
Saksnr: 2020/39345-17**Saksbehandlar:** Tor Harald Rødseth

Saksgang

| Utval | Utv.saksnr. | Møtedato |
|--|-------------|------------|
| Hovudutval for samferdsel og mobilitet | | 16.09.2020 |
| Fylkesutvalet | | 29.10.2020 |

Søknad frå Fjord1 ASA om ruteløyve for strekninga Kinsarvik/Lofthus - Odda

Forslag til innstilling

1. Fylkesutvalet gjev Fjord1 ASA, org.nr 983472583, løyve for persontransport i rute mot vederlag med fartøy i rute på strekninga Kinsarvik – Odda med mellomstader etter det opplegget som er skissert i Fjord 1 sin søknad av 23.03.20.
2. Fylkesutvalet oppmodar Fjord1 til å nytte materiell med mest mogleg miljøvenleg materiell.

Samandrag

Fjord1 AS har søkt fylkeskommunen om løyve for båt rute på Sørfjorden i Hardanger. Fylkesutvalet er løyvestyresmakt. Etter ei behovsprøving av søknaden i samsvar med gjeldande lovverk, konkluderer fylkesrådmannen at det vil vere ein føremon for Vestland fylkeskommune at søknaden vert imøtekomen.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Håkon Rasmussen
fylkesdirektør

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor inga handskriven underskrift

Saksutgreiing

Bakgrunn for saka

Innleiing

Det vert i dette møtet lagt fram to søknader om løyve for båtrute på Hardangerfjorden sin fjordarm Sørfjorden i Hardanger (ikkje Sørfjorden i Midthordland). Dette er den eine av dei. Søknadene har såpass mykje sams at fylkesrådmannen finn det mest ryddig at ein, der det ikkje er skilnader mellom sakene, nyttar sams ordlyd. Søknadene skal underleggjast separate vurderingar, men det er ikkje urimeleg å sjå dei i samanheng.

Rettsleg grunnlag

I *Lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy*¹ («LOY») § 7 (1), som har overskrifta *Behovsprøvd løyve for persontransport med fartøy i rute*, heiter det følgjande:

Den som mot vederlag vil drive persontransport i rute med [...] fartøy [...] må ha ruteløyve. [...]

I *Norsk Lovkommentar*² («KOM») note 15 heiter det følgjande:

[...] Bestemmelsen gjelder på tilsvarende måte som for motorvogn, jf § 6, note 14. [...]

I KOM note 14 til LOY § 6 heiter det følgjande:

Rutetransport med motorvogn krever særskilt behovsprøvd ruteløyve for angitt strekning eller område. [...] Behovsprøving innebærer at vedkommende løyvemyndighet [...] må foreta en vurdering av antatte virkninger av et nytt rutetilbud i forhold til eksisterende rutetilbud, herunder andre rutetilbud som ikke reguleres av yrkestransportloven (tog/fly). Det må foretas en avveining med sikte på å oppnå en samfunnsøkonomisk rasjonell transport.

[...]

I LOY § 13 (2) heiter det følgjande:

Med den avgrensinga som følgjer av første ledd [ikkje relevant], gjev fylkeskommunen løyve til rutetransport etter §§ [...] 7.
[...]

Eit vedtak om tildeling av ruteløyve er eit einskildvedtak som kan påklagast, i dette høve til den fylkeskommunale klagenemnda, jf forvaltningslova («LOF») §§ 2 b) og 28 1. og 2. ledd.

Søknad om ruteløyve frå Fjord1

I brev frå Fjord1 ASA, org.nr 983472583 («Fjord1») av 23.03.20 heiter det m.a følgjande:

Fjord1 ASA søker med dette om å bli tildelt ruteløyve og områdekonsesjon for å utføre rute med båt for passasjerar frå Odda til Lofthus/Kinsarvik med mellomliggande stoppestader.

[...]

Den primære funksjonen til denne ruta er skyss av turistar innanfor segmentet fjordbasert reiseliv. Vi ynskjer å gje desse eit tilbod for å komme ut på fjorden og besøke mellomliggande stader som Tyssedal, Aga, Lofthus med fleire. Dette mellom anna i samarbeid med lokale siderprodusenter for omvising, kulturutveksling og smaksprøver. [...] Fjord1 har som ambisjon å bygge ut tilbodet av moglege aktivitetar og opplevingar for våre passasjerar og har behov for å utvide talle stopp i tråd med ei slik utvikling.

