

NOTAT

Til Samferdselsavdelingen i Hordaland fylkeskommune
v/Rolf Rosenlund

Fra Advokatfirmaet Thommessen AS

Dato 26. april 2017

Ansvarlig advokat: Svein Aage Valen

VURDERING AV ADGANGEN TIL HFK TIL Å SETTE MILJØVILKÅR FOR RUTELØYVE I FORBINDELSE MED KONKRET SØKNAD FRA TURBUSS VEST AS

1 INNLEDNING OG KONKLUSJON

1.1 Problemstilling

Vi er bedt av Samferdselsavdelingen i HFK ("**HFK**") om å vurdere om HFK har adgang til å sette som vilkår for et ruteløyve at Turbuss Vest AS ("**Turbuss Vest**") skal bruke vognmateriell med såkalt "Euro VI-motor". Vilkåret er foreslått inntatt av miljøhensyn. Bakgrunnen for saken er at Turbuss Vest har vunnet privat kontrakt med Ikea for drift av shuttle-buss mellom Bergen sentrum og Ikea, og at Turbuss Vest i denne forbindelse trenger ruteløyve for driften.

Forslaget til innstilling fra fylkesrådmann lyder slik:

"Fylkesutvalet tildeler Turbuss Vest AS ruteløyve for streknina Bergen busstasjon – Nyborg ved Ikea, på dei vilkår som er spesifiserte i punkt 1-2.

- 1. Det skal ikkje utførast lokaltransport med ruta.*
- 2. Vognmateriell som vert nytta i drifta skal ha Euro VI-motor."*

Saken var opprinnelig planlagt behandlet i utvalg for miljø- og samferdsel 15. mars 2017. Saken ble imidlertid trukket av administrasjonen på bakgrunn av sent innkomne tilleggsopplysninger fra løyvesøker. Det vises til Turbuss Vest sitt notat datert 11. april 2017 til HFK. Turbuss Vest anfører at HFK ikke har lovhjemmel til å stille vilkår om at vognmateriellet skal ha "Euro VI-motor" for denne typen ruteløyver.

1.2 Konklusjoner

Yrkestransportloven § 11 fastsetter at HFK kan stille vilkår for utstedelse av løyver. Det følger av lovens forarbeider at eventuelle vilkår må ha "*saklig sammenheng*" med "*funksjonen*" til løyvet. Spørsmålet er om det er saklig sammenheng mellom krav til Euro VI-motor av miljøhensyn og funksjonen bak løyvet.

Vår **konklusjon** er at yrkestransportloven § 11 ikke gir lovhjemmel for å kreve at vognmateriell som Turbuss Vest skal bruke i driften av løyvet skal ha Euro VI-motor. Vi begrunner dette særlig med klare og nylige forarbeidsuttalelser om rammene for hvilke vilkår som kan stilles med hjemmel i lovens § 11. Departementet har funnet det nødvendig å ha særskilt lovhjemmel for å

kunne stille miljøkrav til kjøretøy, idet adgangen til å stille vilkår etter yrkestransportlovens § 11 er begrenset til det som defineres som "funksjonskrav".

Vi viser til nærmere redegjørelse for vår konklusjon i pkt 2 nedenfor, og er selvsagt tilgjengelige for oppfølgingsspørsmål ved behov.

2 RETTSLIGE VURDERINGER

Yrkestransportloven¹ fastsetter i kapittel 2 at persontransport mot vederlag forutsetter løyve fra myndighetene. Det følger videre av yrkestransportloven § 11 at løyvestyresmaktene (i dette tilfellet HFK) kan sette vilkår for løyvet; "*Løyvestyremakta kan setje vilkår for det einskilde løyvet.*"

Departementet understreker i forarbeidene til yrkestransportloven § 11 at eventuelle vilkår må ha "*saklig sammenheng*" med løyvets funksjon.² For ordens skyld gjengis forarbeidsuttalelsen nedenfor:

"Føresegna svarar til gjeldande lov § 13 nr. 2. Departementet understrekar at vilkår sette med heimel i denne paragrafen må ha sakleg samanheng med den funksjonen det einskilde løyve er meint å skulle fylle."

