilskudd i forhold til det de har angitt i ordningen. Det kan skje ved for eksempel mye mer passasjerer enn forventet, flere aktører og dermed flere avganger osv.

Det er en hel rekke forhold som avgjør hvor stort påslag et busselskap kalkulerer med for å dekke risiko i en kontrakt om kollektivtrafikk tjenester. Det må vurderes for den enkelte kontrakt. I denne beregningen er det tatt utgangspunkt i en bruttokontrakt dvs. oppdragsgiver yter produksjonstilskudd og tar selv ansvar for inntekter, siden det er mest vanlig i Norge. Det er imidlertid mulig (og kanskje i dette tilfellet også mer egnet) for langdistansebusser å benytte en nettokontrakt, der det er busselskapet som har ansvar for inntekter og oppdragsgiver yter en fast produksjonsgodtgjørelse.

Hvor stort risikopåslag som skal benyttes i beregningene må sees konkret på for den enkelte kontrakt. Det kan være stor forskjell på busselskapenes vurdering av pris for å utøve en langdistansebuss som er en del av en større lokaltrafikkontrakt, enn en separat isolert langdistansebusskontrakt. Det antas at busselskapene vil legge til grunn ca. 10 – 15 % påslag for risiko på brutto driftskostnader er et riktig anslag. I denne beregningen her er det lagt til grunn 20 %, av den grunn at det for tiden oppleves store prisøkninger på kontrakter om transporttjenester for fylkeskommunene. Dersom risikoen kan reduseres vil forskjellen i kostnader mellom modellene bli mindre.

At oppdragsgiver, som ikke har full innsikt i produksjonen av tilbudet, vil ha en risiko for å stille krav i anbudsprosessen som øker produksjonskostnadene, er ikke hensyntatt i beregningene. I ekstremtilfeller kan krav om ett ekstra stopp påvirke kjøretiden slik at bussoperatøren må ansette enda flere sjåfører for at det skal være mulig å overholde hviletidsbestemmelser osv.

Administrative kostnader for både en tilskuddsordning og konkurranse er høyst usikre og vil avhenge av en rekke forhold hos de involverte aktørene. Dette er derfor stipulerte tall og vil kunne bli helt annerledes dersom dette konkretiseres som en oppgave hos et organ/etat med sine rutiner og prosedyrer, samt erfaring, kompetanse, stordriftsfordeler osv.

10.3 Administrative kostnader

10.3.1 Administrative kostnader for en tilskuddsordning

Administrasjon av en tilskuddsordning handler om å etablere og administrere ordningen kontinuerlig. For sammenligning er det lagt til grunn en tilskuddsordning som varer i fem år.

Tabell 45 Administrative kostnader for en tilskuddsordning

ADMINISTRATIVE KOSTNADER for det offentlige TILSKUDD	Faktor for stordriftsfordeler		1		2,5	3,5	6
Oppgave	Pris	time	Timer	Totalt per strekning	3 strekninger	5 strekninger	10 strekninger
Medvirkningsprosess	kr 750		300	kr 225 000	kr 562 500	kr 787 500	kr 1 350 000
Dokumentasjon av markedssvikt	kr 750		350	kr 262 500	kr 656 250	kr 918 750	kr 1 575 000
Fastsette tilskuddsnivå for aktuelle strekninger	kr 750		100	kr 75 000	kr 187 500	kr 262 500	kr 450 000
Markedsanalyse for nye strekninger (grunnlag)				kr 250 000	kr 750 000	kr 1 250 000	kr 2 500 000
Sum etableringskostnader			750	kr 812 500	kr 2 156 250	kr 3 218 750	kr 5 875 000
Uttlysning av tilskudsordning årlig	kr 750		100	kr 75 000	kr 187 500	kr 262 500	kr 450 000
Oppfølging av søknadsprosess årlig	kr 750		50	kr 37 500	kr 93 750	kr 131 250	kr 225 000
Behandling av søknader årlig	kr 750		100	kr 75 000	kr 187 500	kr 262 500	kr 450 000
Tildeling av tilskudd	kr 750		50	kr 37 500	kr 93 750	kr 131 250	kr 225 000
Sum kostnader utlysning av søknader			300	kr 187 500	kr 468 750	kr 656 250	kr 1 125 000
Rapportering og evaluering	kr 750		300	kr 225 000	kr 562 500	kr 787 500	kr 1 350 000
Sum årlige administrative kostnader			300	kr 225 000	kr 562 500	kr 787 500	kr 1 350 000
Kalkyle over fem år (etat i Staten eller tilsvarende)	År		Timer	1 Strekning	3 strekninger	5 strekninger	10 strekninger
Etablering	1		750	kr 812 500,00	kr 2 156 250,00	kr 3 218 750,00	kr 5 875 000,00
Søknadsprosess og tildeling	5		1500	kr 937 500,00	kr 2 343 750,00	kr 3 281 250,00	kr 5 625 000,00
Årlige oppfølging	5		1500	kr 1 125 000,00	kr 2 812 500,00	kr 3 937 500,00	kr 6 750 000,00
			3750	kr 2 875 000,00	kr 7 312 500,00	kr 10 437 500,00	kr 18 250 000,00

