

**SNF RAPPORT NR. 06/01**

**Evaluering av Samferdselsdepartementets  
ekspressbusspolitikk**

**av**

**Kari Holmefjord  
Elisabeth Steckmest**

SNF-prosjekt nr. 2165  
”Evaluering av Samferdselsdepartementets ekspressbusspolitikk”

Prosjektet er finansiert av Samferdselsdepartementet

STIFTELSEN FOR SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING  
BERGEN, FEBRUAR 2001

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale  
med KOPINOR, Stenersgate 1, 0050 Oslo.  
Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale  
og i strid med åndsverkloven er straffbart

**ISBN 82-491-0125-1**

ISSN 0803-4036

## ***Forord***

Denne rapporten dokumenterer arbeidet utført på SNF-prosjekt 2165 ”Evaluering av Samferdselsdepartementets ekspressbusspolitikk”. Prosjektet er finansiert av Samferdselsdepartementet.

Vi vil takke Grete Rusten og Kåre Petter Hagen for nyttige kommentarer og innspill under arbeidet med rapporten. Forfatterne er imidlertid ansvarlig for innholdet i rapporten og eventuelle feil eller mangler.

# Innhold

<b>1</b>	<b>INNLEDNING</b> .....	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>LITTERATURSTUDIE</b> .....	<b>10</b>
2.1	INNLEDNING / FOKUS.....	10
2.2	NORGE .....	14
2.2.1	<i>Definisjonsmessig avklaring av begrepet ekspressbuss</i> .....	14
2.2.2	<i>Sentrale kontekstuelle faktorer knyttet til geografi og bosetting</i> .....	15
2.2.3	<i>Marked og konkurranseflater</i> .....	15
2.2.4	<i>Internasjonal konkurranse</i> .....	25
2.2.5	<i>Oppsummering</i> .....	27
2.3	SVERIGE .....	28
2.3.1	<i>Definisjonsmessig avklaring av begrepet ekspressbuss</i> .....	28
2.3.2	<i>Sentrale kontekstuelle faktorer knyttet til geografi og bosetting</i> .....	29
2.3.3	<i>Marked og konkurranseflater</i> .....	30
2.3.4	<i>Konsekvenser av deregulering av ekspressbuss og jernbane</i> .....	34
2.3.5	<i>Oppsummering</i> .....	41
2.4	STORBRIANNIA .....	42
2.4.1	<i>Definisjon og regulering av ekspressbuss i Storbritannia</i> .....	42
2.4.2	<i>Sentrale kontekstuelle faktorer knyttet til geografi og bosetting</i> .....	43
2.4.3	<i>Konsekvenser av deregulering av ekspressbuss</i> .....	43
2.4.4	<i>Deregulering av jernbanen</i> .....	49
2.4.5	<i>Oppsummering</i> .....	50
2.5	FINLAND.....	52
2.5.1	<i>Definisjonsmessig avklaring av begrepet ekspressbuss</i> .....	52
2.5.2	<i>Sentrale kontekstuelle faktorer knyttet til geografi og bosetting</i> .....	53
2.5.3	<i>Marked og konkurranseflater</i> .....	54
2.5.4	<i>Oppsummering</i> .....	56
2.6	DANMARK.....	57
2.6.1	<i>Definisjonsmessig avklaring av begrepet ekspressbuss</i> .....	58

2.6.2	<i>Sentrale kontekstuelle faktorer knyttet til geografi og bosetning</i> .....	59
2.6.3	<i>Marked og konkurranseflater</i> .....	59
2.6.4	<i>Oppsummering</i> .....	66
2.7	SAMLET OPPSUMMERING LITTERATURSTUDIE .....	67
2.7.1	<i>Infrastruktur og markedsgrunnlag</i> .....	67
2.7.2	<i>Reguleringsregimer og konkurransesituasjon</i> .....	71
2.7.3	<i>Konsekvenser av deregulering for ekspressbuss og jernbane</i> .....	74
2.7.4	<i>Internasjonalisering</i> .....	78
2.7.5	<i>Kollektivtrafikk og miljø</i> .....	78
	REFERANSELISTE.....	80
<b>3</b>	<b>RETNINGSLINJER FOR UTFORMING AV EKSPRESSBUSSPOLITIKKEN...</b>	<b>82</b>
3.1	INNLEDNING .....	82
3.2	ET TEORETISK RAMMEVERK .....	83
3.2.1	<i>Innledning</i> .....	83
3.2.2	<i>Markedssvikt</i> .....	84
3.2.3	<i>Naturlig monopol</i> .....	85
3.3	DEN NORSKE JERNBANEN .....	97
3.3.1	<i>Innledning</i> .....	97
3.3.2	<i>Jernbanedrift i Norge</i> .....	98
3.3.3	<i>Regulering av jernbanen</i> .....	99
3.3.4	<i>Jernbanen – et naturlig monopol?</i> .....	100
3.3.5	<i>Jernbanen – selvberende naturlig monopol?</i> .....	104
3.4	EKSPRESSBUSSENER I NORGE .....	110
3.4.1	<i>Innledning</i> .....	110
3.4.2	<i>Konkurranseflater for ekspressbusser i Norge</i> .....	110
3.4.3	<i>Er en ekspressbussrute et naturlig monopol?</i> .....	112
3.4.4	<i>Evaluerings av dagens ekspressbusspolitikk</i> .....	114

3.5	KONSEKVENSER AV ØKT KONKURRANSE FRA EKSPRESSBUSSENE.....	117
3.5.1	<i>Innledning.....</i>	117
3.5.2	<i>En teoretisk analyse om økt konkurranse fra ekspressbuss .....</i>	120
3.5.3	<i>Deregulering og liberalisering av ekspressbusstrafikken.....</i>	125
3.5.4	<i>Konsekvenser for jernbanen ved en deregulering.....</i>	127
3.5.5	<i>Konsekvenser for lokal trafikk ved en deregulering.....</i>	134
3.5.6	<i>Konsekvenser for ekspressbusstrafikken ved en deregulering.....</i>	136
3.6	RETNINGSLINJER FOR POLITIKKUTFORMINGEN.....	144
<b>4</b>	<b>OPPSUMMERING OG SAMMENDRAG.....</b>	<b>152</b>
	REFERANSELISTE.....	160



# 1 Innledning

Hovedbegrunnelsen for å begrense mulighetene for etablering av ekspressbussruter i konkurranse med tog, er at det eksisterer betydelige stordriftsfordeler i produksjon av passasjerkilometer på en gitt buss- eller togrute. Stordriftsfordelene, som er spesielt store for togruter, skyldes at det er knyttet høye faste eller passasjeruavhengige kostnader til å drive en rute, mens de variable kostnadene for hver passasjer er svært lave. Etablering av parallelle ruter vil av denne grunn kunne føre til ressursløsning som følge av duplisering av faste kostnader, og det kan følgelig være i samfunnets interesse å søke å hindre konkurrerende etableringer, f.eks. gjennom konsesjonsbasert etableringskontroll.

Selv om det eksisterer stordriftsfordeler i produksjon av passasjerkilometer, er det imidlertid ikke gitt at det er fornuftig eller nødvendig med etableringskontroll. Faren for merkostnader som følge av overinvesteringer i produksjonsutstyr må med andre ord avveies mot andre hensyn. Slike hensyn kan være de positive virkningene som konkurranse normalt har på kostnadseffektivitet, kvalitet og nyskaping. Det er f.eks. ikke usannsynlig at økt konkurranse fra ekspressbusser vil føre til en mer effektiv produksjon av togtjenester (noe som gir grunnlag for lavere brukerpriser), samt større fokus på kvalitet, service og punktlighet. I neste omgang vil dette gi grunnlag for større etterspørsel etter togtjenester. Effektivitets- og kvalitetsfremmende virkninger av konkurranse fra ekspressbusser vil generelt være størst i områder hvor togtjenestene i dag er lite konkurranseutsatt fra alternative transportmidler. I tillegg bør det tas hensyn til nyttevirkninger ved at det kommer til nye reisende, samt nyttevirkninger for reisende som ellers ville benyttet andre transportmidler (f.eks. tog eller privatbil). Denne typen nyttevirkninger vil først og fremst oppstå i den grad ekspressbussruten gir et bedre tilpasset rutetilbud og/eller reduserte reisekostnader til deler av befolkningen i det aktuelle området (f.eks. som følge av kortere reisetid eller sparte utgifter sammenlignet med andre transportmidler).

Jernbanevirksomhet har tradisjonelt vært drevet som et offentlig monopol med den begrunnelse at det har vært et naturlig monopol, dvs at det er mer kostnadseffektivt å konsentrere produksjonen i én bedrift sammenlignet med om den spres på flere mindre bedrifter. Det har imidlertid vært en voksende anerkjennelse av at det naturlige



monopolelementet innen jernbane knytter seg til jernbanenettet, og ikke til selve togdriften. Denne erkjennelsen har ført til en dereguleringsprosess av tjenestesiden i retning av å tillate konkurranse på jernbanenettet og fra andre transportmidler. Dersom jernbanen ikke er et naturlig monopol, er det ingen økonomiske argumenter for å beskytte virksomheten mot konkurranse. Det forutsetter at alle konkurrerende transportmidler priser tjenestene riktig, dvs at alle kostnader ved transport, herunder de indirekte kostnadene knyttet til ulykker og miljøvirkninger, er tatt med.

SNF har på oppdrag fra Samferdselsdepartementet blitt bedt om å evaluere de eksisterende retningslinjene i konsesjonspolitikken for ekspressbuss og vurdere om det er grunnlag for endringer. I rapport har vi tilnærme oss disse problemstillingene gjennom to innfallsvinkler. Den første delen av rapporten inneholder en litteraturstudie av relevant litteratur om ekspressbusstrafikk og -politikk fra vestlige land. Videre sammenfatter litteraturstudien erfaringer fra andre land mht. regulering og deregulering på området.

Basert på resultatene fra en empirisk analyse om konkurranseflatene for ekspressbusser utarbeidet av Hjellnes COWI AS (1999) og litteraturstudien, har vi i den andre delen av rapporten gitt retningslinjer for utformingen av en rasjonell ekspressbusspolitikk. Denne delen av analysen bygger på økonomisk reguleringsteori. Til slutt i rapporten oppsummeres hovedpoengene i litteraturstudien og den økonomiske analysen.

## 2 Litteraturstudie

### 2.1 Innledning / fokus

Ekspressbussnæringen i Norge er regulert etter samferdselsloven som annen *rutegående* persontransport med motorvogn og fartøy. Etter lovens § 3 kreves det rutekonsesjon som er behovsprøvd. I rundskriv N-3/96 har departementet gitt nærmere retningslinjer for behovsprøving og saksbehandling ved søknader om konsesjon for fylkeskryssende ruter. Forholdet til jernbanen har stått i fokus ved praktiseringen av konsesjonspolitikken. Retningslinjene for behovsprøvingen i det nevnte rundskrivet fra 1996 innebærer en viss oppmyking slik at det kan gis konsesjon for ruter som delvis er parallelle med jernbanen, mens en fortsatt skal praktisere en streng behovsprøving for rutestrekninger med tilnærmet full parallellitet med jernbanen. Tildelt rutekonsesjon gir ingen formell enerett, men behovsprøvingen vil i seg selv medføre at man i liten grad tildeler ruteløyve til flere busselskaper på den samme rutestrekning/trasé.

Ekspressbusser er i Norge definert av regulerende myndigheter som fylkeskryssende langdistanseruter, uten at det er satt noen nedre eller øvre grense for lengden på strekningen - med andre ord en definisjon knyttet til administrative grenser. De administrative grensene er relevant for hvilket organ som avgjør søknad om rutekonsesjon. For rutestrekning innenfor ett fylke avgjøres det av vedkommende fylkeskommune, mens departementet avgjør søknader der rutestrekningen krysser minst en fylkesgrense. Når en skal vurdere erfaringer fra andre land, er det svært viktig å være klar over hvilke definisjoner som brukes. Juridiske og teoretiske definisjoner kan være knyttet både til administrative grenser, avstand, hastighet, destinasjoner, samt til ulike kombinasjoner av slike kriterier. I land som England og Finland driver en stor del av ekspressbussene direkte trafikk mellom større steder/byer, mens en på mange av de norske ekspressbussrutene (særlig de lange), tar opp passasjerer langs hele ruten. Videre varierer også verdien på de enkelte kriteriene, for eksempel er 10 mil satt som grense for ekspressbusstrafikk i Sverige, 25 mil i Finland og 15 miles (dvs. ca. 24 km) er satt som grense i Storbritannia.

Det er metodisk vanskelig å sammenligne ekspressbusspolitikk i ulike land, så lenge kriteriene for å komme i denne transportkategorien varierer. Og de enkelte lands statistikk vil naturlig nok variere alt etter hvilken definisjon en har.

Mye av ulikhetene mellom ulike lands ekspressbussdefinisjoner bunner i kontekstuelle faktorer knyttet til geografi og bosettingsmønster, og en kan også finne flere typer ekspressbusstrafikk innenfor et land, med til dels ulike kundegrupper. For eksempel vil trolig en stor del av ekspressbusstrafikken i en radius rundt de store byene være arbeidsreiser, mens helge- og ferietrafikk dominerer på de lange nasjonale rutene i mer spredt bygde strøk.

Et interessant spørsmål er om markedsløsninger basert på samme reguleringsprinsipp vil fungere likt under forskjellige geografiske forhold – vil for eksempel resultatet av deregulering av transporttjenester bli det samme i Maastricht som i Finnmark? For å vurdere overførbarheten av erfaringer fra andre land, må kontekstuelle faktorer som er sentrale for utforming og resultat av reguleringspolitikken dras aktivt inn i diskusjonen. For eksempel vil bosettingsmønsteret være avgjørende for konkurranseforholdene mellom ulike busselskap og muligheten til å drive lønnsom jernbanedrift i et område. Norge er et langstrakt land, med generelt få innbyggere per kvadratkilometer, få store bykonsentrasjoner, mange mindre tettsteder og ellers mye spredt bebyggelse. Dette er forhold en klart må ta hensyn til når en skal trekke på erfaringer fra ekspressbuss-sektoren i andre land.

Deregulering er forventet å føre til økt konkurranse og dermed økt effektivitet. Økt effektivitet er videre forutsatt å gi redusert pris. Men fri konkurranse sørger ikke alltid for en optimal produksjon av busstjenester. Det har for eksempel vist seg at en kan få opphoping av tjenester på attraktive ruter og tider, da den enkelte aktør har mer interesse av å maksimere sin del av markedet fremfor å bidra til å øke det totale markedet. Et for sterkt fokus på konkurranseaspektet kan også føre til redusert service totalt, for eksempel ved å vanskeliggjøre samarbeid om rutetabeller, billettsystem etc., som er positivt for brukerne.

Som det står i mandatet til evalueringen, er det forholdet til jernbanen som har stått i fokus i konsesjonspolitikken i Norge, og denne konkurranseflaten vil også være den mest sentrale i litteraturstudiet. Herunder er det nødvendig å se konsesjonspolitikken i sammenheng med jernbanepolitikken i de landene en henter erfaringer fra. En må imidlertid ikke glemme at

ekspressbussene i Norge også har andre sentrale konkurrenter, først og fremst privatbilen, men på enkelte strekninger også hurtigbåt og fly.

I Europa har det i de senere år vært satsset sterkt på å beholde og utvikle den delen av trafikken som kan bli effektivt utført av tog, for eksempel jernbanen mellom Lyon og Paris og mellom England og Frankrike. Togets styrke i forhold til andre konkurrenter er evnen til å tilby et pålitelig, hyppig og raskt transporttilbud med få stopp mellom bykjerner som ligger med en viss avstand fra hverandre (hvis det er for lang avstand, blir flyet mer aktuelt, hvis det er for kort, blir bil eller buss mer aktuelt). For å utnytte jernbanens store kapasitet og samtidig tilby høy frekvens, er en imidlertid avhengig av en viss trafikkmengde. Sentrale motivasjonsfaktorer for denne satsingen i Europa er et sterkt økende kapasitetsproblem på veiene samt økt fokus på miljø- og sikkerhetsproblemer knyttet til veitrafikken i de tett befolkede europeiske landene. I Norge har en ennå ikke hatt tilsvarende satsing på høyhastighetstog, noe som har nær sammenheng med at kundegrunnlaget ikke er vurdert som stort nok. Miljøargumentet synes imidlertid å stå sentralt når det gjelder å beskytte jernbanen mot konkurranse fra antatt mindre miljøvennlige alternativ, herunder ekspressbuss.

Et for sterkt fokus på konkurranse mellom tog og buss kan hindre en i å se ekspressbuss, tog og andre kollektivtilbud som et samlet alternativ til bruk av privatbil. I litteraturstudien vil vi gi eksempel på samarbeid mellom ulike kollektive transportmidler i de ulike landene. Totalt sett kan et bedre kollektivt alternativ bidra til å løse miljø- og kapasitetsproblemer, dersom en har gode beleggspresenter.

Begrepet deregulering blir gjerne brukt om å fjerne krav om konsesjon/tillatelse for hver spesifikke rute, og/eller å fjerne regulering av rutetider og takst. Det betyr imidlertid ikke at det offentlige overlater alt til markedsbaserte løsninger, det er heller snakk om å redusere graden av regulering. Mens noen land lar det være nokså fritt, og kun kontrollerer via konkurransetilsyn, har andre opprettholdt en offentlig kontroll av transportproduktene. Sverige er et eksempel på det siste, de har for eksempel opprettet et eget organ, Rikstrafiken, som skal samordne den "långväga kollektivtrafiken" med formål å skape ett tilgjengelig transportsystem med høy kvalitet, sikker trafikk og et godt miljø, samt å oppnå en positiv regional utvikling. Rikstrafiken skal også stå for anbudsutsetting av langdistanse kollektivtrafikk som er transportpolitisk motivert, og som ellers ikke ville blitt tilbudt.

Deregulering av transportsektoren kan koples til en mer allmenn velferdsteoretisk debatt<sup>1</sup>. I etterkrigstiden har en, særlig i den kontinentale delen av Europa, behandlet transport som et element i en bredere sosial og økonomisk politikk, og vært mindre opptatt av økonomisk effektivitet i selve transportnæringen. I kontrast har den anglosaksiske ”filosofien” vært mer i tråd med den amerikanske, som har fokusert på at en økonomisk effektiv produksjon av transport vil være det beste, også for kundene. Sistnevnte startet som et teoretisk grunnlag, som siden har gått over til å bli en dominerende politisk praksis. I de siste årene har det vært et bredt press i retning av å slippe markedsmekanismene til. Det blir hevdet at kostnader bør individualiseres i så høy grad som mulig, for å effektivisere og rasjonalisere transportbedriftene, mens eventuelle negative sosiale konsekvenser heller bør korrigeres via mer målrettede tiltak. ”Dereguleringsbølgen” startet i USA, med deregulering av telekommunikasjon, innenriksfly og jernbane. I Europa var Storbritannia en tidlig etterfølger, her i stor utstrekning kombinert med privatisering av statlige foretak som gav hardt tiltrengt statlig inntekt. Etter Storbritannia har framfor alt de nordiske landene fulgt etter, med Sverige og Finland i spissen når det gjelder deregulering av monopolforetak, og Danmark i spissen når det gjelder privatisering av statlige foretak (Hallin 1999). Land som Hellas og Frankrike har imidlertid hatt en mer forsiktig tilnærming til deregulering (Button 1997).

Vi vil her presentere og sammenligne erfaringer fra land som er kommet langt i deregulering av ekspressbusstrafikk. Spesielt gjelder dette Storbritannia og Sverige. Videre er det interessant å sammenligne reguleringsregimet og konkurransesituasjonen i Norge med den vi finner i andre nordiske land som Finland og Danmark. Heller ikke disse har foretatt en total deregulering av ekspressbusstrafikken. Norge, Finland og Sverige har mange fellestrekk når det gjelder geografi og befolkningsstruktur, men også betydelige forskjeller. Storbritannia og Danmark er på sin side svært forskjellige fra Norge, og en får på denne måten en interessant sammenligning av reguleringsregime og geografiske forutsetninger for ekspressbuss og jernbanetraffikk. Kapittelet er delt inn i 7 avsnitt. Avsnitt 2.2 – 2,6 omhandler konkurransesituasjonen og de geografiske betingelsene for transporttjenester i h.h.v. Norge, Sverige, Storbritannia, Finland og Danmark. Til slutt (i avsnitt 2,7) sammenstilles informasjon om infrastruktur og konkurransesituasjon i de ulike landene, og andre lands erfaringer med deregulering diskuteres med henblikk på Norges kontekstuelle betingelser.

---

<sup>1</sup> Se for eksempel (Button 1997)

## 2.2 Norge

### 2.2.1 Definisjonsmessig avklaring av begrepet ekspressbuss

I følge oppdragsbeskrivelsen fra Samferdelsdepartementet brukes begrepet ”ekspressbuss” i denne sammenheng om fylkeskryssende langdistanseruter til forskjell fra lokalrutenettet (fylkesinterne ruter). I Samferdselsdepartementets rundskriv N-3/96 brukes imidlertid begrepene ekspressbussruter og fylkeskryssende ruter om hverandre, og det står ikke noe om rutenes lengde.

I lokal og regional busstrafikk vil begrepet ekspress vanligvis betegne avganger som på deler av strekningen følger en alternativ, raskere trasé, eller kjører deler av ruten med liten eller ingen på av- og påstigning for at kjøretiden kan reduseres. I nasjonal sammenheng, dvs. fylkeskryssende ruter, er imidlertid betegnelsen mer et markedsføringselement, da de aller fleste ekspressbussene ikke kjører raskere ruter eller mer direkte enn andre busser (Hanssen 1999).

Ekspressbussene representerer i prinsippet et usubsidiert bussnett, i alle fall i forhold til særkostnader. Men det er glidende overganger mot lokal, subsidiert busstrafikk. Det er flere eksempler på at fylkesmyndighetene anser en ekspressrute som en del av kollektivsystemet innen fylket, og derfor gir tilskudd til driften på deler av rutestrekningen. Eksempelvis kan det gis tilskudd fordi fylkesmyndighetene ønsker at en ekspressbussrute skal nyttes til transport av skolebarn. Et annet eksempel er Hedmark Fylkeskommunen, som gir en form for subsidie (basert på Hedmarkskortet) til reisende på den delen av TIMEkspressen som ligger innenfor fylkets grenser.

Det kan også hevdes at kompensasjonsutbetalingene som kom i gang etter at ordningen med fritak for dieselavgift ble opphevet 1/1/99, er en form for subsidie. Denne kompensasjonsordningen er innført for alle bussruter som er basert på løyve. Av hensyn til like konkurransevilkår betaler ikke persontransport på jernbanen kjøreveisavgift (verken de som går på elektrisitet eller diesel).

## 2.2.2 Sentrale kontekstuelle faktorer knyttet til geografi og bosetting

Noen kontekstuelle faktorer knyttet til geografi er særlig avgjørende for transportpolitikk knyttet til ekspressbuss og jernbane i Norge:

1. Topografi, klima, veg- og banestandard
2. Lav befolkningstetthet totalt
3. Spredt bosetting, og dermed store avstander mellom større befolkningsskonsentrasjoner, med unntak av Østlandsområdet
4. Lokalisert i utkanten av Europa, med minimalt gjennomgangstrafikk (persontransport)
5. Mindre press på kapasitet og miljø enn mange steder i Europa
6. Sjøtransport tradisjonelt dominerende i vest og nord (lang kystlinje, fjorder og øyer), og hurtigbåt reell konkurrent til buss på flere lange strekninger langs kysten.

Noen av disse faktorene finnes selvsagt også i andre sammenlignbare land (særlig i Sverige og Finland), men summen av alle gjør at Norge står i en spesiell situasjon, både når det gjelder tilbud av, og etterspørsel etter kollektivtransport. En må derfor holde andres erfaringer med deregulering opp mot Norges forutsetninger for å opprettholde et effektivt transportsystem.

I forbindelse med et prosjekt hvor sammenslutningen 'Sørnorske Høgfartsbaner' planlegger høyhastighetsbane mellom Bergen og Oslo over Haukeli, blir det hevdet at kostnadene ved å bygge ut et moderne høyhastighets jernbanenett er lavere i Norge enn i jordbruksområder i sentrale deler av Europa (jfr. NRK Brennpunkt mai 1999). Dette har sammenheng med at en må beslaglegge mye kostbart jordbruksland for å anlegge et godt fundert høyhastighetsnett i områder med mye løsmasser. Men selv om investeringskostnadene skulle være noe lavere enn i en del andre europeiske land, vil spørsmålet om lønnsom drift være helt avhengig av om kundegrunnlaget er stort nok.

## 2.2.3 Marked og konkurranseflater

### *Beskrivelse av det norske ekspressbussmarkedet*

Det finnes ikke god offentlig statistikk knyttet til ekspressbusstrafikken i Norge. Et overslag basert på ruteplaner for 1999, viser imidlertid at de fylkesoverskridende rutene (eksklusive

flybussekspressene og internasjonale ruter) vil produsere ca. 26 millioner vognkilometer i løpet av året. Dette er bare litt mer enn det som er beregnet for de fylkesoverskridende flybussekspressene alene. TIMEkspressene utgjør en stadig større andel av dette, der ruten mellom Notodden og Oslo alene regnes for å kjøre vel 3 millioner vognkilometer i 1999 (Hanssen 1999).

Ifølge en nasjonal reisevaneundersøkelse fra 1998, har de ulike transportmidlene følgende andel av reiser over 10 mil:

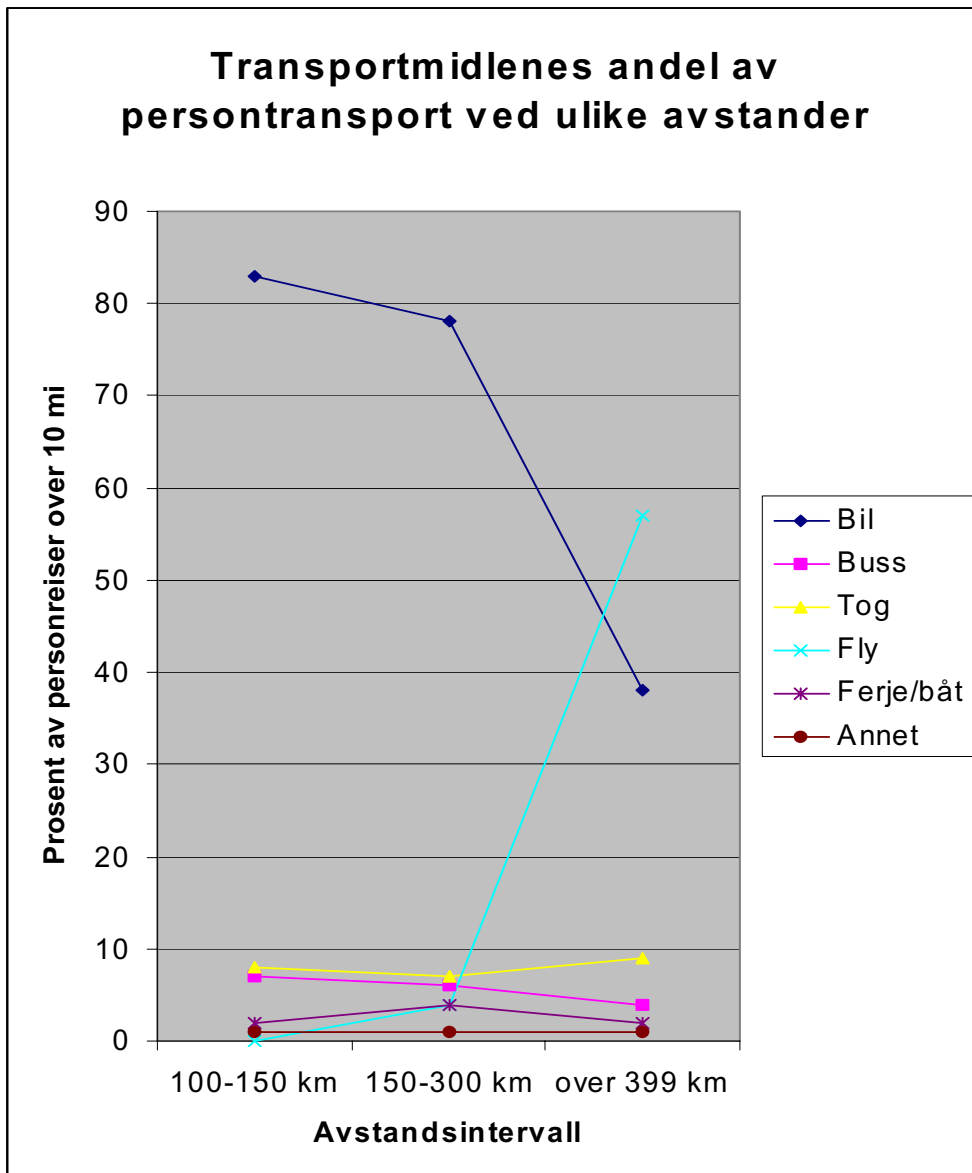
Tabell 1 Andel reiser over 10 mil (Stangeby et.al. 1999)

Transportform	Andel reiser (%) over 10 mil 1998
Bil	67
Buss	ca. 6
Jernbane	8
Hurtigbåter/ferjer	ca. 3
Fly	16

Som vi ser er bilen hovedkonkurrenten, også på reiser over 10 mil. Dersom buss og jernbane skal ekspandere i betydelig grad, må det skje på bekostning av antall reiser med personbil. Prosentandelene varierer imidlertid alt etter reisens lengde, jfr. figur 1. Bilen er totalt dominerende på de korteste reisene, og en må opp i reiselengder på opp mot 400 km før bilen i betydelig grad taper terreng i forhold til fly og jernbane. På mellomlange reiser (10 til 30 mil) har bussen om lag samme markedsandel som toget (ca. 7%), mens toget har betydelig høyere andel på reiser over 30 mil (h.h.v. 9% og 4%) (Stangeby et al. 1999). Grovt sett kan en si at fly dominerer på de lengste avstandene, buss står sterkere på kortere strekninger, og jernbane og båt befinner seg et sted midt mellom, jfr. figur 1.

For at ekspressbussene skal ha en nasjonal karakter blir det krevd at hele strekningen skal betjenes på kunngjort avgang, og en skjermer lokale/regionale ruter mot konkurranse ved å pålegge lukkede dører på gitte deler av ekspressbussruten, noe som særlig praktiseres i byer og bynære områder.





Figur 1 Transportmidlenes andel av persontransport ved ulike avstander (Stangeby et al. 1999)

For avstander på rundt 20 mil, hvor både privatbil, buss, tog/båt og fly er alternative reiseformer for mange, vil konkurranseflatene påvirkes av forskjell i pris og produktkvalitet på de enkelte transportformene. Brukere vektlegger ulike faktorer, der prisen er generelt viktig for unge og eldre, samt de som er på fritidsreise. Ekspressbussene har hatt disse som sentrale kundegrupper. Tidsbruken er viktig for tjenestereisende og arbeidsreisende, og her har gjerne toget og flyet scoret best. Når det gjelder fleksibilitet kan lite slå privatbilen, men buss er likevel mer fleksibelt enn tog med hensyn til stoppemønster. Komfort i form av

bevegelsesfrihet og muligheter for å arbeide kan være viktig for noen grupper, for eksempel tjenestereisende og barnefamilier, og her kan kanskje særlig tog og båt score høyt.

Da kundegrunnlaget varierer med type ekspressbussrute, vil det være nyttig å nyansere bildet ut fra hvilken type rute det er snakk om. I tabell 2 har vi sammenstilt informasjon fra litteraturen om sentrale kundegrupper for de 3 hovedtypene av ekspressbussruter i Norge (hentet for eksempel fra Hanssen 1999).

Tabell 2 Ulike typer norske ekspressbussruter

Ulike typer ekspressbussruter	Sentrale kundegrupper
1) Lange, nasjonale ruter	Unge, eldre, kvinner, samt andre befolkningsgrupper på fritidsreiser (helg og ferie)
2) "Mellomlange" ruter innenfor tett bebygde regioner, særlig tur/retur Oslo	Arbeidsreisende, tjenestereisende, "kveldsbesøk i Oslo"
3) Flybussruter	Arbeidsreisende, innbyggere på Østlandet utenom Oslo

Passasjerene på de lange nasjonale rutene er gjerne folk med liten tilgang på bil og som ikke er yrkesaktive (unge, eldre, kvinner). De betaler i stor grad reisen selv, er på besøks- eller fritidsreise, og dermed mer opptatt av pris enn tidsbruk.

Det er flest mellomlange ruter i Østlandsområdet, til og fra Oslo. De er i liten grad integrert som del av et nasjonalt nett, men betjener et pendlermarked og forretningsreisende. Videre gir noen av disse ekspressbussene et tilbud for dem som vil besøke Oslo på kveldstid. De mellomlange rutene har med andre ord et annet kundegrunnlag enn de lange nasjonale rutene, og dermed en annen konkurranse mot andre transportformer (Hanssen 1999).

I 1998 ble BussLink AS opprettet. Selskapet har som mål å ta markedsandeler fra personbilen på reiser mellom 3 og 10 mil inn til de større byene i Norge, og i første omgang Oslo. Det dreier seg om fylkeskryssende ekspressbussruter med høy frekvens og god komfort. Bak selskapet står Norgesbuss AS, NORBUSS AS<sup>2</sup> og NOR-WAY Bussekspress. Det ble sendt fem søknader. En er trukket tilbake, en er anbefalt fra Buskerud Fylkeskommune og en eller

---

<sup>2</sup> Eid av 17 norske busselskap

to vil trolig bli anbefalt fra Oslo Fylkeskommune, men ingen av rutene er i drift ennå (Personlig komm. Transportbedriftenes Landsforening).

I en pressemelding fra NOR-WAY Bussekspress 07.09. 1999, blir arbeidsreisende karakterisert som en sentral kundegruppe for Flybussekspressen ([www.nor-way.no](http://www.nor-way.no)). Men også Flytoget innførte store rabatter for arbeidsreisende høsten 1999, så konkurransen har hardnet. Videre er reisende fra Østlandsområdet utenfor Oslo et sentralt marked for flybussene. Det går busser til Bekkestua, Ski, Oppegård/Kolbotn, Fredrikstad, Gjøvik, Hønefoss og Kongsvinger. Rutene som gikk til Hamar, Sarpsborg og Sandvika/Asker ble imidlertid lagt ned da de hadde for lite kundegrunnlag.

Det er åpnet for en viss konkurranse på tilbringertjenestene til Gardermoen. Selv om NOR-WAY Bussekspress AS står for mye av trafikken under produktnavnet Flybussekspressen, driver også SAS Transportservice, NSB BA og Stor-Oslo Lokaltrafikk ruter til og fra Oslo Lufthavn (pressemelding 14.09.98 ([www.nor-way.no](http://www.nor-way.no)))

Passasjerveksten på ekspressbussene er hovedsakelig et resultat av at nye mellomlange ruter og flybussruter er startet opp, de lange rutene har ikke hatt vekst de siste årene.

NSB BA tilbyr en del tog/buss-kombinasjoner, for eksempel på Dovrebanen (Oppdal-Kristiansund og Trondheim-Kyrksæterøra), på Raumabanen (Dombås-Ålesund og Dombås-Molde), Nordlandsbanen (Steinkjer-Namsos, Narvik-Tromsø, Fauske-Lofoten m.fl.) og Sørlandsbanen (Neslandsvatn-Kragerø, Kristiansand-Hovden m.fl.). De fleste av disse rutene opereres av regionale ruteselskap som er aksjonærer i NOR-WAY Bussekspress AS, og/eller Norgesbuss AS. Kun tre av rutene drives av selskap hvor Nettbuss AS (tidligere NSB Biltrafikk) har eierandeler, AS Ålesund Bilruter, Nettbuss Helgeland AS og Nettbuss Sør AS, men de to førstnevnte er også aksjonærer i NOR-WAY Bussekspress. De fleste tog-buss kombinasjonene er etablert i kyst-Norge, og fungerer som et alternativ til ekspressbuss og hurtigbåter.

### *Konkurranse mellom ekspressbusselskap*

Landsdekkende organisering og markedsføring av ekspressbussruter ble introdusert først mot slutten av 80-tallet, selv om flere av rutene som inngikk her hadde eksistert lenge før (for

eksempel Nord-NorgeBussen, som har eksistert helt siden 50-tallet). Den dominerende aktøren er NOR-WAY Bussekspress, en markedsføringsorganisasjon eid av ca 50 frittstående norske rutebillag samt Transportbedriftenes Landsforening. NOR-WAY Bussekspress står for organiseringen og markedsføringen av ca. 50 ruter fordelt over hele landet. Rutene har imidlertid en klar tyngde i Sør-Norge, og ca. 20 av rutene har endepunkt i Oslo (Hanssen 1999). Nettet som administreres av NOR-WAY Bussekspress er vel 20.000 km, dekker store deler av landet og tilbyr flere forbindelser til utlandet. Innenfor NOR-WAY Bussekspress sine ruter har det vært en sterkt vekst i trafikken på internasjonale ruter som ikke krever konsesjon fra Samferdselsdepartementet (for eksempel direkte Oslo–Stockholm eller Oslo–Gøteborg).

Til tross for NOR-WAY Bussekspress sin dominerende posisjon, finnes det flere andre tilbydere av bussruter på tvers av fylkesgrenser. NSB Biltrafikk AS ble i 1996 skilt ut fra NSB og etablert som et eget aksjeselskap med navnet Nettbuss. Nettbuss opererer i dag flere ruter på Østlandet, i Trøndelag, i Nordland og på Sørlandet. Nettbuss drives i prinsippet uavhengig av NSB BA.

Nettbuss har de siste årene kjøpt seg inn i eller kjøpt opp 13 selskaper i privat sektor: Ringeriksbuss AS, Aust-Agder Trafikkselskap AS (88%), AS Ålesund Bilruter (50%), Helgeland Bilruter AS (95%), AS Hadeland Bilruter, Grenland Buss AS, Travel Service AS, Fjerdingen Busstrafikk AS, O. Johansen Bilruter AS, AS Østfold Bilruter, Bjerkreim Trafikkselskap AS og ØTA/TimEkspressen AS (Østvold 1999). Flere av disse (Ålesund Bilruter, Helgeland Bilruter, Grenland Buss og Østfold Bilruter) er samtidig aksjonærer i NOR-WAY Bussekspress.

Norgesbuss opererer en del ruter i Østlandsområdet. Totalt sett (inkludert lokal og regional trafikk) er det landets største private buss- og taxikonsern. Norgesbuss-konsernet ble etablert i 1993 som en samarbeidsallianse mellom uavhengige busselskaper som bl.a. skulle koordinere innkjøp, men ble i 1995 stiftet som et aksjeselskap, eid av regionale busselskaper, SND og investeringsselskaper. Hemne og Orkladal Billag (med Orkla som dominerende eier) er største eier med vel 25 prosent. SND har vel 18 prosent, Revheim Eiendom/Stavanger og Omegn Trafikkselskap har vel 16 prosent og Nordtrafikk ca. 15 prosent, Andre mindre eiere er Torghatten Trafikkselskap, Rogaland Investering, T.K. Brøvig og Haugaland Billag (Evensen 2000). Med unntak av T.K. Brøvig er alle de regionale ruteselskapene her også aksjonærer i NOR-WAY Bussekspress.

Videre tilbyr de enkelte regionale selskapene, både frittstående og deltakere i NOR-WAY Bussekspress og/eller Norgesbuss eller Nettbuss egne fylkeskryssende ruter over hele landet.

Det synes å være liten intern konkurranse mellom ekspressbusselskap i dag. Med unntak av noen flybussruter har det ikke vært søknader om ekspressbussløyve for samme rutestrekning. Dette kan ha sammenheng med de tette koplingene i næringen - som vi så ovenfor, er mange av de regionale busselskapene som er aksjonær i NOR-WAY Bussekspress også en del av nettverkene til Norgesbuss og Nettbuss. Andre forklaringer kan være at det eksisterer fordeler med å være først ute ("economies of experience"), eller tetthetsfordeler.

### *Eierforhold*

En utstrakt delegering av ansvar fra departement til fylkene kan i prinsippet medføre at det blir vanskeligere å opprette nye ekspressbussruter og ekspandere de man har, fordi fylkeskommunen kan være skeptiske til fylkeskryssende ruter som undergraver trafikkgrunnlaget på de interne rutene. Da det som regel er lokale ruteselskap som tilbyr ekspressbusstjenester i Norge, ser ikke dette ut til å være noe stort problem. Det er heller ikke så mange fylkeskommunale ruteselskaper igjen (et stort i Finnmark, som i disse dager diskuteres solgt ,og noen i Sogn og Fjordane).

For å få et totalbilde av forholdet mellom privat og offentlig drevet busstrafikk i Norge, innhentet vi opplysninger om eierskap av busser fra Transportbedriftenes Landsforening, (selv om antall busser ikke gir noe eksakt mål på selskapsstørrelse, kan det brukes som en grov indikator.) Vel 1/3 av bussene i Norge er offentlig eid. Herav stod det statlige selskapet Nettbuss for ca. 15% i 1996, noe som har økt til ca. 20% i dag. Fylkeskommunale og kommunale selskap stod i 1996 for 19,5%, men denne andelen er trolig redusert til rundt 12-13% i dag. Antallet private busser har økt fra 63% i 1996 til rundt 65% i dag, mens andelen utenlandsk eide busser har holdt seg som i 1996, dvs. ca. 3%. For å komplettere bildet er ca. 5% av de private bussene drevet på oppdrag av Stor-Oslo lokaltrafikk i Akershus, på deres konsesjoner. Regner vi disse som fylkeskommunale får vi følgende grove oversikt over dagens fordeling av privat/offentlig eierskap i bussektoren (kilde Transportbedriftenes Landsforening, Årsberetning 1996 og muntlig medd.) :

Statlige	20%
Kommunale/fylkeskommunale	17%
Private	60%
Internasjonale	3%

Vi har imidlertid ikke slike tall spesifisert for ekspressbussene. Selv om det i liten grad er egne ekspressbusselskaper, kan fordelingen være noe ulik her, da by- og nærtrafikkselskaper i liten grad deltar i ekspressbusstrafikken (i motsetning til distriktsselskapene).

### *Konkurransen mot privatbil og annen kollektiv transport, som fly og båt*

Ut fra undersøkelser av konkurranseflater, er det sterke indikasjoner på at privatbil er en stor, om ikke den dominerende konkurrenten til ekspressbussene (se for eksempel Hjellnes Cowi 1999). Konkurransen mellom fly og buss er trolig liten, men dersom flyselskap tilbyr sterkt rabatterte billetter til enkelte kundegrupper eller i enkelte perioder på strekninger mellom byer, vil konkurranseflaten trolig kunne øke.

På Vestlandet er hurtigbåtforbindelser en reell konkurrent til ekspressbussene på visse strekninger, for eksempel Stavanger-Haugesund-Bergen. Båttilbudet er gjerne dyrere enn busstilbudet, men hastighet og komfort kan være større. På den måten kan konkurranseflaten mellom ekspressbuss og båt sammenlignes med den en ser mellom buss og tog andre steder i landet

### *Konkurransen mot jernbanen*

En stor andel av både tog- og bussreiser foretas med en eller annen form for rabattert billett. Dette vanskeliggjør reelle sammenligninger av prisnivået både i utredningssammenheng og for reisende. Gjennomsnittlig vil imidlertid bussene ligge noe lavere i pris (Hanssen 1999).

Konkurranseflatene mellom tog og buss vil variere, blant annet ut fra om det er

- Full parallellitet hva angår strekninger, stopp og rutetider
- Full parallellitet hva angår strekninger og stopp, men trafikkering til ulike tider på døgnet
- Full parallellitet hva angår strekninger og rutetider, men ulike stopp
- Delvis parallellitet hva angår start, stoppsted og strekninger
- Samordnet tilbud, dekker ulike strekninger som til sammen utgjør en reise fra A til B

Det har vært gjort flere studier av alternative transportformer for passasjerene på ekspressbussene i Norge. Da disse er gjennomgått i Hjeltnes COWI sitt litteraturstudie, vil vi ikke presentere de på nytt her. Generelt viser det seg imidlertid at forholdet mellom nyskapt trafikk, overført biltrafikk og trafikk overført fra annen kollektivtrafikk varierer sterkt med lokale forhold og hvor overlappende eller utfyllende tilbudene er i forhold til hverandre.

Norge har et mindre omfattende jernbanenett enn andre land av tilsvarende størrelse, som Sverige og Finland. Dette henger sammen med de geografiske betingelsene som er diskutert tidligere. Mens ekspressbussene i England og andre EU-land gjerne kjører på motorveger, kjører mange norske ekspressbussene gjennom dalfører eller langs fjordarmer med spredt bebyggelse. Bussen har mindre tidsulempe ved stopp enn toget pga. mindre enheter. Videre er befolkningsgrunnlaget så tynt mange steder langs ruten at det i praksis blir få stopp. Dermed kan bussen på en del strekninger tilby en helt annen overflatedekning enn toget, uten å redusere bussens hastighet og regularitet nevneverdig.

NSB ble fra 1996 et statlig eid særlovselskap, bestående av morselskapet NSB BA med sine trafikk- og støtteenheter og de fire heleide datterselskapene NSB Gardermobanen AS, NSB Biltrafikk AS, NSB Reisebyrå AS og NSB Eiendomsutvikling AS. Statens eierskap ivaretas av Samferdselsministeren som generalforsamling. Generalforsamlingen oppnevner konsernstyre, som igjen utnevner administrerende direktør. Staten er vegholder for jernbanenettet via Jernbaneverket, som er underlagt Samferdselsdepartementet som et ordinært forvaltningsorgan på linje med for eksempel Statens Vegvesen. Det er altså staten som bevilger midler til drift og vedlikehold av og investeringer i infrastrukturen (Stmeld 39 (1996-97)).

NSB skal drives etter bedriftsøkonomiske prinsipper (men inkludert kjøp av tjenester fra det offentlige). Derimot skal samfunnsøkonomiske hensyn ivaretas gjennom statens investeringer i jernbaneinfrastruktur og kjøp av persontransporttjenester som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme. Samferdselsdepartementet og NSB forhandler årlig om takst, frekvens og kapasitet på bakgrunn av en inngått 4-årig rammeavtale mellom partene. Krav om punktlighet ligger også i rammeavtalen.

NSB og Samferdselsdepartementet deler i dag inn trafikken utenom Flytog-trafikken inn i:

1. Nærtrafikk (relativt korte strekninger rundt de største byene i Sør-Norge)
2. Inter-Citytrafikk (tog med relativt få stopp på mellomlange, trafikk-tunge strekninger på Østlandet)
3. Region- og lokaltog (togtjenester lokalt og i regionene, mange på mindre trafikksterke strekninger)
4. Fjerntog (mellom de store byene i Sør-Norge og utenlands)

Av disse fire kategoriene drives fjerntogene i dag kommersielt, mens ordningen med statlige kjøp av persontransporttjenester omfatter alle de andre tre. Staten kjøpte i 1999 persontransporttjenester for til sammen 980 millioner kroner, herav 417 i nærtrafikken, 213 i Inter-City trafikken og 350 millioner i trafikk med region- og lokaltog. (Stmeld 19(1998-99). Over 60% av alle togreiser i Norge skjer i hovedstadsområdet, og det er anslått at om lag en tredjedel av dette statlige bidraget/kjøpet gjaldt persontogtjenester i hovedstadsområdet (Minken et al. 1999).

Ekspressbusstilbud med hyppige avganger som betjener et pendler- og tjenestereisemarked i Østlandsområdet, har vist seg å være en stor suksess. For å møte denne konkurransen er NSB BA er i ferd med å differensiere produktene sine ytterligere. I fornyelsen av persontogtilbudet som NSB nylig har lansert, presenterer de tre ulike produkt:

1. NSB Puls (tidligere nærtrafikk):  
korte reiser under 45 minutter for pendlere, med fokus på punktlighet og frekvens
2. NSB Agenda (tidligere Inter-City og Region- og lokaltog)  
mellomlange reiser mellom 45 minutter og 3 timer for pendlere og tjenestereiser, med fokus på å kunne bruke tiden til det en vil (arbeide, slappe av, være sosial)
3. NSB Signatur (tidligere fjerntog)  
lengre reiser over tre timer, igjen delt i:
  - Signatur Plus, for forretningsfolk og feriereisende som ønsker oppgradert service, økt komfort (egen salong) eller muligheter for å arbeide (god plass, strømuttak for PC møterom)
  - Signatur, som er delt i sitteavdeling, Signatur Familie og KaffeBar

En differensieringsstrategi er å fokusere på effektivitet og muligheter for å bruke reisetiden på en god måte. Videre fokuseres det på tilbringertjenester (parkeringsplass for bil og sykkel, korrespondanse med buss og leiebil).



