

Revisjon av yrkestransportlovgivningen -det rettslige handlingsrommet i EØS-retten-

Oslo, 9. januar 2023

Espen Bakken

1. Bakgrunn og rettslige utgangspunkter

Bakgrunn og rettslige utgangspunkter (1)

- Før 2020

- Antallet drosjeløyver i et løyvedistrikt var begrenset. Antallet løyver ble bestemt av den enkelte løyvemyndighet basert på en behovsprøving. Tilhørende kjøreplikt.
- Behovsprøvingen var en analyse av det lokale drosjemarkedet, og skulle sikre at antallet løyver reflekterte en balanse mellom tilbud og etterspørsel av drosjetjenester. For hvert løyvedistrikt var derfor et fastsatt tak for hvor mange løyver som skulle kunne tildeles i et løyvedistrikt.
- Løyvemyndighetene i det enkelte løyvedistrikt kunne etter yrkestransportforskriften § 46 beslutte å opprette drosjesentraler, og pålegge løyvehavere å være tilknyttet en drosjesentral.

- Etter 2020

- Den største endringen er fjerning av antallsbegrensningen på drosjeløyver, noe som betyr at det ikke lenger er et fast antall aktører i næringen. Det skal ikke lenger være noe tak på hvor mange løyver som kan tildeles i ett fylke. Ingen kjøreplikt.
- Drosjene trenger ikke lenger å være tilknyttet en drosjesentral.
- Fylkeskommunene kan tildele eneretter de stedene der markedet selv ikke gir et godt nok tilbud.

Bakgrunn og rettslige utgangspunkter (2)

- Det fremgår av artikkel 31 nr. 1 andre ledd at personer og selskaper som etablerer seg i en EØS-stat, må utøve sin næringsvirksomhet «*på de vilkår som lovgivningen i etableringsstaten fastsetter for egne borgere*».
- En restriksjon på etableringsfriheten i EØS-avtalen artikkel 31 vil imidlertid likevel være lovlig, dersom restriksjonen kan rettferdiggjøres. For at restriksjonen skal kunne rettferdiggjøres, må den
 - (i) forfølge et EØS-rettslig legitimt formål,
 - (ii) være et egnet virkemiddel for å oppnå disse formålene, herunder praktiseres på en systematisk og sammenhengende måte, og
 - (iii) ikke gå lengre enn nødvendig for å oppnå de legitime formålene.
- ESA konkluderte med at både antallsbegrensingen og sentraltilknytningsplikten utgjorde en restriksjon på etableringsretten i strid med EØS-avtalens artikkel 31 i en grunnlagt uttalelse fra 2017.
 - På vurderingstidspunktet hadde ikke ESA fått opplysninger eller beskrivelser fra norske myndigheter som effektivt forsvare ordningen eller hensynene bak denne.
 - Ingen dokumentasjon på markedssvikt og utgangspunktet om høyt tilbud gir lavere priser og bedre kvalitet gis gjennomslag til tross for at både KT og Delingsøkonomiutvalget identifiserer markedssvikt i dette markedet.

A close-up photograph of a person's hands writing on a document with a pen. The background is blurred, showing a desk and a glass of coffee. A teal rectangular box is overlaid on the center of the image, containing the text '2. Antallsbegrensningen' in white. A thin blue horizontal line is positioned below the text.

2. Antallsbegrensningen

Antallsbegrensningen (1)

- For at en antallsbegrensning skal være mulig å rettferdiggjøre, må norske myndigheter definere et beskyttelsesnivå i Norge, herunder hvilken konkret terskel som må oppfylles for at drosjetilbudet skal anses tilfredsstillende.
- ESAs vurdering av antallsbegrensningen er langt på vei splittet opp mellom henholdsvis antallsbegrensning i distriktene og antallsbegrensning i byer og bynære strøk.
 - ESA understreker i den grunngitte uttalelsen at antallsbegrensningen kun «*very exceptionally*» kan rettferdiggjøres, og kun «*on the basis of clear evidence that the admission of new entrants would put the functioning of the local taxi services market in danger*».
 - Rettslig tilnærming med svak eller ingen forankring i de konkrete markedsforholdene, verken lokalt eller nasjonalt.

Antallsbegrensningen (2)

- Etter vår vurdering vil en antallsbegrensning i distriktene søke å oppnå et EØS-rettslig legitimt formål og være egnet til å oppnå dette formålet.
 - Kan det identifiseres alternative virkemidler for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i distriktene som er mindre inngripende enn en antallsbegrensning, vil den ikke anses som et nødvendig og forholdsmessig virkemiddel.
 - Enerettstildelinger?
 - Støttekjøp eller offentlig anskaffelse?
 - Etter vår vurdering vil også en antallsbegrensning i byer og bynære strøk høyst sannsynlig ikke kunne rettferdiggjøres som restriksjon på etableringsfriheten i EØS-avtalen artikkel 31.
 - Den eventuelle differansen mellom et tilfredsstillende transporttilbud og det transporttilbudet som sikres gjennom kollektivtrafikk og drosjetilbud uten antallsbegrensning og kjøreplikt, vil være såpass liten at antallsbegrensningen ikke vil anses forholdsmessig.
- Dersom en antallsbegrensning skal gjeninnføres må det også skje en gjeninnføring av lokale løyver.



