

(Foreløpig utgave)

NOU

Norges offentlige utredninger **2023: 22**

På vei mot en bedre regulert drosjenæring

Delutredning I fra Drosjeutvalget



(Foreløpig utgave)

NOU 2023: 22

På vei mot en bedre regulert drosjenæring

Delutredning I fra Drosjeutvalget

Utredning fra et utvalg oppnevnt 11. mai 2022

Avgitt til Samferdselsdepartementet 30. juni 2023

Til Samferdselsdepartementet

Drosjeutvalget ble oppnevnt 11. mai 2022 for å foreta en helhetlig gjennomgang av drosjereguleringen, og utarbeide forslag til regulering på området. Utvalgets mandat ble justert ved Samferdselsdepartementets brev av 11. desember 2022 og 26. april 2023. Utvalget legger med dette frem sin delutredning I.

	Oslo 30. juni 2023	
	Hans Petter Graver Leder	
Sahar Babri	Jofri Lunde	Øystein Trevland
Herdis Helle	Dag-Einar Sivertsen	Nils-Ola Widme
Guro Landsend Henriksen	Jan Geir Solheim	Siv Wiken
Håkon Johnsen		Jørgen Aarhaug
		Lone Bruvold Hansen Sekretariatsleder
		Anne-Lise Junge Jensen Fagdirektør
		Grete Mathisrud Utredningsleder
		Marianne Engeset Kristing Seniorrådgiver

1	SAMMENDRAG	9
2	UTVALGETS MANDAT, SAMMENSETNING OG ARBEID	14
2.1	Utvalgets mandat	14
2.1.1	Stortingets anmodningsvedtak	18
2.2	Utvalgets sammensetning	18
2.3	Utvalgets arbeid	19
2.3.1	Kunnskapsinnhenting	19
2.3.2	Utvalgets nettside	19
3	BAKGRUNN	20
3.1	Innledning - historikk	20
3.2	Løyvesystemet	21
3.2.1	Regulering frem til 1. november 2020	21
3.2.2	Bakgrunn for løyvesystemet - historikk	23
3.3	Sentraltilknytning	25
3.3.1	Regulering av sentraltilknytning frem til 1. november 2020	25
3.3.2	Bakgrunn for sentraltilknytningen - historikk	25
3.3.3	Lokale forskrifter mv.	27
3.3.4	Tredjepartsrapportering til skattemyndighetene	29
3.3.5	Høringer om blant annet oppheving av sentraltilknytningsplikten	29
3.4	Drosjereformen i 2020	31
4	GJELDENE RETT	32
4.1	Innledning	32
4.2	Løyvesystemet	32
4.2.1	Løyvepliktig persontransport (drosje og buss)	32
4.2.2	Løyvemyndighet og løyveperiode	34
4.2.3	Unntak fra løyveplikt	34
4.2.4	Eneretter for drosjevirkosomhet	35
4.3	Krav til løyvehaver	36
4.3.1	Objektive krav til løyvehaver	36

4.4	Krav til drosjefører	38
4.5	Krav til kjøretøy som benyttes som drosje	39
4.5.1	Miljøkrav til drosjer	39
4.5.2	Loggføring av drosjeturer	39
4.5.3	Merking av drosjen	39
4.5.4	Registrering av kjøretøy som drosje og krav om dokumentasjon	39
4.5.5	Taklykt	40
4.6	Særlig om krav til bruk av taksameter	40
4.6.1	Innledning	40
4.6.2	Måleregulverket og taksameterforskriften	40
4.7	Øvrige rammevilkår	41
4.7.1	Opplysning- og beregning av riktig pris for drosjetjenester	42
4.7.2	Universell utforming av motorvogn i løyvepliktig transport	42
4.7.3	Bokføringsregelverket	42
4.7.4	Skatteforvaltningsregelverket	43
4.7.5	Avgiftsregelverket knyttet til drosje	44
4.7.6	Personvern	46
4.8	Regler for offentlige kjøp av drosjetjenester	46
4.9	EØS-rett	47
5	REGELVERK I ANDRE NORDISKE LAND	53
5.1	Finland	53
5.1.1	Innledning	53
5.1.2	Løyveplikt	53
5.1.3	Sentraltilknytningsplikt	53
5.1.4	Tiltak for å sikre drosjetilbud	53
5.2	Danmark	54
5.2.1	Innledning	54
5.2.2	Løyveplikt	54
5.2.3	Sentraltilknytningsplikt	54
5.2.4	Tiltak for å sikre drosjetilbud	56
5.3	Sverige	57
5.3.1	Innledning	57

5.3.2	Løyveplikt	57
5.3.3	Sentraltilknytningsplikt	57
5.3.4	Tiltak for å sikre drosjetilbud	58
6	EGENSKAPER VED DROSJEMARKEDET OG GRUNNLAG FOR REGULERING	59
6.1	Drosjemarkedet består av flere delmarkeder med ulike egenskaper	59
6.1.2	En rekke lokale markeder med ulike karakteristika	60
6.1.3	Stor variasjon i etterspørsel mellom tid og sted	62
6.2	Offentlig virkemiddelbruk for å sikre ønsket tilbud	66
6.3	Drosjemarkedet kjennetegnes av flere markedssvikter og stordriftsfordeler	67
6.3.1	Asymmetrisk informasjon i spotmarkedet	68
6.3.2	Stordriftsfordeler	70
6.3.3	Eksterne virkninger i form av miljøutslipp og kødannelse i byene	75
6.4	Behovet for regulering varierer mellom markeder	77
7	MARKEDSUTVIKLING ETTER ENDRET REGULERING I 2020	79
7.1	Innledning	79
7.2	Vekst og strukturendringer på tilbudssiden i markedet	79
7.3	Utvikling i omsetning, antall turer og priser	81
7.4	Geografisk fordeling av drosjetilbudet	85
7.5	Utvikling i tilbudet til personer med nedsatt funksjonsevne	91
7.6	Utvikling av tilbudet i kontraktmarkedet	92
7.7	Samlet oversikt over utfordringer i markedet	92
7.8	Oppsummering og behov for endringer	93
8	MÅL OG HENSYN I DROSJEREGULERINGEN	95
8.1	Innledning	95
8.2	Drosjens funksjon og behovet for drosjetransport	95
8.3	Hensyn	96
8.3.1	Hensynet til et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet	96
8.3.2	Hensynet til effektiv ressursbruk	97

8.3.3	Hvit økonomi i drosjenæringen	98
8.3.4	Personsikkerhet	99
8.3.5	Forbrukerhensyn	100
8.3.6	Trafikksikkerhet	100
8.3.7	Ryddige arbeidsforhold i næringen	100
9	UTVALGETS VURDERING – HVORDAN KAN KRAVENE TIL DROSJENÆRINGEN SIKRES GJENNOM LØYVEORDNING OG SENTRALTILKNYTNING?	101
9.1	Løyveplikt	101
9.1.1	Bakgrunn for løyveordningen for drosjevirkosomhet	101
9.1.2	Avgrensning av løyveplikten	105
9.1.3	Andre forslag til endringer i yrkestransportregelverket	107
9.1.4	Alternative reguleringsformer	109
9.2	Sentraltilknytningsplikt	109
9.2.1	Innledning	109
9.2.2	Forslag om sentraltilknytningsplikt	112
9.2.3	Sentraltilknytningsrett?	114
9.2.4	Vilkår for å opprette drosjesentral	115
9.2.5	Krav til sentralen	118
9.2.6	Krav til innsamling og oppbevaring av opplysninger	118
9.2.7	Plikt til å følge opp løyvehavere som er tilknyttet	119
9.2.8	Loggføring i taksameter	121
9.2.9	Løyvemyndighetenes hjemler for oppfølging, forskriftshjemler mv.	121
9.2.10	Løyvemyndighet for sentralløyver	122
9.2.11	Alternative tiltak for å ivareta de aktuelle hensynene	122
9.2.12	Tilsyn med drosjesentraler	124
9.2.13	Overgangsordning	124
10	DRIVEPLIKT OG ANTALLSREGULERING	125
10.1	Innledning	125
10.2	Hensyn bak driveplikt og antallsregulering	126
10.3	Behov for tiltak	127
10.4	Modeller for driveplikt og antallsregulering	128
10.4.1	Begrepene driveplikt og antallsregulering	128

10.4.2	Den tidligere modellen med driveplikt og antallsregulering	129
10.4.3	Enerettsmodellen – dagens modell	130
10.4.4	Samlet vurdering av modell for antallsregulering og driveplikt	131
10.5	Alternative modeller for antallsregulering og driveplikt	132
10.5.1	En tilpasset enerettsmodell	133
10.5.2	Driveplikt uten antallsregulering	133
10.5.3	Bedre samordning av tjenester i enkelttur- og kontraktmarkedet	134
10.6	Felles spørsmål	135
10.6.1	Innholdet i driveplikten	135
10.6.2	Ansvarlig myndighet	136
10.6.3	Skal tiltaket gjelde for hele landet – eller avgrenses mot de største byene	136
10.6.4	Er det behov for å tilføre ekstra midler	137
10.6.5	Gjeninnføring av lokale løyvedistrikt	138
10.6.6	Informasjonshjemmel	139
10.6.7	Kan allerede tildelte løyver kalles tilbake?	140
11	SAMSVAR MELLOM LOVFORSLAG, STORTINGETS ANMODNINGSVEDTAK – OG HENSYN BAK REGULERING	142
12	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	143
12.1	Løyveplikten	143
12.2	Tilknytningsplikten	143
12.2.1	Innledning	143
12.2.2	Virkninger for sentraler	144
12.2.3	Virkninger for løyvehavere	145
12.2.4	Virkninger for offentlige myndigheter	148
13	MERKNADER TIL LOVBESTEMMELSENE	150
14	FORSLAG TIL LOV- OG FORSKRIFT	157

1 Sammendrag

Utvalget er bedt om å se på drosjereguleringen i et helhetlig perspektiv. I denne delutredningen utreder utvalget mulige løsninger for plikten til å være tilknyttet en drosjesentral, driveplikt og antallsbegrensning i drosjenæringen. Dette er en oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak til regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet for 2023, hvor Stortinget ba regjeringen komme med nødvendige lov- og forskriftsendringer for å gjeninnføre plikten til å være tilknyttet en drosjesentral og driveplikt og antallsbegrensning i drosjenæringen i løpet av 2023. I samråd med Samferdselsdepartementet besvarer utvalget sitt mandat i to delutredninger.

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår å dele opp yrkestransportlovens løyvekategorier slik at turvognløyve reguleres i § 4 og drosje reguleres i § 9. Et mindretall foreslår at drosjeløyve skal være avgrenset til et løyvedistrikt.

Utvalget foreslår å endre bestemmelsen om løyveplikt slik at ikke-kommersiell virksomhet ikke lenger vil falle inn under løyveplikten. Utvalget foreslår videre en plikt for alle innehavere av drosjeløyve til å være tilknyttet en drosjesentral. Tilknytning til drosjesentral innebærer at løyvehaver må ha avtale med en eller flere drosjesentraler og underkaste seg de bestemmelsene hver sentral fastsetter for de som er tilknyttet sentralen. Løyvehaver som ikke knytter seg til eksisterende sentral kan oppfylle plikten ved selv å søke om løyve som drosjesentral, eller flere løyvehavere kan gå sammen om dette. Løyvehaveren får rapporteringsplikt til sentralen. Denne rapporteringen er grunnlaget for at sentralen kan oppfylle sin plikt til å samle inn, lagre og sende inn informasjon til myndighetene.

Løyvehaver skal sikre at betaling for all løyvepliktig transport registreres i taksameter slik at dette blir registrert hos den drosjesentralen som løyvehaveren er knyttet til. Et mindretall foreslår at bestilte turer, også via digitale plattformer, skal formidles gjennom formidlingssystemet hos sentralen.

Utvalget foreslår et nytt kapittel 2 A i yrkestransportloven med nye bestemmelser om drosjesentral. Den som vil drive drosjesentral må ha løyve. For å få løyve må søkeren ha god vandel, tilfredsstillende økonomi og drive en faktisk og varig virksomhet i Norge. Økonomien må dokumenteres ved at det stilles bankgaranti med en verdi på 5G. Drosjesentralen skal samle inn, lagre og sende informasjon til myndighetene om løyvehavere som er tilknyttet den, posisjonsdata for drosjeturer og priser. Den skal sikre at drosjeløyvehavere følger regelverk, har en klageordning og sørge for at en tilstrekkelig del av drosjene som er knyttet til sentralen er utstyrt for å transportere personer med nedsatt funksjonsevne i samsvar med gjeldende regler og krav til universell utforming.

Løyvemyndighetene mottar informasjon fra drosjesentralene og får fullmakt til å pålegge retting om sentralen ikke etterlever lovens krav. Løyvemyndighetene kan trekke tilbake løyvet dersom kravet om retting ikke blir fulgt eller om sentralen ikke lenger oppfyller kravene til å være drosjesentral.

Utvalget foreslår ikke regler om antallsregulering og driveplikt i denne omgang. For å få til et godt drosjetilbud i distriktene, må en samordning av kontraktmarkedet vurderes og videre ses i sammenheng med enkeltturmarkedet. Driveplikt i enkeltturmarkedet vil en del steder ikke være mulig å oppfylle uten i sammenheng med kjøring på offentlige kontrakter, og en antallsbegrensning av drosjeløyver vil påvirke konkurransen om offentlige kontrakter. Utvalget har ikke hatt den rette sammensetning til å foreslå regler om samordning av pasientreiser og skoleskyss, og har ikke hatt mulighet til å gå inn i de omfattende spørsmål

som en bedre samordning av disse med enkeltturmarkedet krever. Utvalget vil gjøre en grundig vurdering av dette i delinnstilling II.

Bortsett fra spørsmålet om løyvedistrikt og at alle turer skal formidles gjennom sentralen er utvalgets innstilling enstemmig.

Bakgrunnen for utvalgets vurderinger

Utvalget har tatt utgangspunkt i at det på grunnlag av mandatet, Hurdalserklæringen og andre politiske dokumenter kan oppstilles følgende hensyn som må ligge til grunn for vurderingen av de reguleringer som skal gjelde for drosjemarkedet:

- Et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet, med særlig vekt på å sikre tilbudet:
 - i distriktet,
 - for sårbare grupper som er særlig avhengig av drosjetransport, herunder personer med nedsatt funksjonsevne (enkeltturmarkedet), og
 - skoleskyss og pasienttransport (kontraktmarkedet).
- Effektiv bruk av samfunnets ressurser.
- Hvit økonomi i drosjenæringen.
- Personikkerhet, med vekt på å unngå uønskede hendelser i tilknytning til drosjetransport og for å gi politiet mulighet for å ettergå hendelsene.
- Passasjerhensyn, herunder forbrukerhensyn som riktig pris og prisinformasjon, klagemuligheter, oppmøte som avtalt og sikkerhet.
- Ryddige arbeidsforhold i næringen (lønnsforhold, arbeidstid, jobbsikkerhet, sikkerhet for sjåfør).
- Trafikksikkerhet.

Utvalgets vurderinger og forslag skjer på bakgrunn av disse hensynene.

Utviklingen i drosjemarkedet siden reformen

Tidligere var drosjenæringen sterk regulert, med behovsprøvede løyver, løyvedistrikter med driveplikt for løyvehavere og plikt til å være tilknyttet en drosjesentral. Regjeringen Solberg gjennomførte en omfattende drosjereform i 2020.

Reformen ble begrunnet iblant annet målsetningene om å legge til rette for mer velfungerende konkurranse i drosjemarkedet, og et godt drosjetilbud i hele landet. Med reformen ble antallsbegrensningen opphevet, og med dette ordningen med løyvedistrikter og driveplikt. Også sentraltilknytningsplikten ble opphevet. I tillegg ble det gjort endringer i betingelsene som måtte være oppfylt for å få løyve. Løyvemyndighetene ble gitt mulighet til å tildele eneretter til å drive drosjevirkosomhet i distrikter der dette er nødvendig for å få et godt drosjetilbud, og det ble gjort justeringer i plikten til tredjepartsrapportering til skattemyndighetene.

