



Arkivnr: 2018/15029-2

Saksbehandlar: Tor Harald Rødseth

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Utval for miljø og samferdsel		28.11.2018
Fylkesutvalet		06.12.2018

Forslag om endring av yrkestransportlova - høyring

Samandrag

Fylkeskommunen har motteke vedlagte høyringsnotat med forslag til endring av yrkestransportlova og tillegg i yrkestransportforskrifta. Den føreslåtte endringa går ut på at ein skal gå bort frå å behovsprøve ruteløyve for bussruter over 50 km, og av ruteløyve for flybussruter. Det vil seie at slike ruter kan startast og drivast fritt.

Fylkesrådmannen finn at den føreslåtte endringa er i konflikt med kollektivstrategien som fylkestinget har vedteke. Dette m.a i høve til heilskapleg samordning som virkemiddel av kollektivtilbodet. Ein rår difor til at det vert fremja fråsegn med tilråding om å halde fram med den noverande behovsprøvinga, subsidiært at avstandsgrensa i forslaget vert auka til minimum 150 km.

Økonomi: Eit eventuelt vedtak § 35a i yrkestransportforskrifta kan medføre auka behov for tilskot til det offentlege kollektivtransporttilbodet langs bybanetraseen, og til det regionale stamlinjebussnettet.

Klima: Eit eventuelt vedtak av § 35a i yrkestransportforskrifta kan gje vekst i utslepp av karbondioksid frå transportsektoren. Dette fordi det ikkje er adgang til å setje miljøkrav til kommersielle bussruter.

Folkehelse: Eit eventuelt vedtak av § 35a kan føre til omfordeling av reiser frå personbil til buss. Dersom det førar til redusert utslepp av nitrogen frå transportsektoren vil det i så fall vere positivt for folkehelsa.

Regional planstrategi: Den føreslåtte nye § 35a i yrkestransportforskrifta vil vere i konflikt med tiltak i kollektivstrategien, som er forankra i Regional transportplan. Dette gjeld særleg tiltaka heilskapleg samordning av kollektivtilbodet og utbygging og vedlikehald av eit samanhengande og enkelt kollektivtilbod.

Forslag til innstilling

1. Hordaland fylkeskommune rår til at ekspressbussruter og flybussruter framleis vert underlagt behovsprøving, subsidiært at den føreslåtte avstandsgrensa vert sett til minimum 150 kilometer. Dette for å unngå fragmentering av rutetilbodet og for å halde rutetilbodet samlaust.
2. Hordaland fylkeskommune ber om at det vert opna for å setje miljøkrav også til kommersielle tilbydarar.

Ingrid Kristine Holm Svendsen
kst. fylkesrådmann

Håkon Rasmussen
fylkesdirektør samferdsel

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Fylkesrådmannen, 16.11.2018

Bakgrunn

Fylkeskommunen har i brev av 15.10.18 frå Samferdselsdepartementet ('SD') motteke vedlagte høyringsnotat¹ med forslag til endring av yrkestransportlova ('lova') § 6, og innføring av ny § 35a i yrkestransportforskrifta ('forskrifta').

Endringane gjeld behovsprøving av «flybussruter», og alle bussruter med trasé over 50 km. I saka vert sistnemnde ruter kalla 'langruter'.

Ettersom saksframlegget vil vere grunngjeving for ei fråsegn i saka, inneheld det ein del fakta som er kjende for fylkesutvalet.

Gjeldande reglar og praksis

For å drive ei bussrute må ein i dag ha ruteløyve. Alle som vil står til ei kvar tid fritt til å søkje om ruteløyve. Løyvestyresmaktene har ansvar å gjere vedtak i saker som gjeld søknad om ruteløyve. Dette skal ein gjere på grunnlag av ei vurdering kalla 'behovsprøving'.