¹ Kjelda for alle sitata i saka frå lovar og forskrifter, er den offisielle internetstaden for Norges lover, <https://lovdata.no>.

² Norsk Lovkommentar er eit kommentarverk til Norges lover, som inneheld relevante rettsavgjersler, og som vert utgjeve på internetstaden www.retsdata.no av Gyldendal Rettsdata. Kommentaranne, som er til dei einskilde føresegnene i Norges lover, vert rekna som heilt sentrale i samband med tolking av lovtekstane.

I høve stoppa i Lofthus og eventuelt også i Kinsarvik er tanken å knytte denne ruta til anna ordinær rutetrafikk. Vår rute er ikkje tenkt i konkurranse med slik trafikk, men som eit supplement som kan bygge opp også om alle andre ruter i området.

[...]

For sesongen 2020 [som fylkesrådmannen, etter dialog med Fjord1 legg til grunn også for drifta i 2021] skal vi utføre to daglege rundturar mellom Odda og Lofthus med mellomliggjande stopp [...]. Opningstida er planlagt mellom kl. 10:00 og kl. 19:00 [...].

[...]

Dette er for alle praktiske formål ei kommersielt finansierte rute. Det er utarbeidd ei rettleiande prismatrise, men denne vil bli påbygd med mange pakka produkt. Vi viser til vedlegg.

[...]

I vedlegget er det oppført ein pris for vaksne, kr 500, og ein for barn, kr 300.

Saksopplysningar

Det er i dag ikkje båtrute på strekinga Lofthus – Odda i Sør fjorden. På begge sider av fjorden driv fylkeskommunen ved Skyss bussruter med høveleg frekvens. Skyss driv også ei snøggåtrute på strekinga Norheimsund – Ulvik, som anløper Lofthus og Kinsarvik ein gong kvar dag kvar retning. Denne er ikkje bilførande. I tillegg til dette kjem ferjeruta som kryssar munninga av Sør fjorden, Kinsarvik – Utne, og frå Utne til Kvanndal.

Norled sin takst for reise langs heile strekinga si er kr 512 for vaksne og kr 342 for barn. For reise mellom Lofthus og Kinsarvik – som er eit aspekt i saka – er prisen for vaksne kr 120. Skyss sin pris for reise langs heile Sør fjorden er kr 39 for vaksne. På ferjane er det gratis for reisande utan bil.

Høyring

Søknaden frå Fjord1 har vore på høyring til Ullensvang kommune og Norled AS. Kommunen har ikkje kome med fråsegn i saka.

I brev av 18.03.20 frå Norled AS heiter det m.a følgjande:

[...]

Norled ble av Skyss etter en anbuds konkurranse tildelt kontrakten for «Snøggåtrute Skyss Turistrute Hardanger» [...] den 27. juni 2019.

Avtalen har en varighet til 31.10.2024 med mulighet for opsjon 1+1 år.

Kontrakten er en nettoavtale der operatør får billettinntektene, og som danner grunnlaget for inntekter og dekning av driftskostnader til Norled som operatør.

Det er rett at Norled mottok billettinntektene frå ruta, slik prinsippet er med *nettokontraktar*. Fylkesrådmannen vil leggje til at avtalen også omfattar ei godtgjersle frå fylkeskommunen til Norled. Denne er i avtalen generelt skildra slik:

Operatør vert i tillegg godtgjort for sine kostnader i samsvar med Kontrakten for å utføre det spesifiserte Oppdraget.³

I fråsegna frå Norled heiter det vidare m.a følgjande:

³ Kontrakten side 10, punkt 19. Detaljane om godtgjersla finn ein i kontraktsdokumenta.

Et ruteløyve til en ny operatør vil skape en konkurrerende virksomhet i ruteområdet, og vil være særdeles skadelig for vår drift basert på våre forutsetninger i konkurransegrunnlaget. Det sier seg selv at de forutsetninger som ble lagt til grunn for tilbudet om å drifte Turistruten i Hardanger blir vesentlig forrykket om de reisende og dermed billettinntektene skal fordeles på flere ruter.

Det er i konkurransegrunnlaget ikke opplyst at det vil bli gitt «ruteløyver» til andre aktører i det samme ruteområdet. Snarere framstår konkurransen om det aktuelle ruteløyvet som en enerett for den operatør som tildeles kontrakten. Kontrakten Norled har inngått med Skyss fastslår at Norled må akseptere at andre rutetilbud kan ha «trafikkmessige berøringspunkt» med Norleds rute. Den trafikken som Fjord1 ASA nå søker om framstår mer som et parallelt tilbud enn et tilbud med «trafikkmessige berøringspunkt». Norled finner derfor at det vil utgjøre en bristende forutsetning for den kontrakt som er inngått mellom Skyss og Norled om et slikt konkurrerende løyve skulle bli gitt.

