
Saksnr: 2020/36722-18
Saksbehandlar: Tor Harald Rødseth

Saksgang

Utval	Utv.saksnr.	Møtedato
Hovudutval for samferdsel og mobilitet		23.03.2021
Fylkesutvalet		20.04.2021

Klage frå Hop On AS over fylkesutvalet sitt vedtak om avslag på søknad om ruteløyve

Forslag til innstilling.

Klage av 27.11.20 frå Hop On AS, org.nr 923 364 242, representert av Advokatfirma Lønnum AS, over einskildvedtak gjort av fylkesutvalet i møte 29.10.20 om avslag på søknad frå Hop On AS om ruteløyve for Bergen sentrum, vert ikkje teke til følgje.

Samandrag

Hop On AS, representert av Advokatfirma Lønnum AS, har klaga på einskildvedtak gjort av fylkesutvalet i møte 29.10.20, om å avslå Hop On sin andre søknad om ruteløyve for bussrute i Bergen sentrum. Klaga er grunngjeve med at fylkesutvalet sitt vedtak er lovstridig på tre konkrete punkt. Fylkesrådmannen viser i denne saka at det ikkje er grunnlag for nokon av anførselene, og rår difor til at klaga frå Hop On ikkje vert teke til følgje.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Håkon Rasmussen
fylkesdirektør

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor inga handskriven underskrift

Saksutgreiing

Bakgrunn for saka

I brev av 27.11.20 har Hop On AS, representert av Advokatfirma Lønnum AS («klagar»), klaga på einskildvedtak gjort av fylkesutvalet i møte 29.10.20, som har følgjande ordlyd:

«Søknad av 04.03.20 frå Hop On AS, org.nr 923 364 242, om ruteløyve for bussrute i Bergen sentrum, vert ikkje imøtekomen.»

Samandraget av grunngevinga for vedtaket - fylkesrådmannen sitt saksframlegg - lyder slik:

«Hop On har for andre gong i løpet av eit år søkt om ruteløyve for «sightseeingbussrute i Bergen sentrum. [Den første søknaden var ei søknad som fylkesutvalet av slo. Denne søknaden er ei justering av den første, i form at ei traséendring. Etter fylkesrådmannen si vurdering er denne ikkje av ein slik karakter at vedtaket i denne saka bør vere annleis enn vedtaket i den første. Bergen kommune står opp under denne konklusjonen i si fråsegn i saka. Fylkesrådmannen rår difor til at også denne søknaden frå Hop On vert avslått.»

I klaga heiter det m.a følgjande (fylkesrådmannen sine understrekingar):

«Oppsummering

Fylkeskommunens vedtak er i strid med Yrkestransportloven [(«loy»)] § 6, fordi det ikke er foretatt en behovsanalyse som grunnlag for vurderingen av søknaden fra Hop On.»

I klaga heiter det vidare m.a følgjande:

«Vedtaket er i det alt vesentlig [*sic*] fattet på bakgrunn av vurderingstemaer som ikke er hjemlet i loven. Vedtaket er således også fattet i strid med fvl. § 17.»

I tillegg vert det i klaga gjort gjeldande følgjande:

«Fylkeskommunens vedtak er i strid med EØS-loven artikkel 31, fordi vedtaket i realiteten er en etableringshindring som ikke er basert på objektive, åpne og ikke-diskriminerende vilkår.»

Ein må etter dette ta stode til om det er grunnlag for dei tre understrekne anførsleane.

Vedtakskompetanse

Det følgjer av forvaltningslova («fvl») §§ 28 andre ledd og 33 andre ledd, at klaga først skal handsamast på ny av fylkesutvalet, og at fylkesutvalet kan oppheve eller gjere om det påklaga vedtaket.

Av fvl § 33 fjerde ledd, jf fvl § 28 andre ledd og det fylkeskommunale delegasjonsreglementet, følgjer det at vedtaket skal gjerast etter innstilling frå Hovudutval for samferdsel og mobilitet, og at saka skal sendast vidare til den fylkeskommunale klagenemnda, med mindre fylkesutvalet opphever eller gjere om på det påklaga vedtaket.

