

# Erfaringer med lov om utleie av små elektriske kjøretøy på offentlig grunn

TØI rapport 1945/2023 • Forfattere: Inga Margrete Ydersbond, Nils Fearnley, Vibeke Nenseth, Erling Johan Hjelmeng, Torkel Bjørnskau, Espen Johnsson • Oslo 2023 • 139 sider

Lov om utleie av små elektriske kjøretøy på offentlig grunn (heretter: utleieloven) har bidratt til økt fremkommelighet og trygghet. Loven hjemler lokale forskrifter med bestemmelser om blant annet antallet utleieselskaper, antallet små elektriske kjøretøy til utleie, samt steder og tider med bruks- og parkeringsrestriksjoner. Kommuner med lokal forskrift opplever at de igjen råder over egen grunn. Kommuner uten forskrift har innføring av lokal forskrift som ris bak speilet. Slik har utleieloven lykkes med å oppnå sine sentrale formål. For å gi enda bedre mulighet for god regulering kan lovgiver vurdere å innføre hjemmel for gategrunnsleie, og gi kommunene mer veiledning om hvordan forskriftene kan utformes.

Transportøkonomisk institutt (TØI) og professor Erling Johan Hjelmeng har på oppdrag fra Samferdselsdepartementet hentet inn erfaringer med Lov om utleie av små elektriske kjøretøy på offentlig grunn (heretter: utleieloven). Erfaringsinnhentingene har gått bredt ut. Kildene inkluderer:

- Dybdeintervjuer med seks kommuner med lokal forskrift hvorav en er forskrift er samarbeid mellom fire kommuner (Bergen, Bodø, Grenlandskommunene (Bamble, Porsgrunn, Siljan og Skien), Kristiansand, Lillehammer og Oslo)
- Dybdeintervjuer med fire kommuner uten lokal forskrift (Bærum, Drammen, Stavanger og Tromsø)
- En nettsurvey til alle landets kommuner
- Dybdeintervjuer med fire utleieselskaper (Voi, Byspark, Bolt og Ryde)
- Dybdeintervjuer med to statlige virksomheter (Statens vegvesen og Konkurransetilsynet)
- Dybdeintervjuer med fire interesseorganisasjoner (Norges Blindforbund, Fotgjengerforeningen, Norges Handikapforbund og Syklistenes Landsforening.
- Fokusgruppeintervju med fire kollektivselskaper (Agder Kollektivtrafikk, Kolumbus, Ruter og Skyss)
- Nettsurvey til befolkningsutvalg i Bergen, Drammen og Oslo
- Skadedata fra legevakter
- Turdata fra utleieselskaper
- Dokumentstudier

I tillegg har vi gjort en vurdering av forholdet til andre lover med særlig fokus på EØS-retten.



Etter to og en halv sesong med uavklart rettssituasjon rundt kommunenes mulighet til å regulere utleiemarkedet for delte elsparkesykler, ble utleieloven fremmet som representantforslag fra en gruppe politikere fra ulike partier og vedtatt 18. juni 2021 (Stortinget, 2021).

Utleieloven gir kommunene anledning til å regulere en rekke faktorer rundt utleie av små elektriske kjøretøy på offentlig grunn gjennom forskrift, slik som: hvor det er lov å utplassere dem, hvor det skal være begrensninger slik som bruksforbud og hastighetsreguleringer, når utleie kan skje, samt miljøstandarder (Samferdselsdepartementet, 2021).

Utleielovens § 1 formulerer lovens formål: 'Formålet med loven er å legge til rette for at utleie av små elektriske kjøretøy på offentlig grunn bidrar til fremkommelige og trygge offentlige rom, effektiv forvaltning, klimavennlige løsninger og godt miljø og lokalmiljø.'

Denne rapporten dokumenterer erfaringer med utleieloven med særlig vekt på:

- I hvilken grad utleieloven har oppnådd sine formål
- Hvorvidt lovens virkeområde, innhold og innretning samsvarer med behov og forventninger hos aktørene
- Anbefalinger for mulige forbedringer av utleieloven

Disse punktene utdypes i det følgende.

## Utleieloven har bidratt til å oppnå sine formål

### Fremkommelige og trygge offentlige rom

Våre informanter er samstemte i at utleieloven har bidratt til at det offentlige rommet er blitt langt mer trygt og fremkommelig. Interessegruppene som representerte de gående, det vil si Fotgjengerforeningen, Norges Handikapforbund og Norges Blindeforbund, understreker imidlertid at det er en lang vei å gå før dette formålet er tilstrekkelig oppnådd. Fotgjengere opplever fremdeles ofte at feilparkerte elsparkesykler er til hinder og utrygghet når de deler gangarealer med elsparkesykler.