Det er lagt til grunn en faktor for effektivitet dersom det etableres tilskuddsordninger for flere strekninger samtidig, da det antas at det er mer effektivt å kunngjøre flere strekninger samtidig. Det er lagt inn kostnader for kartlegging av markedet i forbindelse med etablering av ordningen for å kunne vurdere markedssvikt. Dersom det på enkelte strekninger allerede skulle foreligge tilstrekkelig med grunnlag for en markedsvurderinger, så kan disse kostnadene reduseres og administrative kostnader vil bli betydelig lavere. Det er lagt til grunn at opprettelse av ordningen for en ny strekning foretas kun i år 1, men det er mulig å søke om tilskudd på de utvalgte strekningene hvert år. Det er ikke lagt inn andre kostnader ved etablering av ordningen, som for eksempel notifisering hos ESA osv.

10.3.2 Administrative kostnader for konkurranseutsetting

Administrasjon av en konkurranseutsetting handler om å inngå en kontrakt basert på en konkurranse, og i tillegg følge opp og administrere kontrakten. Kostnadene er høyest det året konkurransen gjennomføres. Det er forutsatt 5 års varighet på kontrakten, men det kan variere fra strekning til strekning.

Tabell 46 Administrative kostnader for konkurranseutsetting

ADMINISTRATIVE KOSTNADER for det offentlige KONKURRANSE	Faktor for stordriftsfordeler		1	2,5	4	8
Oppgave	Pris time	Timer	Totalt per strekning	3 strekninger	5 strekninger	10 strekninger
Medvirkningsprosess	kr 750	300	kr 225 000	kr 562 500	kr 900 000	kr 1 800 000
Forprosjekt (forberedelse, markedsanalyse, kartlegging m.m.)	kr 750	500	kr 375 000	kr 937 500	kr 1 500 000	kr 3 000 000
Markedsanalyse for nye strekninger (grunnlag)			kr 250 000	kr 750 000	kr 1 250 000	kr 2 500 000
Sum etableringskostnader		800	kr 850 000	kr 2 250 000	kr 3 650 000	kr 7 300 000
Utarbeide konkurransegrunnlag og kontrakt	kr 750	400	kr 300 000	kr 750 000	kr 1 200 000	kr 2 400 000
Konkurransefase inkl. tilbudskonferanse	kr 750	100	kr 75 000	kr 187 500	kr 300 000	kr 600 000
Forhandlinger	kr 750	100	kr 75 000	kr 187 500	kr 300 000	kr 600 000
Evaluering og tildeling	kr 750	200	kr 150 000	kr 375 000	kr 600 000	kr 1 200 000
Kontraktsinngåelse	kr 750	100	kr 75 000	kr 187 500	kr 300 000	kr 600 000
Sum kostnader utlysning av konkurranse		900	kr 675 000	kr 1 687 500	kr 2 700 000	kr 5 400 000
Kontraktsoppfølging og tilbudsutvikling (årlig)	kr 750	850	kr 637 500	kr 1 593 750	kr 2 550 000	kr 5 100 000
Sum årlige administrative kostnader		850	kr 637 500	kr 1 593 750	kr 2 550 000	kr 5 100 000
Kalkyle over fem år (etat i Staten eller tilsvarende)	Faktor	Timer år	1 Strekning	3 strekninger	5 strekninger	10 strekninger
Etablering	1	800	kr 850 000	kr 2 125 000,00	kr 3 400 000,00	kr 6 800 000,00
Konkurransegjennomføring	1	900	kr 675 000	kr 1 687 500,00	kr 2 700 000,00	kr 5 400 000,00
Kontraktsforvaltning over fem år	5	4250	kr 3 187 500	kr 7 968 750	kr 12 750 000	kr 25 500 000
		5950	kr 4 712 500,00	kr 11 781 250,00	kr 18 850 000,00	kr 37 700 000,00
Kalkyle over fem år (fylkeskommune)	Faktor	Timer år	1 Strekning	3 strekninger	5 strekninger	10 strekninger
Etablering	0,8	640	kr 680 000	kr 1 700 000,00	kr 2 720 000,00	kr 5 440 000,00
Konkurransegjennomføring	0,8	720	kr 540 000	kr 1 350 000,00	kr 2 160 000,00	kr 4 320 000,00
Kontraktsforvaltning over fem år	0,8	3400	kr 2 550 000	kr 6 375 000,00	kr 10 200 000,00	kr 20 400 000,00
		4760	kr 3 770 000,00	kr 9 425 000,00	kr 15 080 000,00	kr 30 160 000,00