## 2.2.4 Internasjonal konkurranse

### *Ekspressbuss*

Formelt sett finnes det ikke noe hinder for at også utenlandske aktører kan søke konsesjon for rutetraffic innenfor Norge (kabotasjerettigheter), men det er i liten grad gjort per i dag. Ifølge forordning EC nr. 12/98, kan en på lik linje med nasjonale aktører drive rutetraffic i et annet land enn en selv er etablert, dersom dette er en del av en internasjonal rute og en driver i henhold til nasjonale regler<sup>3</sup>. Det er et faktum at EU-reglene for internasjonal rutetraffic med buss er mer liberal enn de som gjelder for nasjonale bussruter, og at EU ikke har grepet inn overfor nasjonal politikk på annen måte enn at utenlandske operatører skal kunne delta på visse deler av innenrikstrafikk på lik linje, men iht. nasjonale regler (korrespondanse SD). Dersom de nasjonale reglene gjør det lettere å få konsesjon, vil trolig flere både nasjonale og internasjonale aktører melde sin interesse, særlig på de mest attraktive strekningene hvor kabotasjerettighetene gjelder.

En annen form for internasjonalisering, som er mer et utslag av fri flyt av kapital enn av kabotasje, er utenlandske aktørers interesse for å gå inn i bytraffic. Dette kan sees i sammenheng med den omfattende strukturelle endringen som skjer i europeisk rutebilnæring, med oppkjøp og fusjoner både innen og på tvers av landegrensene. I oktober 1999 kjøpte det Nederland-registrerte selskapet Concordia Bus bv det største busselskapet i Norden, svenske Swebus AB, og det finske søsterselskapet Stagecoach Finland Oy AB fra det britiske Stagecoach. Eiere av Concordia Bus er finansgiganten Goldman Sachs Intl (51%) og norske Schøyen Gruppen AS (49%). Schøyen Gruppen AS skal være Concordias driftsorganisasjon (Østvold 1999). Stavanger og Omegn Trafikkselskap er solgt til det nest største europeiske kollektivtransport-selskapet i Europa, franske CGEA Transport, som nå har etablert datterselskapet CGEA Transport Norge AS. Med unntak av at Swebus i en tidligere periode eide tre buss-selskap i Oslo-området, er dette den første inntreden av store og internasjonale

---

<sup>3</sup> Dette gjelder rutetraffic hvor en både tar på og setter av de samme passasjerene i et annet land enn der en selv hører hjemme. Det kreves for eksempel ikke konsesjon fra Samferdselsdepartementet for å opprette en ekspressbussrute fra Sverige som ikke stopper før den kommer til Oslo. En må da bare ha tillatelse fra Vegdirektoratet.

busskonsern på det norske markedet. CGEA omsetter årlig for vel 299 milliarder franc og har ca. 235.000 ansatte<sup>4</sup>.

Strukturendringer i bussnæringen generelt, i retning av færre og store busselskap, kan påvirke konkurranseforholdene også i ekspressbussnæringen på sikt, men per i dag er det fremdeles små regionale selskaper som dominerer driften av ekspressbusstilbudet i Norge, via de ulike markedsførings-sammenslutningene.

### *Jernbane*

Flere EØS-direktiver som ble implementert i det norske lovverket på 1990-tallet har åpnet for konkurranse på sporet på enkelte områder. Rådskonferansen 91/440 innebærer en forpliktelse til å åpne for at internasjonale sammenslutninger av jernbaneforetak kan tildeles kapasitet for person- og godstransport. Et privat Norsk-Svensk selskap driver for eksempel i dag godstrafikk på ruten Narvik – Kiruna. Det er i tillegg åpnet for internasjonal godstransport på de såkalte "Freeways-korridorene"; Kongsvingerbanen, Ofotbanen og Østfoldbanen, på bakgrunn av et europeisk samarbeid for å etablere grenseoverskridende jernbanekorridorer for gods ("Trans European Freight Freeways), jf. bl.a. St.prp. nr 1 (1998-99), s. 121. Det kan også gis tillatelse til å drive gods- og/eller persontransport på strekninger hvor NSB har innstilt slik trafikk (St.mld 19(1998-99). Sporkapasiteten, (høy andel enkeltspor og stor belastning i og nær Oslo) legger imidlertid begrensninger på omfanget av togaktiviteter (St.mld. 39 1996-97).

Fredag 12. mai 2000 ble det norsk-svenske jernbaneselskapet Linx stiftet i Gøteborg. Det skal fra neste år av trafikere strekningene Oslo-København og Oslo-Stockholm. Selskapet, som eies av Statens Järnvägar og NSB med en eierandel på 50 prosent hver, vil få hovedkontor i Gøteborg, med konsernsjef i NSB som styreformann. I sitt første hele driftsår er det budsjettet med en omsetning på omlag SEK 500 millioner og ca. 150 ansatte. Linx starter 17. juni 2001 på strekningen Oslo-Gøteborg-København mens Oslo-Karlstad-Stockholm settes i drift fra januar 2002. Med planlagte utbedringer av spor og tekniske anlegg, og med nye tog, skal reisetiden bli betydelig kortere enn i dag. De planlagte reisetidene er for Gøteborg-

---

<sup>4</sup> CGEA driver bl.a. bussdrift i mer enn 40 franske byer og Tyskland, kollektivtransport i Portugal, forstadstrafikk i London, toglinjer München- Alpene, og jernbanetrafikk i Nederland, Australia og på Filippinene (Østfold 1999).

København 3t15min, Oslo-Gøteborg 3t20min og Oslo-Stockholm 4t30min. Målet er å kunne tilbakelegge hele strekningen Oslo-København på 4t40min.

### 2.2.5 Oppsummering

Den juridiske definisjonen på ekspressbusser i Norge er fylkeskryssende langdistanseruter, men det er ikke satt noen bestemt grense for lengden. Det kreves konsesjon, og denne har tradisjonelt beskyttet jernbanen mot det som har vært oppfattet som uheldig konkurranse.

Summen av mange forhold gjør Norge nokså unik når det gjelder forutsetninger for kollektiv persontransport. Lav befolkningstetthet og få store befolkningskonsentrasjoner kombinert med den ”vanskelige” topografien har hemmet utviklingen av et omfattende veg- og jernbanenett i Norge. I tillegg er vi lokalisert i utkanten av Europa, med minimal gjennomgangstrafikk og mindre press på kapasitet og miljø enn mange andre steder i Europa. Videre har sjøtransport tradisjonelt dominert i vest og nord (lang kystlinje, fjorder og øyer), og hurtigbåt er fremdeles en reell konkurrent til buss på flere lange strekninger langs kysten.

Ekspressbussmarkedet i Norge preges av en landsdekkende sammenslutning, NOR-WAY Bussekspress, samt to andre aktører med et mer geografisk avgrenset tilbud, Norgesbuss og Nettbuss. Både NOR-WAY Bussekspress og Norgesbuss er en sammenslutning av frittstående regionale ruteselskap, mens Nettbuss (tidligere NSB Bilruter), har kjøpt seg inn i en del slike regionale ruteselskap. Det er imidlertid ikke klare grenser mellom noen av de tre dominerende aktørene. Mange av de regionale ruteselskapene som er en del av enten Norgesbuss eller Nettbuss er også aksjonærer i NOR-WAY Bussekspress.

Andelen privat og offentlig eide busser i Norge kan anslås til h.h.v. 60 og 37 prosent, noe som gir en indikasjon på eierskap i bussbransjen. Internasjonale busselskap står for ca. 3 prosent av busstilbudet i Norge. De tette koplingene mellom regionale ruteselskap og de nasjonale sammenslutningene er trolig en medvirkende årsak til den begrensede konkurransen mellom ekspressbusselskap og mellom ekspressbusselskap og lokale og regionale busstrafikk.

Ekspressbussene og jernbanen har omtrent like stor andel av *antall personreiser* på strekninger mellom 10 og 30 mil. (ca. 7%), mens jernbanen har betydelig høyere andel enn ekspressbussene på lengre reiser (h.h.v. 9% og 4%). Konkurranseflaten mellom buss og

jernbane er helt avhengig av grad av parallelitet hva angår strekninger, stopp og rutetider. Konkurransesfalten mot jernbanen varierer også etter hvilken type ekspressbussrute det er snakk om. Konkurransen er, og vil trolig bli enda sterkere på de mellomlange rutene inn mot Oslo, de såkalte ”TIMEkspress-rutene”, som har hyppige avganger, regularitet og betjener et arbeids- og tjenestereisemarked.

Både EU-regler og økt konsentrasjon og internasjonalisering av busselskap kan åpne for økt internasjonal konkurranse på det norske ekspressbuss- og jernbanemarkedet. Denne formen for internasjonalisering er trolig mest aktuelt i det sentrale Østlandsområdet, i tilknytning til internasjonal trafikk på de nye forbindelsene mellom byområdene i Sør-Sverige og Danmark.

## **2.3 Sverige**

Sverige framstår som et spesielt interessant case for sammenligning med Norge, både ut fra geografiske kjennetegn og ut fra hva som har skjedd i forhold til regulering og markedsutvikling for ekspressbusser. Allerede i 1993 ble regelverket endret slik at det ble lettere å få konsesjon for ekspressbuss også på parallelle ruter til jernbanen, og fra 1999 er det ingen begrensninger i forhold til jernbanen. Vi vil fokusere på utviklingen på 90-tallet, og i den grad det er mulig, se på konsekvenser av dereguleringen (etter 1999). Med tanke på framtidig markedsutvikling, er også Sveriges nærhet til de sentrale områdene på Østlandet interessant.

### **2.3.1 Definisjonsmessig avklaring av begrepet ekspressbuss**

Begrepet ”långväga busslinjetrafik” inngår i begrepet ”länsgränsöverskridande busslinjetrafik”, som omfatter kortere eller lengre strekninger inn i tilgrensende län (fylker). Långväga busslinjetrafik omfatter de rutene som er 10 mil eller lenger. Hoveddelen av denne trafikken drives på kommersielle vilkår og omtales i det daglige som ekspressbusstrafikk. Dette begrepet blir brukt videre i kapittelet.

Det ble i 1997 foretatt drøyt 3 millioner bussreiser over 10 mil i Sverige, fordelt på ca. 75 bussruter, og antallet økte med ca. 25% i 1998 (Konkurrenserverket 1999). Hoveddelen av disse

bussrutene blir drevet av private eller statlige foretak, men noen blir drevet av *trafikkhuvudmänen*, som kan få trafikkeringsrett til lokal og regional linjetrafikk til tilgrensende län.

Det finnes en trafikkhuvudmän i hvert län, som har ansvar for all den lokale og regionale kollektivtrafikken på oppdrag av kommuner og landsting. I styret her sitter representanter fra de politiske partiene i kommunen og fra landstinget (fylkeetinget).

### **2.3.2 Sentrale kontekstuelle faktorer knyttet til geografi og bosetting**

Sverige har større gjennomsnittlig folketetthet enn Norge (20 innbyggere per km<sup>2</sup> mot 14 innbyggere per km<sup>2</sup> i Norge), og en større andel bosetting i tett bygde strøk. OECD opererer med et mål på urban bosetting som er knyttet til andel kommuner hvor mindre enn 10% bor i spredt bygde strøk (øvre grense for spredt bygde strøk er 150 innbyggere per km<sup>2</sup>). 19% av Sveriges kommuner er av denne typen, mot 11% i Norge (OECD 1996). Befolkningen i Sverige er svært ujevnt fordelt. Omlag 85% bor i byer og tettsteder i Sør- og Midt-Sverige og ved Norrlandskysten. Stockholmsregionen og områdene rundt Gøteborg og Skåne har omtrent halvparten av den totale befolkningen. Det er flere områder med store befolkningskonsentrasjoner, i motsetning til i Norge. I deler av Nord-Sverige er imidlertid store innlandsområder spredt bebygde, og særlig de nordligste skogsområdene har mange bygder med få innbyggere.

Ekspressbusstrafikken er da også konsentrert til Sør- og Midt-Sverige, samt langs Norrlandskysten. Flertallet av linjene går enten til eller mellom de tre storbyene Stockholm, Gøteborg og Malmö. Sett i et markedspektiv er det verdt å merke seg at avstanden i reisetid mellom disse tre byene er adskillig mindre enn mellom byene Oslo, Bergen og Stavanger i Norge.

Generelt har topografien gjort det lettere å bygge veg og jernbane i Sverige enn i Norge (ikke fjorder, færre øyer og en mindre del av landet dekket av fjell). I motsetning til i Norge er det ikke konkurranse fra båttrafikk på innenlandsruter (den eneste inter-regionale båttruten er fergeforbindelsen til Gotland). En annen forskjell er at Sverige har noe gjennomgangstrafikk.

### 2.3.3 Marked og konkurranseflater

Konsummønsteret er ulikt mellom forretnings- og privatkunder. For førstnevnte er avgangs- og reisetider, utvalg av destinasjoner og god service avgjørende for valg av transportmiddel, mens privatpersoner vanligvis vektlegger pris fremfor reisetid. Ekspressbusstrafikken i Sverige konkurrerer først og fremst på markedet for privatreiser. I følge reisevaneundersøkelsen fra 1997 var de fleste lange bussreisene fritidsreiser (45%) eller besøksreiser (18,5%), mens tjenestereiser utgjorde 10,3%, og skole/arbeidsreiser 11,4%. Ekspressbussens største konkurrenter er toget og personbilen. I forhold til toget har bussene lenger reisetid, men konkurrerer på pris, og ved at den har fleksibilitet i forhold til av- og påstigning. Busstilbudet forekommer ofte på strekninger der det ikke finnes jernbaneforbindelser, eller som et lavprisalternativ på lengre strekninger. Ulike transportmidlers andel av langdistanse transport i 1994 og 1997 vises i tabell 3.

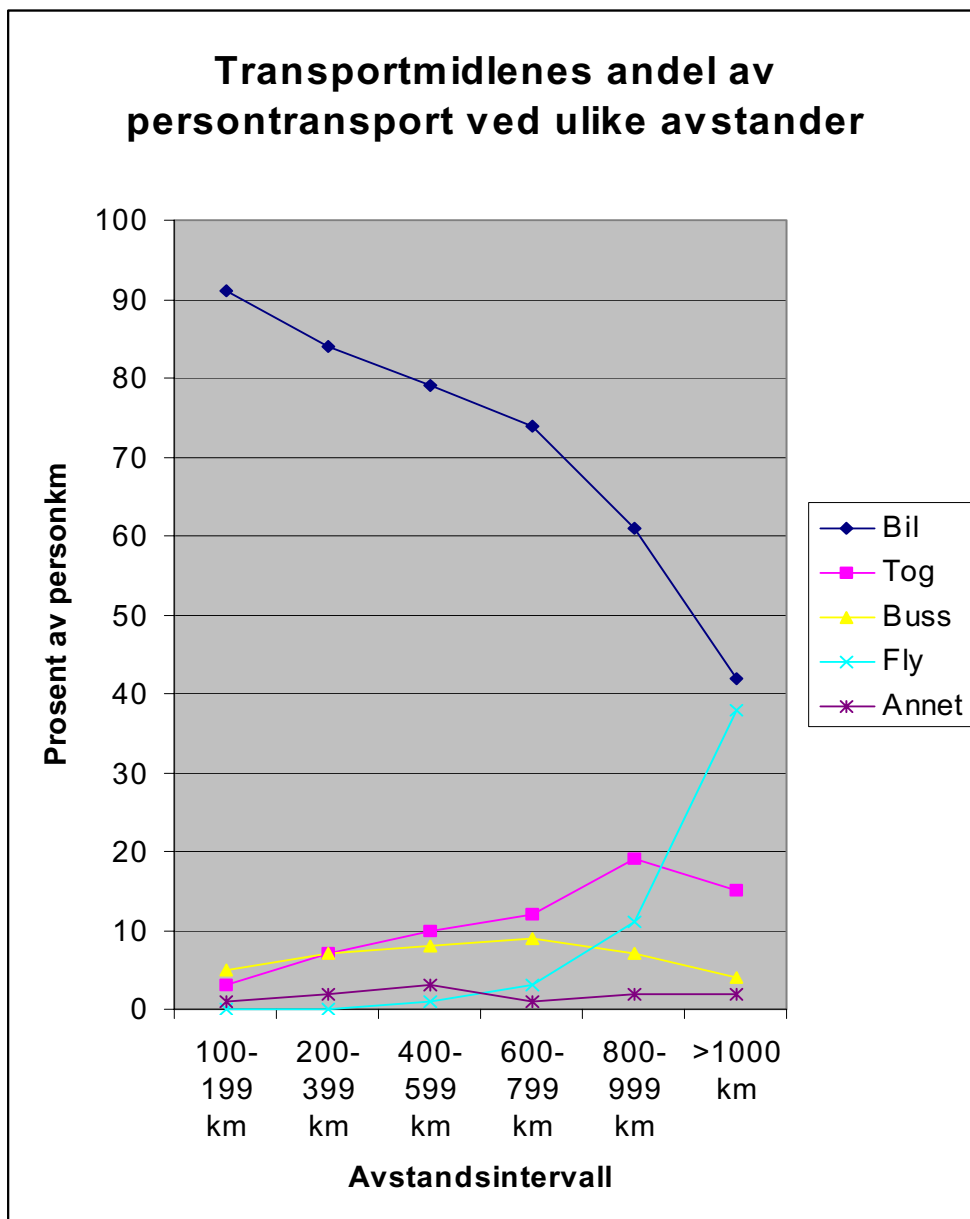
Tabell 3 Ekspressbussenes andel av persontransportarbeidet over 10 mil. Kilde: Reisevaneundersøkelser (Konkurrenserverket 1996; Rikstrafiken 1999).

Långväga persontrafikk (>10 mil)	1994 Andel personkilometer <sup>5</sup> i %	1997 Andel personkilometer i %
Bil	66	69
Tog	13	11
Buss	5 (rutetraffic ca. 2)	6 (rutetraffic ca. 2,5)
Fly	13	12
Annet	3	2
Totalt	100	100

Ut fra resultatene av disse to reisevaneundersøkelsene ser vi at kollektivtrafikken totalt sett har tapt i forhold til privatbilen i perioden 1994 til 1997. Når det gjelder forholdet mellom de ulike kollektive transportmidlene, har busstrafikken økt sin andel av reiser over 10 mil, mens jernbane- og flytrafikken relativt sett har tapt terreng. Konkurransesbildet kan nyanseres ved å splitte andelene fra 1997 opp på ulike distanser, som vist i figur 2 (Rikstrafiken 1999).

---

<sup>5</sup> Personkilometer er definert som antall personer som har reist, ganger med antall kilometer de har reist.



Figur 2 Andel persontransport ved ulike distanser

En ser da at toget har mest trafikkarbeid målt i personkilometer på avstander mellom 80 og 100 mil (ca. 19% markedsandel), mens ekspressbussene har omtrent like stor markedsandel som toget på distanser mellom 20-40 mil (ca. 7%), og har mest trafikkarbeid (personkm) på reiser mellom 60 og 80 mil (ca. 9%).

### *Konkurransen mellom ekspressbusselskap*

Når det gjelder ekspressbusstrafikken er Swebus AB markedsledende, med mer en 60% markedsandel (Konkurrenserverket 1999). Andre foretak med mer omfattende virksomhet er Svenska Buss ek. för (et markedsføringselskap for 10 bussforetak i sør-Sverige) og Säfte Buss. Andre foretak trafikkerer hovedsakelig enkeltruter. Som nevnt i kapittel 2.2.4, ble Swebus AB i 1999 kjøpt fra Britiske Stagecoach av den norsk-nederlandsk grupperingen Concordia.

Ekspressbusselskapene konkurrerer seg imellom på pris, rutenettets utforming, fordelaktige avgangs- og ankomsttider og bussenes utseende og kvalitet. Hvis ett selskap har fått tillatelse til å kjøre busser på en strekning, er ruten åpen for alle. Alle de tre dominerende ekspressbusselskapene trafikkerer per i dag for eksempel ruten Göteborg–Linköping–Stockholm. Swebus har Säftebusen som konkurrent på flere av rutene mot Norge og Danmark, mens Svenska Buss konkurrerer med Swebus på mange av de innenlands ekspressbussrutene.

### *Konkurransen mot lokale/regionale ruter*

I løpet av 1990-tallet har det foregått en privatisering av lokal og regional busstrafikk, offentlig eierskap er sterkt redusert. I 1989 svarte det offentlige for ca. 80% av lokal og regional busstrafikk, mens andelen i 1999 var under 20%. Antallet kommunaleide busselskap er i denne perioden redusert fra ca. 40 til rundt 15. De senere årene er også flere transportselskap kjøpt opp av utenlandske selskap. Lokal og regional rutebusstrafikk ble på slutten av 90-tallet drevet av rundt 200 bedrifter, hvorav 10% stod for ca. 90% av trafikken. De tre største selskapene, Swebus AB, Linjebuss AB og Busslink stod i 1999 for nesten 2/3 av tilbudet regnet i antall busser i drift (Konkurrenserverket 1999). Med andre ord driver de største aktørene innen ekspressbusstrafikken, Swebus og Linjebuss, også regional og lokal kollektivtrafikk for läns-hovudmännen. Svenske Bussbranschens Riksförbund kjenner ikke til at det finnes noen rendyrkede ekspressbusselskap i Sverige (komm. per e-post). Samarbeid mellom ulike trafik-hovudmän og utøvere av ekspressbusstrafikk forekommer også ofte. Hovudmännen kjøper da plasser for regionale reiser på inter-regionale bussruter, noe som er ønskelig ut fra å gi et bedre totaltilbud (Prop.1997/98:56). Svært få trafik-hovudmän har motsatt seg ekspressbusstrafikk gjennom sine län. En undersøkelse som länsstyresmaktene og Konkurrenserverket har gjennomført blant trafik-hovudmännen i utvalgte län viser at



busselskapene i samarbeid med trafikuhuvudmänen önsker å legge bussholdeplasser ved større omstigningsstasjoner for lokaltrafikken, og tilpasse avgangstidene så langt som mulig til lokaltrafikken. Samordning av terminaler for ekspressbusstrafikk og lokale ruter og bedre informasjon om totaltilbudet er også en sentral del av en handlingsplan for ekspressbusstrafikken som Vägverket og Svenska Bussbranschens Riksförbund (BR) - har gått sammen om (<http://www.bussbranschen.se/Pressreleaser/000627.htm>). I flere tilfeller samarbeider også små busselskap om den regionale busstrafikken.

Videre driver også trafikuhuvudmänen lange bussruter. Disse består gjerne av koplinger mellom ruter i det lokale eller regionale länsrutenettet. Den kommunale og regionale kollektivtrafikken var i gjennomsnitt subsidiert med 45% i 1996 (Konkurrensverket 1999). Slike glidende overganger mellom subsidiert lokaltrafikk og ekspressbusstrafikk kan være problematisk ut fra et konkurransesynspunkt, men i mange tilfeller vil de likevel tilby ulike tjenester, hvor lokalbussene er billigere, men har flere stopp, og dermed lenger reisetid.

Konkurransesituasjonen og samarbeidet avhenger av den enkelte rutes karakter, særlig stoppemønster. På lange ekspressbussruter med få stopp er det typisk konkurranse med jernbanene og/eller andre busselskap, og kun i beskjedent omfang samarbeid eller konkurranse med länsstrafikken. Men på ekspressbussruter med hyppig stoppemønster er det både billett- og kjøreplanssamarbeid med lokale/regionale ruter, og begge parter fremhever dette som fordelaktig (Transportrådet 1998).

### *Konkurranse mot jernbane*

I følge Konkurrensverket (1999) konkurrerer jernbanen hovedsakelig mot flyet om forretningsreisende, og mot ekspressbusser og privatbilen om privatreisende. Reisetiden er vanligvis kortere med tog enn med buss, og forskjellen øker med reisens lengde. Bussens konkurransefordel i forhold til tog og bil blir vurdert å ligge på en reiseavstand på opp til 40 mil, dvs. 4-5 timers reisetid, noe som stemmer med tallene i figur 2 (Konkurrensverket 1999).

Det er en vanlig oppfatning at prisen på bussreisen er lavere enn tilsvarende togbillett til normalpris. Dette bekreftes av den prissammenligning som Konkurrensverket gjorde i 1996. For 14 av de mest trafikkerte rutene hvor det finnes ekspressbusstilbud var prisen på bussreisen ca. halvparten av normalpris på toget. Busselskapene har studentrabatt, men ellers

ingen rabatter, mens Statens Järnvägar i tillegg til studentrabatt har rabatter på visse avganger knyttet til kjøp av rabattkort, noe som gjennomsnittlig medfører et rabattnivå på ca. 35%. Selv om en tar dette i betraktning, ligger togprisene jevnt over høyere enn bussprisene.

### **2.3.4 Konsekvenser av deregulering av ekspressbuss og jernbane**

#### *Deregulering ekspressbusstrafikk*

Trafikhuvudmänen kan etter regjeringens samtykke få trafikkeringsrett vedrørende lokal og regional linjetrafikk til tilgrensende län, mens andre aktører må ha konsesjon for å drive ekspressbusstrafikk. Før 1989 måtte en bevise at ekspressbussruten dekket et behov som ikke kunne dekkes med det eksisterende kollektivtilbudet (jernbane og lokale ruter). Men det har som nevnt vært en gradvis deregulering av ekspressbusspolitikken i Sverige de siste tiårene (Konkurrensverket 1999):

- I 1989 ble behovsprøving erstattet med skadeprøving. Busselskapet måtte da bevise at de ikke ville påføre skade overfor jernbanetrafikk og rutetrafikk under trafikhuvudmänen. Videre fikk trafikhuvudmänen fritt kjøpe transporttjenester på anbud.
- 1993 ble det innført omvendt bevisbyrde for skadeprøving, noe som medførte at flere aktører slapp inn på markedet. Nå var det Statens Järnvägar eller trafikhuvudmänen som måtte bevise at busstilbudet ville påføre skade.
- 1.1.1999 avskaffet regjeringen reguleringen som hindret busstrafikken i å konkurrere med jernbanen (i praksis ble dette gjennomført fra høsten 1998 av). Samtidig senket regjeringen Statens Järnvägar's kostnader ved kjørebaneavgiften med ca. 2/3, for at jernbanen lettere skulle kunne konkurrere med ekspressbussene.
- Dersom det blir sannsynliggjort at ruten kan skade forutsetningene for den lokale og regionale trafikken som drives av trafikhuvudmänen, kan ruten stoppes, med mindre den ikke bidrar til et betydelig bedre trafikktilbud.
- F.o.m. den 11. juni 1999 er cabotagetrafikk<sup>6</sup> tillatt for rutetrafikk i tilknytning til en internasjonal rute.

Den nyopprettede offentlige institusjonen "Rikstrafiken" setter ut på anbud politisk motivert interregional kollektivtrafikk som ikke blir opprettholdt i Trafikhuvudmänen's regi og som ikke har forutsetninger for å drives kommersielt. Dette gjelder så langt vi vet bare

---

<sup>6</sup> Nasjonal persontransport på veg i annen medlemsstat enn den selskapet hører hjemme i.

jernbanetrafikk. Rikstrafiken har generelt som oppgave å samordne den ”långväga kollektivtrafiken” med formål å skape et tilgjengelig transportsystem med høy kvalitet, sikker trafikk og et godt miljø, samt å oppnå en positiv regional utvikling. Den skal følge kollektivtrafikkens utvikling og særlig kartlegge svikt i den interregionale kollektive persontrafikken.

Tilsynet med trafikken håndteres på sentralt nivå av Vägverket, men länsmyndighetene har det regionale ansvaret for å sikre overholdelse av lover, opprettholdelse av konsesjonsvilkår, trafikksikkerhet, arbeidsmiljø etc. innenfor et län. Vägverket (som nå inkluderer Trafiksäkerhetsverket) kontrollerer spørsmål om konsesjoner som berører flere län.

### *Deregulering jernbanetrafikk*

Sverige var det første landet i Europa som gjennomførte en oppdeling av det nasjonale jernbaneselskapet Statens Järnvägar, i en infrastrukturel og en operatørdel. Samtidig, i 1988, ble jernbanenettet delt opp i et nasjonalt ”stamnett” og et lokalt ”länsnett”. Frem til 1989 hadde Statens Järnvägar eneretten på alle strekninger både for person- og godstrafikk. I 1989 ble det innført anbud på de regionale rutene, og 3 år senere (1992) ble også de ikke-lønnsomme interregionale rutene satt ut på anbud. Hvis en strekning gir underskudd tar man stilling til om den fortsatt skal trafikkeres, og så sendes den eventuelt ut på anbud. Dette førte i første omgang til at Statens Järnvägar måtte akseptere en lavere erstatning pga. konkurrerende anbud, og de siste årene har andre aktører tatt en større del den trafikken som legges ut på anbud (Konkurrensverket 1999). Den delen av den interregionale trafikken som kan drives med overskudd (noe Statens Järnvägar selv vurderer), har Statens Järnvägar fremdeles enerett på å operere.

Trafikkoperatørene betaler kjørevegsavgifter som tar utgangspunkt i togdriftens eksterne effekter. Avgiftene justeres imidlertid i forhold til et ønske om like konkurransevilkår med andre transportmidler, og ble som nevnt satt ned i forbindelse med dereguleringen av ekspressbussene.

Trafikhuvudmänen har ansvaret for trafikktilbudet på länsjernbanen, og står fritt til å stå for trafikken selv eller kjøpe trafikk fra andre tilbydere, enten tog eller buss. Per i dag er det noen

små operatører som konkurrerer med Statens Järnvägar. Men det har også vært innskrenkninger i trafikkomfanget på strekninger med underskudd.

I begynnelsen av 1980-tallet kontrollerte Statens Järnvägar hele jernbanesektoren, og hadde direkte innflytelse over konkurrerende transportslag som busstrafikk. Som et ledd i konkurranseutsettingen ble flere av disse andre interessene solgt ut, og Statens Järnvägar ble fratatt kontrollen over infrastrukturen, togtrafikksporene og den lokale og regionale togtrafikken. Likevel stod Statens Järnvägar i 1997 for 97% av tilbudet av persontrafikk på jernbanen. De resterende 3% var regional/lokal trafikk innenfor län, drevet av noen få selskap. Denne markedssituasjonen er imidlertid i ferd med å endres. Etter åtte år med anbudsrunder fikk Sveriges nest største buss-selskap, Linjebuss<sup>7</sup>, en femårig kontrakt på jernbanetrafikken på Roslagsbanen i Stockholms Län med trafikkstart januar 1998. Videre mistet Statens Järnvägar noen ruter ved årsskiftet 1999/2000. Av særlig betydning er det at pendeltogtrafikken i stor-Stockholm ble overtatt av Citypendeln, og at den nystartede togtrafikken til Arlanda skal drives av et privat selskap. Statens Järnvägar budsjetterer selv med en 80% markedsandel av antall personkilometer og 40% av antall reiser i år 2000 (Konkurrenserket 1999).

Ifølge evalueringer har dereguleringen i Sverige ført til flere avganger, flere åpne stasjoner og flere passasjerer, uten at statens kostnader til subsidier har økt. Det er reell konkurranse om anbud og flere nye aktører. Kostnadene ved offentlig kjøp av jernbanetjenester i Sverige ble redusert fra 1991 til 1994 (Velde 1999), noe konkurrenserket tilskriver potensiell konkurranse og effektiviseringspotensiale i Statens Järnvägar (Konkurrenserket 1996). Mer kritiske røster hevder imidlertid at den svenske jernbanen etter 20 år med omregulering og milliardbeløp i subsidier ennå ikke har funnet en ny stabil reguleringsstruktur. Nye aktører har trådt inn på jernbanemarkedet, men Statens Järnvägar er fremdeles den dominerende aktøren. Statens Järnvägar sine økonomiske problemer er redusert, men underskuddet er i stedet fordelt på flere institusjoner - banverket, länshovudmannen, kommuner etc (Alexandersson, Hultén et al. 1998).

---

<sup>7</sup> Linjebuss er fra januar 1998 eid av det franske transportkonglomeratet CGEA

## *Økt ekspressbusstilbud?*

Etter at bevisbyrden ble snudd i 1993, kom det inn et stort antall søknader om konsesjon for å drive ekspressbusstrafikk<sup>8</sup>. Flere gjaldt søknad om å drive daglig trafikk eller trafikk mandag og torsdag som komplement til tidligere bevilget helgetrafikk<sup>9</sup>. Flertallet av søknader ble innvilget av Trafiksäkerhetsverket, som tolket prop. 1991/92:130 som at en bare kunne stoppe ekspressbusstrafikk dersom ulempene for Statens Järnvägar var vesentlige, herunder både uteblitt inntekter og økte kostnader. Videre vurderte Trafiksäkerhetsverket i flere tilfeller at et betydelig forbedret trafikktilbud kunne oppnås ved å utvide busstilbudet. Statens Järnvägar påklagde ca. 30 bevilgede bussrutesøknader til regjeringen, men flertallet av disse klagene ble helt eller delvis avvist.

Fra 1. januar 1993 til 1997 ble det innvilget 43 konsesjoner på hverdager, mens 8 foretak fikk avslag i samme periode. Alle trafikkhuvudmännens forespørsler om länskryssende ruter ble bevilget, samt alle søknader om helgetrafikk<sup>10</sup>. I 46 tilfeller ble det gitt konsesjon med begrensede av- og påstigningsmuligheter<sup>11</sup>. Dette fordi Statens Järnvägar befant seg i en omstrukturering som bl.a. innebar store satsinger på ekspressstogtrafikk og en vesentlig forbedret togtrafikk for øvrig. På ruten Malmö-Göteborg ble ikke noen trafikk tillatt ut over allerede godkjent helgetrafikk, og denne var også eneste unntaket fra dereguleringen da den ble innført 1.1.1999. Per i dag tilbyr imidlertid både Svenskabuss og Swebus avganger på hverdager også her.

Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA)<sup>12</sup> utførte i 1997 en studie hvor de skulle simulere effekter av avregulering av långväga busstrafik (SIKA 1997), og i 1999 gjorde de en liten oppfølgingsstudie av den långväga busstrafiken (SIKA 1999). Der benyttes flere kilder for å beskrive utviklingen i den länskryssende rutetrafikken med buss.

---

<sup>8</sup> I 1994 og 1995 kom det mellom 100 og 125 konsesjonssøknader per år. Av de svenske fylkesoverskridende søknadene gjaldt ca. 25 søknader utvidelse eller endringer av tidligere konsesjon, ca. 25 søknader gjaldt helt nye linjer og ca. 50 søknader gjaldt svenske foretak til trafikk til utlandet eller utenlandske foretak sin trafikk i Sverige.

<sup>9</sup> Trafikken har tradisjonelt hovedsaklig foregått i helgene. Helgetrafikken har blitt godkjent av myndighetene og akseptert av Statens Järnvägar som en avlastning av togtrafikken på et tidspunkt da denne ikke har nok kapasitet.

<sup>10</sup> Trafikkhuvudmänen trenger ikke søke konsesjon, men må ha en godkjenning fra regjeringen (Konkurrensverket (1999)).

<sup>11</sup> Malmö – Göteborg (Västkustbanan), Stockholm – Örebro (Mälarbanan), Fellingsbro – Stockholm (Svealandsbanan), Mora/Falun/Borlänge – Stockholm (Dalabanen), Sundsvall – Stockholm (Ostkustbanan) Bollnäs – Stockholm (Norra Stambanan) Kristianstad – Karlskrona (Blekinge kustbana)

<sup>12</sup> SIKA, Statens institut för kommunikationsanalys, tilsvarende Transportøkonomisk institutt (TØI) i Norge.

Reisevaneundersøkelsene (RVU) gir ikke sikre indikasjoner på noe sterk økning i busstrafikk i perioden 1996-1998. Ifølge en undersøkelse blant de største foretakene som driver ekspressbusstrafikk, og en sammenstilling av rutetilbud til prognosemodellen SAMPERS er imidlertid tilbudet av ekspressbusstrafikk økt betydelig i perioden 1996 til 1999. Ifølge en undersøkelse gjort av Statistiska Centralbyrån i april 1999, varierer det fra rute til rute om det har vært økning eller ikke. Totalt sett konstaterer SIKA at tilbudet av avganger og kjørte kilometer har økt markant mellom 1996 og 1999. Likevel har ikke det totale antallet reisende økt så mye (ifølge RVU). SIKA fremsetter to hypoteser som kan forklare dette. Den første hypotesen er at foretakene som driver ekspressbusstrafikk eksperimenterer med økt tilbud for å se om de kan tiltrekke seg kunder. Den andre hypotesen er at det har skjedd en omfordeling fra turist og charterbusser til rutebusser, i følge turistdatabasen har det i alle fall vært en viss nedgang i reiser med charterbusser i 1998. Reisevaneundersøkelsene viser en utvikling som vist i tabell 4 i perioden 1997-1999:

Tabell 4 Reiser over 10 mil i Sverige 1997-1999, totalt antall og andel  
(Kilde: SIKA, Reisevaneundersøkelser, per e-post )

	Millioner reiser			andel i %		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999
Bil	43,5	43,8	47,5	69	69,7	71,2
Jernbane	4,8	5,6	5,8	7,6	9,0	8,7
Buss	4,4	4,5	4,7	7,0	7,2	7,0
Fly	6,1	5,2	5,5	9,6	8,3	8,2

Tallene viser at det kun har vært en liten økning i antall ekspressbussreiser, men ekspressbussene har ikke økt sin markedsandel. Jernbanen, derimot, har økt sin aktivitet, både i absolutte tall og i andel. Den største veksten i antall reiser over 10 mil i perioden 1997-1999 har imidlertid privatbilen stått for.

SIKA har i en simulering anslått utviklingen av reiser over 10 mil frem mot år 2010, og her vil det være en kraftig økning, særlig for jernbane og buss, jfr. tabell 5: Forutsetninger for den simulerte utviklingen er at bruttonasjonalproduktet øker med 2,2% per år, at antall sysselsatte går ned med 2% mellom 1995 og 2010, at befolkningsveksten er 1,7% mellom 1997 og 2010, at bilholdet øker med 19% mellom 1997 og 2010, at drivstofforbruket reduseres med 14%, at

bensinprisen er uforandret, at togtilbudet økes med 46%, at prisene er uforandret og at långvåga busstilbud økes med ca. 50% (SIKA 1999).

Tabell 5 Simulert utvikling av langdistanse transportarbeid ulike transportformer

Reiser over 10 mil	Årsmiddeldøgn, personkm 1997	Årsmiddeldøgn, personkm 2010	%-vis økning
Bil	44,6	52,4	17%
Jernbane	9,2	13,8	50%
Buss	5	7,4	48%
Fly	10,2	12,2	20%

### *Økt konkurranse mot tog?*

En moderat økning i gjennomførte ekspressbussreiser, som i tabell 4, vil ifølge SIKA (1996/7), slå lite ut i forhold til andre transportmidler.

Både antall personreiser og persontransportarbeidet med jernbanen har økt helt siden 1992 (SIKA Kommunikasjoner nr. 1 2000). Det ser med andre ord ikke ut til å ha slått negativt ut på jernbanetrafikken at ekspressbusstrafikken er deregulert. Utviklingen har vært positiv for Statens Järnvågar i 1999, og i en pressemelding fra Statens Järnvågar 8 mars 2000 blir det sagt:

”Efter tre år med förlustresultat i rörelsen kan SJ-koncernen redovisa vinst för 1999. Resultatet efter finansiella poster uppgick till 239 Mkr (-135). Resultatet infriade därmed målet i affärsplanen och statens krav på avkastning. Tågresandet ökade med 6 procent till 7,4 miljarder personkilometer, det högsta i SJs historia” (<http://message.sj.se/koncern/start.html>)

For å møte konkurransen fra så vel andre jernbaneforetak som andre reiseformer, har Statens Järnvågar i løpet av 1990-tallet vedtatt omfattende rasjonaliseringsbeslutninger vedrørende både person- og godstrafikk. Bl.a. har ansatte blitt redusert fra 30 til 15,7 tusen personer fra 1993 til 1998. Statens Järnvågars prissetting og tilbud er innrettet på konkurranse med andre transportformer. Prisnivået er tilpasset den lokale konkurransesituasjonen, rabatttilbudet blir detaljstyrt og det er en betydelig differensiering av ulike kundegrupper. De har ulike billettpriser, kundekort og rabattsystem for ulike kundekategorier, og har også satt ned prisen på enkelte avstander hvor ekspresbusstrafikken har gitt dem sterk konkurranse (Konkurrensverket 1999). Statens Järnvågar differensierer også ved å tilby nye

tilleggstjenester, som for eksempel ”butler-tjenester” (levere handleliste og skitne klær på stasjonen) og TV-spill i stolryggene. De har videre innført elektroniske og samordnede billettordninger, og har bl.a. inngått samarbeid med SAS om å selge fly og tog på samme billett, for å konkurrere mot buss og bil.

Kritiske røster hevder at etter 20 år med omregulering og milliardbeløp i subsidier har den svenske jernbanen ennå ikke funnet en ny stabil reguleringsstruktur. Og selv om Statens Järnvägars økonomiske problemer er redusert, er underskuddet i stedet fordelt på flere institusjoner - banverket, länshovudmannen, kommuner etc (Alexandersson, Hultén et al. 1998).

Den strekningen hvor det har vært sterkest konkurranse er strekningen Stockholm-Borlänge (Dalabanen) der det i en periode har vært flere busselskap inne i tillegg til Statens Järnvägar. Her har imidlertid Statens Järnvägar innført en ny rabattordning (3. klasse, dvs. uten plassgaranti på 2. klasse) som har vært svært populær, og denne har medvirket til å ta passasjerer tilbake fra bussene. Statens Järnvägar hadde opprinnelig definert Dalabanen som ulønnsom, men da de så den positive utviklingen, ble ruten senere definert som bedriftsøkonomisk lønnsom.

### *Ulik effekt i sentrale og perifere strøk?*

Både det kortsiktige tilbudet av transporttjenester, og den langsiktige opprettholdelsen av en infrastruktur kan påvirkes av deregulering. Eksisterende og nye aktører på deregulerte markeder må velge virksomhetsområde selektivt, for å nå fram i konkurransen, noe som kan få konsekvenser for tilbud og pris på tjenestene i distriktene. Det anvendes rabattordninger som vil gi de gunstigste prisene mellom sentrale strøk. I pressemelding fra Statens Järnvägar 25. februar 2000, ser vi eksempel på at prisen blir satt ytterligere ned på pendlingstrafikken fra Uppsala til Stockholm. På den andre siden ble det den 7. mars 2000 meldt at Statens Järnvägar vil ”legge ned” flere stopp på ruten Östersund – Storlien i Jämtland.f.o.m. juni 2000.



### 2.3.5 Oppsummering

Ekspressbusser (långväga busslinjetrafikk) er i Sverige definert som länsoverskridende bussrutetraffic som er 10 mil eller lenger.

Før 1989 måtte en bevise at ekspressbussruten dekket et behov som ikke kunne dekkes med det eksisterende kollektivtilbudet (jernbane og lokale ruter). Det har vært en gradvis deregulering av ekspressbusspolitikken i Sverige de siste tiårene, først erstattet skadeprøving behovsprøving, så ble bevisbyrden snudd, og i 1999 ble det gjennomført en total deregulering i forhold til jernbanen (fortsatt regulert i forhold til lokal/regional trafikk). Hvis ett selskap har fått tillatelse til å kjøre busser på en strekning, er ruten åpen for alle.

Ekspressbussene står for omtrent like mye av transportarbeidet (målt i personkilometer) som toget på reiser mellom 20-40 mil (ca. 7%), og har størst ”markedsandel” på reiser mellom 60 og 80 mil (ca. 9%). Toget står for ca. 19% av transportarbeidet på reiser mellom 80 og 100 mil (ca. 19%). Dette stemmer godt med hovedtrekkene i det norske konkurransebildet<sup>13</sup>.

I løpet av 1990-tallet har det vært en sterk privatisering av lokal og regional busstrafikk og det offentlige svarer for under 20% av denne trafikken i 1999. Det medvirker til at trafikhuvudmänen i Sverige i liten grad kan komme i konflikt som både eier og regulator av busselskap.

Det er gjennomsnittlig lavere takster på bussen enn på toget, men den økte differensieringen av prisene både på ekspressbusser og tog, gjør at prisen kan være nokså sammenfallende på enkelte avstander og/eller for enkelte kundegrupper.

Som et ledd i konkurranseutsetting og deregulering ble Statens Järnvägar i 1988 fratatt kontrollen over infrastrukturen, togtrafikksporene og den lokale og regionale togtrafikken. Likevel stod Statens Järnvägar i 1997 for 97% av tilbudet av persontrafikk på jernbanen. Statens Järnvägar har fremdeles eneretten til å drive lønnsom inter-regional persontransport,

---

<sup>13</sup> De norske andelene er basert på antall reiser, ikke personkm, derfor kan ikke tallene sammenlignes direkte.

og til å definere hvilke ruter som er lønnsomme.

Dereguleringen av ekspressbussene synes å ha ført til et betydelig økt tilbud av ekspressbusstjenester, men etterspørselen har ikke økt tilsvarende. Det gjenstår å se i hvor stor grad det er marked for flere busselskap på de samme rutene. Det er vanskelig å isolere effekten av hhv. jernbanedereguleringen og ekspressbussdereguleringen i forhold til den totale veksten i antall personreiser med jernbane fra 1992 til i dag. Det synes imidlertid ikke som om dereguleringen av ekspressbussnæringen har hatt noe betydelig og langvarig negativ virkning for Statens Järnvägar. På de strekningene hvor det er sterkest konkurranse mellom ekspressbusser og jernbane, har jernbanen senket sine priser betydelig, og vunnet nye passasjerer. På den andre siden kan det økte fokuset på strekninger med stor konkurranse fra andre jernbaneoperatører og/eller busselskap ha medført høyere priser og/eller færre stopp på mer perifere deler av jernbanenettet.

## **2.4 Storbritannia**

Storbritannia var det første landet i Europa som deregulerte ekspressbusstrafikken i forhold til jernbanen. Dette skjedde allerede i 1980, og det er derfor av stor interesse å se hvordan konkurranseflater og ekspressbusstilbudet har utviklet seg etter denne omleggingen. Det meste av litteraturen om effektene av dereguleringen av ekspressbussnæringen kom det første tiåret etter 1980.

### **2.4.1 Definisjon og regulering av ekspressbuss i Storbritannia**

Før 1980 måtte alle operatører søke om å få en "Road Service Licence", og for å få det, måtte søkeren dokumentere at det var behov for ruten. I de fleste tilfellene protesterte eksisterende operatører og evt. jernbanen, og søknadene var som regel vanskelige å få gjennom. The Transport Act fra 1980 fjernet imidlertid denne kvantitative kontrollen (konsesjonsordningen), og erstattet den med en meldeplikt til de regionale Traffic Commissioners. Den kvalitative kontrollen vedrørende sikkerhet og standard på busser og sjåfører ble opprettholdt.

Tidligere var definisjonen på ekspressbussservice knyttet til en minimumstakst, men fra 1980 ble ekspressbusstrafikk definert som rutelengder på minst 30 miles (dvs. ca. 48 km), målt i en rett linje. I 1986 ble distansen endret til 15 miles (dvs ca. 24 km).

#### **2.4.2 Sentrale kontekstuelle faktorer knyttet til geografi og bosetning**

Storbritannia har over 17 ganger så mange innbyggere per km<sup>2</sup> som Norge (241 innbyggere per km<sup>2</sup> mot Norges 14 innbyggere per km<sup>2</sup>). De har også en svært stor andel av befolkningen bosatt i tett bygde strøk (72% mot Norges 11%) (OECD 1996).

Et annen forskjell som kan påvirke ekspressbusstrafikken relatert til arbeidsreiser er arbeidsledighet, da terskelen for langdistanse pendling er lavere ved høy arbeidsledighet. Norge har jevnt over har hatt et svært stramt arbeidsmarked fra 1987 og til i dag (mellom 2% og 6% arbeidsledige, per i dag vel 3%). Storbritannia derimot, har ligget i underkant av 10% i store deler av denne perioden. De siste årene har imidlertid prosenten gått ned mot rundt 7%.

#### **2.4.3 Konsekvenser av deregulering av ekspressbuss**

##### *Økt ekspressbusstilbud?*

Antall reiser med ekspressbusser økte betydelig fra 1980 til 1985 (ca. 50%). Det dominerende ekspressbusselskapet National Express nøt godt av det meste av denne økningen, men også noen få uavhengige operatører økte sin aktivitet. Myndighetene har ikke, så vidt vi vet, publisert statistikk angående totale ekspressbussturer fra 1984 og utover, men med utgangspunkt i tall fra National Express, synes 1985 å ha vært et toppår med 15,4 millioner turer. I 1994 hadde National Express 10,9 millioner turer. Andre kilder viser en lignende trend. Den første vekstfasen etter dereguleringen skyldtes hovedsakelig en kombinasjon av flere avganger på hovedrutene, mer kjøring på motorveg for å øke hastigheten, og en gjennomsnittlig reduksjon i billettprisene på ca. 50%, kvalitetsforbedringer og økt offentlig fokus på ekspressbusreiser (White 1997).