Forarbeidene presiserer ikke hva kravet til "*saklig sammenheng*" med løyvets "*funksjon*" innebærer. Spørsmålet i saken er om kravet til at alt vognmateriell Turbuss Vest bruker i rutetransporten skal ha Euro VI-motor, har saklig sammenheng med funksjonen bak løyvet.

Turbuss Vest anfører rundskriv N-2/2003 (feilaktig omtalt som N2-2013) og rundskriv N-2/2017 fra Samferdselsdepartementet til støtte for sitt syn. Rundskriv N-2/2003 er opphevet, men uttalelsen Turbuss Vest anfører som relevant er videreført i rundskriv N-2/2017. Departementet fremhever i rundskrivet at "*[...] behovsprøvinga ved søknad om ekspressbussløyve avgrensast 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 påleggje andre vilkår for ruta, som tek omsyn til lokal kollektivtransport. Fylkeskryssande rute som heilt eller i det vesentlege utfører lokal funksjon vil i samsvar med dette kunne verte nekta oppretta [...]* Det skal stillast vilkår om at materiellet skal ha tilgjenge for funksjonshemma, herunder rullestolbrukarar [...]" Av omsyn til kravet om likehandsaming er det viktig at vilkår som blir sett av omsyn til lokaltrafikken blir praktisert likt ovanfor dei som får løyve. Eventuelle skilnader må vere grunngitt i saklege omsyn." (vår understreking). Turbuss Vest anfører i denne forbindelse at rundskrivet – som ikke nevner miljøhensyn – uttømmende lister opp hvilke typer vilkår som kan stilles innenfor rammene av yrkestransportloven § 11. Etter vår vurdering kan ikke rundskrivet tolkes slik. Rundskrivet gjelder en bestemt type transport, nemlig for ekspressbussløyver hvor (ekspress)bussene kjører over fylkesgrensene. Man kan ikke uten videre innfortolke tilsvarende begrensninger for rutetransporten i nærværende sak. Videre kan ikke uten videre de opplistede hensynene tolkes som uttømmende. Vår vurdering er at rundskrivene har begrenset vekt ved tolkingen av yrkestransportloven § 11 i vår sak.

Forarbeidene viser uttrykkelig til at yrkestransportloven § 11 samsvarer med den gamle (og nå opphevede) samferdselsloven § 13 nr. 2.³ Samferdselsloven § 13 nr. 2 viste generelt til at "*det kan setjast vilkår for det einskilde løyvet*". I motsetning til yrkestransportloven presiserte imidlertid samferdselsloven § 13 nr. 3 hvilke vilkår som kunne oppstilles: "*Føresegner og vilkår skal sikre at løyvehavaren sjølv har dei personlege, faglege og økonomiske føresetnadene som trengst for å*

¹ Lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy, LOV-2002-06-21-45

² Ot. prp. nr. 74 (2001-2002) side 31

³ Lov om samferdsel, LOV-1976-06-04-63 (nå opphevet).

drive verksemd på ein påliteleg og god måte. Departementet kan i føresegner eller einskildvedtak gje reglar for løyvepliktige verksemder om transportmaterieil, ruteopplegg, stoppestader [...] og anna som trengst til å gjere transporten trygg og tenleg". Forarbeidene til samferdselsloven påpekte vidare at oppregningen ikke var uttømmende, men at øvrige vilkår "i så fall må være artsbeslektet med de som er nevnt og ellers være nødvendige for å gjøre transporten trygg og tjenlig for trafikantene og samfunnet"⁴ (våre understrekinger). Vi ser altså at samferdselsloven § 13 nr. 2, jf § 13 nr. 3 fremhevet at løyvemyndigheten blant annet skal kunne oppstille vilkår om transportmaterieilet. Forarbeidene til bestemmelsen indikerer imidlertid at man med transportmaterieil mente noe annet enn materieilkraft/utslippsteknologi av miljøhensyn. Øvrige vilkår måtte som nevnt være "artsbeslektet" med de uttrykkelige vilkårene i § 13 nr. 3. Det er uklart, men trolig tvilsomt, at miljøhensyn var relevante ved anvendelsen av samferdselsloven § 13 nr. 2, jf. nr. 3. Etter vår vurdering gir ikke den tidligere § 13 nr. 2 i samferdselsloven støtte for at HFK har lovmessig adgang etter yrkestransportloven § 11 til å stille krav til vognmaterieil av miljøhensyn.