Det har skjedd store endringer i drosjemarkedet siden 2010. Veksten i drosjeløyver fra 2010 til 2022 har vært formidabel. Ikke alle disse løyvene er blitt tatt i bruk, men det har også vært en stor økning i antall registrerte drosjer. Økningen i drosjetilbudet har vært størst i byene og i sentrale områder, mens det har vært mindre i mindre sentrale områder. I de minst sentrale områdene har det vært en reduksjon av drosjetilbudet fra 2010 til 2022. Endringene i

drosjemarkedsreguleringen, som trådte i kraft 1. november 2020, har særlig påvirket tilbudssiden i drosjemarkedet. Det er likevel vanskelig å si hvilken effekt reguleringsendringene isolert sett har hatt. Det har gått kort tid siden endringene trådte i kraft og andre viktige hendelser, som koronaepidemien, har inntruffet i samme periode. De ulike markedene har ulike egenskaper slik at påvirkningen av reguleringsendringene kan være ulik, både mellom byer og distrikter og mellom ulike markedssegmenter.

Reguleringsendringene i 2020 innebar at viktige etableringshindringer falt bort, og ga også større frihet i hvordan tilbudet skulle organiseres. Ordningen med løyvedistrikter falt bort. Antall løyver har økt i alle fylker, men det er varierende hvor stor økningen har vært. Antall løyver har økt mest i Oslo hvor det i desember 2021 var 124 prosent flere løyver enn i 2019. Det har også vært en økning i antallet registrerte drosjer, selv om denne og økningen i foretak registrert med drosjevirkosomhet som hovedformål er betydelig lavere enn økningen i antall løyver. Også i Trøndelag og Rogaland har det vært en svært sterk økning i antall drosjer. Selv om det har vært en økning i antall drosjer i alle fylker, er det stor variasjon mellom kommuner. 200 kommuner har hatt en økning i antall drosjer, 59 kommuner har hatt nullutvikling, mens 80 kommuner har hatt negativ utvikling i antall drosjebiler. Dette er i hovedsak distriktkommuner. 11 kommuner har ingen registrerte drosjer. Ettersom drosjene ikke er stedbundne, reflekterer ikke dette nødvendigvis den faktiske utviklingen i tilbudet i den enkelte kommune. Statistikken indikerer likevel at tilbudet i distriktene har blitt noe dårligere enn før omreguleringen.

Dereguleringen av drosjemarkedet har ikke ført til en situasjon der ressursene utnyttes best mulig. Mange nye aktører har kommet inn i drosjemarkedet etter omreguleringen i november 2020. Disse har særlig kommet til i og rundt de største byene og all informasjon utvalget har fått tyder på at det der er overetablering. Overskudd av drosjer i byer kan føre til unødige behov for holdeplass for drosje, unødige kjøring mens drosjen venter på tur og dårlig bruk av arbeidskraft i et arbeidsmarked der det er behov for arbeidskraft, herunder sjåfører. Dette kan igjen føre til at man ikke får frigjort areal til annen hensiktsmessig bruk, unødvendige miljøbelastninger og kødannelse. Det er viktig å vurdere arealbruken samlet.

Det finnes indikasjoner på at tilbudet til personer med nedsatt funksjonsevne har blitt dårligere etter reguleringsendringen, både basert på spørreundersøkelser og intervjuer med Handikapforbundet og Blindeforbundet. Rullestolbrukere som er avhengig av å sitte i rullestolen under transporten har behov for spesialtilpassede drosjebiler. Tidligere kunne fylkeskommunene stille krav til sentralene om tilgang til rullestolkompatible kjøretøy med mer. Dette kan fremdeles gjøres gjennom kontrakter, men ikke i enkeltturmarkedet, med mindre det utstedes eneretter med slike krav. For å sikre tilgang på drosjer for rullestolbrukere foreslår utvalget at sentralen skal sørge for at en tilstrekkelig del av drosjene som er knyttet til sentralen er utstyrt for å transportere personer med behov for rullestol i samsvar med gjeldende regler og krav til universell utforming. Dersom sentralen ikke sørger for at dette tilbudet er tilstrekkelig, kan løyvemyndigheten pålegge retting.

Dereguleringen har også ført til at det er blitt konkurranse om de delene av markedet som er særlig lønnsomme, med dårligere tilbud, eller fravær av tilbud i de ulønnsomme delene av markedet. Dette er en naturlig markedstilpasning, som imidlertid kan være et samfunnsmessig problem der hvor det å opprettholde et tilbud, også i ulønnsomme deler av markedet, anses som en tjeneste av allmenn økonomisk betydning.

Løyveordningen skal blant annet bidra til å sikre myndighetene tilstrekkelig oversikt over næringen til å legge til rette for et tilfredsstillende drosjetilbud og hvit økonomi. Utvalget har vurdert nødvendigheten av løyveplikt for drosjetransport som ikke oppfattes som ordinær drosjetransport, herunder kommersiell virksomhet som småskala turistvirksomhet og Inn på

Tunet-virksomhet og transport med eksklusivt materiell, og ikke-kommersiell virksomhet som egentransport i regi av helseforetakene og frivillighet. Utvalget har også vurdert hvilke særtrekk som skiller drosjevirkosomhet fra annen ikke-rutegående persontransport.

Opphevelse av sentraltilknytningsplikten har gjort det mer utfordrende for skattemyndighetene å føre kontroll over deler av drosjemarkedet. For turer kjørt via applikasjonsbaserte formidlere må sjåfør taste inn opplysninger om turen i taksameteret for at disse skal rapporteres av tredjepart til Skatteetaten. Det skaper risiko for underregistrering og feilregistrering. Det er også mulig for løyvehavere å formidle drosjetjenester uten å være tilknyttet noen sentral eller formidlingstjeneste, og i slike tilfeller er opplysningene kun basert på egenrapportering. Begge disse forholdene virker i retning av at for få turer innrapporteres til Skatteetaten.

Etter reguleringsendringen sier både formidlere av drosjetjenester og helseforetakene at det er flere tilbydere og lavere priser i kontraktmarkedet. I de mindre distriktskommunene meldes det om at det fortsatt ofte ikke er reell konkurranse. For de offentlige partene er innkjøp av drosjetjenester krevende, og det kan være vanskelig å få til gode overganger i forbindelse med bytte av leverandør. I hvilken utstrekning arbeidsforholdene for løyvehavere og sjåførere i kontraktmarkedet er påvirket av reguleringsendringen kommer utvalget tilbake til i neste delinnstilling.

Myndighetene har også generelt dårligere oversikt over markedet og tilbudet etter opphevelse av sentraltilknytningsplikten og løyvedistriktene.

Oversikt over de enkelte kapitlene

Kapittel 1 gir et sammendrag over utredningen.

Kapittel 2 presenterer utvalgets mandat, sammensetning og gir en oversikt over utvalgets arbeid. Her gir utvalget bakgrunnen for at arbeidet presenteres i to delutredninger.

I *kapittel 3* gis en bakgrunn for utredningen. Her gis en oversikt over rettsutviklingen for drosjenæringen og en presentasjon av reformen fra 2020.

Kapittel 4 gir en oversikt over gjeldende rett. Her presenteres dagens løyvesystem med krav til løyvehaver og drosjesjåførere, krav til kjøretøyet og krav til kontrollutrustning. Utvalget gir her også en oversikt over EØS-retten og de rammer denne setter for reguleringer av drosjenæringen.

Kapittel 5 presenterer regelverket i Danmark, Finland og Sverige. Også i disse landene har det vært reformer av regelverket. Finland hadde tidligere antallsbegrensning og behovsprøving av løyver, men opphevet dette i 2018. Finland har ikke krav om sentraltilknytning og ingen spesielle tiltak for å sikre drosjetilbudet i distriktene, men har nå gitt regler som skal sikre myndighetene de opplysningene som er nødvendig for eventuelt å iverksette tiltak. Også Danmark liberaliserte sine regler i 2018. I Danmark skal drosjeturer nå selges gjennom et kjørekontor (sentral). Sentralen har en rekke plikter. For å sikre tilbudet i distriktene er det egne krav til distriktkjørekontor og mulighet for en kommune å inngå en kontrakt med distriktkjørekontoret om tilbudet av drosjer i kommunen. Det pågår en evaluering av ordningen. Sverige deregulerte drosjemarkedet i 1990 og har ingen krav til antallsbegrensning eller driveplikt.

Kapittel 6 beskriver egenskaper ved drosjemarkedet. Drosjemarkedet er ikke nasjonalt, men består i realiteten av en rekke lokale markeder. Drosjemarkedet består dessuten av en rekke delmarkeder, med ulike egenskaper avhengig av flere forhold på tilbuds- og etterspørselssiden. I hovedsak kan man skille mellom kontraktkjøring og enkeltturer.

Omfanget av drosjetransport som skjer med grunnlag i offentlige kontrakter har betydning for det samlede tilbudet.

Den teoretisk optimale reguleringen for bymarkedene, der utfordringen kan være knyttet til overetablering, vil naturlig være forskjellig fra den optimale reguleringen for distriktene, der utfordringen ofte er å sikre et tilstrekkelig tilbud. Virkemidlene som vil sikre et best mulig tilbud i bestillingsmarkedet vil ikke være sammenfallende med de som trengs i praimarkedet. Samtidig er det overlapp mellom markedene, slik at regulering i ett delmarked, vil påvirke tilpasningen og effektiviteten i et annet.

De store svingningene i etterspørselen over tid og mellom ulike geografiske områder innebærer at det ikke nødvendigvis er bedriftsøkonomisk lønnsomt å tilby drosjetjenester i alle delsegninger av markedet. Offentlig innkjøp har vært, og er fortsatt, virkemiddelet som benyttes for å sikre ønsket tilbud av spesifikke drosjetjenester, som for eksempel pasienttransport og skoleskyss. Utenom for de offentlige innkjøpene har kompensasjon for å drive blitt gitt i form av eksklusivitet til markeder. Frem til 2019 fungerte behovsprøvingen av løyver som et slikt virkemiddel. I noen distrikter har eksklusivitet til markedet likevel ikke vært tilstrekkelig kompensasjon for de forpliktelsene som lå i driveplikten. Også før endringene i reguleringen var det distrikter som ikke fikk besatt ledige løyver.

Kapittel 7 gir en oversikt over markedsutviklingen etter reguleringsendringen i 2020.

Kapittel 8 gir en oversikt over mål og hensyn i drosjereguleringen.

I *kapittel 9* utreder utvalget hvordan kravene til drosjenæringen kan sikres gjennom løyveordning og sentraltilknytning. Her begrunner utvalget en rekke krav som må være oppfylt for å få drosjeløyve og løyve til å drive drosjesentral, og regler som sentralen må etterleve. Utvalget vurderer også unntak fra kravet til drosjeløyve for enkelte former for persontransport med kjøretøy som er registrert for inntil 9 personer.

I *kapittel 10* utreder utvalget driveplikt og antallsbegrensning av drosjeløyver.

I *kapittel 11* redegjør utvalget for hvordan forslagene oppfyller de hensynene som ligger bak Stortingets anmodningsvedtak. Forslagene innebærer en gjeninnføring av sentraltilknytningsplikt og en tilpasset driveplikt for sentraler. Forslagene innebærer ikke en spesifikk antallsregulering av løyver, men setter likevel krav som vil bidra til å redusere løyvetallet. Forslagene vil bidra til å ivareta flere av de sentrale hensynene som er skissert i kapittel 8, herunder hvit økonomi, personsikkerhet, forbrukervern og et tilfredsstillende drosjetilbud. Utvalget legger til grunn at dette er i tråd med intensjonene til de tiltakene Stortinget ber om.

Kapittel 12 gir en oversikt over økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag.

Kapittel 13 gir merknader til forslag til lovbestemmelser, og i *kapittel 14* settes frem forslag til lov- og forskriftsbestemmelser.

2 Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

2.1 Utvalgets mandat

Den 11. mai 2022 oppnevnte regjeringen Støre et utvalg for å gjøre en helhetlig gjennomgang av drosjereguleringen og utarbeide forslag til ny regulering på området. Utvalgets mandat ble justert ved Samferdselsdepartementets brev av 11. desember 2022 og 26. april 2023.

Utvalget ble gitt følgende mandat:

Bakgrunn

Det ble gjennomført omfattende endringer i drosjereguleringen med virkning fra 1. november 2020. Frem til da hadde drosjereguleringen vært strengt regulert, uten store omlegginger siden 1940-tallet.

Det hadde før regelendringene over tid vært indikasjoner på at drosjemarkedet ikke fungerte optimalt. I byene var tilbudet ofte for lavt når etterspørselen var høy, og høyt når etterspørselen var lav. I distriktene var tilbudet ofte ikke tilstrekkelig. Forholdene lå ikke til rette for virksom konkurranse, verken for offentlige kjøpere eller privatkunder, og det var vanskelig å sammenligne priser mellom ulike tilbydere.

EFTAs overvåkningsorgan (ESA) pekte i grunnlagt uttalelse av 2017 på at deler av det norske regelverket, herunder behovsprøvingen og sentraltilknytningsplikten, ikke var i samsvar med EØS-retten. På bakgrunn av utviklingen i ny teknologi, og nye muligheter for å formidle tjenester, foreslo Delingsøkonomiutvalget i 2017 endringer i drosjereguleringen.

Endringene i 2020 innebar en stor revisjon av drosjereguleringen, og hadde til formål å legge til rette for velfungerende konkurranse i drosjemarkedet, som skulle bidra til et godt og fleksibelt tilbud til reisende over hele landet. Endringene skulle gjøre det enklere å etablere seg i næringen og drive virksomhet på en god måte, også basert på forretningsmodeller som tar i bruk ny teknologi. Nytt regelverk skulle ivareta de reisendes sikkerhet og bidra til en ryddig og seriøs drosjenæring. Regelverket skulle være i samsvar med EØS-retten.

Noen hovedpunkter i den nye reguleringen, sammenlignet med den tidligere er:

- Oppheving av antallsreguleringen med tilhørende driveplikt, sentraltilknytningsplikten og kravet om drosjeyrket som hovederhverv.
- Innføring av hjemmel for fylkeskommunene til å tildele kontrakt om tidsbegrensede eneretter i kommuner med lavt innbyggertall og lav befolkningstetthet.
- Videreføring av løyvekravet, men oppheving av krav om fagkompetanse og justeringer i kravene til økonomi og etablering i Norge.
- Innføring av krav om fagkompetanse for drosjesjåfør.
- Oppheving av løyvedistrikt, løyvet gjelder i hele landet unntatt enerettsområder.
- 10-årig gyldighet for løyver (ikke aldersbetinget til 70/75 år som tidligere).
- Krav om loggføring av drosjeturer.
- Hjemmelen for tredjepartsrapportering til skattemyndighetene omfatter fra 2021 alle formidlere av drosjetjenester, ikke bare tradisjonelle drosjesentraler.

Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet sendte 24. september 2021 på høring forslag om krav til kontrollutrustning i drosje. Forslaget skal legge til rette for bruk av

andre kontrollutrustninger enn taksameter. I tillegg er det i høringen foreslått å stille krav til alle aktører i drosjenæringen som skal bidra til å sikre (i) riktig prisberegning, (ii) riktig rapportering til skattemyndighetene og (iii) sikkerhet for passasjerer og sjåfører. Det er i det videre arbeidet lagt til grunn at taksameterplikten for løyvehavere skal bestå.