### Effektiv forvaltning

Blant våre informanter er det generell uklarhet i hva 'effektiv forvaltning' innebærer og dermed også i hvorvidt loven bidrar til dette. De mener at det er effektivt at de har mulighet til å regulere utleien lokalt, og at de har sanksjonsmuligheter slik at utleieselskapene blir tvunget til å etterkomme lokale reguleringer. I kommune-surveyen er det lavest oppslutning om at utleieloven bidrar til effektiv forvaltning blant lovens formål, og det er også her vi får flest 'vet ikke'-svar. Vår juridiske drøfting har problematisert 'effektiv forvaltning' som formål med utleieloven. Lettelser i den offentlige administrasjonen er ikke uten videre et lovlig hensyn ut ifra en EØS-rettslig vinkel.

Imidlertid kan andre forhold utgjøre lovlige hensyn. Et eksempel kan være at reguleringen fungerer mer effektivt og dermed skaper et høyere beskyttelsesnivå gjennom at kommunenes vilkår, blant annet om datadeling og bruk av digital geofencing, blir etterfulgt av utleieselskapene fordi de risikerer sanksjoner eller fordi etterlevelse av digital regulering skjer automatisk. Mer generelt kan det være ledd i realiseringen av et lovlig hensyn at kommunene med tillatelsesordninger har reaksjonsmidler som gjør at deres vilkår blir fulgt.

### Klimavennlige løsninger og godt miljø og lokalmiljø

Formålet om klimavennlige løsninger og godt miljø og lokalmiljø oppnås gjennom forskriftskrav om eksempelvis at alle servicebiler skal være nullutslippskjøretøy fra 2023, at elsparkesyklene



produseres, transporteres og resirkuleres på mest mulig klimavennlige måter og at lyden på kjøretøyene skal være avslått om kveldene og nettene. Videre har de lokale forskriftene også krav om de små elektriske kjøretøyenes batterilevetid.

Disse formålene oppnås minst delvis gjennom at elsparkesyklene og elsyklene har miljøstandard, at alle transportkjøretøyene skal være nullutslippskjøretøy innen 2023 og at det er færre feilparkerte elsparkesykler.

## Lovens virkeområde, innhold og innretning samsvarer i hovedsak med behov og forventninger hos aktørene

### Lovens virkeområde oppleves hensiktsmessig

Utleieloven gjelder både kommunal og annen offentlig grunn, men omfatter ikke privat grunn. Videre omfatter loven utleie av små elektriske kjøretøy (fra juni 2022 er disse omklassifisert til 'liten elektrisk motorvogn') og elsykkel slik dette er definert i vegtrafikklovgivningen.

Prinsipielt og transportfaglig kan det tenkes å være problematisk å skille mellom offentlig og privat grunn. I praksis har dette ifølge våre data ikke vist seg som noe nevneverdig problem de fleste steder, men skillet oppfattes som upraktisk av kommunene og andre aktører.

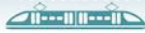
Når det gjelder inkludering av små elektriske kjøretøy og elsykkel i utleieloven, oppleves avgrensningen i all hovedsak som uproblematisk av våre informanter. Problemstillingen har generelt fått begrenset oppmerksomhet. Et mindre antall lokale forskrifter omfatter kun elsparkesykkel eller kun små elektriske kjøretøy, og ikke elsykkel. Ved omklassifiseringen til 'liten elektrisk motorvogn' sommeren 2022 er det imidlertid ikke lenger slik at elsykler og elsparkesykler alltid er gjenstand for samme regelverk. Blant annet er det nå promillegrense, aldersgrense og krav om ansvarsforsikring for alle elsparkesykler. Dette, sammen med diffus grenseoppgang mellom delte elbysykler og tradisjonelle (el)bysykelordninger, kan gi behov for klarere avgrensninger i fremtiden.

### Forskrift og tillatelsesordning er hensiktsmessige virkemidler

Utleielovens § 3 gir anledning til generell forskriftsregulering og angir en ikke-uttømmende liste over hva forskriften kan gi bestemmelser om. Etter § 4 kan kommunene innføre tillatelsesordning, altså gi forskrift om at utleie av små elektriske kjøretøy på offentlig grunn bare kan gjøres med tillatelse fra kommunen.

