



Arkivnr: 2017/14828-6

Saksbehandlar: Tor Harald Rødseth

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Utval for miljø og samferdsel		17.01.2018
Fylkesutvalet		01.02.2018

Søknad frå Telemark Bilruter AS og Tide Buss AS om ruteløyver for strekninga Bergen - Odda - Oslo

Samandrag

Telemark Bilruter AS har på vegne av seg sjølv og på vegne av Tide Buss AS søkt om ruteløyve for strekninga Bergen – Haukeli – Oslo.

Samferdselsdepartementet har gjeve instruks om korleis slike søknader skal handsamast og grunngjevast. Saksframlegget er bygt opp i samsvar med dette.

Fylkesrådmannen er positiv til dei innkomne søknadene, spesielt når det gjeld omsynet til lange reiser.

Den omsøkte løyvestrekninga er parallell med Skyss si linje 930. Denne linja er sentral i implementeringa av den vedtekne kollektivstrategien for Hordaland.

Søkjarane ønskjer full fristilling for ruteløyva, med omsyn til ruteplan og takstregulativ. Fylkesrådmannen finn at det kan ha store verknader for kollektivtransportsystemet i Hordaland. Fylkesrådmannen finn ikkje å kunne tilrå dette. Fylkesrådmannen rår til at dei einskilde fylkeskommunane som søknadene gjeld må få høve til å setje vilkår for lokaltransport i sine fylke.

Fylkeskommunen legg innafor rammene av gjeldande praksis og lovverk fram forslag om tilrettelegging for personar med nedsett funksjonsevne, og oppmoding at det i ei eventuell løyvedrift vert nytta materiell med miljøvenleg motorteknologi.

Økonomi: Kan ha negativ verknad på inntektsgrunnlaget for kollektivtransporten i Hordaland.

Klima: Kan endre transportmiddelfordelinga mellom bil, fly og buss i retning måla i klimaplanen.

Folkehelse: Gode kollektivtilbod er positivt for folkehelsa.

Regional planstrategi: Ingen verknader.

Forslag til innstilling

1. Med heimel i yrkestransportforskrifta § 3 1. ledd, jf yrkestransportlova § 15 og yrkestransportlova § 11 godkjenner fylkesutvalet søknad frå Telemark Bilruter AS og Tide Buss AS, om ruteløyve for strekninga Bergen sentrum – Åsane – Kvamskogen – Jondal – Odda – Seljestad – Telemark – Buskerud – Akershus – Oslo på vilkåret som er spesifisert i punkt 2.
2. Med heimel i yrkestransportlova § 11 og Samferdselsdepartementet sitt Rundskriv N-2/2017, vert det sett som vilkår at alt materiell som vert nytta i drifta av løyva, skal oppfylle same krava til bussklasse

II og III i krava i Forskrift om universell utforming av motorvogn i løyvepliktig transport til materiell i buss, herunder tilgjenge for rullestolbrukarar.

3. Fylkesutvalet godkjenner at den einskilde fylkeskommune som vert omfatta av løyvedrifta får godkjenne takstar og ruteplan, herunder trasé.
4. Det vert sett som vilkår for løyva at det ikkje vert utført lokaltransport i Hordaland så lenge Skyss trafikkerer same trasé med lokale korrespondansar.
5. Fylkesutvalet oppmodar om at vognmateriellet som vert nytta i løyvedrifta har motorteknologi som gjev lågast mogleg utslepp av avgassar.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Håkon Rasmussen
fylkesdirektør samferdsel

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Fylkesrådmannen, 22.12.2017

Bakgrunn

Hordaland fylkeskommune har i brev av 23.08.17 frå Telemark fylkeskommune fått oversendt søknader av 16.08.17 frå Telemark Bilruiter AS (TBR) og Tide Buss AS (Tide), om ruteløyve for strekninga Bergen – Haukeli – Oslo. TBR representerer i saka begge selskapa.

Saksopplysningar

Løyveplikta

Rutetransport er underlagt regulering i yrkestransportlova med forskrifter. Det er m.a fastsett at ein må ha ruteløyve for å drive rutetransport.

Administrasjonen har fullmakt til å tildele ruteløyve for rutetransport som vert driven i fylkeskommunal regi på grunnlag av anbod. Fylkesutvalet har fullmakt til å handsame søknader om ruteløyve for ruter som private ønskjer å drive heilt og fullt i eigen regi ('kommersielle ruteløyve') i Hordaland, og søknader om fylkesgrensekryssande ruteløyve.

