



- Søkere på ruteløyve
- Rutebilselskaper Trøndelag
 - Kommuner i Trøndelag
 - AtB
 - NSB
 - Avinor
 - JBD
 - Andre

Vår dato: 17.07.2018

Vår referanse: 201845483-3

Vår saksbehandler:

Deres dato:

Deres referanse:

Torbjørn Finstad

Høring. Løyvepolitikk for kommersielle bussruter

Høring av forslag til retningslinjer for løyvepolitikk for kommersielle ruter i Trøndelag

Aktualisert av etablering av Trøndelag fylkeskommune hvor fylkeskommunen overtar løyveansvar fra staten på ruter internt i Trøndelag og søknader om nye ruteløyver har fylkesrådmannen lagt fram en sak om tildelingskriterier for løyver for fylkesutvalget.

I saksframlegget foreslås retningslinjer som er ment å være politiske føringer for behandling av slike løyvesøknader. Fylkesutvalget behandlet denne saken i møte 19. juni 2018.

Vedtaket som ble fattet var:

Fylkesutvalget vedtar at saken om løyvepolitikk for kommersielle bussruter sendes ut på høring til aktuelle instanser. Det bes om at rådmannen i et nytt saksframlegg belyser funksjonen til de aktørene som har kommersielle bussruter i regionen.

Fylkesrådmannen følger opp dette vedtaket med å invitere aktører til en høring av de foreslåtte retningslinjene.

Til desember 2018 forutsettes AtB å utrede videre grunnlag for distriktanbud 2021. I denne utredningen forutsettes AtB blant annet å utarbeide forslag til hvilken plass kommersielle ruter bør ha i konkurranse og samspill med AtB sine ruter i og til/fra Trøndelag. Det er naturlig at de kommersielle rutene sin plass sammen med byusser i Trondheimsgatene og ved holdeplasser også blir tema i den politiske saken om distriktsanbudet 2021.

De foreslåtte retningslinjene med eventuelle endringer etter politisk behandling kan måtte endres allerede etter politiske vedtak knyttet til mandat for distriktanbud. Også

Trøndelag fylkeskommune

Samferdsel - seksjon Mobilitet

pågående drøftinger om gatebruksplaner i Miljøpakken kan aktualisere endringer i retningslinjene

Høringsfristen settes til 15.august 2018.

Spørsmål kan rettes til Torbjørn Finstad torfi@trondelagfylke.no tlf. 48058126.

Dette brevet fremsendes som vedlegg i epost. I samme epost vedlegges saksframlegget til fylkesutvalgets møte 19.juni 2018.

Med vennlig hilsen

Torbjørn Finstad

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Arkivsak-dok. 201845483-1
Saksbehandler Konrad Pütz

Saksgang
Fylkesutvalget

Møtedato
19.06.2018

Utvalgssaksnr

Løyvepolitikk for kommersielle bussruter

Fylkesrådmannens innstilling:

Skriv inn forslag til vedtak

1. Fylkesutvalget vedtar følgende faste vurderingskriterier for søknader om etablering av kommersielle bussruter:
 - I. Nye kommersielle busstilbud skal utfylle det eksisterende transporttilbudet.
 - II. Kommersielle bussruter skal ikke betjene interne reiser i Trondheim og skal ikke ha reguleringsstid på holdeplasser i Trondheim sentrum.
 - III. Utkast til ruteplan, takstregulativ og dokumentasjon på at søker oppfyller krav i Yrkestransport- lov og forskrift skal vedlegges søknad om etablering av kommersiell bussrute.
 - IV. Kommersielle busstilbud får ikke ha avganger nærmere enn 30 min. fra parallelle buss- eller togtilbud.
 - V. Søknader om å betjene Trondheim Lufthavn Værnes må vedlegges avtale med Avinor som gir rett til å betjene Værnes som grunnlag for løyvesøknaden.
 - VI. Fylkesutvalget aksepterer ikke flere enn ti kommersielle avganger pr. time på hver hovedvei inn og ut av Trondheim. De kommersielle rutene skal ikke forsinke bybussene på hovedveiene i Trondheim.
 - VII. Betjening av holdeplassene langs hovedveiene i Trondheim for kommersielle busstilbud skal tilpasses bybussene så kommersielle ruter ikke fortrenger bybusser.
 - VIII. Kommersielle ruter gis konsesjon i 10 år, i henhold til Yrkestransportlovens §27.
2. Fylkesutvalget delegerer til Fylkesrådmannen å behandle søknader på kommersielle bussruter i føringene i denne saken.
3. Føringene for løyvepolitikk for kommersielle bussruter vedtatt i denne saken gjelder inntil ny politikk vedtas.

