



DET KONGELEGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Prop. 69 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringar i yrkestransportlova (ekspressbuss)

*Tilråding frå Samferdselsdepartementet 5. april 2019,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Solberg)*

1 Hovudinnhald i proposisjonen

Samferdselsdepartementet legg fram forslag til endring i yrkestransportlova § 6. Framlegget tek sikte på å hindre at regionreforma får utilsikta verknader for etableringa av kommersielle ekspressbussruter som ikkje mottek tilskot. Framlegget inneber vidare ei liberalisering av gjeldande ekspressbusspolitikk.

Forslaget til endring i yrkestransportlova gjev i § 6 nytt andre ledd heimel for at departementet kan fastsetje i forskrift at løyve for persontransport i rute med motorvogn ikkje skal behovsprøvast når ruta er over ei viss lengd som vert nærare fastsett av departementet. Lengda på ruter som ikkje skal behovsprøvast skal etter lovframlegget ikkje setjast lågare enn 80 km.

Det vert og foreslått heimel for at særskilte former for rutetransport, som vert nærare fastsett av departementet, ikkje skal behovsprøvast uavhengig av lengda på ruta.

Under føresetnad av at Stortinget vedtek framlegga til endringar i yrkestransportlova, vil departementet fastsetje nærare reglar i yrkestransportforskrifta i samsvar med lovheimelen.

2 Bakgrunn

2.1 Bakgrunn

Det er eit overordna mål å leggje til rette for best mogleg kollektivtransport, og at det skal vere enkelt å reise kollektivt. Det er òg eit mål å leggje til rette for at aktørane i næringa har fridom til å kunne etablere kommersielle ruter. Å leggje til rette for friare etableringsrett kan styrke kollektivtransporten samla sett.

Bakgrunnen for framlegget er iverksetjing av regionreforma, som vart vedteken av Stortinget 8. juni 2018. Etter gjeldande rett er kryssing av fylkesgrenser eit avgjerande kriterium for om det vert gitt løyve til kommersielle ruter. Samanslåing av to eller fleire fylke medfører at dei samanslegne fylka vil omfatte større geografiske område enn i dag. Regionreforma har m.a. som følgje at berre fire fylke etter 1.1. 2020 vil bestå med den same geografiske avgrensinga (fylkesgrenser) som i dag. Nord- og Sør-Trøndelag fylker vart slegne saman til eitt *Trøndelag fylke* frå 1. januar 2018.

Stortinget vedtok følgjande endringar i fylkesstrukturen:

- 1) Troms og Finnmark vert nytt fylke. Tilsvarende vert følgjande fylke slegne *saman*:
- 2) Sogn og Fjordane og Hordaland
- 3) Vest- og Aust-Agder
- 4) Telemark og Vestfold
- 5) Oppland og Hedmark
- 6) Buskerud, Akershus og Østfold

For Nordland,- Møre og Romsdal,- Rogaland fylkeskommunar og Oslo kommune sin del vert det ikkje gjort endringar, slik at regiongrensene etter iverksetjing av regionreforma fell saman med dei gjeldande fylkesgrensene. Med *eitt* unntak (Buskerud, Akershus og Østfold), vil dei nye fylka bestå av *to nabofylke* som vert slegne saman til eitt nytt fylke.

Dei nye administrative einingane skal vere etablert 1. januar 2020, med unnatak av Sør- og Nord-Trøndelag, som vart slegne saman til *eitt* Trøndelag fylke med verknad frå 1. januar 2018.

Endringa medfører at det vert oppretta 7 nye fylkeskommunar, i tillegg vil 3 fylkeskommunar og Oslo kommune halde fram etter tilsvarande geografiske/administrative grenser som i dag.

Framlegget er vidare ei oppfølging av regjeringa si politiske plattform datert 17.1.2019 der det går fram at regjeringa vil «*Liberalisere ekspresbusspolitikken fullt ut for usubsidierte ruter*», som svarar til tidlegare regjeringsplattform av 14.1.2018.

Omgrepet «ekspresbuss» kan ha ulikt innhald. I dette framlegget er ekspresbuss avgrensa til å gjelde *kommersielle langruter*, som i utgangspunktet *ikkje* får godtgjersle eller einerett til å utføre offentleg teneste.

2.2 Høyring

Samferdselsdepartementet sitt framlegg til lovendring vart sendt til høyring 15. oktober 2018 med 11 vekers høyringsfrist. Høyringsbrevet med utkast til lovendring vart sendt til følgjande høyringsinstansar:

Statsministerens kontor
Arbeids- og sosialdepartementet
Barne- og likestillingsdepartementet
Finansdepartementet
Forsvarsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Klima- og miljødepartementet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Kulturdepartementet
Kunnskapsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Nærings- og fiskeridepartementet
Olje- og energidepartementet
Utenriksdepartementet

Datatilsynet
Forbrukerombudet
Jernbanedirektoratet

Konkurransetilsynet
Miljødirektoratet
Politidirektoratet
Regelrådet
Statens råd for likestilling av funksjonshemmede
Vegdirektoratet

Akershus fylkeskommune
Aust-Agder fylkeskommune
Buskerud fylkeskommune
Finnmark fylkeskommune
Hedmark fylkeskommune
Hordaland fylkeskommune
Møre og Romsdal fylkeskommune
Nordland fylkeskommune
Nord-Trøndelag fylkeskommune
Oppland fylkeskommune
Oslo kommune – Byrådet
Rogaland fylkeskommune
Sogn og Fjordane fylkeskommune
Sør-Trøndelag fylkeskommune
Telemark fylkeskommune
Troms fylkeskommune
Vest-Agder fylkeskommune
Vestfold fylkeskommune
Østfold fylkeskommune

Akademikerne
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Avinor
Fagforbundet
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Hovedorganisasjonen Virke
Kollektivtrafikkforeningen
KS
Landsorganisasjonen i Norge – LO
Norges Taxiforbund
Norges bussbransjeforbund
Norges Handikapforbund
Norsk Transportarbeiderforbund
NHO Transport
NHO Luftfart
NSB AS
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
Yrkestrafikkforbundet

Viken fellessnemnd har avgitt uttale på vegne av Buskerud-, Akershus- og Østfold fylkeskommunar.