Ekspressbussnæringen kan grovt sett deles inn i lange nasjonale hovedruter (de fleste med London som utgangspunkt), et ikke ubetydelig antall pendlerruter til og fra London, og mer sesongpreget trafikk. Før dereguleringen hadde National Express noen år med nedgang i trafikk bak seg. Transporttilbudet deres ble oppfattet som billig, men scoret lavt når det gjaldt

tidseffektivitet og komfort. Til dels hindret reguleringen dem noe i å tilpasse takster og rutetider til markedet (Robbins and White 1986). Etter dereguleringen ble det sterkere konkurranse, og National Express fokuserte mer på hastighet og kvalitet.

National Express er merkenavnet på nettverket av ekspressbusstilbud innenfor det nasjonale busselskapet National Bus Group. National Express organiserer det meste av ekspressbussvirksomheten i England og Wales. De eier ikke disse bussene, men står for booking, rutetabeller og markedsføring, og setter driften ut til andre på franchise-avtaler, med fastsatte spesifikasjoner på type buss, rutene, rutetidene og taksten. Busselskapene som utfører transporten er i store trekk regionale busselskap. Noen av disse er datterselskap til de store bussgrupperingene FirstGroup, Stagecoach, Arriva etc. (Department of the Environment, Transport & Regions, per e-post). I Skotland er Scottish Bus Group en tilsvarende gruppering. Fra 1969 av, sto disse to selskapene for nesten hele ekspressbusstilbudet.

Flertallet nye aktører i 1980 var sammenslutninger av flere mindre eksisterende foretak, som tidligere drev turbusser. "British Coachways" bestod av et titalls slike operatører som ville danne et konkurrerende nettverk til National Express, men de måtte gi opp allerede i 1983. National Express utnyttet sin eksisterende infrastruktur og kjente navn, og svarte på konkurransen med å sette prisen kraftig ned på de rutene som British Coachways forsøkte seg på. British Coachways hadde et enkelt lavpristilbud som sin strategi, og ble dermed effektivt hindret i å komme inn på markedet. De som har lyktes i å etablere levedyktige konkurrerende ruter var de som tilbød noe annet enn National Express. Disse konkurrentene identifiserte nye markeder, særlig ved å fokusere på kvalitetsforbedringer (Robbins and White 1986). Samtidig innså de hindringene for vekst, og holdt seg stort sett til enkelte ruter til og fra London. Flere av disse busselskapene har også etablert samarbeidsavtaler med National Express (Kilvington 1986).

Ingen enkeltrute hadde mer enn fire konkurrerende operatører på en gang, og på mange ruter kunne ikke engang to operatører fortsette parallelt pga manglende markedsgrunnlag eller den dominerende aktørens fordeler (Kilvington 1986).

Etter den første fasen hvor National Express-sammenslutningen konkurrerte på pris, fulgte imidlertid en fase hvor National Express svarte på konkurransen ved også selv å fokusere på kvalitet og service, særlig i form av høykvalitets ekspressbusser på ruter til og fra London, på

de store landskryssende rutene og på flybussene (bedre plass, toalettfasiliteter, egen betjening som serverer forfriskninger m.m.) (White 1997).

Scottish Bus Group var ikke i samme sterke konkurransesituasjon som National Express i 1980. Selv om gruppen hadde ansvar for alle hovedrutene mellom England og Skotland, hadde de få interne ruter i Skotland, og ikke noen felles markedsføring av et ekspressbussnettverk slik det engelske selskapet hadde. Det gjorde det lettere for uavhengige tilbydere å komme inn i starten. Scottish Bus Group etablerte Scottish Citylink som sitt ekspressbusselskap i 1982. Det var så godt som ikke konkurranse mellom National Express og Scottish Citylink til 1989. Sistnevnte opererte tradisjonelt hovedrutene mellom London og store Skotske byer, mens andre byer var betjent av ruter drevet i samarbeid mellom de to. I 1989 kjøpte imidlertid National Express langdistanse ekspressbusstilbudet fra Stagecoach, som hadde bygd opp et parallelt tilbud til Scottish Citylink. I 1993, etter en periode med svært intensiv konkurranse mellom de to, kjøpte National Express Scottish Citylink og rasjonaliserte tilbudet. National Express hadde allerede en betydelig markedsandel (70-80 %), og dette kjøpet styrket posisjonen deres enda mer. National Express har dermed i dag kun konkurranse på enkelte distanser, og totalt sett en bemerkelsesverdig dominans (White 1997).

På lang sikt kan det altså se ut til at deregulering har ført til imperfekt konkurranse innad i ekspressbussnæringen. En sentral årsak til dette er trolig at det eksisterer nettverksøkonomier (network economies)<sup>14</sup> i ekspressbussnæringen som har gjort det vanskelig for nye konkurrenter å komme inn. Eksisterende rettighetshaveres fordeler ved å ha et etablert nettverk med terminaler, innarbeidede rutetider og muligheter til å posisjonere seg i forkant av konkurransen, samt kundenes merkeloyalitet, ser ut til å ha vært avgjørende (Banister et al. 1992). Mellom 1980 og 1983 gikk takstene betydelig ned. Etter at British Coachways trakk seg i 1983 økte imidlertid takstene noe igjen (ECMT Round Table 83, December 1989) (Barrett 1992).

På pendlermarkedet klarte imidlertid de uavhengige tilbyderne i større grad å etablere seg langsiktig. De hadde per 1986 37% av pendlermarkedet, dvs. en mye høyere andel enn for andre ekspressbussruter. Noe av forklaringen på dette er at pendlerruter er lettere å

---

<sup>14</sup> Network economics beskriver de fordelene man oppnår ved å ha et etablert nettverk med terminaler, innarbeidede rutetider etc. Begrepet er beskrevet nærmere i kapittel 3.

markedsføre, og konsentrasjonen om rushtiden gjør det enklere å kombinere med turbusskjøring (Robbins and White 1986). Og selv om tilbudet av ekspressbussruter i 1997 var betydelig mindre enn på midten av 80-tallet, var det over nivået i 1980, da deregulering ble innført. Og det fortsatte å komme nye aktører inn også mot slutten av 80-tallet.

Det er viktig å være klar over at vi her hele veien snakker om den interne konkurransen mellom ekspressbusselskap. Konkurransen mot andre transportmidler som jernbanen, ble opprettholdt også over tid, noe som både har ført til en mer differensiert prisstruktur og til lavere gjennomsnittspriser på både ekspressbussene og jernbanen.

Det har vært foreslått å opprette en nasjonal regulator, for å opprettholde konkurranse. Ellers har konkurransetilsynet i Storbritannia, "Competition Commission", utredet konkurranse-situasjonen mellom ekspressbusselskap.

### *Ulik effekt i sentrale og perifere strøk?*

En fri etablering av nye bussruter kan føre til at flere operatører av ekspressbussruter konsentrerer seg om noen attraktive strekninger med stort passasjergrunnlag. De fleste kundene i Storbritannia har spart betydelig på dereguleringen gjennom et utvidet ekspressbusstilbud i sentrale strøk og lavere billettpriser, men noen mindre steder har mistet tilbud pga. konkurransen om hurtigtrafikk mellom de større byene/sentrene. Mens det frem til 1986 var sterk prisnedgang på hovedrutene, hadde prisene stått stille, eller økt på de mer perifere stedene (Robbins and White 1986).

Rett før dereguleringen restrukturerte National Express hele rutenettet sitt, og satte opp flere Inter-City ruter mellom de store byene (mer kjøring på motorveg og færre stopp). Dette medførte at små steder mistet sitt rutetilbud. De differensierte rutene, slik at prisen for eksempel gikk betydelig ned fra 1980 til 1984 for kategoriene "London Trunk" (ruter mellom London og andre større byer med minimum 2 avganger i timen) og "London Minor" (ruter mellom London og andre byer med maksimum 3 avganger per dag), mens prisen var omtrent uendret for kategorien "Cross Country Trunk" (ruter mellom større byer og ikke via London, minimum 4 avganger per dag) og økte opp for kategorien "Cross Country Minor" (ruter mellom to steder, hvor i alle fall den ene ikke er en større by, ikke via London og maksimum 1 avgang per dag). Den økte konsentrasjonen på lønnsomme hovedruter utviklet et rutenett

som konkurrerte med, heller enn komplimenterte jernbanenettverket (Robbins and White 1986).

### *Økt konkurranse mot tog?*

Dereguleringen medførte en mer langvarig konkurranse i intercity-markedet pga. den økte konkurransen mellom buss og jernbane. Både jernbanekundene og ekspressbusskundene tjente på konkurransen ved at det ble flere avganger, mindre trengsel på toget i rushtiden og reduserte billettpriser (Banister et al. 1992). En annen langsiktig effekt av konkurransen har vært økt kvalitet på servicen både på buss og jernbane.

Mye av veksten i ekspressbusstrafikken gikk direkte på bekostning av British Rail sitt Inter-City nettverk. Undersøkelser viser at mellom 30-50% av ekspressbusskundene kom fra British Rail, og det var "luksusbussene" som tok mest fra jernbanen (Kilvington 1986). For eksempel tok de nye uavhengige tilbyderne av "luksusruter" i 1983 ca. 45% av passasjerene sine fra British Rail, mens 39% av passasjerene kom fra National Express sine ruter (Robbins and White 1986).

Avstand ser ikke ut til å være den viktigste konkurranseparameteren, da bussene har lyktes både på lengre ruter (for eksempel London-Glasgow) og på kortere ruter (for eksempel London-Oxford). Derimot slår vegstandarden sterkt ut, ved at den kan redusere jernbanens største konkurransefortrinn, nemlig gjennomsnittshastigheten (Kilvington 1986).

Britisk Rail hadde en nedgang fra 12,3 milliarder passasjerer i 1979, til 11,7 milliarder i 1980 og 11,2 milliarder i 1982. Noe av denne nedgangen skyldes trolig økt konkurranse fra ekspressbussene. En undersøkelse gjort av British Rail anslo at de i 1981 tapte 1,8 millioner passasjerreiser og 12 millioner i inntekt pga. at 30% av de ekspressbussreisene kom fra toget. British Rail reagerte med å innføre en "saver" billett på "Londonrutene" til Liverpool, Manchester, Preston og Birmingham allerede fra 1981 av, og dette gav stort utslag i antall reisende (Douglas 1987).

På lenger sikt har British Rail og National Express tilpasset seg hverandres prisstruktur, med lavere priser for enkelte grupper, og på enkelte ruter (Robbins and White 1986). Som tidligere nevnt steg det generelle prisnivået noe igjen midt på 80-tallet, både for buss og

jernbanetjenester, men de fleste passasjerer blir likevel regnet å ha vunnet på dereguleringen, ikke minst ved å få større mulighet for rabatterte billetter. Den totale økningen i langdistansereiser har bidratt positivt også for British Rail, men selv om British Rail etter et par år tok igjen antallet reisende fra før dereguleringen, tok det lenger tid før fortjenesten var like god.

Dereguleringen åpnet også opp for en økt satsing på pendlerruter med buss inn mot London, men det tok ikke helt av før i 1982<sup>15</sup>. Selv om aktiviteten økte fra 80 kjøretøy i 1982 til 385 kjøretøy i 1986, og disse fraktet ca 11.600 pendlere inn til London, utgjorde bussene fremdeles bare rundt 7% av markedet for kollektiv langdistanse pendling til London (Robbins and White 1986). Pendlermarkedet inn mot London er imidlertid stort, noe som kan knyttes til at smertegrensen for vanlig dagpendleravstand vil være lav i en by med stort arbeidsmarked, og i en økonomi preget av høy arbeidsløshet.

Veksten i pendlertrafikken med buss kom stor grad på bekostning av jernbanen. I alt 45% av pendlerne var tidligere jernbanepassasjerer og 10% brukte tidligere en kombinasjon av bil og jernbane. Noen av de 30% av passasjerene som startet å reise etter at bussene kom i drift, kan ha startet i ny jobb nettopp pga. den nye pendlingsmuligheten. Noen kan imidlertid også ha startet å kjøre buss nå fordi det ikke har vært aktuelt å pendle før (flyttet eller skiftet arbeid). Sistnevnte ville kanskje valgt jernbanen dersom bussene ikke hadde vært der. Med andre ord representerer ikke nødvendigvis alle disse 30% ren nygenerert trafikk (Robbins and White 1986).

Pendlerbussene hadde også behov for å få frakte passasjerer mindre enn 30 miles (48 km), og da måtte de søke om konsesjon for å drive lokal/regional rutetrafikk. I 1985 ble også lokal og regional rutetrafikk deregulert i Storbritannia, slik at det ble relativt lett å få slik konsesjon. Denne konsesjon medførte også at pendlerrutene var kvalifisert for en rabatt på brennstoffavgiften, slik som på de regionale bussrutene (Robbins and White 1986). Med innføringen av den nye definisjonen på ekspressbussreiser (15 miles), må en del av disse ha

---

<sup>15</sup> Den sterke veksten i 1982 blir knyttet til to streiker i British Rail, og til en dobling av taksten i en del av pendlerrutene på undergrunnsbanen



mistet denne fordelene. Vi har imidlertid ikke opplysninger om utvikling i avgiftspolitik og pendlertrafikken til London etter 1986.

#### **2.4.4 Deregulering av jernbanen<sup>16</sup>**

Oppsplittingen og privatiseringen av British Rail kom som et ledd i en mer omfattende britisk liberalisering- og privatiseringspolitikk. Railways Act ble vedtatt i 1993 og slo fast at en privatisering av jernbanens ulike deler skulle starte i april 1994. En skulle sikre konkurranse om og på jernbanesporet ved hjelp av vertikal desintegrasjon. En del av British Rail ble skilt ut med ansvar for infrastruktur (Railtrack).

Det var også en horisontal desintegrasjon ved at passasjertrafikken ble delt opp i områder og ruter, og private selskaper konkurrerte om eksklusive rettigheter til de ulike områdene. Det er per i dag 11 frittstående foretak som for et begrenset tidsrom (5-15 år) er franchiseinnehavere i 25 trafikkeringsområder. Privatiseringen har foregått via auksjonsrunder der den vinnende budgiver har det høyeste bud for lønnsomme områder eller lavest subsidiebehov for ulønnsomme strekninger. Selskapene Rolling Stock Companies (ROSCO) overtok det rullende jernbanemateriellet fra British Rail og leaser det ut til operatørene. Staten etablerte tre slike selskaper som ble solgt til private aktører. Operatørene/franchiseinnehaverne velger selv om de vil lease materiellet, eller om de skal kjøpe eget.

De fleste selskapene er joint venture foretak med eiere fra flere bransjer. Mange har erfaring fra busstransport, et par er nyetablert, ett er et flyselskap og ett driver containertransport til sjøs. Det er vedtatt å åpne opp for ytterligere konkurranse på passasjersiden over tid, ved at de eksklusive rettighetene oppheves og en stadig større andel av trafikken innen konsesjonsområdene konkurranseutsettes (per 1999 maksimalt 20% av inntektene konkurranseutsatt).

Det er opprettet to offentlige selskaper som skal gi tilgang til sporet og slutte avtaler med operatørene. Office of Passenger Rail Franchising (OPRAF) slutter franchiseavtaler med operatørene (inkl. subsidiestørrelse, kvalitetsnivå, regulerte billettpriser, evt.

---

<sup>16</sup> Det følgende er basert på en gjennomgang av jernbaneliberalisering i noen utvalgt land i TØI-rapporten Konkurransen på det norske jernbanenet (Minken, Markussen et al. 1999).

materiellinvesteringer, avtalens løpetid m.m.). De kan bøtelegge ved evt. avtalebrudd. Office of Rail Regulator (ORR) gir operatørene tilgang til sporet og fastsetter trafikkeringsavgiftene som skal betales. ORR skal bidra til at konkurransen mellom operatørene opprettholdes og vil påse at operatørene samarbeider der det er hensiktsmessig. Systemet for fastsettelse av trafikkeringsavgifter skal i prinsippet basere seg på full kostnadsdekning. Passasjertrafikken skal dekke faste og variable kostnader ved bruk av sporet.

Videre ble det i 1998 vedtatt å opprette institusjonen ”Strategic Rail Authority”, for å styrke myndighetenes sanksjonsmuligheter og kontroll med strategiske beslutninger. Erfaringen er at private jernbanebedrifter har lite fokus på langsiktig strategi og planlegging, og at det eksisterer betydelig overlapping og rolleforvirring mellom dagens kontrollorganer. Ifølge Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR 1998), kommer brukernes meninger for dårlig frem, det kan for eksempel se ut som om aktører av kommersielle hensyn inngår kompromisser i forhold til sikkerhetsbestemmelser. Oppsplittingene skaper et stort behov for mange formelle kontrakter og koordinering. Med andre ord innebærer dereguleringen at reguleringsmyndighetenes fokus flyttes over fra å kontrollere antall aktører til kontroll av kvalitet og koordinering. Rutetilbud og transporttilbud blir fastlagt i detalj før kontrakter blir inngått, noe som svekker markedstilpasning og innovasjon. Det er fremdeles et åpent spørsmål om den økte effektiviteten som konkurransen har medført resulterer i større innsparing enn de økte utgiftene til kontroll, koordinerings- og sanksjonssystemet. Det er også for tidlig å evaluere i hvilken grad omleggingen har påvirket antall reisende, siden konjunkturutvikling spiller en stor rolle.

Vi har ikke funnet litteratur om hvordan konkurranseflatene mellom jernbanen og ekspressbussnæringen har utviklet seg de aller siste årene, men det vil være interessant å følge utviklingen fremover, nå etter dereguleringen av British Rail.

## **2.4.5 Oppsummering**

Storbritannia deregulerte i 1980, som det første landet i Europa, ekspressbusstrafikken i forhold til jernbanen. Definisjonen på ekspressbuss i Storbritannia er rutelengder på minst 15 miles, dvs. ca. 24 km. Ekspressbussnæringen kan grovt sett deles inn i lange nasjonale hovedruter, mange med London som utgangspunkt, et ikke ubetydelig antall pendlerruter til og fra London, samt mer sesongpreget trafikk. I et land hvor arbeidsledigheten de siste 15

årene har ligget nokså høyt, er det naturlig at terskelen for langdistanse pendling er lavere enn i Norge, hvor vi i samme periode har hatt et stramt arbeidsmarked.

Antall reiser med ekspressbusser økte betydelig fra 1980 til 1985, noe som blir forklart med flere avganger på hovedrutene, mer kjøring på motorveg for å øke hastigheten, en stor gjennomsnittlig reduksjon i billettpris (ca. 50%), kvalitetsforbedringer og økt offentlig fokus på ekspressbussreiser. Det kom flere uavhengige operatører inn i konkurranse mot National Express. På lang sikt har en imidlertid ikke klart å opprettholde konkurransen. National Express stod faktisk sterkere på midten av 90-tallet enn før dereguleringen. Dette blir forklart med fordelene National Express hadde ved å kontrollere et eksisterende nasjonalt nett av ruter og terminaler, ved å ha stor tilgang på busser, et kjent merkenavn og mulighet til å posisjonere seg i forkant av dereguleringen. På enkelte sterkt trafikkerte ruter, for eksempel på pendlerrutene inn mot London, har det imidlertid konkurrerende busselskap klart å skaffe seg en solid posisjon.

Takstene gikk litt opp igjen etter de første årene, men konkurransen mot jernbanen har bidratt til å opprettholde et differensiert takstsystem hvor de fleste kundene har tjent, enten i pris eller i økt kvalitet og service. Prisene har imidlertid stått stille, eller økt på flere perifere steder, og noen har også mistet sitt rutetilbud.

Mye av veksten i ekspressbusstrafikken gikk i starten direkte på bekostning av British Rails Inter-City nettverk, og det var "luksusbussene" som tok det meste av kundene. Etter at British Rail svarte på konkurransen med differensierte billettsystem, gikk det imidlertid ikke lenge før antall reisende var like høyt som før dereguleringen.

Senere, i 1994, startet dereguleringen av British Rail, med både vertikal og horisontal oppsplitting. Oppsummert kan en si at det har vært stor konkurranse om sporet og at flere aktører har kommet inn. Railtrack og de ulike operatørene har forbedret sin produktivitet, og det er vist tegn til økt innovasjon. Det er vanskelig å vurdere subsidienivået, siden regnskapssystemene er betydelig lagt om. Investeringsnivået har imidlertid vært for lavt, og man har ikke lyktes i å etablere et klart og entydig system for tilgang til nettet og trafikkeringsavgifter. Reguleringen av særlig Railtrack og selskapene for rullende materiell har vært utilstrekkelig (Minken 1999).

## 2.5 Finland

Finland har et godt utbygd kollektivtrafikktilbud. Videre har de lengre tradisjoner med private trafikkelskap og lavere subsidier til transport enn mange andre europeiske land. Det har aldri vært noen spesiell regulering av ekspressbussene for å skjerme jernbanen, men konsesjonssøknader blir vurdert ut fra behovet for å sikre et landsdekkende tilbud og unngå usunn konkurranse. En sentral forskjell fra Norge er at Finlands ekspressbusser går over lange avstander uten stopp. Det er ikke foretatt noen deregulering her, så vi vil bare beskrive det finske ekspressbussmarkedet, med vekt på de siste tiårene.

### 2.5.1 Definisjonsmessig avklaring av begrepet ekspressbuss

Den finske kollektivtrafikken er inndelt i langdistansetransport, urban transport, lokal transport innen byer og annen regulær transport. Ekspressbusstrafikk er definert som langdistansetransport med buss, dvs. bussruter over 50 mil mellom tett befolkede områder (Ministry of Transport & Communications 1999).

Finlands offentlige transportsystem er forskjellig fra systemet i andre utviklede land, ved at det generelt har god dekning, høy andel private firma og relativt lave subsidier (Himanen, Permala et al. 1990). Staten kjøper imidlertid også i Finland en god del ulønnsomme, men essensielle jernbane- og busstjenester i spredt bebygde områder.

Ekspressbussene blir drevet av private firma, og er selvfinansierende. I motsetning til i Norge er det ingen ordning med avgiftsfritt drivstoff for ekspressbussene. Alle som skal drive busstrafikk må ha en konsesjon for kollektivtrafikk av länet. Denne er basert på søkerens kvalifikasjoner (kvalitativ kontroll). Videre må en ha en konsesjon for ruten, som for fylkeskryssende ruter gis av departementet for transport og kommunikasjon (Ministry of Transport and Communications). Den grunnleggende ideen er å tildele konsesjoner for å operere en spesifikk rute etter en viss rutetabell. Det blir foretatt behovstesting, med utgangspunkt i myndighetenes oppfatning av hvilket rutetilbud som er nødvendig i området.

Flere selskap kan få konsesjon på samme rute dersom rutetidene er fornuftige i forhold til dette behovet. Det er imidlertid busselskapene som setter opp sine forslag til rutetabeller, og

siden de er avhengig av å drive lønnsomt, har de i praksis nokså mye å si for rutetilbudet. Selskapene setter prisen selv, med unntak av at myndighetene regulerer prisen på busskort for faste reisende (Finnish Bus and Coach Association, per e-post).

Konsepsjonssystemet inkluderer generelt prinsippet om kryss-subsidiering, da firma gjerne får et område som inkluderer både lønnsomme og ulønnsomme transporttjenester, samt både charter og rute-trafikk. Ekspressbussene får kun i et fåtall rurale områder direkte subsidier (langdistanserutene får 2,4 millioner FIM, dvs. 0,2 % av total offentlig støtte/kjøp) (Ministry of Transport & Communications 1999).

Ekspressbussene står tradisjonelt sterkt i Finland. Ekspressbussene koster noe mer enn andre busser, men pga. svært få stopp mellom byene er de også mye hurtigere (Finnish Bus and Coach Association, per e-post). Dermed representerer ekspressbussene så godt som ingen konkurranse mot lokale bussruter. Det har vært diskutert også i Finland, om en burde hatt restriksjoner på ekspressbussene i forhold til jernbanen, men det har som nevnt ikke blitt praktisert.

## **2.5.2 Sentrale kontekstuelle faktorer knyttet til geografi og bosetting**

Finland har et areal på 338.145 km<sup>2</sup>, hvorav ca. 10% er elver og innsjøer. Folketallet ligger på i overkant av 5 millioner. Det gir en gjennomsnittlig befolkningstetthet på 15 innbyggere per km<sup>2</sup>, dvs. omtrent som i Norge. Andelen av befolkningen som bor i tett bygde strøk er imidlertid nesten like høy som i Sverige (i 20 prosent av kommunene bor mindre enn 10% av befolkningen i spredt bygde strøk, mot 11 i Norge) (OECD 1996), noe som tilsier at bosettingen er mer konsentrert om byer/tettsteder enn i Norge.

Finland er skilt fra resten av Europa av den Botniske Viken, og deler en lang grense med Russland. Bosetting og næringsliv er lokalisert over hele landet, noe som har ført til utvikling av et ekstensivt transportsystem. Den perifere lokaliseringen og ulik skinnestandard på jernbanenettet legger begrensninger for jernbaneforbindelser med resten av EU, og den eneste forbindelsen mot vest er gjennom Sverige, via Haaparanta. Det er imidlertid felles skinnestandard i Finland og Russland.

### 2.5.3 Marked og konkurranseflater

I 1997 var det ca. 7 millioner passasjerer i langdistanse ekspressbusstransport i Finland. Til sammenligning var det ca. 12 millioner passasjerer med langdistanse tog, og ca. 2,5 millioner passasjerer i innenriksflytrafikken (Finnish Bus and Coach Association, per e-post).

Rutenettet for buss, jernbane og fly ser ut som i figur 3. Som vi ser er det et godt utbygd kollektivtilbud totalt sett, og ekspressbussene tilbyr et annet, og mye mer dekkende rutenett enn jernbanen. Det går for eksempel ekspressbussruter, men ikke jernbaneruter helt nord i landet. Den viktigste kundegruppen er studenter som reiser til universitet og høyskoler, samt kvinner og pensjonister, men på enkelte ruter, som Helsinki-Turku, Helsinki-Tampere og Helsinki-Lahti, blir ekspressbussene også brukt til forretningsreiser. Dette pga. hyppige avganger og direkte ruter uten stopp, noe som gjør ekspressbussene mer konkurransedyktige i forhold til andre transportmidler (Finnish Bus and Coach Association, per e-post).

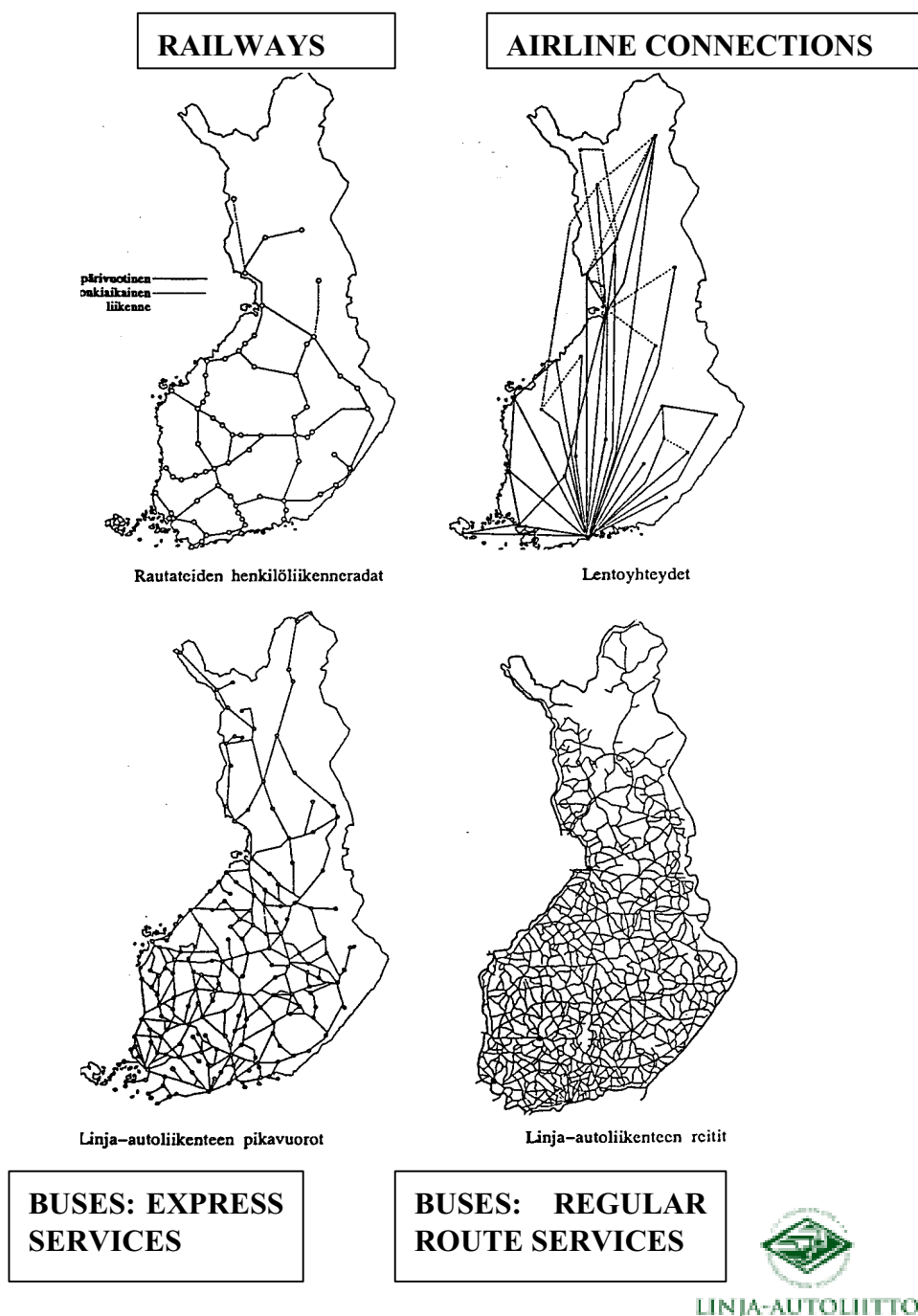
#### *Struktur i bussnæringen*

Av totalt 6000 busser, anslås rundt 350 busser avsatt særlig for ekspressbusstrafikk. I Finland domineres markedet for ekspressbusstrafikk av Express-Bus som er et samarbeid mellom 30 bussforetak og står for ca. 60% av trafikken. De betjente i 1994 rundt 100 linjer med 210 busser (Konkurrensverket 1996). Alle ekspressbusselskapene opererer også lokale og regionale rutebusser. Det er vanlig for et busselskap å drive flere typer busstrafikk (Finnish Bus and Coach Association, per e-post). Det er mer enn 400 busselskap i Finland. Bare Helsinki, Turku og Tampere har kommunale transportselskap. De fleste av busselskapene er små (et selskap eier typisk 5 busser). Bare 9 busselskap og 2 kommunale transportselskap har mer enn 100 busser (Finnish Bus and Coach Association, per e-post).

#### *Jernbanen*

Finland har et jernbanenettverk på 5860 kilometer (90% ensporet) og jernbanen står for 5% av all passasjertrafikk. I 1997 ble 47 millioner personreiser foretatt med tog. Av disse utgjorde lokaltrafikk i Helsinki  $\frac{3}{4}$ , og det meste av dette er tjenester kjøpt av det offentlige (Pohjola 1998).

# Public transport network in Finland



Figur 3 Offentlig transportnettverk i Finland  
(Kilde: Finnish Bus and Coach Association, per e-post)

Langdistanserutene innenlands er betjent av 250 togforbindelser per dag, hvorav 120 er hurtigtog. Dette er mulig på grunn av bosettingsmønsteret (mange bosatt i større byer). Hver dag knytter 22 intercity tog de store byene sammen og 8 høyhastighetstog besørger Helsinki – Turku forbindelsen. Videre er det tre togforbindelser fra Helsinki til Russland.

Noe jernbanetrafikk er ikke økonomisk lønnsom, og nødvendig tilbud blir kjøpt og finansiert på basis av en avtale mellom myndigheter og det nasjonale jernbaneselskapet VR Ltd (hovedsakelig på ruter med liten trafikk, men også noe trafikk mellom større byer). Inntekter fra salg av tjenester til Ministry of Transport and Communication og Helsinki Metropolitan Area Council står for 28% av jernbanens omsetning (Pohjola 1998)

Antall passasjerreiser med jernbanen økte med 3,5% fra 1998 til 1999, herav økte antallet passasjerer i pendlertrafikken i Helsinki med 5%, mens langdistanse reisene ble redusert med ca. 1%. Totalt ble det foretatt 51,4 millioner passasjerreiser med tog i 1999, 39,4 millioner pendlerreiser i Helsinki området, og som nevnt ca. 12 millioner langdistanse reiser. Passasjertransport med høyhastighetstoget Pendolino økte med nesten 6%, mens reiser til og fra Russland gikk ned med ca. 2%. Et interessant jernbanetilbud er ”bil-sove-trafikken” til nord-Finland. I 1997 ble 32000 biler satt på toget nordover, mens tallet hadde økt litt til i 1999, med 33.000 biler. Mange av disse er utenlandske turister på veg til Nordkapp. Finland har en stor andel av markedet for å transportere turister dit, og svært mange busser har det som destinasjon i sommersesongen.

En arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å vurdere deregulering av den finske jernbanen, kom med anbefaling om at det ikke er sosio-økonomisk forsvarlig å åpne passasjertrafikk for fri konkurranse. Dette ble begrunnet med sannsynligheten for at nye aktører kun skal ”skumme fløten”, noe som igjen vil svekke rutetilbudet og skape koordineringsproblem. Regionale eller rutemonopol ble heller ikke vurdert som funksjonelle løsninger, pga. få alternative ruter og små passasjertall (Pohjola 1998).

#### **2.5.4 Oppsummering**

Ekspressbusser i Finland er en del av kategorien langdistanse transport, dvs. transport på ruter over 50 mil, mellom tett befolkede områder. Det er med andre ord en definisjon basert på hastighet, distanse og destinasjoner.



Ekspressbussene blir drevet av private firma, og er så godt som selvfinansierende. Det er heller ingen ordning med avgiftsfritt drivstoff for ekspressbussene. En må søke konsesjon for å operere en spesifikk rute etter en viss rutetabell. Det blir foretatt behovstesting med utgangspunkt i myndighetenes oppfatning av hvilket rutetilbud som er nødvendig i området. Flere selskap kan få konsesjon på samme rute dersom rutetidene er fornuftige i forhold til dette behovet. Det er ikke spesielle restriksjoner på konsesjon i forhold til jernbanen.

Den viktigste kundegruppen er studenter, men også kvinner og pensjonister reiser mye med ekspressbussene. Noen *ekspressruter* (i ordets rette forstand) mellom Helsinki og andre større byer har også om en høy andel forretningsreisende.

Totalt var det ca. 7 millioner passasjerer på de finske ekspressbussene i 1997. Markedet for ekspressbusser domineres av Express-Bus, et samarbeid mellom ca. 30 bussforetak som står for omlag 70% av trafikken. Alle ekspressbusselskapene opererer også lokale og regionale rutebusser.

Jernbanen står også sterkt i Finland. Det var 51,4 millioner passasjerreiser med tog i 1999, herav ca. 12 mill. i langdistansetransport. Fra 1998 til 1999 økte antallet passasjerer i pendlertrafikken i Helsinki, mens langdistansereisene hadde en svak nedgang. Det er ikke foretatt noen deregulering av jernbanen.

## 2.6 Danmark

Danmarks størrelse begrenser det totale markedet for lange reiser. Videre står "fjernbuserne" for en liten del av trafikken, noe som er knyttet til den sterke satsingen på å bygge ut jernbanenettet. Det har vært svært vanskelig å få konsesjon for ekspressbusstrafikk, nettopp med begrunnelse i at en må skjerme jernbanen. Men for tiden diskuteres det om en bør gi ekspressbussene mer mulighet for å konkurrere med jernbanen, og hvilke positive og negative effekter en slik deregulering kan få for både jernbanen, ekspressbussnæringen og kundene. Vi vil i det følgende presentere ekspressbussmarkedet i dag, og referere til den pågående debatten.

## 2.6.1 Definisjonsmessig avklaring av begrepet ekspressbuss

I Danmark brukes begrepet "fjernbusrute" om en rute som kan kreve "Færdselsstyrelsens"<sup>17</sup> godkjenning. Færdselsstyrelsen behandler søknader på alle ruter som krysser mer enn 2 amtsgrenser (fylkesgrenser). Færdselsstyrelsen behandler også søknader på ruter som krysser en fylkesgrense, hvis de to fylkene ikke kan bli enige, eller hvis Danske Statsbaner (DSB) gjør innsigelser mot fylkenes beslutning. Fylkene i Danmark er imidlertid svært små sammenlignet med i Norge. Sjælland, som er 7031 km<sup>2</sup>, består for eksempel av 5 amt (til sammenligning er Norges minste fylke, Akershus, ca. 4917 km<sup>2</sup>). Flere danske amt er altså så små at trafikk mellom tre amt i praksis kan defineres som regional trafikk. Fjernbussrutene vil imidlertid måtte foreta en avveining mellom å kunne ta med flest mulig passasjerer, og å komme seg hurtig fram, noe som skiller dem fra de regionale rutene. For at alle fjernbussruter skal kunne behandles etter det samme regelverket, foreslo Busslovutvalget i 1997 at en skulle innføre en km-grense (min. 75/100 km) i definisjonen av fjernbuss/ekspressbuss. Av samme grunn foreslo de å inkludere avstanden over Kattegat (Trafikministeriet 1997). En slik avgrensning har etter det vi vet ikke blitt innført ennå.

I internasjonal sammenheng er danskenes bruk av kollektivtrafikk høy, men størstedelen av den kollektive trafikken kan ikke klare seg på kommersiell basis. Det gis en nokså omfattende støtte, enten direkte til de enkelte transportformer, eller ved generelle tilskudd til sosiale rabatter, som for eksempel rabatter for elever ved videregående skole eller handikappede (Konkurrencestyrelsen 1999).

Formålet med å regulere tilgangen til "fjernbuskjørelse" er å sikre at den offentlig støttede kollektive trafikken ikke utsettes for konkurrenter som vil "skumme fløten" av de lukrative rutene. Det blir gjort en skjønnsmessig behovsprøving om de eksisterende kollektive trafikkforbindelser kan dekke behovet for den nye ekspressbussruten det er søkt om konsesjon for. En har i stor grad lagt DSB sin instilling til grunn for beslutning om konsesjon, og har dermed vært meget restriktive overfor private busselskap. I perioden 1979 til utgangen av 1998 gav Persontrafikkrådet 37 avslag, og kun 5 konsesjoner til private busselskap, mens alle de 11 fylkeskommunale ekspressbusselskapene som søkte fikk konsesjoner. En overveiende

---

<sup>17</sup> Inntil 1 september 1998 var Persontrafikkrådet den instansen man fikk konsesjon hos.

del av disse var offentlige selskap i Jylland som på forhånd hadde koordinert kjøreplanene sine med DSB (Konkurrencestyrelsen 1999).

### *Avgifter*

Yrkesmessig transport med buss har tradisjonelt lavere avgifter enn annen transport, for eksempel er alle busser fritatt for registreringsavgift. Den kollektive rutetrafikken er ikke momspliktig, men må betale arbeidsgiveravgift. Videre har kollektiv rutetrafikk fritak for vegavgift, refusjon av drivstoffsavgift, samt tilskudd ved bruk av ultralett diesel, gass og naturgass. Dette er gjort dels for å fremme den kollektive transporten, og dels er det historisk begrunnet i oppfatningen av at den kollektive transporten er en offentlig servicevirksomhet.

## **2.6.2 Sentrale kontekstuelle faktorer knyttet til geografi og bosetning**

Danmark har ikke så mange flere innbyggere enn Norge og Finland (5,3 millioner), men med et areal på kun 43094 km<sup>2</sup>, blir folketettheten 122 per km<sup>2</sup>. Danmark har videre en litt større andel av sin befolkning i tett bygde strøk enn Sverige og Finland, og dobbelt så stor andel som Norge (22% mot 11%). Videre tilsier korte avstander at et potensielt pendlingsomland, for eksempel hvilke deler av Danmark som kan nåes innenfor 90 min. fra København er stort.

Det skulle altså ligge godt til rette for kollektiv trafikk i Danmark. I internasjonal sammenheng er da også danskenes bruk av kollektivtrafikk høy (Konkurrencestyrelsen 1999).

## **2.6.3 Marked og konkurranseflater**

Den totale persontransporten i Danmark er i voldsom vekst. Den har økt med 60% siden begynnelsen av 80-tallet (Konkurrencestyrelsen 1999). Økningen skyldes imidlertid en kraftig økning i privatbilismen. Kollektivtrafikken har i samme periode stagnert eller tapt, jernbanen har tapt nesten 1/3 av den markedsandelen den hadde tidlig på 80-tallet.

Reiser over 10 mil utgjør ca. 20% av det samlede persontransportarbeidet i Danmark, og fordelte seg som i tabell 6 per mars 1995:

Tabell 6 Reiser over 10 mil etter geografisk område (Transportrådet 1998)

Reiserelasjon	Andel av reiser over 10 mil, fordelt på transportmiddel				
	Bil	Buss	Tog	Fly	I alt
Internt Sjælland	85	2	12	1	100
Internt Jylland/Fyn	89	2	9	0	100
Over Storebælt/Kattegat	57	4	28	11	100
Totalt Danmark	79	3	15	3	100

Av lange reiser med buss utgjør reiser med turistbuss og charterbuss omkring halvparten. Med ca. 1,5% av alle reiser over 10 mil spiller altså ekspressbuss kun en begrenset rolle i langdistansetrafikken i Danmark. Bilen står for knapt 80%, tog for ca. 15% og fly for ca. 3% av reisene (Transportrådet 1998).

Ser vi på fordelingen mellom de ulike delene av Danmark, er det tydelig at jernbanen står sterkt på forbindelsen over Storebælt, og at også bussene har litt større markedsandel der enn i landet som helhet.

Undersøkelser av de offentlige ekspressbussene i Jylland viser at av de samlede 1,4 millioner reisende i 1996 var ca. 45% overført fra de regionale bussene, ca. 15% fra jernbanen, ca. 20% fra bil, og ca. 20% var nye reisende. Slike tall varierer mye fra undersøkelse til undersøkelse, men hovedbildet er at ekspressbussenes primære konkurrent er toget, mens togets primære konkurrent er bilene (Transportrådet 1998).

### *Samarbeid mellom ulike transportformer*

Kollektivtrafikken tapte fra 1986 til 1996 nesten 10% markedsandel til privatbilen. For å konkurrere mot bilen må kollektivtrafikken være et billig og godt alternativ, bl.a. ved å tilby hyppig, hurtig og koordinert ”dør-til-dør” transport (Konkurrencestyrelsen 1999). Et skritt i den retningen er at DSB og de regionale busselskapene i 1999 fikk tillatelse av Konkurrencestyrelsen i Danmark til å drive takstsamarbeid i fire år, for å kunne tilby et landsdekkende kollektivt trafikksystem med en billettype for reiser både med buss og tog. Fjernbussene stod i utgangspunktet utenfor dette samarbeidet, men Konkurrencestyrelsen

satte som forutsetning for å gi tillatelse at alle selskaper som utfører kollektiv buss- eller togtransport i Danmark får adgang til å delta i et slik samarbeid dersom de ønsker det <sup>18</sup>.

Det kollektive takstsamarbeidet er utvidet til å gjelde sammenhengende tog- og flyreiser fra Kastrup til alle togstasjoner i Danmark, og også her stilles det som betingelse at alle som driver fly- eller togtrafikk skal kunne inngå i samarbeidet.

### *Konkurransen mellom ekspressbusselskap*

I 1998 var det i alt 26 "fjernbus"- eller ekspressbussruter, og kun 9 av disse var 10 mil lange eller mer. Av de 26 var det 20 offentlige amts-bussruter i Jylland, 5 private ekspressbussruter<sup>19</sup>, og en Inter-City rute mellom Odense og Nykøbing Falster. Tre av de private rutene går mellom Jylland og Sjælland, med København som endestasjon (Transportrådet 1998). Ekspressbussene i Jylland har konsesjon til 2003, og de private frem til år 2002 (Trafikministeriet 1997).

De tre jyske rutebilselskapene Abildskou, Søndergård og Thinggaard søkte i første halvdel av 90-tallet Persontrafikrådet om tillatelse til å betjene et nesten landsdekkende nett av ekspressbussruter. Både DSB og de amtslige trafikkselskapene var imidlertid motstandere, da de mente det private selskapet ville skumme fløten på markedet for kollektiv trafikk, og overlate resten til de offentlige selskapene. Dermed fikk de i begynnelsen av 1995 kun tillatelse til å kjøre ekspressbuss på fire ruter - Tønder-Helsingør/Gedser og Ringkøbing-Helsingør/Gedser. Odense var et knutepunkt i betjeningen, med omstigning til toget. Det viste seg imidlertid at det var for dårlig kundegrunnlag, for dårlig korrespondanse med toget og manglende mulighet for å konkurrere på pris, så rutene ble lagt ned allerede etter vel et år (Transportrådet 1998). Igjen kan størrelsen på Danmark ha noe å si. På relativt korte avstander blir det forholdsvis urasjonelt å skifte fra ett transportsystem til et annet,

---

<sup>18</sup> Billettprisene blir fastsatt etter følgende prinsipper:

- Reiser innenfor et fylke: Uansett om kunden reiser med tog eller buss fastsettes kundens pris etter det regionale trafikkselskapets takster. Det innebærer at DSB over alt må benytte regionale trafikkselskapers takster på reiser innen fylket.
- Reiser mellom flere fylker: Pris på togreisen fastsettes etter DSB sitt takstsystem. De korte bussreisene til og fra stasjonen kan foretas på togbilletten.
- Togreiser kombinert med lange busstilutninger: Prisen er her sammensatt dels av DSB's og dels av det regionale trafikkselskapets takst for bussreisen.

<sup>19</sup> De fem private ekspressbussrutene blir drevet av de fire selskapene Abildskou, Søndergård, Thinggaard og Poulsens Turistfart

sammenlignet med reiser over lenger avstander.

De offentlige ekspressbussene i Jylland har en gjennomsnittlig årlig beleggsprosent på ca. 42%, og med en takst omtrent på nivå med togtakstene, gir det økonomisk grunnlag for drift. De private ekspressbusselskapene anslår den gjennomsnittlig beleggsprosenten til 62-66%. Her ligger billettprisen noe under den ordinære togbilletten, og det høye belegget over Kattegat (Storebælt) i helgene drar opp gjennomsnittet. Det synes som om det er et realistisk grunnlag for nye ruter, men erfaringene fra Danbus peker på at det er behov for et vist befolkningsunderlag i begge ender av rutene, noe som tyder på at det er særlig aktuelt med ruter mellom hovedstadsområdet og større byer på Fyn og i Midt- og Sydjylland (Transportrådet 1998).

Foreningen "Danske Ekspressbusser" understreker i "Buslovudvalgets" rapport at det vil være ødeleggende for eksisterende private ekspressbusselskaper hvis en konkurransesituasjon mellom millionbyer på Kontinentet ukritisk overføres til busstrafikk mellom danske byer med et vesentlig mindre kundegrunnlag (Trafikministeriet 1997). Rapporten diskuterer om man bør overveie å regulere omfanget av trafikken hvis man ønsker å slippe fjernbussene mer til (Trafikministeriet 1997), og skisserer fire ulike reguleringsmodeller:

- Kraftig regulering  
kjøreplan med maksimalt antall avganger per ekspressbussrute, og maksimalt antall busser per avgang
- Ingen regulering (satses på at markedet over tid vil regulere tilbudet)
- Mellomregulering  
kan fastlegge at to busselskap har en umiddelbar rett, mens det ved en tredje bussoperator skal prøves om det er marked for den tredje bussvirksomhet (slik EU-reguleringen vedrørende internasjonal busstrafikk fungerer)
- Regulering fra sak til sak  
konkret behovsprøvelse av persontrafikkrådet

### *Konkurransen mot lokale/regionale ruter*

Ekspressbussene har tilpasset og koordinert kjøreplanene mot de aktuelle fylkers regionale trafikkelskaper, og de private ekspressbussrutene har sterkt begrenset adgang til å ta opp, og sette av passasjerer underveis. Normalt får ikke private ekspressbusser tilby regional busstrafikk, dvs. mellom byer innenfor et enkelt fylke. Unntaket er bussruten København-

Fjerritslev, hvor bussen fungerer som en vanlig regionalbuss, i samarbeid med de regionale busselskapene i Nordjylland og Viborg. På ruten Fredrikshavn-Esbjerg får også ekspressbussen ta opp passasjerer, men til gjengjeld må de betale 40% av billettaksten for disse passasjerene som kompensasjon til de regional busselskapene for tapte billettinntekter (Transportrådet 1998).