Fylkeskommunen er i lova tildelt ansvaret for å administrere kollektivtransporten i eit overordna perspektiv. Dette omfattar m.a å gjere vurderingar av kva trasear og trafikknutepunkt som skal nyttast, kva haldeplassar som skal tenast, og kva takstregulativ som skal nyttast. Yrkestransportlova gjev fylkeskommunen heimel for å ivareta publikum sine samla interesser. Dette m.a gjennom høve til å setje vilkår for å ivareta publikum sine interesser.

Handsaming av søknader om kommersielle ruteløyve skal innehalde ei 'behovsprøving'. I realiteten er det tre typer vedtak som kan gjerast; godkjenning, godkjenning med vilkår eller avslag. Nemnde behovsprøving, som vil vere grunngeving for vedtaket, har tradisjonelt kunne finne stad på tilnærma fritt grunnlag. Ein har i behovsprøvingane i stor grad fokusert på følgjande:

- Publikum sine transportbehov og ønskje om transporttilbod.
- Universell utforming.
- Inntektsgrunnlaget for det fylkeskommunale kollektivtransporttilbodet.
- Miljø.

Når det gjeld transportbehov og transportønskje, er det sentrale spørsmålet om godkjenning av konkrete søknader vil dekkje udekte behov og ønskje, eller om godkjenning kan ha større negative verknader for det eksisterande transporttilbodet.

Universell utforming av rutebussar blei i 2010 lovpålagt gjennom Forskrift om universell utforming av motorvogn i løyvepliktig transport. Forskrifta gjeld ikkje bussar med meir enn 45% ståplassar. I forskrifta er det fastsett at bussar tinga før 2010 kan ombyggast for å stette krava i forskrifta. SD har gjeve fylkeskommunane instruks om at det ved ruteløyvetildeling skal stillast vilkår om tilgjenge for funksjonshemma, herunder rullestolbrukarar.

Inntil rundskrivet som er omtalt under kom, har ein vore varsam med å godkjenne ruteløyvesøknader som kan ha større verknader for det fylkeskommunale kollektivtransporttilbodet sitt inntektsgrunnlag. Dette for å unngå å skjere ned på rutetilbodet.

I dei seinare åra har Samferdselsdepartementet (SD) gradvis lagt sterkare føringar på kva grunnlag fylkeskommunen skal vurdere søknader om fylkesgrensekryssande ruteløyve ('ekspressbussløyve'). SD la nye føringar i Rundskriv N-2/2017 av 02.02.17. I dette heiter det m.a følgjande (fylkesrådmannen sine understrekingar):

[...] [B]ehovsprøvinga ved søknad om ekspressbussløyve [skal] avgrensast til å berre gjelde i høve til lokale bil- og båtruter som inngår i det fylkeskommunale tilskotsansvaret. [...] Behovsprøvinga vil

såleis gje høve til å setje vilkår om avgrensing av- eller forbod mot lokaltrafikk eller påleggje andre vilkår for ruta, som tek omsyn til lokal kollektivtransport. Fylkesgrensekryssande ruter som heilt eller i det vesentlege utfører lokal funksjon vil i samsvar med dette kunne verta nekta oppretta. [...] Departementet har vurdert erfaringane med praktiseringa av behovsprøvinga etter rundskriv N-2/2003. På bakgrunn av vurderinga ser departementet det nødvendig at fylkeskommunane gjer ei grundigare vurdering av verknadene for den lokale kollektivtrafikken ved handsaming av søknader om fylkeskryssande ruter. Kravet til grunngjeving av vedtak blir og skjerpa.

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

[...]

Departementet skjerpar hermed krava til fylkeskommunane si praktisering av behovsprøving av ekspressbussar, samt krava til grunngjeving av vedtaket. [...]

Dersom vedtaket i saka blir om lag samsvarande med fylkesrådmannen sitt forslag, vil dette saksframlegget vere den skjerpa grunngjevinga som SD krev. I samsvar med SD sine retningsliner inneheld saksframlegget difor ei slik vurdering som SD legg til grunn.

I nemnde rundskriv heiter det vidare m.a følgjande:

Fylkeskommunane vil som før kunne påleggje løyvehavar vilkår for å ivareta overordna funksjonar, som bruk av særskilte trasear, trafikknutepunkt, takstsamarbeid mv. Det skal stillast vilkår om at materiellet skal ha tilgjenge for funksjonshemma, herunder rullestolbrukarar. [...]

Det er stadfesta av samferdselsministeren at fylkeskommunane med verknad frå 01.01.17 ikkje har høve til å setje miljøkrav til kommersielle ruteløyve.

Dei to søknadene som denne saka gjeld er likelydande, og vert difor handsama under eitt.