Merknadene frå høyringsinstansane vert omtalt under punkt 4.1.2 og 4.2.2.

Høyringsuttaler som fell utanfor lovframlegget vert ikkje omtalt i det følgjande.

2.3 Løyvestyresmakt og tildeling av løyve

Fylkeskommunen er løyvestyresmakt for ruter innanfor fylket, medan Samferdselsdepartementet er løyvestyresmakt for ruter som kryssar fylkesgrenser.

Den gjeldande delinga av ansvaret som løyvestyresmakt mellom fylkeskommunane og departementet markerer eit naturleg skilje mellom *lokal rutetransport* som fylkeskommunen har det administrative/økonomiske ansvaret for, og *kommersielle langruter* som i utgangspunktet ikkje er ein integrert del av det lokale transporttilbodet, med mindre fylkeskommunen seinare kjøper lokaltrafikk frå kommersielle langruter.

Fri etablering av fylkeskryssande ruter og behovsprøving av fylkesinterne ruter er knytt til fylkeskommunane sitt ansvar for rutetilbodet innafør fylka, jf. yrkestransportlova §§ 6, 8 og 22. Den gjeldande kompetansedelinga mellom fylkeskommunane og departementet har gjort det mogeleg å føre ein overordna nasjonal politikk for kommersielle langruter/ekspressbussruter etter føreseielege og likearta kriterier ved tildeling av løyve for ekspressbussruter.

Etter iverksetjinga av regionreforma vil fylkeskommunen framleis vere løyvestyresmakt for lokale ruter innafør fylket. Samanslåing av to eller fleire fylke inneber at dei tidlegare fylkesgrensene mellom fylka vert oppheva og ikkje lenger vil ha nokon formell funksjon. Dei nye fylka vil, med dei fire unnataka som er nemnt ovanfor, utgjere eit betydeleg større geografisk område enn det fylka gjer i dag.

Ein del ekspressbussruter som tidlegare har kryssa fylkesgrenser, vil etter omlegginga verte «fylkesinterne» ruter som det utvida fylket overtek løyveansvaret for. Dette kan føre til at ruter som inntil no har kunne vorte etablert fritt fordi dei kryssar ei fylkesgrense, vil komme under fylkeskommunane sitt skjøn med omsyn til behovsprøving. Behovsprøvinga vil omfatte heile ruta, òg i høve til å kunne ta lokaltrafikk undervegs.

Kompetansedelinga mellom departementet og fylkeskommunane som løyvestyresmakt har gjort det mogeleg å føre ein overordna nasjonal ekspressbusspolitikk. Departementet har delegert myndigheit til fylkeskommunane til å kunne treffe avgjerd som førsteinstans på søknader om kommersielle ruteløyve over to eller fleire fylkesgrenser. Ettersom løyvemyndigheiten er delegert frå departementet, er det klagerett til departementet over fylkeskommunane sine vedtak. Klageretten gjer det mogeleg å kunne sikre

nokolunde einsarta nasjonal praksis ved avgjerda av søknader om ekspressbussløyve.

Praksis for tildeling av ruteløyve til fylkeskryssande ruter er i dag liberal, sjå meir under punkt 3.3.

2.4 Utgreiingar

I 2001 gjennomførte Samferdselsdepartementet ei høyring av SNF-rapport 6/01 som var utarbeidd av Samfunns- og Næringslivsforskning (SNF) på oppdrag for departementet. Rapporten tilrådde *full liberalisering* av ekspressbussmarknaden både i høve til tog og lokale bussruter. *Høyringa* av rapporten viste at fleire fylkeskommunar gjekk mot den tilrådde liberaliseringa, som ville ha omfatta alle kommersielle ekspressbussruter uavhengig av lengda på ruta.

Dei nemnde fylkeskommunane viste til at ei full deregulering utan behovsprøving i høve til lokale ruter kunne få betydelege konsekvensar for fylkeskommunane sin økonomi, og dermed for det lokale trafikktilbodet, jf. *St.meld. nr. 26 (2001–2002) Bedre kollektivtransport*, side 39–40. Ved handsaminga av meldinga slutta Stortinget seg til framlegget om å liberalisere ekspressbusspolitikken i *høve til jernbanen*, medan det framleis skal leggjast vekt på tilrådingane frå fylkeskommunane når det gjeld spørsmål om lokal trafikk innan eit fylke for ekspressbussane. Den gjeldande ekspressbusspolitikken er basert på dette.

2.5 Utviklingstrekk i åra etter 2003

Mellom anna som følgje av den gradvise liberaliseringa av ekspressbusspolitikken fram mot 2003, hadde næringa vekst i etablering av nye ruter fram til 2007 og sterk passasjervekst. I følgje rapport 1200/ 2012 frå TØI har ekspressbussnæringa *etter* 2007 opplevd stagnasjon og nedgang. Viktige årsaker til dette er auka konkurranse med fly på dei lengre strekningane, overgang til bruk av anbod i fylkeskommunane, auka bilhald og at fleire no bur i byar og tettstader enn før.

Ekspressbussnæringa har sjølv peika på at nedgangen i passasjertalet og nedleggjing av ruter har vore sterk frå 2012. I tillegg til det som går fram av TØI-rapporten frå 2012, har næringa i ein eigen rapport frå 2016 vist til at staten har auka sitt kjøp av tenester frå jernbanen. Gjennom dei sosiale rabattane som er etablert i det statlege kjøpet og auka rutetilbod med tog, taper ekspressbussnæringa passasjerar til toget.

2.6 Forslag til endringar i EØS-retten

EU-kommisjonen har lagt fram forslag til endringar i forordning 1073/2009 av 21. oktober 2009. Forordninga er tatt inn i norsk rett i yrkestransportforskriften § 55. Forslaga går mellom anna ut på at kommersiell busstransport av passasjerar over ein distanse på meir enn 100 kilometer i luftline som hovudregel ikkje lenger skal behovsprøvast. Kommersiell rutetransport av passasjerar på ei kortare strekning enn 100 kilometer (i luftline) vil framleis kunne verte behovsprøvd i høve til ruter som har godtgjersle eller har fått einerett til å utføre offentleg teneste. Forslaget vart lagt ut på departementet sine heimesider 10.11.2017, med oppmoding om innspel. Forslaget er no til handsaming i Rådet og Parlamentet. Det er uklart når forslaget vert vedteke, og kva som vert det endelege innhaldet i forslaget.

