

Hordaland fylkeskommune
Postboks 7900

5020 BERGEN

Att.: Seksjonsleder Rolf Rosenlund, e-post: Rolf.Rosenlund@hfk.no
Rådgiver Anne Vedvik, e-post: Anne.Vedvik@hfk.no

ADVOKAT RASMUS S. BROCH
ADVOKAT GUNNAR A. HAAHJEM
ADVOKAT SVEND A. LERRING
ADVOKAT OLE KVELSTAD
ADVOKAT KARSTEN SOLBERG
ADVOKAT KNUT-TERJE WINTHER-SØRENSEN
ADVOKAT ANNE CATHRINE E. BERG

ADVOKAT ØYSTEIN IDEN KNAG
ADVOKATFULLMEKTIG HELENE FRICH HANØY
ADVOKATFULLMEKTIG INGSE NARVESTAD FATNES

Bergen, 30.01.2015
Vår ref.: 2826/RB/SHH

Ansvarlig partner:
Rasmus Broch

VEDR.: UTKAST TIL NYTT DROSJEREGLEMENT FOR BERGEN KØYREOMRÅDE

Det vises til brev av 30.10.2014 fra Hordaland fylkeskommune til sentralene i Bergen køyreområde.

Refererte brev punkt 5, omhandler eventuelt nytt drosjereglement for Bergen køyreområde. Det er anmodet om innspill til utkastet fra sentralene, med uttalefrist 1.2. d.å.

På vegne av Bergen Taxi innga vi 18.12.2014 et foreløpig innspill til saken, og hvor det blant annet ble anmodet om klargjøringer og utredninger, som grunnlag for en nærmere vurdering av utkastet. Dette brev kan ikke sees besvart.

På vegne av Bergen Taxi inngis med dette følgende supplerende kommentarer.

1. Generelt om forslaget til nytt drosjereglement for Bergen køyreområde.

1.1. Generelt om utkastet.

Det utkast til drosjereglement for Bergen køyreområde, som er presentert ved Hordaland fylkeskommunes brev av 30.10.2014 til "*Sentralene i Bergen køyreområde*", er omfattende og representerer en vesentlig utvidelse av eksisterende drosjereglement.

Drosjereglementet gir blant annet reguleringer i form av påbud, forbud og med instituering av kontrollplikter i et betydelig omfang. Reglementet har både sentralene, løyvehavere og ansatte sjåførere som pliktsubjekter, og går langt utover det som ellers tradisjonelt har vært innekket gjennom yrkestransportloven og den nylig oppdaterte yrkestransportforskriften.

Det fremgår eksplisitt av brevet fra Hordaland fylkeskommune av 30.10.2014, at utkastet er utarbeidet med utgangspunkt i "*drosjeforskrifter for Oslo kommune*". Men situasjonen har som kjent vært særegen for Oslo kjøyreområde, med problemer av en art og i et omfang som er ukjent her vest. Denne situasjon og behovet for inngående detaljregulering, har derfor i liten grad overføringsverdi til våre lokale forhold.

1.2. Behov for reguleringer.

I brev av 30.10.2014 fra Hordaland fylkeskommune til sentralene i Bergen k yromr de, er det som begrunnelse for utkastet til nytt drosjereglement, hevdet:

"Gjeldende reglement for Bergen k yromr de synes ikkje tilstrekkeleg detaljert til å fanga opp vesentlege problemstillingar som oppstår i drosjemarknaden. ..."

Noe nærmere redegjørelse for hvilke problemstillinger dette er, hvorfor de ikke kan løses gjennom gjeldende regelverk, og på hvilken måte nytt drosjereglement i seg selv er egnet til å løse problemene, er det ikke redegjort for.

Når slike premisser ikke er gitt, er det vanskelig å ha begrunnede oppfatninger om hvorvidt og i hvilken utstrekning aktuelle reformforslag er nødvendig og/eller hensiktsmessig, og hvorfor problemstillinger ikke kan løses gjennom gjeldende reguleringsregime.

En klargjøring av disse forhold fremtrer som en forutsetning for at en reelt skal kunne forholde seg til de endringsforslag som er fremmet.