Også etter reformen kommer det signaler om utfordringer i markedet. Antall løyver har økt fra ca. 8000 til ca. 13 000 på litt over ett år. Det er usikkert hvor mange av disse løyvene som er satt i drift, og hvor, jf. at det ikke lenger er driveplikt og at løyvene ikke lenger er knyttet til løyvedistrikt. Det er signaler på overetablering i byene, og bortfall av tilbud noen steder og til visse tider i distriktene. Fylkeskommunene melder at de har dårligere oversikt over næringen, og mindre mulighet for oppfølging. Sistnevnte kan delvis henge sammen med at fylkeskommunene så langt i liten grad har tatt i bruk kontrakter (om enerett og/eller tilskudd) for å sikre tjenestetilbudet i enkeltturmarkedet. Det er indikasjoner på at eneretter ikke er et tilstrekkelig virkemiddel for å ivareta et tilfredsstillende tilbud, uten at enerettskontraktene samordnes med kjøp av tjenester, som skoleskyss og pasienttransport. Det er også et spørsmål om det vil være behov for å kombinere enerettene med kjøp av tjenester. Det er ikke satt av særskilte midler til dette. Virkningene er vanskelige å måle uten en grundig evaluering og gjennomgang.

Det har kommet signaler på at det er risiko for at drosjetilbudet til personer med nedsatt funksjonsevne vil reduseres. Som følge av opphevingen av sentraltilknytningsplikten er det utfordrende å sikre at all inntjening i næringen innrapporteres til skattemyndighetene. Det rapporteres også om dårlige arbeidsforhold for ansatte sjåfører og løyvehavere. Arbeidsdagene er lange, og sjåførene får som regel provisjonsbasert lønn.

Det følger av Prop.70 L (2018-2019) punkt 6, at regelendringene skulle evalueres 3 år etter ikrafttredelse. Det var ønskelig at endringene hadde fått virke en viss tid slik at man kunne se hvordan markedet utviklet seg før evalueringen. Fall i etterspørselen etter drosjetjenester på grunn av pandemien har så langt gjort det vanskelig å vurdere virkningene av endringene isolert.

Alle nye personbiler skal være utslippsfrie innen 2025. I 2020 utgjorde elbiler 5,5 % av drosjeparken, sammenlignet med 12 % av personbilparken. Fylkeskommunen har hjemmel til å stille krav om at drosjekjøring innenfor en kommune skal drives med motorvogn som har en øvre grense for miljøskadelige utslipp. Det skal settes en frist på minst 4 år for å oppfylle kravene.

Om drosje og markedet

Som drosjetransport regnes i utgangspunktet virksomhet som driver persontransport utenfor rute mot vederlag med motorvogn registret for inntil 9 personer. Den som vil drive slik virksomhet må ha drosjeløyve etter yrkestransportloven § 9. Persontransport med motorvogn registret for mer enn 9 personer faller inn under EØS-avtalens sekundærrett.

Drosjemarkedet kan deles i to hovedsegmenter; enkeltturmarkedet og kontraktmarkedet. Enkeltturmarkedet omfatter drosjer som prales på gaten (praiemarkedet), drosjer som hyres fra holdeplass (holdeplassmarkedet) og drosjer som bestilles på forhånd (bestillingsmarkedet). Kontraktmarkedet omfatter drosjetjenester for private og offentlige oppdragsgivere der vilkårene for transporten er fastsatt i avtale mellom oppdragsgiver og tilbyder (kontraktmarkedet), herunder pasientreiser og skoleskyss.

Behov for gjennomgang

Regjeringen har i Hurdalsplattformen¹ varslet endringer i drosjereguleringen. På bakgrunn av utfordringene i drosjemarkedet over tid, med svært ulike syn på hvordan utfordringene bør løses, skal det foretas en grundig og helhetlig gjennomgang av rammeverket/regelverket. Det må være et mål å unngå behov for hyppige og store endringer i fremtiden.

Målet med gjennomgangen er å identifisere tiltak som sikrer et godt drosjetilbud i hele landet, vurdere virkninger av disse tiltakene, og gi anbefaling om fremtidig regulering. Det er særlig viktig å sikre tilbudet til sårbare grupper, som eldre og personer med nedsatt funksjonsevne uten egen bil. Samtidig er det behov for å vurdere hvilke krav som bør stilles for å sikre en seriøs drosjenæring som gir trygghet for kundene, gode arbeidsforhold for ansatte og løyvehavere og som bidrar til hvit økonomi, og tiltak for å sikre kontroll og tilsyn med næringen.

Gjennomgangen skal se hen til pågående prosesser på området, herunder egen prosess for høring om justering av løyvekravene, krav om taklampe og utfyllende krav til dokumentasjon fra løyvehaver for at visse krav er oppfylt, samt arbeidet med handlingsplan mot sosial dumping i transportsektoren. Gjennomgangen kan utfylle, men ikke overlape, disse prosessene.

Problemstillinger utvalget skal se på:

Utvalget skal, i lys av Hurdalsplattformen, foreta en helhetlig gjennomgang av drosjereguleringen, og utarbeide en rapport med forslag til regulering på området. Rapporten skal utformes slik at den kan danne grunnlag for alminnelig høring av nye regler.

Utvalget skal blant annet.:

- Identifisere tiltak som sikrer et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet, herunder tilbudet til sårbare grupper med særlig behov for drosjetjenester;

Utvalget må blant annet vurdere modeller basert på:

- fylkeskommunal behovsprøving og driveplikt, jf. Hurdalsplattformen,
- det gjeldende enerettssystemet, med eventuelle tilpasninger
- alternative tiltak for å sikre tilbudet.

Utvalget skal vurdere modeller for samordning av:

- tilbud i enkeltturmarkedet og kontraktmarkedet, som skoleskyss og pasienttransport bedre
 - av drosje- og kollektivtransport.
- Vurdere behovet for å gjeninnføre sentraltilknytningsplikt, jf. Hurdalsplattformen, og ulike modeller for et slikt krav. Sentraltilknytningsplikt må særlig vurderes opp mot behovet for å sikre:
- Oversikt over løyvehavere, hvor drosjer befinner seg og oppdrag (flåtestyring)
 - Myndighetenes behov for oversikt og dialog med næringen

¹ Hurdalsplattformen s. 44.

- Forbrukernes sikkerhet og klagemuligheter

Utvalget skal blant annet vurdere:

- Den tidligere modellen med sentraltilknytning, med eventuelle tilpasninger
- fri etableringsrett av sentral, med objektive krav til aktørene, for eksempel etter dansk modell.
- Andre mulige løsninger, herunder om forslaget om krav til kontrollutrustning i drosje, eller elementer fra dette forslaget, kan ivareta aktuelle hensyn på en mindre inngripende måte enn sentraltilknytning.

Utvalget skal, i lys av de to ovennevnte punktene, vurdere om det er behov for tiltak for å sikre at myndighetene (for eksempel fylkeskommunene) har tilstrekkelig oversikt over og muligheter for oppfølging av aktørene i næringen, jf. blant annet tidligere regler i yrkestransportforskriften.

- Vurdere hjemlene for kontroll med næringen, samordningen mellom de ulike kontrollmyndighetene, og ressursbehov for nødvendig kontroll og tilsyn. Utvalget skal foreslå eventuelle nødvendige tiltak.
- Utvalget skal vurdere om det er behov for å sette ytterligere krav til taksametersystemet og bestillingssystemet for drosjer, herunder om det er behov for ytterligere tiltak for å sikre tilstrekkelig informasjon for å fastsette skattegrunnlag og sikre GNSS-sporing i drosjer. Utvalget kan se hen til høringen om krav til kontrollutrustning som bakgrunn for denne vurderingen.
- Vurdere helheten i regelverket, som i tillegg til punktene over blant annet kan omfatte virkemidler som merking av drosje, prisregulering, bestemmelser om pristilbud, prisberegning, konkurranse (unntaksforskriften), skatteforvaltning og bokføring. I den grad utvalget mener det er nødvendig for å oppnå målet med drosjereguleringen skal de komme med forslag til endringer i dette regelverket.
- Vurdere om det er behov for tiltak for å sikre at drosjenæringen omstilles tilstrekkelig til å nå klimamålene for samferdselssektoren.

Generelt:

- Utvalget skal gi en analyse av virkningen av skisserte tiltak basert på vurderingene av punktene over, herunder kost-nytte vurderinger.
- På bakgrunn av tiltakene som er identifisert og analysen av virkninger skal utvalget komme med forslag til nødvendige regelendringer på området.
- Forslagene skal være vurdert opp mot handlingsrommet i EØS-avtalen, og skal være innenfor dette. Utvalget må særlig vurdere om tiltakene som foreslås kan begrunnes ut fra tvingende allmenne hensyn, og at de er egnet og nødvendige for å ivareta formålet med reguleringen.
- Utvalget skal underveis i arbeidet ha dialog med relevante myndigheter og partsrepresentanter for næringen i den grad det er formålstjenlig.
- Utvalget kan bestille eksterne utredninger for å belyse saken, som utviklingen i markedet, kundetilfredshet, ordninger i andre land mv.
- Arbeidet i utvalget skal oppfylle kravene i utredningsinstruksen.

Utvalget skal overlevere en NOU til Samferdselsdepartementet innen september 2023.

2.1.1 Stortingets anmodningsvedtak

I forbindelse med behandling av statsbudsjettet for 2023 fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak, henholdsvis nr. 84 og 94:

«Stortinget ber regjeringen komme med nødvendige lov- og forskriftsendringer for å gjeninnføre plikten til å være tilknyttet en drosjesentral og driveplikt og antallsbegrensning i drosjenæringen i løpet av 2023.»

«Stortinget ber regjeringen utrede og fremme forslag om endring av yrkestrafikkloven slik at det stilles nullutslippskrav til all løyvebasert virksomhet der det er mulig i løpet av 2023.»

På denne bakgrunn skrev utvalgets leder, Hans Petter Graver, brev til Samferdselsdepartementet 2. desember 2022, hvor det blant annet ble uttalt at *«utvalget kan bidra i oppfølgingen av anmodningen Stortinget vil sende departementet, ved at det kan utrede mulige løsninger for plikten til å være tilknyttet en drosjesentral, driveplikt og antallsbegrensning i drosjenæringen. Dette må i så fall vurderes opp mot EØS-avtalen, med sikte på å finne løsninger som ikke er i strid med denne. Dette kan tilsi at det også vurderes alternative løsninger, dersom dette er nødvendig for å oppnå EØS-konformitet.»*

Videre at *«Jeg vil tro at utvalget vil kunne vurdere dette og legge frem en innstilling før sommeren.»*

Statsråd Nygård ga i brev 23. desember 2022 tilslutning til dette. Det innebærer at utvalget nå har i oppgave å legge frem et forslag til sentraltilknytningsplikt, driveplikt og antallsregulering så langt dette lar seg gjennomføre i henhold til EØS-avtalen.

Ovennevnte justeringer i mandatet medfører at utvalget ikke vil levere en NOU som dekker hele utvalgets mandat i 2023, da det skal leveres delinnstillinger til ulike tidspunkt.

I brev av 26. april 2023 fra statsråd Nygård til utvalgsleder Graver ble det meddelt at Statens vegvesen har fått i oppdrag å vurdere oppfølgingen av anmodningsvedtak 94. Dette innebærer at utvalget ikke lenger skal vurdere punktet i mandatet om hvorvidt *«[...] det er behov for tiltak for å sikre at drosjenæringen omstilles tilstrekkelig til å nå klimamålene for samferdselssektoren.»*

2.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget har vært bredt sammensatt av fagpersoner med blant annet juridisk, økonomisk og konkurranserettslig kompetanse. Utvalget har også bestått av representanter fra ulike deler av næringen, som Norges Taxiforbund, NHO Transport, LO, Abelia og Fellesforbundet.

Utvalget har bestått av til sammen 12 medlemmer.

Utvalget har følgende sammensetning

- Professor Hans Petter Graver (leder)
- Sahar Babri, forsker ved Sintef
- Herdis Helle, advokat i LO
- Guro Landsend Henriksen, partner i Oslo Economics
- Jofri Lunde, næringspolitisk sjef i NHO Transport
- Håkon Bjarne Johnsen, fylkesdirektør i Viken fylkeskommune
- Dag-Einar Sivertsen, forbundssekretær i Fellesforbundet
- Jan Geir Solheim, selvstendig næringsdrivende
- Øystein Trevland, styreleder i Norges Taxiforbund
- Nils-Ola Widme, næringspolitisk direktør i Abelia

- Siv Wiken, administrerende direktør i Agder Kollektivtrafikk AS
- Jørgen Aarhaug, forskningsleder ved TØI

Utvalgets sekretariat har bestått av følgende personer:

- Utredningsleder Lone Bruvold Hansen (sekretariatsleder)
- Fagdirektør Anne-Lise Junge Jensen
- Utredningsleder Grete Mathisrud
- Seniorrådgiver Marianne Engeset Kristing (fra 1. januar 2023)

2.3 Utvalgets arbeid

Utvalget har i perioden 23. august 2022 til 15. juni 2023 avholdt i alt 10 møter, hvorav ett digitalt. I tillegg har sekretariatet hatt møter med deler av utvalget.

Utvalget har benyttet flere ulike metoder for informasjonsinnhenting for å få et godt kunnskapsgrunnlag om status og utfordringer innenfor drosjeområdet.

2.3.1 Kunnskapsinnhenting

Utvalget har bestilt en utredning om kartlegging av drosjenæringen. Denne er gjennomført av Menon og fremlagt i rapport nr. 29/2003 (Menon, 2023) samt presentert på utvalgsmøte 27. februar 2023.

Utvalget har vært opptatt av å få innspill fra flest mulige grupper i samfunnet. Det gjelder blant annet myndigheter, næringsliv og organisasjoner. Deler av sekretariatet har hatt befarings- og møte med Oslo Taxi den 25. januar 2023. Utvalget har fått presentasjoner fra ulike interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter, se vedlegg 2.

Utvalgsmedlem Guro Landsend Henriksen har utarbeidet notater for utvalget. Utvalget har også mottatt skriftlige innspill fra enkelte medlemmer.

2.3.2 Utvalgets nettside

Utvalget har hatt en egen nettside, www.drosjeutvalget.no med blant annet informasjon om utvalgets mandat, medlemmer, møtevirksomhet og relevante dokumenter. Innspill til utvalgets arbeid har også blitt publisert her. Det har vært mulig for enkeltpersoner, virksomheter og organisasjoner å sende innspill til Drosjeutvalget via nettsiden. Innspillene utvalget har mottatt har vært viktige bidrag til arbeidet.

3 Bakgrunn

3.1 Innledning - historikk

Den første nasjonale drosjereguleringen kom ved samferdselsloven av 1947, i en tid da forvaltningens oppgaver var preget av gjenreisning etter annen verdenskrig. Forvaltningen hadde sentrale oppgaver i tildeling og fordeling av knappe og rasjonerte ressurser, som transportmidler. Busser var rasjonert frem til 1951, og privatbiler frem til 1960. Økonomisk oppgang har ført til at svært mange næringsreguleringer senere er avviklet. Mens det offentlige i den første etterkrigstiden organiserte og produserte en rekke varer og tjenester selv, er dette nå i større grad overlatt til det private markedet. Tendensen har gjort seg tydelig gjeldende innenfor samferdsel.

Det ble i 1955 nedsatt en kommisjon, Samferdselskommisjonen, som skulle avgi innstilling om ordningen med samferdselen på bakgrunn av erfaringene med innføring av samferdselsloven av 1947. Kommisjonen la frem sin innstilling 21. august 1959, jf. NUT 1959:3. Kommisjonen anbefalte i all hovedsak en videreføring av det tidligere systemet med løyveplikt og behovsprøving av drosjeløyver, samt tilknytning til drosjesentral. Systemet ble videreført frem til endringer i yrkestransportloven i november 2020.