Samferdselsdepartementet har nylig kommentert "funksjonsvilkåret" i forbindelse med en endring av yrkestransportloven § 9, som trådte i kraft 24. mars i år. Lovendringen åpner for at fylkeskommunene kan stille miljøkrav til drosjenæringen. Yrkestransportloven § 9 nr. 4 fastsetter i denne forbindelse at løyvehaver kan gi påbud om at drosjer skal ha en øvre grense for miljøskadelige utslipp, med krav om gjennomføringsfrist på minst 4 år. Forarbeidene til lovendringen forklarer under punktet om "gjeldende rett" hvorfor lovgiver fant at yrkestransportloven § 11 ikke var tilstrekkelig hjemmel for å pålegge slike tiltak:⁵

"Av forarbeida til yrkestransportlova § 11, Ot.prp. nr. 74 (2001–2002) Om lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy, er det vist til at føresegna svarar til tidlegare lov § 13 nr. 2 (samferdselslova) og understreka at vilkår sette med heimel i denne paragrafen må ha sakleg samanheng med den funksjonen det einskilde løyvet er meint å skulle fylle. Dette er i tråd med forarbeida til tidlegare § 13 nr. 2 i samferdselslova (§ 14 nr. 2 i Ot.prp. nr. 5 (1975–76) Om lov om samferdsel).

*Dersom eit køyretøy som vert nytta som drosje oppfyller dei krava som er sett med heimel i vegtransportlovgjevinga, gjev ikkje yrkestransportlova løyvestyresmakta heimel til å setje særskilte miljøkrav til drosjer, då slike krav etter Samferdselsdepartementet si vurdering ikkje kan seiast å ha samanheng med den funksjonen slike løyve skal ha [...]."*⁶

Forarbeidsuttalelsen ovenfor gjelder som nevnt uttrykkelig for drosjer. Vi har vært i kontakt med Samferdselsdepartementet som bekrefter at forarbeidsuttalelsen må oppfattes også å omfatte andre løyveformer enn løyvepliktig persontransport med motorvogn utenfor rute. Bakgrunnen for formuleringene i forarbeidene er imidlertid at lovendringen hadde sin bakgrunn i et såkalt Dokument 8-forslag (representantforslag). Dette forslaget var begrenset til drosjer, og lovendringer knyttet seg derfor til dette. Begrensingen i adgangen til å stille vilkår med hjemmel i yrkestransportlovens § 11 er imidlertid den samme også utenfor drosjetilfellene.

Etter vår vurdering er det imidlertid vanskelig å komme unna at uttalelsene også er relevante ved utstedelse av løyve for rutetransport med buss, som i nærværende sak. Departementet er generell i sin omtale av lovens § 11 og hvilke vilkår som lovlig kan stilles med hjemmel i lovbestemmelsen.

⁴ Ot. prp. nr. 8 (1975-1976) side 32.

⁵ Prop. 140L (2015-2016) side 8.

⁶ Første understreking av oss, understreking av "... å ha samanheng med den funksjonen ..." gjort av Departementet.

Vi forstår uttalelsen som at Departementet mener at særskilte miljøkrav – som krav om at vognmateriellet skal ha Euro VI-motor innebærer – ikke har sammenheng med funksjonen slike løyver er ment å ha. Vi kan ikke se at det er grunnlag for å hevde at det foreligger et saklig skille mellom drosjer og busser på dette punktet.

Departementets uttalelser har ikke nødvendigvis avgjørende rettskildemessig vekt. Uttalelsene er imidlertid ferske, og gir – slik vi ser det – forholdsvis eksplisitt uttrykk for at yrkestransportloven § 11 ikke gir hjemmel for miljøkravene HFK ønsker å stille for løyvet. Dette taler for at uttalelsene har stor vekt. Vi har vurdert om man ut fra overordnede formålsbetraktninger i yrkestransportloven kan argumentere for at miljøhensyn mer generelt er relevante ved tolkingen av yrkestransportloven, og at det kan således naturlig kan argumenteres for at løyver også har en miljøfremmende funksjon. Yrkestransportloven har imidlertid ingen formålsbestemmelse eller øvrige generelle bestemmelser som generelt viser til relevansen av miljøhensyn. Etter det vi kan se, fremhever forarbeidene kun ved en anledning at miljøhensyn er viktige, men da under drøftelsen av et helt annet tema (kontroll av billettinntekter).⁷ Vi kan derfor ikke se at yrkestransportloven har bestemmelser eller uttalelser som i nevneverdig grad bidrar til å redusere vekten til Samferdselsdepartementets uttalelser.