Regelendringar knytt til *regionreforma* bør vere på plass innan 1.1.2020. Departementet vil komme tilbake med nødvendige forslag til lov- og forskriftsendringar dersom forslaget til EU-kommisjonen vert vedteke, og evt. teke inn i EØS-avtalen.

3 Gjeldande rett

3.1 Løyver

Den som vil drive persontransport med motorvogn i rute mot vederlag må ha ruteløyve, jf. yrkestransportlova § 6 (1). Løyver for persontransport i rute med motorvogn er behovsprøvd.

For å kunne verte tildelt behovsprøvd ruteløyve må søkjar fylle grunnkrava for å få løyve, som går fram av yrkestransportlova § 4:

«Løyve kan tildelast den som

- a) driv ei faktisk og varig verksemd i Noreg,
- b) har godandel,
- c) har tilfredsstillande økonomisk evne, og
- d) har tilstrekkeleg fagleg kompetanse.»

Den som oppfyller desse krava kan få løyve til å drive (ikkje behovsprøvd) turvognverksemd, søkje eige ruteløyve eller drive som undertransportør i verksemd som har ruteløyve, eller som undertransportør for administrasjonsselskap som ikkje treng eige ruteløyve, jf. yrkestransportlova §§ 23 og 6 (2).

3.2 Løyvestyresmakt

Fylkeskommunane er løyvestyresmakt for ruter *innanfor* fylkesgrensene, jf. yrkestransportlova

§ 13 (2). Løyvestyresmakta er knytt til fylkeskommunane sitt overordna ansvar for organisering og kjøp av lokale rutetenester innanfor fylkesgrensene, jf. yrkestransportlova §§ 8 og 22. Den som vann anbod om rutetransport vil som oftast få einerett til å drive rutetransport i det aktuelle området. Fylkeskommunen kjøper òg rutetenester for ruter som kryssar fylkesgrenser, men som og har ein lokal funksjon.

Fylkeskommunen er sjølv klageinstans for enkeltvedtak gjort av fylkeskommunen når løyvestyresmakta er lagt til fylkeskommunen ved lov, jf. forvaltningslova § 28, andre ledd.

Samferdselsdepartementet gjev løyve til ruter som *kryssar ei eller fleire fylkesgrenser*, jf. yrkestransportlova § 13 (1). Etter ei endring i yrkestransportforskrifta § 3, med verknad frå 1. april 2006, er departementet si løyvestyresmakt for ruter som kryssar ei eller fleire fylkesgrenser *delegert* til den fylkeskommunen der søkjar har forretningsadresse, dersom ein del av ruta skal gå i dette fylket. Ettersom delegasjonsmodellen er nytta, er Samferdselsdepartementet klageinstans i desse tilfella, jf. forvaltningslova § 28, andre ledd, siste punktum.

3.3 Om behovsprøving

Gjeldande behovsprøving mot lokaltrafikk på kommersielle langruter har som siktemål å hindre inntektsbortfall for lokale ruter som inngår som ein del av offentleg innkjøp.

Kommersiell busstransport over fylkesgrenser vert ikkje lenger behovsprøvd i høve til *jernbane* eller *andre kommersielle ruteløyve* på same eller tilnærma same strekning. Det vert framleis behovsprøvd i høve til å kunne ta *lokaltrafikk* på heile eller deler av strekninga der det vert søkt om kommersielt ruteløyve. Ekspresbussrutene kan i nokre tilfelle konkurrere med lokale busstruter og redusere fylkeskommunane sine moglegheiter til å krysssubsidere mellom lønsame og ulønsame busstruter. Departementet har difor i rundskriv N-2/2017 vist til at departementet framleis vil leggje vekt på fylkeskommunane sine tilrådingar i spørsmålet om fylkeskryssande ekspresbussruter skal få høve til å drive lokaltrafikk internt i eit fylke.

Det følgjer av rundskrivet at behovsprøvinga av søknader om ekspresbussløyve skal avgrenstast til berre å 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 til å påleggje andre vil-

kår for ruta som tek omsyn til lokal kollektivtransport. Fylkeskryssande ruter som heilt eller i det vesentlege utfører ein lokal funksjon vil i samsvar med dette kunne verte nekta oppretta. Oslo og Akershus vert i denne samanheng rekna som eitt lokaltrafikkområde. Elles avgjer fylkeskommunen kva som skal reknast som eit lokaltrafikkområde.

Rundskrivet er i hovudsak ei vidareføring av tidlegare rundskriv på området. Nytt i 2017 var at departementet understreka at fylkeskommunane måtte gjere ei grundigare vurdering av verknadene for den lokale kollektivtrafikken ved handsaming av søknader om fylkeskryssande ruter. Kravet til grunngjeving av vedtak om å nekte fylkeskryssande ruter å ta med lokaltransport vart såleis skjerpa.

Det går fram av rundskriv N-2/2017 at det ikkje er tilstrekkeleg grunn til å avslå søknaden eller til å påleggje vilkår om forbod mot lokaltrafikk at konkurransen frå ekspressruta kan føre til innteksttap for eksisterande lokalruter som mottek kompensasjon frå fylkeskommunane. I den konkrete vurderinga skal fylkeskommunen òg ta omsyn til at lokalrutene som følgje av kompensasjonen dei mottek ofte vil kunne ha lågare billettprisar og periodekort som gjev kundane større fleksibilitet og høgare frekvens på lokalstrekninga enn det ekspressbussruta kan. Samstundes kan eit nytt tilbod ha positive verknader og kunne generere ei auke i kollektivtransport, t.d. passasjerar som tidlegare brukte bil.

Rundskrivet slår vidare fast at den einskilde fylkeskommunen skal foreta ei grundig vurdering av både positive og negative verknader ekspressbussruta vil kunne ha for lokaltrafikken, og eventuelle andre relevante forhold. I fylkeskommunen si grunngjeving skal det gjerast greie for dei hovudomsyna som har vore avgjerande ved behovsprøvinga, samt kva positive og negative verknader fylkeskommunen har lagt vekt på i si vurdering.