Søknadene

Søkjarane sitt forslag til rutestrekning er: Bergen sentrum – Åsane – Kvamskogen – Jondal – Folgefonntunnelen – Odda – Haukeli – Seljord – Bø i Telemark – Notodden – Hokksund – Drammen – Lysaker – Oslo. Forslaga inneheld spesifikk korrespondanse med langruter på Seljestad, Haukeli, Åmot, og i Seljord.

Det er føreslege å utføre 3 turar dagleg tur-retur, med unntak av laurdagar, då det er føreslege å utføre 2 turar. Planlagte avgangstider frå Bergen er kl 0830, 1145 og 2055, og frå Oslo kl 0945, 1340 og 2300. Reisetida vil variere frå 9t 25min til 10t 20min. Fylkesrådmannen har fått opplyst frå TBK at det på eit uspesifisert tal avgangar vil vere bussbyte på Seljestad. Rutetabellen som følgde søknadene er lik den rutetabellen som Skyss har i dag med linje 930 på same strekning. Denne ruta har bussbyte på Seljestad med rute mellom Haugesund og Oslo.

Forslaga til takstregulativ går ut på å ha ein minstetakst utan rabatt på kr 60 og deretter eit påslag på ca 5 kr pr 3 km inntil 165 km, deretter eit påslag på ca 10 kr pr 3 km inntil 280 km og deretter eit påslag på ca 20 kr pr 3 km. Takstregulativa er føreslege å innehalde rabatt for barn, honnørar, studentar og for fleirreiser. I tillegg er det føreslege rabatt ved kjøp av billett på internett i god tid før ein reiser. Administrasjonen har fått opplyst frå TBR at takstane på internett vil kunne skifte snøgt ('dynamisk prising'), slik som ein er vand med ved tinging av t.d flyreiser.

TBR og Tide ønskjer det dei kallar «frie løyve». Fylkesrådmannen har fått opplyst at ein med dette meiner ruteløyve utan vilkår, m.a kva gjeld lokaltransport, trasé og takstar. Det inneber at dei ikkje på noko vis vil forplikte seg i høve publikum, det øvrige transportsystemet eller kollektivstrategien.

Det er i søknadene ikkje gjevne opplysningar om den planlagte drifta utover det som er nemnd over.

Noverande tilbod

Fylkestinget vedtok i juni 2014 *Kollektivstrategi for Hordaland Utvikling fram til 2030* (kollektivstrategien). I kollektivstrategien heiter i den m.a følgjande:

Kollektivstrategien skal [...] gi Skyss mandat i arbeidet med utviklinga av tilbodet.

Skyss vil utvikle det beste tilbodet der flest reiser ved å [...]

- knyte regionane i fylket saman
- tilby eit samanhengende grunntilbod i heile fylket
- samordne offentleg transport i tynt befolka områder
- utvikle eit enklare og meir effektivt linjenett

[...]

Skyss vil knyte regionane i fylket saman.

Kollektivtrafikken skal binde fylket saman gjennom å tilby reiser mellom regionane i fylket. Faste hovudlinjer skal utgjere grunnstrukturen i kollektivtilbodet utanfor Bergensområdet og sikre tilkomst og kopling mellom regionsenter og større tettstader i Hordaland. Vi må og legge til rette for eit godt og stabilt tilbod inn mot Haugesund [...].

Det vert lagt til grunn at hovudlinjene har verdi for lokal og regional utvikling. Til dømes vil det gi arbeidsreisande og vidaregåande skoleelevar moglegheit for dagpendling. Slik vil linjene stø opp om større arbeids- og buområde. Det er ein ambisjon at hovudlinjene så langt det er mogleg skal kunne dekke kommunesenter og andre viktige målpunkt som genererer behov for transport i eit visst omfang.

[...] Også kommersielle aktørar [...] kan stå for tilbodet, til dømes [...] fylkesgrensekryssande kommersielle busslinjer.

[...] [Dette skal] vere eit stabilt tilbod [...]. Det betyr at linjeføringane ikkje skal endrast og at talet på avgangar i utgangspunktet ikkje blir redusert.

Hovudlinjene skal utgjere ryggraden i kollektivnettet i distrikta, med linjer i viktige korridorar mellom regionsenter i fylket, med enkel linjeføring utan omvegar og variantar, og med god komfort.

[...] Hovudlinjene i fylket vil i mange tilfelle også vere eit tilbod om transport for lokale reiser, der reisa ikkje går mellom regionsentere – men til målpunkt undervegs. [...] Linjenettet skal i størst mogleg grad gi korrespondanse i sentrale knutepunkt [...]. Slik skal rutetilbodet etterstreve samanhengende reiser frå utkantane i fylket og inn mot kommunesenter, regionsenter og bysenter – og mellom sentra.

