



Arkivnr: 2015/1393-16

Saksbehandlar: Anne Vedvik

## Saksframlegg

### Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Utval for miljø og samferdsel		14.01.2016
Fylkesutvalet		28.01.2016

## Revidert og utvida drosjereglement for Bergen køyreområde

### Samandrag

I evaluering av drosjeverksemda i Bergen køyreområde 2014 varsla fylkesrådmannen at ein ville koma attende med eiga sak om revidert drosjereglement. Forslag til revidert og utvida drosjereglement som no ligg føre har tatt utgangspunkt i gjeldande drosjereglement, gjeldande forvaltningspraksis og den nye drosjeforskrifta for Oslo kommune. Administrasjonen har nytta juridisk bistand frå Advokatfirmaet Thommessen i arbeidet.

Etter løyvestyresmakta sitt syn er tida mogen for eit meir omfattande og detaljert drosjereglement. I dag er det 750 drosjeløyve og 6 sentralar i Bergen køyreområde. Den største sentralen har 60% av løyva og ingen andre sentralar veks til ein storleik som gjev reell konkurranse. Med mange og nye aktørar er næringa mindre gjennomsiiktig enn tidlegare. Etterspurnaden etter drosjetenester går ned, medan tilbodet om drosjetenester går opp, samstundes som næringa har konkurranse frå t.d. piratverksemd og såkalla delingstenester. Med ei meir pressa drosjenæring erfarer løyvestyresmakta at det oppstår nye problemstillingar og kreative løysingar. Ved ureglementerte hendingar får næringa mykje negativt fokus som er med på å undergrava tilliten. Regelverket bør presiserast og utdjupast for å minska høve til åtferd og praksis som gjev næringa dårleg rykte. Vidare søkjer ein å skapa ein meir balansert konkurranse i næringa ved at fleire løyve vert tilgjengelege for konkurranse og ein får ei omfordeling av løyve blant sentralane. Dei største endringane i forslag til revidert og utvida drosjereglement gjeld:

- Formalisering av vilkår for å driva drosjesentral og innføring av sanksjonar mot sentralar som bryt regelverket
- Plikt for den enkelte drosjesentral om å ha eigen vaktplan for tilslutta reserveløyve. Vaktplanen skal godkjennast av løyvestyresmakta
- Ny rapportering som syner drift på det enkelte drosjeløyve
- Reduksjon i maksimalt tal på tilknytta løyve i ein sentral frå 60 % til 50 %

Omfordeling av løyve vil gå føre seg gradvis gjennom naturleg avgang frå den største sentralen. Ein held 20 løyve (såkalla Arna-løyve og storbilløyve i Bergen Taxi) utanfor reduksjonen til 50 %. Reduksjon i løyvetaket vil skje ved at løyvehavarar ikkje får slutta seg til den største sentralen før løyvetalet er under 50 % av det til ei kvar tid gjeldande totale løyvetalet i køyreområdet. For at det ikkje skal gå svært lang tid før den største sentralen får tilført nye løyvehavarar, foreslår ein at det vert full stans i tilslutning av nye løyvehavar i ein periode på 2 år, og at den største sentralen deretter får høve til å knyta til seg 5 nye løyvehavarar, før ein ny periode med tilslutningsstans på 2 år osb. inntil løyvetaket på 50 % er nådd.

Forslag til revidert og utvida drosjereglement har vore ute på høyring hjå sentralane og kommunane i køyreområde samt hjå lokale avdelingar av Norges Taxiforbund. Det er kome inn 7 høyringssvar. Vedlagt saka ligg notat der høyringspartane sine merknader til kvart enkelt punkt vert gått gjennom og med administrasjonen sine kommentarar.

### **Forslag til innstilling**

Fylkesutvalet godkjenner revidert og utvida drosjereglement for Bergen køyreområde slik det ligg føre i nærverande sak. Det reviderte drosjereglementet er ei lokal forskrift og skal kunngjerast i Norsk Lovtidend.