Det følgjer av yrkestransportforskrifta § 32, jf. yrkestransportlova §§ 11 og 35, at løyvemyndighetene, i samråd med kommunale myndigheiter, politiet og regionvegkontoret kan bestemme at ruter skal bruke rutebilstasjon, bestemte haldeplassar og bestemte gjennomkøyringsliner.

3.4 Flybussar

Det er i dag ingen særreglar for løyve til rutebussar for passasjerar som anten går på eller av busen på ein flyplass. Slike ruter må òg ha løyve etter yrkestransportlova § 6, jf. § 4.

3.5 Sakshandsaming

Det følgjer av rundskriv N-2/2017 at søknader om langruter skal sendast til høyring til dei fylkeskommunane ruta skal gå gjennom. Det kan i etterkant av ei slik høyring bli sett vilkår for løyvet, t.d. i form av krav om bruk av særskilte trasèar, haldeplassar m.v., og eventuelt forbod mot å ta lokaltrafikk på visse strekningar, jf. yrkestransportlova § 11.

4 Framlegget i høyringsnotatet

4.1 Innleiing

Forslaget om å gje heimel for at departementet kan fastsetje i forskrift at løyve for persontransport med motorvogn i rute ikkje skal behovsprøvast når ruta er over ei viss lengd, vert omtalt i punkt 4.1.1. Forslaget om å gje heimel for at departementet kan fastsetje i forskrift at særskilte former for rutetransport ikkje skal behovsprøvast uavhengig av lengda på ruta vert omtalt i punkt 4.2.

4.1.1 Departementet sitt framlegg

Departementet gjorde i høyringa framlegg til heimel i yrkestransportlova at løyve for persontransport med motorvogn i rute ikkje skal behovsprøvast når ruta er over ei viss lengd, som vert nærare fastsett av departementet i forskrift. Lengda på ruter som ikkje skal behovsprøvast skal etter høyringsframlegget ikkje setjast lågare enn 50 km.

Departementet viste i høyringa til at det er viktig å sikre at regionreforma ikkje får utilsikta verknader for ekspressbusstilbodet, og at moglegheita til å etablere kommersielle ekspressbussruter ikkje vert innskrenka.

Departementet gjorde difor eit framlegg til endring i yrkestransportlova og yrkestransportforskrifta for å unngå at det vert vanskelegare å etablere langdistanse bussruter. Departementet foreslår å innføre ein heimel i yrkestransportlova slik at departementet kan fastsetje objektive kriterier for kva ruter som skal behovsprøvast.

Departementet viste til at behovsprøving av ruteløyve bør baserast på ei objektiv, målbar grense som er lik i heile landet. Om ei rute skal behovsprøvast eller ikkje, bør ikkje vere basert på om ruta kryssar ei fylkesgrense.

Departementet viste til at ei fast kilometergrense som avgjerande for om ruter kan oppretast fritt vil vere eit vilkår som er enkelt å prakti-

sere. Departementet la og til grunn at alle, eller dei fleste, fylkeskryssande bussruter som i dag vert drivne på kommersielt grunnlag er lengre enn 50 km.

Ved bruk av ei nedre kilometergrense som vilkår for fri etablering av kommersielle bussruter *både* for ruter som er regioninterne *og* ruter som kryssar fylkesgrenser, vil ekspresbusspolitikken og verte meir føreseieleg for næringa. Fylkesgrensene vil då berre ha verknad for kompetansedelninga av løyvestyresmakta mellom fylka og departementet, og ikkje for om vilkåra for å kunne etablere kommersielle ruter er til stades.

Departementet foreslo at det vert gjeve heimel i yrkestransportlova § 6 (2) for at departementet i forskrift kan fastsetje at ruter med motorvogn over ei viss lengd ikkje skal behovsprøvast. Heimelen vil både gjere det mogeleg å unnta ruta frå A til B frå behovsprøving, og til å unnta ruta frå behovsprøving mot lokale ruter som mottek tilskot og/eller einerett frå fylkeskommunane. Departementet foreslo i høyringa at lengda på ruter som ikkje skal behovsprøvast ikkje skal kunne setjast kortare enn 50 kilometer.

Departementet viste i høyringa til at alternative løysingar for ei tilpassing til regionreforma og liberalisering av ekspresbusspolitikken vart vurdert.

For å tilpasse ekspresbusspolitikken til regionreforma vurderte departementet å vidareføre fylkesgrensene som gjaldt før 1. januar 2018 som utgangspunkt for kva ruter departementet skal vere løyvestyresmakt for. Ei slik løysing ville gjere det mogeleg å vidareføre ein liberal ekspresbusspolitikk etter tilsvarende prinsipp som gjeldande ordning. Departementet meinte det ikkje var eit godt alternativ å basere løyvetildeling på fylkesgrenser som ikkje lenger har nokon formell funksjon.

Departementet viste og til at ei full liberalisering av all kommersiell rutetransport, uavhengig av rutelengde, vil kunne ivareta både omsynet til ei tilpassing til regionreforma og målet om liberalisering. Departementet viste her til at å ikkje ha ein nedre etableringsterskel for å etablere kommersielle bussruter, ville kunne få utilsikta verknader for det lokale rutetilbodet i fylka i form av auka utgifter til å oppretthalde det offentlege kollektivtransportnettet. Vidare viste departementet til at fri etablering av alle kommersielle bussruter kan føre til eit meir ustabil kollektivtrafikktilbod, ettersom kommersielle ruter berre vert oppretthaldne så lenge det er økonomisk grunnlag for drifta av ruta.

Ut frå ei heilskapleg vurdering meiner departementet at formålet om tilpassing til region-

reforma og liberalisering av ekspresbusspolitikken vert oppnådd på best måte gjennom å fastsetje ei nedre grense i kilometer for kva ruter som skal behovsprøvast. Ei slik ordning vil gje større fridom for ekspresbussnæringa, noko som kan leggje til rette for å gje brukarane av kollektivtransport eit betre tilbod, som og kan overføre ein del av privatbilismen til kollektivtransport.