Det er lagt til grunn en faktor for effektivitet dersom en oppdragsgiver utlyser flere strekninger i samme konkurranse. Det er lagt inn ytterligere en faktor for effektivitet dersom det er fylkeskommuner eller andre organisasjoner som regelmessig gjennomfører konkurranser om transporttjenester med buss som er oppdragsgiver og forvalter denne typen kontrakter.

10.4 Vurdering av kostnader for ulike modeller

Det er gjort estimerer på driftskostnader og mulige inntekter for de fem eksempelstrekningene som er nevnt i starten. På bakgrunn av det er det estimert hvor stort offentlig bidrag den enkelte strekning har behov for. Det offentlige bidraget kan enten ytes gjennom en tilskuddsordning eller gjennom en anbudskontrakt. Det er gjort beregninger for hver av modellene som er valgt å vurdere videre. Beregningene viser kostnader for det offentlige for hver enkelt modell, forutsatt at man etablerer en ordning for fem strekninger. Ved etablering av færre eller flere strekninger vil kostnadene endres.

Eksempelstrekningene er lagt opp med 1-2 avganger per dag. Inntekter og kostnader er basert på stipulerte tall med stor usikkerhet.

10.4.1 Modell 1 Produksjonstilskudd

Tabell 47 Kostnader for Modell 1 Produksjonstilskudd

Linje	Avganger pr år	Km	Produksjonskostnader	Billettinntekter	Tilskudd %
TL 1 Trondheim - Stryn - Bergen	624	700	kr 16 348 800,0	kr 11 980 800,0	27 %
TL 2 Kristiansund - Molde - Bergen	624	516	kr 12 542 400,0	kr 7 862 400,0	37 %
TL 3 Fauske - Narvik - Nordkjosbotn - Alta	624	713	kr 16 972 800,0	kr 11 294 400,0	33 %
TL 4 Bergen - Norheimsund - Eidfjord - Geilo	1248	243	kr 11 606 400,0	kr 8 486 400,0	27 %
TL 5 Strømstad - Halden - Sarpsborg - Fredrikstad - Moss - Horten	1248	225	kr 10 982 400,0	kr 8 486 400,0	23 %
			kr 68 452 800,0	kr 48 110 400,0	30 %

Offentlige kostnader for tilskuddsordning for 5 strekninger over 5 år	
Sum etableringskostnader	kr 3 218 750,00
Sum kostnader utlysning av søknader	kr 3 281 250,00
Sum administrative kostnader	kr 3 937 500,00
Sum tilskudd over 5 år	kr 101 712 000,00
	kr 112 149 500,00

Produksjonstilskudd er beregnet til å koste **ca. 75 – 140 mill. kr.** samlet for tilskudd og administrative kostnader for alle fem strekningene i fem år.

10.4.2 Modell 2 Samarbeidstilskudd

Tabell 46 Kostnader for Modell 2 Samarbeidstilskudd

Linje	Avganger pr år	Rutelengde km	Produksjonskostnader	Risikopåslag	Brutto prod.kost.	Billettinntekter	Offentlig kjøp
TL 1 Trondheim - Stryn - Bergen	624	700	kr 15 788 000	20 %	kr 18 945 600	kr 11 980 800	kr 6 964 800
TL 2 Kristiansund - Molde - Bergen	624	516	kr 11 769 440	20 %	kr 14 123 328	kr 7 862 400	kr 6 260 928
TL 3 Fauske - Narvik - Nordkjosbotn - Alta	624	713	kr 16 071 920	20 %	kr 19 286 304	kr 11 294 400	kr 7 991 904
TL 4 Bergen - Norheimsund - Eidfjord - Geilo	1248	243	kr 11 114 240	20 %	kr 13 337 088	kr 8 486 400	kr 4 850 688
TL 5 Strømstad - Halden - Sarpsborg - Fredrikstad - Moss - Horten - Tvedestrand	1248	225	kr 10 328 000	20 %	kr 12 393 600	kr 8 486 400	kr 3 907 200
			kr 65 071 600		kr 78 085 920	kr 48 110 400	kr 29 975 520