Fylkeskommunane er i dag løyvestyresmakt for all fylkesintern busstransport. Fylkesutvalet står fritt i sine behovsprøvingar. Praktiserte vurderingskriterium er tilhøvet mellom dei respektive søknadene og tiltaka i *Kollektivstrategi for Hordaland*. Kollektivstrategien har forankring i *Regional transportplan* (RTP). Både kollektivstrategien og RTP er vedtekne av fylkestinget.

Av særskilt relevans for SD sitt forslag, sett frå kollektivstrategien, er visse kombinerte mål- og tiltaksgrupper: Å gjere kollektivtilbodet heilskapleg, samordna, samanhengande og enkelt. Det er vidare eit mål å dekkje innbyggjarane sine mobilitetsbehov i heile fylket og mellom regionsentrene og Bergen.

Eit anna praktisert vurderingskriterium i behovsprøvingane har vore tilhøvet til *Klimaplan for Hordaland*. Det er eit mål at transportveksten skal takast med kollektivtransport, sykkel og gonge. I behovsprøvingane vert det difor vektlagt om tildeling av omsøkte ruteløyve kan bidra til å nå dette målet.

Av omsyn til budsjettammer og samfunnsøkonomiske mål, er det vanleg å vurdere søknader om ruteløyve for kommersielle ruter opp mot rutetransport i fylkeskommunal regi.

Løyvestyresmakta for fylkesgrensekryssande bussruter er delegert frå SD, til den fylkeskommunen som operatøren har sitt hovudkontor i, eller den fylkeskommunen som har størstedelen av transporten. Slike ruter fell inn under SD sine føresegner for 'ekspressbussruter'. Behovsprøvinga av slike ruter er underlagt konkrete krav. SD har i rundskriv frå 2016² m.a. uttalt følgjande:

Departementet meiner det ikkje er tilstrekkeleg grunn for å påleggje vilkår mot lokaltrafikk eller avslag på søknaden, at ekspressruta kan føre til inntektstap for eksisterande lokalruter som har kompensasjon frå fylkeskommunane.

I 2014 slo SD fast at fylkeskommunane heller ikkje kan *påleggje* ekspressbussane å nytte bestemte terminalar³.

I nemnde rundskriv, som altså er av nyare dato, heiter det også følgjande:

¹ *Forslag om endring av § 6 i lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova).*

² *Rundskriv N-2/2017. Rundskriv – behovsprøving av fylkeskryssande bussruter, dagsett 02.02.16.*

³ Ved handsaming av klage på eit vedtak gjort av dåverande Sør-Trøndelag fylkeskommune i 2013.

Departementet skjerpar hermed krava til fylkeskommunane si praktisering av behovsprøvinga av ekspressbussruter, samt krava til grunngjeving av vedtaket.

Forslaget frå Samferdselsdepartementet

I følgjande utdrag frå SD sitt oversendingsbrev er endringa skildra slik:

Forslaget er en tilpassing til regionreformen, for å motvirke at regionreformen får utilsiktede virkninger for ekspressbussnæringen. Forslaget innebærer videre en liberalisering av ekspressbusspolitikken, i tråd med regjeringsplattformens målsetting om å liberalisere ekspressbusspolitikken fullt ut.

Forslaget til endring [...] gir departementet hjemmel til å fastsette i forskrift at kommersielle bussruter over en viss lengde ikke skal behovsprøves mot annen rutetransport. Den nedre lengden på ruter som ikke skal behovsprøves kan ikke settes lavere enn 50 kilometer. Departementet forelår også å gi hjemmel i lov for at departementet kan fastsette i forskrift at særskilte former for rutetransport ikke skal behovsprøves, uavhengig av rutens lengde.

Etter forslaget til ny § 35 a i yrkestransportforskriften skal kommersielle bussruter over 50 kilometer kunne etableres fritt, uten behovsprøving. Det innebærer at det heller ikke behovsprøves mot lokal trafikk, og det vil således kunne tas lokaltrafikk på kommersielle ruter som er lengre enn 50 kilometer én vei og som dermed kan etableres fritt.

Departementet ber særlig om innspill til forslaget om en nedre grense for fri etablering på 50 kilometer én vei, eventuelt hvilke fordeler og ulemper det kan ha å sette en nedre grense på f.eks. 80 eller 100 kilometer én vei.