Trøndelag fylkeskommune

Click or tap here to enter text.

Vedlegg:

Nummererte vedlegg som følger saken: Ingen

Andre refererte dokumenter i saken: Ingen

Bakgrunn:

Fylkestinget har gitt AtB mandat for å utforme en strategi for et felles anbud på hele det fylkeskommunale busstilbudet utenfor Trondheim fra 2021. Inkludert i dette oppdraget skal AtB foreslå en strategi for håndtering av kommersielle busstilbud.

Men Trøndelag fylkeskommune har mottatt fire søknader på etablering av kommersielle ruter, som må behandles før AtB avgir sin anbefaling i desember. Fylkesrådmannen må av den grunn be Fylkesutvalget ta stilling til hvordan slike søknader skal behandles inntil anbudsstrategien avklarer spørsmålet prinsipielt. Det er bakgrunnen for denne saken.

Yrkestransportlovens §6 sier at

Ansvar for bussløyver er delt mellom staten og fylkeskommunene.

Fordelingen av løyvemyndigheten er følgende:

- Fylket er løyvemyndighet for alle fylkesinterne ruter.
- Staten er løyvemyndighet for ruter mellom to eller flere fylker.
(administreres av en av fylkeskommunene, enten i det fylket der ruteselskapet har sitt kontor eller i det fylket hvor hovedaktiviteten i ruten er)
- Staten er løyvemyndighet for ruter til/fra utlandet.
(administreres av Vegdirektoratet)

Varighet for slike løyver har i utgangspunktet vært 10 år. Vurderingen av søknader om etablering av kommersielle ruter har vært basert på om de nye tilbudene utfyller eller konkurrerer med etablerte buss-, båt- og/eller togtilbud. Så lenge nye tilbud har utfyllt eksisterende rutetilbud har det ikke vært vanlig å detaljregulere kommersielle ruter med vedtak om rutetilbud og trase, ut over at det i enkelte tilfeller er satt vilkår om takstsamarbeid med fylkets egne ruter.

Fylkesinterne ruter

Ved årsskiftet ble flybussene og ekspressruten Namsos-Værnes-Trondheim fylkesinterne ruter. Men løyvene og vilkårene knyttet til disse gitt på vegne av Staten gjelder til utløpsdato. Flybussene sine løyver utgår 2020 og 2026. Mens ekspressrutens løyve utløper 2025.

Nå i 2018 ble det gitt løyve for en tiårsperiode for en rute mellom Oppdal og Trondheim/Værnes. Avinor bestemmer hvem som skal ha tilgang til det indre område på Værnes og skal gjennomføre valg av aktører fra og med 2020. I tillegg til at ruteselskapene må betale for tilgangen stilles en rekke andre krav som grunnlag for Avinor sine valg av samarbeidspartner blant annet omfang av rutetilbud. Avinor gjennomfører denne konkurransen i tiltro til at valgt aktør får løyve.

Fylkeskommunene har ikke stilt krav til aktivitet. Så når Trønderbilene nå i februar valgte å stanse sin ekspressrute, så står de fritt til å starte opp igjen innen 2025. Det er tidligere også gitt løyve for en ekspressbussrute Trondheim-Rørvik om Grong hvor det ikke er aktivitet. Dette løyvet løper til august i 2018. Det har tidligere ikke vært tilfeller hvor en

aktør har blitt nektet fornying av et løyve etter utgangen av en løyveperiode. Opphør av løyver har vært knyttet til opphør av turbil-løyver/opphør av firma. Men søkere har ingen rett til fornying av løyvet.