Flere av de største busselskapene som driver ekspressbusstrafikk driver også regional eller lokal rutetrafikk (Abildskou og Pan Bus), men i Danmark finnes det også noen mindre selskap som driver ekspressbusstrafikk samt nasjonale turistruter og internasjonal turist- eller rutetrafikk ([www.test.travel-market.dk/db-dk/cfml/dbdk1.cfm](http://www.test.travel-market.dk/db-dk/cfml/dbdk1.cfm)).

I buslovudvalgets rapport foreslås det tre *alternative* modeller for å sikre at det ikke oppstår en uhensiktsmessig konkurranse til den lokale og regionale kollektivtrafikken hvis en åpner for flere fjernbusser:

#### Kraftig regulering

Fastlagt stoppemønster, kun 1 stopp i større byer, ikke på- og avstigning i samme fylke

- Begrenset regulering  
Regel om at billetter kun kan kjøpes for turer på over 75km
- Mellomregulering  
En kombinasjon av de to over

I Jylland er det allerede et samarbeid mellom regionaltrafikken og fjernbussene, og det vil neppe komme mange flere aktører inn pga. en deregulering. Det kan imidlertid tenkes konkurranse i resten av landet, og særlig på ruter til og fra hovedstadsområdet (Transportrådet 1998). Ekspressbussene vil imidlertid måtte foreta en avveining mellom å kunne ta med flest mulig passasjerer, og å komme seg hurtig fram, noe som kan redusere den potensielle konkurransen.

#### *Konkurranse mot jernbane*

Generelt vil jernbanetrafikken være hurtigere, men dyrere enn fjernbusstrafikken (Trafikministeriet 1997). De lave faste omkostningene og høyere grad av fleksibilitet gir mulighet for at ekspressbussene i en rekke tilfeller kan drives med lavere omkostninger enn toget. De faktiske takstene avhenger imidlertid av konkurranseforholdet mellom buss og tog.

(Trafikministeriet 1997). Det er flere tilfeller med takst-samarbeid mellom fjernbusser, regionale trafikkselskap og DSB, hvor ekspressbussene tar sikte på å forbedre servicenivået i den fylkeskryssende busstrafikken fremfor å konkurrere på pris (Transportrådet 1998).

Prisen for fjernbussene over Kattegat (mellom Jylland og Sjælland) er ca. 75% av togprisen (Transportrådet 1998). Fjernbussforeningen hevder imidlertid at DSB opererer med en rekke rabattordninger på de strekninger hvor det er konkurranse fra de private ekspressbusselskapene (Trafikministeriet 1997).

Busslovutvalget konstaterer at det hersker en del forskjellige vurderinger av det potensielle markedet for fjernbusstrafikk i Danmark. Fra noen sider hevdes det at et økt tilbud vil øke bruken av kollektivtrafikk totalt sett, mens andre forespeiler at fjernbussene vil skumme fløten fra togtrafiken. Også i forholdet mellom buss og jernbane kan en skissere ulike reguleringsmodeller:

- Kraftig regulering  
Man begrenser tilbudet så det får et bestemt omfang (for eksempel 10% av togtrafikken på en strekning), noe som kan endres over tid  
Ingen regulering
- Mellomregulering  
Man begrenser tilbudet så det ikke i alvorlig grad vil true togtrafikkens ”levedyktighet” (slik det gjøres vedrørende internasjonal busstrafikk). Individuelle vurderinger kan treffes av Persontrafikrådet)

En større åpning av markedet for fjernbusstrafikk vil kunne skjerpe konkurransen overfor jernbanetrafikken, noe som kan redusere jernbanetilbudet eller medføre krav om større subsidier. Konkurransestyrelsen vurderer imidlertid i en rapport at jernbanen er bedre rustet til konkurranse fra busser nå enn noen gang tidligere. Storebæltsbroen har gitt DSB en markant vekst i passasjermengden. I perioden fra 1. juni 1997 til 14. juni 1998, hvor kun togtrafikken brukte broen, lå DSB sitt daglige passasjertall ca. 64% høyere enn året før. Og til tross for at broen nå er åpnet for biltrafikk, har toget bevart størstedelen av de mange ekstra togreisende, og har kapasitetsproblem på store reisedager, dvs. i helgene og i høytider (Konkurrencestyrelsen 1999).



Innen utgangen av 1998 var det kommet 11 søknader om fjernbusstrafikk over den nye Storebæltsbroen, men det ble kun gitt en tillatelse<sup>20</sup>. Med andre ord har ikke fjernbusstrafikken fått mulighet til å dra fordeler av Storebæltforbindelsen så langt (Konkurrencestyrelsen 1999).

Trafikkministeren fikk imidlertid ved en endring av den danske busslov i 1999 myndighet til å åpne opp for økt fjernbusstrafikk over Storebælt. Det ble vedtatt å sette ut på anbud 5 fjernbusruter over Storebælt i en forsøksperiode (ut år 2004), for å vurdere om en kan åpne for et mer utbygd fjernbussnett uten at jernbanen lider for store økonomiske tap. Minst 20% av strekningen på disse 5 rutene over Storebælt skal være ubetjent med direkte jernbaneforbindelse, og det skal ikke opprettes andre nye fjernbusruter i samme perioden. Anbud gikk ut i februar 2000, og en forventer at rutene kan starte opp i september 2000 (Færdelsstyrelsen, pers. komm. e-mail).

### *Regulering og evt. subsidiering av jernbane*

DSB er Danmarks største transportvirksomhet. I 1999 transporterte DSB 149 millioner passasjerer og 7,4 millioner tonn gods på danske skinner. Tidligere inkluderte DSB både tog, busser, rederi og skinner. I dag er DSB's kjernevirksomhet jernbanetransport, men DSB tilbyr også en rekke andre serviceytelser som støtter opp under jernbanevirksomhet. DSB kjører fra og med 1999 passasjertog på grunnlag av trafikkkontrakter som inngås med samferdselsministeren ([http://www.dsb.dk/om\\_dsb/dsbs\\_organisation/presentation/](http://www.dsb.dk/om_dsb/dsbs_organisation/presentation/)).

DSB har frem til 1999 hatt enerett på å utføre kollektiv person- og godstransport på det statlige jernbanenettet. Det finnes også en del privatbaner, som har hatt tilsvarende enerett på regionalt adskilte jernbaner. Den nye jernbaneloven legger opp til at 15% av den offentlig subsidierte persontrafikken på det statlige jernbanenettet skal legges ut på anbud innen utgangen av år 2003 (Konkurrencestyrelsen 1999).

Jernbanene (DSB og landets privatbaner) mottar størstedelen av den offentlige støtten til kollektivtransport. Det offentlige bidro med knapt 5 milliarder Dkr i 1997, dvs. vel halvparten av DSB's samlede omkostninger ved passasjertrafikk, og nesten 60% av privatbanenes

---

<sup>20</sup> Mellom Ballerup og Svendborg havn med passasjerer til og fra Ærø.

kostnader (Konkurrencestyrelsen 1999). Herunder er imidlertid inkludert togenes bruk av jernbanenettet, som de ikke betaler for.

#### **2.6.4 Oppsummering**

I Danmark defineres en "fjernbusrute" som en rute som kan kreve Færdselsstyrelsens godkjenning. Det er knyttet til administrative grenser, da ruten minimum må krysse en amtsgrænse. Danmark har et godt utbygd kollektivtilbud, og det gis offentlig støtte til store deler av denne trafikken. Fjernbussene er ikke direkte subsidiert, men all kollektivtransport i Danmark er fritatt registreringsavgift, vegavgift, drivstoffavgift og moms. Dette er gjort dels for å fremme den kollektive transporten, og dels er det historisk begrunnet i oppfatningen av den kollektive transport som offentlig servicevirksomhet.

På grunn av landets og amtenes størrelse, kommer fjernbussene lett i konkurranse med lokal og regional trafikk, i tillegg til jernbanen. Per 1998 var det i alt 26 "fjernbus"-ruter, og kun 9 av disse er minst 10 mil lange. 20 av rutene er offentlige amtsruter i Jylland og 5 er private ekspressbussruter mellom Jylland/Fyn og Sjælland (de fleste går til København). De private ekspressbussrutene har som regel sterkt begrenset mulighet for å stoppe underveis.

Særlig i forhold til jernbanen blir det nå diskutert om en burde åpne opp for mer konkurranse. Det offentlige jernbaneselskapet Danske Statsbaner har frem til 1999 hatt eneretten på å utføre persontransport på det statlige nettet. Det finnes også noen privatbaner med tilsvarende monopol på sine regionalt definerte jernbanelinjer. Den nye jernbaneloven foreslår å legge ut en økende av den offentlig subsidierte persontrafikken på anbud i årene fremover.

Også i Danmark er det trafikken til og fra hovedstaden som er i størst vekst, og denne veksten har ytteligere skutt fart med broforbindelsen over Storebælt. Det er lite fjernbussruter på Sjælland og mellom Øst- og Vestdanmark per i dag, men en prøveordning med 5 nye ekspressbussruter over Storebælt kommer i drift i løpet av høsten, og disse vil gi nyttige erfaringer.

## 2.7 Samlet oppsummering litteraturstudie

### 2.7.1 Infrastruktur og markedsgrunnlag

For å få et bilde av infrastrukturen gir vi i tabell 7 en oversikt over det totale jernbanenettet og vegnettet i de ulike landene:

Tabell 7 Oversikt over jernbanenett, vegnett, areal og biltetthet i land i litteraturstudiet

	Jernbane- nett (km)	Vegnett (km)	Areal 1000 km <sup>2</sup> <sup>21</sup>	Jernbanekm pr 1000 km <sup>2</sup>	Vegkm pr 1000 km <sup>2</sup>	Biler pr 1000 innb <sup>22</sup>
Norge	4 100 <sup>23</sup>	91 300 <sup>24</sup>	324	13	282	380
Sverige	11 000 <sup>25</sup>	136 500 <sup>26</sup>	450	24	303	410
Finland	5 860 <sup>27</sup>	77 800 <sup>28</sup>	338	17	230	371 <sup>29</sup>
Danmark	2 743 <sup>30</sup>	71 437 <sup>7</sup>	43	64	1 657	311
Storbritannia	17 500 <sup>31</sup>	370 000 <sup>8</sup>	244	72	1 516	355

Storbritannia og Sverige har et utstrakt jernbanenettverk sammenliknet med de øvrige landene. Ser vi på antall jernbanekilometer per 1000 km<sup>2</sup> er det imidlertid Danmark som ligger nærmest Storbritannia. Dette har sammenheng med befolkningstettheten i Danmark og Storbritannia. Norge har det minst utbygde jernbanenettet, både totalt og i forhold til areal.

Landene fordeler seg tilsvarende når det gjelder vegnettet. Storbritannia og Sverige har flest vegkilometer, men tar vi hensyn til landets størrelse er det igjen Storbritannia og Danmark som skorer høyest. Kun Finland har et mindre utbygd vegnett enn Norge.

Sverige har det høyeste, og Norge det nest høyeste antallet biler per innbyggere. Finland er imidlertid ferd med å ta igjen Norge, og det er heller ikke så stor avstand til Storbritannia. Danmark ligger imidlertid noe etter, noe som igjen kan ha sammenheng med de små

---

<sup>21</sup> (Transportrådet 1998)

<sup>22</sup> (Transportrådet 1998)

<sup>23</sup> (StortingsmeldingNr.39(1996-97) 1997)

<sup>24</sup> Offentlige veger ([http://www.ssb.no/emner/01/sa\\_nrm/nrm1998/kap03.shtml](http://www.ssb.no/emner/01/sa_nrm/nrm1998/kap03.shtml))

<sup>25</sup> (StatensOffentligaUtredningar 1997)

<sup>26</sup> Lokale veger er ikke med, kildeVägverkets Årsredovisning 1997

<sup>27</sup> (MinistryofTransport&Communications 1998)

<sup>28</sup> Veger som vegverket har ansvar for ([http://www.tilastokeskus.fi/tk/tp/tasku/taskut\\_ru.html](http://www.tilastokeskus.fi/tk/tp/tasku/taskut_ru.html))

<sup>29</sup> Statistics Finland ([http://www.tilastokeskus.fi/tk/tp/tasku/taskut\\_ru.html](http://www.tilastokeskus.fi/tk/tp/tasku/taskut_ru.html))

<sup>30</sup> Kilde, Danmarks statistikk ([www2.dst.dk/internet/k11/tran98uk/tr01.HTM](http://www2.dst.dk/internet/k11/tran98uk/tr01.HTM))

<sup>31</sup> Offentlige veger, kilde: Government Statistical Service  
(<http://www.statistics.gov.uk/stats/ukinfigs/transp.htm>)

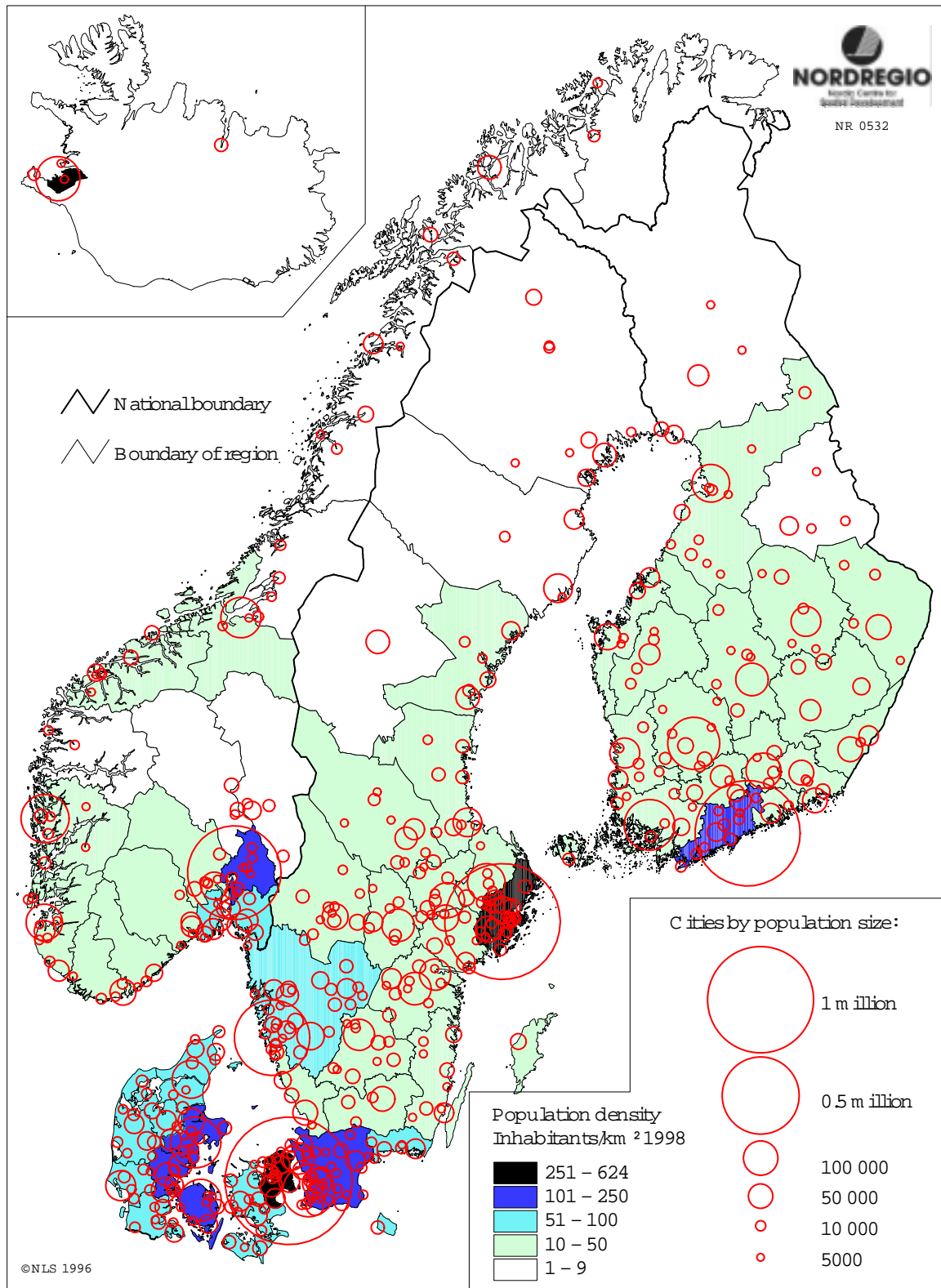
avstandene her. Det er også trolig at det godt utbygde kollektive transportsystemet i Danmark påvirker biltettheten.

For å illustrere variasjonen mellom, og innen de ulike landene, viser vi i figur 4 et kart over bosettingsstrukturen i Norden (fra 1996). Her ser en et tydelig mønster, med spredt bebyggelse i de nordlige deler av Norge, Sverige og Finland, og de største befolkningkonsentrasjonene i de sørlige delene av disse tre landene, samt i Danmark. Danmark har sine befolkningstygdepunkt rundt København, i øst-Jylland og på Fyn.

Vi ser også av kartet at Finland og Sverige skiller seg fra Norge ved å ha mange flere byer med over 50000 innbyggere, men færre steder/byer i de aller nordligste delene av landet.

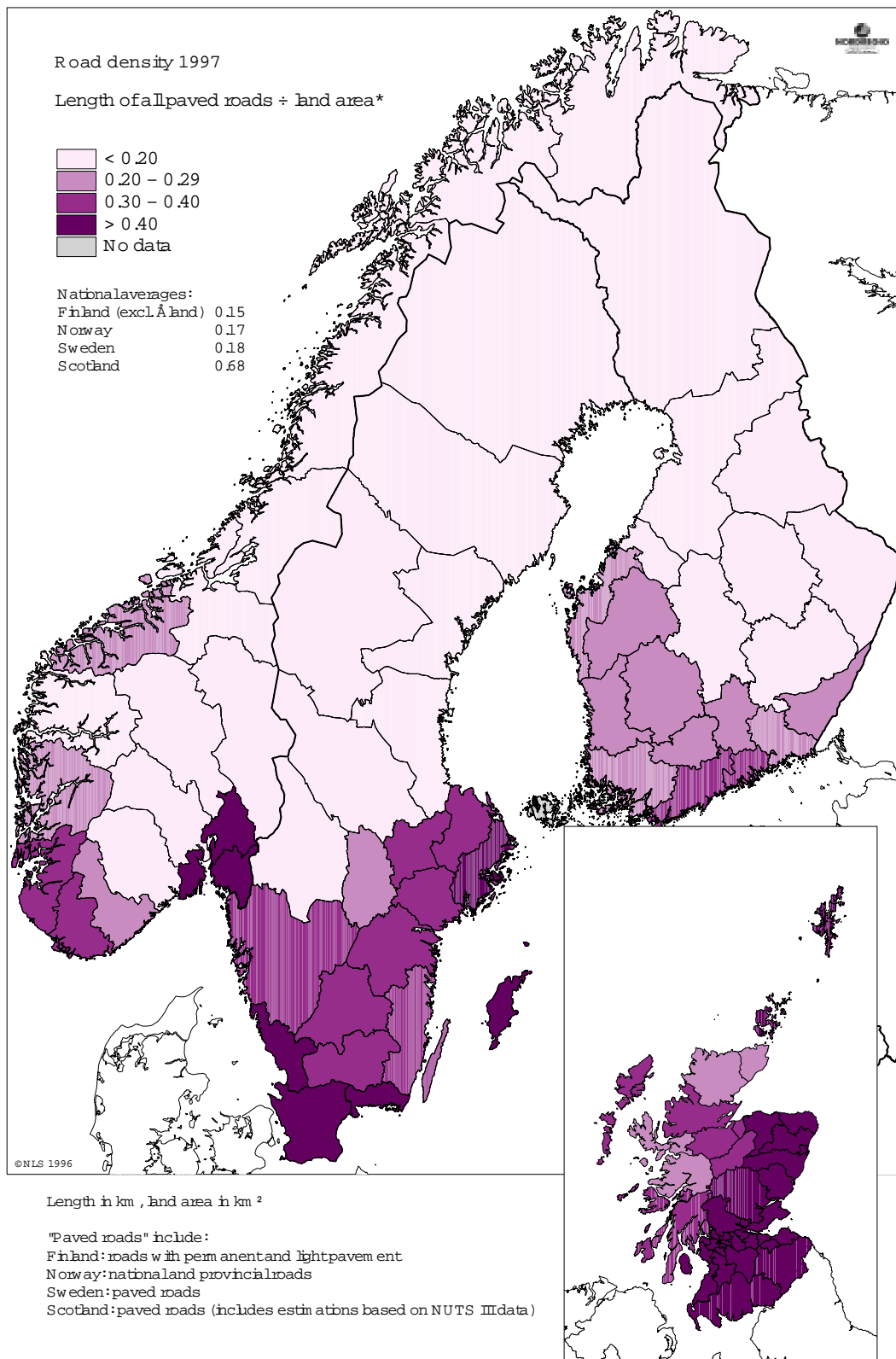
Et annet kart, figur 5, viser vegtettheten per 1997 i Norge, Sverige, Finland og Skottland, og mønsteret er svært sammenfallende med det vi ser i figur 4. De fleste veiene er lokalisert i den sørlige delen av landet i både Norge, Sverige og Finland. Utsnittet av Skottland illustrerer at selv i denne delen av Storbritannia, som ikke er den tettest befolkede delen, er det et sterkt utbygd vegnett.

# Settlement Structure in the Nordic Countries



Figur 4 Bosettingsmønster i de nordiske land (<http://www.nordregio.a.se>).

# Road density 1997



Figur 5 Vegtetthet i Norge, Sverige, Finland og Skottland (<http://www.nordregio.a.se>).

## 2.7.2 Reguleringsregimer og konkurransesituasjon

Begrepet deregulering blir gjerne brukt om å fjerne krav om konsesjon/tillatelse for hver spesifikke rute, og/eller å fjerne regulering av rutetider og takster. Deregulering betyr imidlertid ikke at det offentlige overlater alt til markedsbaserte løsninger. Det er heller snakk om å redusere graden av regulering. Storbritannia og Sverige er kommet nokså langt i deregulering av ekspressbusstrafikk, mens Finland, Norge og Danmark i mindre utstrekning har redusert graden av regulering.

I Norge kreves det behovsprøvd rutekonsesjon for all rutegående persontransport. Det gis konsesjon for ruter som er delvis parallelle med jernbanen, mens der rutestrekninger går med tilnærmet full parallellitet med jernbanen skal det praktiseres en streng behovsprøving. Tildelt rutekonsesjon gir ingen formell enerett, men behovsprøvingen vil i seg selv medføre at man i liten grad tildeler ruteløyve til flere busselskaper på den samme rutestrekning/trasé.

I Storbritannia er det ingen konsesjonsordning lenger, kun en meldeplikt til regionale instanser (Traffic Commissioners). Den kvalitative kontrollen vedrørende sikkerhet og standard på busser og sjøfører er opprettholdt. Den offentlige kontrollen foregår nå kun via konkurransetilsynet.

Sverige har fra 1.1.1999 avskaffet reguleringen som hindret busstrafikken i å konkurrere med jernbanen. Dagens politikk sier imidlertid at dersom det blir sannsynliggjort at ruten kan skade forutsetningene for den trafikken som drives av trafik huvudmänen innenfor et län (fylke), kan ruten stoppes med mindre den ikke bidrar til et betydelig bedre trafikktilbud. Sverige har opprettholdt en offentlig kontroll av transportproduktene ved å opprette et eget organ, Rikstrafiken, som skal samordne den långväga kollektivtrafiken, med formål å skape et tilgjengelig transportsystem med høy kvalitet, sikker trafikk og et godt miljø, samt å oppnå en positiv regional utvikling. Rikstrafiken skal også stå for anbudsutsetting av langdistanse kollektivtrafikk som er transportpolitisk motivert, og som ellers ikke ville blitt tilbudt.

Finland har lengre tradisjoner med private trafikkselskap og lave subsidier til transport sammenliknet med mange andre europeiske land. Det har heller aldri vært noen spesiell regulering av ekspressbussene for å skjerme jernbanen. Konsesjonssøknadene blir vurdert ut fra behovet for å sikre et landsdekkende tilbud og for å unngå usunn konkurranse.

Danmark er det landet i vårt utvalg med strengest regulering av ekspressbusstrafikken, som for øvrig er relativt begrenset i omfang sammenliknet med jernbanetrafikken. Søknader om ruter som krysser mer enn 2 amtsgrenser, ruter som krysser en grense og hvor de to fylkene ikke kan bli enige, eller ruter hvor Danske Statsbaner (DSB) gjør innsigelser, skal behandles av færdselsstyrelsen. Formålet med å regulere tilgangen til fjernbuskjørsel, er å sikre at den offentlig støttede kollektivtrafikken (og da særlig jernbanen) ikke utsettes for konkurranse. Det blir gjort en skjønnsmessig behovsprøving om hvorvidt de eksisterende kollektive trafikkforbindelsene kan dekke behovet som den nye ekspressbussruten søker konsesjon for. Det er spesielt vanskelig å få konsesjon for de private busselskapene. De fylkeskommunale ekspressbusselskapene har i større grad koordinert kjøreplanene sine med DSB på forhånd, og dermed økt muligheten for å få konsesjon.

Tabell 8 illustrerer bruken av all kollektivtransport i de utvalgte landene

Tabell 8 Transport totalt og per innbygger i ulike land  
(-- = mangler opplysninger) kilde (Elling 1999)

	Milliarder passasjerkilometer 1995					Passasjerkilometer per innb. per dag 1995				
	Person bil	Buss (lokal & ekspress)	Jernbane	Båt	SUM	Person bil	Buss (lokal & ekspress)	Jernbane	Båt	SUM
Norge	43	4	2	0,6	49,6	27	3	1	0,4	31,4
Sverige	92	9	6	0,1	107,1	28	3	2	0	33
Finland	50	8	3	0,1	61,1	27	4	2	0	33
Danmark	58	10	5	0,6	73,6	30	5	3	0,3	38,3
Storbr.	596	44	37	--	677	28	2	2	--	32

\* = inkludert drosje

Når en fordeler passasjerkilometrene per innbygger per dag ser vi at danskene er mest mobile - de reiser lenger både med jernbane, buss og personbil enn sine nordiske naboer. Den overveiende delen av kollektiv busstrafikk i Danmark er imidlertid lokal- og regionaltrafikk (se avsnittet om Danmark). Nordmenn reiser lite med buss og jernbane, men er et av to land hvor kollektiv båttrafikk har noen betydning. Selv om Storbritannia har et betydelig marked for buss totalt sett, ligger de lavest når en fordeler personkilometer med buss per innbygger



per dag. Busstrafikk står imidlertid svært sterkt i Finland - bussreiser utgjør her 63% av det totale antallet kollektive reiser (Finnish Bus and Coach Association, per e-post).

Definisjonen av ekspressbuss varierer som tidligere diskutert fra land til land, noe som gjør det vanskelig å finne sammenlignbare tall. I Norge og Danmark blir begrepet ekspressbusser brukt om fylkeskryssende ruter. I Sverige blir 10 mil og fylkeskryssende brukt som definisjon. I Finland er langdistanse ekspressbusstrafikk over 50 mil, og i Storbritannia er grensen for "long distance transport" 15 miles, dvs. ca. 2,4 mil.

Det er heller ikke så lett å skille ut de enkelte lands ekspressbusser i statistikken, da de lange bussreisene ofte blir inkludert i tallene for den totale busstrafikken. Videre skilles det ikke alltid mellom turist-/chartertrafikk og langdistanse rutetrafikk. For å få ett lite inntrykk av omfanget av langdistanse bussreiser, kan Norges ca. 2 millioner reiser<sup>32</sup> over 10 mil sammenlignes med Sveriges ca. 3 millioner<sup>33</sup> reiser over 10 mil, Finlands ca. 7 millioner reiser<sup>34</sup> over 50 mil, og National Express i Storbritannia sine ca. 11 millioner reiser<sup>35</sup> over 2,4 mil, alle per år. Med andre ord markerer Finland seg som en ekspressbussreisende nasjon. Vi har ikke tall for antall ekspressbussreiser over 10 mil i Danmark, men ut fra beregninger er antall personkilometer med buss i Danmark knapt 1/3 av de i Finland. Finland markerer seg også med det høyeste antallet jernbanereiser og personkilometer med jernbane av sine Nordiske naboer. Her er imidlertid også Danmark en sterk konkurrent<sup>36</sup>.

Ut fra vårt materiale gis det ikke direkte offentlige subsidier av noen betydning i de utvalgte landene. Det finnes imidlertid andre ordninger som fungerer som en form for subsidie, for eksempel det at ekspressbussene i noen av landene er fritatt for drivstoffavgift. Tabell 9 gir en enkel oversikt over avgiftsfritak i de ulike land.

---

<sup>32</sup> Anslag gitt i (Hanssen 1999)

<sup>33</sup> Kilde: Turistdatabasen, (per e-post fra SIKÅ)

<sup>34</sup> (MinistryofTransport&Communications 1999)

<sup>35</sup> Kun tall for National Express (White 1997)

<sup>36</sup> Reiser over 10 mil utgjør ca. 20% av samlet persontransportarbeid i Danmark (78112 mill. personkm), og fordelingen på de lange reisene per 1995 var 3% buss, herav ca. 1,5% rutetrafikk (dvs. 230 mill. personkm) og 15% jernbane (dvs. 2350 mill personkm) (Transportrådet 1998).

Tabell 9 Avgiftsfritak for ekspressbusser i ulike land

	Fritak for Drivstoffavgift
Norge	Ja
Sverige	Nei
Finland	Nei
Danmark <sup>37</sup>	Ja
Storbritannia	Nei

I land hvor ekspressbussene på enkelte avstander også betjener lokalmarkedet, som i Norge, Sverige og Danmark, kan en videre få glidende overganger til subsidiert lokaltrafikk. I Finland og Storbritannia derimot, går ekspressbusstrafikken i stor grad direkte mellom større steder uten stopp. Stort sett synes imidlertid grensegangene å være uproblematisk, og problemet løses ved å legge restriksjoner på ekspressbussene når det gjelder å ta opp og sette av passasjerer underveis. Særlig strengt har dette vært praktisert for de fem private ekspressbusselskapene i Danmark. I Norge og Sverige er det flere eksempler på billett- og kjøreplanssamarbeid mellom ekspressbussrutene og de lokale rutene.

Videre er det i stor grad sammenfallende operatører både i ekspressbuss- og lokaltrafikkmarkedet. I både Norge, Sverige, Finland og Storbritannia driver de aller fleste busselskapene både ekspressbuss- og lokal/regional trafikk. I Danmark finner vi noen få private selskap som driver ekspressbuss og chartertrafikk, uten å drive regional rutetrafikk. En slik organisering, hvor de samme aktørene driver både lokal og regional rutetrafikk og ekspressbusstrafikk, kan tenkes å påvirke samordningen mellom dem i en positiv retning, og det synes da heller ikke som om det er store konflikter mellom lokal og regional busstrafikk og ekspressbusstrafikken i landene under evaluering.

### 2.7.3 Konsekvenser av deregulering for ekspressbuss og jernbane

Dersom det blir fritt for alle ekspressbusselskap å etablere seg i konkurranse mot jernbanen, kan en forvente økt konkurranse både mellom ekspressbusselskap, og mellom ekspressbusselskap og jernbanen. I Sverige har det vært fritt for alle ekspressbusselskap å konkurrere så lenge ett selskap har fått konsesjon til ruten. Den gradvise dereguleringen i forhold til jernbanen fra 1993 av, førte til et betydelig økt tilbud av ekspressbusser, og flere

---

<sup>37</sup> I Danmark er bussene også fritatt fra å betale vegavgift og moms

operatører kjempet om kundene på de mest attraktive rutene. Det økte tilbudet synes imidlertid ikke å ha resultert i tilsvarende økning i passasjertall. Denne situasjon ligner veldig på utviklingen i Storbritannia etter dereguleringen der i 1980, hvor mange nye busselskap prøvde å komme inn på mindre og større deler av markedet til det eksisterende selskapet National Express. Det viste seg imidlertid at det dominerende busselskapet nokså raskt gjenvant sin sterke posisjon, og at de andre tilbyderne over tid kun klarte å konkurrere på enkelte strekninger og med enkelte typer tilbud. Selv om det største ekspressbuss-selskapet i Sverige, Swebus, ikke er så dominerende som National Express var i Storbritannia, vil trolig trafikktilbudet stabilisere seg også her. Trafikkgrunnet på de fleste rutene er jo betydelig mindre i Sverige enn i Storbritannia, og mindre i Norge enn i Sverige igjen. Det vil med andre ord være enda mer usannsynlig at en over tid kan opprettholde mange operatører på en strekning i Norge. Det kan imidlertid være noen unntak, og da særlig på de største rutene mellom Oslo og andre befolkningskonsentrasjoner på Østlandet. Som de erfarte i Storbritannia var det også lettere for andre enn det dominerende ekspressbusselskapet/nettverket å konkurrere på slike ”pendlingsruter”, da en kan drive mer selektiv markedsføring, samt at den konsentrerte trafikken kan kombineres med turbusskjøring på andre tidspunkt.

Det gjennomføres eller diskuteres for tiden en deregulering av persontrafikk på jernbanen i alle de landene vi har fokusert spesielt på, og det er nødvendig å se ekspressbusspolitikken i lys av dette. Målet med å deregulere jernbanen er å effektivisere driften ved hjelp av økt konkurranse. Det kan imidlertid være problematisk å få til reell konkurranse *på sporet* av flere grunner. Ofte er det ikke stort nok kundegrunnlag til at flere operatører lønnsomt kan operere samme strekning. En annen grunn er at det kan være vanskelig å koordinere rutetilbudet dersom for mange aktører er inne samtidig. Flere land har derfor valgt å deregulere ved å slippe flere til i anbudsrunder om å få drive deler av sporet. Den eksisterende monopolisten har imidlertid vist seg å stå sterkt i en slik konkurranse *om sporet*.

I noen land er det dessuten slik at det eksisterende jernbaneselskapet har fortrinnsrett til lønnsom trafikk, og i Sverige, som i Norge, er det statsbaneselskapet som definerer hva som er lønnsom og ikke-lønnsom trafikk, og som fremskaffer beregningsgrunnlag og resultater for den anbudsutsatte/offentlig kjøpte trafikken. Når selskapet i tillegg kontrollerer flere nøkkelementer i transportvirksomheten, kan det være et hinder for det offentlige

muligheter for å vurdere grunnlaget for Statens Järnvägar's beregninger (Minken, Markussen et al. 1999).

En måte å avhjelpe dette på er å slippe ekspressbusser til på de samme strekningene, slik at de kan hjelpe til å holde prisene nede. Konkurransesflatene mellom buss og jernbane er avhengig av mange forhold, herunder særlig grad av parallellitet hva angår strekninger, stopp og rutetider, og avstand på reisen totalt sett (toget står sterkest på lengre avstander, mens bussen står sterkest på distanser opp til rundt 30 mil). Konkurransen mellom ekspressbussene og jernbanen ser ut til å være særlig sterk på mellomlange ruter hvor pendler- og arbeidsreisende er en viktig kundegruppe. Markedet for denne type ruter, som hovedsakelig går til og fra hovedstaden, er i betydelig vekst i alle de land vi har sett på her. Erfaringene fra Sverige og Storbritannia viser da også at det var på disse rutene det ble kamp om kunder, med flere ekspressbusselskap, mange avganger og ulike rabattordninger. Og jernbanen har svart på konkurransen med samme mynt, ved å differensiere sitt tilbud på de attraktive rutene. Dereguleringen både i Sverige og Storbritannia har klart ført til økt konkurranse mellom ekspressbusser og jernbanen. Det ser imidlertid ut som om jernbanen både i Sverige og Storbritannia har klart seg bra. Det svenske selskapet Statens Järnvägar hadde for eksempel i flere reisende enn noensinne i 1999. Også i Finland, hvor jernbanen ikke er spesielt skjermet i forhold til ekspressbusstrafikken, har det vært en positiv utvikling i jernbanetraffikk. Konkurransen mellom jernbanen og ekspressbussene synes å være mer langvarig enn konkurransen mellom ekspressbusselskap. I Storbritannia ser en for eksempel klart at takstene på jernbanen og ekspressbusser følger samme mønster også i dag.

Det økte kravet om effektivitet kan imidlertid medføre at ekspressbusselskapet og jernbanen nedprioriterer andre rutetilbud. Dette skjedde med ekspressbussruter i mer perifere deler av Storbritannia. Når det gjelder jernbanen, kan de velge å rasjonalisere den delen av rutetilbudet sitt hvor det er dårligst markedsgrunnlag, for å stå sterkere rustet til å møte konkurransen mot ekspressbussene på de mer lukrative rutene. I Sverige finnes det eksempel på at antall stopp på enkelte mer perifere ruter er redusert, mens en tilbyr enda mer reduserte priser på hovedrutene til/fra Stockholm.

I Danmark har en tradisjonelt vært svært restriktive for å åpne for økt konkurranse mellom jernbanen og ekspressbussene, men også her blir det i disse dager satt i verk en prøveordning

på fem ekspressbussruter over Storebælt, for å få mer grunnlag for å si noe om effektene for jernbanen.

Norge står som diskutert i en særstilling geografisk, men noen deler av landet er mer sammenlignbare med andre nordiske land enn andre. Det kan derfor være nyttig å skille mellom de lange nasjonale rutene og de mellomlange rutene når en skal bruke andre lands erfaring til å si noe om eventuelle konsekvenser av deregulering av ekspressbusstrafikk i Norge.

Når det gjelder de lange nasjonale rutene, kan en stille spørsmål ved om det vil komme svært mange nye ekspressbussruter til, selv om en åpner for økt konkurranse. For det første er det ikke er så mange strekninger hvor jernbanen er helt alene om å operere per i dag, dvs. det eksisterer allerede mange delvis parallelle ekspressbusstilbud. Noen ekspressbussruter kan nok på grunn av et mer fleksibelt stoppemønster ta kunder fra jernbanen, men spørsmålet er om dette vil utgjøre noe stor økning i ekspressbusstrafikken totalt sett. Som nevnt tidligere peker erfaringer fra andre land i retning av at kundegrunnlaget skal være nokså stort før det er rom for en varig konkurranse mellom ekspressbussoperatører på samme distanse. På de lange nasjonale rutene i Norge er det lite trolig at dette vil være tilfelle. Tvert i mot har det vært en stagnasjon i veksten på de lange nasjonale rutene i det siste, og det kan være en viss fare for at disse rutene blir nedprioritert, for å konsentrere innsatsen om den skjerpede konkurransen om å utvikle nye pendler- og tjenestereisetilbud på Østlandsområdet. Dette kan medføre økt forskjell på både tilbud og pris mellom ulike deler av landet.

Det er nemlig konkurransen om passasjerer i det sentrale østlandsområdet, og evt. rundt noen andre større norske byer som ser ut til å bli den sentrale fremover. Særlig trafikken inn og ut av Oslo har mange likhetstrekk med trafikken inn mot andre hovedsteder, slik at vi kan trekke på erfaringer fra andre land. Her er det imidlertid viktig å også ta hensyn til faktorer som for eksempel størrelse på arbeidsmarkedet, grad av arbeidsløshet og derav terskel for pendling. Pendlingsområdet til Oslo kan for eksempel ikke sammenlignes med det rundt London eller København. En annen viktig forskjell er at en i Norge ikke har flere store befolkningskonsentrasjoner, slik at en ikke får den hurtige, direkte Inter-City trafikken som en har større grunnlag for i de andre landene.

## **2.7.4 Internasjonalisering**

De nye broprosjektene, Storebælt-forbindelsen mellom Jylland og Sjælland og Øresundforbindelsen mellom Malmø og København som ble åpnet i juni år 2000, er sentrale forutsetninger for en økt satsing på en Inter-City trafikk på tvers av landegrensene. Norway Bussekspress tilbyr allerede ruter til Stockholm, Gøteborg, København og Hamburg, og det er tilsvarende ruter inn til Oslo som blir drevet av svenske busselskap. Disse tar imidlertid ikke opp, eller setter av passasjerer underveis. Formelt sett er det ikke noe hinder for at utenlandske aktører også kan søke om konsesjon til å drive rutetrafikk i Norge, men det er i liten grad gjort per i dag (ifølge forordning EC nr. 12/98, kan en på lik linje med nasjonale aktører drive rutetrafikk i et annet land enn en selv er etablert dersom dette er en del av en internasjonal rute). Dersom det blir lettere å få konsesjon for norske ekspressbuss-selskap, vil det altså bli tilsvarende lett for disse utenlandske selskapene.

Et interessant moment her er det stadig økende konsentrasjonen og internasjonaliseringen som pågår innenfor bussnæringen. Utenlandsk eierskap kan også tenkes å påvirke graden av landsoverskridende Inter-City trafikk.

På jernbanesporet har flere EØS-direktiv åpnet for økt internasjonal konkurranse. Et interessant eksempel på planlagt landsoverskridende Inter-City trafikk med jernbanen er det norsk-svenske jernbaneselskapet Linx, som ble etablert i mai år 2000. Selskapet skal starte å bygge opp et rutetilbud mellom Oslo, Gøteborg, Stockholm og København fra år 2001 av.

## **2.7.5 Kollektivtrafikk og miljø**

Miljø- og overbelastningsspørsmål aktualiserer ønsket om en kollektiv satsing og samordning i konkurranse mot bil. Ekspressbussenes større frihetsgrad når det gjelder frekvens, trasévalg og stoppestedsmønster kan kanskje utnyttes til å utfylle jernbanetilbudet og på den måten gi bilen en sterkere konkurranse.

Jernbanen som transportform krever store transportmengder og forutsigbar etterspørsel for å være rasjonell. Miljøhensyn kan være en viktig grunn for å satse på jernbanetransport, men der trafikkgrunnlaget er beskjedent bli ressursbruken lite effektiv også sett i et miljøperspektiv (Stortingsmelding Nr.39 (1997-98)).

Beregninger viser at fly og bil er den mest *energikrevende* transportformen, mens energibruken for tog og ekspressbuss er betydelig lavere. Når det gjelder *utslipp* kommer jernbanen desidert best ut, og deretter ekspressbussene. Men forskjellen mellom ekspressbuss og bil er betydelig mindre når det gjelder utslipp enn energibruk. For utslipp av noen gasser er faktisk en bil med katalysator bedre enn en buss med lavt belegg (Konkurrenserverket 1996). En deregulert busstrafikk i kombinasjon med fortsatt jernbaneutbygging innebærer ifølge en undersøkelse gjort av Väg- og transportforskningsinstituttet redusert energibruk og utslipp av gasser sammenlignet med et uforandret trafikktilbud (VTI 1992).

Basert på data om energibruk fra Storbritannia i 1990, konkluderer Banister & Banister (1995) med at gjennomsnittlig antall ”personer per enhet” er det mest avgjørende elementet for å redusere energiforbruket. Biler med mer enn 2,4 personer per enhet er mer energieffektive enn jernbanen, og biler med mer enn 2,7 personer per enhet er mer energieffektive enn busser. Antall passasjerer per bil og buss i Storbritannia har imidlertid gått ned i perioden 1980 til 1990, som vist i tabell 10:

Tabell 10 Antall passasjerer per enhet (Banister and Banister 1995:30)

Antall passasjerer per enhet	1980	1990	% endring
Jernbane	89,2	96,6	8,3
Bil	1,8	1,7	-7,7
Busser	12,8	8,7	-31,8

Selv om både jernbanen og biler har økt sin energieffektivitet per passasjerkilometer (mer effektive kjøretøy, bedre veger etc.), har ikke det kunnet kompensere for energitapet pga. den negative utviklingen i antall passasjerer per buss og bil.

Det har vært hevdet at deregulering av ekspressbusstrafikken ville føre til økte utslipp pga. at bussen ville ta reisende fra toget, men undersøkelser gjort både i Sverige og i andre land viser at bussreisende ofte har bilen som alternativt transportmiddel, og dermed kan deregulering få en positiv miljøeffekt.

## Referanseliste

Alexandersson, G., S. Hultén, et al. (1998). Avregulering på svenska - exemplet järnvegen. Stockholm, Kommunikations Forsknings Beredningen KFB: 57.

Banister, D., B. Andersen, et al. (1993). "Access to facilities in a competitive transport market." Transportation Planning and Technology **17**: 341-348.

Banister, D., J. Berechman, et al. (1992). "Competitive regimes withing the European bus industry - theory and practice" Transportation Research Part A - Policy and Practice **26**(2): 167-178.

Barrett, S. D. (1992). "Barriers to contestability in the deregulated European aviation market." Transportation research **26A**(2): 159-165.

Bradshaw, B. (1993). "The limitations of competition in developing the market for bus services. Proceedings." Chartered Insitute of Transport **2**(4): 24-39.

Button, K. (1997). "Lessons from European Transport Experience." Annals of the American Academy of Political and Social Science **553**: 157-179.

Douglas, N. J. (1987). A Welfare Assessment of Transport Deregulation. Brookfield, Gower.

Elling, B. (1999). Scenarier for Nordens Infrastrukturlandskap. Stockholm, Nordregio.

Evensen, K. (2000). Norgesbuss er på felgen. Dagens Næringsliv. Oslo.

Hallin, G. (1999). Avreglering och regional utveckling. Stockholm, Nordregio.

Hanssen, J. U. (1999). Ekspressbusstilbudet i Norge: omfang, betydning og potensiale. Oslo, TØI.

Himanen, V., A. Permala, et al. (1990). Comparison of public transport in Finland and Sweden. Espoo, Technical Research Centre of Finland.

HjellnesCOWI (1999). Evaluering av konkurranseflater for ekspressbussruter. Oslo, Hjellnes COWI AS.

Kilvington, R. P. (1986). Deregulation of express coach services in Britain. Hampshire, Gower.

Konkurrencestyrelsen (1999). Konkurrenceredegjørelse. København, Konkurrencestyrelsen.

Konkurrensverket (1996). Långväga buss - förutsättningar för konkurrens. Stockholm, Konkurrensverket.

Konkurrensverket (1999). Konkurrenten i Sverige under 90-talet - problem och förslag. Stockholm, Konkurrensverket.

MinistryofTransport&Communications (1998). Opening Finland's rail network to competition. Helsinki, Ministry of Transport and Communication.

MinistryofTransport&Communications (1999). Public Transport Performance Statistics. Helsinki, Ministry of Transport and Communications Finland.



- Minken, H., T. E. Markussen, et al. (1999). Konkurransen på det norske jernbanenettet. Oslo, TØI.
- OECD (1996). Territorial Indicators of Employment. Focusing on Rural Development.
- Pohjola, J. (1998). Opening Finland's rail network to competition. Helsinki, Ministry of Transport and Communications.
- Regeringens proposition 1997/98:56 Transportpolitik för en hållbar utveckling. Stockholm. Kommunikationsdepartementet.
- Rikstrafiken (1999). Karläggning av brister i interregional kollektivtrafikförsörjning. Lägesrapport. Sundsvall, Rikstrafiken.
- Robbins, D. K. and P. R. White (1986). "The experience of express coach deregulation in Great Britain." Transportation **13**: 359-384.
- SIKA 1999: Uppföljning av långväga buss. Dnr: 3-221-99. Stockholm 30.08.1999
- SIKA 1997: Effekter av avreglering av långväga busstrafik. SIKA Rapport 1997:6. Stockholm
- Stangeby, I., J. V. Haukeland, et al. (1999). Reisevaner i Norge 1998. Oslo, TØI.
- Statens Offentliga Utredningar (1997). Ny kurs i trafikpolitiken., Kommunikationsdepartementet.
- Stortingsmelding 19(1998-99) (1999). Om NSB BA's virksomhet. Oslo.
- Stortingsmelding Nr.39(1996-97) (1997). Norsk Jernbaneplan. Oslo.
- Stortingsproposisjon nr. 1 1998-1999. Samferdselsdepartementets fagproposisjon.
- Trafikministeriet (1997). Buslovudvalgets Rapport. København, Trafikministeriet.
- Transportrådet (1998). Busstrafik i 7 europæiske lande, Transportrådet.
- Transportrådet (1998). Flere busser i fjerntrafikken. København, Transportrådet.
- Velde, D., Ed. (1999). Changing trains: railway reform and the role of competition: the experience of six countries. Oxford studies in transport series. Aldershot, Ashgate.
- VTI (1992). Avreglering av långväga busstrafik - miljöeffekter vid ändrad färdmedelsfördelning. Linköping, Väg- och transportforskningsinstitutet.
- White, P. (1997). "The experience of bus and coach deregulation in Britain and in other countries." International Journal of Transport Economics **24**(1): 35-52.
- Østvold, P. (1999). Strukturendringer i rutebilnæringen. NTF-Nytt. Oslo.