Flertallet i Kommisjonen mente at for å kunne føre en fremtidig samferdselspolitikk etter de prinsipper og målsetninger som er oppstilt foran i innstillingen, ville det fortsatt være nødvendig å holde på løyveordningen for så vidt angår den ervervsmessige motorvogntransport i og utenfor rute. Persontransport utenfor rute omfattet den gang drosjer, hotellvogner og turvogner. Det fremgår av innstillingen at:

«[...] Kommisjonens flertall har det syn at det fortsatt er nødvendig å opprettholde en regulering av den ervervsmessige motorvogntrafikk utenfor rute. Dette fordi motorvogntransportene for tiden er inne i en kraftig ekspansjonsperiode, og gjennom sin konkurranse på transportmarkedet kan bli årsak til – i sterkere grad enn hva hittil har vært tilfelle – en samfunnsmessig sett uønsket svekkelse av landets rutegående samferdselsmidler. Hadde trafikkgrunnlaget i landet vært tilstrekkelig stort til å gi muligheter for en økonomisk drift av alle våre samferdselsmidler, til sjøs, til lands og i luften, og hvis forholdene dertil hadde ligget slik an at de alle kunne konkurrere på noenlunde like fot, ville muligens en uregulert transportnæring vært det naturlige. Men slik er det ikke. Og så lenge de faste, rutegående kommunikasjonsmidler danner grunnstammen i landets transportsystem, vil det fortsatt være nødvendig av rent samfunnsøkonomiske grunner å la staten øve en regulerende innflytelse på utviklingen.[...]».

Et mindretall i Kommisjonen mente at løyveordningen burde oppheves for transport utenfor rute (turvogn, hotellvogn og drosje). Mindretallet mente ikke opprettholdelse av systemet var nødvendig for en effektiv og fornuftig transportavvikling og at ordningen var til byrde for myndigheter og borgere i alminnelighet.

Antallsregulering for godstransportløyver og turvognløyver avviklet på henholdsvis 1980- og 1990-tallet. I forbindelse med opphevingen av antallsreguleringen av turvognløyver fremgikk det av forarbeidene at forslaget var begrunnet i med at ordningen var etableringshindrene og konkurransevridende, uten at det kunne begrunnes i avgjørende samfunnshensyn.

Samferdselsloven av 1947 ble etterfulgt av nye samferdselslover i 1964 og 1976, og av yrkestransportloven i 2001. Mens samfunnsforholdene endret seg betydelig i denne perioden, blant annet gjennom sterk økning i bruk av privatbil og utbygging av kollektivtransport, ble

rammene for drosjereguleringen som gjaldt fra etterkrigstiden, i all hovedsak videreført frem til november 2020.

Formålet med samferdselsloven av 1964 var å fremme en økonomisk, rasjonell og effektiv transportavvikling, gjennom regulering av transport med motorvogn og fartøy, og gjennom samordning av transport mellom motorvogn, fartøy, jernbane og fly.

Samferdselsloven av 1976, hadde som formål å fremme et transporttilbud til ulike trafikantgrupper i ulike deler av landet. Loven tok sikte på en samfunnsøkonomisk og rasjonell transportavvikling med vekt på ressursøkonomi og vern om det bosetnings- og produksjonsmønsteret man ønsket. Videre skulle loven være et redskap i arbeidet med å minske støy og miljøforurensing og skape større trafiksikkerhet.

Yrkestransportloven av 2001 har ikke en egen formålsbestemmelse.

Nedenfor følger en beskrivelse av løyvesystemet som gjaldt frem til 1. november 2020 og bakgrunnen for systemet, se punkt 3.2. Videre følger en tilsvarende beskrivelse av reglene om sentraltilknytning for drosjeløyvehavere og bakgrunnen for systemet, se punkt 3.3.

3.2 Løyvesystemet

3.2.1 Regulering frem til 1. november 2020

Også før november 2020 måtte den som ville drive persontransport med motorvogn registrert for inntil 9 personer mot vederlag, ha særskilt drosjeløyve.

Drosjeløyve, herunder reserveløyve, ga innehaveren rett og plikt til å drive transport utenfor rute med motorvogn registrert for inntil 9 personer. Driveplikten innebar at den enkelte drosje i prinsippet skulle være i tjeneste 24 timer i døgnet, hver dag, hele året. Formålet med driveplikten var å sikre et drosjetilbud i hele landet.

For drosjer som var knyttet til en drosjesentral, fastsatte drosjesentralen vaktlister som sørget for oppfyllelse av driveplikten. Drosjer som var tilknyttet sentral, trengte dermed ikke å være på vakt 24 timer i døgnet. For drosjer som ikke var tilknyttet en drosjesentral, såkalte bostedsløyver, var det den enkelte løyvehaver som alene, eventuelt ved hjelp av ansatte sjåfører, som måtte oppfylle driveplikten.

Drosjeløyver var antallsregulerte basert på fylkeskommunal behovsprøving.

Antallsreguleringen fungerte langt på vei som en kompensasjon for driveplikten.

Fylkeskommunen var løyvemyndighet for drosjeløyve, og fastsatte antall løyver i hvert løyvedistrikt. Kommunen utgjorde et løyvedistrikt om fylkeskommunen ikke bestemte noe annet. I praksis utgjorde hver fylkeskommune ett løyvedistrikt. Oslo og Akershus var et felles løyvedistrikt.

Løyvemyndigheten hadde hjemmel til å innhente opplysninger og pålegge drosjesentral og løyvehavere å føre de oppgaver som trengtes for å vurdere om løyvetallet dekket behovet.

Løyvehaver skulle først og fremst dekke behovet for drosjetransport innenfor sitt løyvedistrikt, og pliktet å utføre oppdrag på alle veier som var åpne for alminnelig ferdsel, og som kunne utføres uten fare for skade på passasjerer, fører eller motorvogn. Kjøring av syke og skadde personer som trengte hurtig hjelp skulle utføres uten hensyn til bestemmelsen i første ledd, og skulle søkes gjennomført selv om kjøreforholdene var vanskelige.

Drosjetransport skulle skje i tilknytning til stasjoneringsstedet. Det var tillatt å utføre turer til ethvert sted innenfor eller utenfor løyvedistriktet. Turer som startet utenfor løyvedistriktet,

kunne bare utføres i forbindelse med oppdrag ut av løyvedistriktet eller hvis turen var forhåndsbestilt. Transport mellom steder i et annet løyvedistrikt var kun tillatt om oppdraget kom fra drosjesentral i det løyvedistriktet hvor oppdraget startet. Formålet med løyvedistrikt og stasjoneringsted var primært å sikre drosjetilbudet innenfor hvert løyvedistrikt.

Ledige løyve skulle kunngjøres. Tildeling av drosjeløyve skjedde fortrinnsvis til søkere med to års ansiennitet som fulltids drosjesjåfør i løyvedistriktet. For nyopprettede løyver, og der det ikke var søkere som hadde tilstrekkelig ansiennitet, avgjorde fylkeskommunen etter eget skjønn hvem som skulle tildeles løyve.

Et løyve gjaldt for transport med én motorvogn. Tildelt drosjeløyve falt bort når løyvehaver fylte 75 år. Aldersgrensen skulle blant annet legge til rette for en viss sirkulasjon av løyver.

Løyvehaver måtte sette drosjen i drift innen fristen løyvemyndigheten satt, og melde fra til løyvemyndigheten senest tre måneder på forhånd om de ville avslutte virksomheten.

Løyvehaver skulle som hovedregel ikke ha annet hovedervert eller heldagsstilling. Kravet om hovedervert var begrunnet i to hovedhensyn. Det var for det første ønskelig at flest mulig skulle kunne leve av drosjeyrket alene. For det andre at kravet skulle sikre at andre aktiviteter ikke havnet i konflikt med driveplikten.

Samferdselsdepartementet hadde adgang til å gi forskrifter om andre særskilte løyveordninger for persontransport utenfor rute med motorvogn registrert for inntil 17 personer. Disse løyvetypene var behovsprøvde innenfor sin kategori. Det var fastsatt tre særlige løyvekategorier for persontransport som i utgangspunktet ville krevd drosjeløyve eller turvognløyve;

Selskapsvognløyve;

- løyve som ga innehaveren rett til å drive persontransport med motorvogn registrert for høyst åtte sitteplasser i tillegg til førerstedet. Løyve ble gitt for transport med motorvognen av «eksklusivt materiell godkjent av løyvemyndigheten». Transport med selskapsvogn kunne bare foretas etter bestilling av en enkelt oppdragsgiver. Selskapsvogner hadde ikke adgang til praeimarkedet. De var ikke beskyttet fra konkurranse fra ordinære drosjer.

Løyve for transport for personer med nedsatt funksjonsevne

- løyve gav innehaveren rett og plikt til å drive transport med motorvogn som var spesielt utformet og/eller utstyrt for transport for personer med nedsatt funksjonsevne i samsvar med de til enhver tid gjeldende bestemmelser om tekniske krav til motorvogn som benyttes til løyvepliktig transport for personer med nedsatt funksjonsevne. Løyvet ga kun adgang til å utføre transport for personer med nedsatt funksjonsevne og eventuelle ledsagere. Denne løyvekategorien var ikke beskyttet mot konkurranse fra løyvehaver med ordinært drosjeløyve, utvidet drosjeløyve eller turvognløyve, som også kunne utforme motorvognen universelt og tilby transport for personer med nedsatt funksjonsevne.

Utvidet drosjeløyve (maxitaxi).

- Løyve for transport med kjøretøy registrert for høyst 16 sitteplasser i tillegg til fører. Løyvet ga tilgang til å drive ordinær drosjetransport, det vil si full markedsadgang i drosjemarkedet.

Løyve for reservedrosje kunne tildeles ordinær løyvehaver innenfor det fastsatte løyvetallet. Drosjesentral eller løyvemyndighet bestemte om reservedrosje skulle benyttes.

Løyvemyndighetene kunne gi nærmere regler for drosjevirkomheten i løyvedistriktet, herunder regler om hvordan virksomheten skulle utøves, herunder løyvehaver og drosjeførers plikter overfor publikum, drosjesentral mv.

Ettersom drosjeløyvene (drosje, selskapsvogn, utvidet drosjeløyve og løyve for personer med nedsatt funksjonsevne) var behovsprøvde, var det i praksis nærmest umulig for for eksempel frivillige organisasjoner og såkalt småskala turistvirksomhet å få drosjeløyver. For det første fordi antallsbegrensningen i seg selv var en barriere, og for det andre fordi den som ville drive slik virksomhet som hovedregel måtte ha ansiennitet som drosjesjåfør for å kunne søke løyve.

Med hjemmel i yrkestransportloven delegerte Samferdselsdepartementet til fylkeskommunene å gi midlertidig dispensasjoner fra selve løyveplikten for to særlige ordninger.

Dispensasjonspraksisen fulgte av to rundskriv for henholdsvis småskala turistvirksomhet (Rundskriv N-7/2017) og Inn på tunet-virksomheter (Rundskriv N-8/2017), det vil si velferdstjenester hvor en gård er arena for tjenester innenfor utdanning, arbeid, helse og omsorg, kunne få løyvefritak for en periode på opptil 3 år. For småskala turistvirksomhet kunne fritak gis for maksimalt fem personbiler. Det var adskillig press på å få på plass disse ordningene. Behovet for fritak var først og fremst knyttet til kravet om fagkompetanse for løyvehaver. I fritaket ble det satt vilkår om at virksomhetene skulle oppfylle krav til vandel, økonomi, samt kjøreseddel for sjåfør. Dette omfattet alle løyvekravene unntatt fagkompetansekravet.

Det fulgte av rundskrivene at fylkeskommunene måtte vurdere om transportdelen av tjenesten, som søknaden var basert på, kunne bli utført ved bruk av eksisterende løyvehavere. Dette innebar at løyvemyndigheten måtte vurdere konkurranseflaten mot både drosje og turvogn. Søknader skulle forelegges NHO Transport, Norges Turbileierforbund, Norges Taxiforbund og NHO Reiseliv på regionalt nivå før en eventuell innvilgelse ble gitt.

3.2.2 Bakgrunn for løyvesystemet - historikk

Alle de tidligere samferdselslovene stilte krav om løyve for å drive persontransport mot vederlag.

Etter samferdselsloven av 1964 gjaldt unntak fra løyveplikt for transport i enkeltstående tilfelle. Videre kunne Samferdselsdepartementet bestemme at transport av syke eller skadde personer med registrert sykevogn og andre spesielle former for persontransport kunne drives uten løyve. Løyver kunne begrenses til å bare gjelde hotellvognkjøring eller annen transport av en avgrenset gruppe personer eller spesiell og begrenset persontransport for øvrig.

Loven videreførte løyveordningen for drosjer, med bakgrunn i at Samferdselsdepartementet antok at det ville «*være vanskelig å opprettholde en ordnet drosjetjeneste av tilfredsstillende standard uten en løyveordning*», jf. Ot. Prp. 59 (1962-1963). Samferdselsdepartementet viste til at hensynet til publikums sikkerhet og en hensiktsmessig befordring krever kontroll både med drosjeeiere, sjåfører og det vognmateriell som brukes. «*Departementet kan ikke se at den nåværende reguleringsordning med enbilsystem, som er en sosialt rimelig ordning, skaper avgjørende vansker for gjennomføring av en rasjonell drosjetjeneste*».

Samferdselsloven av 1976 videreførte unntaket for transport i enkeltstående tilfelle for transport med motorvogn som ikke er registrert for mer enn 9 personer.

Samferdselsdepartementet kunne gjøre unntak fra kravet om løyve for særskilte områder hvor det ikke syntes tjenlig å holde fast på en reguleringsordning, og kunne bestemme at særskilte

former for persontransport utenfor rute kunne drives uten løyve. Løyve kun videre avgrenses til å gjelde kjøring med drosje, selskapsvogn, hotellvogn, turvogn eller annen og særskilt og avgrenset persontransport utenfor rute.

Samferdselsloven av 1976 ble senere endret slik at den som rådde over en personbil ikke var omfattet av løyveplikten når vedkommende tok med seg arbeidskolleger eller naboer når han kjørte mellom bosted og arbeidsplass. Det ble også innført unntak for løyveplikten for transport av syke eller skadde personer med godkjent ambulansvogn. Disse unntakene ble videreført i yrkestransportloven.

Ved samferdselsloven av 1976 ble gyldigheten på drosjeløyver endret fra 10 år, til løyvehaver fylte 70 år. Videre fikk fylkeskommunene hjemmel for i særlige tilfeller å gi tillatelse til å drive drosjetransport med motorvogn registrert for mer enn 9 personer – senere justert til inntil 15 personer. Sistnevnte skulle legge til rette for et bedre tilbud til personer med nedsatt funksjonsevne og eldre mennesker som skulle besøke institusjoner. Videre ble det åpnet for at løyve kunne tildeles juridisk person om ingen søkere hadde fortrinnsrett. Endringene er omtalt i punkt 2 i Ot. Prp. nr. 5 (1975 – 1976) Om lov om samferdsel.

Ved endring av samferdselsloven av 1976, jf. Ot.prp. nr. 70 (1981-1982) ble også hotellvogntransport løyvefritt, og flyttet inn under bestemmelsen om egentransport. Også ambulansetransport med motorvogn ble løyvefritt ved denne lovendringen.

Behovsprøving

Drosjeløyver var behovsprøvede fra den første samferdselsloven av 1947, frem til endringene i yrkestransportloven som trådte i kraft 1. november 2020.

Bakgrunnen for systemet var opprinnelig at behovsprøvingen, med den tilhørende driveplikten, skulle gi publikum uten andre transportmuligheter et tilbud. Etter 1945 var kollektivtransportsystemet ikke tilstrekkelig utbygd, og tilgangen på privatbiler var liten, blant annet som følge av rasjonering av biler. Driveplikten, også kalt kjøreplikten, var motposten til antallsreguleringen, og fungerte langt på vei som en kompensasjon for driveplikten.