Det er utstedt løyver for sightseeing-busser i Trondheim samt skibuss til/fra Vassfjellet. For disse løyvene er det gitt begrensinger med tanke på holdeplassbruk som forutsettes å skje i samråd med AtB.

Ruter til/fra fylket

I dag kjøres det en ruter mellom Brønnøysund og Grong og mellom Møre og Trondheim. I perioder kan det være drift av ruter mellom Oslo og Trondheim. Det er ingen aktive løyver utstedt i Trøndelag. Unibuss la ned sin rute Lavprisexpressen mellom Oslo og Trondheim 9. april. Unibuss begrunner nedleggelsen blant annet med stadig dårligere vilkår for slike ruter.

Fylkeskommunen har hatt som prinsipp å tillate disse aktørene å ta på passasjerer som ønsker å bruke slike ruter på interne reiser i Trøndelag, men det ikke gjort avtale om at fylkeskommunale takster/billetter skal gjelde for slike reiser.

Ruter til/fra utlandet (Sverige)

De såkalte fleskbussene til/fra Storlien er ikke rutebusser men en turbilaktivitet som fylkeskommuner ikke styrer/ kan påvirke driften av. Søknader om ruteløyver for busser til annet land behandles av Vegdirektoratet. Berørte fylkeskommuner vil bli tatt med på råd før eventuelt løyve gis fra Vegdirektoratet. Slike ruter mellom Trøndelag og Sverige har ikke vært aktuelt tidligere. Men nå foreligger det en søknad om slikt løyve mellom Trondheim og Storlien/Åre.

Faktiske opplysninger:

Yrkestransportlovens §4 sier at den som vil utføre transport mot vederlag må ha løyve. Videre sier samme §:

Løyve kan tildeles den som:

- a) Driv ei faktisk og varig virksomhet i Norge
- b) Har godandel
- c) Har tilfredsstillende økonomisk evne, og
- d) Har tilfredsstillende faglig kompetanse.

Løyvemyndigheten kan derved tildele løyve til søkere som tilfredsstiller disse kravene. Yrkestransportforskriftens §4 sier at dersom ikke særlige grunner taler mot det kan løyve tildeles søkere som tilfredsstiller disse kravene.

Dette kan forstås som at det skal foreligge særlige grunner for å avvise en søknad fra en søker som tilfredsstiller kravene i lovens §4.

Yrkestransportlovens §6 fastslår at «Den som mot vederlag vil drive persontransport i rute med motorvogn må i tillegg til løyve etter § 4 første ledd ha særskilt løyve for rutetransport». §13 i samme lov sier at det er fylkeskommunene som er løyvemyndighet for fylkesintern transport i henhold til §6. Lovens § 27 slår fast at et løyve gjelder i 10 år.

Yrkestransportforskriften beskriver løyvemyndighetens rom for å regulere kommersiell bussvirksomhet som følger:

1. [§ 24]. Søknad om ruteløyve må vedlegges forslag til ruteplan, forslag til takstregulativ og dokumentasjon på at søker oppfyller formelle krav. [§ 28] Ruteplan må være godkjent av løyvemyndigheten. Forslag om endring av ruteplan sendes løyvemyndigheten senest 4 måneder før endringen skal tre i kraft. Løyvemyndigheten

kan redusere tidsfristen og bestemme at endring kan settes i verk på kortere tid eller at iverksettelsen skal utsettes. Løyvemyndigheten kan videre gi pålegg om endring av ruteplan.

2. Takstregulativ eller individuelle takster må være godkjent av Samferdselsdepartementet eller av den myndighet Samferdselsdepartementet har gitt fullmakt, dvs fylkeskommunen for fylkesinterne ruter, og søknad om endring av takster sendes godkjenningmyndigheten.
3. [§32] Løyvemyndigheten kan, i samråd med relevante aktører bestemme at ruter skal bruke rutebilstasjon, bestemte holdeplasser og bestemte gjennomkjøringslinjer.

Trøndelag fylkeskommune har historisk i liten grad kontrollert eller styrt ruteplaner (i betydningen avgangstider), kontroll har i hovedsak vært relatert til rute (i betydningen kjørestrækning).