Departementet foreslår i forskriftsutkastet at flybussruter skal kunne etableres fritt, uavhengig av rutens lengde. Med flybussruter forstås i denne sammenheng rutetransport av passasjerer som stiger av eller på bussen ved en flyplass.

SD nyttar i dag nemninga 'ekspressbuss', om kommersiell fylkesgrensekryssande bussrutetransport, i praksis langdistanseruter.

Den nye teksten SD føreslår å ta inn i lova § 6 (2) lyder slik:

Løyve til persontransport i rute over ei viss lengd skal ikkje behovsprøvast. Departementet fastset i forskrift den nedre grensa for persontransport som ikkje skal behovsprøvast. Den nedre grensa kan ikkje setjast lågare enn 50 km. Departementet kan fastsetje i forskrift at særlege former for persontransport i rute ikkje skal behovsprøvast utan omsyn til lengda på ruta.

Det er føreslått følgjande formulering i den føreslåtte nye forskrifta § 35a:

§ 35a. Unntak fra krav om behovsprøving av ruteløyve

Følgende løyver skal ikke behovsprøves:

- 1) *Løyve til å drive persontransport mot vederlag med motorvogn i rute lengre enn 50 kilometer en veg.*
- 2) *Løyve til å drive persontransport mot vederlag med motorvogn i rute av passasjerer med på- eller avstiging ved flyplasser, uten hensyn til rutens lengde.*

Som det framgår, vil lovteksten ikkje konkretisere om avstanden skal målast langs veg og eventuelt på sjø, eller om den skal målast i luftline. Vi legg til grunn at avstanden skal målast langs veg.

Ekspressbussruter i Hordaland

Alle ekspressbussrutene som i dag køyrer frå/til Hordaland har lengre trasear enn 100 kilometer. Dei står for ein viktig del av busstilbodet i Masfjorden, på deler av Stord, i Sveio og på strekinga Takvam – Dale – Voss. Løyvemynda for desse rutene er, etter delegering frå SD, delt mellom Oppland fylkeskommune, Sogn

og Fjordane fylkeskommune og Hordaland fylkeskommune. Ekspressbussen mellom Bergen og Stavanger har stort sett avgang kvar time. Dei andre ekspressbussane som trafikkerer Hordaland har ein frekvens på 1-4 turar pr dag.

Ein del bussruter i fylkeskommunal regi har også lengre trasé enn 100 km, til dømes linja mellom Voss og Odda, og mellom Bergen og Odda. Sistnemnde trasé er over 180 km. Mange fylkeskommunale linjer har lengre enn 50 km trasé. På grunn av dei noverande fylkesgrensene vert desse ikkje definert som ekspressbussruter. Fylkeskommunen har som følgje av dette direkte mynde for desse rutene – ikkje delegert. Det inneber at fylkesutvalet, i si behovsprøving av slike eventuelle søknader, kan ta omsyn til heilskapen i rutesystemet og inntektsgrunnlaget for dei fylkeskommunale rutene.

To av dei noverande ekspressbussrutene vil gå over til å bli fylkesinterne når Hordaland fylkeskommune og Sogn og Fjordane fylkeskommune vert slått saman: Desse er «Fjordekspressen» som trafikkerer strekninga Bergen sentrum – Knarvik – Masfjorden – Førde⁴, og Sognebussen, som trafikkerer strekninga Bergen sentrum – Dale – Voss – Flåm – Sogndal.

Ekspressbussrutene utfører lokaltransport langs heile traseane sine unnateke det sentrale Bergensområdet, avgrensa i Indre Arna, Knarvik og Halhjem. Dette som følgje av vilkår for ruteløyva, fastsette av fylkesutvalet, eller av nabofylka på oppmoding frå fylkesutvalet. Vilkåret er nærmare omtalt i dei aktuelle ruteløyvesakene. Desse vert sett for å støtte opp under måla og tiltaka i kollektivstrategien.