Den konkrete ordlyden i kontrakten om dette er følgende⁴:

Dersom andre Operatører tilbyr eit rutetilbud som har trafikkmessige berøringspunkt og konsekvensar for Opearør, har Operatør ingen rett til endra godtgjering eller til å kunne gjere gjeldande andre kontraktsmessige konsekvensar.

I fråsegna frå Norled heiter det etter dette m.a følgende:

[...]

Norled krever at det ikke blir gitt et ruteløyve som omsøkt i nåværende kontraktsperiode. Et slikt løyve vil også være ødeleggende for de planer om samarbeid med flere aktører i Hardangerfjorden, og oppbyggingen av den lokale turistnæringen i Hardangerfjorden som vi har beskrevet i vårt tilbud. Det ble i tilbudet utarbeidet en meget detaljert plan som Norled er godt i gang med å gjennomføre. Fjord1 sin søknad og intensjoner vil ha en direkte og negativ påvirkning på denne planen. Vi opplever avt Fjord1 sin søknad om løyve er et forsøk på å etablere en solid posisjon i Turistruten Hardanger da Fjord1 ikke vant frem i anbudskonkurransen [...]. Norled anser ikke Fjord1 sin søknad om løyve som et supplement men en mulighet til å skape en konkurrerende virksomhet.

Vi er kjent med at løyvemyndigheten normalt er meget restriktiv ved tildeling av ruteløyver dersom ruten kan konkurrere med Skyss sine ruter.

Fylkesrådmannen vil her skyte inn at også ruta som Norled utfører vert driven av Skyss. I fråsegna heiter det vidare m.a følgende:

Vi vil understreke at løyvemyndigheten her må gjøre tilsvarende vurdering som om dette var en bruttokontrakt⁵. Det ville utgjøre en usaklig forskjellsbehandling om løyvemyndigheten tillater en rute som konkurrerer med et ruteløyve tildelt ved konkurranse dersom vurderingen ville vært annerledes om det var en bruttokontrakt.

Norled krever at det ikke blir gitt ruteløyver til andre aktører, som har til hensikt å drive konkurrerende virksomhet i Skyss sitt ruteområde i Hardangerfjorden, og at søknaden fra Fjord1 ASA derfor avvises.

⁴ Kontrakten side 18, punkt 30.

⁵ Ein bruttokontrakt er i denne samanheng ein kontrakt der Vestland fylkeskommune ved Skyss inngår avtale med eit selskap om rutedrift mot ein fastsett godtgjersle, der passasjerinntektene tilfall fylkeskommunen. Dei fleste av fylkeskommunen sine innkjøpsavtaler innafor kollektivtransporten er bruttokontraktar. Ruta som Norled utfører for fylkeskommunen på strekninga Norheimsund – Lofthus – Kinsarvik – Ulvik vert vert utført på grunnlag av ein nettokontrakt. Det vil seie at Norled mottek passasjerinntektene.

Vedtakskompetanse

I følgje Reglement for delegering etter særlov, pkt 30, har fylkesutvalet mynde til, etter innstilling frå HU for mobilitet og kollektivtransport, å tildele ruteløyve.

Vurderingar og verknader

Økonomi: Ingen verknad eller marginal verknad som både kan vere positiv og negativ.

Klima: Liten verknad – det samla talet transportkilometer er lite.

Folkehelse: Marginal. Kan gje noko utvida sysselsetting.

Regional planstrategi: Kan skape positive synergjar for det lokale næringslivet.

Forventa verknader av det omsøkte rutetilbodet i høve til eksisterande rutetilbod

Den omsøkte ruta vil ha to tilnærma direkte konkurranseflater dersom den planlagte ruteplanen vert sett i verk: Mot Skyss sine bussruter på kvar side av Sørfjorden i Hardanger. Denne konkurranseflata vil i så fall gjelde reisande mellom den planlagte båtruta sine anløpsstader. Desse bussrutene har berre marginale passasjerinntekter. Dersom både denne søknaden om båtruteløyve, og den andre liknande søknaden som fylkesutvalet skal handsame vert imøtekommen, vil det i tillegg oppstå direkte konkurranse mellom to kommersielle aktørar om rutegåande persontransport på sjø i Sørfjorden.