Vurderingar og verknader

Anførsla om at vedtaket er i strid med yrkestransportlova § 6

LOY § 6 (1) lyder slik:

«§ 6. *Behovsprøvd løyve for persontransport med motorvogn i rute*»

(1) Den som mot vederlag vil drive persontransport i rute med motorvogn må [...] ha særskilt løyve for rutetransport [(«ruteløyve»)].»

I Norsk Lovkommentar¹ («KOM») note 14 til LOY § 6 heiter det følgjande:

«Rutetransport med motorvogn krevur særskilt behovsprøvd ruteløyve for angitt strekning eller område. [...] Behovsprøving innebærer at vedkommende løyvemyndighet [...] må foreta en vurdering av antatte virkningar 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 Store norske leksikon er 'samfunnsøkonomi' definert slik²:

«Grunnleggende sett har økonomi å gjere med utnytting av knappe ressursar for å tilfredsstille [sic] av menneskers behov.

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

[...]»

Same stad er «rasjonell» definert slik³:

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

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

Det dåverande fylkesutvalet i *Hordaland* gjorde i 2010 og 2013 slike behovsprøvingar for *to* ulike verksemdar, og kom til at det *er* behov for rutetransport i Bergen sentrum lik den som Hop On *to* gonger har fått avslag på å drive. Begge selskapa fikk såleis løyve for «sightseeingbussrute» i Bergen sentrum. Ein del av grunngjevinga for tildelinga av det andre ruteløyvet var at fylkesutvalet fann det tenleg med konkurranse i marknaden.

Under dei same tilhøva som i sakene frå 2010 og 2013, ville prinsippet om likskap i forvaltinga tilsagt at Hop On då skulle fått ruteløyve. Men tilhøva har endra seg sidan då: No *er* det slike ruter i drift, og det *er* konkurranse. I tillegg har kapasiteten på vegnettet og haldeplassane i Bergen sentrum blitt langt meir utnytta, for ikkje å seie «sprengd». Både Skyss og Bergen kommune har difor vore meir og meir oppteken av å avgrense rutetransporten i Bergen sentrum. Skyss har, som følgje av dette, sjølv endra trasé for ei rekkje av sine eigne linjer frå å gå gjennom sentrum til å gå gjennom Nygårdstunnelen og Fløyfjellstunnelen.

Sentralt i fylkesutvalet si grunngjeving for å avslå klagar sin første søknad om liknande ruteløyve var nettopp kapasiteten på vegnettet og på haldeplassane i Bergen sentrum.

Dersom Skyss hadde funne det *fornuftig, logisk og praktisk* å dekkje eit udekt *behov* for meir rutetransport i Bergen sentrum, herunder «sightseeinbussruter», kunne Skyss ha gjort dette allereie. Forannemnde viser klart at det *er* gjennomført ei behovsprøving, og at konklusjonen er at det *ikkje* vil vere *samfunnsøkonomisk rasjonelt* å opne Bergen sentrum for meir persontransport med buss.

Det er etter dette ikkje grunnlag for å gjere gjeldande at fylkesutvalet sitt vedtak var i strid med loy § 6.

¹ Norsk Lovkommentar er eit kommentarverk til Norges lover, som inneheld relevante rettsavgjersler, og som vert utgjeve på internettsidan www.rettsdata.no av *Gyldendal Rettsdata*. Kommentaraner, som er til dei einskilde føresegnene i Norges lover, vert rekna som heilt sentrale i samband med tolking av lovtekstane.

² snl.no/samfunnsøkonomi, vitja 22.02.21.

³ snl.no/rasjonell, vitja 22.02.21.

Anførsel om at vedtaket er i strid med forvaltningslova § 17

Fvl § 17 har følgjande ordlyd:

«Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.»
[...]

I klaga vert det anført at saka ikkje er så godt opplyst som mogleg før vedtaket blei treft, men det er likevel vist til ei rekkje omsyn som fylkesutvalet har lagt til grunn, m.a rutetrasé. Klagar meiner at denne berre i liten grad er samanfallande med traseane til dei eksisterande rutene. I utgangspunktet er dette ikkje relevant klagegrunn, då klagar meiner at det uansett er kapasitet til tre parallelle aktørar ved sida av kvarandre og det eksisterande offentlege og kommersielle rutetilbodet.