Høyesterett har fastslått at miljøhensyn har generell relevans på tvers av forvaltningssektorene, jf for eksempel Rt 1995 side 528 ("Lunner Pukkverk").⁸ Vi kan imidlertid heller ikke se at disse uttalelsene kan anvendes til å tolke ordlyden og forarbeidsuttalelsene i yrkestransportloven § 11 utvidende til å åpne for å sette vilkår om at alt vognmateriellet skal ha Euro VI-motor, blant annet i lys av de forholdsvis klare forarbeidsuttalelsene nevnt ovenfor.

For ordens skyld tilføyer vi avslutningsvis at det ved lovendring 16. desember 2016 ble inntatt en ny bestemmelse § 11a til yrkestransportloven⁹, som lyder slik:

"Departementet kan i forskrift fastsette at den som har løyve for persontransport etter lova her, eller løyvefritak, og som får godtgjersle eller einerett for å utføre offentlig teneste, skal stille nærare fastsette energikrav og miljøkrav ved kjøp av kjøretøy. Kravet gjelder for kjøretøy som vert nytta ved levering av den offentlege tenesta" (våre understrekingar)."

Yrkestransportloven § 11a – som altså åpner for at departementet *gjennom forskrift* kan kreve at løyveutsteder skal stille miljøkrav ved kjøp av kjøretøy – gjelder etter ordlyden kun for *levering av offentlige tjenester*. Turbuss Vests søknad om løyve for shuttle-buss fra Bergen sentrum til Ikea gjelder ikke offentlige tjenester. Bestemmelsen kommer ikke til anvendelse i nærværende sak og er således ikke direkte relevant for vurderingen. Vi nevner likevel forholdet som følge av at departementet også i dette tilfellet fant det utilstrekkelig å basere forskriftsadgangen på den generelle hjemmelen i yrkestransportloven.

Departementet fremhever i forarbeidene til lovendringen:

"Yrkestransportloven har i dag en generell bestemmelse i § 11 om at myndighetene kan sette vilkår til det enkelte løyve. I tillegg inneholder yrkestransportloven § 35 en bestemmelse som gir departementet adgang til å gi nærmere forskrifter til gjennomføring av loven. Departementet mener at ingen av disse bestemmelsene kan benyttes som lovhjemmel for en ny forskrift som gir plikt til å stille bestemte miljøkrav ved kjøp av kjøretøy. Den enkelte bestiller av offentlig persontransport kan i sine kontrakter med

⁷ Ot. prp. nr. 74 (2001-2002) side 18.

⁸ Jf også grunnloven § 112.

⁹ Bestemmelsen trådte i kraft 1. januar 2017.

transportører som utfører transporten, stille krav til kjøretøyenes beskaffenhet, herunder bestemte energi- og miljøkrav, ved anskaffelsen, men det foreligger ingen lovpålagte krav til å stille miljøkrav til de kjøretøyene som brukes i offentlig persontransport.

Departementet mener at det er behov for en konkret bestemmelse som hjemler en forskrift som fastsetter bestemte energi- og miljøkrav ved kjøp av kjøretøy i forbindelse med offentlig persontransport.”¹⁰

Selv om bestemmelsen som nevnt ikke er direkte relevant for nærværende sak, er vår vurdering at lovendringen er et ytterligere moment som taler mot at den generelle vilkårsadgangen i yrkestransportloven § 11 kan tolkes utvidende til å omfatte vilkår begrunnet i miljøhensyn. Vår **konklusjon** er, på ovennevnte grunnlag, at yrkestransportloven § 11 ikke gir lovhjælp for å kreve at vognmateriell som Turbuss Vest skal bruke i driften av løyvet skal ha Euro VI-motor, jf også konklusjonen i pkt 1.2 ovenfor.

* * *

¹⁰ Prop. 129L (2015-2016) side 2-3