Den omsøkte båtruta er ikkje konkurransedyktig overfor bussrutene med omsyn til takstar. Dermed er det det at ruta skal gå på sjø, og at den har innlagte aktivitetar som er konkurransefortrinna. For turistar som er lite kjenslevare for pris, spesielt dei av desse som ser på reisa som ein del av målet, kan desse fortrinna generere overføring av reisande frå Skyss sine bussruter til den eksisterande båtruta. Dette potensialet er lite, då det samla sett er få passasjerar på bussrutene, og då dei fleste av desse er skule- og arbeidsreisande. Det er, etter fylkesrådmannen si vurdering, meire sannsynleg at den omsøkte ruta, dersom fylkesutvalet imøtekjem søknaden, vil generere ei mindre mengd passasjerar *ti*/Skyss sine bussruter.

Dersom The Fjords skulle utvide den omsøkte ruta til å halde fram frå Lofthus til Kinsarvik, slik ei eventuell tildeling av ruteløyve kan gje rett til, vil ruta også vere i direkte konkurranse med Skyss si båtrute mellom Norheimsund og Ulvik på strekninga Lofthus – Kinsarvik. Denne vert trafikkert ein gong kvar dag kvar veg. Dette er ei kort strekning, der buss, etter fylkesrådmannen si vurdering er det mest naturlege transportmiddelet for alle grupper reisande. Det er grunn til å tru at båtruta Norheimsund – Ulvik berre hentar ein marginal andel av inntektene sine frå lokaltransport mellom Lofthus og Kinsarvik.

Som dei fleste andre turistretta verksemdar, er det rimeleg å leggje til grunn at den omsøkte ruta vil ha ei rekkje indirekte konkurranseflater. Innafor transportsektoren, som denne delen av saksframlegget si behovsprøving omhandlar, kan den indirekte konkurransen tenkjast å vere mot Skyss si båtrute. Dette til dømes ved at turistar med «base» i området Kinsarvik/Lofthus vil velje mellom å nytte Skyss si båtrute mot Ulvik eller Norheimsund, eller å nytte den omsøkte ruta til Odda. Den indirekte konkurransen kan også tenkjast å vere mot mindre kommersielle bussruter i Ullensvang kommune til/frå start-/endepunkta for tur over Trolltunga, Dronningstien og Buarbreen. Dette truleg i marginal grad.

Etter fylkesrådmannen si vurdering, bør ein ikkje utelukke at resultatet av at søknaden frå Fjord1 eventuelt vert imøtekommen ikkje vil vere indirekte konkurranse, men synergi: At dei to turistbåtrutene møtes på Lofthus og eventuelt også på Kinsarvik vil medføre at det vert skapt høve til å reise med turistbåt på to nye strekningar: Norheimsund – mellomstader – Kinsarvik/Lofthus – mellomstader – Odda, og Ulvik – Eidfjord – mellomstader – Kinsarvik/Lofthus – mellomstader – Odda. Dette kan utvide passasjergrunnlaget for Skyss si båtrute, men det er vanskeleg å seie noko sikkert om dette. Det same gjeld tilhøvet mellom den omsøkte båtruta og dei mindre kommersielle bussrutene i Ullensvang.

Norled er som vist tydeleg avvisande til potensialet for synergi, meiner at den omsøkte ruta vil vere i direkte konkurranse med båtruta som dei utfører for Skyss, og gjer gjeldande at den omsøkte ruta vil vere eit parallelt tilbod. Med grunngjeving i dette meiner Norled at dei vil tape inntekter om søknaden frå Fjord1 vert imøtekommen. Fylkeskommunen er ikkje forplikta til å endre godtgjersla si til Norled for å drive båtruta i Hardanger om det vert sett opp kommersiell båtrute i Sørfjorden.

Fylkesrådmannen legg framleis til grunn at det er få reisande med snøggått mellom Kinsarvik og Lofthus, og vil såleis avvise Norled si anførsle om at søknaden omhandlar eit parallelt tilbod. Sjølv om den skulle gjere det, har Norled i utgangspunktet ikkje einerett på nokon rutestrekning. Ettersom det altså i dag ikkje er eit båtrutetilbod i Sørfjorden, vil fylkesrådmannen peike på at også Norled står fritt til å søkje om slikt ruteløyve.

Fylkesrådmannen legg etter dette til grunn at dei forventa verknadene av det omsøkte rutetilbodet i høve til eksisterande rutetilbod vil vere av mindre eller ingen betydning.

