

Arkivnr: 2017/5005-10  
Saksbehandlar: Sigrid H Aardal

**Saksframlegg****Saksgang**

Utval	Saknr.	Møtedato
Klagenemnda		24.10.2017

**Klage- Taxi 1 si klage av 9.juni 2017 over fylkesutvalet sitt vedtak av 23.mai 2017 om tildeling av ruteløyve.****Samandrag**

Saka gjeld klage over fylkesutvalet sitt vedtak av 23. mai 2017 om tildeling av ruteløyve.

Fylkesutvalet har behandla klagene som førsteinstans og har ikkje funnet grunnlag for å ta klagene til følge. Saka er sendt klagenemnda for endeleg avgjerd.

Fylkesrådmannen har førebudd saka for fylkesutvalet, og er difor inhabil til å førebu saka for klageinstansen jf. kommunelova § 40, nr.3, bokstav c. Det går vidare fram av føresegna at underordna tilsette òg er inhabile ved tilrettelegging av saka (avleidd inhabilitet).

Saksframlegg er difor utarbeidd av Advokatfirmaet Thommessen AS.

**Forslag til vedtak**

Rune Haugsdal  
fylkesrådmann

Ingrid Kristine Holm Svendsen  
fylkesdirektør økonomi og organisasjon

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

**Innstilling utarbeidd av Advokatfirmaet Thommessen AS.**

**INNSTILLING TIL DEN FYLKESKOMMUNALE KLAGENEMNDA – TAXI 1 AS SIN KLAGE AV 9. JUNI 2017 OVER FYLKESUTVALGETS VEDTAK AV 23. MAI 2017 OM TILDELING AV RUTELØYVE**

**SAKSGANG**

Fylkesutvalget vedtok i møte den 23. mai 2017 å tildele ruteløyve i fire ulike saker (PS 141/2017, 142/2017, 143/2017 og 144/2017).

Vedtakene ble den 9. juni 2017 påklaget til den fylkeskommunale klagenemnda av Taxi 1 AS. Klagen var i hovedsak begrunnet med at det, i motsetning til det som var gjort ved tidligere tildeling av ruteløyver, ikke var satt spesifikke miljøkrav. Det ble gjort gjeldende at dette var i strid med Norges internasjonale forpliktelser og det var dessuten et brudd på det forvaltningsrettslige likebehandlingsprinsippet.

Den 12. juni 2017 begjærte Taxi 1 AS at klagen ble gitt oppsettende virkning med krav om at vedtaket ikke ble gitt rettsvirkning før etter at klagen var behandlet ferdig. Med hjemmel i delegasjonsreglementet for Hordaland fylkeskommune, reglement for fylkesutvalget punkt 4, traff fungerende fylkesordfører den 26. juni 2017 vedtak i samsvar med fylkesrådmannens forslag og avslo krav om utsatt iverksetting. Taxi 1 AS ble orientert om vedtaket ved fylkeskommunens brev av 3. juli 2017.

Klagen fra Taxi 1 AS ble i overensstemmelse med forvaltningslovens § 33, behandlet av fylkesutvalget som i møte den 20-21. september 2017, i samsvar med fylkesrådmannens innstilling, traff følgende vedtak:

1. *Klage av 09.06.17 frå Taxi 1 AS over fylkesutvalet sitt vedtak av 23.05.17 i PS 141/2017 vert ikkje teke til følgje.*
2. *Klage av 09.06.17 frå Taxi 1 AS over fylkesutvalet sitt vedtak av 23.05.17 i PS 142/2017 vert ikkje teke til følgje.*
3. *Klage av 09.06.17 frå Taxi 1 AS over fylkesutvalet sitt vedtak av 23.05.17 i PS 143/2017 vert ikkje teke til følgje.*
4. *Klage av 09.06.17 frå Taxi 1 AS over fylkesutvalet sitt vedtak av 23.05.17 i PS 144/2017 vert ikkje teke til følgje.*
5. *Som følgje av manglande lovheimel og av omsyn til prinsippet om likskap i forvaltninga, vert tidlegare vedtakspunkt om miljøkrav i samband med tildeling av ruteløyve til kommersielle bussruter endra til å lyde som følgjer: Fylkesutvalet viser til krava til motorteknologi i køyretøyforskrifta, og legg til grunn at det vert nytta materiell som oppfyller krava i forskrifta eller motorteknologi med lågare utslepp av avgassar"*
6. *Dersom det vert opna for å setje miljøkrav i samband med kommersielle ruteløyve vil fylkesutvalet ta dette opp til ny vurdering"*