Behovsprøvingen og antallsreguleringen skulle også sikre inntektsgrunnlaget for drosjeeierne.

Systemet med antallsregulering av ervervsmessig transport med motorvogn utenfor rutedirekte fremgikk direkte av samferdselsloven av 1947.

«Fortenestekøyring utan rute er ikkje lovleg utan etter løyve frå samferdslenemnda.

Spørsmålet om kor mange og kven som skal få slikt løyve vert avgjort særskilt for kvar kommune. Avgjerd kan ikkje takast før saka har vore framlagd for kommunestyret (formannskapet) til fråsegn.»

For persontransport omfattet bestemmelsen drosjer, hotellvogner og turvogner.

Samferdselsdepartementet fastsatte med hjemmel i loven av 1947 og senere lover nærmere bestemmelser om løyveordningen for drosjer

Ansvar for utstedelse av drosjeløyver ble overført fra de statlige samferdselsnemndene til fylkeskommunene med virkning fra 1. september 1989.

I forarbeidene til yrkestransportloven ble systemet med behovsprøving av drosjeløyver drøftet, jf. punkt 5 i Ot.prp. nr. 74 (2001-2002) Om lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova). I proposisjonen vurderte Samferdselsdepartementet behovsprøvingen av drosjeløyver basert på Næringslovutvalgets anbefaling om oppheving i rapport av 23. mai 1995, og erfaringene som var gjort etter oppheving av behovsprøvingen i Sverige.

Samferdselsdepartementet viste til at det i de senere årene var innført flere tiltak for å bedre konkurransen i drosjenæringen. Det hadde blitt opprettet flere drosjesentraler innen samme løyvedistrikt, maksimalprisordningen for drosje var opphevet i områder med mer enn en sentral hvor det lå til rette for konkurranse, og drosjer hadde i større grad fått konkurranse fra turvognnæringen, som var liberalisert, jf. punkt 5.4 i proposisjonen. Med henvisning til at evalueringene etter disse endringene i rammevilkårene for drosjenæringen ikke var evaluert, ville Samferdselsdepartementet komme tilbake til Stortinget angående behovsprøving av drosjeløyver på et senere tidspunkt.

Samferdselsdepartementet sendte 7. mai 2004 på høring et forslag om å oppheve behovsprøvingen av drosjeløyver. Forslaget møtte motstand i høringsrunden, og ble ikke gjennomført.

3.3 Sentraltilknytning

3.3.1 Regulering av sentraltilknytning frem til 1. november 2020

Løyvemyndigheten kunne frem til 1. november 2020 bestemme at løyvehaver skulle være tilsluttet godkjent drosjesentral (sentraltilknytningsplikt), eller hvilket sted løyvehaveren skulle ha stasjon. Løyvehaver hadde i realiteten *rett* til å tilslutte seg en sentral innenfor løyvedistriktet. Det var løyvemyndigheten (fylkeskommunen) som bestemte hvor mange sentraler det skulle være innenfor løyvedistriktet.

Løyvehavere som skulle være tilknyttet drosjesentral, pliktet å betale avgift til dekning av sentralens driftskostnader og innskudd til finansiering av faste anlegg som var nødvendig for sentralens drift. Styret i drosjesentralen kunne fastsette en bindende detaljert kjøreplan som anga det tidsrom den enkelte drosje skulle gjøre tjeneste. Videre kunne løyvemyndighetene og sentralen fastsette bestemmelser/vedtekter ovenfor løyvehavere i det enkelte løyvedistrikt.

Formålet med sentraltilknytningsplikten var å sikre en hensiktsmessig formidling av drosjetjenester i løyvedistriktet, og gi et oversiktlig tilbud for publikum. Bostedsløyve skulle ivareta tilbud og formidling i områder hvor det ikke var krav om eller grunnlag for å opprette drosjesentraler.

3.3.2 Bakgrunn for sentraltilknytningen - historikk

I årene mellom første og andre verdenskrig ble det opprettet en rekke frivillige drosjesentraler. Norges første drosjesentral ble opprettet i Oslo i kommunal regi i begynnelsen av 1920-årene. Etter 10 år overtok drosjeeierne selv sentralen. Lignende ordninger utviklet seg i andre deler av landet. Drosjesentralene ble i hovedsak dannet som kooperative foretak som brukte medlemskontingent til videre utbygging og effektivisering av sentralenes publikumsservice.

Tilslutningsplikt til transportsentraler ble lovfestet med samferdselsloven av 1947, blant annet på bakgrunn av gode erfaringer med sentralorganiseringen fra krigen. En annen grunn var at man etter krigen sto overfor store gjenreisningstransporter, som med nedslitt og utilstrekkelig bilmateriell ville være vanskelig å gjennomføre uten samordningen av transport gjennom transportsentralene. Det var også en uttalt oppfatning om at sentralene ville ha sin funksjon i fredstid.

Det fremgår av Samferdselskommisjonens utredning (NUT 1959:3) at det i 1958 var 135 drosjesentraler, 236 lastebilsentraler og 31 turbilsentraler i landet. Alle løyvehavere hadde tilslutningsplikt til en lokal sentral med mindre fylkets samferdselsnemnd gjorde unntak.

Samferdselskommisjonen mente at sentralene, med unntak av drosjesentralene, bare delvis svarte til forventningene. Kommisjonen foreslo derfor å oppheve tilslutningsplikten til turbilsentral og lastebilsentral, noe som ble gjennomført i henholdsvis 1962 og 1964. Kommisjonen viste blant annet til at sentraltilknytningsplikten var vanskelig å kombinere med fremveksten av løyvehavere med løyve for flere kjøretøy, ettersom denne ville «komme til å virke som en egen sentral». Kommisjonen la til grunn at sentraler fortsatt ville eksistere på frivillig basis.

Kommisjonen mente drosjesentralene hadde funnet sin naturlige organisasjonsform og virket godt, og foreslo ingen endringer i tilslutningsplikten.

I Ot. Prp. 59 (1962-1963) viste Samferdselsdepartementet til at en avgjørende forutsetning er at det i byer og tettbebyggelser kan drives fullt effektive drosjesentraler, og at det derfor må være adgang til å pålegge drosjeeierne å opprette og drive drosjesentraler på steder hvor forholdene ligger til rette for det. I byer og tettbebyggelser med behov for organisert døgntjeneste måtte ansvaret for trafikkavviklingen overlates til sentralene. Det ble vist til at moderne drosjesentraler var avhengige av kostbart apparatur, og at midler for å finansiere dette måtte komme fra tilsluttede medlemmer ved innbetaling av kontingent, avgifter, andeler eller andre former for tilskudd.

Samferdselsloven av 1947 regulerte tilslutningsplikt og godkjenning av sentral. Lokalsamskipnader som ville drive transportvirksomhet måtte ha godkjenning av vedkommende samferdselsnemnd. Ved samferdselsloven av 1964 fikk Samferdselsdepartementet hjemmel for å kreve innskudd fra løyvehaverne til sentralen, i tillegg til sentralavgiften. Begrunnelsen var økte krav til effektivitet og behov for kapital til utbygging av sentralene og anskaffelse av mer avansert utstyr.

Generelt gikk lovhjemmelen i 1964 loven lenger enn tidligere ved å gi Samferdselsdepartementet adgang til å sette vilkår og gi bestemmelser for å sikre at drosjetjenesten ble fullt effektiv, herunder ved presiseringen av at bestemmelser kunne gis med bindende virkning ikke bare for løyvehavere, men også for sjåfører i drosjetjenesten. Hensikten var å sikre effektiv drift av sentraler, jf. Ot. prp. nr. 59 (1962-1963). Den samme proposisjonen pekte på at drosjesentraler skulle være ansvarlig for drosjetjenesten i sitt distrikt.

Samferdselsdepartementet kunne også etter samferdselsloven av 1976 gi påbud om at det skulle opprettes drosjesentraler og hvordan de skulle drives. Bestemmelsen tilsvarte i all hovedsak bestemmelsen i loven av 1964. Samferdselsdepartementet viste i forarbeidene (Ot. prp. nr. 5 (1974-1975) om ny samferdselslov) til at målsettingen med videreføringen av bestemmelsen var å styrke sentralenes effektivitet og mulighet for å øve kontroll med utøverne av yrket.

Myndigheten til å gi bestemmelser om drosjesentral ble overført fra Samferdselsdepartementet til fylkeskommunene ved lovendring som trådte i kraft 1. september 1989. Endringen kom i forbindelse med at løyveansvaret for drosjeløyve ble overført fra Samferdselsdepartementet til fylkeskommunene. Inntil da hadde løyvemyndigheten for drosje vært delegert til fylkeskommunen. Lovendringen innebar at Samferdselsdepartementet ikke lenger var klageinstans for fylkeskommunenes vedtak om drosjeløyve mv.

Samferdselsdepartementet drøftet spørsmålet om å åpne for tildeling av løyve til selskap, i forarbeidene til 1976-loven (Ot.prp. nr. 5 (1975-1976)). Samferdselsdepartementet viste til at tiden neppe var moden for en så gjennomgripende endring i drosjetjenesten, og at systemet

med personlige og selvstendige drosjeeiere som hovedregel burde fastholdes.

Samferdselsdepartementet viste til at «[d]ette system hadde festnet seg så sterkt at en radikal omlegging av systemet ikke vil kunne gjennomføres uten betydelige skadevirkninger og sterk motstand fra organisasjonshold. Slik som situasjonen er i dag antar departementet at det vil være mest formålstjenlig å bygge ut den nåværende ordning med drosjesentraler, særlig med henblikk på sentralenes muligheter for å føre effektiv kontroll med utøverne av yrket».

På 1990-tallet ble det vanligere at fylkeskommunene tillot opprettelse av mer enn én drosjesentral i hvert løyvedistrikt/område. Dette skulle legge til rette for mer konkurranse i næringen.

For å stimulere konkurransen ytterligere opphevet Konkurransetilsynet maksimalprisreguleringen i de områdene hvor det var mer enn én sentral.

Bestemmelsen om drosjesentraler ble videreført i yrkestransportloven § 9 andre ledd uten realitetsendringer.

3.3.3 Lokale forskrifter mv.

Flere fylkeskommuner hadde før 1. november 2020, med hjemmel i yrkestransportloven § 9 tredje ledd og yrkestransportforskriften § 46 siste ledd, fastsatt egne bestemmelser om drosjevirkosomhet innenfor sitt løyvedistrikt i lokal forskrift eller reglement.

Nedenfor er reglene som gjaldt i Oslo kommune beskrevet som et eksempel på hvilke regler som ble gitt for sentralene. Reglene var fastsatt av Oslo bystyre i forskrift av 15. mai 2013 nr. 490 om godkjenning og drift av drosjesentraler og drosjeløyver i Oslo kommune.

Formålet med forskriften var å legge til rette for en forsvarlig organisering av drosjenæringen med sikte på et best mulig drosjetilbud for publikum. Forskriften skulle ivareta målsetninger om en økonomisk ryddig drosjenæring preget av sunn konkurranse, god kvalitet og sikkerhet, og en miljøvennlig næring.

Forskriften fastsatte vilkår for godkjenning av drosjesentraler, og regler om hvor stor andel løyvehavere som kunne være tilknyttet hver enkelt sentral. Videre hadde forskriften bestemmelser om sentralens plikter for drift av drosjesentralen og om plikter overfor publikum (herunder prisinformasjon), løyvehaver, sjåfør og løyvemyndighetene.

Etter forskriften kunne løyvemyndigheten gi godkjenning til opprettelse av drosjesentral. Sentralen skulle til enhver tid:

- ha godkjenning fra løyvemyndigheten
- ha drift av drosjesentral som sitt eneste formål og virkeområde.
- ha vedtekter for sentralens organisasjon og virksomhet som er godkjent av løyvemyndighetene (yrkestransportforskriften § 46)
- ha uniformsreglement som er godkjent av løyvemyndigheten (yrkestransportforskriften § 48)
- tilby tilknyttede løyvehavere et taksametersystem i henhold til gjeldende krav i regelverket
- ha døgnåpen telefon for bestilling av drosje og for andre henvendelser fra publikum
- ha døgnkontinuerlig beredskap, enten i sentralen selv eller ved et vaktelskap, knyttet opp mot drosjens rans- og voldsalarm.

Det fulgte av forskriften at en drosjesentral som hovedregel ikke kunne ha tilknyttet mer enn maksimalt 50 % av det totale antall løyver i kommunen. En drosjesentral kunne ikke ha

mindre enn 50 løyver tilknyttet seg. Godkjenning av sentral falt bort hvis den ikke var opprettet innen ett år etter godkjenning, og samtidig hadde tilknyttet seg minst 50 løyvehavere.

Sentrale oppgaver for sentralen var blant annet å:

- ta imot løyvehavere som har fått godkjenning av løyvemyndigheten til å knytte seg til sentralen.
- formidle drosjetjenester og holde seg orientert om drosjebehovet i løyvedistriktet.
- pålegge løyvehavere pliktkjøring om nødvendig for å sikre effektiv og god drosjedekning, jf. yrkestransportforskriften § 46 sjette ledd.
- gjennomføre minimum årlig kontroll og godkjenning av tilknyttede drosjer.
- påse at godkjent erstatningsbil kun benyttes når den ordinære drosjen var ute av drift grunnet reparasjon eller annet langvarig teknisk vedlikehold.
- utarbeide logo og annet materiell for identifisering av sentralen.
- bestyre et løyve dersom løyvehaver blir midlertidig ute av stand til å drive løyvet, og løyvemyndigheten samtykket til dette.
- påse at tilknyttede løyvehavere og deres sjåfører fulgte gjeldende lover og forskrifter, samt sentralens vedtekter.
- iverksette sanksjoner overfor løyvehavere som selv bryter eller har ansatt sjåfør som bryter vedtektene eller andre regler for virksomheten

Forskriften påla også drosjesentralen plikter overfor publikum som omfattet å:

- om mulig informere publikum når bestilt drosje blir forsinket og sjåføren selv er forhindret fra å gi slikt varsel.
- påse at drosje i drift kjører etter de til enhver tid gjeldende takster.
- informere publikum om fritt valg av drosjer.
- sørge for informasjon til publikum om klageadgang til sentralen.
- motta, behandle og besvare klager fra publikum innen tre uker
- sørge for prisinformasjon som fyller kravene i.
- sørge for prisinformasjon på alle drosjeholdeplasser

Drosjesentralen hadde også plikter som rettet seg mot løyvemyndighetens behov. Sentralen pliktet å ha ajourført register og gjøre data tilgjengelig for løyvemyndigheten om:

- tilknyttede løyvehavere,
- sjåfører ansatt av tilknyttede løyvehavere,
- alle drosjer og ersatningsbiler tilsluttet sentralen og løyve som bilen er knyttet til.
- Antall drosjer som til enhver tid er tilgjengelig for sentralen, dvs. drosjer som enten er opptatt med kjøreoppdrag eller ledig for kjøreoppdrag.
- Samtlige taksametre som tilhører sentralens tilknyttede drosjer, og eventuelle inngrep som er gjort i taksameteret.
- Skiftlapper som tilfredsstiller kravene i gjeldende lovverk og som automatisk overføres sentralen etter avslutning av hvert enkelt skift.
- Antall utførte kjøreoppdrag
- Tilgjengelige biltimer med spesifikasjon over ledige og opptatte timer.
- Vaktjournal med registrerte data over trafikkavviklingen med drosjer.
- Hittegoods.

Drosjesentralen skulle straks melde fra/rapportere til løyvemyndigheten om blant annet

- Skifte av daglig leder.
- Om driften av sentralen innstilles eller avvikles på annen måte.
- Hvor mye hvert løyve, herunder reserveløyve, har kjørt i løpet av inntektsåret. Herunder antall kjøreoppdrag, brutto inntjening (kontant- og kredittkjøring) eksklusiv merverdiavgift og kjørte kilometer for hver enkelt drosje.
- Om løyvehaver eller sjåfør har brutt sentralens vedtekter, yrkestransportlovgivningen eller regler i forskriften.
- Antall klager fra publikum.
- Sanksjoner ilagt tilknyttede løyvehavere eller deres sjåfører, jf. § 21.