Administrasjonen nytta tidlegare i år si fullmakt til å vedta å gje *The Fjords AS*'løyvefritak' for å drive båtrute i Sørfjorden i 3 månader, til og med 18.09.20. *Dette med heimel i Forskrift om yrkestransport med motorvogn og fartøy* § 36, der det m.a heiter følgjande:

Løyvemyndigheten kan [...] unnta persontransport i rute fra kravet om ruteløyve i følgende tilfelle:

- a) Når det gjelder mindre enn 50 turer i året eller virksomheten drives i mindre enn 3 måneder i året og den er av mindre betydning og ikke skader annen rutetransport.

[...]

Norled har påklaga vedtaket om å gje *The Fjords* løyvefritak. Det sentrale klagegrunnlaget er at Norled meiner at ruta som det blei gjeve løyvefritak for ikkje er av «*mindre betydning*» og at den «*skader annen rutetransport*».

Saka er i skrivande stund nettopp sendt til klagenemnda, som skal gjere endeleg vedtak i saka.

Avveging med sikte på å oppnå ein samfunnsøkonomisk rasjonell transport

I Store norske leksikon er 'samfunnsøkonomi' definert slik⁶:

Grunnleggende sett har økonomi å gjøre med utnytting av knappe ressurser for å tilfredsstille [slik står det] av mennerskers behov.

Samfunnsøkonomi handler om produksjon, fordeling og utnyttelse av varer og tjenester og samfunnets organisering av disse i institusjoner som pengevesen, foretaksformer, markeder og så videre.

[...]

Same stad er «rasjonell» definert slik:

Rasjonell betyr fornuftsmessig og rasjonal. Det som er rasjonelt, preges av fornuft og logikk. [...] Rasjonelle handlinger utføres etter fornuftsmessige, praktiske eller vitenskapelige metoder. [...]

Fylkeskommunen har ikkje praksis for å gjennomføre omfattande nytte-/kostnadsanalyser i denne typen småskalasaker. Det er presedens for at denne delen av behovsprøvinga er ei kvalitativ vurdering av det omfanget som saka tilseier.

Det sentrale spørsmålet i denne delen av behovsprøvinga i saksframlegget kan etter dette formulerast slik: *Er det eit behov for båtrute i Sørfjorden, og er det fornuftig, logisk og praktisk å la ei eller fleire verksemder dekkje det eventuelle behovet?*

Dersom Skyss hadde identifisert eit tilstrekkeleg slikt behov for innbyggjarane, ville dette ha vore dekt i dag. Det eventuelle *behovet* er dermed først og fremst å dekkje etterspurnad frå turistar. Når det no er to verksemder som ønskjer å setje opp kommersiell båtrute i Sørfjorden, legg fylkesrådmannen til grunn at desse har vurdert at det er eit behov i marknaden for ei slik rute.

⁶ Kjelde: <https://snl.no/samfunnsøkonomi>.

Fylkesrådmannen finn fleire moment i saka som tilseier at det vil vere *fornuftig* å dekkje det nemnde behovet. Ein tenkjer her spesielt på mogleg synergieffekt for det lokale næringslivet, og dermed potensielt for sysselsettinga i området.

Skyss si primær oppgåve er å organisere ikkje-kommersiell persontransport. Då det ikkje er rutetilbod i Sørfjorden i dag, finn fylkesrådmannen det både *logisk* og *praktisk* å la private verksemdar dekkje det nemnde behovet.

Fylkesrådmannen legg etter dette til grunn at ein vil oppnå ein samfunnsøkonomisk rasjonell transport ved å imøtekome den aktuelle søknaden.

Når det gjeld spørsmål om forureining frå persontransport i rute, har fylkeskommunen ikkje lov til å ta omsyn til dette i si behovsprøving. Det har ved tildelingar av ruteløyve difor lenge vore praktisert å *oppmode* søkjar om å nytte miljøvenleg teknologi.

Konklusjon

Fylkesrådmannen har, som skildra, kome til at dei forventade verknadene av det omsøkte rutetilbodet i høve til eksisterande rutetilbod vil vere av mindre eller ingen betydning. Fylkesrådmannen har, som vist, også kome til at ein vil oppnå ein samfunnsøkonomisk rasjonell transport ved å imøtekome den aktuelle søknaden. På grunnlag av dette vil det, etter fylkesrådmannen si vurdering, vere ein føremon for fylkeskommunen å imøtekome søknaden frå Fjord1.