Flybussruter i Hordaland

Bybana utfører i dag plassøkonomisk nullutsleppstransport, med frekvens på 5-10 min mesteparten av veka, mellom Bergen lufthamn og Bergen sentrum. Parallelt køyrer direktebussar og «matebussar» i fylkeskommunal regi, som enten er gassdrivne eller har den nyaste dieselmotorteknologien.

Fylkeskommunen har i tillegg til dei sentrumsretta rutene eit tverrgående flybusstilbod til/frå Straume i Fjell. Dette er ope i rushtida på kvardagar.

Den kommersielle flybussruta har i deler av døgnet frekvens på 10 min. Flybussruta gjev tilbod til fleire av transportkorridorane i Bergen. Nokre av turane er direktebussar. Det er i tillegg nokre turar mellom Bergen lufthamn og Flesland kai i samband med anløp av snøggått. Transporten vert utført med diesalbussar, ettersom fylkeskommunen ikkje har lov til å setje krav til miljøteknologi til kommersielle aktørar.

Dei kommersielle flybussrutene i Bergen gjev i dag tilbod til reisande til/frå korridoren via Fjøsanger til sentrum, og via Fyllingsdalen til Åsane. Fylkeskommunen sitt rutetilbod til/frå Bergen lufthamn vert i si heilskap utført av transportmiddel med motorar som vert driven av elektrisitet, naturgass eller Euro 6-diesalbussar. Alle dei kommersielle rutene vert drivne av diesalbussar, utan krav til Euro-klasse.

Fylkesrådmannen si vurdering

Ekspressbussruter

Fylkestinget har gjennom vedtaket av kollektivstrategien vedteke m.a å satse på regionale stamlinjer. Desse er oppretta og samordna med rutetilbodet i resten av fylket. Dette omfattar føreseielege trasear, korrespondansar, takstregulativ og marknadsføring og rutetider. Dette er i samsvar med kollektivstrategien sin intensjon om å gjere kollektivtilbodet heilskapleg, samordna, samanhengande, enkelt og føreseieleg. Dersom behovsprøvinga som SD føreslår vert vedteken, vil ein ikkje lenger kunne samordne komponentane i rutesystemet, og grunnlaget for dei regionale stamlinjene kan bli svekka. Det vil i så fall ha store verknader for dei lokale rutesystema, og sambanda mellom desse og regionsentrene.

⁴ Ein av Fjordekspressen sine daglege turar kvar veg kjem frå eller held fram til Trondheim. Fjordekspressen vil såleis både ha fylkesinterne og fylkesgrensekryssande turar.

Ein eventuell kommersiell konkurrent til erstatning for stamlinjene vil i si budsjettering måtte vurdere om alle komponentane i rutesystemet gjev lønsemd, og trekkje ut dei som ikkje gjev lønsemd. Det vil i så fall gje publikum eit svekka rutetilbod, som kan medføre trong for å auke tilskotet til lokale bussruter.

Som nemnd utfører kommersielle ekspressbussruter i dag viktige oppgåver. Fylkesrådmannen finn det tenleg for å leggje til rette for at dette kan halde fram, m.a ved ikkje å gjennomføre strenge behovsprøvingar med framlegg til detaljerte vilkår. Fylkesrådmannen er difor også generelt positiv til søknader om ekspressbussløyve, og meiner dei vil gje størst nytte for publikum om dei vert behovsprøvde, slik at ein ikkje set dagens rutesystem på spel ved å fragmentere det.

På grunnlag av ovannemnde kan fylkesrådmannen ikkje sjå at det vil vere tenleg å fjerne behovsprøving av ruteløyve for bussruter på minst 50 km. Prinsipielt vil ein då ikkje kunne ta vare på heilskapen i rutetilbodet. Dersom ein skal nytte ei kilometergrense, må denne vere på minst 150km for ikkje å gripe direkte inn i det fylkeskommunale rutenettet. Fylkesrådmannen rår difor til at ein held fram med å behovsprøve ruteløyve for ekspressbussruter, slik det framgår av forslag til vedtak.