Lov og forskrift må forstås som at søkere som tilfredsstiller kravene i lovens §4 skal gis løyve, dersom ikke særlige grunner taler mot dette. Erfaringsmessig stiller departementet krav til at kravet til «særlige grunner» er forutberegnelig for søker.

Drøftinger:

Transporttilbudet i Trøndelag er basert på tre ulike tilbud, statens togtilbud, fylkeskommunens buss- og båttilbud samt kommersielle busstilbud.

Frem til 2012 i Sør-Trøndelag og 2018 i Nord-Trøndelag var busstilbudet organisert i områder der en bussoperatør hadde en konsesjon eller en enerett på å trafikkere området mot et tilskudd fra fylkeskommunen. I dette regimet hadde bussoperatørene en svært sentral rolle i utviklingen av rutetilbudet. I dagens regime er ansvaret for å planlegge og utvikle rutetilbudet overført til AtB. Dermed er kommersielle busstilbud den eneste mulighet for bussoperatørene til å bidra til utviklingen av rutetilbudet. For fylkeskommunen innebærer en åpning for kommersielle rutetilbud en kvalitetssikring på at alle tilbud av et visst omfang er dekket av det fylkeskommunale busstilbudet. Dersom det er etterspørsel av et visst omfang som ikke dekkes av det fylkeskommunale transporttilbudet vil dette kunne utløse at kommersielle aktører da vil ønske å etablere tilbud på strekningen.

Generelt kan kommersielle bussruter derved bidra til et totalt sett bedre transporttilbud og til mer innovative transportløsninger. Kommersielle bussruter er ofte langt mer fleksible og kan endres i større grad enn ruter drevet via anbud. Samtidig er det avgjørende at kommersielle tilbud supplerer de offentlige tilbudene og ikke bidrar til å svekke grunnlaget for å ha offentlige tilbud på sårbare strekninger. Dersom det skal åpnes for kommersielle tilbud må det foreligge kriterier som sikrer at de utfyller det offentlige transporttilbudet.

Alternativt kunne kommersielle tilbud kanskje erstattet offentlige tilbud på strekninger med høy etterspørsel og høyt inntektsgrunnlag, for eksempel på strekninger med bomvei. Når ny E6 er etablert gjennom Trøndelag, med en bombelastning på 500-600 kr. for å kjøre strekningen Steinkjer – Oppdal, kunne kanskje denne strekningen hatt tilstrekkelig inntekspotensial. Et slikt regime vil kunne fungere, men den politiske påvirkningen på tilbudet vil i så fall reduseres vesentlig. Blant annet ville man ikke kunne pålagt kommersielle aktører å følge fylkeskommunens lave takster på lange reiser og å akseptere de rabattvilkårene som Fylkestinget har vedtatt for fylkeskommunale ruter.

De nye fylkeskommunale takstene fra nyttår gjorde det langt billigere å reise langt med fylkeskommunale bussruter. Dette medfører at det er lite sannsynlig at kommersielle aktører legger sine ruter parallelt med fylkeskommunale bussruter. At Trønderbilene valgte

å legge ned sine kommersielle ruter rett etter nyttår underbygger dette. Markedet må derfor antas å være enten der det ikke er offentlige transporttilbud eller der transporttilbudet kjøres med båt eller tog som har høyere takster enn buss. Kommersielle tilbud på strekninger der det ikke er et offentlig transporttilbud utfyller definitivt det offentlige tilbudet. Kommersielle tilbud parallelt med offentlige båttilbud kan utfylle båttilbudet mht. hvilke områder bussene betjener samt mht. at de etablerer en billigere tjeneste for publikum. Slike søknader bør derfor vurderes ut ifra i hvilken grad busstilbudet tar markedsgrunnlaget fra båten ved å ta reisende fra båten på sentrale knutepunkter eller om det bidrar til å øke markedsgrunnlaget for båten ved å mate til båten.