Videre kommentarer blir derfor på mer overordnet nivå.

2. Utkastet til drosjereglement omfatter i stor grad forhold allerede regulert gjennom annen lovgivning.

2.1. Nærmere om behovet for reguleringene.

Et drosjereglement med det innhold som følger av utkastet, er svært omfattende, komplekst og vil i tillegg ha ikke ubetydelig økonomiske konsekvenser for de involverte, blant annet gjennom omfanget av de kontroll- og oppf lgningsfunksjoner som pålegges, og med rapporteringsplikt til Hordaland fylkeskommune.

Premisset for forslaget er at reglementet må detaljeres for *"  fanga opp vesentlige problemstillinger ..."*.

Men flere av de nye bestemmelser i drosjereglementet, gjelder forhold som allerede er dekket gjennom annen lovgivning.

Så langt det er situasjonen, er aktuelle deler av drosjereglementet i beste fall overflødig.

Flere av bestemmelsene i drosjereglementet regulerer forhold som allerede alt  er dekket av annen lovgivning, så som:

- Vilkår for, og drift av drosjesentral, er allerede regulert gjennom yrkestransportloven og yrkestransportforskriften.
- Forhold mellom sentral og løyvehaver er allerede regulert gjennom yrkestransportloven, yrkestransportforskriften og gjeldende drosjereglement for Bergen k yromr de. Dessuten er forholdet også regulert i formidlings-/tilknytningsavtale mellom sentral og løyvehaver.

- Forhold av selskapsrettslig art, som vedrører relasjonen mellom sentral og løyveholder, vil være regulert gjennom aktuell selskapslovgivning (aksjeloven, samvirkeloven m.m.).
- Forhold som gjelder relasjonen mellom løyveholder og ansatt sjåfør, er blant annet regulert av arbeidsmiljøloven med forskrifter, samt ansettelsesavtaler.
- Forhold som har med adferd i trafikken å gjøre, er regulert gjennom veitrafikklovgivningen.
- Forhold som gjelder forurensning etc., er regulert av forurensningsloven.
- Forhold som gjelder konkurranseforhold opp mot det brukende publikum, er regulert blant annet gjennom prisopplysningsforskriften.
- Forhold som gjelder regnskap, bokføring og myndighetsrapportering i den forbindelse, følger av regnskap- og bokføringslovgivningen m.v.

2.2. *Problemer med overlappende regulering.*

Det vil skape uklarhet når detaljerte bestemmelser i et drosjereglement partielt tar opp i seg elementer fra annet relevant regelverk. Dels fordi det å inkorporere partielle elementer fra slikt regelverk, feilaktig vil kunne gi pliktsubjektene en forståelse av at deres plikter i henhold til aktuell lovgivning er oppfylt ved etterlevelse av de mer avgrensede krav som er inkorporert i drosjereglementet. Dels fordi drosjereglementet i noen grad også omskriver påbuds- og forbudsbestemmelser i annen lovgivning. Slike omskrivninger kan skape tolkningsproblemstillinger. Blant annet vil det da kunne knytte seg uklarhet til om eventuelle pliktbrudd skal vurderes opp mot drosjereglementets ordlyd, eller opp mot den ordlyd som følger av lovgivning/ andre forskrifter.

Denne problemstilling er også særlig aktuell hva gjelder forholdet mellom yrkestransportforskriften og drosjereglementet. Flere av bestemmelsene i reglementet er innrettet mot å regulere forhold som allerede er regulert gjennom gjeldende regelverk (yrkestransportloven med yrkestransportforskriften); således er det også foretatt henvisninger til flere av bestemmelsene i yrkestransportforskriften, men likevel slik at reglementet har elementer av egen ordlyd opp mot de bestemmelser i yrkestransportforskriften som det er vist til. Det er grunnleggende i jussen at påbuds- og pliktbestemmelser må ordlydsmessig utformes mest mulig stringent. Reglementet bryter grunnleggende med dette prinsipp, gjennom i stor grad å basere seg på partielle omskrivninger av annet regelverk, med tilhørende tolkningsproblemer som resultat.