Offentlige kostnader for tilskuddsordning til kjøp for 5 strekninger over 5 år	
Stat	Sum etableringskostnader
Stat	Sum kostnader utlysning av søknader
Stat	Sum administrative kostnader
Stat	Sum tilskudd over 5 år
	Kostnader for staten
	kr 157 096 350,00
Fylke	Sum etableringskostnader
Fylke	Sum kostnader utlysning av konkurranse
Fylke	Sum administrative kostnader
	Kostnader for fylkeskommunen
	kr 15 080 000,00
	Totale kostnader stat og fylke
	kr 172 176 350,00

Samarbeidstilskudd er beregnet til å kreve **ca. 120 – 220 mill.kr.** i årlig tilskudd og administrasjon for alle fem strekningene systemer osv. I dette alternativet må staten etablere en tilskuddsordning, som fylkeskommunene kan søke om. Fylkeskommunene må gjennomføre anbudskonkurranse om driften av tilbudet. Timeforbruk hos fylkeskommunen for dette vil bl.a. avhenge av om kontraktstype, oppgave- og risikofordeling, konkurransestrategi og om langdistansebussen konkurranseutsettes som en del av et større ruteområde.

10.4.3 Modell 3 Passasjertilskudd

Tabell 48 Kostnader for Modell 3 Passasjertilskudd

Linje	Avganger pr år	Km	Billettinntekter	Passasjertilskudd	Tilskudd %
TL 1 Trondheim - Stryn - Bergen	624	700	kr 11 980 800,0	kr 4 368 000,0	27 %
TL 2 Kristiansund - Molde - Bergen	624	516	kr 7 862 400,0	kr 4 680 000,0	37 %
TL 3 Fauske - Narvik - Nordkjosbotn - Alta	624	713	kr 11 294 400,0	kr 5 678 400,0	33 %
TL 4 Bergen - Norheimsund - Eidfjord - Geilo	1248	243	kr 8 486 400,0	kr 3 120 000,0	27 %
TL 5 Strømstad - Halden - Sarpsborg - Fredrikstad - Moss - Horten	1248	225	kr 8 486 400,0	kr 2 496 000,0	23 %
			kr 48 110 400,0	kr 20 342 400,0	30 %

Offentlige kostnader for tilskuddsordning for 5 strekninger over 5 år	
Sum etableringskostnader	kr 3 218 750,00
Sum kostnader utlysning av søknader	kr 3 281 250,00
Sum administrative kostnader	kr 3 937 500,00
Sum tilskudd over 5 år	kr 101 712 000,00
	kr 112 149 500,00

Passasjertilskudd er beregnet til å koste **ca. 75 – 140 mill. kr.** samlet for tilskudd og administrative kostnader for alle fem strekningene i fem år.

10.4.4 Modell 5 Trafikkkpakker

Tabell 49 Kostnader for Modell 5 Trafikkkpakker

Linje	Produksjonskostnad	Risikopåslag	Brutto prod.kost.	Billettinntekter	Offentlig kjøp
TL 1 Trondheim - Stryn - Bergen	kr 15 788 000	20 %	kr 18 945 600	kr 11 980 800	kr 6 964 800
TL 2 Kristiansund - Molde - Bergen	kr 11 769 440	20 %	kr 14 123 328	kr 7 862 400	kr 6 260 928
TL 3 Fauske - Narvik - Nordkjosbotn - Alta	kr 16 071 920	20 %	kr 19 286 304	kr 11 294 400	kr 7 991 904
TL 4 Bergen - Norheimsund - Eidfjord - Geilo	kr 11 114 240	20 %	kr 13 337 088	kr 8 486 400	kr 4 850 688
TL 5 Strømstad - Halden - Sarpsborg - Fredrikstad - Moss - Horten - Tønsberg	kr 10 328 000	20 %	kr 12 393 600	kr 8 486 400	kr 3 907 200
	kr 65 071 600		kr 78 085 920	kr 48 110 400	kr 29 975 520

Offentlige kostnader for tilskuddsordning til kjøp for 5 strekninger over 5 år	
Sum etableringskostnader	kr 984 000,00
Sum kostnader utlysning av søknader	kr 750 000,00
Sum administrative kostnader	kr 360 000,00
Sum tilskudd over 5 år	kr 149 877 600,00
Kostnader for staten	kr 151 971 600,00

Trafikkkpakker er beregnet til å koste **ca. 100 - 200 mill.kr.** samlet for tilskudd og administrative kostnader for alle fem strekningene i fem år.