Forskriften fastsatt også sentralens plikter overfor løyvehaver og sjåfør.

3.3.4 Tredjepartsrapportering til skattemyndighetene

En viktig endring i reguleringen av sentraler kom i 2012. Kontroller med drosjenæringen i Oslo på 1990-tallet avdekket at deler av omsetningen i næringen ble unndratt skattelegging. Finansdepartementet fremmet i 2012/13 forslag om endring i lignings- og merverdiloven som påla drosjesentralene å innberette opplysninger om tilknyttede løyvehaveres omsetning til skatte- og avgiftsmyndighetene, såkalt tredjepartsrapportering. Forslaget ble vedtatt, og følger nå av skatteforvaltningsloven.

3.3.5 Høringer om blant annet oppheving av sentraltilknytningsplikten

I Ot. prp. 74 (2001-2002) drøftet Samferdselsdepartementet behovet for å åpne for mer konkurranse i drosjenæringen:

«Departementet meiner det må opnast for konkurranse innan drosjenæringa i større grad enn det som er tilfelle i dag. Det har i Noreg den seinare tid vorte oppretta fleire drosjesentraler innan same løyvedistrikt gjennom oppregulering av talet på løyver. Fleire stader er det difor no lagt til rette for konkurranse mellom drosjesentralar. I november 1999 vedtok Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) å oppheve maksimalprisordninga for drosjebil i område med meir enn ein sentral der Konkurransetilsynet meinte forholda låg til rette for konkurranse. [...]

Samferdselsdepartementet viste i proposisjonen til at virkningene av endringene i drosjenæringens rammevilkår ikke var evaluert, og signaliserte at det ville komme tilbake til spørsmålet om behovsprøving av drosjeløyve etter en ny gjennomgang av drosjenæringa. I tråd med uttalelsen i proposisjonen ga Samferdselsdepartementet ECON i oppdrag å gjennomgå drosjenæringa.

På bakgrunn av en gjennomgang i ECON-rapport 91/02 sendte Samferdselsdepartementet 9. mai 2002 på høring et forslag om oppheving av behovsprøvingen mv. Høringsnotatet tok også opp spørsmålet om hvorvidt løyvemyndighetene fortsatt skulle ha hjemmel for å pålegge tilknytningsplikt til sentral, eller om sentraltilknytning skal være frivillig for den enkelte løyvehaver.

I høringen ble det fremhevet at begrunnelsen for sentraltilknytningsplikten i hovedsak var hensynet til effektivisering av formidling av drosjetjenester. Samferdselsdepartementet understreket at ordningen forutsatte sterk offentlig medvirkning i form av godkjenningsordninger for opprettelse og drift av sentral, samt oppfølging av at regelverket

ble etterlevd. Samferdselsdepartementet fremhevet at sentraltilknytning også var en fordel for løyvehaver i den forstand at de kunne benytte effektive formidlingsanlegg til en avgrenset kostnad for den enkelte løyvehaver.

I høringen tok Samferdselsdepartementet også opp problemstillinger knyttet til at opphevingen av behovsprøvingen i større grad ville åpne for tildeling av løyve til selskap – og at det kunne ha enkelte utfordrende sider mot drosjesentraler.

Samferdselsdepartementet viste i høringen til at det ville være en avgjørende forutsetning for en vellykket omregulering at sentralene hadde full selvråderett med hensyn til både organisering av drift og avtaleinngåelse med tilknyttede løyvehavere.

Samferdselsdepartementet fremhevet at det var motstrid mellom forventningen om at drosjenæringa skulle konkurrere under skiftende markedsforhold, og offentlig styring av hvordan sentralene skulle organiseres/drives. Ifølge Samferdselsdepartementet burde det ikke være en offentlig oppgave å organisere drosjeforbidlingstjenester.

Høringen drøftet også om sentraltilknytning skulle være tvungen eller frivillig.

Samferdselsdepartementet viste til at tvungen sentraltilknytning ville hindre ønsket mangfold i drosjetjenestene, samtidig som man i realiteten ville måtte innføre en ny løyveordning for sentraler. Hensynet til vanlige forbrukere (i motsetning til offentlige kjøpere) tilsa etter Samferdselsdepartementets syn imidlertid at løyvemyndighetene fortsatt skulle kunne pålegge sentraltilknytningsplikt, fordi en løyvehaver som kjører for en sentral er mer synlig.

Samferdselsdepartementet bemerket at det i siste instans likevel er myndighetene som blir klageinstans for grunnleggende krav til løyvehavere, og at sentral ikke kan være forvaltningens forlengede arm.

Samferdselsdepartementet påpekte at tvungen sentraltilknytning, uten tilsvarende rett til å være tilknyttet sentral, i praksis ville innebære et næringsforbud.

Samferdselsdepartementet ba om synspunkter på spørsmålet om sentraltilknytning i høringen, men kom ikke med noe konkret forslag. Samferdselsdepartementet gikk ikke videre med forslaget etter høringen.

I 2016 sendte Samferdselsdepartementet på nytt på høring forslag om endring i yrkestransportloven om blant annet oppheving av sentraltilknytningsplikten, det vil si av løyvemyndighetenes rett til å pålegge løyvehavere tilknytningsplikt til sentral. Noe av bakgrunnen for forslaget var fremveksten av nye teknologiske løsninger for formidling av drosjetjenester.

Samferdselsdepartementet ønsket med forslaget å legge til rette for større fleksibilitet og økt operasjonell frihet for både løyvehavere og drosjesentraler. Forslaget skulle gi sentralene mulighet til å bedre kvaliteten på tjenestene ved å regulere løyvehavernes tilslutning i privatrettslige avtaler, og på den måten få bedre kontroll over egen virksomhet. Løyvehaverne ville få større mulighet til å markedsføre eget drosjetilbud. Forslaget skulle åpne for flere former for formidling av drosjetjenester, for eksempel gjennom mobilapplikasjoner og gi et mer variert tilbud og åpne for mer konkurranse i næringen. Det ble påpekt i høringen at opphevingen av sentraltilknytningsplikten kunne gjøre det vanskelig for fylkeskommunene å følge opp driveplikten, men at dette kunne avhjelpes gjennom pålegg i forskrift.

Forslaget forutsatte at løyvemyndighetenes hjemmel for å gi regler for drosjevirkomheten i løyvedistriktet ble videreført, men slik at bestemmelsene bare kunne gjøres gjeldende overfor løyvehaver og sjåfør. Samferdselsdepartementet ville også vurdere nødvendige endringer i yrkestransportforskriften for å sikre at løyvemyndighetene fikk tilstrekkelig informasjon til blant annet å kunne følge opp driveplikten.

3.4 Drosjereformen i 2020

Regjeringen Solberg gjennomførte en omfattende drosjereform i 2020.

Reformen ble blant annet begrunnet i behovet for å legge til rette for mer velfungerende konkurranse i drosjemarkedet, og målsettingen om et godt drosjetilbud i hele landet.

ESAs grunngitte uttalelse av 22. februar 2017, om at deler av den norske drosjereguleringen var i strid med retten til fri etablering etter EØS-avtalen artikkel 31, hadde også synliggjort behovet for en vurdering av samsvaret med EØS-retten. ESA mente konkret at kravet om sentraltilknytning, behovsprøvingen og tildeling av drosjeløyver etter ansiennitet og fylkeskommunenes skjønn, var i strid med EØS-avtalen. Rapporten fra Delingsøkonomiutvalget (NOU 2017:4), hvor flertallet mente at etableringsbarrierene i drosjemarkedet burde reduseres slik at nye aktører kunne etablere seg, hadde også aktualisert behovet for en ny vurdering av drosjereguleringen.

Boks 3.1 Drosjereformen 2020

- Oppheving av antallsreguleringen med tilhørende driveplikt, sentraltilknytningsplikten og kravet om drosjeyrket som hovedervert.
- Innføring av hjemmel for fylkeskommunene til å tildele kontrakt om tidsbegrensede eneretter i kommuner med lavt innbyggertall og lav befolkningstetthet.
- Videreføring av løyvekravet, men oppheving av krav om fagkompetanse og justeringer i kravene til økonomi og etablering i Norge.
- Innføring av krav om fagkompetanse for drosjesjåfør.
- Oppheving av løyvedistrikt, løyvet gjelder i hele landet unntatt enerettsområder.
- 10-årig gyldighet for løyver (ikke aldersbetinget til 70/75 år som tidligere).
- Krav om loggføring av drosjeturer.
- Hjemmelen for tredjepartsrapportering til skattemyndighetene omfatter fra 2021 alle formidlere av drosjetjenester, ikke bare tradisjonelle drosjesentraler.

[Boks slutt]

4 Gjeldende rett

4.1 Innledning

Drosjenæringen reguleres i dag gjennom en rekke lover og forskrifter, som ligger under ansvarsområdet til flere departementer og direktorater. I denne gjennomgangen tar vi bare med det som er av særlig relevans for de spørsmålene som utvalget skal behandle i denne delutredningen. Det betyr blant annet at reglene som gjelder for arbeidsmiljøet til løyvehavere og sjåfører, og for offentlig tilsyn og kontroll ikke behandles i denne delutredningen.

Samferdselsdepartementet forvalter yrkestransportregelverket² som inneholder de sentrale reglene for drosjevirkosomhet.

Nærings- og fiskeridepartementet forvalter regelverket³ som stiller funksjonelle og tekniske krav til målefunksjonene i taksameteret, hjemmel for tilsyn, kontroll og sanksjon med leverandører og brukere av taksametre.

Maksimalprisforskriften og prisopplysningsforskriften⁴ forvaltes av henholdsvis Nærings- og fiskeridepartementet og Barne- og familiedepartementet.

Finansdepartementet forvalter regelverket som skal sikre riktig registrering og rapportering av opplysninger til skattemyndighetene.⁵

4.2 Løyvesystemet

4.2.1 Løyvepliktig persontransport (drosje og buss)

Den som vil drive persontransport mot vederlag må ha løyve etter yrkestransportloven § 4 første ledd, som lyder:

«Den som mot vederlag vil drive nasjonal eller internasjonal persontransport med motorvogn, må ha løyve. Det same gjeld den som utfører persontransport mot vederlag på liknande måte som drosje når tilbod om transport vert retta til ålmenta på offentleg plass eller via digitale plattformer.»

For transport med motorvogn registrert for mer enn 9 personer utstedes turvognløyve, jf. yrkestransportforskriften § 1 c. Turvognløyve tilsvarer, og er utformet som, en fellesskapslisens etter forordning 1073/2009, jf. vedlegg II til forordningen.

Yrkestransportloven § 9 en særregulering for den som vil drive persontransport med motorvogn registrert for maksimalt 9 personer (personbil). Slik virksomhet krever drosjeløyve. Første ledd lyder:

«Den som mot vederlag vil drive persontransport utanfor rute med motorvogn registrert for inntil 9 personar, må ha særskilt drosjeløyve. § 4 andre ledd bokstav a til d gjeld tilsvarande.»

² Yrkestransportloven (2002) og yrkestransportforskriften (2003)

³ Lov om målenheter, måling og normaltid (2007) og taksameterforskriften (2009)

⁴ Forskrift om makspriser for drosjebilkjøring (2010) og prisopplysningsforskriften (2012)

⁵ Skatteforvaltningsloven (2016) og bokføringsforskriften (2004)

Etter både § 4 første ledd første punktum og § 9 første ledd gjelder løyveplikten for den som vil drive persontransport mot vederlag. Både drive- og vederlagsbegrepet tolkes vidt.

Drivebegrepet er presisert i forarbeidene til yrkestransportloven (Ot.prp. nr. 74 (2001–2002), s. 29) og (Ot.prp. nr. 86 (1984–1985)). Her fremgår det at virksomheten må ha en viss varighet og være uttrykk for en mer systematisk utnyttelse av transportmidlet i ervervsmessig øyemed for å falle inn under drivebegrepet. Den nærmere avgrensningen av drivebegrepet må bero på et skjønn i det enkelte tilfellet basert på hyppighet, transportørens initiativ og løyvehaveres mulighet til å utføre transporten.

I henhold til rettspraksis er ikke terskelen veldig høy før virksomheten faller inn under drivebegrepet. Problemstillingen er berørt i dommen i Rt. 1994 s. 319. Her ble tre tilfeller av persontransport mot vederlag ansett for å være omfattet av drivebegrepet, og dermed løyvepliktig. Høyesterett viste til at domfelte hadde drevet tilsvarende kjøring de fire forutgående helgene, noe som innebar at kjøringen måtte ses som en del av et mer omfattende straffbart forhold.

Antallet turer vil ikke alltid være avgjørende for om en virksomhet er omfattet av drivebegrepet. Borgarting lagmannsrett uttalte i dommen (LB-2015-204313) at det ikke kan stilles krav om et minimum antall turer, men at begrepet «drive» må tolkes slik at det må være utvist en viss aktivitet som viser at man vil utøve persontransport mot vederlag. Momenter i den sammenheng vil være:

«[...] om man har opprettet et selskap eller et firma for å drive persontrafikk, om man har skaffet en motorvogn som er egnet for slik virksomhet, om man har inngått avtale med virksomhet som formidler kontakt med potensielle kunder osv.»

Løyveplikten gjelder bare når det blir tatt vederlag for transporten. Dersom det ikke tas vederlag, vil transporten falle utenfor regelen i yrkestransportloven § 4 og dermed ikke være løyvepliktig.

Vederlagsbegrepet er beskrevet i lovens tidligere forarbeider (Ot.prp. nr. 5 (1975–76)) s. 19:

«Avgjørende er ikke om transportøren har hatt en påviselig fortjeneste på transporten og om hans motiv har vært å oppnå en fortjeneste. Kan det konstateres at han har fått vederlag i en eller annen form, vil transporten, når lovens øvrige betingelser er til stede, være løyvepliktig.»

(Ot.prp. nr. 74 (2001–2002)) s. 36:

«Vederlagsbegrepet er omfattende. Ein kvar fordel eller gjenyting for transporten vert rekna for vederlag, og det er ikkje noko krav til at transportøren har hatt fortjeneste på transporten, eller krav til at vederlaget vert ytt i form av pengar. Deling av bensinkostnader er eit døme på kva som vert rekna som vederlag etter yrkestransportlova.»

Løyvekravet i § 4 første ledd andre punktum fanger opp transport mot vederlag hvor det ikke er mulig å påvise at transporten faller inn under drivebegrepet. Etter denne bestemmelsen er også enkeltstående transporter mot vederlag omfattet av løyveplikten når slik transport er kommet i stand på liknende måte som for drosje ved at transporttilbudet rettes mot allmenheten på offentlig plass. Denne bestemmelsen ble tilføyd ved en endring av samferdselsloven i 2001 og tar sikte på å fange opp såkalt pirattaxivirksomhet. Bakgrunnen for lovendringen var en oppblomstring av drosjevirkosomhet uten løyve, såkalt pirattaxi. Når slike virksomheter ble stoppet i kontroll viste sjåføren til at han utførte en enkeltstående tur, og dermed ikke «drev» virksomhet. For kontrollmyndighetene ville det være svært ressurskrevende å påvise systematisk virksomhet og løyveplikt i slike tilfeller. Formålet med lovendringen var derfor å effektivisere kontrollen og håndhevingen av løyveplikten, ved at

også de som utfører drosjelignende virksomhet ble omfattet av løyveplikten. Lovendringen fanget opp tilfeller av persontransport mot vederlag der det bevismessig ville være vanskelig å påvise at transportøren hadde drevet i tilstrekkelig omfang, jf. første alternativ. Av (Ot.prp. nr. 82 (2000–2001)) på side 3 fremgår det at:

«Med offentlig plass meinast gater, vegar, oppstillingsplass mv. som er opne for almen ferdsel. Det er ikkje ein føresetnad for å komme inn under løyveplikt at det er transportøren sjølv som tek initiativ, anten direkte eller gjennom å framtre på ein slik måte og under slike omstende at det kan oppfattast slik frå publikum si side at det vert tilbydd transport.»