3. Flere av bestemmelsene i utkastet til drosjereglement savner holdbar hjemmel.

3.1. *Legalitetsprinsippet.*

Drosjereglementets karakter av å pålegge både sentraler, løyveholdere og for så vidt ansatte sjåførere omfattende plikter, betinger at regelgrunnlaget kan forankres i holdbar lovgivning.

Legalitetsprinsippet tilsier at pålegg av plikter krever hjemmel i lov eller forskrift gitt med hjemmel i lov.

Hjemmelskravet er i noen grad relativt, til graden og arten av aktuelle inngrep. Foreliggende reglement instituerer relativt omfattende påbud og plikter – også med ikke ubetydelige økonomiske konsekvenser – både for sentralene og tilknyttede løyvehavere, hvilket krever et entydig og klart hjemmelsgrunnlag.

Hjemmelsproblemstillingene må også vurderes opp mot de økonomiske byrder som summen av pålegg og plikter utløser for impliserte parter.

3.2. Manglende hjemmel.

En rekke av bestemmelsene kan ikke sees hjemlet i yrkestransportloven eller forskriften; dertil kommer at flere av påleggene etter sin art, vil det heller ikke være mulig å gjennomføre, fordi det i dag ikke eksisterer teknologiske løsninger (f.eks. relatert til pålegg hva gjelder kontroll i forhold til utslippsmåling av ulike gasser).

Flere av bestemmelsene i drosjereglementet, fremtrer også som motstridende til eksisterende regelverk, jf. under.

4. Flere av bestemmelsene i drosjereglementet er også uforenlig med annen lovgivning.

4.1. Kompetansespørsmål.

Hordaland fylkeskommunes kompetanse til å gi drosjereglement, er klarligvis underordnet både yrkestransportloven og gjeldende yrkestransportforskrift.

Kompetansen omfatter ikke rett til å foreta endringer og/eller avvik i trinnhøyere regelverk.

4.2. Motstridende reguleringer.

Flere av de bestemmelser som er tatt opp i drosjereglementet representerer reelt avvik/ endringer etc. i forhold til det trinnhøyere regelverk, men uten at dette er nærmere problematisert.

Dels er reglementet basert på krav, som vil være i strid med annen lovgivning. Det pekes på at flere av bestemmelsene i drosjereglementet kreves inntatt som reguleringer i den enkelte sentrals vedtekter. Men de aktuelle bestemmelser hører ikke hjemme i selskapsvedtekter, idet vedtekter er reguleringer på selskapsnivå, og ikke egnet for detaljerte reguleringer av mer kontraktuell karakter i forholdet mellom sentral og løyvehaver. Det bemerkes også i den forbindelse at for flere av sentralene vil ikke løyvehavere være medeiere, og således heller ikke selv direkte bundet av vedtektene som aksjonær/ andelseier.

Det vises også til det som er anført over med hensyn til problemstillinger knyttet til uklare omskrivninger i forhold til gjeldende yrkestransportlovgivning med yrkestransportforskriften.

På grunn av sakens prinsipielle og juridiske side, må både hjemmels- og motstridsspørsmål avklares nærmere.

5. Utkastets bestemmelser av konkurransegrepene og konkurranseregulerende karakter.

5.1. *Konkurranseinnngrep/ regulering.*

Endring i drosjereglement legger opp til direkte inngripen i konkurransen mellom de konkurrerende sentraler i Bergen køyreområde, og tilsikter regulering av konkurransen mellom sentralene.

Det eksisterer i dag konkurranse mellom sentralene – både i forhold til å knytte til seg dyktige løyveinnehavere og i forhold til publikum.

Konkurransen har vært virksom gjennom årtier, og er dessuten ytterligere intensivert, – etter at drosjereglementet ble innført for Bergen køyreområde 2008-2009, ved at det nå også er konkurranse om løyvehaverne, på grunn av løyvehavernes rett til selv å velge sentraltilknytning.

Utviklingen etter 2009, har åpnet for at det er etablert flere nye sentraler innenfor Bergen køyreområde.

Løyvetilstrømningen har også økt til samtlige sentraler, med unntak for Bergen Taxi, hvor det i perioden 2009-2013 er registrert en nedgang, se "*Utvikling i drosjetjenester i Bergen køyreområde, 2007-2013, tabell 2*".