Utvikling av regionale stamlinjer er eit viktig tiltak for å nå ovannemnde mål. Linje 930 Bergen – Seljestad er veletablert som ei slik stamlinje. Den har same trasé som dei omsøkte ruteløyva vil nytte, og vert trafikkert med same frekvens.

Linje 930 er ryggraden i det diagonale vest- austgåande kollektivtransporttilbodet i Hordaland. Knutepunkta linja trafikkerer er i tillegg bindeledd mellom det sør- og nordgåande tilbodet. Linje 930 har m.a følgjande transportfunksjonar:

- Den køyrer utan bussbyte eller venting gjennom 6 av kommunane i Hordaland; Bergen → Samnanger → Kvam → Jondal → Kvinnherad → Odda.

- På knutepunkta undervegs har linja direkte korrespondanse til ytterlegare 7 kommunar; Fusa, Stord, Granvin, Ulvik, Voss, Ullensvang og Eidfjord. I desse kommunane er det lokale korrespondansar.
- På Seljestad, aust i Odda, har linja direkte og forpliktande korrespondanse med bussruter via Etne til Haugesund, og til/frå Oslo med korrespondanse til m.a Kristiansand.
- I Bergen møter linje 930 det velbygde kollektivtransportnettet til frå alle deler av dei 12 kommunane i Bergensområdet, samt ekspressbussruta via Masfjorden til Sogn og Fjordane og ekspressbussruta via Stord og Sveio til Stavanger.

Sjølv mindre endringar av tilbodet på linje 930 vil skape negative verknader og ringverknader for alle ovannemnde tilhøve, og den ville i dagens situasjon vore praktisk utfordrande for Skyss og for operatørane å gjennomføre.

Linje 930 har m.a følgjande kvalitetar:

- Korrespondanse utan venting med m.a dei viktige busslinjene 749,760,862,925, 991, 980 og 990.
- Godt tilpassa og innarbeidd rutesystem.
- Publikum, sjåførar o.a kjenner rutesystemet godt.
- Føreseielege rutetider – rutetidene berre vert endra i samband med skulane sin sommarferie.
- Føreseielege takstar – Skyss sitt faste takstregulativ.
- Universell utforming.
- Høg regularitet.
- Høg standard på vognmateriell og vedlikehald.
- Tarifføløn eller betre for sjåførane.
- System for HMT og handsaming av ikkje føresette hendingar.
- Effektiv bruk av sjåførressursar.
- Effektiv utnytting av vognmateriell.
- Etablert som grunnlag for andre anbod.
- Integrrert i rutedatabasen med kopling mot ruteplanleggar, sanntidsinformasjon m.v.

Andre saksopplysningar

Rutedrifta som Skyss driv, vert utført av private selskap på grunnlag av open anbodskonkurranse som alle kunne ta del i. Tide vann anbodet som m.a omfattar drift av linje 930 fram til 2025. Dei køyrer altså allereie på den aktuelle strekninga mot tilskot frå fylkeskommunen, og ønskjer å også køyre parallell rute utan tilskot.

Høyring

Saka har vore på høyring hjå aktuelle kommunar og fylkeskommunar. Buskerud fylkeskommune opplyser i brev av 12.10.17 at dei ikkje har merknader til søknaden.

I brev av 25.09.17 frå Telemark fylkeskommune (TFK) heiter det m.a følgjande:

Fylkeskommunen har ingen merknader til at transportøren står fritt til å opprette og legge ned avganger, men minimumsfristen i [yrkestransport]forskriften gjelder ved nedlegging av avganger. Takststruktur, rabatter og soner har vi ingen merknader til.

Når det gjelder rutetider bør ekspressbussen være villig til å tilpasse rutetidene for å få til korrespondanse med lokalrutene. Lokalrutene er i stor grad bundet opp i skoleskyss, og her bør det være dialog mellom fylkeskommunen/administrasjonsselskapet og driverne av den kommersielle ruten. [...]

De til enhver tid gjeldende billettprodukter for kollektivtrafikk i Telemark bør aksepteres og bør være tilgjengelig for de reisende [...].

Korrespondanse med lokal- og skolerutene skjer på knutepunkt utpekt av Telemark fylkeskommune. [...]