Tog i Norge har ikke samme trafikkgrunnlag og samme kjørehastighet som togtilbud i store deler av verden omkring oss. Dermed er togtilbudene i Norge mer sårbare for konkurranse med parallelle bussruter enn mange andre land. Samtidig er togtilbudet i Trøndelag så lavfrekvent at det ikke gir et komplett transporttilbud. Det er dermed avhengig av å bli utfyllt av buss for å bli oppfattet å være et tilstrekkelig attraktivt alternativ til bilen. Det er en sårbar balanse i dette. I høringen til Jernbanedirektoratets handlingsprogram ytret Trøndelag fylkeskommune et sterkt ønske om et utvidet togtilbud både på Dovrebanen og Trønderbanen. Statens vurdering av grunnlaget for dette vil vurdere hvilket kollektivtilbud toget vil måtte konkurrere med på strekningene. Et godt alternativ kollektivtilbud vil dermed kunne redusere sannsynligheten for å få et bedre togtilbud, dersom parallelle busstilbud ikke underlegges fylkeskommunal styring.

Det er derfor noen forhold som bør ivaretas dersom det skal åpnes for kommersielle rutetilbud innenfor Trøndelag:

1. Kommersielle busstilbud må ikke svekke forutsetningene for å ha andre høyere prioriterte transportløsninger, som for eksempel tog. Tog har et høyere kostnadsnivå med også langt høyere kapasitet enn buss. Grunnlaget for å ha et togtilbud er derfor knyttet til at man utnytter togets kapasitet. Da er det viktig at det ikke går parallelle busstilbud som spiser av togets trafikkgrunnlag. Med parallelt menes da både i strekning og i tid. Parallell busstilbud vil da kunne utfylle togtilbudet på strekninger med lavfrekvent togtilbud.
2. Kommersielle bussruter bør ikke få plukke kun avganger med kommersielt potensial («cherry picking») i områder med et offentlig transporttilbud. I så fall kan kostnadene til drift av det offentlige transporttilbudet øke.
3. I sentrale strøk, og spesielt på hovedveiene i Trondheim er det begrenset kapasitet i kollektivfeltene og på holdeplassene. Det er viktig at ikke kommersielle busstilbud bidrar til å svekke attraktiviteten på busstilbudet i Trondheim ved å skape kø på holdeplassene eller i kollektivfeltene.

Tiltak for å sikre at kommersielle busstilbud ikke svekker forutsetningen for offentlig transporttilbud, spesielt togtilbud, er å sikre at kommersielle busstilbud ikke får kjøre for tett opp til togets rutetider og at bussene ikke får ta kunder fra jernbanestasjoner. Ved at det etableres parallelle busstilbud til toget innebærer en potensiell grunn for staten til ikke å utvide togtilbudet. Det vil dermed alltid være forbundet risiko til busstilbud som kjører parallelt med toget. Samtidig må det etableres en tilstrekkelig kapasitet på tyngre reisestrekninger. Om jernbanen ikke tilbyr tilstrekkelig kapasitet må fylkeskommunen supplere med busskapasitet, selv om dette kan benyttes som argument mot en utvidelse av togtilbudet. Motargumentet må da være at det kommersielle busstilbudet ikke vil få forlenget sitt løyve på strekningen etter at ekstra togkapasitet er etablert.

Det er også viktig at kommersielle tilbud ikke får ta kun de beste rutetidene eller betjene de mest attraktive stasjonene, mens det offentlige tilbudet må betjene resten. Dette vil i så fall medføre høye kostnader knyttet til det offentlige transporttilbudet. Tiltaket for å sikre dette er krav til sammenhengende rutetilbud, samt krav om at kommersielle ruter må etableres med et minimum tidsavstand til eksisterende ruter. Dette kan være både kommersielle og offentlige rutetilbud, med båt, buss og tog.

Begrenset kapasitet på holdeplasser og på hovedstrekningene i Trondheim er en krevende begrensning. Dette medfører at bybussene må sikres fremkommelighet på veiene og tilgang til holdeplassene. For nye kommersielle busstilbud kan dette medføre at de ikke får trafikkere ønskede traseer og at kapasiteten på høyt trafikkerte holdeplasser enten må fordeles mellom ulike kommersielle tilbud eller forbeholdes bybuss.