# 3 Retningslinjer for utforming av ekspressbusspolitikken

## 3.1 Innledning

I dette kapittelet evalueres den norske konsesjonspolitikken for ekspressbusser og det vurderes om det er grunnlag for endringer. Hovedbegrunnelsen for å begrense etablering av ekspressbusser er som nevnt at det eksisterer stordriftsfordeler i produksjonen av passasjerkilometer på en buss- eller togrute. Stordriftsfordelene, som er spesielt store for togruter, skyldes at det er knyttet høye faste kostnader til å drive en rute, mens de variable kostnadene er lave. Etablering av ekspressbussruter kan føre til ressursløsning fordi det investeres i ny fast kapital, og fordi ekspressbusstilbudet kan føre til lavere kapasitetsutnyttelse for toget. Konsesjonen er derfor behovsprøvd, og tildelingen vurderes opp mot eksisterende tilbud.

Evalueringen av ekspressbusspolitikken bygger på økonomisk teori om regulering av virksomheter som kjennetegnes ved betydelige stordriftsfordeler på produksjonssiden (naturlig monopol). Vi vil også trekke inn resultater fra litteraturstudiet (kapittel 2) og fra Hjellnes COWIs empiriske analyse om konkurranseflatene for ekspressbusser (Hjellnes COWI (1999)). Dette kapittelet er delt inn i fem avsnitt. Det første avsnittet (avsnitt 3.2) beskriver de prinsipielle trekkene ved et naturlig monopol. Avsnitt 3.3 inneholder betraktninger om hvorvidt jernbanen utgjør et naturlig monopol, og i avsnitt 3.4 foretas tilsvarende betraktninger for ekspressbussene. I avsnitt 3.5 vurderes konsekvensene av en fri etablering av ekspressbussruter. I det siste avsnittet presenteres retningslinjer for utformingen av ekspressbusspolitikken.

## 3.2 Et teoretisk rammeverk

### 3.2.1 Innledning

Diskusjonen om regulering og deregulering av transporttjenester er ikke ny. Tidligere var man av den oppfatning at det frie markedet ville føre til overinvesteringer innen offentlig transport, som igjen ville føre til lav kapasitetsutnyttelse og høye gjennomsnittskostnader per passasjer. Dette var hovedargumentet for etableringshindringer. I tillegg var man bekymret for at i mangel på kontroll ville noen kategorier av trafikkanter – eldre, unge og uføre, samt de som ikke hadde råd til egen bil - lide under veksten av privatbilisme. Dette ble brukt som argument for prisregulering og etableringskontroll og som har presset frem krysssubsidierting av ulønnsomme ruter (Gwilliam (1989)).

Uheldige konsekvenser av regulering har imidlertid vært erkjent i lengre tid. A. E. Kahn (1971) påpekte faren for ineffektiv lederskap, utnyttelse av monopolmakt, overinvesteringer og mangel på nytenkning ved lovbestemte monopolforetak. I dag tar man det nærmest for gitt at fri konkurranse og ikke-regulerte markeder er referanserammen når vi beskriver ulike forhold på markedet. Men selv om vi gransker de markedene som vi normalt betrakter som frie konkurransemarkeder, finner vi at de i høy grad er regulert. Regler styrer produksjonsmåtene, hvordan forholdene på arbeidsmarkedet håndteres, hvordan markedsføringen kan skje og hvordan selve konkurransen som sådan skal fungere.

Første velferdsteorem sier at dersom husholdninger og bedrifter opererer i perfekt konkurranse og tar prisene for gitte, det er et fullt sett med markeder og det er perfekt informasjon, vil markedslivekten være Pareto effektiv (dvs. at ressursallokeringen er slik at ingen kan få det bedre uten at andre får det verre). Det er imidlertid flere situasjoner eller forhold som gjør at markedslivekten ikke er Pareto optimal. Dette kalles markedssvikt ("market failure") og er en av grunnene til at det offentlige ønsker å regulere markedet. Et annet argument for det offentliges inngrep i markedene er at Pareto optimalitet ikke nødvendigvis sikrer en politisk ønsket inntektsfordeling. Vi skal se nærmere på ulike kilder til markedssvikt. Ut ifra en slik gjennomgang, kan vi senere diskutere hvorfor visse markeder reguleres.

### 3.2.2 Markedssvikt

Markedssvikt er grunnleggende for den økonomiske teorien om offentlig regulering, men for så vidt også for å forstå statenes anliggende innen områder som samferdsel. For å oppnå effektiv ressursbruk i en markedsøkonomi kreves det at visse grunnleggende forhold eller vilkår er oppfylt. Om en eller flere av disse vilkårene ikke oppfylles, fungerer ikke markedet når det gjelder å produsere og fordele nytteverdiene (varer eller tjenester) på en samfunnsøkonomisk optimal måte.

Blant de faktorer som kan lede til ulike typer av markedssvikt og som er relevant i denne sammenheng, kan man peke på følgende:

- \* Kollektive goder
- \* Forekomsten av eksterne effekter
- \* Naturlig monopol

For rent kollektive goder eksisterer det ikke rivalisering i forbruket slik at forbruket ikke kan individualiseres. Siden kostnadene bare knytter seg til tilbudet og ikke til hvor mange som nyter godt av tilbudet, bør den enkeltes bruk være gratis for å maksimere nytteverdien av tilbudet. Når forbruket ikke kan individualiseres, er eksklusjon fra bruk vanskelig å håndheve, slik at betalingsordninger for bruk vil være vanskelig å operere selv i de tilfeller der det måtte være ønskelig. For lokale kollektive goder, dvs. som er felles for en avgrenset gruppe er eksklusjon mulig og brukerbetalingsordninger kan håndheves. Eksempler på dette er kabel-tv og ulike transporttjenester. Når det gjelder transporttjenester er eksistensen av et transport- og rutetilbud et kollektiv gode, mens bruken av tjenesten er et privat gode som kan prissettes.

Eksterne effekter betyr at et individs produksjon eller konsum av en vare eller tjeneste også påvirker andre konsumenter eller produsenter uten at det fanges opp i markedene. Når vi kjører bil i rushtrafikken skaper vi problemer (eller kostnader) for andre, både trafikkantene og ikke-trafikkantene. Vi bidrar til større køer som øker andres reisetid. Våre biler lager støy og forurensner luften som påvirker andre. I et uregulert marked vil markedsprisen i likevekt reflektere den individuelle brukers verdsetting av tjenesten. Negative virkninger for andre blir ikke tatt hensyn til hvis de ikke er reflektert i markedsprisen. For å kunne ta med

”fellesonder” når bilistene vurderer når og om de skal kjøre bil, må fellesondene enten ”internaliseres” ved at bilisten for eksempel betaler en avgift per mengde utslipp, eller at bilbruken begrenses direkte av en utenforstående instans. Uansett hvilken løsning som velges, forutsetter den at hensynet til de som berøres blir med i regnestykket – og det krever at det offentlige griper inn.

Forekomsten av stordriftsfordeler (skalagevinster) er en annen årsak til hvorfor markedssvikt oppstår. Det er også en av de vanligste årsakene til den form for markedssvikt som kalles naturlig monopol. Stordriftsfordeler forekommer i produksjonen av de fleste varer og tjenester. For å bruke eksemplene til Hallin et al (1999) vil det å produsere 1.000.000 biler i året fremfor 100 vanligvis gi en lavere gjennomsnittskostnad per bil. Det å undervise 100 universitetsstudenter i kulturgeografi i stedet for 10 innebærer at kostnadene per student blir lavere. For de fleste typer varer og tjenester avtar disse fordelene når man når en viss størrelse på produksjonen. Men for visse goder synker produksjonskostnadene til hele markedet er mettet. På et helt uregulert marked kommer etter en tid en eneste produsent til å eksistere. Dette er kanskje den viktigste årsaken til at såkalte naturlige monopol oppstår.

En av de viktigste begrunnelsene for å begrense etablering av ekspressbussruter i konkurranse med tog, er at det eksisterer betydelige stordriftsfordeler i produksjon av passasjerkilometer på en gitt buss- eller tog rute. I avsnittet under skal vi derfor se nærmere på denne formen for markedssvikt.

### **3.2.3 Naturlig monopol**

#### Definisjon av naturlig monopol

Naturlig monopol brukes som betegnelsen på en økonomisk virksomhet der det foreligger stor- og samdriftsfordeler på produksjonssiden. Stordriftsfordeler innebærer at enhetskostnadene faller med økende produksjonsvolum. Ved en vareproduksjon vil for eksempel dette kunne være tilfelle dersom de variable produksjonskostnadene er små i forhold til de faste driftsuavhengige kostnadene knyttet til etablering og opprettholdelse av produksjonskapasiteten.

Ved produksjon av flere produkter eller tjenester blir kostnadsforholdet mer komplisert ved at kostnadene ved å produsere et bestemt produkt kan være avhengig av hvilke andre produkter som blir produsert. Vi snakker da om samdriftsfordeler(-ulempene). Samdriftsfordeler ("economies of scope") har vi når de samlede kostnadene blir lavere når alle produkttypene fremstilles samlet i én bedrift fremfor at en mindre bedrift konsentrerer seg om f eks produkt 1, en annen om f eks produkt 2 og 3, osv. Samdriftsfordeler kan i sin tur ha to forskjellige årsaker. For det første kan de skyldes felleskostnader som kan fordeles på et større antall produkter. Dette ligner på stordriftsfordeler, men er knyttet til at antall produktenheter øker fordi antall produkttyper øker. For det andre kan samdriftsfordelene skyldes at en produkttype direkte reduserer produksjonskostnadene for en annen produkttype. Dersom de samlede kostnadene ved å fremstille en produktmengde blir lavere når produksjonen samles i én bedrift enn når den fordeles på et vilkårlig antall mindre bedrifter, er produksjonsaktiviteten et naturlig monopol. Man sier da at kostnadsstrukturen er subadditiv på dette produksjonsnivået. Et naturlig monopol kalles naturlig fordi selve kostnadsforløpet ved økende produksjonsnivå motvirker konkurrerende etableringer (Berg et al (1995)). Naturlig monopol er dermed en egenskap ved *kostnadsstrukturen* og ikke ved markedet i og for seg.

I tillegg til stor- og samdriftsfordeler, kan det være andre årsaker til at virksomheten kan betraktes som naturlig monopol. Dersom man betjener store markeder kan man dra nytte av tetthetsfordeler (economies of density) ved en mer intens bruk av kapitalen. Ved høy kapasitetsutnyttelse blir gjennomsnittskostnaden for driften lav. Dersom trafikk- eller kundegrunnlaget er slik at ett selskap vil kunne betjene hele markedet til lavere kostnader enn to eller flere selskaper, kan det være grunnlag for å si at foretaket er et naturlig monopol. (Minken et al (1999)). Dette kan i sin tur føre til en monopolisering av markedet.

Det å ha eiendomsrett til en særegen naturressurs kan også gi opphav til monopol, men grensekostnadene hos slike enetilbydere er ikke nødvendigvis fallende. Eiendomsrett eller disposisjonsrett til en essensiell infrastruktur kan gi opphav til monopol, ved at tilgangen til infrastrukturen er nødvendig for å kunne drive tjenesteproduksjon. Eksempler på slik infrastruktur er satellitter og telefonlinjer, kraftledninger, skinneganger og flyplasser. Bygging av slike nettver krever store, faste og irreversible kostnader som virker etableringshindrende. Dersom nettverkene ikke kan erstattes av alternativ infrastruktur, vil slike etableringshindringer gi opphav til monopol. Eksempelvis er det for NSB helt avgjørende å ha kontroll over tognettet for å kunne opprettholde det naturlige monopolet. Dersom andre

operatører gis tilgang til sporet på samme vilkår, eller om alternative transportformer (for eksempel ekspressbussene) utvikles til substitutt for den originale tjenesten, erobres det naturlige monopolet og markedets vilkår forandres. Det er viktig å presisere at det naturlige monopolelementet i slike nettverksmonopoler er knyttet til selve linjenettet og ikke nødvendigvis til tjenesteproduksjonen.

## Effektivitetsproblemer ved naturlig monopol

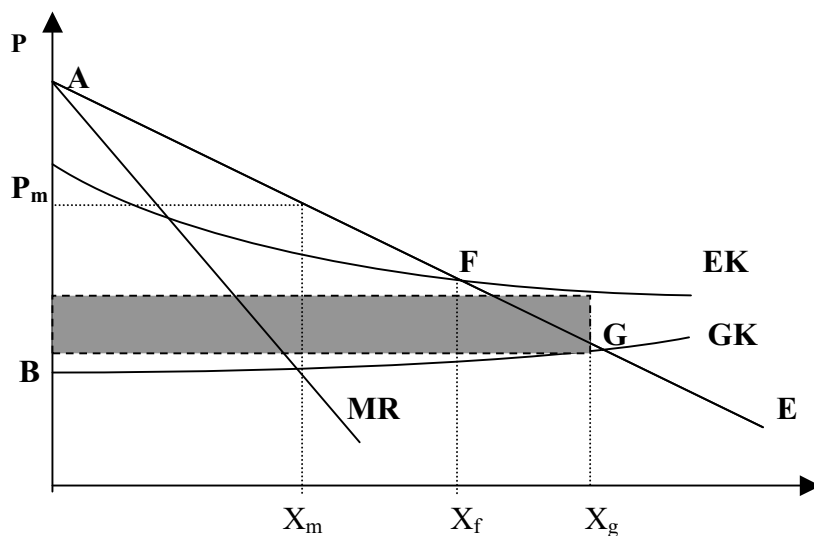
Naturlig monopol blir vanligvis sett på som en årsak til markedsrett og dermed en kilde til effektivitetsproblemer i markedet. Naturlig monopol reiser flere problemer i den sammenheng. For det første, siden det naturlige monopolet har absolutte kostnadsfordeler i forhold til andre bedrifter, vil etablering av parallell produksjonskapasitet dermed være å sløse med samfunnets ressurser. Det andre problemet er at maksimering av overskudd i en monopolbedrift, dvs. alminnelig forretningsmessig styring, leder til produksjonspriser som overstiger grensekostnadene. Et relatert problem er at dersom det naturlige monopolet skyldes store faste infrastrukturkostnader, vil marginalkostnadsprissetting (som gir optimal kapasitetsutnyttning) ikke gi inndekning av de faste kostnader, og en vil få underskudd. Effektiv ressursbruk vil derfor være vanskelig å få realisert i naturlige monopoler drevet på kommersielt grunnlag. Et fjerde problem er at selv om kostnadsstrukturen er subadditiv, kan det likevel tenkes at det kan være lønnsomt for nykommere å komme inn å kapre deler av de mest lønnsomme markedssegmentene; såkalt fløteskumming gjennom "hit and run" konkurranse<sup>38</sup>. I dette tilfellet er ikke det naturlige monopolet opprettholdbart slik at konkurranse faktisk leder til mindre effektiv produksjon ved at kostnadene totalt sett vil øke.

Vi skal i de neste avsnittene se nærmere på hvorfor disse effektivitetsproblemer oppstår. Vi starter med problemet der kunder i et uregulert marked vil bli stilt overfor monopolpriser dersom foretaket søker å maksimere overskuddet. Hovedtrekk ved effektivitetsproblemer i forbindelse med prissettingen i et naturlig monopol er illustrert i Figur 6<sup>39</sup>. EK er bedriftens enhetskostnadskurve og E er etterspørselskurven for produktet. En marginalinntektskurve, merket MR, er tegnet inn for å indikere inntektsøkningen ved én enhets økning i salget. Grensekostnadskurven er merket GK.

---

<sup>38</sup> Uheldige sider ved "fløteskumming" vil bli utdypt senere, jfr. avsnitt 3.5.5.

<sup>39</sup> Illustrasjonen gjelder for et naturlig monopol som kun produserer en vare. Ved en vareproduksjon oppstår naturlig monopol som følge av stordriftsfordeler i produksjonen. Ved flervareproduksjon kan naturlig monopol i tillegg forekomme som følge av samdriftsfordeler.



Figur 6 Prissettingsproblemet ved naturlig monopol

Når det foreligger naturlig monopol, dvs. at enhetskostnadene faller over det aktuelle produksjonsintervall begrenset av markedsetterspøselen, innebærer dette at grensekostnadene også er fallende og at de ligger under enhetskostnadene over hele intervallet. Monopolisten vil utvide produksjonen så lenge inntektsøkningen for hver ny enhet er større enn kostnadsøkningen enheten medfører, dvs så lenge MR er større enn GK. Monopolistens optimale produksjonsnivå er der hvor marginalinntekten er lik grensekostnaden, dvs  $X_m$  i Figur 6. Prisen blir i så tilfelle  $P_m$ .

Tilpasningen medfører imidlertid et samfunnsøkonomisk effektivitetstap som er knyttet til avstanden mellom prisen og grensekostnaden. Hvis prisen overstiger grensekostnaden, er mins én kjøper villig til å betale mer for en enhet av godet enn det reelt sett koster å produsere enheten. Basert på samme resonnement kommer man frem til at det samfunnsøkonomiske optimum er der hvor pris er lik grensekostnaden, dvs i  $X_g$ . Dette kalles en "først-beste" situasjon. Ut fra målet om samfunnsøkonomisk effektivitet er det dette utfallet en reguleringsmyndighet ville søke å oppnå.

Dette bringer oss inn på et annet effektivitetsproblem ved naturlig monopol, nemlig at marginalkostnadsprissetting ikke gir inndekning av faste kostnader. Med et produksjonsvolum på  $X_g$ , vil det naturlige monopol operere med bedriftsøkonomisk tap. Dette er illustrert i Figur 6, der det samlede tapet er angitt ved det skraverte arealet.



Dette underskuddet kan føre til at produksjonen av varen ikke kommer i stand på bedriftsøkonomisk grunnlag, slik at det offentlige eventuelt må iverksette produksjon, eller gi tilstrekkelig sterke incentiver til privat produksjon. Det siste kan skje på to måter<sup>40</sup>:

- Det offentlige kan subsidiere produksjonen av varer med et beløp som tilsvarer tapet, dvs. at man opprettholder den ”først-beste” tilpasningen i G. Et viktig spørsmål blir imidlertid hvordan det offentlige skal kunne skaffe dekning for underskudd gjennom beskatning på en effektivitetsnøytral måte.
- Reguleringsmyndigheter kan tillate bedriften å velge en annen tilpasning, for eksempel en tilpasning som gir akkurat kostnadsdekning, dvs. i punktet F. En slik tilpasning kalles et ”nest-beste” utfall. Alt annet like er det denne tilpasningen reguleringsmyndigheten vil søke å oppnå, hvis først-beste situasjonen ikke kan realiseres.

Ved fastsettelse av pris i de tilfellene vi hittil har presentert, har vi lagt til grunn at den regulerte bedriften fastsetter samme pris for produktet overfor alle kunder eller for enhver produksjonsmengde. Prisdiskriminering foreligger når bedriften krever forskjellige priser fra forskjellige kunder eller for ulike delmengder som produksjonen av produktet kan deles opp i. Fullstendig prisdiskriminering foreligger når bedriften kan selge enhver enhet av produktet til ulike priser, bestemt av den enkelte konsuments betalingsvillighet.

Fullstendig prisdiskriminering er samfunnsøkonomisk effektivt i den forstand at den gir bedriften et incentiv til å velge først-beste tilpasning. Dette er illustrert i Figur 6. Tilpasningen vil finne sted i punktet G. Hele det samfunnsøkonomiske overskuddet tilfaller monopolisten som bedriftsøkonomisk overskudd (arealet AGB). Reguleringsmekanismens effektivitetsregnskaper må av denne grunn avveies mot andre hensyn, først og fremst inntektsfordelingshensyn. Spørsmålet er om det er mulig å beskatte overskuddet, helt eller delvis, bort fra bedriften eller overføre det til det offentlige på annen måte, men slik at man beholder effektivitetsegenskapene ved mekanismen.

I tillegg til problemene med å implementere en effektivitetsnøytral beskatning for bedriftens overskudd, reiser dette en rekke andre problemer av praktisk og etisk art. For det første vil

---

<sup>40</sup> Denne inndelingen bygger på kapittel 2.3 i Hope (1994).

man møte informasjonsproblemer hvis man skal diskriminere etter kunders betalingsvillighet. For det annet vil det uten tvil bli stilt spørsmål om det etiske grunnlaget for en ordning som diskriminerer på denne måten (Hope (1994)).

Subsidier kompliserer prisingsproblemet. Til en viss grad er problemet med subsidier avhengig av hvilken form subsidiene blir tildelt. Dersom sentrale eller lokale myndigheter tilbyr subsidiene for en spesifikk tjeneste, kan subsidien blir sett på som myndighetenes etterspørsel etter den tjenesten og behandlet tilsvarende som etterspørselen fra andre kunder. Fra en prising/operasjons synspunkt er slike subsidier relativt enkle å integrere i standard økonomiske modeller (Button (1993)). Dette er tilfellet for NSB BA der rutene som subsidieres blir tilbudt som operative ruter.

Når subsidier er gitt som "lump sum" overføringer til transportøren som en generell inntekt, oppstår det problemer i å bestemme den korrekte prisen på tjenestene. Spesielt er det vanskelig å sette priser og operative mål som sikrer at subsidiene blir benyttet effektivt og etter de velferdskriterier som er intensjonen. Argumentet er at de kommersielle kriteriene (med profitt maksimerende prising) i denne situasjonen vil føre til at monopolisten vil utnytte situasjonen og være lite effektive i henhold til de betingelse som er gitt for å tilby subsidiene. Når det gjelder kriteriet for det samfunnsøkonomiske overskuddet (med marginalkostnads prising) oppstår det et brudd mellom kostnader, priser og produksjon og trolig også ineffektiv drift (Button (1993)).

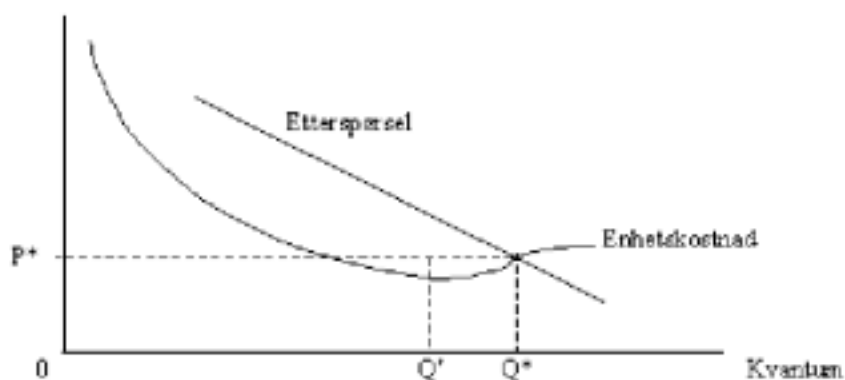
Vi ser av diskusjonen over at optimal prissetting er en viktig del av reguleringsregimet. På samme måte som for de andre reguleringsmekanismene, blir problemstillingen også her å utvikle en ordning som så langt som mulig oppfyller effektivitetskravet, uten at den virker for negativt sett ut fra andre hensyn eller mål som blir tillagt vekt i praktisk reguleringspolitikk.

Det fjerde effektivitetsproblemet som er nevnt innledningsvis, gjelder problemet der det naturlige monopolet ikke er selv bærende (non-sustainable). I noen tilfeller vil et naturlig monopol ikke både kunne betjene hele markedet til en lavest mulig kostnadsdekkende enhetspris og samtidig holde konkurrenter ute fra markedet.

Figur 7 illustrerer et slikt tilfelle for en produsent av ett gode. Vi antar at kostnadene er subadditive for det relevante produksjonsområdet selv om det bare er stordriftsfordeler opp til

$Q'$ , som er det mest kostnadseffektive produksjonsnivået. Det betyr at dersom et kvantum lik  $Q^*$  eller lavere skal produseres av to eller flere bedrifter, vil det gi en høyere samlet kostnad. Vi antar at den etablerte bedriften dekker hele markedet til pris  $P^*$  lik enhetskostnaden, og dermed ikke oppnår mer enn normal kapitalavkastning. Dersom vi tenker oss at etablering og avgang av bedrifter fra dette markedet kan skje uten kostnader, og at nye bedrifter kan produsere ethvert kvantum av denne varen til de samme kostnadene som den etablerte bedriften, da kan en ny bedrift finne det lønnsomt å etablere seg og produsere kvantumet  $Q^*$  til en pris lavere enn  $P^*$ . I dette tilfellet ser vi at situasjonen med ett naturlig monopol som forsyner hele markedet til kostnadsdekkende pris, ikke vil være en stabil likevekt. Det naturlige monopolet vil i dette tilfellet ikke være opprettholdbart til tross for at den bedriften som etablerer seg, ikke har en mer kostnadseffektiv produksjonsteknologi enn den bedriften som er etablert i markedet i utgangspunktet. Man kan ha lignende tilfeller for produsenter av flere varer eller tjenester der også samdriftsfordeler gjør at et monopol kan betjene hele markedet til laveste enhetspris men som ikke er selv bærende i et fritt marked (Fjell et al (2000) og Hagen (2000)).

Problemstillingen over kan også sees i sammenheng med prissettingen. De betraktningene som er gjort ovenfor gjelder en markedssituasjon med lineære priser. I prinsippet kan en monopolbedrift selvsagt benytte andre prisformer enn den enkle, lineære prisen. Flerdelte tariffer er en mulighet, ulike former for prisdiskriminering mellom forskjellige kundegrupper en annen.



Figur 7 Ikke-selv bærende naturlig monopol (hentet fra Baumol et al (1988))

På bakgrunn av de ovennevnte problemstillingene har det vært en vanlig oppfatning at markedskonkurranse egner seg dårlig på områder med naturlig monopol. Effektiv drift tilsier at slik produksjonsvirksomhet burde drives av det offentlige, eller eventuelt som et regulert privat monopol. Det bør videre nevnes at for nettmonopoler gjelder det naturlige monopolet infrastrukturen og ikke nødvendigvis selve driften.

### Regulering av naturlig monopol<sup>41</sup>

Nødvendigheten av reguleringer vil blant annet være avhengig av størrelsen på etableringskostnadene og om det naturlige monopolet er selvbærende. Dersom det er knyttet store kostnader til etablering i markedet til det naturlige monopolet, for eksempel på grunn av betydelige ikke-gjenvinnbare kostnader ("sunk costs"), vil det normalt ikke være nødvendig for myndighetene å regulere adgangen til markedet. Monopolet vil være naturlig beskyttet, og det vil derfor vanligvis ikke være noe fare for ressursløsende parallelletableringer. Myndighetenes rolle vil i dette tilfellet hovedsakelig være begrenset til å beskytte konsumentene mot monopolpriser, for eksempel ved å regulere prisene slik at monopolisten ikke oppnår overskudd utover normalavkastning på bundet kapital.

Dersom det ikke er etableringshindringer, det vil si det er fullstendig kostnadsfritt å gå inn og ut av markedet, har en et perfekt konkurranseutsatt marked<sup>42</sup> (contestable market). Nødvendigheten av reguleringer i et konkurranseutsatt marked er avhengig av om det naturlige monopolet er selvbærende ("sustainable"). Et selvbærende naturlig monopol kan selv velge priser som gjør det ulønnsomt for konkurrenter å etablere seg. For at prisene i et perfekt konkurranseutsatt monopol skal være selvbærende, kreves det at det naturlige monopolet kun har normalavkastning til disse prisene, og at ingen andre bedrifter som har den samme kostnadsstrukturen kan tilby tjenestene til lavere priser og samtidig oppnå overskudd. Dersom monopolisten prøver å heve prisene for å oppnå profitt, vil det ifølge denne teorien øyeblikkelig skje nyetableringer som vil kapre markedsandeler. Trusselen om konkurranse vil med andre ord disiplinere monopolisten. Myndighetene trenger dermed verken å beskytte monopolisten mot konkurranse eller å regulere prisene i sluttmarkedet. Igjen må vi poengtere at dette gjelder konkurrerende etableringer av produsenter av samme vare eller tjeneste. Når det gjelder jernbane, så vil det her være snakk om konkurrerende etableringer innen

---

<sup>41</sup> Denne gjennomgangen bygger på kapittelet til Gaasland i SNF-rapport 87/95 (Berg et al (1995)).

<sup>42</sup> Teorien om konkurranseutsatte markeder bygger på Baumol, Panzar og Willing (1982).

jernbanedrift (konkurranse på sporet). Spørsmålet om ”sustainability” er derfor ikke relevant når det gjelder etablering inne ekspressbussmarkedet.

Dersom det naturlige monopolet ikke er selv bærende, er det ikke mulig å sette priser som hindrer konkurrerende etableringer. Et eksempel på dette er situasjonen som er beskrevet i Figur 7, der det naturlige monopolet har subadditive kostnader men ikke mulighet til å sette selv bærende priser. Dette gir konkurrentene muligheten til å etablere seg, og det naturlige monopoles eksistens trues. Dersom nyetablerte foretak lykkes fordi det naturlige monopolet ikke kan beskytte seg, vil brukerne få høyere priser. Det vil da være flere foretak som produserer varene til en høyere samlet kostnad enn der vi har en bedrift med relativt lave kostnader som følge av subadditivitet. For å hindre ressursløsing gjennom parallell etablering, bør reguleringsmyndighetene gi monopolet beskyttelse. Når så monopolisten er beskyttet, kreves prisregulering for å sikre at stordriftsfordeler og lavere kostnader kommer kundene til gode.

I Tabell 11, basert på Berg og Tshirhart (1994), oppsummeres nødvendigheten av regulering i noen av de teoretisk rendyrkede tilfellene som er beskrevet over. I tillegg er det lagt til det tilfellet der vi ikke har et naturlig monopol. I det tilfellet der vi ikke har et naturlig monopol, kan det oppstå effektivitetstap dersom produksjonsaktiviteten reguleres som om det var et naturlig monopol. Effektivitetstapet kan f eks skyldes dårlig kostnadseffektivitet eller lite nyskaping i den regulerte bedriften, konkurransevridninger eller at det i fravær av stordriftsfordeler er mer kostbart å samle produksjonen i en bedrift fremfor å spre den på flere (Berg et al. (1995)). I kolonne 3, siste rad, beskrives en umulig situasjon. Dette skyldes at en bedrift som ikke er et naturlig monopol kan aldri ha selv bærende priser, og markedet til bedriften vil alltid være konkurranseutsatt (Berg og Tshirhart (1994)).

Tabell 11 Nødvendigheten av regulering i noen rendyrkede tilfeller

	Etableringshindringer	Ingen etableringshindringer	
		Selvbærende	Ikke selvbærende
Naturlig monopol	Regulering for å beskytte konsumentene mot monopolpriser.	Ingen regulering	Regulering for å beskytte det naturlige monopolet mot konkurranse, og deretter for å beskytte konsumentene mot monopolpriser.
Ikke naturlig monopol	Legge til rette for konkurranse. Ellers ingen reguleringer.	Umulig	Ingen regulering

Det teoretiske fundamentet ovenfor omhandler rendyrkede tilfeller. I virkeligheten er for eksempel aldri en etablering kostnadsfri, og trusel om konkurrerende etableringer vil dermed virke mindre avskrekkende på monopolisten når han fastsetter sine priser. Bedrifter har videre ulike kostnadsstrukturer, og det er knyttet usikkerhet til inntekter og kostnader. Rammeverket kan likevel være nyttig som utgangspunkt for en videre diskusjon.

### Mulige årsaker til konkurrerende etableringer

Dersom jernbanen er et naturlig monopol skulle det, i følge teorien, ikke være nødvendig å regulere virksomheten for å beskytte den mot konkurranse. Her tenker man først og fremst på konkurranse på sporet. Men selv om jernbanen klarer å holde konkurrerende togoperatører ute, er det mulig at trafikkgrunnlaget trues av andre former for persontransport, som f.eks. ekspressbussene. Det kan videre tenkes at stordriftsfordelene på en gitt bussrute er så store at også langdistanse busstransport er et naturlig monopol. Igjen skal det da i følge teorien ikke være nødvendig å gi bussoperatørene enerett på visse ruter. Den etablerte operatøren vil kunne velge priser som gjør det ulønnsomt for konkurrenter å etablere seg.

Jernbanen er i dag stort sett beskyttet fra konkurranse både fra andre operatører som ønsker å tilby den samme tjenesten, og fra operatører av alternative transportformer. Dersom markedet liberaliseres, vil NSB kunne møte større konkurranse. Vi skal nedenfor se på noen av årsakene til at det kan skje konkurrerende etableringer.

En åpenbar forklaring kan selvfølgelig være at den regulerte bedriften ikke er et naturlig monopol. Bedriften er dermed ikke i stand til å sette priser som gjør det ulønnsomt for konkurrenter å etablere seg. Dersom reguleringen oppheves, vil bedriften tape markedsandeler til konkurrenter. Dette er effektivitetsfremmende siden det i fravær av stordriftsfordeler, vil føre til lavere kostnader å spre produksjonen på flere bedrifter. Det er heller ingen grunn til å regulere adgangen til et slikt marked eller til å regulere prisene til forbrukerne. Det kan tvert imot være tjenlig å stimulere til konkurranse, dersom det er etableringshindringer.

At en ikke har et selv bærende naturlig monopol, kan være en annen forklaring på at det skjer konkurrerende etableringer. Figur 7 viser et eksempel på et ikke selv bærende naturlig monopol. Selv om kostnadsfunksjonen er subadditiv har den ikke sammenhengende stor- eller samdriftsfordeler, dvs at gjennomsnittskostnadene øker i deler av det produksjonsintervallet som kjennetegnes ved subadditive kostnader. En konkurrent kan dermed i prinsippet finne det lønnsomt å etablere seg selv når prisen for det naturlige monopolet settes lik gjennomsnittskostnaden. Konkurrenter som ikke ønsker å dekke hele markedet kan holde seg på et produksjonsnivå der gjennomsnittskostnaden for det naturlige monopolet ikke er fallende, og på den måten oppnå en fortjeneste. Fordi det naturlige monopolet i dette tilfellet ikke kan beskytte seg selv, må reguleringsmyndighetene gi bedriften beskyttelse for å hindre ressursløsning gjennom parallelletableringer. Når så monopolet er beskyttet, kreves det deretter prisreguleringer for å beskytte konsumentene mot monopolpriser.

En tredje forklaring på konkurrerende etableringer kan være at det, til tross for at det eksisterer selv bærende priser, ikke prises ut fra dette prinsippet. En nødvendig betingelse for at prisene i et perfekt konkurranseutsatt marked skal være selv bærende, er at de er subsidiefrie. Subsidiefrie priser betyr at prisene minst skal dekke merkostnadene (incremental cost) ved produksjonen av hvert enkelt produkt samtidig som bedriften totalt sett ikke skal ha noe ekstraordinært overskudd, noe som igjen betyr at prisene for hvert enkelt produkt

maksimalt kan dekke den autonome kostnaden (stand alone kostnaden)<sup>43</sup>. Hvis prisene ikke er subsidiefrie, vil bedriften ha overskudd utover det normale i noen delmarkeder, og dette vil tiltrekke etableringer.

En vanlig årsak til at det ikke settes selv bærende priser, er at det naturlige monopolet, gjennom regulering, hindres å sette slike priser. Dersom NSB er pålagt å forsyne togtransport til tilnærmet lik pris i hele landet, kan det bety at de benytter priser som ikke nødvendigvis er selv bærende i et konkurranseutsatt marked (dette gjelder konkurranse i markedet for jernbanetransport). Dersom det med dette utgangspunkt tillates konkurranse, vil konkurrentene kapre de mest lukrative delen av markedet. Nyetableringer i markedene til det naturlige monopolet vil være ressursløsende. Slik ressursløsende konkurranse benevnes ofte med begrepet ”fløteskumming”. For å hindre fløteskumming må en enten ha en effektiv etableringskontroll, eller en må tillate det naturlige monopolet å sette mer fleksible og kostnadsbaserte priser<sup>44</sup>.

At det eksisterer bedrifter som produserer andre tjenester enn det naturlige monopolet, men som kan forsyne tilsvarende tjenester, kan være enda en forklaring på at det kan oppstå konkurranse dersom dette tillates. Det er flere eksempler på slik konkurranse i langdistanse persontransport i Norge: Ekspressbussene har etablert, eller ønsker å etablere, bussruter som går parallelt eller delvis parallelt med jernbanen. I tillegg kan fly, båt og bil tilby persontransport på flere av de samme strekningene som jernbanen opererer. Det eksisterer med andre ord allerede parallell produksjonskapasitet. Uten etableringskontroll kan det utløse ytterligere konkurranse.

Det er andre forhold som ikke fanges opp i teorien om konkurranseutsatte markeder og selv bærende priser, som i praksis kan føre til at et naturlig monopol møter konkurranse. Det

---

<sup>43</sup> ”Incremental cost” er merkostnaden som kan tilskrives en delmengde av bedriftens totale produktmengde (det er ikke det samme som grensekostnad). Dersom en bedrift produserer epler og appelsiner, så er merkostnaden differansen mellom totalkostnaden og den totalkostnaden man ville ha hatt dersom produksjonsnivået av det ene produktet var null (Husum (1995)).

<sup>44</sup> Enkelte bruker begrepet fløteskumming om enhver situasjon der nye foretak kommer inn bare i deler av markedet som betjenes av det regulerte foretaket. Det kan likevel være tilfeller der nyetablering er samfunnsøkonomisk optimalt. Eksempelvis kan man ha en situasjon der det nyetablerte foretaket har lavere produksjonskostnader. Potensialet for nyetablering kan dermed effektiviserer produksjonen av varen eller tjenesten. I rapporten er fløteskumming synonymt med ineffektiv konkurranse, det vil si tilfellet der den privatøkonomiske lønnsomheten ved nyetablering er positiv, mens den samfunnsøkonomiske er negativ. For nærmere drøfting av begrepet vises til Hans Olav Husum: *Bypass og fløteskumming*, SNF-rapport nr. 36/94.



kan være usikkerhet med hensyn til dagens og fremtidens inntekter og kostnader, som kan føre til at en nykommer er for optimistisk med hensyn til fortjenestemulighetene. Videre er det mulig at en nykommer er i stand til å produsere en gitt produktmengde mer effektivt enn det etablerte monopolet, slik at etablering av den grunn blir lønnsomt.

Vi skal ta opp igjen disse punktene om konkurrerende etableringer i neste avsnitt når vi ser nærmere på kostnads- og markedsforholdene til jernbanen og ekspressbussene. Før vi vurderer konsekvensene av en mulig liberalisering av ekspressbusspolitikken (avsnitt 3.5), kan det være en fordel å ha en oppfatning om hvorvidt jernbanen og ekspressbussene kan karakteriseres som naturlig monopol, om de i så fall er selvbærende eller om det er andre forhold som kan påvirke konkurranseforholdene i langdistanse persontransport.

## **3.3 Den norske jernbanen**

### **3.3.1 Innledning**

Vi har presentert en teoretisk diskusjon om regulering av en økonomisk virksomhet som kjennetegnes ved stor- og samdriftsfordeler på produksjonssiden (naturlig monopol). Teorien sier at dersom det er knyttet store kostnader til etablering i markedet til det naturlige monopolet, vil det normalt ikke være nødvendig for myndighetene å regulere adgangen til markedet. Monopolet vil være naturlig beskyttet. Nødvendigheten av reguleringer er imidlertid også avhengig av om det naturlige monopolet er selvbærende. Et selvbærende naturlig monopol vil si at monopolet selv kan velge en pris som gjør det ulønnsomt for konkurrentene å etablere seg. Videre kan bedrifter som produserer tilsvarende tjenester som det naturlige monopolet, men med lavere produksjonskostnader, konkurrere med jernbanen og skape ressursløsning gjennom parallelletableringer. Vi skal her se nærmere på jernbanen og vurdere om den kan karakteriseres som et naturlig monopol, og i så fall om det er et selvbærende naturlig monopol. Hvorvidt ekspressbussen fungerer som en alternativ til jernbanen og dermed en konkurrent, vil bli diskutert i avsnitt 3.4. Alle disse faktorene er avgjørende for behovet for regulering.

### 3.3.2 Jernbanedrift i Norge

Som beskrevet i litteraturstudiet (avsnitt 2.2.3) er NSBs trafikkdel etablert i særlovsselskapet NSB BA, dvs. et selskap med egen lov. Ansvaret for kjørevegen er lagt til forvaltningsorganet Jernbaneverket.

NSB BA er pålagt å drive etter bedriftsøkonomiske prinsipper. Gjennom statlig kjøp blir bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenester bedriftsøkonomisk lønnsomme for NSB BA. Selskapet skal også ta bedriftsøkonomiske hensyn ved beslutninger om nedleggelse og opprettelse av ruter som ikke omfattes av offentlige kjøp (Minken et al (1999)).

Samfunnsøkonomiske hensyn skal ivaretaes av staten gjennom investeringer i jernbaneinfrastruktur og kjøp av persontransporttjenester der NSB ikke kan drive bedriftsøkonomisk lønnsomt. Gjennom Jernbaneverket skal også staten ta samfunnsøkonomiske hensyn hva gjelder drift, vedlikehold og investeringer i jernbaneinfrastrukturen.

Jernbaneverket er i tillegg ansvarlig for fordelingen av sporkapasitet. Jernbanenettet i Norge utgjør ca. 4000 km og er i likhet med øvrig transportinfrastruktur omfattende i forhold til folketallet sett i en europeisk sammenheng. Nettet har imidlertid lav hastighetsstandard og liten andel dobbeltspor. Sporkapasiteten legger begrensninger på omfanget av togaktiviteten. Det gjelder i første rekke den høye andelen enkeltspor, men det er også kapasitetsproblemer på dobbeltspor i og nær Oslo (Minken et al (1999)).

Togtjenestene på persontransportområdet er delt inn i ulike toggrupper; Nærtrafikk, Inter-Citytrafikk, Region- og Lokaltog og Fjerntog. Som nevnt i kapittel 2, er NSB i ferd med å fornye togtilbudet ved å fremstå med nye navn og til dels nye konsepter på de ulike distansene.

I 1999 ble det gjennomført i alt 50 millioner reiser med jernbanen, det høyeste antall reiser som er gjort med tog i Norge noensinne<sup>45</sup>. På 1990-tallet har det vært en sterk økning i kortere jernbaneriser rundt de større byene og for mellomlange reiser (Nærtrafikken og Inter-

---

<sup>45</sup> Kilde: NSB årsrapport 1999.

Citytrafikken). Trafikken på enkelte fjerntogruter viste en nedgang i 1997 (Minken et al (1999)).

Markedsandelen for toget på mellomlange reiser (19-30 mil) var i 1998 rundt 8%, om lag samme markedsandel som bussen (jfr. avsnitt 2.2.3). Toget har en betydelig høyere andel på reier over 30 mil (9% mot 4% for bussen). For de lengste avstandene (over 300 km) er det flyene som har den dominerende markedsandelen.

### **3.3.3 Regulering av jernbanen**

Som det er nevnt innledningsvis, er en av hovedargumentene for regulering av jernbanen at det eksisterer markedsimperfeksjoner som bl.a. store stordriftsfordeler i jernbanesektoren (naturlig monopol). Andre argumenter for å regulere jernbanen er å sikre en viss transportstandard for regioner og befolkningsgrupper, og ønske om å føre en helhetlig økonomisk transportpolitikk.

Regulering av jernbanen fastsettes gjennom statlige lover og forskrifter, retningslinjer og bevilgninger m. m., som danner rammevilkårene som aktørene i jernbanesektoren skal drive innenfor. I dag er drift av jernbane regulert i Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporveg, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven) med tilhørende forskrifter.

Den norske forskriften er imidlertid liberalisert i forhold til EU-direktivene. Dette omfatter bl a NSBs datterselskaper, jernbaneforetak som har egen kjøreveg (f eks NSB Gardermobanen AS) der NSB har innstilt sin trafikk og jernbaneforetak som skal utføre internasjonale godstransporter innenfor det såkalte Freeway-samarbeidet (spesifiserte ruter hvor internasjonal godstransport er gitt høy prioritet). Når det gjelder fordeling av ruteleie og fastsettelse av ruteplan heter det at denne skal fordeles på et rimelig og ikke-diskriminerende grunnlag som gir effektiv og optimal bruk av jernbaneinfrastrukturen. Jernbaneverket, som fastsetter ruteplanen, kan fastsette nærmere regler for fordelingen av ruteleie. I forskriften er det kun spesifisert at dersom det søkes om ruteleie i et tidsrom som kommer i konflikt med den gjeldende ruteplanen skal trafikken i ruteplanen gis fortrinnsrett.

Regulering av jernbanen er bare en av statens mange roller i forhold til jernbanen. Staten spiller også en rolle som eier av NSB BA, som vegholder for jernbanenettet gjennom

Jernbaneverket, som kjøper av transporttjenester og som tilsynsmyndighet for jernbanesektoren. I tillegg vil statens rolle i utformingen av den øvrige samferdsels- og avgiftspolitikken legge rammebetingelser for NSB BA og Jernbaneverket (St meld nr. 39).

Selv om det er åpnet for konkurranse på nettet, er det likevel ikke etablert mange transportselskap i tillegg til NSB. Selskapet er imidlertid utsatt for konkurranse for andre transportmidler. Ved ytterligere liberalisering av jernbanetrafikken (og av trafikken fra konkurrerende transportmidler) kan derfor statens rolle være avgjørende for hvordan jernbanen møter liberaliseringen.

Før vi ser på mulige konsekvenser av en ytterligere liberalisering av jernbanetrafikken (avsnitt 3.5) skal vi vurdere hvorvidt deler eller hele den norske jernbanesektoren utgjør et naturlig monopol, og om det i så fall er selvbærende.

### **3.3.4 Jernbanen – et naturlig monopol?**

I den teoretiske gjennomgangen i avsnitt 3.2.3, er naturlig monopol forklart som en økonomisk virksomhet med stor- og samdriftsfordeler på produksjonssiden. Stordriftsfordeler innebærer at enhetskostnadene faller med økende produksjonsvolum. Samdriftsfordeler har vi når det er kostnadsfordeler ved å la en bedrift produsere flere produkter eller tjenester fremfor å ha flere tilbydere som spesialiserer seg. Dersom de samlede kostnadene ved å fremstille en produksjonsmengde blir lavere når produksjonen samles i én bedrift enn når den fordeles på et vilkårlig antall mindre bedrifter, er produksjonsaktiviteten et naturlig monopol.

I samferdselssektoren kan det være andre grunner til at virksomheten betraktes som naturlig monopol. Man kan oppnå stordriftsfordeler ved å tjene store markeder fordi det tillater mer intens bruk av kapitalen (tetthetsfordeler). Man kan f eks tenke seg at det er naturlige monopol på enkelte ruter i tognettet der en klarer å få til høy kapasitetsutnyttelse av materiellet. Ved høy kapasitetsutnyttelse blir gjennomsnittskostnaden for rutedriften lav. Dersom trafikkgrunnlaget på ruten er slik at ett selskap vil kunne avvikle all trafikken til lavere kostnader enn to eller flere selskaper, kan det være grunnlag for å si at ruten er et naturlig monopol og at det på lang sikt vil være kun ett selskap på ruten.

Kombinasjonen av markeder med samdriftsfordeler og tetthetsfordeler kan karakteriseres som et eike-nav-system (hub and spoke). Et eksempel på et slikt system er store bussterminaler i storbyene som fungerer som en "hub" for lokale og langdistanse bussruter. Der kan det være gevinster, både på kostnads- og etterspørselssiden av å drive matruter ("eiker") fra mindre holdeplasser til hovedterminalen ("nav") og hovedruter mellom de store bussterminalene. Bl.a. gir større trafikkstrømmer både på matrutene og hovedrutene mulighet til mer kostnadseffektivitet. Det sies også at det kan være en fordel å tilpasse trafikken i "eikene", bl.a. mht rutetider, til trafikken på hovedrutene (Minken et al (1999)).

Et eike-nav-system gir opphav til nettverksfordeler ("network economies"). Kostnadsfordelene henger sammen med strukturen på rutenettet. Nettverksfordeler oppstår når det er kostnadskomplementaritet mellom to ruter, dvs at grensekostnaden ved å produsere tjenester på en rute synker når produksjonen øker på en annen rute. Kilden til slike nettverksfordeler har sammenheng med teknologiske faktorer, som muligheten transportøren har til å samle passasjerer, som igjen reduserer produksjonskostnadene per enhet; eller fordeler ved produksjonskostnadene, ved bl. a. å kunne dele produksjonsfasiliteter (f eks bussterminaler); eller muligheten transportøren har til å bytte arbeidskraft og kapital mellom alternative ruter og tjenester (Banister et al (1993)). Eventuelle kostnadsfordeler kan gjøre at det ikke alltid er heldig å påtvinge en oppsplitting som medfører at ulike selskaper må produsere de forskjellige tjenestene (Minken et al (1999)).