Den del av konkurransen som gjelder løyveinnehaveres tilknytningspreferanser, må for øvrig også antas påvirket av selskapsspesifikke strukturelle forskjeller mellom sentralene.¹

Drosjetilbudet innenfor Bergen køyreområde, er også tilfredsstillende, jf. blant annet evalueringsrapporten fra 2013, jf. også AUD-rapport nr. 13-14 og Brukarundersøkinga AUD-rapport 12 a og b.

Noe nærmere underbygget reelt grunnlag for et direkte markedsinngrep med konkurransevridende virkning gjennom innarbeidelse av bestemmelser i drosjereglementet, fremstår derfor som ikke-eksisterende.

5.2. *Hjemmelsproblematikk.*

Det er uklart hvilket hjemmelsgrunnlag Hordaland fylkeskommunen vil basere et markedsinngrep på.

Lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger, Lov 05.03.2004 nr. 12 (Konkurranseloven) er lex speciales innenfor dette område.

¹ Norgestaxi AS har på oppdragsforskningsbasis engasjert NHH. NHH's rapport er benyttet som grunnlag for å fremme krav om større tildeling av løyver til Norgestaxi AS/ nedbygging av løyvetallet tilknyttet Bergen Taxi. Premissene i rapporten vil det føre for langt å imøtegå nå. Det overses også at Norgestaxi AS er eid av Taxikurir AB, og således ikke av tilknyttede løyvehavere. Dette i motsetning til Bergen Taxi AS', hvor tilsluttede løyvehavere også er medeiere (aksjonærer). Dette må hensyntas når konkurranseforholdene i markedet skal vurderes.

Lovens formål er i § 1 definert slik:

"Lovens formål er å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Ved anvendelse av denne lov skal det tas særlig hensyn til forbrukernes interesser."

Konkurranseloven gir ingen generell hjemmel for direkte markedsinngrep for eventuelt å kunne avhjelpe det som måtte oppfattes som ulike typer markedssvikt.

Lovens primære anliggende er tiltak iverksatt av markedsaktørene selv, som rammes av forbudene mot konkurransebegrensende adferd i lovens §§ 10 og 11, samt i forhold til foretakssammenslutninger som resulterer i strukturendringer som begrenser konkurransen vesentlig.

Konkurranseloven ville derfor ikke kunne hjemle den type inngrep som drosjereglementet legger opp til.

Når konkurranseloven som *lex specialis* ikke hjemler slike inngrep, kan det ikke sees at Hordaland fylkeskommune eventuelt skulle kunne påberope yrkestransportloven med forskrifter, som et kompetansegrunnlag for den type inngripende regulering som det er invitert til kommentarer rundt, gjennom forslag til suppleringer av drosjereglementet.

Særlig må dette også gjelde når markedssituasjonen er evaluert som tilfredsstillende, og aktuelle markedsinngrep er initiert av enkeltentraler innenfor kjøreområdet, i et forsøk på å forbedre sin markedsposisjon.

5.3. EØS-problematikk.

Utover at denne type reguleringer ikke kan sees å være tilstrekkelig hjemlet, vil eventuelle reguleringer her også aktualisere problemstillinger opp mot EØS-avtalens artikkel 53, og den såkalte "*State Action doktrinen*", jf. under.

5.4. Særlig om forholdet til Bergen Taxi.

Hva gjelder forholdet til Bergen Taxi spesifikt, er saken adressert i brev av 8.12.2014 fra Bergen Taxi til Hordaland fylkeskommune, hvor det også er vedlagt en nærmere vurdering herfra datert 8.12.2014.

Et markedsinngrep med løyvetak, innsiktet mot å nedbygge Bergen Taxi, har for øvrig også en rekke andre forvaltningsrettslige aspekter knyttet til seg, som det mer detaljert er redegjort for i brev av 8.12.2014.

Det vises til dette, hvor det blant annet også fremgår at Hordaland fylkeskommune ikke kan behandle en sak innsiktet mot nedbygging av løyvetallet tilknyttet Bergen Taxi, gjennom et generelt drosjereglement.