3. Sentraltilknytningsplikten

Sentraltilknytningsplikten (1)

- Norske myndigheter står som utgangspunkt fritt til å velge hvilket beskyttelsesnivå som skal være gjeldende i Norge, herunder hvilket nivå av passasjersikkerhet, preventiv effekt mot økonomisk kriminalitet og tilfredsstillende drosjetilbud som søkes oppnådd gjennom den norske drosjereguleringen.
 - Vi nevner som eksempel at norske myndigheter står fritt til å beslutte at en målsetning med norsk drosjeregulering er å tilnærmet eliminere muligheten for økonomisk kriminalitet i drosjeyrket.
- Restriksjon: Sentraltilknytningsplikt vil være et krav som direkte gjelder adgangen til å etablere seg som drosjesjåfør i Norge, og som dermed gjelder tilgang til det norske drosjemarkedet.
 - Tilknytningsplikten er et krav som gjør etablering av næringsvirksomhet vanskeligere enn dersom plikten ikke gjelder, og utgjør derfor en EØS-relevant restriksjon på adgangen til å etablere seg i det norske drosjemarkedet – gjelder for alle?
- Legitimt formål: Tilknytningsplikten kan begrunnes i legitime formål – passasjersikkerhet og preventiv effekt mot økonomisk kriminalitet.

Sentraltilknytningsplikten (2)

- Egnet og nødvendig virkemiddel: Dersom målsetningen er å eliminere all risiko for unndragelse av økonomiske forpliktelser av skatter og avgifter, forhindre økonomisk kriminalitet og samtidig sikre høy grad av gjennomsiktighet og etterprøvbarhet vedrørende loggføring av turer, rapportering og registrering av kjøredata, er vår vurdering at *en tilknytningsplikt ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep i den frie bevegelse*.
 - Forutsetning: En tilknytningsplikt kan ikke kombineres med krav til løyvehaver som kan favorisere norske, lokale søkere eller på annen måte virke ekskluderende ovenfor nye aktører som vil etablere seg
- Konklusjon: En tilknytningsplikt til sentral med muligheter for egenetablering og en løyveordning som stiller vilkår og krav som er objektive og ikke-diskriminerende som anvendes på en måte som sikrer forutberegnelighet og på forhånd er kjent for sjåførere og markedsaktører som ønsker å etablere seg i det norske drosjemarkedet, er forenlig med EØS-avtalen og etableringsfriheten.



4. Alternativ modell

Alternativ modell (1)

- Det kan stilles krav om at alt salg av drosjetransport til private skal selges og utføres av en drosjesentral innenfor rammene av EØS-avtalen såfremt den enkelte løyveholder kan søke om tilslutning til en drosjesentral eller selv etablere seg som drosjesentral med forholdsmessige krav til etablering.
 - Den danske modellen legger f.eks. opp til at man har ett år på seg til å få tilslutning til en drosjesentral, og det kreves en egenkapital på minst DKK 500 000, fast forretningssted i Danmark, ikke forfalt gjeld til det offentlige på DKK 50 000 eller mer, samt krav om vandel og god skikk. Vil man opprette en sentral i selskapsform, gjelder tilsvarende krav til virksomheten og dets økonomi.
 - Det avtalemessige forholdet mellom drosjesentralen og den enkelte løyveholder trenger ikke reguleres i lov eller forskrift, men hviler på et privatrettslig kommersielt grunnlag, typisk i en tilslutningsavtale.

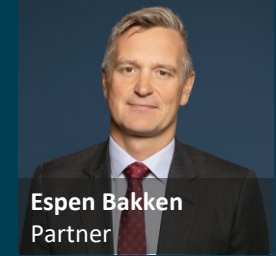
Alternativ modell (2)

- Vår vurdering at det foreligger et handlingsrom for norske myndigheter til å innføre to alternative modeller i det norske taximarkedet innenfor rammen av EØS-avtalen; en tilknytningsplikt til eksisterende eller egenetablert sentral kombinert med enten:
 - (i) antallsbegrensning i spredtbygde områder/distriktene, eller
 - (ii) enerettstildelinger i spredtbygde områder/distriktene.
- Valget mellom disse to alternativene styres av beskyttelsesnivået som norske myndigheter klart må definere for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud.
- Vi mener begge ordninger kan forsvares men;
 - Det er mindre utfordrende å rettferdiggjøre enerettstildelinger.

Alternativ modell (3)

- En eventuelt ny regulering må ikke stille for strenge krav til opprettelse av en (egen) sentral – og dette må ikke kun innebære en teoretisk mulighet, men være praktisk gjennomførbart for å ivareta retten til fri etablering.
- Den negative effekten av bortfallet av kjøreplikten for den enkelte løyvehaver kan potensielt motvirkes ved å kreve at drosjesentralene pålegges vilkår for etablering og drift om å sikre et visst drosjetilbud i områder og på tider av døgnet som ikke nødvendigvis er bedriftsøkonomisk lønnsomme å betjene.
 - På denne måten ivaretar ikke bare drosjesentralene hensyn og legitime formål som angår motvirkning av økonomisk kriminalitet og passasjersikkerhet, men også sikring av et tilfredsstillende drosjetilbud til alle døgnets tider i områder og perioder med lavt etterspørselsgrunnlag.

Takk for meg!



Espen Bakken
Partner

Mobile: +47 413 56 563
E-mail: eba@svw.no

**Advokatfirmaet
Simonsen Vogt Wiig AS**

Filipstad brygge 1
P. O. Box 2043 Vika
N-0125 Oslo
post.oslo@svw.no
+47 21 95 55 00

simonsen vogtving

www.svw.no