Rune Haugsdal  
fylkesrådmann

Håkon Rasmussen  
fylkesdirektør samferdsel

*Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.*

## Fylkesrådmannen, 25.11.2015

I evaluering av drosjeverksemda i Bergen køyreområde 2014 varsla fylkesrådmannen at ein ville koma attende med eige sak om revidert drosjereglement. Utkast til revidert og utvida drosjereglement var ute på høyring blant drosjesentralane i Bergen køyreområde og lokale avdelingar av Norges Taxiforbund hausten 2014. Ein har teke utgangspunkt i gjeldande drosjereglement, den nye drosjeforskrifta for Oslo kommune samt gjeldande forvaltningspraksis. På bakgrunn av høyringssvara vart nytt utkast drøfta munnleg i samarbeidsmøte med sentralane i juni 2015. Administrasjonen har gjort ytterlegare endringar i utkastet som vart sendt på ei siste høyring hausten 2015. Utkastet var denne gongen òg sendt på høyring til dei fire kommunane i køyreområdet. Administrasjonen har nytta juridisk bistand frå Advokatfirmaet Thommessen i arbeidet.

Følgjande har svart på den endelege høyringa: A-Taxi, Bergen Taxi, Norgestaxi Bergen Taxi 1, Norges Taxiforbund avd. Bergen og avd. Hordaland, Bergen kommune.

Følgjande har ikkje svart på den endelege høyringa: Bryggen Taxi (Bryggen), Christiania Taxi Bergen (CTB), Askøy kommune, Sund kommune og Fjell kommune.

### Kritiske merknader

Bergen Taxi hevdar gjennom advokaten sin at endring av drosjereglementet er eit enkeltvedtak retta mot Bergen Taxi, i alle høve pkt. 2.4 som gjeld reduksjon av makstal på løyve tilknytt ein sentral frå 60 % til 50 %. Sentralen hevdar derfor at saksbehandlinga har vore mangelfull, at reduksjonen dreier seg om eit omgjeringsvedtak og at vedtaket er urimeleg.

Advokatfirmaet Thommessen har på oppdrag frå samferdselsavdelinga utarbeidd to notat knytt til desse problemstillingane. I fylgje begge dei juridiske vurderingane som to ulike advokatar i selskapet har gjort, er drosjereglementet for Bergen køyreområde ei lokal forskrift, og det er saksbehandlingsreglane i forvaltningslova kap. VII Om forskrifter, som gjeld. Desse reglane har samferdselsavdelinga nytta. Saka er godt opplyst gjennom tre høyringsrundar.

Fylkesutvalet sitt vedtak om fastsetting av løyvetak på 60% frå 2009 inneber ikkje at løyvestyresmakta har bunde seg til ikkje å foreta ytterlegare justeringar av løyvetaket på eit seinare tidspunkt. Nedjustering av løyvetaket er ikkje eit omgjeringsvedtak av eit tidlegare enkeltvedtak, men ei forskriftsendring retta mot framtida og dei aktørane som er i drosjenæringa i køyreområdet til ei kvar tid. Sjølv om nedjustering av makstalet får størst verknad for Bergen Taxi dei første åra, er det ikkje grunnlag for å behandla det som eit enkeltvedtak retta mot ein bestemt sentral.

Nedjusteringa av løyvetaket er heimla i yrkestransportforskrifta § 46 siste ledd, og vil ikkje råka Bergen Taxi i ein slik grad at det er uheimla ut frå myndigheitsmisbrukslæras forbod mot grovt urimelege vedtak. Ein har lagt vesentleg vekt på at reduksjonen i talet på løyve knytt til Bergen Taxi skal gå føre seg gradvis over fleire år, og selskapet såleis får god tid til å tilpassa seg. Ein viser elles til at t.d. Oslo kommune gjennomførte omfordeling av drosjeløyve gjennom gradvis nedbygging av Oslo Taxi sin løyveportefølje i åra 2003-2009. Etter innføring av den nye drosjeforskrifta i 2013 har det vore gjort ytterlegare nedbygging i Oslo Taxi til 50 % av løyvetotalen i Oslo der den største sentralen ikkje har fått tilført nye løyvehavarar.

Dei andre kritiske merknadene til drosjereglementet er i liten grad kritikk av det materielle innhaldet. Bergen Taxi og dei to lokalavdelingane av Norges Taxiforbund stiller seg uforståande til behovet for eit nytt reglement og meiner det er for omfattande. Dei set fram forslag om andre tilhøve løyvestyresmakta heller skal ha fokus på enn drosjereglementet, t.d. piratverksemd og oppheving av løyvehavarane sin tilslutningsrett og tilslutningsplikt til drosjesentralar. Dette vert drøfta i administrasjonen sitt vedlagte notat.