Et slikt eventuelt vedtak vil for det første representere en omgjøring av tidligere vedtak vedrørende løyvetaket, og betinger derfor at vilkårene for såkalt omgjøring til skade, er oppfylt. Dertil vil det reelt være et enkeltvedtak som klarligvis må behandles overensstemmende med de regler som gjelder for enkeltvedtak.

Det vises for øvrig til refererte brev herfra av 8.12.2014.

6. Nærmere om privatrettslige forhold/ avtaleforhold.

6.1. *Drosjereglementutkastet og forholdet til privatrettslige avtaler mellom henholdsvis sentral og løyvehaver, og løyvehaver og ansatte sjåførere.*

Omfanget av påbud og plikter som er inntatt i utkastet til nytt drosjerelement for Bergen køyreområde, vil også ha klare konsekvenser i forhold til foreliggende privatrettslige avtaler mellom impliserte parter.

Gjeldende drosjereglement er basert på at det etableres formidlings-/ tilknytningsavtaler mellom sentral og løyvehaver, men slike avtaler antas gjennomgående å ha vært tilpasset yrkestransportforskriften og gjeldende drosjereglement. Departementet har som kjent vært tilbakeholden med å akseptere at sentralene i forhold til tilknyttede løyvehavere, instituere omfattende plikter utover det som eksplisitt er hjemlet i yrkestransportforskriften.

Det påbuds plikt- og kontrollregime som reglementet nå reflekterer, vil nødvendiggjøre ikke ubetydelige avtaleomlegginger i forhold til slike formidlings-/ tilknytningsavtaler.

Tilsvarende problemstillinger oppstår i forholdet mellom løyvehaver og ansatte sjåførere.

6.2. *Overføring av forvaltningsmyndighet fra Hordaland fylkeskommune til sentralene.*

Drosjereglementet impliserer en betydelig overføring av forvaltningsoppgaver fra Hordaland fylkeskommune til sentralene. Prinsipielt er dette ikke uproblematisk.

I flere av sentralene vil også løyvehaverne være eiere, slik at realiteten i drosjereglementet vil være at forvaltningskontroll overføres løyvehaverne selv indirekte, via sentralene, hvor de også kan være medeiere.

Omlegging av avtalestrukturer m.m. – både i relasjonen sentral – løyvehaver, og løyvehaver – ansatt sjåfør, vil altså skape adskillige utfordringer både av rettslig, praktisk og økonomisk karakter.

7. Nærmere om saksbehandlingskrav.

7.1. *Krav til opplysning av saken m.m.*

De forslag som er fremsatt, vil ha relativt betydelige økonomiske og praktiske konsekvenser for både drosjesentralene og løyvehaverne.

Med henvisning til forvaltningslovens § 37 og Utredningsforskriften, må det forutsettes at behovet for omfattende endringer i drosjereglementet analyseres nærmere, samtidig som også økonomiske og praktiske konsekvenser avklares i forhold til sentralene og berørte løyvehavere.

Det vises også til Utredningsforskriftens kapittel 2 – derunder med plikt til å foreta en forhånds vurdering av økonomisk, administrativ og andre vesentlige konsekvenser av fremmede forslag, jf. dennes punkt 2.2.

7.2. Ugyldighet.

Eventuell vedtagelse av reglement i strid med gjeldende forvaltningsrettslige regler, vil implisere en ugyldighet, jf. at prinsippet i forvaltningslovens § 41 også får anvendelse på forskrifter, jf. Rt. 1993, side 420.

7.3. Eventuelle problemer som empirisk ikke har latt seg løse gjennom anvendelse av gjeldende lovgivning/ regelverk.

Det legges fra denne side til grunn at når slike eventuelle problemstillinger er identifisert, og nødvendige utredninger er foretatt og presentert, vil det være naturlig med en høringsrunde i henhold til prinsippene i forvaltningsretten, slik at en kan sikre reell kontradiksjon rundt eventuelle endringer i drosjereglementet.

Med vennlig hilsen
RASMUSSEN & BROCH ANS

Rasmus Broch
Advokat