Flybussruter

I fleire år var det konkurranse i flybussmarknaden i Bergen. Då den blei etablert fall prisene, trasemangfaldet blei utvida og rutefrekvensen blei utvida med grovt rekna 50%. Etersom «flybussen» frå før av hadde høg frekvens, blei det ikkje notert større andel kollektivreisande til/frå Bergen lufthamn. Derimot blei det registrert langt fleire bussar med lågt belegg.

Då Avinor utlyste einerett til den sentrale haldeplassen på Bergen lufthamn, fall konkurransen bort og flatedekkinga blei mindre. Rutefrekvensen er lågare enn før konkurransen tok til, og takstane er høgare enn før konkurransen tok til. Det ser likevel ut til at busskapasiteten er betre utnytta no enn i tida med konkurranse.

Det faktum at «flybussen» har færre avgongar enn den hadde før konkurransen tok til, peikar i retning av at det har vore ein overgang til bruk av bybana. Det er viktig å ta vare på publikumsgrunnlaget for bybana. «Flybussane» er eit nyttig supplement til bybana, men utan behovsprøving kan dette stille seg annleis.

Viss ein slepp fri tilgongen til flybussruter, kan ein få etablering av ruter som kun går i tidsrom med høg trafikk. Dette kan svekkje dei operatørane som gjev rutetilbod heile driftsdøgnet, og såleis på sikt svekka tilbodet til publikum.

Etersom bybana ikkje har luftutslepp, må overgangen frå buss til bane ha ført til færre helseskadar i Bergen. Dei kommersielle bussrutene mellom Bergen lufthamn og Bergen sentrum går på diesel. Utslepp frå dieselmotorar er ei årsak til helseskadar. Ved eit eventuelt bortfall av behovsprøving vil det ikkje kunne opnast for å setje miljøkrav til kommersielle ruter slik regelverket er i dag.

Fylkesrådmannen er som nemnd positiv til konkurranse, men finn grunn til å kunne behovsprøve ruteløyva, slik at ein kan oppnå ein mest mogleg tenleg balanse mellom omsyna som er nemnde over. Fylkesrådmannen rår difor til at ein held fram med å behovsprøve også ruteløyve for «flybussruter», slik det framgår av forslag til vedtak.

løyve er nytta' med tittelen på lova § 6, der nemninga 'behovsprøvd løyve' er nytta. Til dagleg, i lova og forskrifta er nemninga 'ruteløyve' nytta oftast. Av dei nemnde

Alle som oppfyller lovkrav til vandel, kvalifikasjonar og økonomi kan når som helst søkje om behovsprøvd løyve. Tildeling av 'behovsprøvd løyve' skjer på grunnlag av ei subjektiv vurdering kalla 'behovsprøving av løyve'.

Fylkeskommunane. Dette omfattar m.a «flybussruter» og langruter, både i offentleg og privat regi.

Den respektive fylkeskommune har ansvar for å gje tilskot til ruter fylkeskommunen ønskjer å drive. Innafor politiske og økonomiske rammer⁵ fastset Skyss m.a alle sider ved fylkeskommunen sitt busstilbod, herunder m.a miljøkrav. Dei som inngår avtale med fylkeskommunen om å utføre Skyss sine ruter får automatisk behovsprøvd løyve.

Fylkesutvalet står praktisk talt heilt fritt i sine behovsprøvingar av søknader om behovsprøvd løyve for fylkesinterne ruteløyve. Fylkeskommunane kan setje visse vilkår for «kommersielle»⁶ behovsprøvd løyve, til dømes avgrensing av lokaltransport, men til dømes ikkje til motorteknologi/utslepp.

⁵ Jamfør spesielt PS 30/2014 *Kollektivstrategi for Hordaland. Utvikling fram mot 2030*, som har forankring i *Regional transportplan for Hordaland 2013-2024*.

⁶ Rutetilbod driven heilt og fullt i privat regi.