Departementet gjorde i høyringa merksam på at den kilometergrensa som vert sett nasjonalt, i framtida og vil kunne gjelde utanlandske transportørar, om rettane til å køyre nasjonal rutetransport vert utvida som følgje av endringar i forordning 1073/2009. Dette kan innebere at utanlandske transportørar òg kan drive kommersielle rute-transport i Noreg om lengda på ruta er over den nedre kilometergrensa.

4.1.2 Høyringsuttaler

Landbruks- og matdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Utanriksdepartementet og Klima- og miljødepartementet har ikkje hatt merknader til utkastet.

Jernbanedirektoratet meiner det er viktig at fylkeskommunane får nødvendige virkemiddel til å prioritere det lokale trafikktilbodet etter ei liberalisering. Jernbanedirektoratet tilrår at det vert sett ei nedre grense for fri etablering, i tråd med EU-kommisjonen sitt forslag til 100 kilometer i luftline. Fylkeskommunane sine behov for å kunne ivareta kollektivtilbodet og intensjonane bak høyringsframlegget vil bli ivaretekne med ei slik grense. Kommersielle bussruter er i mange områder eit viktig supplement til det offentlege transporttilbodet. Særleg gjeld dette reiser over lengre strekningar utan togtilbod og tilbringartenester til flyplassar. Jernbanedirektoratet viser likevel til at kommersielle aktørar har fokus på inntening, medan det offentlege kollektivtilbodet har eit uttalt samfunnsansvar og dermed andre målsettingar. Det bør vurderast om ekspresbussane sitt unntak frå kravet om interoperabilitet i billetteringsløysingar bør opphevast for å sikre saumlaus kollektivtransport.

Statens Vegvesen (SVV) stiller seg positive til framlegget og meiner dette vil gje likehandsaming og føreseielege rammevilkår for næringa og forvaltninga ved søknader om ekspresbussløyver. SVV stiller spørsmål om korleis kilometergrensa skal reknast – vil td. ei rute som har ein trasé som rundtur falle inn under definisjonen «ein veg»? Ei anna problemstilling er om det på strekningar

med stor belastning kan setjast inn supplementbussar på kortare delstreningar utan å måtte søkje om behovsprøvd løyve.

Fellesnemnda i Viken fylkeskommune uttaler i ei felles fråsegn, basert på politiske vedtak i Akershus-, Buskerud- og Østfold fylkeskommune at gjeldande lovverk gjev kommersielle bussoperatørar tilstrekkeleg etableringsfridom, og bør i all hovudsak først vidare. Fylkeskommunane bør framleis ha ansvaret for behovsprøving og løyvehandsaming etter regionreforma i 2020. Det vert vist til at gjeldande liberale ekspressbusspolitikk bør vidareførast, men regionane bør framleis ha mogelegheit til å regulere ekspressbussmarknaden som løyvestyresmakt. Det gjeld t.d. prioritering av trafikk på belasta haldeplassar og terminalar og mogelegheit til å regulere køyretasé. Dersom endringa likevel trer i kraft bør lovframlegget følgje den same nedre grensa for fri etablering som det er gjort framlegg om i EU, basert på 100 kilometer ein veg.

Hordaland fylkeskommune rår til at kommersielle bussruter og flybussruter framleis vert underlagt behovsprøving, subsidiært at avstandsgrensa vert sett til minimum 150 kilometer. Dette for å unngå fragmentering av rutetilbodet og for å halde rutetilbodet saumlaust. Det vert vist til at fylkestinget gjennom vedtaket om kollektivstrategien m.a. har vedteke å satse på regionale stamlinjer. Desse er oppretta og samordna med rutetilbodet i resten av fylket. Dette omfattar føreseielege traséar og korrespondansar, takstregulativ og marknadsføring av rutetider. Dette er i samsvar med kollektivstrategien sin intensjon om å gjere kollektivtilbodet heilskapeleg, samordna, samanhengande, enkelt og føreseieleg. Dersom behovsprøvinga som SD foreslår 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 større verknader for dei lokale rutesystema, og sambanda mellom desse og regionsentra. Hordaland ber om at det vert opna for å setje miljøkrav og til kommersielle bussruter.

Troms fylkeskommune meiner dei økonomiske konsekvensane av å opne for at kommersielle langruter skal kunne ta lokaltrafikk ikkje er kartlagt godt nok. Fylkeskommunen viser vidare til at framlegget til nedre grense for fri etablering av kommersielle bussruter er sett for lågt med tanke på konsekvensane for forstads- og bynære ruter betalt av det offentlege. Fylkeskommunen meiner at grensa må setjast til minst 80 kilometer, helst 100 kilometer.

Telemark fylkeskommune meiner gjeldande rett bør vidareførast.

Aust-Agder fylkeskommune og *Vest-Agder fylkeskommune* tilrår at gjeldande regelverk for kommersielle bussruter blir ført vidare, og støttar ikkje framlegget om fri etablering av ekspressbussar over 50 kilometer. Det vert i innstillinga vist til at i større regionar må ein anta at den offentlege busstrafikken må utviklast med fleire regionale ruter. Dersom gjeldande regelverk vert endra, tilrår fylkeskommunen at grensa vert sett til 100 kilometer i luftline. Fylkeskommunen må framleis kunne stille krav om traséval, stoppmønster og pris.

Hedmark fylkeskommune viser til at regionreforma gjev store løyvedistrikt, med store avstandar og lange rutestrekningar innanfor løyvedistrikta. Ei nedre grense på 50 kilometer vil kunne ramme fleire ruter, og fylkeskommunen vil tilrå ei auka grense gjerne i tråd med EU kommisjonen sitt forslag. Det må avklarast korleis ein skal berekne strekningane, i luftline eller i faktisk vegstrekning.

Oppland fylkeskommune ber departementet om å oppretthalde kravet om behovsprøving av ruteløyve utan omsyn til lengda på ruta. Dersom det likevel vert sett ei grense for behovsprøving, tilrår fylkeskommunen at den vert sett til 100 kilometer, jf. EU-kommisjonen sitt framlegg til endringar i forordning 1073/2009 av 21. oktober 2009. Fylkeskommunen viser til at ekspressbussruter er eit viktig supplement til kollektivtilbodet i Oppland. Dersom målet er å få fleire og saumlause reiser, bør transportørane sikrast betre rammevilkår og dei reisande føreseielegheit. Fylkeskommune ønskjer betre samordning av kollektivtrafikken, ikkje deregulering.