Forslagets punkt 1-4 ble enstemmig vedtatt. Punkt 5-6 ble vedtatt mot en stemme (MDG).

Vedtaket punkt 1-4 innebærer at underinstansen ikke fant grunn til å endre sitt vedtak av 23. mai 2017. Klagen blir derfor å behandle av fylkeskommunens klagenemnd.

## Saksforberedelse for fylkeskommunens klagenemnd

Det var samferdselsavdelingen i Hordaland fylkeskommune som forberedte saken og fylkesrådmannen som ga innstilling til fylkesutvalget i forbindelse med vedtak om tildeling av de ruteløyver som er påklaget. Det følger av kommunelovens § 40 nr 3 litra c) jfr forvaltningslovens kap II, at

*"ansatte [...] som var med på å treffe det påklagede vedtak, eller som medvirket ved tilretteleggelsen av grunnlaget for dette, inhabile ved klageinstansens behandling av saken og ved tilretteleggelsen av saken for klageinstansen.*

*Er en overordnet ansatt inhabil i en sak, kan direkte underordnet ansatt ikke delta ved klageinstansens behandling av saken, eller ved tilretteleggelsen av saken for klageinstansen."*

Fylkesrådmannen og fylkesrådmannens administrasjon vil derfor være inhabile og kan ikke delta i tilretteleggelsen av saken for Hordaland fylkeskommunes klagenemnd.

Advokatfirmaet Thommessen AS ved advokat Svein Aage Valen er på ovennevnte bakgrunn anmodet om å forberede og tilrettelegge saken for klageinstansen.

Det nevnes kort at Hordaland fylkeskommune har oppnevnt særskilt klagenemnd for behandling av klager over bl.a enkeltvedtak truffet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av lov om kommuner og fylkeskommuner, jfr forvaltningslovens § 28, 2. ledd. Nærmere regler om klagenemndas oppgaver og saksbehandling ved nemndas klagebehandling er gitt i Hordaland fylkeskommunes delegasjonsreglement godkjent av fylkestinget 13.6.2007, sist revidert 8.12.2016.

Det følger av delegasjonsreglementets punkt 5 at klagenemnda sin kompetanse følger av forvaltningslovens § 34 og at det påklagede vedtak kan avvises, stadfestes, oppheves, eller endres på de vilkår som fremgår av forvaltningsloven. Klagenemnda sitt vedtak skal begrunnes, jfr forvaltningslovens § 24, 3. ledd.

## Nærmere om klagen og klagegrunnene

Klagen gjelder fylkesutvalgets vedtak den 23. mai 2017. I vedtaket, som omfatter fire forskjellige saker, ble det besluttet å tildele ruteløyver til Turbuss Vest (PS 141/2017, PS 142/2017), Flesland Parkering AS (PS 143/2017) og Smartpark Drift AS (PS 144/2017). Taxi 1 AS var ikke part i de aktuelle sakene, men ble vurdert å ha rettslig klageinteresse, idet selskapet tidligere var gitt tilsvarende ruteløyve på noe andre vilkår enn det som var tilfellet i sakene fra mai 2017.