Erfaringen viser at det kan være et godt samspill mellom kommersiell og offentlig transport. For eksempel kan fylkeskommunen kjøpe tilgang for prioriterte kundegrupper (skoleskyss med mer) eller tilgang til reduserte takster (bruk av ungdomsbillett etc).

Vurdering av foreliggende søknader:

Det foreligger 4 søknader om ruteløyver for kommersielle bussruter i Trøndelag. Samtlige søknader er knyttet til betjening av Trondheim Lufthavn Værnes, som en del av rutegrunnlaget. Trafikk mellom Trondheim sentrum og Værnes ser ut til å være ment som en viktig del av grunnlaget for rutene det søkes løyve for. Det er ikke fylkeskommunen som løyvemyndighet som bestemmer om en bussoperatør får betjene lufthavnen. Det er det Avinor som gjør. Dermed vil det måtte stilles krav om at bussoperatører som søker om en rute som inkluderer betjening av lufthavnen, må dokumentere at de har fått tillatelse fra Avinor til dette.

Ingen av søknadene gjør rede for omfang og detaljer for rutetilbudet og heller ikke takster. Fylkeskommunen har derfor ikke grunnlag for å vurdere søknadene på dette grunnlaget.

Rutene som har søkt er

- Fosenhalvøya/Flakk-Trondheim- Værnes, søkt 20.08.2017
- Namsos-Steinkjer-Værnes-Trondheim, søkt 09.02.2018
- Steinkjer-Værnes-Trondheim, søkt 26.10.2017
- Trondheim Sør-Sentrum-Værnes, søkt 20.12.2017

Forutsetninger for holdeplassbruk og trasevalg i Trondheim bør reguleres og være likt for alle. Å fordele holdeplasser og trase kan være konkurransevridende. Dagens to flybussruter mellom Trondheim og Værnes har utviklet sin billettering slik at det ikke billetteres før Royal Garden/Sentralstasjonen. Oppholdstiden på holdeplass er dermed kort og effekten på annen kollektivtransport redusert. Det må gis føringer for tilsvarende også for kommende søkere.

AtB har varslet at regionbusser fra 2019 vil måtte begrense bruken av sentrumsholdeplassene. Både AtB og flybussene arbeider med effektivisering av billettering/holdetid. Fylkeskommunen er i god dialog med både Unibuss og Nettbuss om trase- og holdeplassbruk, men har ikke startet dialog med nye søkere som nå venter svar på sine søknader fra 2017.

Fylkesrådmannens konklusjon:

Det behov for raskt å etablere ett tydelig og forutsigbart regelverk for løyvetildeling for kommersielle bussruter for å forenkle behandlingen av søknader og sikre likebehandling.

Trøndelag fylkeskommune

Click or tap here to enter text.

Fylkesrådmannen anbefaler Fylkesutvalget å vedta følgende faste kriterier for søknader om kommersielle bussruter:

1. Nye kommersielle busstilbud må utfylle det eksisterende transporttilbudet.
2. Kommersielle bussruter skal ikke betjene interne reiser i Trondheim og skal ikke ha reguleringstid på holdeplasser i Trondheim sentrum.
3. Utkast til ruteplan, takstregulativ og dokumentasjon på at søker oppfyller krav i Yrkestransport- lov og forskrift skal vedlegges søknad om etablering av kommersiell bussrute.
4. Søknader om å betjene Trondheim Lufthavn Værnes må vedlegge avtale med Avinor som gir rett til å betjene Værnes som grunnlag for løyvesøknaden.
5. Kommersielle busstilbud får ikke ha avganger nærmere enn 30 min. fra parallelle buss- eller togtilbud.
6. Fylkesutvalget aksepterer ikke flere enn ti kommersielle avganger pr. time, pr. retning pr. veg, inn og ut av Trondheim. De kommersielle ruter skal ikke medføre forsinkelser for bybussene på hovedveiene i Trondheim.
7. Betjening av holdeplassene langs hovedveiene i Trondheim for kommersielle busstilbud skal tilpasses bybussene så kommersielle ruter ikke fortrenger bybusser.
8. Kommersielle ruter gis konsesjon i 10 år, i henhold til Yrkestransportlovens §27.