Det fremstår som hensiktsmessig å gi kommunene mulighet til å regulere utleie av små elektriske kjøretøy på offentlig grunn gjennom forskrift og/eller tillatelsesordning. Samtlige informanter i dybdeintervjuene mener at Norge trenger utleieloven med disse virkemidlene. Det har bidratt til å få kontroll med utleievirksomheten. Videre har det bidratt til at alle forteller at det nå er god dialog mellom kommunene og utleieselskapene. Kommunene uten lokal forskrift, har innføring av lokal forskrift og tillatelsesordning som et ris bak speilet dersom det oppstår problemer i samarbeidet med utleieselskapene.

Flere av informantene i dybdeintervjuene ønsker mer enhetlig regulering av elsparkesykler på nasjonalt nivå. Vår juridiske vurdering peker i den samme retningen: det som kan reguleres sentralt, bør også reguleres sentralt. Et slikt grep vil gjøre det enklere både for utleieselskapene og for alle andre å orientere seg om utleide elsparkesykler. Nøyaktig hva en slik økt sentral regulering kan innebære, må undersøkes nærmere. Mange faktorer er det sannsynligvis best å regulere gjennom lokal forskrift, slik det gjøres i dag.



## Betaling bør inkludere gategrunnsleie

Utleielovens § 5 gir mulighet til å ta gebyr for å dekke kommunenes kostnader knyttet til regulering av utleievirksomheten, men gir ikke eksplisitt grunnlag for at kommunene kan bruke pris som reguleringsverktøy eller ta gategrunnsleie. Derfor har ingen kommuner unntatt Drammen til nå tatt gategrunnsleie. Drammen har ikke forskrift etter utleieloven, men vilkår for utleie av elsparkesykler.

Vår drøfting av EØS-regelverket viser at det er lovlig å benytte gebyrer for å dekke kommunenes utgifter til regulering av utleievirksomheten, og at også innføring av gategrunnsleie vil være et lovlig virkemiddel.

Så godt som alle informanter med syn på gategrunnsleie, er positive. Et flertall av kommunene som har forskrift ønsker å benytte gategrunnsleie. Det samme signalet kom klart frem i vår kommune-survey. Konkurransetilsynet istemmer og anser gategrunnsleie som den beste løsningen for regulering av utleievirksomheten ved at det fremmer konkurranse og innovasjon. Flere utleieselskaper er åpne for gategrunnsleie som virkemiddel, forutsatt at den totale økonomiske byrden ikke blir for stor. Statens vegvesen mener at gategrunnsleie hadde flere fordeler som et mulig virkemiddel for regulering.

Disse faktorene taler for en revidering av utleieloven der gategrunnsleie inkluderes som et mulig virkemiddel i de lokale forskriftene. Gategrunnsleie kan kombineres med gebyr for å finansiere offentlig tilrettelegging. Altså kan kommunene beholde sitt nåværende tilretteleggingsgebyr hvis de innfører gategrunnsleie.

## Reaksjonsmidlene oppleves som hensiktsmessige

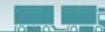
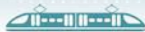
Utleielovens § 6 angir fjerning og forvaring som reaksjonsmidler ved brudd på forskriften eller vilkår i tillatelsen.

Kommunene som ble intervjuet oppfatter generelt fjerning og forvaring av små elektriske kjøretøy som hensiktsmessige reaksjonsmidler dersom et utleieselskap bryter forskriften eller vilkår i tillatelsen. Samtidig har et mindretall av kommunene i kommune-surveyen som har erfaring med utleie, svart at fjerning og forvaring *ikke* er hensiktsmessig. Vår hypotese er at reaksjonsmidlene oppleves som byråkratiske og upraktiske, jamfør Oslo kommune som har etterspurt dagbøter for manglende oppfyllelse av tiltak.

## Forholdet til andre regler: Det EØS-rettslige handlingsrommet til kommunene bør avklares og veiledes om

Når det gjelder forholdet til tjenesteloven, inneholder utleieloven ikke i seg selv restriksjoner. Derimot vil lokale forskrifter som begrenser utleievirksomheten, samt lokale tillatelsesordninger, representere restriksjoner i henhold til tjenesteloven og reglene om fri bevegelighet for tjenester/etableringsreglene. Dette innebærer at de må begrunnes i henhold til et tvingende allment hensyn og være forholdsmessige. Krav som ikke relaterer seg til lokale forhold (typisk tekniske/fysiske krav til kjøretøyene), bør reguleres sentralt.