Sogn og Fjordane fylkeskommune tilrår heller ikkje at regelverket knytt til løyvehandsaming vert endra. Ei innskrenking av behovsprøvinga på lokale ruteløyve vil kunne gje eit fragmentert og usamanhengande rutetilbod som er mindre teneleg for dei reisande og dyrare å drive for det offentlege. Fylkeskommunane sine behov for for å etablere nye regionale strukturar og eit heilskapeleg rutesystem tilpassa nye reisebehov må vektleggast dersom det skal gjerast endringar i regelverket knytt til ruteløyve.

Møre og Romsdal fylkeskommune ønskjer at den gode utviklinga i kollektivtilbodet i fylket skal halde fram og ønskjer at behovsprøvinga av ruteløyver skal halde fram, òg på ruter over 100 kilometer.

Vestfold fylkeskommune stiller seg positive til liberalisering av rammevilkåra for etablering av ekspressbussruter. Grensa for fri etablering utan behovsprøving vert ikkje tilrådd sett kortare enn 100 kilometer ein veg.

Oslo kommune v/ Byrådsavdeling for miljø og samferdsel støttar framlegget, men meiner det er behov for offentleg kontroll over haldeplassar og terminalar, og ber Samferdselsdepartementet ta dette med i dei vidare vurderingane.

NHO støttar framlegget og meiner framlegget gjev ekspressbussnæringa den føreseielegheiten som er nødvendig for at dette kollektivtilbodet kan sikrast og utviklast vidare. Regelverket må elles leggje til rette for like konkurransevilkår mellom norske og utanlandske aktørar.

NHO Transport gjev tilslutning til framlegget og meiner det kan gje næringa større føreseielegheit, spare administrative kostnader og gje publikum eit meir omfattande, variert og betre kollektivtilbod utan at dette medfører auka kostnader for det offentlege. Det kan og vere behov for ekspressbussruter ned mot 50 kilometers lengde som kan spare miljøet og redusere bilbruken. Eit høgre krav kan medføre at nye ekspressruter kan verte strekt ut i lengde for å kome over minstekravet, noko som ikkje er ønskjeleg verken miljømessig eller økonomisk. *NHO Transport* meiner kommersielle ekspressbussruter ikkje vil komme i konflikt med fylkeskommunale lokalruter av fleire årsaker. Hyppige stopp og lang reisetid vil vere for tidkrevjande i høve til konseptet med ekspressbuss. Ekspressbuss utan offentleg støtte vil heller ikkje kunne konkurrere i pris med lokale ruter på korte distansar.

NHO Reiseliv og NHO Luftfart støttar òg framlegget og viser til uttalen frå *NHO transport*. *NHO luftfart* viser til at norsk luftfart er pålagt særlege miljø- og fiskale avgifter som verken buss- eller jernbanesektoren er pålagt. Trafikkmessig svake regionale ruter med konkurranseflater mot ekspressbuss vil bli påverka av skeiv avgiftpolitikk. *NHO luftfart* meiner at ein gjennomgang av dette er nødvendig og dei prinsipielle utfordringane med ei slik liberalisering bør drøftast i den kommande nasjonale transportplan.

Yrkestrafikkforbundet (tilslutta *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund* (YS)) meiner alle ruter bør behovsprøvast, uansett lengda på ruta. *Yrkestrafikkforbundet* viser til at det er behov for både ekspressbussruter og lokalruter, men løyvegodkjenning bør flyttast frå fylkeskommunane til departementet, med fylkeskommunane som høyringsinstans. Bakgrunnen for dette er at fylkeskommunane skal kunne forhindre etablering av ekspressbussruter i konkurranse med lokalruter. Det må leggjast til rette for å reise kollektivt både med lokalruter og ekspressbussruter. *Yrkestrafikkforbundet* meiner at for operatørar som driv ekspressbussruter skal den landsomfattande

bussbransjeavtalen (BBA) vere gjeldande. Med det meinast at ruteløyve ikkje skal tildelast bedrifter som ikkje har inngått avtale om gjeldande BBA i bedrifta.

Landsorganisasjonen i Norge (LO) meiner framlegget må forkastast. Forslaget vil etter LO si vurdering føre til større press på det etablerte rutetilbodet, som igjen kan føre til eit dårlegare tilbod til passasjerane. I tillegg vil fylkeskommunane miste den mogelegheiten dei har til å skreddarsy transportløysingar basert på lokale kunnskapar om behov. LO meiner elles at ei flytting av grensa for behovsprøving av løyve frå 50 til 100 kilometer vil kunne redusere skadeverknadene noko.

Kollektivtrafikkforeningen er i utgangspunktet positive til alle tiltak som kan styrke reisande sin tilgang til kollektivtransporten, anten den er i offentleg eller privat regi. Samstundes er det viktig at ei lovendring ikkje indirekte får negative konsekvensar for kvaliteten i det totale kollektivtilbodet. *Kollektivtrafikkforeningen* meiner at gjeldande regulering er eit viktig virkemiddel for fylkeskommunane til å ivareta ansvaret for eit fullstendig og rasjonelt mobilitetstilbod, samstundes som det gjev tilstrekkeleg høve til å etablere kommersielle bussruter. *Kollektivtrafikkforeningen* tilrår difor ikkje endringar i gjeldande system. Dersom det likevel vert gjennomført endringar i gjeldande regelverk, bør det innførast tydelege bestemmelsar i lovverket som gjev lokale styresmakter høve til å kunne prioritere lokaltrafikk på belasta haldeplassar, terminalar og langs særlege traséar, utover yrkestransportlova § 11.

Den nedre grensa bør setjast til 100 kilometer i luftline, éin veg, jf. EU kommisjonen sitt framlegg til revidering av forordning 1073/2009. Dette bør likevel leggje til rette for fri etablering på eit stort tal strekningar, ettersom eit fleirtal av dagens ekspressbussruter er lengre enn 100 kilometer.