### Fylkesrådmannen si vurdering:

Ein vesentleg del av endringane ein no gjer i drosjereglementet er ikkje nye materielle plikter, korkje på sentral eller løyvehavar. Dei samsvarar med bestemmingar som allereie er gitt i lov og forskrift og dei

byggjer på allereie etablert forvaltningspraksis, gjeldande drosjeregelement i Bergen køyreområde og drosjeforskrifta i Oslo kommune. Det er derfor ikkje snakk om innføring av nye og uprøvde ordningar med usikre konsekvensar. Det er heller ikkje auka byråkratisering, men det er ei formalisering. Oslo kommune innførte si drosjeforskrift i 2013. Så langt fylkesrådmannen kjenner til er erfaringane med drosjeforskrifta i Oslo gode.

Fylkesrådmannen meiner det er gode pedagogiske grunnar for å samla sentrale forhold som vedkjem drosjeverksemda i eit reglement. At enkelte lovfesta forhold dermed vert gjentekne i reglementet må vera uproblematisk. Skulle det vera direkte motstrid mellom yrkestransportregelverket og drosjerelementet, noko ein ikkje kan sjå at det er, vil uansett «lex superior»-prinsippet slå gjennom, dvs. reglar på høgare nivå står over reglar på lågare nivå.

Erfaringar syner at det ikkje har vore stilt tydelege og strenge nok krav til søkjarar som vil etablere drosjesentral i køyreområdet. Kvaliteten på dagens sentralar er svært varierende. Intensjonen med formalisering og konkretisering av vilkåra for å driva drosjesentral og kva søknad om etablering bør innehalda, er å betra kvaliteten både på eventuelle søknader om nyetablering og på eksisterande sentralar. Brot på regelverket eller manglande oppfyljing av vilkår må få konsekvensar, og ein foreslår derfor å innføra sanksjonar mot drosjesentralar.

Dagens køyretider for reserveløyva vert berre i varierenda grad respekterte. Ved å påleggja sentralane plikt til å utarbeida eigne vaktplanar for tilslutta reserveløyve, vert sentralane tvinga til aktivt å redusere bruken av reserveløyva.

Rapporteringa til den årlege drosjeevalueringa har til dels vore mangelfull. Ein vidarefører den delen av dagens rapportering som gjeld disponering av bilparken, samstundes som ein foreslår å byta ut resten av dagens rapportering med ein enklare rapportering tilsvarande den som vert nytta i Oslo. Denne gjev informasjon om det enkelte løyve. Forslaget gjev løyvestyresmakta høve både til å vurdere drosjebehovet, men òg til å kontrollere det enkelte løyve slik at ein får ei meir effektiv løyveforvaltning.

Hordaland fylkeskommune tok eit val om at det skal innførast konkurranse i drosjemarknaden i Bergen køyreområde gjennom fylkesutvalet sitt vedtak 19.03.1998, då Norgestaxi Bergen AS fekk konsesjon til å driva drosjesentral i Bergen køyreområdet og Bergen Taxi sitt monopol på drosjedrift vart avvikla. Etter dette har fleire sentralar fått etablere seg, og i dag er det 6 sentralar. Løyvestyresmakta har eit ansvar for å tilretteleggja for at konkurransen skal fungera best mogleg. Den største sentralen meiner konkurransen fungerer godt, medan dei andre fem sentralane meiner at konkurransen ikkje fungerer godt nok.

Løyvestyresmakta konstaterer at det er ubalanse i drosjemarknaden ved at ingen av dei fem minste sentralane veks til ein storleik som gjer dei konkurransedyktige. Løyvehavarar går frå den eine sentralen til den andre i påvente av plass i den største sentralen. Det er såleis ein negativ dynamikk i drosjenæringa i Bergen køyreområde i dag. Det er denne dynamikken ein no prøver å bryta. I dette arbeidet har ein følgd dei råd som Konkurransetilsynet har gitt.

Fylkesrådmannen rår til at fylkesutvalet godkjenner drosjerelementet slik det ligg føre i saka.