Slike fordeler ved å kunne tilby tjenester på hele nettet, kan gi opphav til vesentlige etableringsbarrierer for potensielle konkurrenter. Særlig gjelder dette i tett befolkede områder der mulighetene til å etablere store nettverk er større. Innpass ved store terminaler, innarbeidede rutetider, interne informasjons- og billettsystemer m. m. kan gjøre det vanskelig for nye konkurrenter å komme inn på markedet.

Jernbanen trekkes ofte frem som et eksempel på naturlig monopol. Kostnadene ved investeringer i kjøreveg, annen jernbaneinfrastruktur og anskaffelse av togsett er meget store, mens de variable kostnadene knyttet til driften er relativt små. De dominerende faste kostnadene gjør at den totale gjennomsnittskostnaden generelt er fallende i produksjonsintervallet, og jernbanen blir derfor sett på som et naturlig monopol.

Produksjon av togtjenester består av flere ulike elementer som produksjon av togkilometer, vedlikehold av rullende materiell, salg og markedsføring, ruteopplysning, m.m. Ved produksjon av flere produkttyper, kan en dra nytte av fellesfunksjoner, som f.eks. administrasjon eller verksteder, og dette er med på å senke gjennomsnittskostnadene for de ulike produkttypene. For togtransport kan rullende materiell som brukes på flere ruter eller produktområder også gi kostnadsfordeler. Det kan være samdriftsfordeler mellom ulike togtransporttyper, f.eks. mellom gods- og persontrafikk eller mellom fjerntog og lokaltog på persontrafikksiden. Minken et al (1999) skriver: "Det er imidlertid også mulig at de ulike togslagene "går i vegen for hverandre", spesielt ved høyere trafikkvolum, og at de hver for seg krever sin egen type utstyr langs linjen, sine egne typer stasjoner og sine egne typer mannskap og materiell. Dessuten kan spesialisering og fokus på ett produktområde gi høyere produksjonseffektivitet, mindre totale administrasjonskostnader eller andre kostnadsbesparende følger". Det er derfor vanskelig å trekke generelle konklusjoner når det gjelder spørsmålet om samdriftsfordeler.

Det er trolig tetthetsfordeler i det norske togmarkedet. Høyere kapasitetsutnyttning på togene på enkeltruter vil kunne gi lavere gjennomsnittskostnader. Når det gjelder jernbanedriften i Norge sett under ett, er det sannsynligvis ikke så mye å vinne via tetthetsfordeler som det er fra et eik-nav-systemet i f.eks. buss- og flymarkedet. Det norske tognettet er et meget begrenset nettverk av linjer og ruter, og ulike togtyper stopper på mange av de samme stasjoner. Noe utbredt eik-nav-system er det trolig ikke grunnlag for (Minken et al (1999)).

Et annet poeng i denne sammenheng er betydningen av erfaring som kan redusere transportkostnadene. Det er lite forskning på dette feltet, men man kan trolig få fallende kostnader med erfaring. I Storbritannia er det argumentert for at slike erfaringer kan ha vært til fordel for National Ekspres i perioden etter dereguleringen i 1980. Erfaringen kan ha gitt National Ekspres kostnadsfordeler som var en medvirkende årsak til at selskapet utkonkurrerte nyetablerte busselskaper (Button (1993)).

Det er vanskelig å gi svar på om jernbanen i Norge er et naturlig monopol. I tillegg til problemet med å beregne samdriftsfordeler i jernbanedrift, kan også avgrensningen mellom faste og variable kostnader gjøre det vanskelig å beregne graden av stordriftsfordeler. Jernbanen involverer bruken av ulik fast kapital med hver sin levetid. På kort sikt (ett til to år) er det kun arbeidskraft, energiforbruk og vedlikehold som er variable kostnader. Etter ca. 15

år, vil trolig lokomotiv erstattes<sup>46</sup>. Det vil si at lokomotivkostnader blir variable over en 15 års horisont. Det finnes andre faktorer som har lengre levetid; vogner har normal levetid på 25 år og skinnegang og signalanlegg 45 år. Tilrettelegging av jernbanens kjøreveg kan ha tilnærmet uendelig levetid<sup>47</sup>. Skillet mellom faste og variable kostnader er dermed avhengig av tidshorisonten. På kort sikt vil imidlertid en svært høy andel av kostnadene være faste som resulterer i fallende gjennomsnittskostnader. Igjen bør det her skilles mellom transportvirksomhet på skinnegangene og selve nettvirksomheten, dvs. utbygging, sikring og vedlikehold av kjørevegen. Nettvirksomheten er trolig naturlig monopol, men ikke nødvendigvis transportvirksomheten.

Videre er det et problem å dele opp kostnadene etter type tjeneste som produseres. Mens problemet med faste og variable kostnader er hvilken tidshorisont man vurderer, er kostnadsansvar relatert til hvorvidt man klarer å spore opp hvordan kostnadene er fordelt mellom ulike tjenester. Det kan være tilfeller der det å skaffe en tjeneste innebærer produksjon av en annen tjeneste. F eks vil transportkostnadene ved å frakte en buss i en retning være relatert til kostnadene ved tilbaketuren. Kombinerte kostnader gjør det tilnærmet umulig å dele opp kostnadene fordi de oppstår som et resultat av å tilby flere tjenester<sup>48</sup>.

Som en oppsummering kan vi si at der er liten tvil om at produksjonen knyttet til selve jernbanenettet, dvs tilveiebringelsen av kjøreveg og sporkapasitet, er et naturlig monopol. De variable kostnadene er forholdsvis små, og de faste kostnadene er dominerende. Det er imidlertid usikkert om en kan betrakte selve togdriften, dvs den virksomheten som NSB driver i dag, som et naturlig monopol. Vi har sett at graden av stordriftsfordeler for togdrift er uklar og avhengig av hvordan man fordeler og måler kostnadene. Tetthetsfordeler og store faste kostnader relativt til de variable kostnadene, gir opphav til stordriftsfordeler, men togdrift i Norge ser ikke ut til å kunne dra nytte av et eike-nav-system. Videre avhenger konklusjonen av om man bare ser på selve produksjonen av togkilometer eller også betrakter ruteopplysning, billettsystemer, markedsføring og fellesarealet m.m. Det kan være at en av

---

<sup>46</sup> Forventet levetid av fast kapital i jernbanesektoren er basert på beregninger i Button (1993).

<sup>47</sup> Økt krav til hastighet kan imidlertid føre til økt behov for endringer i traséføring. Dette gjør at også kjørevegen kan bli en variabel kostnad.

<sup>48</sup> En annen faktor når det gjelder transportkostnader, er trafikantenes tidskostnader. Når de reisende vurderer valg av transportform er de opptatt av flere ulike faktorer, som f eks hastighet, pålitelighet og hyppighet. Etterspørsel etter transportkostnader er derfor ikke bare avhengig av kostnader, men også av trafikantenes alternativkostnader. I denne rapporten er ikke disse kostnadene tatt med i vurderingen av jernbanens og bussenes kostnadsstruktur.

disse tjenestene med fordel kan tas ut av produktspekteret og etableres som egen virksomhet, eller det kan finnes samdriftsfordeler ved produksjonen av flere produkter.

Det er foretatt ulike empiriske undersøkelser av stordriftsfordeler i jernbanesektoren. Disse undersøkelsene er imidlertid følsomme overfor de samme problemene hva gjelder definisjon av kostnader som nevnt over. I Button (1993) henvises det til undersøkelser som entydig viser stordriftsfordeler i jernbanetransport sett under ett<sup>49</sup>. Minken et al (1999) refererer til undersøkelser i Sverige der man i flere utredninger slår fast at stordriftsfordelene i selve togdriften særlig knytter seg til fellesfunksjonene som stasjoner, terminaler og verksteder. Det er trolig stordriftsfordeler i togdriften, men de er betydelig mindre enn når man ser på hele jernbanedriften under ett (inkludert kjørevegen).

### **3.3.5 Jernbanen – selvbærende naturlig monopol?**

I avsnitt 2.3.2 nevner vi tre hovedgrunner til at det kan skje konkurrerende etableringer i forhold til et naturlig monopol. Det ene er at produsenten (jernbanen) ikke er et naturlig monopol. Det andre, som vi skal se nærmere på i dette avsnittet, er at det naturlige monopolet ikke er selvbærende.

Et selvbærende naturlig monopol kan selv velge priser som gjør det ulønnsomt for konkurrenter å etablere seg. Dersom monopolisten prøver å heve prisene for å oppnå profitt, vil det i følge teorien skje nyetableringer som vil kapre markedsandeler. Trusselen om konkurranse vil med andre ord disiplinere monopolisten. At en ikke har et selvbærende naturlig monopol, eller at det ikke settes selvbærende priser, kan være en forklaring på at det skjer konkurrerende etableringer.

Det er viktig å poengtere at trusselen om nyetablering avhenger av om de faste kostnadene er gjenvinnbare eller ikke. For at trusselen om "hit and run"-konkurranse fra nykommere skal virke disiplinerende på prispolitikken til den etablerte bedriften, forutsetter det at de faste kostnadene faller bort ved opphør av bedriften. Faste kostnader som er driftsuavhengige, dvs at de ikke faller bort selv om driften legges ned, kalles ikke gjenvinnbare kostnader. Slike

---

<sup>49</sup> Winston, C.(1985): "Conceptual developments in the economics of transportation: an interpretive survey", Journal of Economic Literature, 23, 57-94.



kostnader skaper en kostandsfordel overfor potensielle nykommere for den eksisterende bedriften ved at ikke gjenvinnbare kostnader er irrelevante for den bedriften som allerede driver produksjonen, men må tas med i lønnsomhetskalkylen for bedrifter som vurderer å etablere seg. Det er derfor faste kostnader som ikke er gjenvinnbare virker som et etableringshinder. Eksempler på faste kostnader som kan gjenvinnes, er kapitalkostnader knyttet til investeringer i kapitalutstyr der det fins effektivt fungerende annenhåndsmarkeder. Når det gjelder togtransport vil et godt annenhåndsmarked for rullende materiell kunne redusere eller fjerne de faste ikke gjenvinnbare kostnadene, men nasjonale standarder setter imidlertid begrensninger på størrelsen av annenhåndsmarkedene. Kostnader knyttet til skinnegangen som ikke har noen annenhåndsverdi, er et eksempel på ikke gjenvinnbare kostnader.

En nødvendig betingelse for at prisene i et perfekt konkurranseutsatt marked skal være selvbærende, er at de er subsidiefrie. I avsnittet om prising av monopolforetak ser vi at for å nå målet om samfunnsøkonomisk effektivitet vil det naturlige monopolet operere med et bedriftsøkonomisk tap. Dette underskuddet kan dekkes inn ved hjelp av subsidier eller ved å velge forskjellige priser fra forskjellige kunder eller for ulike delmengder som produktene kan deles opp i (prisdiskriminering). Vi skal her se på subsidier innen jernbanen og vurdere betingelsene for selvbærende naturlig monopol.

### *Subsidiering av jernbanen*

Med utgangspunkt i overordnede samferdspolitiske målsettinger, særlig knyttet til miljø-, distrikts- og transportstandardhensyn, opprettholder staten en stor del av dagens persontransporttilbud med jernbane. Dette gjelder togprodukter som i utgangspunktet ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme. Offentlig kjøp av kollektivtrafikkjenester i de mest folkerike områdene og de største byene er hovedsakelig begrunnet ut fra miljø- og arealmessige fordeler ved avlastning av vegnettet. I tillegg har det offentlige en viktig oppgave i å etablere gode overgangsordninger og knutepunkter for transport. For å unngå saldering av driftsunderskudd via tilskudd, ble ordningen med statlig kjøp av tjenester innført i forbindelse med innføringen av nytt økonomisk styringssystem for NSB i 1990. Den statlige betalingen for avtalt tjenestekjøp blir betraktet som en ordinær inntekt for NSB.

Det er ulike årsaker til at toggruppene som omfattes av statlig kjøp i dag ikke drives i bedriftsøkonomisk balanse. En av årsakene er at myndighetene ønsker å subsidiere region- og lokaltog med lavt passasjerbelegg av distrikts- og fordelingshensyn. En annen begrunnelse er at man ved mangelfull internalisering av eksterne kostnader for konkurrerende transport ønsker å subsidiere jernbanedrift.

Statlig kjøp av persontransporttjenester fra NSB BA omfatter toggruppene nærtrafikk, intercitytrafikk og region- og lokaltog. Persontrafikk på fjernstrekningene og utenlandstogene drives i dag på kommersiell basis uten statlig tjenestekjøp. Nærtrafikk og intercitytrafikk kjennetegnes ved stor rushtrafikk som gir ujevn kapasitetsutnyttelse, mens region- og lokaltog i stor grad har lavt passasjerbelegg.

Samferdselsdepartementet forhandler med NSB om produksjonsvolum, budsjettforutsetninger og beløp for statlig kjøp for det påfølgende år. Stortinget orienteres om resultatet av forhandlingene og vedtar bevilgninger til statlig kjøp i forbindelse med de årlige statsbudsjettene.

Andre subsidier til NSB BA er begrenset sammenliknet med beløpet for statlig kjøp av persontransporttjenester og er normalt øremerket til spesielle formål<sup>50</sup>. Betydelige summer går imidlertid til drift, vedlikehold og investeringer i kjørevegen.

Ved innføring av det nye økonomiske styringssystemet for NSB fra 1. januar 1990 overtok staten det økonomiske ansvaret for kjørevegen mot at trafikkdelen betalte en kjørevegsavgift. Kjørevegsavgiften skal ha to funksjoner: 1) Singalfunksjonen om at det koster noe å produsere angjeldende tjeneste, og at disse kostnadene er avhengig av aktivitetsomfanget på kjørevegen. Det tenkes da på kostnader i vid forstand, f eks også miljøkostnader. 2) Skaffe inntekter til dekning av kostnadene ved å opprettholde og bygge ut kjørevegen.

I praksis er det hensynet til like konkurransevilkår med vegtransport som har vært lagt til grunn for fastsettelsen av nivået på kjørevegsavgiften. Prinsippet for selve beregningen av avgiften på jernbane er at de samlede trafikkvolumavhengige avgiftene, inkludert

---

<sup>50</sup> Et eksempel på slike tilskudd er penger som ble bevilget til omstillingen i NSB BA i 1998 (St meld nr 39 (1996-97)).

kjørevegsavgiften, skal utgjøre den samme andelen på jernbanen som for konkurrerende vegtransport. Som følge av at bussene ble kompensert for autodieselavgift ble kjørevegsavgift kun gjort gjeldende for godstransport (St meld nr. 39 (1996-97)). Dieselavgift for buss ble innført f.o.m. 1999, men ettersom det samtidig ble innført en kompensasjonsordning, er fritaket for kjørevegsavgift opprettholdt.

Som nevnt kan subsidier gjennom krysssubsidiering hindre det naturlige monopolet i å være selv bærende. Dersom myndighetene tilbyr subsidier for en spesifikk tjeneste, kan subsidiene bli sett på som myndighetenes etterspørsel etter den tjenesten og behandles tilsvarende som etterspørselen fra andre kunder. Ordningen med statlige kjøp av persontransporttjenester fra NSB blir dermed ikke et problem i forhold til det å kunne tilby selv bærende priser.

### *Prising av jernbanetjenester*

Selv om det eksisterer selv bærende priser som kan holde konkurrenter ute, er det ikke sikkert at tjenestene prises ut fra dette prinsippet. Det kan skyldes at det naturlige monopolet gjennom regulering blir hindret i å sette slike priser. Videre kan det være nødvendig å differensiere prisene for å hindre konkurrerende etablering. Hvor stor grad NSB klarer å differensiere jernbanepriene vil derfor være viktig for konkurransesituasjonen.

Prisdiskriminering foreligger når bedriften krever forskjellige priser fra forskjellige kunder, avhengig av hva kunden er villig til å betale (f eks studentrabatt). Informasjonsproblemer og –kostnader kan imidlertid gjøre det vanskelig å vite kundenes betalingsvilje. Prisdiskriminering er også et problem av fordelingshensyn, fordi passasjerer med god økonomi kan ha bedre tilgang til alternative transporttilbud og dermed lavere betalingsvilje enn passasjerer med dårlig økonomi. Det kan derfor være i myndighetenes interesse å regulere prisdiskriminering innen transportsektoren. NSB kan i tillegg tilby ulike tjenester, som f eks første- og annenklasse på tog, for å kapre ulike kundegrupper med forskjellig betalingsvilje. Vi skal i avsnittene under, se nærmere på hvordan takstene reguleres i NSB.

I forbindelse med arbeidet med Norsk jernbaneplan 1998-2007 uttrykte NSB et ønske om større frihet i takstutleggingen, med innføring av mer relasjonsbasert prising og økte muligheter til å tilpasse prisene til den reelle konkurranse- og etterspørselssituasjonen på de

enkelte jernbanestrekningene. I arbeidet med Norsk jernbaneplan 1998-2007 kom NSB bl a med følgende kommentarer til datidens kilometerbaserte takstsystem:

- *Et kilometerbasert takstsystem gir ikke markedsriktige priser.* Der toget kjører ”omveger” må kunden i tillegg til ulempen dette innebærer tidsmessig, betale ekstra for en slik omveg. Motsatt vil tiltak som innebærer innkorting av eksisterende trasé gi kunden både en tidsmessig fordel og lavere priser som følge av kortere kjøreveg.
- *Det er vanskelig for kunden å orientere seg i dagens takstsystem.* Ulike rabattordninger og spesialpriser har gjort takstsystemet uoversiktlig. Sonetakstsystemet rundt storbyene kompliserer bildet ytterligere.
- *Det er målkonflikt mellom effektiv kapasitetsutnyttelse av NSBs driftsmidler og ønsket om størst mulig trafikk på kollektive transportmidler.* Det er i dag begrensede muligheter for NSB til å benytte prisen som et virkemiddel for å styre trafikk til ledig kapasitet.
- *Dagens takstsystem oppfattes av de fleste som rettferdig.* En endring til relasjonsbasert grunntakst vil i en overgangsfase kunne oppfattes som urettferdig av trafikantgrupper som kommer dårligere ut.
- *De takstmessige bindingene for statlig kjøp produktene virker bindende for de kommersielle produktene, selv om NSB i prinsippet har full takstfrihet for disse.* De aller fleste banene som trafikkeres av statlig kjøp tog, trafikkeres også av kommersielle tog, og kundene kan i praksis selv velge hvilke tog de vil reise med. Av hensyn til denne fleksibiliteten har NSB ikke innført et to-prissystem, ett for statlig kjøp tog og ett for kommersielle tog.

I Norsk jernbaneplan 1998-2007 ble det lagt frem nye takstfullmakter og –retningslinjer:

- Innenfor gruppen hovedtog som i sin helhet forutsettes å dekke sine kostnader, har NSB full takstfrihet. Stortinget skal fortsatt godkjenne størrelsen på og regelendringer for landsomfattende sosiale rabatter som også gjelder for annen kollektivtrafikk.
- For transporttjenester som staten betaler for, avtales og fastsettes den gjennomsnittlige årlige takstøkningen gjennom forhandlinger mellom SD og NSB om statlig kjøp av persontransporttjenester. NSBs takstfrihet for disse tjenestene tilpasses myndighetenes mål med hensyn til distriktpolitikk, miljø og trafikksikkerhet. NSB har frihet til å benytte forretningsmessige rabatter (service- og produktgruppebasert prisdifferensiering) og relasjonsbaserte priser. Takstutlegginger, herunder også relasjonsbaserte priser, forutsettes

drøftet i forhandlinger mellom SD og NSB og vil bli å være et grunnlag for de årlige budsjettforslag som legges fram for Stortinget.

- I løpet av avtaleperioden kan NSB på eget initiativ senke billettprisene.
- Innenfor de begrensninger som er nevnt over, kan NSB etablere sonetakster.
- For nærtrafikken er NSBs takstfrihet begrenset av takstavtaler mellom NSB og lokale myndigheter. I den grad det inngås egne avtaler mellom NSB og lokale myndigheter som innebærer en lavere takstøkning for statlige kjøp produktene enn det er lagt opp til i avtalen om statlig kjøp, og dette fører til reduserte trafikkinntekter for NSB, er det en forutsetning at dette ikke medfører behov for økt bevilgning til statlig kjøp.

Som et generelt prinsipp er det lagt til grunn at den takstfrihet som det her er lagt opp til for NSB, kan tas i bruk dersom dette ikke medfører økte utgifter for staten ved kjøp av persontransporttjenester verken på kort eller lengre sikt.

Kan vi på bakgrunn av denne gjennomgangen konkludere med at jernbanen er selvbærende? De gjeldende takstfullmaktene ser ut til å gi full takstfrihet hva gjelder bedriftsøkonomisk lønnsomme ruter. Når det gjelder ruter som trafikkeres av statlig kjøp tog, kan det virke som NSB fortsatt er bundet av takstene på statlig kjøp produktene. Så lenge NSB ikke innfører et to-delt prissystem, ett for statlig kjøp tog og ett for kommersielle tog, vil takstene på de kommersielle togene være bundet av takstene som avtales mellom SD og NSB. Jernbanen kan dermed få problemer med å tilpasse prisene til konkurranse- og etterspørselssituasjonen.

Men selv om NSB har frihet til å sette selvbærende priser, er det ikke sikkert de gjennomfører et prissystem som på den beste måten holder konkurrentene borte. I litteraturstudiet ser vi eksempler der jernbanen i Sverige og Storbritannia introduserte nye og mer differensierte takster etter økt konkurranse både på sporet og fra ekspressbussene. Det kan her virke som konkurranse er nødvendig for å tvinge frem et mer optimalt prissystem (jfr. avsnitt 2.3.4 for Sverige og avsnitt 2.4.3 for Storbritannia).

Det er viktig å poengtere at dersom NSB *ikke* er et naturlig monopol, kan det heller ikke ha selvbærende priser (jfr. avsnitt 3.2.3). Hvis kostnadsstrukturen ikke er subadditive, kan togdriften (NSB) ikke holde konkurrentene borte, selv om den oppnår full takstfrihet i praksis. Vi så i avsnitt 3.3.4 at det er usikker om NSB kan karakteriseres som et naturlig monopol.

## **3.4 Ekspressbusser i Norge**

### **3.4.1 Innledning**

En annen forklaring på at det kan oppstå konkurranse med jernbanen, er at det eksisterer bedrifter som produserer konkurrerende tjenester til det naturlige monopolet. Det er her ekspressbussen kommer inn.

Jernbanen er kostnadskrevende og forutsetter derfor store transportmengder for å være rasjonell. Ekspressbussen krever vesentlig mindre fast kapital, og har relativt lave variable kostnader. Men selv om ekspressbussene har lavere enhetskostnader ved produksjon av langdistanse persontransport, er det likevel ikke sikkert at de konkurrerer med jernbanen.

Konkurransesituasjonen i forhold til jernbanen står sentralt i konsesjonspolitikken, men i tillegg er ekspressbusstrafikken regulert også i de områder der bussene ikke konkurrerer med jernbanen. Det er gjennomført studier som viser at også rutebilssektoren har stor- og samdriftsfordeler i produksjon av langdistanse persontransport. Kan det være at ekspressbussene er naturlig monopol? Dette kommer vi tilbake til senere i kapittelet. Først skal vi se nærmere på konkurranseflatene i ekspressbussmarkedet.

### **3.4.2 Konkurransflater for ekspressbusser i Norge**

Hovedargumentet for å regulere ekspressbussrutene er å beskytte jernbanen mot konkurranse. Vi har inntil nå diskutert behovet for eller grunner til å beskytte jernbanene. Det vi skal se nærmere på her, er om ekspressbussene virkelig er en konkurrent til jernbanen.

Det er gjennomført flere evalueringer både empiriske og teoretiske, av konkurranseflatene mellom ekspressbuss og tog i Norge. Vi skal her se nærmere på det arbeidet som er gjort, særlig evalueringen til Hjellnes COWI AS (1999). I evalueringen til Hjellnes COWI er det foretatt nye empiriske undersøkelser av konkurranseflater og endringer av reisevaneadferd for ulike respektive typer ekspressbussruter. De utvalgte ekspressbussrutene er: Haukeliekspressen, Møreekspressen, Nordfjordekspressen og TIMEkspressen. Det ble gjennomført spørreundersøkelse og kartlegging av reisemønster i november 1998.

Undersøkelsen viser en klar forskjell i bruken av ekspressbussrutene. De lange nasjonale rutene som Haukeliekspressen, har en annen kundegruppe enn mellomdistanserutene som TIMEkspressen representerer. TIMEkspressen er rettet mot pendlermarkedet (inn og ut av Oslo). Den har en høy reisehyppighet, jevn alders- og kjønnsfordeling og høy andel yrkesaktive. Den har et høyt passasjerantall, også i forhold til toget på den samme strekningen. De øvrige ekspressbussrutene har forholdsvis lav reisehyppighet, de fleste passasjerene er på besøks- eller fritidsreiser med en høy kvinneandel, lav yrkesandel og flest eldre eller yngre passasjerer.

Hjellnes COWI skriver at konkurransen mellom buss og tog er størst på fellesstrekningen med jernbanen, men at toget fortsatt anses for å være et realistisk reisemiddelalternativ selv når jernbanen dekker kun deler av reise-strekningen. Bildet er imidlertid mer nyansert enn bare graden av parallellitet mellom de to reisealternativene. Analysen viser at ekspressbussrutenes tilbud i form av antall avganger, reisetid og billettpris også har stor betydning for bussenes konkurranseevne i forhold til tog. TIMEkspressen har mer enn dobbelt så mange avganger som toget på fellesstrekningen. På de andre rutene er togets konkurranseevne i form av frekvens, reisetid og komfort ekspressbussen overlegen. Dette er med på å forklare hvorfor TIMEkspressen har klart å kapre så mange passasjerer i forhold til de andre ekspressbussrutene.

Når det gjelder konkurranseflatene mellom ekspressbuss og bil skriver Hjellnes COWI at der ekspressbuss og tog går parallelt er det liten konkurranse mellom bil og buss. På strekning bortenfor parallellitet med jernbanen, øker konkurranseflatene mellom bil og buss. Videre har Hjellnes COWI estimert at ekspressbussene har generert mellom 5 % og 10% nye reisende, og at andelen nyskapt trafikk er større på strekninger helt eller delvis bortenfor parallellitet med jernbanen enn på fellesstrekninger.

I rapporten er det presentert estimater for overført trafikk fra jernbane, bil og nyskapt trafikk til de ekspressbussrutene som er med i undersøkelsen. Betydelig usikkerhet i estimatene, gjør at man vanskelig kan kvantifisere den overførte trafikken.

Resultatene til Hjellnes COWI er i stor grad i samsvar med deres tidligere analyser. I 1994 gjorde Hjellnes COWI en evaluering av konkurranseflatene mellom tog og ekspressbuss. For reiser som gikk utover parallellstrekningen med jernbanen, foretrakk de reisende å benytte

buss hele vegen til tross for at det kunne ta noe lengre tid. Årsaken var at trafikkantene slapp å bytte transportmiddel, og at totalprisen kunne være noe lavere. På parallellstrekning med tog, viste evalueringen av de fleste valgte å benytte tog.

Hjellnes COWI gjennomførte en ny evaluering av ekspressbussrutene (Tjøme - Oslo) i 1998. De fant at konkurranseflatene på denne ruten var stor, og at dette skyldtes i stor grad at bussruten dekket enkelte relasjoner på en bedre måte i forhold til tilgjengelighet, omstigning og reisetid, enn hva toget gjorde. Det er imidlertid noe usikkert hvor stor konkurranseflatene var (ruten ble nedlagt våren 1998).

TØI foretok en analyse om konkurranseforholdet mellom ekspressbuss og tog i 1991. Analysen omfatter bl.a. strekningene Kristiansand - Stavanger, Haugesund – Oslo og Oslo - Gjøvik. Resultatene i denne rapporten fraviker noe fra Hjellnes COWI sine resultater. TØI finner at ekspressbuss og tog i stor utstrekning har samme slags kundegruppe. Det er flere likhetstrekk mellom passasjerer på ekspressbussene og toget når det gjelder fordelingen av reisehensikt, yrke, inntekt, alder, kjønn osv. Rapporten påpeker at det er bilen som er jernbanen og ekspressbussens største konkurrent. De finner at konkurranseflatene mellom ekspressbuss og tog er små. Toget konkurrerer delvis ut bussen der jernbanelinjen og vegen går parallelt. Ekspressbussene har noe større frihetsgrad med hensyn til trasévalg og stoppmønster, og får sin trafikk i første rekke fra områder utenfor togets kraftfelt.

Det kan virke som man vanskelig kan si noen generelt om konkurranseflatene mellom tog og buss. Som det også er nevnt i litteraturstudiet, vil konkurranseflatene avhenge av type ekspressbussrute. I tillegg vil graden av parallellitet være av betydning. Det er imidlertid liten tvil om at de mellomlange ekspressbussrutene som betjener pendlertrafikken inn til Oslo er en konkurrent til jernbanen. Trolig er også disse rutene en viktig konkurrent til personbilen.

### **3.4.3 Er en ekspressbussrute et naturlig monopol?**

Finnes det argumenter for å regulere ekspressbussrutene uavhengig av jernbanen? Hva er grunnen til at et rutebilselskap må søke konsesjon og normalt får enerett på en rute når ruten ikke går parallelt med jernbanen og når selskapet (i prinsippet) ikke mottar subsidier? I den internasjonale litteraturen er det skrevet mye om regulering av ekspressbussene som ikke går på det å beskytte jernbanen men som bygger på den samme argumentasjonen som jernbanen,



nemlig det å hindre duplisering av faste kostnader. Noen undersøkelser viser at også ekspressbussrutene har stordriftsfordeler i produksjonen. Vi skal gi en oversikt over hovedargumentene for regulering på bakgrunn av stordriftsfordeler i produksjonen av langdistanse busstrafikk.

Dersom det er stordriftsfordeler i produksjonen av en gitt ekspressbussrute, kan en stor transportør stå for hele produksjonen billigere enn flere små produsenter. Hvis monopollet er selvbærende i et perfekt konkurranseutsatt marked, vil det ikke være nødvendig å beskytte monopollet mot konkurranse eller regulere prisene (jfr. avsnitt 3.2.3). Men i likhet med jernbanen, kan det være flere forhold som gjør at konkurransesituasjonen kompliseres. For det første kan man stille spørsmål ved hvorvidt en ekspressbussrute virkelig er et naturlig monopol. Dette vil avhenge av om det eksisterer stor- eller samdriftsfordeler i rutebilsektoren. Ekspressbussene vil også kunne dra nytte av tetthetsfordeler ved å øke konsentrasjonen av passasjerer på enkelte ruter. Når ekspressbussene opererer på et nettverk, og ikke bare på enkeltstående ruter, kompliseres kostnadsstrukturen ytterligere. Målet må være å utvikle et nettverk som gir de beste kostnadsfordelene. I praksis vil problemene med å finne en optimal nettstruktur være store, ikke minst fordi utbyggingen gjerne har skjedd gradvis. Man vil trolig ha et nett som innebærer at man ikke får utnyttet alle kostnadsbesparelsene som teoretisk sett kunne bli realisert.

Ved betydelige stordriftsfordeler i produksjonen av en ekspressbussrute, kan det argumenteres for at ekspressbussruten trenger beskyttelse i kraft av å være et naturlig monopol. Hvorvidt det i praksis eksisterer vesentlige stordriftsfordeler i rutebilnæringen, er et empirisk spørsmål. Basert på data fra ulike land og år og basert på forskjellige estimeringsteknikker, er det foretatt en rekke empiriske studier av stordriftsfordeler i bussektoren. Ifølge Berechman og Giuliano (1985) og Button (1993) er det ingen entydige resultater fra disse studiene, men de fleste senere arbeidene indikerer en svak U-formet langsiktig enhetskostnadskurve. Det vil si avtakende enhetskostnader (stordriftsfordeler) opp til et visst nivå og deretter tiltakende enhetskostnader (stordriftsulemper). En studie av stordriftsfordeler i norsk rutebilsektor (Jørgensen et al. (1995)) konkluderer også med at enhetskostnadskurven er svakt U-formet. Studien indikerer at enhetskostnadene er lavest for en produksjon på om lag 1,5 millioner vognkilometer, men at de ikke er særlig påvirket av selskapets størrelse. Basert på eksisterende empiriske studier, er det med andre ord ingen holdepunkter for å hevde at det eksisterer betydelige stordriftsfordeler i rutebilnæringen.

Det er gjennomført studier som estimerer stordriftsfordeler i ekspressbusstrafikk spesielt, uten at det heller har gitt noen bevis på at det eksisterer stordriftsfordeler på produksjonssiden. Tauchen et al (1983) har sett på Inter-City bussruter i USA. Resultatene i denne rapporten indikerer at stordriftsfordelene forsvinner på et lavt nivå av den totale produksjonen, og at vi har konstante enhetskostnader ved et høyt produksjonsnivå. Resultatene indikerer at produksjonen av Inter-City busskilometer ikke er et naturlig monopol, og at den totale produksjonene kan produseres ved samme kostnad av en eller flere operatører.

Selv om det ikke er bevis for stordriftsfordeler i produksjonen av ekspressbussruter kan det, i likhet med jernbanen, være andre årsaker til at virksomheten kan betraktes som et naturlig monopol. Samdriftsfordeler kan også føre til fallende gjennomsnittskostnader. Når vi ser på forholdet mellom totale kostnader og firmastørrelse, er det verd å merke seg at noen få foretak kan produsere reiser med lavere gjennomsnittskostnad (passasjer og firma) enn et system med mange små uavhengige foretak som ikke deler fasiliteter. Et stort nettverk gjør det mulig for passasjerer å få all informasjon om reisen fra en kilde, å kjøpe en billett og sjekke bagasjen kun en gang for hele reisen og passasjerene unngår å måtte gå eller ta taxi mellom ulike terminaler fra de forskjellige operatørene når de skal ta ulike bussforbindelser.

Det norske rutenettet av ekspressbusser er, som beskrevet i avsnitt 2.2.3, svært omfattende og dekker store deler av landet. Hvilket nettverk som vil være optimalt av hensyn til kostnadsbesparelser kan neppe avgjøres på teoretisk og prinsipielt grunnlag. Likeledes kan man vanskelig si hvilket antall operatører som vil være optimalt på dagens nettverk. Som nevnt i avsnitt 3.3.4, kan det være kostnadsbesparelser for et etablert ruteselskap å utvikle et omfattende nettverk. Dette kan imidlertid skape etableringshindringer som kan resultere i et dårligere transporttilbud i forhold til en situasjon med økt konkurranse.

### **3.4.4 Evaluering av dagens ekspressbusspolitikk**

Selv om jernbanedrift er et naturlig monopol, og NSB kan sette selvbærende priser, kan jernbanen likevel bli utsatt for konkurranse fra produsenter av tilsvarende tjenester. Ekspressbussene er et eksempel på en slik tilsvarende tjeneste. Vi sier at jernbanen og ekspressbussene er imperfekte substitutter, dvs at de har en liknende funksjon (transport langs

en begrenset strekning), men med ulike egenskaper<sup>51</sup>. Hvor nære substitutter disse to tjenestene er vil bl.a. avhenge av graden av parallellitet mellom de to traséene, pris og hyppighet.

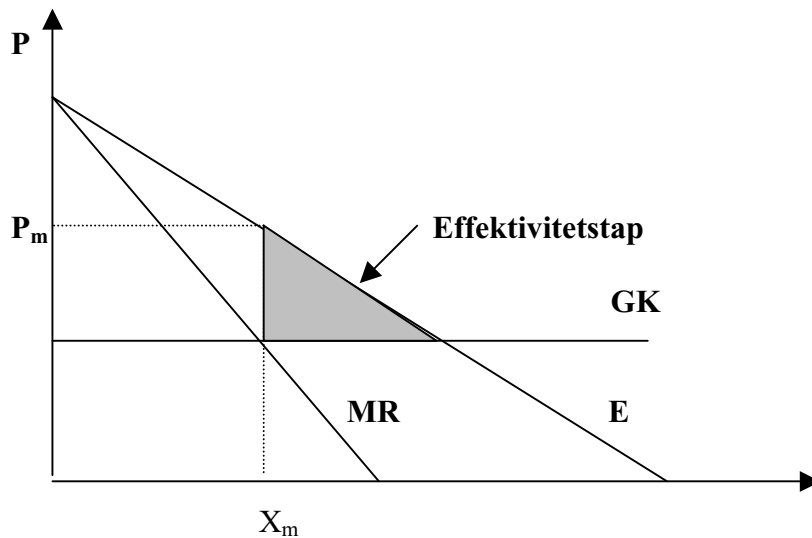
Dagens retningslinjer for ekspressbusspolitikken er i hovedsak satt i forhold til jernbanens trafikktilbud. Selv om hensynet til de reisende skal vektlegges, er graden av parallellitet med jernbanen det overordnede kriteriet for konsesjonspolitikken.

Argumentet for å beskytte jernbanen, eller regulere ekspressbussene, er at bussene tar kunder fra jernbanen, og i kraft av å være et naturlig monopol trenger jernbanen beskyttelse for å utnytte stordriftsfordelene. Mangel på regulering kan føre til ressursløsing gjennom investeringer i parallell produksjonskapasitet. Er det samfunnsøkonomisk lønnsomt å beskytte jernbanen også på ulønnsomme strekninger? Hvis ekspressbussruten kan operere mer effektivt enn jernbanen, dvs med lavere enhetskostnader pr. passasjer, er det da likevel samfunnsøkonomisk effektiv å beskytte jernbanen? Svaret vil avhenge av om begge transporttjenestene har priset tjenestene riktig.

Spørsmålet om hvorvidt tjenestene er priset riktig er et sentralt poeng. Dersom vi ser bort fra eksterne kostnader, er "riktig pris" pris lik grensekostnad (GK). Hvis NSB BA virkelig er et naturlig monopol vil optimalitetskriteriet (pris lik grensekostnad) trolig gi underskudd (jfr. figur 6). Dersom beskatning ikke medfører ekstrakostnader, bør underskuddet dekkes over offentlige budsjetter. Med positive skattekostnader vil det være riktig å gi NSB en bindende budsjettrestriksjon å holde seg innenfor. Det betyr at prisen vil ligge over grensekostnad på i alle fall noen områder. Det betyr effektivitetstap gitt ved det skraverte arealet i figur 8.

---

<sup>51</sup> Vi ser nærmere på jernbanen og ekspressbussene som substitutter i avsnitt 3.5.2.



Figur 8 Effektivitetstap ved monopolistisk prissetting

En optimal prising vil være bestemt ved at effektivitetstapet ved skattefinansieringen er lik effektivitetstapene ved intern finansiering av faste kostnader. Konkurrerende trafikk fra ekspressbuss vil gi store effektivitetstap ved intern finansiering som betyr en ekstrakostnad for samfunnet. For hver kroners reduksjon i NSBs billettinntekter øker NSBs finansieringsbehov med P-GK. Dersom NSB er optimalt regulert i utgangspunktet, burde den riktige prisen for ekspressbuss være

$$P_{\text{exp.b}} = GK_{\text{exp.b}} + (P_{\text{NSB}} - GK_{\text{NSB}})\Delta$$

der  $\Delta$  er reduksjonen i trafikkgrunnet for NSB som følge av en økning i ekspressbusstrafikken ved en enhet. "Profit-stealing" komponenten kommer med andre ord inn som en ekstern kostnad knyttet til ekspressbuss. Ved en slik prising vil ekspressbuss bare være lønnsom hvis det gir et mer attraktivt tilbud enn NSB, eller er mer kostnadseffektiv. Denne formen for prisregulering er en variant av den såkalte "efficient component pricing rule".

Vi så imidlertid i kapittel 3.3.4 at det er usikkert om jernbanen er et naturlig monopol. Trolig er det kun deler av virksomheten som har subadditive kostnader, og som kan produsere tjenester til lavere kostnader enn om produksjonen ble fordelt på flere bedrifter. Vi kan

dermed få et effektivitetstap ved at virksomheten reguleres som om det var et naturlig monopol. Som nevnt i avsnitt 3.2.3 kan effektivitetstapet bl.a. skyldes dårlig kostnadseffektivitet eller lite nyskapning i den regulerte bedriften.

Et annet poeng som vil bli diskutert nærmere i kapittel 3.6 er hvordan man bør definere en ekspressbussrute. Begrepet ekspressbuss eksisterer ikke i lovmessig forstand. Den vurderes i dag som en ordinær bussrute etter lovens bestemmelser om behovsprøving av den enkelte løyvesøknad. I Sverige er ”långväga busslinjetrafik” definert som fylkeskryssende bussruter som er 10 mil eller lengre. Begrepet ekspressbuss i Storbritannia omfatter alle rutelengder på mer enn 15 miles (ca. 24 km). I Danmark er det foreslått å innføre en kilometer grense i definisjonen på ekspressbuss på mellom 75 og 100 km.

Behovet for en kilometer grense ved definisjonen av ekspressbuss er å hindre at busselskapene manipulerer rutene. Dersom det er ulike regler for tildeling av konsesjon eller ulike regler for fritak for avgifter mellom de forskjellige typer bussruter, kan busselskapene legge traséen etter deres egen lønnsomhetsvurdering fremfor det som er best for passasjerene eller for kollektivtilbudet i sin helhet.

Når det gjelder argumentet for regulering av ekspressbusser uavhengig av jernbanen, finner vi ikke bevis for at ekspressbussene trenger beskyttelse i kraft av å være et naturlig monopol. Det er imidlertid liten tvil om at det eksisterer stordriftsfordeler ved å ha et stort nettverk av busstjenester. Problemet med slike nettverk er at de kan virke etableringshindrende for andre busselskap som ønsker å komme inn på markedet. Målet blir da å gi busselskapene mulighet til å etablere et nettverk gjerne med parallelle ruter, samtidig som konkurranseforholdene opprettholdes.

## **3.5 Konsekvenser av økt konkurranse fra ekspressbussene**

### **3.5.1 Innledning**

De siste tiårene har man gjennomført en omfattende deregulering av kollektiv transport i de fleste industrialiserte land. Som nevnt i litteraturstudiet har både Storbritannia og Sverige gjennomført en omfattende deregulerings- og privatiseringsprosess på 80- og 90-tallet. I

Norge har godstransport på veg vært deregulert siden 1986, og flymarkedet og telemarkedet er blitt liberalisert i 1990-årene.

En av hovedårsakene til dereguleringen er antagelsen om at omfattende regulering går ut over effektiviteten. Kritikken omfatter bristende effektivitet i de statlige organisasjonene og hos monopoloperatøren, hvilket har ført til dårlig service, høye priser samt mindre fleksibilitet og lydhørhet til forandringer i markedet. Videre har regulering ført til at et stort antall reisende blir hindret fra å gjennomføre reiser ut ifra sine individuelle preferanser på pris, reisetid og bekvemmelighet. Flere ulike teorier finnes for at denne kritikken skal være vel begrunnet. Prissettingsproblemet er et eksempel, der kritikken rettes mot muligheten til å regne seg frem til et samfunnsøkonomisk optimalt nivå. Et annet eksempel er problemet med en, som det oppfattes, innebygget ineffektivitet i organisasjoner som beskyttes mot konkurranse.

Det man ønsker å oppnå med dereguleringen, er å fjerne byråkratiske restriksjoner, forsikre at flest mulig får god tilgang til kollektiv transport og tilby et optimalt utvalg av transportmidler og –tjenester gjennom økt konkurranse. Når det gjelder langdistanse persontransport, er det ventet at dette blir realisert ved å stimulere aktivitet og innovasjon innen privat sektor. Ved å sørge for konkurranse mellom offentlig og private transportører vil man videre kunne oppnå store fordeler for de reisende og øke effektiviteten ved de statlige operatørene.

Tidligere var man av den oppfatning at selv om regulering av transportforetak kunne føre til redusert effektivitet i det regulerte foretaket, virket det nødvendig å sikre effektiv struktur av produksjon og allokering av ressurser. Etter som den politiske holdningen de siste årene har gått mer over til effektivisering av regulerte virksomheter, økte behovet for en økonomisk teori som argumenterte for deregulering. Et viktig bidrag i så måte var teorien om konkurranseutsatte markeder som ble utviklet tidlig på 1980-tallet.

Teorien om et perfekt konkurranseutsatt marked ("contestable markets") var særlig uttrykt av W. J. Baumol i 1982. Han argumenterte for at så lenge det ikke er ikke-gjenvinnbare kostnader ("sunk costs") ved etablering i markedet, og det ikke finnes noen etablerings hindringer, er det kun de effektive foretakene med optimal størrelse og struktur, og med en

optimal produkt sammensetning uten krysssubsidiering som kan overleve<sup>52</sup>. Myndighetens rolle blir dermed å sørge for at det ikke finnes etableringshindringer som hindrer konkurranse isteden for å forbedre produksjonseffektiviteten gjennom direkte regulering av bedriften. Hvis markedet virkelig er konkurranseutsatt, argumenterte Baumol for at selv monopolisten vil da måtte oppføre seg som om de var utsatt for en reell konkurranse for å unngå etablering av nye selskaper som kunne utkonkurrere den.

Begrunnelsen for å regulere ekspressbussene er som nevnt at de tar kunder fra jernbanen og at jernbanen trenger beskyttelse for å få utnyttet stordriftsfordelene fullt ut. Vi har sett at mangel på regulering av naturlig monopol kan føre til effektivitetsproblemer i markedet gjennom bl a investeringer i parallell produksjonskapasitet og monopol-prising dersom det statlige monopolet ikke er konkurranseutsatt. Hensikten med regulering er da å hindre disse effektivitetsproblemene. Følger vi Baumols teori vil nødvendigheten av regulering hovedsakelig avhenge av størrelsen på irreversible etableringskostnader og om det naturlige monopolet er selvbærende. Dersom det er store irreversible kostnader ved etableringen av det naturlige monopolet, vil det normalt ikke være nødvendig å regulere adgangen til markedet. Dersom det ikke er etableringshindringer, har en et perfekt konkurranseutsatt marked. Nødvendigheten av regulering er her avhengig om det naturlige monopolet er selvbærende, dvs at det er mulig for monopolet å sette priser som hindrer konkurranse.

Som det er nevnt tidligere er dette en forenklet fremstilling av virkeligheten. Jernbanen som selvbærende naturlig monopol vil ikke nødvendigvis kunne hindre ressursløsende konkurranse. Andre produkter, som f eks ekspressbussreiser og flyreiser, kan gi jernbanen konkurranse. Den alternative transportformen vil ha en annen kostnadsstruktur enn jernbanen og den vil samtidig kunne gi et annet tilbud når det gjelder bl a hyppighet, fleksibilitet og komfort.

---

<sup>52</sup> Størrelsen på de ikke-gjenvinnbare kostnadene kan defineres som differansen mellom investeringskostnadene og salgsverdien av de aktuelle aktiva. Salgsverdien vil typisk være lav dersom det er snakk om spesialisert teknologi eller stedbunden kapital som få andre selskaper kan benytte. Et godt eksempel på ikke-gjenvinnbare kostnader er foretatte investeringer i industrilokaler i et fraflyttingsområde. Dette er en type investeringer som i etterkant har liten alternativ verdi (irreversible investeringer). En høy andel ikke-gjenvinnbare kostnader gir opphav til etableringshindringer siden dette er kostnader som er beslutningsrelevante for bedriften som overveier å etablere seg, men ikke for bedrifter som allerede er etablert.

I dette kapitlet skal vi se på konsekvensene av en eventuell liberalisering av ekspressbusspolitikken i Norge. Vi starter med en teoretisk gjennomgang av samspillet mellom konkurrerende transportformer (jernbanen, ekspressbussene og bilen) og de økonomiske effektene som kan følge av økt konkurranse fra ekspressbussene. Vi bruker så denne gjennomgangen til å vurdere hvordan markedet for langdistanse persontransport i Norge kan se ut etter en deregulering. Vi vil samtidig referere til litteraturstudiet og se på erfaringer fra andre land hva gjelder deregulering av ekspressbusstrafikken.

### **3.5.2 En teoretisk analyse om økt konkurranse fra ekspressbuss<sup>53</sup>**

I den situasjonen der man gir tillatelse til linjebusstrafikk på en viss strekning der jernbanen blir berørt, vil man i prinsippet ha tre aktuelle markeder, eller markeder for tre ulike produkter: markedet for jernbane på den berørte strekningen, markedet for busstrafikk på den aktuelle strekningen og til slutt markedet for trafikk med andre transportmidler på den aktuelle strekningen. Hvilke som helst transportmiddel utenom tog og buss er naturligvis mulige på det tredje markedet, men det vanligste er bil.