Taxi 1 AS gjør i klagen gjeldene at fylkesutvalgets vedtak om tildeling av ruteløyver i sakene 141-144/2017 må omgjøres:

*og at det settes likelydende miljøkrav i konsesjonsvedtakene som tidligere lagt til grunn fra fylkeskommunens side. Alternativt plikter Hordaland fylkeskommune å endre vedtakene hvor Taxi 1 er tildelt likens [sic] konsesjon, og hvor kravene til bruk av en bestemt motortype da må utgå"*

I klagen er det vist til at Hordaland fylkeskommune tidligere, blant annet ved tildeling av slikt ruteløyve til Taxi 1 AS, har satt vilkår om bruk av kjøretøy med motorer som kan tilfredsstillere kravene for klassifisering som "Euro 5" eller "Euro 6". De søkere (herunder Taxi 1 AS) som er tildelt løyver på vilkår om bruk av slike motorer påføres derfor en konkurranseulempe. Taxi 1 As anfører på dette grunnlag at bruk av ulike vilkår i sammenlignbare ruteløyver representerer en urimelig og usaklig forskjellsbehandling. Så vidt oppfattes gjøres det i klagen også gjeldende at fylkesutvalgets vedtak om tildeling av ruteløyver av 23. mai 2017 er i strid med EØS avtalen og Norges internasjonale forpliktelser. I klagen er det for øvrig gjort gjeldende at fylkesutvalgets vedtak av 23. mai 2017 innebærer at løyvehaverne kan bruke "svært gamle busser som vil påføre miljøet og befolkningen store unødige [miljø-]belastninger..".

Realiteten i fylkesutvalgets vedtak av 23. mai 2017 om tildeling av ruteløyver er også berørt i Taxi 1 AS sin begjæring av 9. juni 2017 om utsatt iverksettelse av vedtakene. I brevet fastholder Taxi 1 AS at det vil innebære "grov og usaklig/urimelig forskjellsbehandling hvis nye aktører får anledning til å kjøre uten utslippskrav på nye ruteløyver, også i direkte konkurranse med Taxi 1, mens Taxi 1 må investere i helt nye kjøretøy for å utføre en konkurrerende tilbringertjeneste til f.eks Bergen lufthavn". I brevet er det videre vist til en del rettspraksis som gjelder grensene for forvaltningens adgang til å sette ulike vilkår eller på annen måte å forskjellsbehandle ulike aktører. Taxi 1 AS fastholder at fylkesutvalgets vedtak av 23. mai 2017 innebærer en rettsstridig forskjellsbehandling og at de derfor vil være ugyldige.

## Vurdering

Klagen fra Taxi 1 AS retter seg mot vedtakenes innhold. Det påpekes for ordens skyld at det ikke fremlagt nye faktiske opplysninger eller dokumentasjon som gjør at saken i dag står i en annen stilling enn da fylkesutvalget traff sine vedtak om tildeling av ruteløyvene i mai 2017.

Innledningsvis er det grunn til å påpeke at kjøretøyforskriften i dag stiller krav om bruk av såkalte "Euro 6" motorer (eller bedre) for alle nye kjøretøy som skal registreres og nyttes til rutetransport som krever offentlige løyver. Det vil imidlertid fortsatt være anledning til å bruke eldre, og allerede registrerte kjøretøy, med mer forurensende motorer med mindre det i det enkelte tilfellet foreligger lovlig adgang til å sette vilkår om bruk av bestemte miljøvennlige motorer.

Hordaland fylkeskommune mener å ha ambisiøse miljømål. Ved anskaffelser settes det bl.a. krav om miljøvennlige kjøretøy og annet materiell så langt det er mulig og innenfor gjeldende lovgivning.

De påklagede vedtak gjelder tildeling av løyve etter lov av 21.6.2002 nr 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy ("yrkestransportloven"). Det følger av lovens § 11 at:

