

# NOTAT

Til Hordaland fylkeskommune v/samferdselsavdelinga

Fra Advokatfirmaet Thommessen AS v/advokat Karl O. Wallevik

Dato 24. februar 2016

Ansvarlig advokat: Svein Aage Valen

## VURDERING AV INNFORING AV TMCS VED BERGEN LUFHAVN FLESLAND OPP MOT YRKESTRANSPORTREGELVERKET

Vi er anmodet om å avgi en kort juridisk betenking om hvorvidt Avinors innføring av et såkalt "Taxi Management Control System" ("**TMCS**") på Bergen lufthavn Flesland ("**Flesland**") vil være rettslig problematisk i forhold til yrkestransportregelverket generelt, og kjøreplikten som fremgår av yrkestransportforskriften § 47 andre ledd spesielt.

Ut fra de saksdokumenter vi har mottatt kan hovedpunktene i TMCS oppsummeres som følger:

- Den uttalte bakgrunnen for innføringen av systemet er et ønske fra Avinors side om å legge til rette for mer effektiv avvikling av drosjetrafikken ved Flesland, gjøre det lettere for passasjerene å velge drosjer fra en bestemt sentral eller med spesiell utrustning, hindre "tomgangskjøring", bidra til et mer oversiktlig og tryggere område utenfor terminalbygget og gi drosjesjåførene et oppholdsrom.
- Etter innføringen av TMCS vil drosjer ikke lenger ha anledning til å stå parkert utenfor terminalbygget i påvente av turer/kunder.
- Det vil bli etablert et depotområde, et "taxidepot", ca. 800 meter fra terminalbygget, med oppholdsrom for drosjesjåførene, hvor drosjene vil stå parkert i påvente av oppdrag.
- Ved turer fra Flesland vil kundene rekvirere drosje via en "taxivert", som deretter vil bli tilkalt fra taxidepotet basert på kundens eventuelle preferanser (for eksempel ved behov for ekstra stor bil, barneseter og lignende).
- Slik vi oppfatter det vil det bli beregnet en serviceavgift på kr 10,- per tur *fra* Flesland. Vi har oppfattet det slik at denne avgiften kun skal dekke Avinors kostnader med etablering og drift av systemet.
- Systemet skal driftes av Europark, og det er fremlagt forslag til et sanksjonsreglement som blant annet gir Europark anledning til å utestenge løyvehavere fra ordningen ved brudd på reglementet. Etter det vi har fått opplyst er det imidlertid usikkert om dette sanksjonssystemet faktisk vil bli implementert.
- Ut fra de dokumenter vi har mottatt fremstår det som uavklart hvorvidt *forhåndsbestilte* drosjer skal kunne hente passasjerer utenfor terminalbygget uten å slutte seg til TMCS. I notat utarbeidet av Advokatfirmaet Haavind den 17. februar 2016 side 1 heter det at "*de som ikke vil være med ... vil også (vederlagsfritt) kunne plukke opp passasjerer på*

*lufthavnen som har forhåndsbestilt". Det fremgår videre av notatet side 2 at forhåndsbestilte drosjer vil kunne "plukke opp passasjerer ... på andre avtalte områder enn det avgrensede området for taxidepotene, for eksempel i dropp-off-sonen, utenfor hotellet, utenfor p-huset eller lignende". Vi antar at "dropp-off-sonen" befinner seg i umiddelbar nærhet til terminalbygget, men dette har vi ikke fått verifisert. I Avinors eget notat om TMCS fremstår det også som om passasjerer som har forhåndsbestilt drosje vil kunne hentes utenfor terminalbygget, jf. Avinors notat side 1 hvor det heter at "vi får en mer fleksibel holdeplass der det er lett å forstå hvor man skal gå for å finne taxi" og hvor det "blir plass til forhåndsbestilte biler og biler som er fremkalt etter passasjerens ønske".*

- Vi har fått opplyst at tilsvarende system er etablert ved Oslo lufthavn Gardemoen, men da driftet av drosjenæringen selv. Videre er lignende systemer etter det vi kjenner til etablert ved Trondheim, Tromsø og Bodø lufthavn.

Innføringen av TMCS reiser en rekke rettslige problemstillinger knyttet til rekkevidden av hvilke restriksjoner det offentlige kan legge på bruken av egen eiendom som inngår som en del av sentral offentlig infrastruktur. Det er klart at det er rettslige skranker for hvor langt det offentlige kan gå i å legge restriksjoner på bruk av egen eiendom som legger begrensninger på adgangen til å tilby transporttjenester, herunder vil myndighetsmisbrukslæren og alminnelige prinsipper om saklighet og likebehandling komme inn. Når det gjelder det nærmere innhold av de avtaler som inngås mellom Europark/Avinor og drosjesentraler/løyvehavere vil også avtalerettslige skranker være relevante, for eksempel vil vederlag/avgifter som fremstår "urimelig" høye kunne lempes etter avtaleloven § 36. Vi er imidlertid i denne omgang kun bedt om å vurdere forholdet til yrkestransportlovgivningens bestemmelser.

Basert på en gjennomgang av de saksdokumenter vi har mottatt, er våre vurderinger av forholdet til yrkestransportlovgivningen i hovedtrekk som følger:

- (1) Avinor må i utgangspunktet kunne innføre et system som TMCS med grunnlag i egen eiendomsrett til grunnen. Det er i dette tilfellet kun tale om begrensninger i adgang til å stå *parkert* utenfor terminalen, drosjene kan fremdeles levere passasjerer ved flyplassen på vanlig måte – og kan hente passasjerer som har forhåndsbestilt.
- (2) Eventuelle *begrensninger* i hvilke systemer/regler Avinor kan innføre som legger restriksjoner på adgangen til å stå parkert på terminalområdet må eventuelt finnes i de offentligrettslige regler som er gitt for hvordan Avinor skal utøve sin virksomhet, herunder Avinors forpliktelse til å utøve sitt forvalteransvar av sentral offentlig infrastruktur i tråd med alminnelige prinsipper om saklighet. Slike – eventuelle – regler i lov eller forskrift er imidlertid ikke så langt påberopt verken av Avinor eller Norges Taxiforbund.
- (1) Etter vår vurdering utgjør ikke yrkestransportlovgivningens regler om kjøreplikt – hvor *løyvehaverne* er pliktsubjekter – *i seg selv* et rettslig grunnlag for å innskrenke Avinors kompetanse til å råde over egen grunn. Ettersom det også etter innføringen av TMCS skal være adgang til å levere passasjerer utenfor terminalbygget, og hente passasjerer som har forhåndsbestilt drosje, kan vi under enhver omstendighet ikke se at det regime som vurderes innført utgjør et rettstridig innhogg i kjøreplikten etter yrkestransportforskriften § 47 andre ledd.
- (3) I forlengelsen av dette er det også vår vurdering at den avgiften som innføres ikke i seg selv kan anses for rettslig uhjemlet, basert på at avgiften etter det opplyste kun skal dekke kostnadene med innføring og drift av systemet og er forankret i avtale. De

samme betraktninger gjør seg gjeldende for det såkalte "sanksjonsreglementet". Det manglende element av reell frivillighet, tilsier imidlertid at terskelen for avtalesensur på dette punkt må være noe lavere enn normalt.