4.1.3 Departementet sine vurderingar

Departementet har merka seg at mange høyringsinstansar går mot framlegget om endring i gjeldande reglar på området. Desse høyringsinstansane viser til at etablering av fleire kommersielle bussruter vil ha negativ verknad på innteninga for ruter med offentleg tilskot.

Departementet har og merka seg at dersom framlegget om ei nedre kilometergrense vert vedteke, ønskjer dei fleste fylkeskommunane at den nedre grensa vert sett til 100 km.

Departementet viser til at det er eit overordna mål å leggje til rette for best mogeleg kollektiv-

transport. Tilbodet av kommersielle ekspresbussar er eit nyttig og nødvendig komplement til den lokale kollektivtransporten, som samla kan gje eit godt kollektivt transporttilbod som kan redusere behovet for privat personbiltransport. Kommersielle bussruter over ein viss distanse har gradvis vorte liberaliserte, og er som nemnt ovanfor no *berre* behovsprøvede i høve til lokal rutetraffikk. Behovsprøving av løyver krev normalt større bruk av offentlege ressursar til handsaming av søknader, administrasjon og oppfølging av løyver enn ei rein kvalitetsprøvd løyveordning utan behovsprøving. Ei delvis deregulering av rute-transport knytt til lengda av ruta, vil i noko grad kunne frigjere offentleg ressursar som i dag er knytt til behovsprøvinga av løyver.

Departementet legg til grunn at kommersielle bussruter i avgrensa grad vil ha konkurranseflater mot lokal kollektivtransport. Kommersiell rute-transport vil ikkje kunne konkurrere på like vilkår med lokal kollektivtransport som mottak offentleg tilskot til drifta, med tanke på frekvens, takstpolitikk, overgangsordningar og samordning med andre ruter i det lokale kollektivnettet.

Departementet legg til grunn at det i dag er få eller ingen ruter under 50 km som vert drivne kommersielt.

Departementet har ut frå høyringsuttalene valt å auke grensa for fri etablering av kommersielle bussruter til 80 kilometer i framlegget. Departementet viser til høyringsuttalene, og legg vekt på at ei lågare grense for etablering av kommersielle ruter *kan* bidra til eit meir ustabil og uoversiktlig lokaltraffikktilbod ved at det lettare kan føre til at aktørar vil kunne etablere ruter som ikkje kan drivast økonomisk forsvarleg over tid. Framlegget om å auke den nedre grensa til 80 kilometer ein veg er betre tilpassa den eksisterande marknaden for kommersielle langruter slik den er i dag. Ei lågare grense vil i større grad kunne opne for små aktørar som ikkje har nødvendig økonomi eller erfaring frå rutedrift med dei følgjende det kunne ha for stabiliteten i rutenettet.

Det vert difor lagt opp til at det vert sett ei nedre grense i lova på 80 km for departementet sin heimel for å fastsetje i forskrift kva ruter som skal behovsprøvast.

Departementet presiserer at avreguleringa omfattar kommersielle langruter over ei viss lengd. Eventuelle søknader om kommersielle ruter som er kortare enn 80 km, skal framleis behovsprøvast mot andre lokale ruteopplegg. Det er opp til løyvestyresmakta å bestemme dette.

Når det gjeld EU-kommisjonen sitt framlegg til endring i forordning 1073/2009, viser departe-

mentet til at framlegget til endringar ligg innafor handlingsrommet til framlegget slik det ligg føre i dag. Departementet vil likevel understreke at det er usikkert kva reglar EU vil vedta på dette området.

Fleire høyringsinstansar har peikt på at det er viktig med offentleg kontroll over viktig infrastruktur som haldeplassar og terminalar, og at fylkeskommunen framleis må kunne stille krav om traséval, stoppmønster og pris. Departementet viser til at det ikkje er gjort framlegg om endringar i gjeldande heimlar for å kunne stille krav og vilkår om bruk av særskilte traséar eller haldeplassar.

Når det gjeld høyringsinstansane sine merknader knytt til løns- og arbeidsvilkår for sjåførar viser departementet til at *Lov om almenngjøring av tariffavtaler m.v.* vil gjelde og for dette området, uavhengig av løyvepolitikken for kommersielle ekspresbussruter.

Ut frå ei heilskapleg vurdering av høyringsuttalene gjer departementet, i samsvar med ovannemnde, framlegg til endring i yrkestransportlova slik at departementet i forskrift kan fastsetje at ruter med ei lengd på over 80 km ein veg ikkje skal behovsprøvast.

4.2 Framlegg om heimel for departementet til å kunne fastsetje at særlege former for persontransport i rute ikkje skal behovsprøvast

4.2.1 Departementet sitt framlegg

Departementet gjorde i høyringa framlegg til heimel i yrkestransportlova for at departementet kan fastsetje i forskrift at *særlege* former for rutetransport ikkje skal behovsprøvast, uavhengig av lengda på ruta.

Bakgrunnen for framlegget var ønskje om å leggje til rette for at kommersielle bussruter kan medverke til å gje eit godt kollektivtilbod for publikum. Departementet viste til at det her særleg er tenkt på ruter som berre er innretta på transport av reisande til og frå flyplassar.

Der marknaden gjev grunnlag for kommersielle tilbod og konkurranse, bør ikkje reguleringa vere til hinder for etablering av tilbod.

4.2.2 Høyringsuttaler

Akershus fylkeskommune, Aust- og Vest- Agder fylkeskommune, Vestfold fylkeskommune, Oppland fylkeskommune og Viken fylkeskommune støttar framlegget om å fjerne behovsprøvinga for fly-

bussruter. *Møre og Romsdal fylkeskommune* opnar for at ruter med av- eller påstigning ved flyplassar kan etablerast utan omsyn til lengda på ruta.

Troms fylkeskommune viser til at framlegget om å oppheve behovsprøvinga for flybussruter ikkje vil ha nokon praktisk konsekvens, ettersom dette prinsippet har vore lagt til grunn i Troms sidan 2014.

Telemark fylkeskommune meiner at *gjeldande rett* basert på behovsprøving av flybussruter bør vidareførast. Det same meiner Hordaland fylkeskommune og Nordland fylkeskommune.