I brev av 16.11.17 kjem Odda kommune med følgjande fråsegn, vedteken av kommunestyret:

1. Odda kommunestyre rår til at Telemark Bilruter as og Tide Buss får oppattnya løyvet for ekspressdrift for strekninga Bergen – Oslo.
2. Odda kommunestyre rår til at løyvet vert gjeve som eit ope løyve – jamf. likevel pkt 4 under.
3. Odda kommunestyre ser gjerne at byte av buss på Seljestad for trafikk vidare mot Bergen via Folgefonntunnellen vert lagt til Grostøl – alternativt at passasjerane får tilgang til venterom / toalett på noverande bussbyteplass på Vekte – snarast råd.
4. Odda kommunestyre ber om at konsesjonæren syter for at ruta går heilt fram til Bergen Busstasjon og ikkje stoppar endeleg i Indre Arna.

Det har ikkje kome inn andre fråsegner.

Fylkesrådmannen si vurdering

Hovudomsyna i fylkesrådmannen si vurdering har vore Hordaland fylkeskommune sin kollektivstrategi, høringsinnspel, publikum sitt behov for eit godt koordinert og føreseieleg saumlaust fylkesinternt rutesystem, og publikum sitt behov for saumlaus fylkeskryssande transport.

I samsvar med SD sitt rundskriv har fylkesrådmannen ikkje teke omsyn til at det vil kunne råke inntektsgrunnlaget for kollektivtransporten å imøtekomme dei aktuelle søknadene.

På bakgrunn av SD sine rundskriv finn fylkesrådmannen at det må liggje føre tungtvegande grunner for ikkje å godkjenne søknadene i det heile. Fylkesrådmannen kan ikkje sjå at det ligg føre slike grunner. Ein må leggje til grunn at publikum isolert sett vil sjå på det som eit gode om det vert etablert eit direkte samband mellom Hordaland og fylka austanfor. Fylkesrådmannen er likevel, på grunnlag av det som er nemnd i saksframstillinga, ikkje trygg på om godkjenning av søknadene vil innebere ei konsolidering eller betring av dagens tilbud. Dette fordi søkjarane som nemnd ønskjer «frie løyve» og har sendt inn eit forslag til ruteplan som inneheld bussbyte.

Slik fylkesrådmannen ser det, grip dei aktuelle søknadene på mange vis direkte inn i *Kollektivstrategi for Hordaland Utvikling fram til 2030*, og det omfattande saumlause rutenettet som Skyss har etablert på grunnlag av den vedtekte strategien. Dette fordi søkjarane, i direkte konkurranse med linje 930, ønskjer full fristilling frå det etablerte fylkesinterne transportnettverket som linje 930 er ein ryggrad i. Fylkeskommunen har heimel i yrkestransportlova og SD sitt rundskriv til å påleggje løyvehavarar vilkår, til dømes restriksjonar mot lokaltransport, for å ivareta overordna funksjonar.

Som følgje av krava til lønsemd, ligg det i korta at kommersielle aktørar ikkje kan ta omsyn til fylkesinterne transporttilhøve på same måte som Skyss handsamar det nettverket som linje 930 er ryggraden i. Det kan i såfall leggje føringar på det korrespondansenettverket som fylkeskommunen ønskjer å vidareføre. Det kan også skape ei uoversiktleg situasjon der det vil vere utfordrande for fylkeskommunen å tilpasse seg publikum sine behov. Det er ikkje ønskeleg for fylkeskommunen, og neppe for publikum, å kome i ein situasjon der ein løpande må endre rutetilbodet. Dette både isolert sett, og på grunn av ringverknadene for rutesystema som er kobla mot linje 930. Fylkesrådmannen er ikkje kjend med ønskje om å rokke ved nettverket som linje 930 utgjør ryggraden av.

På grunnlag av drøftinga over har fylkesrådmannen konkludert med å tilrå at søknadene om ruteløyve vert imøtekomne. Dette på vanlege vilkår om tilrettelegging for personar med nedsett funksjonsevne, og oppmoding om å nytte vognmateriell med nyaste miljøteknologi. Dei einskilde fylkeskommunane som ruta vil køyre gjennom må kunne regulere lokaltransporten i sitt fylke. Fylkesrådmannen finn ikkje å kunne godkjenne ruteplanar frå kommersielle aktørar som grip inn i det rutesystemet som linje 930 er ryggraden i. Det inneber at fylkesrådmannen rår frå at det vert opna opp for å drive lokaltransport i Hordaland. Fylkesrådmannen vil til slutt peike på at yrkestransportforskrifta § 28 seier at forslag til ruteendring skal

sendast løyvestyresmakta seinast 4 månader endringa skal tre i kraft, og § at 29 i lova seier at forslag om takstendringar skal sendast 2 månader i førevegen.