Når klagar likevel trekkjer i tvil fylkesutvalet si vurdering av at dei tre rutene har stor likskap i traseen, er det framleis fylkesrådmannen si vurdering at både dei to rutene som vert drivne i dag, og den klagar søkte om å drive trafikkerar dei gatene i Bergen sentrum som har størst kapasitetsutfordringar. Den einaste sentrale skilnaden var, som nemnd i grunngevinga for avslaget, at klagar ikkje vil trafikkere sjølve Bryggen.

Klagar meiner og at ein burde lagt kvantitativ dokumentasjon til grunn for vedtaket. Det vert peika på at fylkesutvalet ikkje har imøtegått dei kvantitative tala som klagar lå fram i søknaden. Fylkesrådmannen kan ikkje sjå at det kan vere ei ulempe for klagar at fylkesutvalet har lagt klagar sine egne tal til grunn, snarare ein føremon for søkjar.

Klagar meiner vidare at fylkesutvalet burde ha lagt til grunn detaljerte trafikkdata. Fylkeskommunen har ikkje praksis for å gjennomføre omfattande nytte-/kostnadsanalyser i denne typen småskalaker. Det er presedens for at denne delen av behovsprøvinga er ei *kvalitativ* vurdering av det omfanget som saka tilseier, basert på innkomne fråsegner, situasjonskunnskap og praksis. Som klagar sjølve peikar på, er det også i handsaminga av søknaden frå klagar gjort ei slik kvalitativ vurdering.

Det er etter dette ikkje grunnlag for å gjere gjeldande at fylkesutvalet sitt vedtak var i strid med fvl § 17.

Anførsel om at vedtaket er i strid med EØS-loven artikkel 31

Denne artikkelen lyder slik (fylkesrådmannen si kursivering):

«I samsvar med bestemmelsene i denne avtale [(EØS-avtalen)] skal det ikke være noen restriksjoner på etableringsadgangen for statsborgere fra en av EFs medlemsstater eller en EFTA-stat på en annen av disse staters territorium [...].

Etableringsadgangen skal omfatte adgang til å starte og utøve selvstendig næringsvirksomhet og lede foretak [...] *på de vilkår som lovgivningen i etableringsstaten fastsetter for egne borgere [...].*»

Som vist er adgangen til m.a å *utøve selvstendig næringsvirksomhet* ikkje utan grensar - ein må gjere det *på de vilkår som lovgivningen i etableringsstaten fastsetter for egne borgere*. I Norge er det, som vist, eit vilkår for slik næringsverksemd at den er samfunnsøkonomisk rasjonell. Dette har altså fylkesutvalet kome til at den omsøkte transporten ikkje ville vore.

Vestland fylkeskommune er i alle høve, som kjend, ikkje medlem av EØS. Praktisering av EØS-lovverket i Norge finn stad ved at Stortinget implementerer det i Norges lover, og at m.a forvaltningsorgana utfører sine oppgaver i samsvar med lovane. EØS-loven er såleis ikkje relevant for saka.

Det er etter dette ikkje grunnlag for å gjere gjeldande at fylkesutvalet sitt vedtak var i strid med EØS-loven artikkel 31.

Økonomi:

Dersom forslaget til innstilling blir vedteke, har dette inga økonomiske verknader. Dersom klaga blir teke til følgje kan det føre til marginale meirkostnader for Skyss, primært på driftssida.

Klima:

Dersom forslaget til innstilling vert vedteke, har dette inga verknader for klimaet. Dersom klaga blir teke til følgje, kan det føre til ei marginal auke av klimagassar dersom klagaren i såfall skulle nytte fossilt drivstoff i drifta si.

Folkehelse:

Dersom forslaget til innstilling vert vedteke, har dette inga verknader for folkehelsa. Dersom klaga blir teke til følgje, kan det vere negativt for folkehelsa i form av utslepp av svevestøv og støy.

Utviklingsplan for Vestland 2020-2024 (Regional planstrategi):

Vedtaket i saka vil ha ubetydeleg verknad for Utviklingsplan for Vestland (RTP).

Konklusjon

Fylkesrådmannen har vist at det ikkje lengre er grunnlag for å gjere gjeldande at det påklaga fylkesutvalsvedtaket er i strid med korkje yrkestransportlova § 6, forvaltningslova § 17 eller EØS-loven artikkel 31. Fylkesrådmannen kan som følgje av dette ikkje rå til at den aktuelle klaga vert teke til følgje.