*"Løyvestyresmakta kan setje vilkår for det einskilde løyvet"*

Hordaland fylkeskommune har med hjemmel i nevnte bestemmelse satt spesifikke miljøkrav ved tildeling av løyver for rutetransport utenfor fylkeskommunens regi (dvs kommersielle ruter). At loven inneholder en generell hjemmel for forvaltningen til å kunne sette vilkår for løyver, tillatelser eller andre goder innebærer imidlertid ikke at det kan settes et hvilket som helst vilkår. Dette gjelder også i tilfeller hvor vilkåret, isolert sett, er både saklig og aktverdig. Det følger av etablert praksis og forvaltningsrettslig teori at slike vilkår må stå i nær sammenheng med lovens formål. På denne bakgrunn ble forvaltningsmyndighetenes praksis med å sette vilkår som skulle ivareta miljøkrav ved utdeling av løyver etter yrkestransportloven utfordret. Dette førte til at samferdselsdepartementet tok initiativ til en lovendring som ga uttrykkelig hjemmel til å sette slike miljøkrav ved tildeling av drosjeløyver. Behovet for særskilt lovhjemmel for å kunne sette slike vilkår for drosjeløyver gjelder imidlertid tilsvarende ved tildeling av kommersielle ruteløyver.

Adgangen til å kunne sette spesifikke miljøkrav ved tildeling av drosjeløyver følger nå av en ny bestemmelse i yrkestransportlovens § 9, 4. ledd hvor det heter at: *Løyvestyresmakta kan gje påbod om at drosjekøyring etter første ledd skal drivast med motorvogn som har ei øvre grense for miljøskadeleg utslepp*". Bestemmelsen ble tilføyd ved endringslov av 24. mars 2017 nr 11. Endringen trådte i kraft straks.

Gjennom forarbeidene (Prop.140 L (2015-2016)) til ovennevnte lovendring ble det klargjort at den praksis som bl.a. Hordaland fylkeskommune tidligere hadde fulgt når det gjaldt å stille miljøkrav ved tildeling av ruteløyver, ikke hadde et tilstrekkelig sikkert hjemmelsgrunnlag. I departementets merknader fremkommer dette bl.a. gjennom følgende oppsummering i punkt 4.2 (Høve til å setje vilkår):

*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 samband med den funksjonen slike løyve skal ha*

Dette innebærer at det i umiddelbar forkant av fylkesutvalgets behandling av de påklagede vedtak i mai 2017 forelå en rettslig avklaring som nødvendiggjorde endring av fylkeskommunens tidligere praksis ved tildeling av slike ruteløyver. Det var fastslått at yrkestransportloven ikke hjemlet en generell adgang til å sette vilkår som skulle ivareta miljøhensyn ved tildeling av ruteløyver.

Fylkesutvalgets vedtak er derfor i samsvar med de rettslige rammer som yrkestransportloven oppstiller. Det må derfor legges til grunn at det foreligger lovmessige skranker som hindrer fylkeskommunen å sette slike bestemte miljøkrav som klager har anført i sin klage.

Vedtaket om tildeling av ruteløyver i sak 141-144/2017 er i seg selv ikke i strid med EØS-avtalen eller øvrige internasjonale forpliktelser.

Fylkesutvalgets vedtak er truffet i overensstemmelse med yrkestransportlovens bestemmelser. Vedtakene er isolert sett lovlige. Den rettslige avklaring som har funnet sted innebærer imidlertid at det vil være nødvendig å se på tidligere forvaltningsvedtak om tildeling av ruteløyver som eventuelt inneholder vilkår som er satt uten tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag.

En slik gjennomgang av tidligere enkeltvedtak er imidlertid ikke omfattet av Taxi 1 AS sin klage. Klagefristen er under enhver omstendighet for lenge passert. Fylkeskommunen vil imidlertid kunne behandle og eventuelt omgjøre slike vedtak uten klage så langt det følger av forvaltningslovens § 35. Fylkesutvalgets vedtak av 20-21. september 2017 punkt 5-6 innebærer en slik omgjøring. Denne del av fylkesutvalgets vedtak er imidlertid ikke en del av klagesaken og det er følgelig ikke grunnlag for klagenemnda å behandle eller kommentere denne del av vedtaket.

### **Forslag til vedtak**

Det foreslås at klagenemnda treffer slik vedtak  
Taxi 1 AS sin klage av 9. juni 2017 over fylkesutvalgets vedtak i sak 141/2017, 142/2017, 143/2017 og 144/2017 blir ikke tatt til følge.