En hovedutfordring er at utleieloven ikke setter klare rammer for kommunenes kompetanse. Dette skaper potensielt EØS-rettslige problemstillinger på kommunalt nivå, ved at kommunen for eksempel ikke forholder seg til forholdsmessighetsprinsippet eller stiller krav som ikke lar seg begrunne ut fra tvingende allmenne hensyn. Videre kan det oppstå hjemmelsutfordringer, for eksempel dersom en kommune utformer løsninger begrunnet i uhjemlede hensyn. Med tanke på EØS-retten vil et tydelig og avgrenset reguleringsrom være den beste garantisten for en robust løsning, rettslig sett. Vi anbefaler derfor at det utarbeides en veileder for forskrifts-



utforming og tillatelsesordninger. Dette kan skje i sentralforvaltningen, eventuelt i regi av Kommunenes Sentralforbund med en sentral kvalitetssikring.

Når det gjelder forholdet til vegtrafikklovgivningen, finner vi ikke rettslige utfordringer, men konstaterer at det som reguleres også påvirkes av annen lovgivning (som nasjonale promillebestemmelser).

## Ønske om bredere, og mer avklart, formålsparagraf

Lovens § 1 angir lovens formål, gjengitt foran. Vår erfaringsinnhøsting tyder på at forventningene og ønskene til loven er videre enn det som rommes av § 1. Et flertall av informantene våre, ikke minst kommunene, kollektivselskapene og utleieselskapene, ønsker ytterligere formål inkludert i utleieloven dersom de ikke allerede er hjemlet. De uttrykker samtidig usikkerhet om hvorvidt dette er mulig EØS-rettslig.

Det er særlig transportpolitiske mål som savnes, som at utleievirksomheten bygger opp om: et bærekraftig transportsystem, et sammenhengende og integrert mobilitetstilbud med kollektivtransporten som grunnstamme, overgang til mer miljøvennlig transport, nullvekstmålet (at persontransportveksten i byområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange), eller ivaretagelse av brukerhensyn, altså kundenes interesser.

Per nå er det uavklart hvorvidt flere av disse ønskede formålene kan tolkes inn utleielovens formål, som blant annet at utleie skal bidra til 'klimavennlige løsninger.' Et klart flertall av informantene våre etterspør derfor større klarhet i hva loven hjemler på disse punktene. Generelt vurderes elementene i formålsparagrafen som vide (for eksempel hensynet til et godt lokalmiljø), noe som gir risiko for at kommuner kan komme til å gi EØS-stridige reguleringer.

## Anbefalinger for videre arbeid med å forbedre utleieloven

Våre anbefalinger oppsummeres i følgende punkter:

1. Det bør åpnes for gategrunnsleie som et mulig virkemiddel i utleieloven.
2. I formålet 'trygge og fremkommelige offentlige rom' bør det vurderes å inkluderes '*for alle*' slik at formålene avspeiler at alle, uansett funksjonsevne og situasjonsbestemte utfordringer, skal oppleve offentlige rom som trygge og fremkommelige.
3. Kommunene bør få mer veiledning og tydeligere retningslinjer – gjennom presisering av utleieloven, i forarbeider eller i form av sentrale veiledere eller rundskriv – om hvordan de unngår å havne i strid med EØS-retten. Enkelte av kommunene etterspør også rettleiding for hvordan ulike bestemmelser, slik som beregning av gebyr og kriterier for overtredelser, skal utarbeides, formuleres og håndheves.
4. Det bør klargjøres hvorvidt lovens formål om at utleie skal bidra til klimavennlige løsninger og godt miljø og lokalmiljø omfatter tiltak for å oppnå transportpolitiske mål og hensyn til utvikling av transportsystemet. Hvis ikke det er tilfellet, ønsker mange av våre informanter en slik mulighet.
5. Det bør vurderes om flere sider ved utleie av små elektriske kjøretøy kan reguleres på nasjonalt nivå.
6. Kommunene må vurdere om det samlede regulatoriske og økonomiske trykket på utleieselskapene er nødvendig for å nå målene, og om det vil gjøre det for vanskelig for utleieselskapene å operere lokalt.
7. For at ulike grupper som er sårbare bedre skal beskyttes mot for eksempel parkeringer av elsparkesykler til hinder på fortau er det viktig å jobbe videre med løsninger for å sikre at deres behov blir ivaretatt på en vesentlig bedre måte enn det som er tilfelle i dag.