De produktene som opererer på de tre markedene er imperfekte substitutter til hverandre, dvs. de fyller en liknende funksjon (transport langs en begrenset definert strekning), men de har delvis ulike egenskaper – ulik komfort, ulik avgangstider, ulik hastighet og til en viss grad ulike start og slutt punkter og holdeplasser. De ulike egenskapene er grunnen til at prisene kan være forskjellige for de tre produktene. Hvor nære substitutter produktene er, avhenger av hvor ulike prisene på de tre markedene kan være. Hvis prisen reduseres på noen av markedene, så får etterspørselskurven på de andre to markedene et negativt skift dvs etterspørselen minsker. Hvis prisen derimot øker på ett marked, kommer etterspørselen til å øke på de andre to markedene. Dersom prisforandringen får store konsekvenser for etterspørselen på et annet marked, er produktene nære substitutter. Dersom i stedet prisforandringen på et marked gir små effekter på de andre markedene, er produktene mindre gode substitutter. Hvorvidt tog, buss og bil er gode substitutter er et empirisk spørsmål som vi ikke kan si noe generelt om. I praksis spiller dette en stor rolle for utviklingen i de tre

---

<sup>53</sup> Gjennomgangen bygger på en analyse presentert i det svenske konkurransetilsynets rapportserie (Konkurrenseverkets rapportserie 1996:2).



markedene.

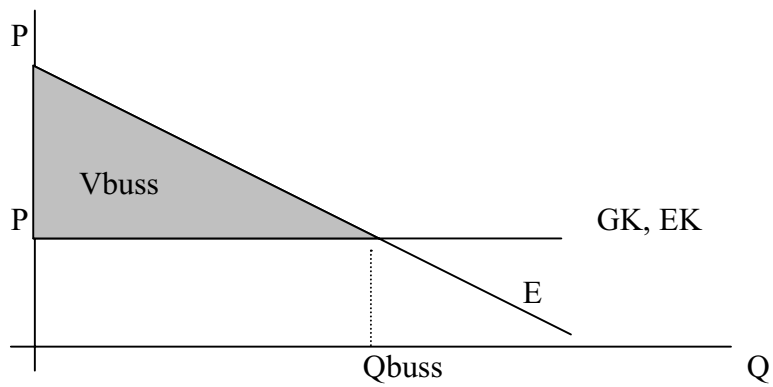
Den situasjonen som her er aktuell er at busstrafikk innføres på en strekning der det også finnes togtrafikk. I prinsippet blir effekten på tog- og bilmarkedet den samme som ved en prisreduksjon på bussmarkedet. Hvor mye en prisreduksjon på bussmarkedet påvirker etterspørselen på øvrige markeder vil variere avhengig av konkurranseflatene mellom transportmidlene. Den lavere etterspørselen kan i sin tur påvirke prisene på tog- og bilmarkedet, avhengig av hvordan disse markedene fungerer.

Vi antar at markedet for persontransport med bil er et konkurransemarked og at produksjonskostnadene pr. reise ikke påvirkes av antall reiser. Det betyr at en bilreise langs den aktuelle strekningen alltid har samme pris. Dette kan formuleres som at grensekostnaden er like stor som gjennomsnittskostnaden i hele produksjonsintervallet. Prisen på biltransport påvirkes altså ikke av innføringen av bussalternativet.

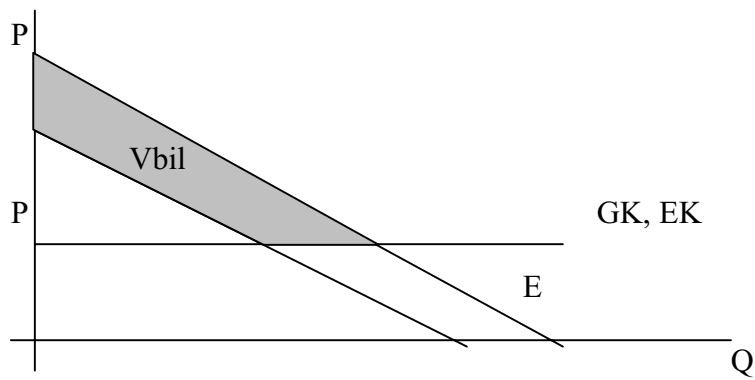
Derimot på togtransportmarkedet er både tilbudssiden og produksjonsteknologien av betydning for prissettingen. Vi går ut fra at NSB er et profittmaksimerende foretak og at produksjonen av togreiser medfører visse faste kostnader som f.eks. kostnader ved å kjøre toget på strekningen. Da blir gjennomsnittskostnaden per reise fallende i antallet reiser.

Forløpet av effektene på de tre markedene er vist i figur 9. På bussmarkedet øker produksjonsvolumet fra null til  $Q_{buss}$ . I likhet med biltransportmarkedet antas her at produksjonskostnadene per reisende er konstant og at det er konkurranse på markedet. På dette markedet får vi da en velferdsøkning som er like stor som konsumentoverskuddet, merket i figuren som det skraverte området  $V_{buss}$ .

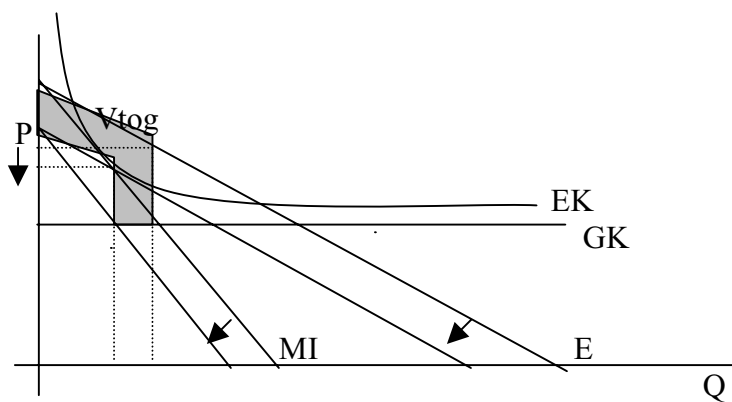
På biltransportmarkedet faller etterspørselen men prisen er konstant. Velferdseffekten blir negativ og er markert med det skraverte området  $V_{bil}$  i figuren. Denne størrelsen er lik reduksjonen i konsumentoverskuddet på markedet.



**Bussreiser**



**Bilreiser**



**Togreiser**

Figur 9 Markedet for bil-, buss- og togreiser (hentet fra Konkurrencesverket (1996))

Til slutt ser vi på togmarkedet. Foretaket setter den prisen som maksimerer overskuddet. Dette skjer gjennom å produsere et volum slik at grensekostnaden (GK) er like stor som marginalinntekten (MR). Prisen settes så ved etterspørselskurven (E). Etterspørselsreduksjonen fører da til en prisnedgang. Velferdseffekten blir profitt pluss konsumentoverskuddet før reduksjonen i etterspørselen, minus profitt pluss konsumentoverskuddet etter. Velferdseffekten er negativ og vises i figuren som  $V_{tog}$ .

Den totale samfunnsøkonomiske effekten av innføringen av bussforbindelsen fås nå gjennom å summere de tre skraverte områdene som representerer velferdseffekten:  $V_{buss}$  minus  $V_{bil}$  minus  $V_{tog}$ .

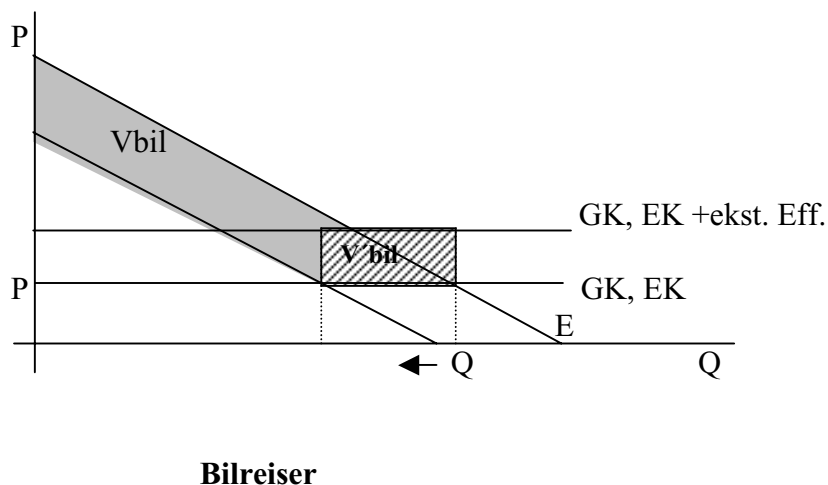
I denne enkle modellen er det bare summen av de tre velferdsendringene som er regnet med. Det finnes imidlertid andre faktorer som er av praktisk betydning for den problemstillingen vi ønsker å beskrive i dette kapittelet. I de neste avsnittene skal vi diskutere hvordan modellen ytterligere bør tilpasses hva gjelder det norske transportmarkedet.

For det første kan man konstatere at togforetakets (NSBs) eventuelle fortjeneste eller tap spiller en rolle. Grunnen er at dersom foretaket går med underskudd så må det tilføres subsidier dersom man vil at forbindelsen skal opprettholdes. Dette er tilknyttet kostnader ettersom statstilskuddet må tilføres statskassen via skatter som i seg selv medfører velferdstap på andre markeder. Redusert overskudd kan også føre til økte skatter når overskuddet tilfaller myndighetene og avlaster beskatningsbehov. I økonomisk litteratur om reguleringsproblemer (som Laffont og Tirole: *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press 1994) kaller man dette "the shadow cost of public funds" hvilket kan oversettes til alternativkostnader for offentlige midler. Tanken er at hver krone som gis til et foretak i statstilskudd koster  $k > 1$  kroner å oppdrive. Størrelsen av  $k$  kan diskuteres, Laffont og Tirole foreslår 1,3 for Frankrike. I Norge er det foreslått av et offentlig utvalg at en skal benytte  $k = 1,2$  (NOU 1997). Et statstilskudd på 1 million kroner skulle i så fall lede til et ekstra ressursbehov på mellom 0,2 og 0,3 millioner.

Det å ta hensyn til alternativkostnaden for offentlige midler på denne måten innebærer at de økonomiske verdiene av å etablere bussforbindelsen reduseres sammenliknet med illustrasjonen over, dersom bussforbindelsen fører til at togforetaket går med underskudd eller

får redusert overskudd. Vi får at verdien blir  $V_{\text{buss}}$  minus  $V_{\text{bil}}$  minus  $V_{\text{tog}}$  minus 0,5 ganger foretakets underskudd, dersom  $k$  er 1,5. (Togforetakets tap måles i figur 9 som gjennomsnittskostnaden minus pris, multiplisert med solgt volum).

En annen faktor å ta hensyn til er at et eller flere av trafikktypene ikke bærer sine økonomiske kostnader. Først og fremst tenker man seg at biltrafikken leder til negative eksterne effekter i form av ulykker, miljøbelastning og økt trafikk. I så tilfelle er den totale kostnaden for en bilreise høyere enn vist i figur 9. Dette innebærer at den økonomiske effekten av redusert etterspørsel på dette markedet blir mindre enn  $V_{\text{bil}}$ . Det skraverte området  $V'_{\text{bil}}$  i figur 10 representerer reduksjonen i de negative eksterne kostnadene som følge av reduksjonen i biltrafikken. Den lavere etterspørselen kan til og med innebærer en samfunnsøkonomisk gevinst dersom de eksterne kostnadene av biltrafikken er svært høye (når  $V'_{\text{bil}}$  er større enn  $V_{\text{bil}}$ ).



Figur 10 Markedet for bilreiser

Dersom vi antar at biltrafikken medfører høyere kostnader enn bilister selv betaler, så øker dette den samfunnsøkonomiske verdien av å innføre bussforbindelsen, nå til  $V_{\text{buss}}$  minus/plus ( $V_{\text{bil}} - V'_{\text{bil}}$ ) minus  $V_{\text{tog}}$  minus 0,5 ganger togforetakets tap.

En tredje faktor er hvorvidt prisen virkelig er satt lik marginalkostnaden på bussmarkedet. Denne antagelsen forutsetter konkurranse i busstrafikken. Dersom busstrafikken i stedet drives av et monopolforetak, så vil trolig prisen på bussreiser være høyere og volumet lavere sammenliknet med hva vi antok i figur 9<sup>54</sup>. Effekten for tog- og bilmarkedet blir dermed mindre omfattende.

Denne teoretiske gjennomgangen viser at man bør ta hensyn til eventuelle forandringer i NSBs inntekts- og kostnadssituasjon og til forandring av konsumentnyttens samt eventuelle negative eksterne effekter når man evaluerer konsekvensene av en deregulering. En først-best situasjon vil være en situasjon der alle eksterne virkninger er internaliserte, f.eks. gjennom et system for køprising. Bussenes bidrag til køer, forurensning etc. relativt til jernbanen vil også tas hensyn til. Men så lenge vi har en situasjon der ikke alle trafikkanter betaler for de kostnadene de påfører samfunnet, vil målet være å utvikle en nest-best-politikk der jernbanen kan trenge beskyttelse mot konkurranse fra mer forurensende og køskapende transportformer.

### **3.5.3 Deregulering og liberalisering av ekspressbusstrafikken**

Motivet for regulering av ekspressbuss har som nevnt vært å beskytte den nasjonale jernbanetrafikken. I 1993 satte Samferdselsdepartementet i gang et prøveprosjekt for å evaluere konkurranseflatene mellom tog og ekspressbuss. Resultatet fra prøveprosjektet viste at ekspressbussene i liten grad innebar konkurranse for toget. Resultatet ble presentert for Stortinget i Statsbudsjett for 1996. Flertallet i Samferdselskomiteen gav en forbeholden tilslutning til oppmykning av konsesjonspolitikken (jfr. Budsjett-innst. S. Nr. 14 (1995-96)).

Med bakgrunn i fremlegget for Stortinget og merknader fra Samferdselskomiteen, ble det utarbeidet nye og mer liberale retningslinjer vedrørende innvilgelse av løyve for ekspressbusser. Et hovedsynspunkt var at hensynet til de reisende skulle vektlegges i større grad enn hensynet til de enkelte transportmiddel. Gjeldende retningslinjer er beskrevet i avsnitt 2.7.2, men grovt sagt legger retningslinjene bare opp til en videreføring av den strenge behovsprøvingen for rutestrekninger med tilnærmet full parallellitet med jernbanen. For rutestrekninger med delvis parallellitet med jernbanen og hvor bruken av jernbane betinger omstigning til buss/tog underveis, kan det i større grad åpnes for bussruter.

---

<sup>54</sup> Prissetting i et monopol er illustrert i figur 6.

I litteraturstudiet, avsnitt 2.2.4., beskrives reglene for etablering av utenlandske operatører på det norske ekspressbussmarkedet. Formelt sett er det ingen hindringer for utenlandske operatører å søke konsesjon for rutetrafikk i Norge. Søknaden må da sendes Samferdselsdepartementet på lik linje med norske operatører. Det har imidlertid vært liten pågang fra utenlandske operatører så langt. Internasjonale ruter som stopper i Norge, trenger ikke konsesjon fra departementet, men kun tillatelse fra Vegdirektoratet. Med andre ord kreves det ikke konsesjon for å opprette en ekspressbussrute fra Sverige som ikke stopper før den kommer til Oslo.

Med deregulering av ekspressbusstrafikken mener vi her en avvikling av regulering av ekspressbussene i forhold til jernbanen, en deregulering i forholdet mellom ekspressbusser og mellom ekspressbusser og lokale bussruter. Det vil si at den kvantitative kontrollen (konsesjonsordningen) fjernes og erstattes med en registreringsplikt. Den kvalitative kontrollen vedrørende sikkerhet og standard på busser og sjåfører opprettholdes. En slik deregulering er gjennomført i Storbritannia og Sverige. I Sverige har de imidlertid opprettholdt regulering av ekspressbusstrafikken i forhold til lokale ruter. Dersom det blir sannsynliggjort at ruten kan skade forutsetningen for den lokale trafikken, kan ruten stoppes, med mindre den bidrar til et betydelig bedre trafikktilbud. I den videre diskusjonen tar vi utgangspunkt i en total avviklingen av den kvantitative reguleringen, men vi vil også diskutere muligheten for å opprettholde deler av konsesjonsordningen.

Deregulering av jernbanen dreier seg som nevnt om å konkurranseutsette jernbanedriften. Det er allerede åpnet for konkurranse på sporet på enkelte områder. Innen godstransport er det skjedd en liberalisering ved at det ikke lenger er satt kvantitative restriksjoner for etablering. Autorisasjon krever kun kvalifikasjonskrav hos utøver. Det er også åpnet for at internasjonale sammenslutninger av jernbaneforetak kan tildeles kapasitet for både person- og godstransport, og godkjente jernbaneforetak kan få tillatelse til å drive gods og/eller persontransport på strekninger der NSB har innstilt slik trafikk. Vi så i avsnitt 3.3.5. at det også har skjedd en utvikling i forhold til takstfullmakter og –retningslinjer. NSB er gitt full takstfrihet hva gjelder bedriftsøkonomisk lønnsomme ruter. Når det gjelder ruter som trafikkeres av statlige kjøp tog, kan som nevnt NSB være bundet av takstene på statlige kjøp produktene. Dette gjelder alle ruter utenom persontrafikk på fjernstrekningene og utenlandstogene. Vi skal ikke her vurdere ytterligere liberalisering av jernbanen, men det er viktig å ta med at NSB er i stadig utvikling.

### 3.5.4 Konsekvenser for jernbanen ved en deregulering

Vil innføringen av nye bussforbindelser føre til en reduksjon i bilreisende eller bare en reduksjon i togreisende? I følge den teoretiske modellen vil etterspørselen både på bil- og togreiser synke, men reduksjonen i etterspørselen vil avhenge av konkurranseflatene mellom de tre reisealternativene. Hvordan NSB velger å møte den økte konkurransesituasjonen vil også være avgjørende for togets kommende passasjerantall.

#### *Konsekvenser for konkurranseforholdene*

Hjellnes COWIs rapport fra 1994 konkluderer med at ekspressbussene i liten grad innebærer konkurranse for toget. Rapporten fra 1999 viser imidlertid et mer nyansert bilde. Konkurranseforholdene mellom buss og tog avhenger av graden av parallellitet og av reisetilbudet i form av antall avganger, pris og reisetid.

Pendlerrutene inn til Oslo er trukket frem som det området der NSB trolig vil møte størst konkurranse ved en eventuell deregulering av ekspressbusstrafikken. Disse rutene har et annet kundegrunnlag enn de lange tradisjonelle ekspressbussrutene. Høy frekvens, lav reisetid og god komfort vil være avgjørende for å nå denne kundegruppen. TIMEkspressen mellom Notodden-Kongsberg-Oslo er et eksempel på en pendlerrute inn til Oslo som har klart å tiltrekke mange reisende (ca. 440 000 i 1998). Populariteten har trolig sammenheng med at ruten har mer enn dobbelt så mange avganger som toget på fellesstrekningen Kongsberg – Oslo.

Det konkurransetrykket som i følge modellens antagelser oppstår ved tilkomsten av en bussrute, kan i sin tur resultere i lavere togbillettpriser og derigjennom bidra til en større konsumentnytte. Skulle NSB ikke kunne møte prissenkningen med økt effektivitet, kan det føre til at NSB går med underskudd på den aktuelle strekningen, eller at et eksisterende underskudd blir større. Det sentrale spørsmålet er om NSB har samfunnsøkonomisk optimale priser, dvs optimal kapasitetsutnyttning i utgangspunktet. Hvis så er tilfelle, ville tap av trafikk på et området måtte møtes med høyere priser på andre områder og på denne måten gi en samfunnsøkonomisk kostnad.

Vi skriver om prising av togtjenester i avsnitt 3.3.5. NSB har takstfrihet på bedriftsøkonomisk lønnsomme ruter, dvs fjernstrekninger og utenlandstogene. For nærtrafikk og intercitytrafikk, som er mest konkurranseutsatt, vil dagens system med offentlig kjøp takster kunne sette bindinger på takstfriheten. De aller fleste banene som trafikkeres av statlige kjøp tog, trafikkeres også av kommersielle tog, og kundene kan i praksis velge hvilke tog de vil reise med. Dersom to tog, et kommersielt tog og et statlig kjøp tog, har tilnærmet lik avgangstid og stoppmønster, vil ikke NSB kunne operere med to forskjellige priser (togene er her tilnærmet perfekte substitutter). Skulle denne ruten utsettes for konkurranse fra ekspressbussene, vil ikke NSB ha mulighet til fritt å tilpasse billettprisene etter de lokale konkurranseforholdene.

Et annet poeng som er nevnt i avsnitt 3.3.5. er at økt konkurranse kan tvinge frem et mer optimalt prissystem som kan være til fordel både for kundene og for NSB dersom flere går over til å reise med toget. NSB er i dag beskyttet mot konkurranse både fra andre jernbaneoperatører og i stor grad fra ekspressbuss som går parallelt med jernbanen. NSB kan da som følge av sitt monopol velge å ta høyere priser på de beskyttede områdene enn der konkurransen er stor. Økt konkurranse kan føre til økt effektivitetspress på NSB til fordel for de reisende (gitt at NSB i dag har et effektivitetspotensiale).

Vi har også sett at NSBs tap eller fortjeneste spiller en rolle for den samfunnsøkonomiske verdien av å tillate ekspressbusstrafikk på parallellstrekningen med jernbanen. Dersom NSB går med underskudd som følge av økt konkurranse, eller at underskuddet øker, vil dette medføre ytterligere velferdstap på andre markeder, som beskrevet i avsnitt 3.5.2.

NSB har selv argumentert for at ingen busstrafikk bør bygges ut i konkurranse med jernbanetraffikk som krever offentlige bidrag<sup>55</sup>. Begrunnelsen er at økt konkurranse på ulønnsomme strekninger trolig vil føre til økte offentlige tilskudd i form av offentlig kjøp.

I Norge er det som nevnt kun fjerntog som drives kommersielt i dag. Over 60% av alle togreiser i Norge skjer i hovedstadsområdet, og det er anslått at om lag en tredjedel av dette statlige kjøpet gjelder ruter i Oslo-regionen. Det kan stilles spørsmålsteget ved at så mange av disse rutene er kategorisert som ulønnsomme, når den sterkeste kampen om kundene står i dette området. NSB hevder at årsaken til ulønnsom drift i trafikkunge områder er svært ujevn

---

<sup>55</sup> Bl.a i brev fra NSB BA 17.03.1998 til Telemark Fylkeskommune.



kapasitetsutnyttelse av materiellparken. NSB bør imidlertid ha mulighet til å bruke tidsdifferensierte takster (peak-load pricing) og eventuelt også utnytte ulike elastisiteter i etterspørselen (slik man ser i luftfarten) til å sikre kostnadsdekning i større grad. Muligheten til å bruke tidsdifferensierte takster er imidlertid begrenset ved at en foreløpig ikke har innført veipricing.

I og med at NSB er pålagt å drive i balanse, eller har et tak på underskuddet, har de egentlig et prisproblem som ligner på beskatningsproblemet: Hvilke markedssegmenter bør ha de høyeste profittmarginene for inndekning av faste kostnader? Svaret er der hvor etterspørselen er minst prisfølsom. Men dersom de møter konkurranse på de meste lukrative markedene tvinges en til å ta inndeckningen i de markedene der etterspørselen er mer elastisk og til større effektivitetstap.

I likhet med NSB kan den svenske statsbanen, Statens Järnvägar (SJ), selv definere hvilke ruter som er bedriftsøkonomisk lønnsomme. Hvis en strekning gir underskudd, tar man stilling til om den fortsatt skal trafikkeres, og så sendes den eventuelt ut på anbud. Den delen av togtrafikken som kan drives med overskudd har fremdeles SJ enerett på å operere. Konkurransetsetting har ført til at visse ruter som tidligere var definert som ulønnsomme, har blitt omdefinert som lønnsomme. Et eksempel er strekningen Stockholm – Börlange. Som svar på økt konkurranse fra ekspressbussene, introduserte SJ et nytt lavprissystem som førte til økt passasjerantall og økt fortjeneste. Denne endringen i prissystemet gjorde at SJ omdefinerte ruten som lønnsom.

Det er grunn til å stille spørsmålsteget ved systemet for statlig kjøp av trafikkjenester. Det ene eksempelet fra Sverige viser at hvorvidt en jernbanestrekning er lønnsom, vil avhenge av det togtilbudet som NSB legger opp til. Det kan dermed bli for enkelt å definere en rute som lønnsom kun ut ifra dagens tilbud. Et annet poeng er at bedrifter som driver både med tilskuddsberettiget og ikke tilskuddsberettiget produksjon, vil ha et incitament til å allokere flest mulig kostnader til den tilskuddsberettigede delen av driften. Det kan derfor være at de ikke tilskuddsberettigede rutene ikke er så lønnsomme som det ser ut som og vice versa.

Selv i de tilfeller der økt konkurranse reduserer NSBs inntektsgrunnlag, må man vurdere om det er i samfunnets interesse å se til at NSB ikke lider inntektstap. Med stordriftsfordeler ønsker man å oppnå størst mulig kapasitetsutnytting innenfor et gitt budsjett. Innføring av en

ny bussforbindelser kan føre til at NSB går med underskudd på en viss avgrenset jernbanelinje. Dersom ruten allerede omfattes av statlige kjøp av persontransporttjenester vil underskuddet kunne øke ytterligere. Det kan i dette tilfellet være aktuelt å redusere eller legge ned togtilbudet på strekningen. Et eventuelt underskudd for NSB eller tap av jernbanetilbud må veies opp mot de velferdsgevinster som bussforbindelsen gir opphav til.

### *Konsekvenser for effektivitetsproblemer i jernbanen*

Vi skal nå gå tilbake til diskusjonen om jernbanen som et naturlig monopol. For å sammenfatte diskusjonen så langt kan vi si at det er usikkert om togdriften (NSB BA) er et naturlig monopol. Hvis jernbanen ikke er et naturlig monopol, kan det oppstå effektivitetstap dersom produksjonen reguleres som om det var et naturlig monopol. Effektiviteten kan f eks skyldes dårlig kostnadseffektivitet eller lite nyskaping i den regulerte bedriften, konkurransevridninger eller at det i fravær av stordriftsfordeler er mer kostbart å samle produksjonen i en bedrift fremfor å spre den på flere (jfr. avsnitt 3.2.3). Dersom togdriften ikke er et naturlig monopol, bør myndighetene legge forholdene til rette for økt konkurranse. Det er her ingen økonomiske argumenter for å regulere virksomheten.

Dersom jernbanedrift likevel er et naturlig monopol vil det være samfunnsøkonomisk lønnsomt å samle all produksjon av persontransport på jernbanen hos en operatør. Videre har vi argumentert for at det finnes kostnadsfordeler ved å samle det meste av langdistanse persontransport over på jernbanen, slik at NSBs kapasitet utnyttes bedre. I kapittel 3.3 snakker vi om jernbanen som et selvbærende naturlig monopol, dvs at monopolisten kan selv velge priser som gjør det ulønnsomt for konkurrenter å etablere seg. Dette gjelder imidlertid kun ved konkurranse fra samme tjeneste (togtjenester) og er derfor kun relevant ved konkurranse på sporet. Selv om NSB setter ned billettprisene, vil andre transportmidler kunne utkonkurrere toget på visse områder fordi de har en annen (og lavere) kostnadsstruktur og kan tilby et litt annet produkt.

Spørsmålet om takstfrihet for NSB er likevel relevant i konkurranse fra ekspressbussene. For å oppnå et optimalt prissystem der både hensynet til egen fortjeneste og konkurransesituasjonen er tatt med, er NSB avhengig av å kunne tilpasse billettprisene etter konkurransesituasjonen. Myndighetene har imidlertid problemer med å gi NSB full takstfrihet. Grunnen er at optimal utnyttningen av kapasiteten, der pris er lik grensekostnad,

innebærer at det naturlige monopolet operer med tap. Underskuddet kan dekkes via alminnelig beskatning eller gjennom jernbanetakstene (brukerbetalning). Konkurrerende trafikk fra ekspressbusstrafikken vil imidlertid begrense muligheten for den siste dekningsmuligheten fordi etterspørselen blir mer elastisk. Reduksjonen i NSBs billettinntekter som følge av økt konkurranse fra ekspressbussene blir dermed en ekstrakostnad for samfunnet. Dersom NSB er et naturlig monopol, bør denne ekstrakostnaden internaliseres i prisen for ekspressbuss.

### *Pågående utvikling av jernbanen*

Et annet argument som er fremmet i høringsuttalelsene fra NSB er at det ikke må åpnes for busstrafikk på strekninger som omfatter satsing på infrastruktur og trafikk. I forbindelse med søknad om etablering av dagbuss Trondheim – Oslo over Røros, er det fra NSBs side uttrykt ønske om beskyttelse fra konkurranse inntil investeringer i nytt materiell på Rørosbanen er gjennomført.

En av de viktigste argumentene for at reguleringen i Sverige ikke ble fjernet i 1992, var et pågående ombyggingsarbeide på visse deler av banenettet. På grunn av omstrukturering på Malmö-Göteborg ble ikke noen trafikk tillatt ut over allerede godkjent helgetrafikk, og dette var også det eneste unntaket fra dereguleringen da den ble innført i januar 1999. Etter ombyggingsarbeidet er togtrafikken kraftig forbedret og reisetiden forkortet på flere av banene. Argumentene for fortsatt regulering er dermed falt bort.

Pågående utvikling av jernbanen i Norge gjelder først og fremst utvikling av kjørevegen. Det dreier seg hovedsakelig om nærtrafikkområdet rundt Oslo. Dette er NSBs viktigste markedsområde. Oslo er dessuten knutepunktet for store deler av jernbanenettet i Norge. Tiltak som gir bedre kapasitet, reisetid og punktlighet i dette området, har derfor i stor grad positive innvirkninger for det øvrige jernbanenettet. En videre utbygging av jernbanenettet i Oslo-området er også en viktig forutsetning for å få til en økt satsing på nærtrafikken (St meld nr.39 (1996-97)).

Store investeringer i jernbanenettet og i togmateriell vil utvilsomt styrke NSBs konkurransevne, og gi kundene et bedre tilbud. Argumentet for å beskytte jernbanen i en

utbyggingsfase er at bussen kan kapre store deler av NSBs potensielle kundebase, og at det blir vanskelig å få kundene tilbake etter at utbyggingen er fullført. Vi mener utbygging og forbedring av NSBs kjøreveg og togmateriell er såpass omfattende og vil trolig gå over så mange år, at det ikke finnes holdepunkter for å beskytte NSB på dette grunnlaget.

### *Erfaringer fra andre land*

Vi skal referere til litteraturstudiet og se hva som har skjedd i Sverige og Storbritannia med tjenestetilbudet og prisen etter dereguleringen av ekspressbusser.

Statens Järnvägar har tidligere benyttet en kilometertakst som hovedsakelig består av en enhetlig pris per kilometer over hele landet. F.o.m. januar 1996 gikk de imidlertid over til en prissetting som innebar en tilpasning til konkurransen fra andre trafikkformer på ulike delstrekninger. Etter dereguleringen i 1999 har Statens Järnvägar møtt konkurranse både fra ekspressbuss og fra andre jernbaneforetak, og de har sett seg nødt til å innrettet prisnivået etter den lokale konkurransesituasjonen. Blant de tiltak som er innført er detaljstyrte rabatter og en betydelig differensiering av ulike kundegrupper. De har også satt ned prisen på enkelte avstander hvor ekspressbusstrafikken har gitt dem sterk konkurranse. British Rail svarte på konkurransen fra ekspressbussene ved å innføre en ny lavprisbillett allerede året etter dereguleringen, noe som gav et stort utslag i antall reisende. På lengre sikt har British Rail og ekspressbusselskapene tilpasset seg hverandres prisstruktur, med lavere priser for enkelte grupper og på enkelte ruter.

Når et gjelder utviklingen i tjenestetilbudet har dereguleringen i Sverige ført til at Statens Järnvägar har differensiert tilbudet ved bl a å tilby nye tilleggstjenester som f eks "butlertjenester" der kundene kan levere handlelister og skittentøy på stasjonen. Statens Järnvägar har samordnet billettsystemet med bl a SAS om en felles tog/fly billett. I Storbritannia har konkurransen mot ekspressbussene ført til flere avganger og økt kvalitet på servicen. I likhet med Statens Järnvägar har den britiske jernbanen møtt konkurranse både fra ekspressbuss og fra andre jernbaneforetak. Det er usikkert hvorvidt det er ekspressbussen eller andre jernbaneforetak som har frembrakt et bedre pris- og tjenestetilbud.

Også i Norge ser vi en utvikling i jernbanen mot nye tjenester og differensierte priser i håp om å kapre kundene. Det ble nevnt i litteraturstudiet at NSB er i ferd med å differensiere

produktene sine for å møte økt konkurranse fra ekspressbussene i pendlermarkedet. Vi har også referert til Norsk jernbaneplan 1998-2007 der NSB uttrykker ønske om større takstfrihet til å møte konkurranse fra andre operatører av persontransport.

Antall personreiser med den svenske jernbanen har økt helt siden 1992. Det ser med andre ord ikke ut til å ha slått negativt ut på jernbanetrafikken at ekspressbusstrafikken er deregulert. Det er vanskelig å se hvilken innvirkning liberaliseringen i ekspressbusspolitikken har hatt på jernbanen i Storbritannia, fordi det også er gjennomført omfattende oppsplitting og privatisering av British Rail. Vi vet imidlertid at konkurransen i intercity-markedet har økt mellom buss og tog. Særlig ”luksusbussene” tok kunder fra jernbanen. Både jernbanekundene og ekspressbusskundene ser ut til å ha tjent på konkurransen. Det ble flere avganger, mindre trengsel på toget i rushtiden og reduserte billettpriser. En annen effekt av konkurransen har vært økt kvalitet på servicen både på buss og jernbane (jfr. avsnitt 2.3).

For å oppsummere konsekvensene for jernbanen ved en deregulering av ekspressbusspolitikken, kan vi først nevne konkurransesituasjonen. Basert på rapporten fra Hjellnes COWI AS og litteraturstudiet ser det ut til at NSB vil møte økt konkurranse fra ekspressbussene først og fremst på pendlerrutene inn til Oslo. Dette vil trolig redusere etterspørselen etter togreiser i dette markedssegmentet. Det er usikkert om de øvrige strekningene på jernbanenettet vil få en nedgang i antall togpassasjerer som følge av dereguleringen.

Konkurransetrykket som kan oppstå ved nye bussruter vil trolig føre til økt effektivitetspress på NSB, som igjen kan gi lavere og mer konkurransedyktige priser i forhold til alternative transportmidler slik vi har sett i Storbritannia og Sverige. Erfaringer fra disse landene viser også at økt konkurranse fra ekspressbuss (og fra andre jernbaneforetak) tvinger frem nye og mer fleksible takster (som f.eks nye rabattordninger). Videre har erfaringer fra Sverige og Storbritannia vist at skillet mellom lønnsomme og ulønnsomme jernbanestrekninger har blitt tydeligere. Trolig vil dereguleringen i Norge også kunne ha en slik synliggjørings-effekt.

Myndighetenes regulering av langdistanse persontransport for øvrig vil være av stor betydning for konsekvensene for jernbanen ved en eventuell deregulering. Mulighetene NSB har til å tilby differensierte takster vil bl. a. avhenge av hvordan de øvrige transportmidlene

priser sine tjenester. Videre vil myndighetenes krav og regler for inndekning av faste kostnader og eksterne effekter (som ulykker, støy og forurensing) være avgjørende.

### **3.5.5 Konsekvenser for lokal trafikk ved en deregulering**

Fylkeskommunen har ansvar for en omfattende og ofte ulønnsom kollektivtrafikk og den situasjonen kan forverres dersom lønnsomme deler av fylkestrafikken går tapt til andre foretak ved en eventuell deregulering av ekspressbussene. Man oppfatter det slik at busselskapene kan komme til å ”skumme fløten” på de mest trafikkerte strekningene i fylket.

Det er ikke uvanlig at lokale busselskaper som forsyner bedriftsøkonomisk ulønnsomme ruter, kompenseres ved at selskapet også tildeles noen lønnsomme ruter. I slike tilfeller skjer det en krysssubsidierting fra lønnsomme ruter til ulønnsomme ruter. Dersom prisene på de lønnsomme rutene ikke settes så høyt at etterspørselen blir vesentlig påvirket, kan det være samfunnsøkonomisk effektivt å finansiere tapsruten på denne måten. Dette kan oppfattes som en form for beskatning: Passasjerene på lønnsomme ruter beskattes og overskuddet brukes til å subsidiere ulønnsomme ruter. Dersom ekspressbussene kommer inn på det lokale markedet og ødelegger trafikkgrunlaget (og dermed inntjeningen) på de lønnsomme strekningene, vil det ikke lenger være mulig å krysssubsidiere de ulønnsomme strekningene.

Når busselskaper tildeles enerett for hver sine ruteområder, forsvinner konkurransepresset i tjenesteproduksjonen, noe som normalt svekker kostnadsdisiplinen. Samtidig bidrar informasjonsskjevheter mellom de fylkeskommunale myndigheter og busselskapene til å gjøre det vanskelig for myndighetene å vite om kompensasjonsordningen ved tildelingen av de ulønnsomme rutene gjenspeiler det reelle behovet ved en effektiv tjenesteproduksjon. Det kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt å få konkurranse om de lønnsomme rutene fra ekspressbussene, og heller ta i bruk f eks anbudskonkurranse ved tildeling av de ulønnsomme rutene<sup>56</sup>.

Det kan være en fordel for de lokale bussforetakene å samarbeide med ekspressbusstrafikken ved å legge bussholdeplasser ved større omstigningsstasjoner, og dels tilpasse avgangstidene

---

<sup>56</sup> For nærmere beskrivelse av effektivitetsvirkninger av de ulike tilskuddsordningene for lokale bussruter, se Gaasland (1998).

så langt som mulig til ekspressbussenes tider. Ekspressbusstilbudet kan også være en fordel for fylkeskommunene. Det finnes flere tilfeller i Norge der etablering av kommersielle ekspressbussruter har ført til at fylkeskommunen har lagt ned noen av sine subsidierte ruter.

Argumentet om å forby direktebusstrafikk av frykt for å ”skumme fløten” av lokale bussoperatører kan få urimelige konsekvenser. Ekspressbusser som etablerer seg i områder som mangler et utvidet jernbanetilbud, skaper et reisetilbud der de reisende slipper omstigning mellom buss og tog. Det å forby slik trafikk vil da i prinsippet innebære at mer bekvemme og raskere reiser for personer som ikke bor utenfor de store jernbanestrekningene skal forbys. Det er ikke rimelig at ekspressbusstrafikken kun skal fungere som matruter til jernbanen.

Igjen skal vi referere til litteraturstudiet og se på konsekvensene av deregulering på lokal busstrafikk. Man er av den oppfatningen at kundene i Storbritannia generelt har spart betydelig på dereguleringen i form av et bedre buss- og togtilbud til lavere priser. Noen mindre steder har imidlertid mistet tilbudet p.g.a. konkurransen om hurtigtrafikk mellom de store byene, og mens det frem til 1986 var en sterk prisnedgang på hovedrutene, hadde prisen stått stille eller økt på de mer perifere rutene.

I Sverige finnes det en ”trafikkhuvudmän” i hvert län (fylke) som har ansvar for den lokale og regionale kollektivtrafikken på oppdrag fra kommuner og landsting. Dersom det blir sannsynliggjort at ruten kan skade forutsetningene for den trafikken som drives av trafikkhuvudmännen, kan ruten stoppes med mindre den bidrar til et betydelig bedre trafikktilbud. Erfaringer viser at svært få trafikkhuvudmän har motsatt seg ekspressbusstrafikk gjennom sine län. I stedet er det etablert et godt samarbeid mellom ekspressbuss- og länstrafikken.

Også i Sverige har det vært en utvikling i retning av høyere priser og et dårligere tjenestetilbud av persontransport i distriktene. Grunnen til at vi får denne utviklingen er at både eksisterende og nye aktører på deregulerte markeder må velge virksomhetsområde selektivt for å nå fram i konkurranse. I litteraturstudiet er det gitt eksempler der prisen på tog blir satt ytterligere ned på pendlertrafikken inn til Stockholm mens Statens Järnvägar har redusert antall stopp på mindre trafikkerte strekninger.

Ekspressbussene i Danmark har tilpasset og koordinert kjøreplanen mot de aktuelle fylkeskommunale kjøreplanene. Ekspressbussene har imidlertid sterkt begrenset adgang til å ta opp og sette av passasjerer underveis. Normalt får ikke private ekspressbusser tilby regional busstrafikk, men flere steder er det utviklet et godt samarbeid mellom regionaltrafikken og fjernbussene.

Det virker som ekspressbussene og de lokale bussene samarbeider mer enn de konkurrerer. Det henger trolig sammen med at det i stor utstrekning er de samme aktørene som tilbyr ekspressbusstrafikk og lokaltrafikk (jfr. kapittel 2.7.2). En av forskjellene mellom Norge og de øvrige landene som er med i litteraturstudiet, er at de norske ekspressbussrutene ikke nødvendigvis kjører raskere ruter eller mer direkte enn andre busser. Ekspressbussene blir da en større konkurrent til lokale og regionale ruter enn i de andre landene. Samferdselsdepartementet har i noen tilfeller pålagt ekspressbussene å kjøre med lukkede dører på strekninger som konkurrerer med lokaltrafikken. Departementet mener imidlertid at slike begrensninger er lite publikumsvennlige og bør unngås.

Erfaringer fra Sverige og Storbritannia gir få argumenter for å opprettholde behovsprøvingen mot lokal trafikk. Et frislipp av ekspressbusstrafikken kan føre til at ekspressbussene tar over de lønnsomme delene av lokaltrafikken, men som nevnt kan det være samfunnsøkonomisk lønnsomt å øke konkurransen på disse rutene. De ulønnsomme rutene bør da tildeles ved anbud. Behovet for subsidiering på de ulønnsomme rutene kan øke som følge av dereguleringen. Her blir det en avveining mellom fordelene ved et bedre trafikktilbud for de reisende og økte subsidier på de rutene som blir berørt av ekspressbusstrafikken.

### **3.5.6 Konsekvenser for ekspressbusstrafikken ved en deregulering**

Teorien om et perfekt konkurranseutsatt marked sier som nevnt at så lenge det ikke finnes etableringshindringer og alle aktørene har samme vilkår, så spiller markedets struktur ingen rolle; aktørene må handle ut ifra kundenes beste for å overleve. Erfaringer fra Storbritannia gir ingen støtte til denne teorien hva gjelder bussindustrien. Antall langdistanse bussruter økte betydelig etter dereguleringen i 1980, men det var stort sett National Ekspress som nøt godt av denne økningen. National Ekspress utnyttet sin eksisterende infrastruktur og kjente navn, og svarte på konkurranse med å sette ned prisen kraftig på de rutene der andre operatører



etablerte seg. Som det er beskrevet i litteraturstudiet er dereguleringen av ekspressbussektoren i Storbritannia omtalt som et eksempel på en transport-deregulering hvor en over tid fikk en ny monopolistisk situasjon som spiste opp kundenes gevinst ved dereguleringen.

Det er ennå for tidlig å si noe om konsekvensene for ekspressbussindustrien av dereguleringen i Sverige, men som det henvises til i litteraturstudiet er det gjort undersøkelser som gir en indikasjon på at tilbudet av ekspressbusstrafikk har økt betydelig mens passasjerantallet ikke har økt tilsvarende. En mulig forklaring på dette er at foretakene som driver ekspressbusstrafikk eksperimenterer med økt tilbud for å se om de kan tiltrekke seg kunder.

### *Etableringshindringer i det norske ekspressbussmarkedet*

Er markedet for ekspressbusser perfekt konkurranseutsatt? I dag er det opplagt ikke det med de konsesjonsreglene som gjelder for ekspressbussene. Men selv om ekspressbussmarkedet dereguleres, er det mulig en har ikke gjenvinnbare kostnader eller andre etableringshindringer som gjør at kriteriene for et perfekt konkurranseutsatt marked likevel ikke er tilfredsstillt.

I busstransport generelt er hovedkapitalen selve kjøretøyet, som i sin natur er flyttbar. Den kan anvendes i flere geografiske områder. Den kan gå fra et mer til et mindre krevende bruksanvendelse og det eksisterer et velfungerende annenhåndsmarked som gjør det mulig å avslutte virksomheten. Annenhåndsmarkedet kan i tillegg tilby en mulighet for nyetableringer.

Terminaler og verkstedbygninger er derimot stedbunden og delvis spesialisert kapital som det kan være et mer begrenset marked for, spesielt i områder med et svakt næringsliv. Det er derfor ikke usannsynlig at etablerte selskaper, som allerede har foretatt investeringer i terminaler og verksteder, benytter en lavere internpris på bruk av denne typen kapital enn selskaper som må foreta nyinvesteringer. For terminaler og verksteder er det med andre ord ikke usannsynlig at det eksisterer etableringshindringer som har sitt opphav i ikke-gjenvinnbare kostnader. Disse etableringshindringene vil imidlertid være relativt små, når en tar i betraktning at kapitalkostnadene i forbindelse med terminaler og verksteder utgjør under 2% av de totale kostnadene i forbindelse med persontransport (Gaasland (1998)).

Når det gjelder ekspressbussmarkedet, kan de nyetablerte bussoperatørene allerede være etablert i det tilskuddsberettigede rutebilmarkedet eller turbilmarkedet. De store investeringskostnadene er allerede foretatt, og avgjørelsen om å gå inn i ekspressbussmarkedet vil da være å endre anvendelse av kapitalen. Dette gjør etableringshindringene mindre.

Vi har tidligere nevnt andre mulige etableringshindringer som nettverksfordeler og kostnadsfordeler ved erfaring. Dersom selskapet som er etablert i et ruteområde, har bedre informasjon enn andre selskaper om kostnads- og etterspørselsforhold, vil selskaper som overveier å etablere seg stå overfor større usikkerhet enn det etablerte selskapet med hensyn til kjennetegn ved ruteområdet som har betydning for det økonomiske resultatet. Nykommere vil av denne grunn beregne seg en høyere risikopremie enn det etablerte selskapet. I slike tilfeller har det etablerte selskapet en konkurransefordel i forhold til nykommere, noe som igjen betyr at potensielle nykommere står overfor en etableringshindring.

Et perfekt konkurranseutsatt marked krever også at etableringen skjer under like forhold. Men dette er ikke så lett å oppnå hvis det er en dominerende operatør som kan tilby et godt utviklet nettverk, og der de bruker rabattbilletter og andre operatør-spesifikke flerreisebilletter for å oppnå lojalitet til operatøren. Slike virkemidler kan gi operatøren beskyttelse for konkurranse fra enkeltforetak.

Nettverksstrukturen i et regulert offentlig transportmarked vil normalt bestå av mange knutepunkt og direkte linker for å opprettholde et jevnt tilbud av tjenester, mens nettverksstrukturen i et konkurranseutsatt offentlig transportmarked vil få et eik-nav-system som krever at passasjerer reiser noe lengre, men med færre på- og avstigninger. Denne strukturen er styrt av transportselskapene. Et slikt system er fordelaktig for transportøren fordi passasjerene samles i større grad, noe som gir opphav til lavere enhetskostnader. Ved å redusere antall ruter, kan transportøren øke antall avganger. Passasjerene får et bedre tilbud i form av antall avganger, men må normalt reise lengre<sup>57</sup>.

For nye transportselskap blir det avgjørende å ha tilgang til de store terminalene i et eik-nav-system. I Storbritannia er erfaringene med slike potensielle etableringshindringer blandet. I

---

<sup>57</sup> Jfr. avsnitt 3.3.4. for en nærmere beskrivelse av et eik-nav-system.

noen områder har man erfart fri tilgang til terminaler, selv der terminalene er eid av konkurrenten. Dette gjaldt ikke hovedterminalen for ekspressbuss i London. Ved deregulering av ekspressbussmarkedet i 1980 ble eierskapet av hovedbussterminalen ikke separert fra transportøren National Express (NE). NE brukte sitt eierskap og sin kontroll over terminalen til å forby bruk for konkurrerende selskap. I mangel av en terminal med tilsvarende lokalisering, kunne ikke de nyetablerte konkurrentene gi et tilsvarende tilbud (Banister et al (1993)).

I Norge bruker ekspressbussene vanlige bussterminaler og stopp. Men tidligere hadde NBE en egen terminal ved Oslo S, der kun medlemmer fikk tilgang til terminalen. Uavhengige operatører hadde ingen alternativ bussterminal i Oslo. Resultatet ble at noen ruterselskaper ble tvunget til å bli medlem av NBE systemet for å få tilgang til terminalen (Banister et al (1993)). I dag har NBE flyttet til bussterminalen på Galleriet i Oslo der flere operatører har tilgang.