Statens vegvesen har ansvar for gjennomføring av dokumentkontroll etter yrkestransportlova § 38. Statens vegvesen viser til at dei ikkje har heimel til å kunne kontrollere om vilkåra for flybusskøyling er oppfylte, dvs. om alle passasjerane går anten på – eller av på flyplassar.

NHO Transport meiner ei liberalisering av regelverket kan medverke til at flybusstransporten kan komme over i lovlege former, da NHO sine medlemsbedrifter erfarer at aktørar utan nødvendig løyve utfører persontransport mot vederlag til og frå flyplassar. Det er viktig at styresmaktene fører kontroll med at slik transport tilfredstillir ulike lovpålagte krav.

Yrkestrafikkforbundet meiner at flybussruter òg må behovsprøvast.

Avinor viser til at dei som eigar av flyplassareala har opplevd større etterspørsel etter oppstillingsplassar enn det dei har kunna tilby ved dei største lufthamnene. Dette er løyst gjennom bruk av konkurranse der det er lagt vekt på tilbodet (frekvens, rute, billettprisar m.m.) og vederlag for bruk av plassen. Dersom utkastet til lovendring trer i kraft, vil det vere utfordrande for Avinor å finne faste plassar til fleire selskap. Det vil ev. kunne vere påkrevd å etablere fjernoppstillingsplassar der framkalling skjer etter avtalt tidsplan, slik det er gjort ved Oslo Lufthavn.

4.2.3 Departementet si vurdering

Marknaden for å drive kommersiell rutetransport med buss til og frå flyplassar er avgrensa, og slike ruter er det i dag berre knytt til dei største flyplassane. Kommersielle bussruter kan som i dei største byane i dag vere eit supplement til tog/bane, ettersom vegtransport er meir fleksibel enn transport med tog og bane.

Etter gjeldande praksis vert òg flybussruter behovsprøvd. Dersom det har vorte gjeve løyve til kommersiell bussrute til og frå ein flyplass vert det etter gjeldande rett, ut frå prinsippet om likehandsaming, lagt til grunn at det i så fall må tilde-

last løyve til andre søkjarar som fyller krava til å kunne drive rutetransport.

I samsvar med tilråding frå fleirtalet av høringsinstansane vil departementet i samsvar med høringsutkastet leggje til rette heimel i yrkestransportforskriften for fri etablering av reine flybussruter. I den grad ruter til og frå flyplassar i dag er ein del av eit offentleg kollektivtilbod vil det vere svært avgrensa marknad for å kunne etablere eit kommersielt tilbod. Departementet viser til uttalen frå Avinor, og meiner det vil vere ei tilfredsstillande løysing å nytte konkurranse om oppstillingsplassar på dei privateigde flyplassareala.

På bakgrunn av ovannemnde held departementet fast ved framlegget om å ta inn heimel i yrkestransportlova for at departementet kan fastsetje i forskrift at *særlege* former for rutetransport ikkje skal behovsprøvast, uavhengig av lengda på ruta.

5 Økonomiske og administrative konsekvensar

For *ekspressbussnæringa* vil endringa kunne gje ei meir føreseieleg og mindre tidkrevjande prosess knytt til handsaming av søknader om ekspressbussløyve og etablering av ruter enn i dag. Endringane vil leggje til rette for større fleksibilitet for aktørar som ønskjer å opprette kommersielle bussruter. Dette kan bidra til auka lønsemd i ekspressbussnæringa.

For *brukarar* av kollektivtransport kan enklare vilkår for etablering av kommersielle bussruter medverke til eit betre kollektivtilbod på lengre distansar. Det kan og gje eit noko betre tilbod lokalt ved at dei kommersielle rutene over ei viss lengd får høve til lokaltransport.

Generelt vil framlegget til lovendring kunne bidra til eit betre kollektivtilbod for publikum, utan auka ressursbruk for det offentlege.

6 Merknader til lovframlegget

Til yrkestransportlova § 6, nytt andre ledd

Bestemmelsen slår fast at løyver til rutetransport over ei viss lengd ikkje skal behovsprøvast.

Det vert gjeve heimel til departementet til å fastsetje den nedre grensa for lengda på ruter som ikkje skal behovsprøvast i forskrift. Bestemmelsen fastset likevel at det ikkje kan setjast ei lågare grense enn 80 kilometer. I framlegget er ruteløyve avgrensa til å gjelde *kommersielle langruter over*

80 kilometer, som i utgangspunktet *ikkje* får godtgjersle eller einerett til å utføre offentleg teneste.

Med nedre grense meinast 80 kilometer éin veg.

Dersom det vert gjeve ruteløyve til ruter lengre enn 80 kilometer, skal det heller ikkje behovsprøvast mot lokal transport på nokon del av rute-strekninga.

For ruter under 80 kilometer vil behovsprøvinga framleis gjelde. Det er til dømes opp til fylkeskommunane om behovsprøvinga i det ein-skilde tilfellet skal føre til avslag på søknad om løyve, eller at ruta vert oppretta med avgrensing i retten til lokaltransport.

Departementet kan i forskrift fastsetje at særlege former for persontransport i rute kortare enn 80 kilometer ikkje skal behovsprøvast. Med særlege former for persontransport meinast rutetransport som kan fylle eit anna behov enn rein lokaltransport, til dømes transport til og frå flyplassar.

Samferdselsdepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringar i yrkestransportlova (ekspressbuss).

Vi **HARALD**, Noregs Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget vert bedt om å gjere vedtak til lov om endringar i yrkestransportlova (ekspressbuss) i samsvaret med eit vedlagt forslag.

Forslag til lov om endringer i yrkestransportlova (ekspressbuss)

I

I lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy vert det gjort følgjande endring:

§ 6 andre ledd skal lyde:

(2) Løyve til persontransport i rute over ei viss lengd skal ikkje behovsprøvast.

Departementet fastset i forskrift den nedre grensa for persontransport i rute som ikkje skal behovsprøvast. Den nedre grensa kan ikkje setjast

lågare enn 80 km. Departementet kan fastsetje i forskrift at særlege former for persontransport i rute ikkje skal behovsprøvast utan omsyn til lengda på ruta.

Noverande andre og tredje ledd blir nye tredje og fjerde ledd.

II

Lova trer i kraft 1. januar 2020.