Bestemmelsen fikk et tillegg 1. juli 2019 da det ble presisert at løyveplikten for persontransport også rammer enkeltstående tilfeller der transporten er kommet i stand som følge av at transporttilbudet rettes mot allmenheten via «*digitale plattformer*», ikke kun der transporten er tilbudt allmenheten på offentlig plass. Dette for å likestille transport rettet mot allmenheten, enten den skjer fysisk eller via digitale plattformer.

Bakgrunnen for presiseringen var en dom (HR-2016-1458-A) der Høyesterett avgjorde at persontransport mot vederlag, der kontakten mellom sjåfør og passasjer som ble etablert via mobilapplikasjonen Haxi, ikke omfattes av løyveplikten i yrkestransportloven § 4 første ledd andre punktum. Høyesterett kom til at forholdet ikke kunne sies å falle inn under lovens ordlyd da uttrykket «*offentlig plass*» refererer til et fysisk sted. Retten tok imidlertid ikke stilling til om transporten falt inn under § 4 første ledd første punktum.

Drosjetransport er avgrenset mot persontransport i rute. Rutetransport er regelmessig transport av personer i et bestemt trafikksamband, dersom transporten er åpen for alle, og på- og avstiging kan skje på stoppesteder som er fastsatt på forhånd (kollektivtransport).

4.2.2 Løyvemyndighet og løyveperiode

Fylkeskommunen er løyvemyndighet for drosjeløyver, jf. yrkestransportloven § 12 andre ledd. Løyvemyndigheten kan også sette vilkår for tildelte løyver, jf. yrkestransportloven § 11.

Drosjeløyvene gjelder for hele landet og er gyldige i 10 år, jf. § 27 første ledd.

4.2.3 Unntak fra løyveplikt

Loven fastsetter seks konkrete unntak fra løyveplikt for persontransport i yrkestransportloven kapittel 4.

Det er ikke krav om løyve når en virksomhet transporterer sine egne ansatte til eller fra arbeidsstedet, jf. § 18. Videre kreves det ikke løyve når hotell eller lignende virksomheter utfører transport av egne overnattingsgjester, jf. § 18. Disse unntakene gjelder bare når det brukes motorvogn som virksomheten eier eller har bruksrett til etter leasing- eller leiekontrakt.

Ansatte i det offentlige eller i offentlig godkjent institusjon innen helse- og omsorgssektoren kan drive persontransport med motorvogn registrert for inntil 9 personer inkludert fører - dersom transporten fremstår som et naturlig ledd i den ansattes arbeidsoppgaver, jf. § 19. Slik transport er bare tillatt dersom transporten fremstår som en underordnet funksjon og vederlaget ikke overstiger statens satser for kilometergodtgjørelse. Dette unntaket vil blant annet gjelde når ansatte i hjemmetjenesten av og til utfører transport for personer i tilknytning til sitt arbeid, samt helseinstitusjoner der ansatte utfører transport. Transporten må være en underordnet funksjon sammenliknet med andre arbeidsoppgaver.

Videre er det unntak for krav om løyve for samkjøring, jf. § 20 første ledd. For at transporten skal anses som samkjøring kreves det at sjåføren og passasjerene har et sammenfallende transportbehov, og at vederlaget sjåføren tar for transporten ikke overstiger passasjerenes forholdsmessige andel av transportkostnadene. Det følger av forarbeidene⁶ at vederlaget ikke skal overstige den forholdsmessige delen av transportkostnadene og at transportkostnadene skal deles på antallet personer i bilen, inkludert sjåføren. Sjåføren skal selv dekke sin egen forholdsmessige andel av kostnadene, men kan ta dekning for passasjerene sin del.

Loven oppstiller også fritak fra krav om løyve ved transport av syke og skadde personer som utføres med et kjøretøy som er godkjent som ambulans, jf. § 20 andre ledd.

Det er også fritak fra krav om løyve for transport med motorvogn med største tillatte hastighet på høyst 40 km/t, jf. yrkestransportforskriften, § 2 andre ledd bokstav a.

4.2.4 Eneretter for drosjevirkosomhet

Fylkeskommunene har etter yrkestransportloven § 9 a, mulighet til å tildele eneretter der markedet selv ikke gir et godt nok tilbud. Eneretter kan tildeles ett eller flere selskap (løyvehaver). Muligheten for å tildele eneretter kan begrunnes i at drosjetransport er en tjeneste av allmenn økonomisk interesse, en såkalt *Public Service Obligation*, noe som gir grunnlag for å tildele offentlige særretter der dette er nødvendig for å sikre et tilbud til markedet.

Eneretten gjelder for drosjeoppdrag i enkeltturmarkedet. De(n) som får tildelt eneretten får ikke automatisk annen kontraktkjøring, som pasientreiser eller skoleskyss. Det er opp til fylkeskommunene og helseforetakene å samkjøre slike kontrakter innenfor rammene i gjeldende regelverk, om de ønsker det. Tildeling av enerett innebærer at andre løyvehavere ikke kan tilby drosjetjenester i enkeltturmarkedet innad i enerettsområdet, men en drosjeløyvehaver som ikke har enerett kan transportere passasjerer inn i et enerettsområde eller ut av et enerettsområde når turen er forhåndsbestilt.

Eneretten kan tildeles for maksimalt fem år. Fylkeskommunene kan kun tildele eneretter i kommuner der markedet ikke gir et godt nok tilbud og der det er mindre enn 20 000 innbyggere og befolkningstetthet på mindre enn 80 innbyggere per km². Dette innebærer at det per mai 2020 var 33 kommuner av 356 totalt hvor tildeling av eneretter var utelukket.

Det er opp til fylkeskommunen å vurdere transportbehovet og fastsette ønsket transportstandard i sitt fylke. Tildeling av enerett kan bare skje der det er nødvendig. Dersom det er behov for å gripe inn i markedet for å oppnå ønsket tilbud kan fylkeskommunen velge å bruke enerett eller å kjøpe tjenester, eventuelt en kombinasjon av disse. Dersom fylkeskommunen velger å kjøpe drosjetjenester er det fylkeskommunene som eventuelt må betale for tjenestene. Med en eksklusiv enerett kan enerettshavere benytte inntjening fra lønnsomme områder og tidspunkter til å subsidiere ulønnsom drift på tider og steder som fylkeskommunen fastsetter i enerettskontrakten.

I Prop. 70 L (2018-2019) er det fastsatt nærmere kriterier for hva fylkeskommunene må vurdere når de skal beslutte tildeling av enerett. I proposisjonen vises det til at fylkeskommunene er nærmest til å foreta konkrete vurderinger av det lokale behovet og nødvendigheten av å benytte eneretter for å sikre tilstrekkelig drosjetilbud. Dersom fylkeskommunen kommer til at et markedsinngrep er nødvendig, må fylkeskommunen videre sørge for at konkurranseskjermingen er så begrenset som mulig.

⁶ Prop. 155 L (2016–2017)

Fylkeskommunene kan ha ulik tilnærming til hva som er et tilstrekkelig drosjetilbud. I utgangspunktet har de ansvarlige myndighetene vid skjønnsadgang til å bestemme ønsket transportstandard. Fylkeskommunene må likevel vurdere ønsket transportstandard for å sikre at fastsettelsen av tjenesten ikke går lenger enn nødvendig. Følgende forhold bør blant annet vurderes:

- Er det behov for at det finnes tilgjengelig drosjetilbud hele døgnet?
- Er det akseptabelt at kundene må bestille drosjetjenester en viss tid i forveien hvis en ønsker drosje på ugunstige steder eller tidspunkter?
- Er det akseptabelt at kundene betaler høyere priser eller har lengre ventetid på steder og tider som er mindre kommersielt lønnsomme å betjene?
- Bruken av eneretter må være begrunnet i at tiltaket skal sikre et tilstrekkelig drosjetilbud.

Fylkeskommunene må stille følgende spørsmål for å vurdere om tiltaket er nødvendig:

- Er det sannsynlig at markedet vil kunne levere et tilfredsstillende drosjetilbud?
- Hva taler for, og hva taler mot, at markedet uten inngripen vil levere et tilfredsstillende drosjetilbud?
- Hvilke konsekvenser kan oppstå dersom det ikke tildeles eneretter? Vurderingen skal omfatte virkninger for enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og andre berørte.

Når en fylkeskommune har kommet til at det er behov for å tildele enerett for å sikre tilstrekkelig drosjedekning i én eller flere kommuner, må fylkeskommunen fatte et formelt vedtak om å benytte seg av adgangen til å tildele en enerett. Et slikt vedtak må fastsettes i en lokal forskrift i overensstemmelse med forvaltningsloven kapittel 7. Et vedtak om tildeling av en enerett er et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer, siden eneretten i praksis medfører et forbud for andre løyvehavere til å tilby drosjetjenester innenfor enerettsområdet. Når fylkeskommunen har fattet vedtak om å benytte seg av adgangen til å tildele enerett kan prosessen med å tildele kontrakt om enerett etter åpne prosesser starte. Fylkeskommunene må legge opp til mest mulig konkurranse. Dette skal legge til rette for et best mulig tilbud til laveste pris for samfunnet, og dermed også lav risiko for statsstøtteproblematikk. Fylkeskommunene må være oppmerksomme på at strengere krav kan føre til færre konkurrenter, og bør derfor være varsomme med å stille krav utover det nødvendige.

4.3 Krav til løyvehavere

4.3.1 Objektive krav til løyvehavere

4.3.1.1 Innledning

Den som vil drive persontransport utenfor rute med personbil registrert for inntil 9 personer må oppfylle krav til etablering, vandel, økonomi og fagkompetanse, jf. yrkestransportloven §§ 9 første ledd siste setning, jf. 4 andre ledd. Formålet med kravene er å sikre at det er seriøse aktører i næringen. Kravene er langt på vei i samsvar med kravene for å få løyve til å drive godstransport med kjøretøy med vekt på over 2,5 tonn og persontransport med kjøretøy registrert for over 9 personer, jf. yrkestransportloven §§ 4 første ledd og 5 første ledd.

4.3.1.2 Faktisk og varig virksomhet i Norge

For å få løyve stilles det krav om at virksomheten skal drives i Norge, og at den er faktisk og varig, jf. yrkestransportloven §§ 9 første og 4 andre ledd bokstav a. For drosjeløyve er kravet oppfylt dersom vedkommende har registrert sin virksomhet i enhetsregisteret, jf. yrkestransportforskriften § 5 a.

4.3.1.3 Godandel

For å få løyve må søkeren må ha godandel, jf. §§ 9 første ledd og 4 annet ledd bokstav b. Kravet til godandel skal sikre at søkere til løyve ikke skal være dømt for straffbare handlinger som viser at de ikke er egnet til å drive virksomhet innen transportnæringen.

Kravene er nærmere presisert i yrkestransportforskriften § 6. Kravet om godandel er ikke oppfylt dersom innehaveren eller søkeren enten a) er fradømt retten til å drive næringsvirksomhet, eller b), er ilagt straff for en alvorlig lovovertrødelse, herunder på det handelsmessige område.

Godandel skal dokumenteres ved fremleggelse av en ordinær politiattest som ikke er eldre enn tre måneder, jf. yrkestransportloven § 26 og yrkestransportforskriften § 6 tredje ledd.

I henhold til politiregisterloven (2010) og politiregisterforskriften (2013) § 10-7, skal politiet underrette offentlig myndighet om etterforskning mot person som driver virksomhet med offentlig tillatelse. Dette betyr at dersom en person som driver virksomhet med offentlig tillatelse blir siktet for et lovbrudd som kan få betydning for tillatelsen, skal politiet straks underrette vedkommende offentlig myndighet om dette.

Etter regelverket er det den som har eller søker om løyve som skal oppfylle kravene tilandel. Dersom søker eller innehaver av drosjeløyve er et selskap eller annen juridisk person fremgår det av yrkestransportforskriften § 10 at det er daglig leder eller transportleder som skal oppfylle kravene tilandel. I tillegg må foretaket som sådan også oppfylle kravet til godandel.

4.3.1.4 Tilfredsstillende økonomisk evne

En søker til drosjeløyve må ha tilfredsstillende økonomisk evne, jf. yrkestransportloven § 4 annet ledd bokstav c.

Etter yrkestransportforskriften § 7 må løyvehaver ved søknad om drosjeløyve fremlegge en garantierklæring fra bank eller forsikringsselskap. Garantierklæringen må ha en kroneverdi tilsvarende 5000 euro for det første løyvet. For løyver ut over dette gjelder en kroneverdi tilsvarende 2500 euro for hvert løyve. Kravet til garanti må være oppfylt i hele løyveperioden. Dersom løyvehaver ikke lenger oppfyller kravet til garanti, vil løyvemyndigheten få melding om dette fra den forsikrings- eller bankinstitusjonen som har gitt garantien.

Av § 7 tredje ledd følger det at økonomikravet ikke anses oppfylt dersom søkeren har vesentlige, forfalte, men ikke betalte gebyr-, avgifts- eller skatterestanser eller er under konkursbehandling. Dette kravet dokumenteres ved attest om restanser på skatt, avgift med videre fra skattekontor og bekreftelse fra Konkursregisteret. Attestene skal ikke være eldre enn tre måneder.

Formålet med kravet om tilfredsstillende økonomisk evne er å sikre at løyvehaveren har tilstrekkelig ordnet økonomi til å kunne ivareta næringsvirksomheten på en tilfredsstillende måte.

4.3.1.5 Faglig kompetanse

Fra 1. juni 2023 ble det gjeninnført et krav om faglig kompetanse for drosjeløyvehavere⁷. Det nye kravet om fagkompetanse innebærer at de som søker om drosjeløyve må avlegge eksamen hos Statens vegvesen. Kravet framgår av yrkestransportloven § 9 første ledd, jf. yrkestransportforskriften § 8.

Før løyvehavere som har fått tildelt drosjeløyve etter 1. november 2020, men før kravet om fagkompetanse trer i kraft 1. juni 2023, foreslås det en overgangsperiode på ett år før kravet om fagkompetanse må være oppfylt. Dette betyr at disse må oppfylle kravet om fagkompetanse innen 1. juni 2024.

4.3.1.6 Tilbakekall av løyve

Løyvemyndigheten har hjemmel i yrkestransportloven § 29 første ledd til å kalle tilbake løyvet når løyvehaveren ikke oppfyller de kravene som er satt i forskrift og vilkår, eller ikke retter seg etter forskrifter og vilkår som gjelder for å drive virksomheten.

4.4 Krav til drosjefører

Fører av drosje (og turvogn og rutevogn) som driver transport mot vederlag, må ha kjøreseddel. I yrkestransportloven § 37 c fremgår vilkårene for tildeling av kjøreseddel.

Den som skal få kjøreseddel, må være fylt 20 år og ha slik vandel at politiet ikke finner vedkommende uskikket til å virke som fører av motorvognen. Sjøføren må også oppfylle helsekrav tilsvarende førerkort klasse D og DE, ha tilstrekkelig faglig kompetanse og ha hatt førerkort klasse B uten avbrudd i minst to år.

Innholdet i fagkompetansekravet er fastsatt av Statens vegvesen⁸ og legger til grunn at føreren må ha kunnskaper innen:

- fører og eiers ansvar
- tekniske krav til kjøretøyet
- sikring av last og passasjerer
- førstehjelp
- service, kommunikasjon og passasjersikkerhet

Kjøreseddel utstedes av det politidistriktet der føreren bor. Kjøreseddelen gjelder for hele landet og blir normalt utstedt for 10 år av gangen.