I litteraturstudiet vises det til en omfattende strukturell endring i europeisk rutebilnæring med oppkjøp, fusjoner, privatisering og internalisering. Dette gjelder også for rutebilnæringen i Norge. Denne strukturendringen kan påvirke konkurranseforholdene på sikt, men i Norge er det fremdeles små regionale selskaper som dominerer ekspressbusstilbudet via de ulike sammenslutningene. Det er likevel viktig å være klar over de ulike faktorene som kan hindre utviklingen av et fri konkurransemarked dersom markedet dereguleres.

Gwilliam (1989) skriver at dereguleringen av ekspressbuss bør fokusere på eierskap, størrelse og intern struktur av ansvarshavende for å oppnå perfekt konkurranseutsetting. Videre må busselskapene reorganiseres slik at de offentlige busselskapene operer under de samme betingelsene som de private. Det bør også fokuseres på problemet der det offentlige fungerer både som eier og som regulator for å hindre favorisering av egne busselskap gjennom for eksempel utformingen av konsesjonspolitik.

Litteraturstudiet peker på et potensielt problem i denne sammenheng i at delegering av ansvar fra departementet til fylkene kan medføre at det blir vanskeligere å opprette nye ekspressbussruter eller ekspandere de man har, fordi fylkeskommunene kan være skeptisk til fylkeskryssende ruter som undergraver trafikkgrunnet på de interne rutene. Da det som regel er lokale ruteselskaper som tilbyr ekspressbusstjenester i Norge, ser ikke dette ut til å være

noe problem. Rutene er normalt samordnet før søknaden sendes. Fylkenes rolle både som eier og som regulator ser heller ikke ut til å være et problem, siden det er så få fylkeskommunale ruteselskap igjen (et i Finnmark og noen i Sogn og Fjordane).

Da det er de samme aktørene som driver både lokal- og ekspressbusstrafikk, er fordelingen mellom private og offentlige eierskap relativt likt fordelt i de to trafikktypene. Det statlige selskapet Nettbuss eier ca. 20% av bussene i Norge. Fylkeskommunale og kommunale selskap eier trolig rundt 17%, mens private aktører eier ca. 65% av bussene i Norge.

Skal man følge argumentet til Gwilliam bør man vurdere rollen til staten både som eier av en av de største operatørene i ekspressbusmarkedet (Nettbuss) og som ansvarlig for konsesjonspolitikken. Nettbuss er en meget aktiv og betydelig aktør i markedet og i behandlingen av nye konsesjonssøknader<sup>58</sup>. Det er likevel ingenting som tyder på at det i dag er spesielle bindinger mellom Nettbuss og staten (departementet).

Videre argumenterer Gwilliam for at dersom det eksisterer en stor aktør som dominerer markedet, må denne deles opp. Det er to grunner til dette: For det første trenger man mange erfarne bussoperatører i markedet for at trusselen om konkurranse skal være effektiv. For det andre kan store bussoperatører lettere blir fristet til å krysssubsidiere ulønnsomme ruter.

Den norske konkurranselovgivningen gir ikke mulighet til å dele opp private bedrifter. Myndighetene må heller sørge for at det ikke utvikles en dominerende aktør som kan kapre hele eller store deler av markedet og dermed oppnå en monopolposisjon, slik vi har sett i Storbritannia. Problemet med krysssubsidiering er at den dominerende bussoperatøren kan sette prisen kraftig ned på de rutene der andre operatører er etablert og dermed prise ut konkurrerende operatører. Et underskudd på ruten kan dekkes inn ved å øke prisen på andre ruter som ikke er konkurranseutsatt.

Som en oppsummering hva gjelder etableringshindringer kan det konkluderes med at det ikke er noen vesentlige kjennetegn ved rutebilnæringen som tilsier at det skulle være betydelige etableringshindringer i det tilfellet der ekspressbussrutene ikke lenger er behovsprøvd. Det

---

<sup>58</sup> Vurdering ut ifra mengden høringsuttalelser fra Nettbuss (NSB Biltrafikk).

som kan være et problem, er store dominerende aktører som utvikler et transportnettverk eller en markedsposisjon som hindrer andre operatører i å etablere seg.

### *Enerett eller åpent for alle*

Skal det forhold at når en bussoperatør får løyve, også medføre at andre foretak mer eller mindre automatisk gis tillatelse? Hvis kun en operatør gis tillatelse for en bussforbindelse er det mer sannsynlig at denne setter monopolpriser, som beskrevet i kapittel 3.2.3. Dersom flere operatører slippes inn på markedet, øker konkurransen og prisen minsker. Den teoretiske modellen i avsnitt 3.5.2 viser at dersom flere bussforetak har tilgang på en rute, vil effekten på tog- og bilmarkeder bli større og velferdseffekten på alle tre markeder blir mer omfattende. Nettoutfallet kan bli både positivt og negativt. Dette kan dermed ikke avgjøres generelt. Effekten avhenger bl a av graden av konkurranse på bussmarkedet.

Vi har tidligere skrevet om tetthetsfordeler i transportsektoren (jfr. avsnitt 3.2.3.). Med tetthetsfordeler menes at gjennomsnittskostnadene blir lavere ved høy kapasitetsutnyttelse. En av argumentene for å gi enerett på en bussrute er nettopp slike tetthetsfordeler. I de tilfeller der trafikkgrunlaget ikke er større enn at ett busselskap kan drive ruten alene, kan det argumenteres for at det er mer lønnsomt at alle passasjerene samles i et selskap slik at foretakets kapital (bussen) utnyttes maksimalt. Det er med andre ord mer lønnsomt at én bussoperatør kjører med fullastet buss, enn at to operatører kjører med halvfull buss. Men er dette samfunnsøkonomisk lønnsomt? Kapitalutnyttelsen er trolig høyere med enerett enn ved fri konkurranse, men enerett (monopol) kan føre til ineffektiv drift og mindre press på konkurrerende markeder som tog- og bilmarkedet. Dersom to private bussoperatører kan drive lønnsomt med halvfulle busser, vil man ut ifra konkurranseaspektet kunne si at dette er mer samfunnsøkonomisk gunstig enn i det tilfellet der det kun er en operatør. Ved fri tilgang på en rutestrekning vil markedet avgjøre hvor mange operatører som kan drive lønnsomt, samtidig som konkurransepresset vil sørge for effektiv drift både i bussbransjen og i konkurrerende bransjer.

Konsesjonsreglene i Sverige sier at hvis ett selskap har fått tillatelser til å kjøre busser på en strekning, er ruten åpen for alle. I litteraturstudiet nevnes ruten Göteborg – Linköping – Stockholm der alle de tre dominerende ekspressbusselskapene trafikkerer. Også i Finland kan flere selskap få konsesjon på samme rute dersom rutetidene er fornuftige i forhold til behovet.

National Ekspress sin dominans i det britiske ekspressbussmarkedet skaper liten konkurranse mellom ulike aktører.

Det er blitt nevnt tidligere at det i Norge har vært liten konkurranse mellom ekspressbusselskap om retten til samme rutestrekning. Dette kan skyldes den tette koplingen mellom ruteselskapene der f.eks. noen operatører kan være en del av Norgesbuss og samtidig aksjonærer i NOR-WAY Bussekspress. Det kan være nødvendig å lage klare skiller mellom de ulike operatørene for å opprettholde konkurransenøytralitet mellom bussforetakene.

### *Forventet effekt av en deregulering av ekspressbusstrafikken*

For å gjøre en vurdering av den forventede effekten ved en tenkt fremtidig deregulering kan det være fordelaktig å først gi en oppsummering av dagens situasjon.

Ekspressbusstrafikken er en forholdsvis liten bransje som svarer for ca. 6% av reisende på strekninger over 10 mil. Jernbanen står for en noe større andel (ca. 8%) mens bilen står for i overkant av 65%. Kundegrunnlaget for de lange, nasjonale rutene er først og fremst reisende som er ute etter lave priser. De mellomlange rutene, pendlerrutene, er stort sett arbeidsreisende som fokuserer på frekvens og komfort. Regulering har hindret ekspressbussene å etablere seg i strekninger som går parallelt med toget. NSB er i ferd med å forbedre kapasiteten på nettet inn mot Oslo, men har i dag kapasitetsproblemer i rushtrafikken. Bussreisende er stort sett tidligere bilreisende (bilførere eller passasjerer), men noen kommer også fra tog. Det gjelder særlig på pendlerruten Notodden/Kongsberg og inn til Oslo. Dersom behovsprøving i forhold til jernbanen taes bort, vil trolig ekspressbusstrafikken inn mot Oslo øke.

Vi skal se nærmere på TIMEkspressen for å vurdere hva som vil skje dersom flere pendlerruter inn mot Oslo opprettes. TIMEkspressen har en høy andel arbeids- og tjenestereisende. Bussruten har en trasé som gjør de fleste passasjerene kan gå eller sykle til og fra bussruten. Ruten har både billigere billettpriser, hyppigere avganger og noe kortere reisetid enn toget. Andelen nyskapt trafikk er lav, særlig på strekninger som går parallelt med jernbanen. TIMEkspressen har kapret om lag en tredjedel av togtrafikken. Det innebærer at ekspressbussen er en reell konkurrent til toget når busstilbudet er konkurransedyktig i første

rekke med hensyn til frekvens, reisetid og billettpriser. Den største andelen av busspassasjerer er likevel overført fra personbilen.

Økt busstrafikk vil gi en velferdsøkning som følge av et utvidet og trolig rimeligere transporttilbud for de reisende. Enkelte toglinjer, særlig i Oslo-området, vil kunne merke en nedgang i passasjerantallet dersom NSB velger eller ikke klarer å møte konkurransen fra ekspressbussene. Hvis NSB imidlertid klarer å respondere på konkurransen ved å effektivisere driften og å tilby et reisealternativ som er konkurransedyktig, kan reduksjonen i passasjerantallet begrenses eller t.o.m. føre til flere reisende. Som vinnere i denne konkurransen står konsumentene som får et større tilbud av reisemuligheter til varierende pris og kvalitet.

Konsekvensene av økt ekspressbusstrafikk ser heller ikke ut til å skade miljøet. Så lenge en høy andel av de reisende med bussen kommer fra personbilen, vil verken luftforurensningen eller belastningen på vegnettet øke.

## 3.6 Retningslinjer for politikutforming

I rapporten har vi argumenter for flere potensielle kilder til ressursløsning innebygget i dagens reguleringssystem. De viktigste kildene kan oppsummeres som følger:

- 1) Monopolet kan være definert for vidt: NSB (NSB BA og Jernbaneverket) har et lovbestemt monopol på selve linjenettet og på forsyning av togtenester. Siden det hersker usikkerhet omkring hvilke av disse produksjonsaktivitetene som er naturlig monopol, risikerer en at etableringer hindres i områder som ikke kjennetegnes ved subadditive kostnader.
- 2) Prissettingsproblemet: Ineffektivitet ved monopoloperatører kan skyldes problemer med å regne seg frem til et samfunnsøkonomisk optimalt prisnivå.
- 3) Generelle reguleringsproblemer: På grunn av mangelfull og asymmetrisk informasjon vil det generelt være vanskelig for reguleringsmyndighetene å fastsette samfunnsøkonomisk effektive priser i monopolområdet.

### *Regulering av områder som ikke er naturlig monopol*

Vi har diskutert hvorvidt jernbanedrift i Norge er et naturlig monopol og funnet ut at dette er høyst usikkert. Hvis jernbanen ikke er et naturlig monopol, kan det oppstå effektivitetstap dersom produksjonen reguleres som om det var et naturlig monopol. Effektiviteten kan f.eks skyldes dårlig kostnadseffektivitet eller lite nyskaping i den regulerte bedriften, konkurransevridninger eller at det i fravær av stordriftsfordeler er mer kostbart å samle produksjonen i en bedrift fremfor å spre den på flere. Dersom togdriften ikke er et naturlig monopol, bør myndighetene legge forholdene til rette for økt konkurranse. Det er her ingen økonomiske argumenter for å regulere virksomheten.

### *Prissettingsproblemet*

Maksimering av overskuddet i monopolbedrift, dvs. alminnelig forretningsmessig styring, leder til produksjonspriser som overstiger grensekostnadene. På grunn av store faste infrastrukturkostnader, vil optimalitetsbetingelsen, der pris er lik grensekostnad, innebære at det naturlige monopoloperatøren opererer med tap. Effektiv ressursbruk vil derfor være vanskelig å få realisert i naturlige monopoler drevet på kommersielt grunnlag. Det offentlige kan subsidiere



produksjonen med et beløp som tilsvarer tapet. Et problem blir her hvordan det offentlige skal kunne skaffe dekning for underskuddet gjennom beskatning på en effektivitetsnøytral måte. Reguleringsmyndigheten kan tillate bedriften å velge en annen tilpasning, f.eks. en tilpasning som akkurat gir kostnadsdekning.

Reguleringsmyndighetene står dermed overfor en vanskelig oppgave ved å sørge for inntektsdekning samtidig som de skal stimulere til et samfunnsøkonomisk optimalt produksjons- og prisnivå. I tillegg vil politiske målsettinger om en viss transportstandard for alle regioner og befolkningsgrupper komplisere pristilpasningen.

Dagens prispolitikk kan også skape vanskeligheter for NSB i utviklingen av konkurransedyktige priser. For at NSB skal kunne konkurrere med alternative transportmidler, både i dagens og i fremtidens transportmarked, er det viktig at NSB fritt kan tilpasse billettprisene etter konkurransesituasjonen. Hindres NSB i en slik tilpasning, vil toget ikke kunne utvikle et togtilbud som gir best inntjening og som dermed sikrer en langsiktig drift. De gjeldende takstfullmaktene gir NSB full takstfrihet på de bedriftsøkonomisk lønnsomme rutene, dvs. på fjernstrekningene og utenlandsrutene. På ruter som omfatter toggruppene nærtrafikk, intercitytrafikk og region- og lokaltrafikk kjøper staten persontransporttjenester fra NSB BA. Disse strekningene trafikkeres normalt av både statlig kjøp tog og av kommersielle tog. Takstene på statlige kjøp tog fastsettes i forhandlinger med Samferdselsdepartementet, men NSB kan endre disse takstene så lenge det ikke medfører økte utgifter for staten.

Så lenge man ønsker å opprettholde togtrafikken og vegtrafikken ikke har utviklet et system for køprising, er det avgjørende at NSB får full takstfrihet på de rutene som møter konkurranse fra ekspressbussene. Uten full takstfrihet vil bussene kunne prise ut togtrafikken, som igjen kan føre til et større subsidiebehov enn f.eks. i det tilfellet der NSB utvikler et nytt lavpristilbud.

### *Generelle reguleringsproblemer*

Systemet med statlig kjøp av persontransporttjenester er nok en kilde til ineffektivitet. Reguleringsmyndighetene har mangelfull og asymmetrisk informasjon som gjør det vanskelig å fastsette samfunnsøkonomiske effektive priser i monopolområdet. I dag er statselskapet

(NSB) selv som definerer hva som er lønnsom og ikke-lønnsom trafikk, og som fremskaffer beregningsgrunnlag og resultater for den anbudsutsatte/offentlig kjøpte trafikken. Når selskapet i tillegg kontrollerer flere nøkkelementer i transportvirksomheten, kan det være et hinder for det offentliges mulighet for å vurdere grunnlaget for NSBs beregninger. Videre ser det ut til at avgjørelsen om hvilke ruter som omfattes av offentlige kjøp er tatt på et for dårlig grunnlag. Igjen kan økt konkurranse tvinge frem et skille mellom de rutene som faktisk kan drives lønnsomt og de som ikke kan det.

I tillegg til mangelfull og asymmetrisk informasjon er det argumentert for at reguleringssystemet i seg selv fører til store effektivitetstap. Reguleringene begrenser konkurransen, og bidrar gjennom dette til høyere priser. Samtidig innebærer rutemonopoler, som i mange tilfeller er kombinert med direkte offentlig støtte, at det enkelte selskap ikke oppmuntres til kostnadsbevissthet. På denne måten fører konsesjonssystemet også etter alt å dømme til unødig høye kostnader.

Et vanlig argument for rutekonsesjonssystemet i samferdselssektoren er at det er nødvendig for å sikre et godt og rimelig transporttilbud også på trafikksvake ruter – altså at lønnsomme ruter skal subsidiere lønnsomme. Hensynet til trafikksvake strekninger kan imidlertid realiseres billigere ved direkte offentlige tilskudd. Krysssubsidiering er derfor en unødig kostbar måte å oppnå et variert transporttilbud på. Igjen blir dette en avveining mellom finansiering via alminnelig beskatning eller beskatning av trafikkantene i de lønnsomme markedsstegmentene.

### *Effektiviseringspotensiale i transportsektoren*

Effektiviseringsmulighetene i samferdselssektoren knytter seg til kostnadsreduksjoner ved omfordeling av transportmidler mellom transportmidler, kostnads- og konkurransegevinster ved deregulering, og kostnadsbesparelser ved omlegging av avgiftssystemet.

Fordeling av transportbehovene på transportmidler i Norge avspeiler et stykke på vei de spesielle geografiske og bosettingsmessige forholdene, ved at innslaget av sjø-, fly- og personbiltransport er høyere enn i andre land. Det er imidlertid grunn til å tro at vi kunne høste gevinster ved i enda høyere grad enn i dag å tilpasse transportmønsteret til de særnorske forholdene. Det gjelder bl a gevinster ved å overføre fjernttransport av passasjerer fra jernbane

til vegtransport, og å redusere personbiltrafikken i og omkring storbyene og overføre lokaltransporten der til kollektive transportmidler.

Når det gjelder passasjertransport i og rundt de store byene, er det åpenbart av innslaget av privat bilkjøring i rushtiden er for stor. Den enkelte trafikkant ville spare betydelig tid på at andre valgte kollektivtransport fremfor bil; disse såkalte eksterne virkningene tilsier avgifter på kjøring i rushtiden og en utbygging av kollektivtransporttilbudet.

I dag oppmuntrer vi aktivt til jernbanetransport fremfor veg- og flytransport ved å gi til dels store driftssubsidier til NSB samtidig som vi regulerer busstransport. De store jernbanesubsidiene kan neppe reduseres bare ved takstendringer eller rasjonalisering av driften på det eksisterende jernbanenet. I grunnleggende forstand har subsidiebehovet å gjøre med at jernbanen er en ineffektiv transportform i et land som Norge. Jernbanen er en hensiktsmessig transportform først og fremst for avvikling av store, ensartede transportmengder. Med vårt bosettingsmønster finner en det bare på deler av dagens stamnett; først og fremst i Østlandsområdet.

Det kan argumenteres for at disse særtrekkene ved norsk samferdsel er uheldige – spesielt av miljømessige grunner. Det trenger imidlertid ikke være tilfellet. Riktignok er kollektive transportmidler mer miljøvennlig enn personbil, og jernbane mer miljøvennlig enn bil, buss eller fly – vel og merke så lenge man kan utnytte jernbanen og andre kollektive transportmidler fullt ut. Problemet i store deler av Norge er imidlertid at bosettingsgrunnlaget er så tynt av det rett og slett ikke er mulig å få høy nok utnyttelsesgrad av ”miljøvennlige” transportmidler til at de virkelig blir mer miljøvennlige enn fly, buss og bil.

Det er grunn til å påpeke at dersom jernbanen ble pålagt samme kostnadsansvar som andre transportmidler, vill etterspørselen etter jernbanetransport bli svært liten. Det påstås ofte at jernbane har kvalitetsmessige fortrinn fremfor alternative transportmidler. De fleste kvalitetsaspekter vil imidlertid avspeile seg i etterspørselen; er ikke jernbane i stand til å trekke til seg betalingsvillige kunder i konkurranse med andre transportmidler, må det derfor bety at de kvalitetsmessige fortrinnene ikke er store nok til å oppveie jernbanens høyere kostnader.

For å oppnå optimal fordeling av transportmidler mellom transportmidler er det avgjørende at transportmidlene har priset tjenestene riktig, dvs at alle kostnadene ved transport, herunder de indirekte kostnadene knyttet til ulykker og miljøvirkninger, er tatt med. Videre vil kapasiteten på det allerede etablerte veg- og jernbanenettet være av betydning.

Dersom vegprisingen er ufullstendig (bilistene betaler ikke for alle kostnadene ved bruk av vegnettet) blir det et overforbruk av vegnettet. Dette overforbruket kan igjen føre til vegutbygging som er større enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Kjøprising kan være et alternativ for å skape riktig prising av vegbruken. Dersom dette er politisk umulig kan det argumenteres for subsidiering av jernbanen for å benytte et eventuelt uutnyttet jernbanenett.

En relevant problemstilling er kostnadsdekningen ved skinnegående transport versus vegtransport. Optimal politikk overfor jernbanebefordring er avhengig av politikken i vegsektoren. Dersom politikken innen vegsektoren er optimal, dvs. at vi har en optimal vegprising i vegsektoren (alle eksterne kostnader internaliserte), vil spørsmålet om vegkontra jernbanetransport være i hovedsak et kostnadseffektivitetsspørsmål.

Det er nevnt i rapporten at både tog og buss er fritatt for kjørevegsavgift. Toget betaler ingen kjørevegsavgift for persontransport og ekspressbussene får tilnærmet hele autodieselavgiften refundert. Bruk av bil beskattes i form av bensin- og dieselavgifter. Kjøpriser (f eks høye bompengesatser i rushtrafikken) er ennå ikke implementert. I mangel av kjøprising kan det som nevnt være hensiktsmessig å benytte ledig kapasitet på jernbanenettet fordi overføring av trafikk fra veg til jernbane reduserer de eksterne kostnadene ved bil- og busstrafikk. Offentlig kjøp av kollektivtrafikk i de mest folkerike områdene og de største byene er hovedsakelig begrunnet ut fra slike miljø- og arealmessige fordeler ved avlastning av vegnettet. Det eksisterer imidlertid kapasitetsproblemer også på jernbanenettet på deler av de mest trafikkerte strekningene, særlig i det sentrale østlandsområdet. Argumentet om å utnytte ledig nettkapasitet faller dermed bort i disse områdene.

Deregulering vil fjerne byråkratiske restriksjoner og stimulere til økt effektivitet i de statlige organisasjonene gjennom konkurranse mellom offentlige og private transportører. I Norge har man tradisjonelt behandlet transport som et element i en bredere sosial og økonomisk politikk, og vært mindre opptatt av økonomisk effektivitet i selve transportnæringen. Økt konkurranse vil trolig føre til en økonomisk effektiv produksjon av transport, som igjen vil være til fordel

for kundene. Kostnadene bør individualiseres i så høy grad som mulig, for å effektivisere og rasjonalisere transportbedriftene. Eventuelle negative sosiale konsekvenser bør heller korrigeres via mer målrettede tiltak.

### *Utforming av nye retningslinjer*

Ved utformingen av nye retningslinjer er det hovedsakelig tre hensyn myndighetene står overfor når det gjelder ekspressbusser:

- \* Optimal utnyttning av kapasiteten innen jernbanetransport
- \* Kostnadsdekning
- \* Behovet for konkurranse

Disse tre punktene er delvis i strid med hverandre. Optimal utnyttning av kapasiteten, der prisen er lik grensekostnaden, innebærer som nevnt at det naturlige monopolet operer med tap. Underskudd kan dekkes via alminnelig beskatning eller gjennom jernbanetakstene (brukerbeskatning). Den siste dekningsmuligheten begrenses av konkurrerende alternativer (ekspressbusser) fordi etterspørselen blir mer elastisk. Reguleringsmyndighetene bør samtidig stimulere til økt konkurranse slik at jernbanen utnytter sitt effektivitetspotensiale. Optimal politikk må da finnes ved et kompromiss mellom de tre hensynene. For øvrig er det bare de volum (drifts)-avhengige kostnadene i jernbanetransporten som er relevante. De resterende kostnadene knyttet til linjenettet er sunk (forutsatt at de er betalte).

Deregulering vil trolig føre til et økt ekspressbusstilbud, særlig på pendlerrutene inn mot Oslo. De nye ekspressbussrutene vil avlaste et både overbelastet jernbanenett og vegnett i rushtrafikken. Økt konkurranse vil effektivisere togdriften, slik man har erfart i andre land. Effektiviseringen vil trolig øke synliggjøringen av de jernbanestrekningene som kan drives lønnsomt. Statlig kjøp av persontransporttjenester vil da bli mer målrettet mot de rutene som ikke kan drives bedriftsøkonomisk lønnsomt. Vi mener det er store fordeler ved en avvikling av regulering av ekspressbussene, og at dette bør gjennomføres.

### *Behovet for en definisjon av ekspressbuss*

Ekspressbuss er i Norge definert av regulerende myndigheter som fylkeskryssende langdistanseruter, uten at det er satt noen nedre eller øvre grense for lengden på strekningen. Begrepet ekspressbuss eksisterer dermed ikke i lovmessig forstand.

Behovet for en km-grense ved definisjonen av ekspressbuss er å hindre at busselskapene manipulerer rutene. Dersom det er ulike regler for tildeling av konsesjon eller ulike regler for fritak for avgifter mellom de forskjellige typer bussruter, kan busselskapene legge traséen etter deres egen lønnsomhetsvurdering fremfor det som er best for passasjerene eller for kollektivtilbudet i sin helhet.

I Sverige er kriteriet for en ekspressbussrute at den er mer enn 10 mil. I Storbritannia er km-grensen satt til minimum 24 km (15 miles). Grunnen til at km-grensen i Storbritannia er såpass lav, er at korte pendlerruter (under 30 miles) kan defineres som lokale ruter og dermed fritas fra dieselavgiften. I Norge omfatter kompensasjonsordningen for avgift på diesel alle bussruter som er basert på løyve.

De norske konsesjonsreglene og avgiftene gir ingen motivasjon til å manipulere ekspressbussrutene for å få konsesjon eller fritak for avgifter. Vi kan derfor ikke se noe behov for en nærmere definisjon av en ekspressbussrute.

### *Behovsprøving av trafikkgrunnlaget ved tildeling av konsesjon fjernes*

Når det gjelder argumentet for regulering av ekspressbusser uavhengig av jernbanen, finner vi ikke bevis for at ekspressbussene trenger beskyttelse i kraft av å være et naturlig monopol. Det er imidlertid liten tvil om at det eksisterer stordriftsfordeler ved å ha et stort nettverk av busstjenester. Problemet med slike nettverk er at de kan virke etableringshindrende for andre busselskap som ønsker å komme inn på markedet. Målet blir da å gi busselskapene mulighet til å etablere et nettverk gjerne med parallelle ruter, samtidig som konkurranseforholdene opprettholdes.

Ved fri tilgang på en rutestrekning vil markedet avgjøre hvor mange operatører som kan drive lønnsomt, samtidig som konkurransepresset vil sørge for effektiv drift både i bussbransjen og i konkurrerende bransjer.

### *Behovsprøving mot lokal trafikk fjernes*

Etter vår oppfatning er det få argumenter for å opprettholde behovsprøvingen mot lokal trafikk. Et frislipp av ekspressbusstrafikken kan føre til at ekspressbussene tar over de lønnsomme delene av lokaltrafikken, men som nevnt kan det være samfunnsøkonomisk lønnsomt å øke konkurransen på disse rutene. De ulønnsomme rutene bør da tildeles ved anbud. Behovet for subsidiering på de ulønnsomme rutene kan øke. Her blir det en avveining mellom fordelene ved et bedre trafikktilbud for de reisende og økte subsidier på de rutene som blir berørt av ekspressbusstrafikken.

## 4 Oppsummering og sammendrag

Det foreliggende arbeidet har hatt som hensikt å evaluere de eksisterende retningslinjene i konsesjonspolitikken for ekspressbuss og vurdere om det er grunnlag for endringer. Vi har tilnærmet oss disse problemstillingene gjennom to innfallsvinkler: En litteraturstudie og en gjennomgang av politikkkutformingene. Den siste delen bygger på økonomisk reguleringsteori.

Når den totale etterspørselen etter togreiser kan dekkes til lavest kostnad dersom produksjonen skjer i én enkelt bedrift sammenliknet med om det spres på flere mindre bedrifter, blir bedriften kalt for naturlig monopol. Naturlig monopol er et uttrykk for stordriftsfordeler i produksjonen ved at enhetskostnadene avtar med økende produksjon. Hovedbegrunnelsen for å begrense mulighetene for etablering av ekspressbussruter i konkurranse med tog, er at det eksisterer betydelige stordriftsfordeler i produksjonen av passasjerkilometer på en gitt togrute. Stordriftsfordelene skyldes at det er knyttet store faste kostnader til infrastrukturen (linjenettet) og små driftsavhengige kostnader i utnyttningen av infrastrukturen til tjenesteproduksjon. Jernbanen har derfor blitt kalt et naturlig monopol, eller et nettverksmonopol. Det vil være ineffektivt med etablering av parallelle nett når det er tilstrekkelig kapasitet i eksisterende nett, og den kan følgelig være i samfunnets interesse å søke å hindre konkurrerende etableringer, bl.a. gjennom konsesjonsbasert etableringskontroll.

Det har vært en voksende erkjennelse av at det naturlige monopolelementet knytter seg til utbygging av jernbanenettet, og ikke til selve togdriften. Det har også vokst frem nye transportformer innen sjø-, vei- og lufttransport som alternativer til jernbane. Dette har svekket jernbanens markedsrett og dens stilling som naturlig monopol. Erkjennelsen av at det naturlige monopolelementet ligger i nettet og ikke i tjenesteproduksjonen, har ført til en dereguleringsprosess av tjenestesiden i retning av å tillate konkurranse på jernbanenettet og fra andre transportformer.

I denne rapporten vurderer vi hvorvidt ekspressbusstrafikken i Norge bør dereguleres. I dag kreves det behovsprøvd rutekonsesjon for all rutegående persontransport. Det gis konsesjon for ruter som er delvis parallelle med jernbanen, mens der rutestrekninger går med tilnærmet full parallellitet med jernbanen skal det praktiseres en streng behovsprøving. Tildelt



rutekonsesjon gir ingen formell enerett, men behovsprøvingen vil i seg selv medføre at man i liten grad tildeler ruteløyve til flere busselskaper på den samme rutestrekningen. Med deregulering mener vi her en avvikling av reguleringen av ekspressbussene i forhold til jernbanen. Vi vurderer også en mulig avvikling av reguleringen mellom ekspressbusser og mellom ekspressbusser og lokale bussruter. Det vil si at den kvantitative kontrollen (konsesjonsordningen) fjernes og f eks erstattes med en registreringsplikt. Den kvalitative kontrollen vedrørende sikkerhet og standard på busser og sjåfører opprettholdes.

Våre anbefalinger for politikktutforming er til dels avhengig av hvorvidt man definerer jernbanedrift som naturlig monopol. Selv om mye tyder på at det naturlige monopolelementet knytter seg kun til linjenettet, kan vi ikke avvise muligheten av at jernbanedrift også har (store) stordriftsfordeler på produksjonssiden.

Hvis jernbanen ikke er et naturlig monopol, kan det oppstå effektivitetstap dersom produksjonen reguleres som om det var et naturlig monopol. Effektivitetstapet kan f eks skyldes dårlig kostnadseffektivitet eller lite nyskaping i den regulerede bedriften, konkurransevridninger eller at det i fravær av stordriftsfordeler er mer kostbart å samle produksjonen i en bedrift fremfor å spre den på flere. Dersom togdriften ikke er et naturlig monopol, bør myndighetene legge forholdene til rette for økt konkurranse.

Selv om produksjonsaktiviteten ved forsyning av togtenester ikke er et naturlig monopol, vil myndighetene likevel stå overfor prissettingsproblemer. For å oppnå optimal fordeling mellom transportmidler er det avgjørende at samtlige transportmidler priser tjenestene riktig, dvs at alle kostnadene ved transport, herunder de indirekte kostnadene knyttet til ulykker og miljøvirkninger, er tatt med. Videre vil kapasiteten på det allerede etablerte veg- og jernbanenettet være av betydning.

Dersom vegprisingen er ufullstendig (bilistene betaler ikke for alle kostnadene ved bruk av vegnettet) blir det et overforbruk av vegnettet. Dette overforbruket kan igjen føre til vegutbygging som er større enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Kjøprising kan være et alternativ for å skape riktig prising av vegbruken. Dersom dette er politisk umulig kan det argumenteres for subsidiering av jernbanen for å benytte et eventuelt uutnyttet jernbanenett.

Det er nevnt i rapporten at både tog og buss er fritatt for kjørevegsavgift. Toget betaler ingen kjørevegsavgift for persontransport og ekspressbussene får tilnærmet hele autodieselavgiften refundert. Bruk av bil beskattes i form av bensin- og dieselavgifter. Køpriser (f eks høye bompengesatser i rushtrafikken) er ennå ikke implementert. I mangel av køprising kan det som nevnt være hensiktsmessig å benytte ledig kapasitet på jernbanenettet fordi overføring av trafikk fra veg til jernbane reduserer de eksterne kostnadene ved bil- og busstrafikk. Offentlig kjøp av kollektivtrafikk i de mest folkerike områdene og de største byene er hovedsakelig begrunnet ut fra slike miljø- og arealmessige fordeler ved avlastning av vegnettet. Det eksisterer imidlertid kapasitetsproblemer også på jernbanenettet på deler av de mest trafikkerte strekningene, særlig i det sentrale østlandsområdet. Argumentet om å utnytte ledig nettkapasitet faller dermed bort i disse områdene.

Dersom jernbanedrift likevel er et naturlig monopol, trenger jernbanen beskyttelse for å kunne utnytte stordriftsfordelene. I teorien snakker man om et selvbærende naturlig monopol, dvs at monopolisten kan selv velge priser som gjør det ulønnsomt for konkurrentene å etablere seg. Dette gjelder ved konkurranse fra samme gode/tjeneste (togtjenester) og er derfor kun relevant ved konkurranse på sporet. Selv om NSB setter ned billettprisene, vil andre transportmidler, som f eks ekspressbussene, kunne utkonkurrere toget fordi de har en annen (og lavere) kostnadsstruktur og kan tilby et litt annet produkt.

Spørsmålet om takstfrihet for NSB er likevel relevant i konkurranse fra ekspressbussene. For å oppnå et optimalt prissystem der både hensynet til egen fortjeneste og konkurransesituasjonen er tatt med, er NSB avhengig av å kunne tilpasse billettprisene etter konkurransesituasjonen. Myndighetene har imidlertid problemer med å gi NSB full takstfrihet. Grunnen er at optimal utnyttningen av kapasiteten, der pris er lik grensekostnad, innebærer at det naturlige monopolet operer med tap. Underskuddet kan dekkes via alminnelig beskatning eller gjennom jernbanetakstene (brukerbetalning). Konkurrerende trafikk fra ekspressbuss vil imidlertid begrense den siste dekningsmuligheten fordi etterspørselen blir mer elastisk. Reduksjonen i NSBs billettinntekter som følge av økt konkurranse fra ekspressbussene blir dermed en ekstrakostnad for samfunnet. Dersom NSB er et naturlig monopol, bør denne ekstrakostnaden internaliseres i prisen på ekspressbussreiser.

Deregulering av langdistanse persontransport er gjennomført i flere europeiske land. Vi har sett på erfaringene i Storbritannia, Sverige, Danmark og Finland. Storbritannia og Sverige er kommet nokså langt i deregulering av ekspressbusstrafikk, mens Finland og Danmark i mindre utstrekning har endret graden av regulering. I Storbritannia er det ingen konsesjonsordning lenger, kun en meldeplikt til regionale instanser (Traffic Commissioners). Den kvalitative kontrollen vedrørende sikkerhet og standard på busser og sjøførere er opprettholdt. Sverige har fra 1.1.1999 avskaffet reguleringen som hindret busstrafikken i å konkurrere med jernbanen. Dagens politikk sier imidlertid at dersom det blir sannsynliggjort at ruten kan skade forutsetningene for den trafikken som drives av trafikhuvudmänen innenfor et län (fylke), kan ruten stoppes med mindre den ikke bidrar til et betydelig bedre trafikktilbud. Sverige har opprettholdt en offentlig kontroll av transportproduktene ved å opprette et eget organ, Rikstrafiken, som skal samordne den långväga kollektivtrafiken. Finland har lange tradisjoner med private trafikkselskaper og lave subsidier til transport sammenliknet med mange andre europeiske land. Det har heller aldri vært noen spesiell regulering av ekspressbussene for å skjerme jernbanen. Konsesjonssøknadene blir vurdert ut fra behovet for å sikre et landsdekkende tilbud og for å unngå usunn konkurranse. Danmark har en streng regulering av ekspressbusstrafikken, som for øvrig er relativt begrenset i omfang sammenliknet med jernbanetrafikken. Søknader om ruter som krysser mer enn 2 amtsgrenser, ruter som krysser en grense og hvor de to fylkene ikke kan bli enige, eller ruter hvor Danske Statsbaner (DSB) gjør innsigelser, skal behandles av færdselsstyrelsen. Formålet med å regulere tilgangen til ekspressbusstrafikken, er å sikre at den offentlig støttede kollektivtrafikken (og da særlig jernbanen) ikke utsettes for konkurranse. Det blir gjort en skjønsmessig behovsprøving om hvorvidt de eksisterende kollektive trafikkforbindelsene kan dekke behovet som den nye ekspressbussruten søker konsesjon for.

Definisjonen av ekspressbuss varierer fra land til land. I Norge og Danmark blir begrepet ekspressbusser brukt om fylkeskryssende ruter. I Sverige blir 10 mil og fylkeskryssende brukt som definisjon. I Finland er langdistanse ekspressbusstrafikk over 50 mil, og i Storbritannia er grensen for "long distance transport" 15 miles, dvs. ca. 2,4 mil.

Det gis ikke direkte offentlige subsidier av noen betydning i de landene vi har sett på. Det finnes imidlertid andre ordninger som fungerer som en form for subsidie. I Norge og Danmark er ekspressbussene fritatt for drivstoffavgift (eller blir kompensert for drivstoffavgiften). I Danmark er bussene også fritatt fra å betale vegavgift og moms. I land

hvor ekspressbussene på enkelte avstander også betjener lokalk markedet, som i Norge, Sverige og Danmark, kan en i tillegg få glidende overganger til subsidiert lokaltrafikk.

Videre er det i stor grad sammenfallende operatører både i ekspressbuss- og lokaltrafikkmarkedet. I Norge, Sverige, Finland og Storbritannia driver de aller fleste busselskapene både ekspressbuss- og lokal-/regionaltrafikk. I Danmark finner vi noen private selskap som kun driver ekspressbuss- og chartertrafikk. En slik organisering, hvor de samme aktørene driver både lokal og regional rutetrafikk og ekspressbusstrafikk, ser ut til å ha en positiv innvirkning på samordningen mellom lokal/regional busstrafikk og ekspressbusstrafikken i disse landene.

Deregulering i Storbritannia førte til en økning i antall reisende med ekspressbuss. Tilbudet og kvaliteten økte samtidig som de fikk en gjennomsnittlig reduksjon i billettprisene. Deregulering førte imidlertid til at en dominerende aktør, National Ekspress, klarte å kapre nesten hele markedet. Mye av veksten i ekspressbusstrafikken gikk i starten på bekostning av British Rail, særlig Inter-City trafikken. British Rail svarte på konkurransen med å innføre et nytt differensiert billettsystem som gjorde at antall reisende ble like høyt som før dereguleringen.

I Sverige startet dereguleringen allerede i 1993. Endringer i regelverket gjorde det lettere for ekspressbussene å få konsesjon også på de rutene som gikk parallelt med jernbanen. Fra 1999 var det ikke lenger noen begrensning i forholdet til jernbanen. Som et ledd i konkurranseutsettingen ble deler av jernbanesektoren solgt ut, og Statens Järnvägar (SJ) ble i 1988 fratatt kontrollen over jernbanenettet og den lokale og regionale togtrafikken. Likevel stod SJ i 1997 for 97% av tilbudet av persontrafikk på jernbanen. SJ har fremdeles eneretten til å drive lønnsom inter-regional persontransport, og til å definere hvilke ruter som er lønnsomme. Deregulering av ekspressbussene synes å ha ført til et betydelig økt tilbud av ekspressbusstjenester, men etterspørselen har ikke økt i samme takt ennå. Det gjenstår å se om det er marked for flere busselskap på samme rute. Det er vanskelig å isolere effekten av hhv. jernbane- og ekspressbussdereguleringen i forhold til den totale veksten i antall personreiser med jernbane fra 1992 til i dag. Det synes imidlertid ikke som om dereguleringen av ekspressbussnæringen har hatt noe betydelig og langvarig negativ virkning for SJ. På de strekningene hvor det er sterkest konkurranse mellom ekspressbusser og jernbane, har jernbanen senket sine priser betydelig, og på den måten vunnet nye passasjerer.

Norge står i en særstilling geografisk, men noen deler av landet er mer sammenlignbare med andre nordiske land enn andre. Det vil derfor være nyttig å skille mellom de lange nasjonale rutene og de mellomlange rutene som fokuserer mer på pendlere og tjenestereisende når vi vurderer konsekvensene av en eventuell deregulering av ekspressbusstrafikken i Norge. Når det gjelder de lange nasjonale rutene, kan en stille spørsmål ved om det vil komme svært mange nye ruter til, selv om en åpner for økt konkurranse. For det første er det ikke så mange strekninger hvor jernbanen er helt alene om å operere per i dag, dvs. det eksisterer allerede mange delvis parallelle ekspressbusstilbud. Noen ekspressbussruter kan nok på grunn av et mer fleksibelt stoppemønster ta kunder fra jernbanen, men de lange nasjonale rutene utgjør en relativ liten andel av ekspressbusstrafikken. Kundegrunnlaget vil trolig ikke være stort nok til at flere ekspressbussoperatører over tid kan betjene de samme strekningene.

Det er konkurransen om passasjerer i det sentrale østlandsområdet og evt. rundt noen av de andre større norske byene, som ser ut til å bli mest berørt av en eventuell deregulering. Særlig Oslo-regionen ser ut til å ha mange av de samme markedsforholdene som i andre større nordiske byer. Faktorer som størrelse på arbeidsmarkedet, arbeidsløshet og derav terskel for pendling er imidlertid forhold som gjør at Norge skiller seg ut fra de øvrige landene. En annen viktig forskjell mellom Norge og de andre landene i litteraturstudiet er at en i Norge ikke har flere store befolkningskonsentrasjoner, slik at en ikke får den hurtige, direkte Inter-City trafikken som en har grunnlag for i de andre landene. Den stadig økende konsentrasjonen og internasjonaliseringen av transportmarkedet vil imidlertid kunne få konsekvenser både for omfanget av "ikke-lokale" aktører i den norske ekspressbussnæringen og for den landsoverskridende Inter-City trafikken.

Det økte kravet om effektivitet kan medføre at ekspressbusselskaper og jernbanen nedprioriterer andre rutetilbud. Dette har skjedd med ekspressbussruter i mer perifere deler av Storbritannia. I Sverige finnes det eksempel på at antall stopp på enkelte mer perifere ruter er redusert, mens en tilbyr enda mer reduserte priser på hovedrutene til/fra Stockholm. Når det gjelder jernbanen i Norge, kan NSB velge å rasjonalisere den delen av rutetilbudet der markedsgrunnlaget er dårligst, for å stå sterkere rustet til å møte konkurransen mot ekspressbussene på de mer lukrative rutene.

Vi mener det er overveiende sannsynlig at jernbanedrift ikke kan karakteriseres som naturlig monopol, og vi anbefaler derfor at reguleringen av ekspressbussene i forhold til jernbanen avvikles. Økt konkurranse vil trolig føre til en økonomisk effektiv produksjon av togtransport, som igjen vil være til fordel for kundene. Kostnadene ved samtlige transportformer bør individualiseres i så høy grad som mulig, for å oppnå optimal fordeling av reisende mellom transportmidlene. Eventuelle negative sosiale konsekvenser bør heller korrigeres via mer målrettede tiltak.

Vi har sett at definisjonen av ekspressbuss variere mellom landene. De norske konsesjonsreglene og avgiftene gir imidlertid ingen motivasjon til å manipulere ekspressbussrutene for å få konsesjon eller fritak for avgifter. Vi kan derfor ikke se noe behov for en nærmere definisjon av en ekspressbussrute.

Behovsprøving ved tildeling av en ekspressbussrute bør også avvikles. Ved fri tilgang på en rutestrekning vil markedet avgjøre hvor mange operatører som kan drive lønnsomt, samtidig som konkurransepresset vil sørge for effektiv drift både i bussbransjen og i konkurrerende bransjer. Erfaringer fra Storbritannia viser imidlertid at dereguleringen har gitt liten konkurranse i ekspressbussmarkedet. National Express utnyttet sin eksisterende infrastruktur og kjente navn, og svaret på konkurranse med å sette ned prisen kraftig på de rutene der andre operatører etablerte seg. Deregulering av ekspressbussektoren i Storbritannia resulterte i en ny monopolistisk situasjon som spiste opp kundenes gevinst ved deregulering. I Norge har det vært liten konkurranse mellom ekspressbusselskapene om retten til samme rutestrekning. Dette kan skyldes den tette koplingen mellom ruteselskapene der f.eks. noen operatører kan være en del av Norgesbuss og samtidig aksjonærer i NOR-WAY Bussekspress. Det kan være nødvendig å lage klare skiller mellom de ulike operatørene for å opprettholde konkurransenøytralitet mellom bussforetakene ved en eventuell avregulering.

Etter vår oppfatning er det få argumenter for å opprettholde behovsprøvingen mot lokal trafikk. Et frislipp av ekspressbusstrafikken kan føre til at ekspressbussene tar over de lønnsomme delene av lokaltrafikken, men som nevnt kan det være samfunnsøkonomisk lønnsomt å øke konkurransen på disse rutene. De ulønnsomme rutene bør da tildeles ved anbud.



## Referanseliste

Banister, D. et al (1993): Access to Facilities in a Competitive Transport Market, Transportation Planning and Technology Vol 17, 341-348

Baumol, W. J. et al (1988): Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, Harcourt Brace Javanovich, New York

Berechman, J. og G. Giuliano (1985): Economics of Scale in Bus Transit: A Review of Concepts and Evidence. Transportation 12:313-32

Berg, M. et al. (1995): Naturlig monopol i norsk telekommunikasjon: teori og empiri, SNF-rapport 87/95.

Berg, S.V. et al. (1994): Revisiting the "Economics of Deregulating Local Exchange", upublisert artikkel, University of Florida, januar 1994.

[B.innst.S.nr.14 \(1995-1996\)](#) Innstilling fra samferdselskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1996 vedkommende Fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet.

Button, K. (1993): Transport Economics, 2<sup>nd</sup> Edition, Cambridge, Edward Elgar.

Fjell, K. et al (2000): Samfunnsøkonomiske virkninger av den statlige virkemiddelbruken på postområdet, SNF-rapport 6/00.

Gwilliam, K. M. (1989): Setting the market free – Deregulation of the Bus Industry, Journal of Transport economics and policy, januar 1989.

Gaasland, I. (1998): Effektivitetsvirkninger av anbuds konkurranse i den norske rutebilssektoren, SNF-rapport 1/98

Hagen, K. P. (2000): Økonomisk politikk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet, Cappelen Akademisk Forlag 2000.

Hallin, G. et al. (1999): Avregulering och regional utveckling, Nordregio Report 1999:1, Stockholm.

Hanssen, J. U. (1999): Espressbusstilbudet i Norge: omfang, betydning og potensiale, TØI arbeidsdokument 847/99

Hjellnes COWI (1999): Evaluering av konkurranseflater for ekspressbusser. Oslo, Hjellnes COWI AS

Hope, E. (1994): Optimal regulering av nettmonopoler i kraftomsetningen, SNF-rapport 51/94

Husum, H. (1995): Krysssubsidier – hva er det?, Sosialøkonomen nr. 6/1995

Jørgensen, F. et al (1995): The cost of bus operations in Norway, Journal of Transport Economics and Policy, 3:253-262

Kahn, A. E. (1971): The Economics of Regulation, Wiley, New York

Konkurrenserket (1996): Långväga buss – förutsättningar för konkurrens, Stockholm

Minken, H. et al (1999): Konkurranse på det norske jernbanenettet, TØI rapport 429/1999.



NOU 1997:27 Nytte-kostnadsanalyser, Finansdepartementet

St.meld. nr. 39 (1996-97): Norsk jernbaneplan 1998-2007. Samferdselsdepartementet

Tauchen, H. et al (1993): Cost Structure of the Intercity Bus Industry, Journal of Transport Economics and Policy, januar 1998

Transportrådet (1998): Flere busser i fjerntrafikken, Rapport 98.02. København.

Samferdselsdepartementet (1996): Retningslinjer for behovsprøving av fylkeskryssende bussruter i forhold til jernbanen, rundskriv N-3/96.