Politimesteren eller den han gir myndighet, kan treffe vedtak om å kalle tilbake retten til å føre motorvogn mot vederlag dersom vedkommende ikke er edruelig, er upålitelig eller har andre egenskaper som gjør at han regnes for å være uskikket til å føre motorvogn mot vederlag, jf. yrkestransportloven § 37 f. Etter lovens § 37 h kan Politidirektoratet i særskilte tilfeller gjøre unntak fra krav om kjøreseddel.

⁷ Prop. 43 L (2022-2023) Endringer i yrkestransportlova (fagkompetansekrav for drosjeløyvehavere og overtredelsesgebyr).

⁸ Innholdet i fagkompetansekravet er tilgjengelig på Statens vegvesens hjemmesider

4.5 Krav til kjøretøy som benyttes som drosje

4.5.1 Miljøkrav til drosjer

Løyvemyndigheten kan stille krav om at den som har eller får tildelt drosjeløyve, må benytte lav- eller nullutslippskjøretøy i drosjevirkksomheten, jf. § 9 andre ledd. Et slikt vilkår skal gjelde alle kjøretøy som blir benyttet som drosje innenfor en kommune.

Det er løyvemyndigheten som fastsetter den øvre grensen for miljøskadelig utslipp. Formålet med bestemmelsen er å gi fylkeskommunene et verktøy for å forbedre luftkvaliteten innenfor den enkelte kommune.

4.5.2 Loggføring av drosjeturer

Løyvehaver skal loggføre hver drosjetur med start og sluttunkt med en modul med satellittbasert kommunikasjonssystem (GNSS) til løpende registrering og logging av den geografiske posisjonen til drosjen, jf. § 9 tredje ledd. Opplysningene skal lagres i 60 dager.

Kravet skal bidra til sikkerhet for sjåfør og kunde ved at drosjeturens kjørerute blir loggført og lagret og dermed kan spores i ettertid i tilfelle det oppstår uønskede hendelser. Det er ikke stilt eksplisitt krav om hvor eller hvordan loggføringen skal skje. Det var forutsatt i forarbeidene at loggføring ville skje i taksametersystemet.

Samferdselsdepartementet kan fastsette nærmere regler om loggføring i forskrift. Det er så langt ikke fastsatt slik forskrift.

4.5.3 Merking av drosjen

Etter yrkestransportforskriften § 48 første ledd skal en drosje være merket utvendig på begge sider med løyvenummer med skrifthøyde på minst 100 mm når kjøretøyet benyttes som drosje. Løyvenummeret skal plasseres på drosjens sidedør og være i kontrastfarge til fargen på drosjen. Det følger av yrkestransportforskriften § 48 annet ledd at taksameter skal være montert og belyst slik at takstgruppe og beløp kan leses fra passasjerens plass. Kravet til synlighet skal sikre at kunden vet at taksameteret er i bruk og at kunden får riktig pris. Utgiftene til anskaffelse, montering og vedlikehold av apparatene skal dekkes av løyvehaveren.

4.5.4 Registrering av kjøretøy som drosje og krav om dokumentasjon

Alle kjøretøy som brukes i drosjevirkksomhet må registreres i Motorvognregisteret som drosje, jf. forskrift om bruk av kjøretøy (1990) §§ 2-4 og 2-5, jf. 2-29 og yrkestransportforskriften § 48.

Formålet med bestemmelsen er at det skal være mulig å føre kontroll med drosjene. Blant annet vil det være mulig for kontrollmyndighetene ute på vei å slå direkte opp i registeret. I tillegg er alle kjøretøy som brukes i næringsvirksomhet underlagt hyppigere periodisk kjøretøykontroll sammenliknet med kjøretøy som brukes privat. I tillegg er det for drosjer normalt sett en dyrere bilforsikring sammenliknet med privatkjøretøy.

Løyvehaver skal, før løyvet settes i drift, dokumentere for løyvemyndigheten at kjøretøy som skal benyttes i virksomheten er registrert som drosje i kjøretøyregisteret og at taksameter som tilfredsstiller krav i taksameterforskriften (2009) er installert i kjøretøyet.

Samferdselsdepartementet har fastsatt nærmere krav til dokumentasjonen i rundskriv N-4/2022 om egenerklæring for løyvehavere.

4.5.5 Taklykt

I henhold til yrkestransportforskriften § 48 skal alle drosjer være utstyrt med taklykt. Dette kravet trådte i kraft 1. januar 2023. Løyvemyndigheten kan gjøre unntak fra dette kravet.

Formålet med bestemmelsen er å sikre at det er enkelt for publikum og kontrollmyndigheter å identifisere drosjen. Taklykt gjør det også mulig for kunder å se om drosjen er ledig, ved at lyset slukker når drosjen er opptatt.

4.6 Særlig om krav til bruk av taksameter

4.6.1 Innledning

Det følger av yrkestransportloven § 9 fjerde ledd at Samferdselsdepartementet kan gi forskrifter om hvordan motorvogn i løyvepliktig drosjetransport skal være utstyrt, herunder krav til taksameter eller andre kontrollutrustninger.

Yrkestransportforskriften § 48 fastslår at drosje skal være utstyrt med godkjent taksameter. Drosje kan ha installert annet kommunikasjonsutstyr eller spesialutstyr. Løyvemyndigheten kan etter § 48 siste ledd i særskilte tilfelle gi dispensasjon blant annet fra kravet til taksameter. Det følger av Samferdselsdepartementets høringsnotat av 1. oktober 2018⁹ om endringer i drosjereguleringen, at transport med kjøretøy som utelukkende tilbyr transporttjenester i det tidligere selskapsvognmarkedet og utelukkende driver med kjøring i forbindelse med statsbesøk, bryllup mv., er eksempel på tilfelle hvor løyvemyndigheten kan vurdere å gi dispensasjon. Løyvemyndigheten skal ikke gi dispensasjon dersom løyvehaver i tillegg ønsker å tilby transporttjenester i det ordinære drosjemarkedet.

Ved endring i yrkestransportloven § 9 som trådte i kraft 1. november 2020 fikk Samferdselsdepartementet hjemmel for å tillate andre kontrollutrustninger enn taksameter. Lovendringen forutsetter at det kommer på plass et regelverk som stiller krav til kontrollutrustninger. Det er foreløpig ikke fastsatt regler som gir mulighet for å bruke annen kontrollutrustning enn taksameter.

4.6.2 Målerregelverket og taksameterforskriften

Lov om målenheter, måling og normaltid (2017) fastsetter krav til måleredskaper, bruk av måleredskaper, angivelse av måleresultater og produkters kvantitative innhold når dette er særlig bestemt i eller i medhold av loven, jf. § 2. Med måleredskap forstås ethvert redskap, utstyr, instrument eller system som brukes til å fremskaffe et måleredskap.

Loven fastsetter i § 3 at Justervesenet er nasjonal måleteknisk myndighet, og at Kongen kan delegere myndigheten til andre enn Justervesenet på særskilte områder.

Taksameterforskriften er hjemlet i måleloven og fastsetter krav som gjelder for taksametre når disse selges eller tilbys for salg, eller brukes som grunnlag for beregning av økonomisk oppgjør. Kravene i taksameterforskriften skal sikre riktig måling som grunnlag for beregning av pris for drosjeturen, sikre at nøkkeldata kan overføres fra taksameteret og sørge for at data som kan bruke ved kontroll lagres i taksameteret. Taksameterforskriften fastsetter kun krav til taksameteret og bruk av dette, og ikke til kommunikasjonssystemet som et taksameter ofte er en del av.

⁹ [Høring - Endring av drosjereguleringen - oppheving av behovsprøvingen mv. - regjeringen.no](#)

Et taksameter er i forskriften § 2 a definert som en innretning som sammen med en signalgenerator utgjør et måleredskap. Innretningen måler varighet og beregner distanse på grunnlag av et signal levert av avstandssignalgeneratoren og angir beløpet som skal betales for en tur, på grunnlag av turens beregnede distanse og/eller målt varighet. Definisjonen er i tråd med definisjonen av taksameter i Europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/32/EU av 26 februar 2014 om harmonisering av medlemsstatenes lovgivning om tilgjengeliggjøring på markedet av måleinstrumenter (MID-direktivet). Etter taksameterforskriften § 3 skal taksametre som selges eller tilbys for salg, ha gyldig samsvarsvurdering, som omfatter taksameterets tilkoblingsmuligheter til de påkrevde tilleggsinnretningene. Etter § 8 skal følgende tilleggsinnretninger kunne tilkobles et taksameter; skriver, takskilt, betalingsterminal og kommunikasjonsenhet for overføring av data. Det er imidlertid ikke et krav at disse tilleggsfunksjonene skal brukes under kjøring.

For å ivareta hensikten med regelverket inneholder taksameterforskriften kapittel 2 bestemmelser som skal sikre at målingene tilfredsstillende visse krav til nøyaktighet og robusthet, at essensielle data som er avgjørende for økonomiske oppgjør lagres og overføres riktig, og bestemmelser som skal bidra til å hindre manipulering og muligheter for juks, herunder plombering av taksameteret jf. § 12.

Etter taksameterforskriften § 21 skal resultatet vises på en visningsanordning og salgskvittering. For å bidra til riktig rapportering av skatteopplysninger, skal et taksameter etter § 17 være utstyrt med en summeringsinnretning som ikke kan nullstilles, og som lagrer samlet avstand tilbakelagt av kjøretøyet, samlet avstand tilbakelagt i driftsstilling "opptatt", samlet antall turer i driftsstilling "opptatt", samlet pengebeløp innkrevd som tillegg, og samlet pengebeløp innkrevd som oppdragspris. Etter § 18 skal taksameter gjennom sikre grensesnitt kunne levere data om driftsstilling, summerte verdier, måletekniske data, oppdragspris for en tur og takstopplysninger. Taksameterforskriften kapittel 5 regulerer krav til installasjon og bruk av taksametre. Bruker av taksameter er etter § 31 ansvarlig for etterlevelse av kravene i dette kapittelet.

Løyvehaver anses normalt som bruker av et taksameter. Etter forskriften § 32 er det bare tillatt å ta i bruk et taksameter dersom det foreligger en gyldig samsvarsvurdering utstedt av produsenten av taksameteret, taksameteret er installert i henhold til § 33 og installasjonen er godkjent av Justervesenet eller installasjonskontroll er rekvirert. Det er løyvehaver som er ansvarlig for å bruke taksametre som tilfredsstillende kravene i taksameterforskriften. Når det foreligger slik samsvarserklæring, kan løyvehaveren stole på at taksameteret tilfredsstillende kravene til taksametre ved salg.

Dette bidrar til å sikre at taksametre tilfredsstillende krav som hindrer feilaktig bruk. Kravene til taksametre når de selges er en direkte implementering av regler for taksametre i EUs måleinstrumentdirektiv. Det er obligatorisk å følge kravene i MID dersom et måleinstrument som er omfattet av MID skal reguleres nasjonalt. Det er ikke anledning til å fastsette tekniske eller funksjonelle krav til taksametre nasjonalt som ikke samsvarer med MID. Det fastsettes generelle regler til målinger og måleredskaper under bruk, omfattende regler om brukers plikt til aktsomhet, retting og melding samt regler om tilsyn og sanksjoner i forskrift om målenheter og måling kap. 5.

4.7 Øvrige rammevilkår

I dette avsnittet følger en oversikt over øvrige rammevilkår for drosjenæringen, som skal bidra til bedre oversikt over det totale regelverket.

4.7.1 Opplysning- og beregning av riktig pris for drosjetjenester

Prisene for drosjetjenester er regulert gjennom to forskrifter: Forskrift om makspriser for drosjebilkjøring (2010) og Prisopplysningsforskriften (2012).

Maksprisforskriften § 1 stiller krav om at man ved løyvepliktig drosjetransport med motorvogn skal benytte parallelltakst (pris beregnet på grunnlag av både tid og avstand), jf. § 2. Prisen for drosjetransporten kan også fastsettes av en drosjetilbyder i et pristilbud eller ved en på forhånd bestemt fastpris for en gitt strekning, jf. § 3. Kunden skal betale det som gir den laveste totale prisen for turen av et pristilbud, fastpris eller parallelltaksten med eventuelle tillegg.

Forskriften gjelder ikke for drosjetransport hvor vilkårene for transporten er fastsatt i avtale inngått etter forhandlinger mellom oppdragsgiver og tilbyder, eller avtale inngått etter anbudskonkurranse. Videre gjelder ikke forskriften i områder der det *kan* tildeles eneretter for drosjetransport.

Prisopplysningsforskriften kapittel 7 B regulerer hvilke plikter en tilbyder av drosjetjenester har til å opplyse om pris for drosjetjenester. Kravene kommer i tillegg til de generelle reglene om prisopplysning for tjenestetilbydere i prisopplysningsforskriften kapittel 3. Alle tilbydere av drosjetjenester er forpliktet til uoppfordret å gi forbrukerne et pristilbud før avtale om transport inngås, jf. § 25 d. Forutsetningen er at forbrukerne har oppgitt et tilstrekkelig avgrenset bestemmelsessted for ønsket drosjetjeneste. Pristilbudet skal angi totalprisen for drosjetjenesten. Det følger av maksimalprisforskriften § 3 andre ledd at forbrukeren skal betale den laveste totalprisen for turen av pristilbudet, en fastpris som eventuelt tilbys på strekningen og parallelltaksten med eventuelle tillegg. Ifølge prisopplysningsforskriften har drosjetilbyderen plikt til å opplyse forbrukeren om dette.

Enhver tilbyder av drosjetransport har plikt til å gi forbrukeren en spesifisert kvittering når transporten er utført, jf. prisopplysningsforskriften § 25 e. Dette vil gjøre forbrukeren i stand til å forstå hvordan prisen er beregnet. Kvitteringen skal angi pristilbudet som er gitt, samt spesifisere de enkelte takstelementer og tillegg etter maksimalprisforskriften for den aktuelle transporten. Ifølge markedsføringsloven (2009) § 32 fører Forbrukertilsynet og Markedsrådet kontroll med næringsdrivendes handelspraksis og avtalevilkår etter reglene i markedsføringsloven kapittel 7.

4.7.2 Universell utforming av motorvogn i løyvepliktig transport

Forskrift om utforming av løyvepliktig motorvogn (2009), stiller krav til universell utforming av blant annet kjøretøy i drosjetransport. Forskriften stiller ikke krav til alle drosjer i løyvepliktig transport, men inneholder tekniske krav til utrustning av kjøretøy som blant annet skal transportere personer som sitter i rullestol under transport. De tekniske kravene fremgår av bussdirektivet 2001/85/EF som det vises direkte til i forskriften. Ifølge forskriftens § 1 gjelder den for buss klasse II og III som går i trafikk på basis av ett ruteløyve, samt for bil som utfører løyvepliktig transport for personer med nedsatt funksjonsevne, jf. yrkestransportforskriften §§ 4, 6 og 9.

4.7.3 Bokføringsregelverket

De generelle reglene for dokumentasjon av kontantsalg følger av bokføringsforskriften (2004) delkapittel 5-3. Det følger av § 5-3-2 at kontantsalg skal registreres fortløpende i et kassasystem med produkterklæring som tilfredsstillende kravene i kassasystemloven og kassasystemforskriften med mindre annet er bestemt i forskriften. Med kontantsalg menes

“salg av varer og tjenester der kjøpers betalingsforpliktelse overfor selger gjøres opp ved levering”, jf. § 5-3-1 bokstav a.

Det er gitt særregler for taxinæringen i bokføringsforskriften delkapittel § 8-2. Det følger av forskriften § 8-2-1 at bokføringspliktige som driver taxinæring, skal registrere kontant- og kredittsalg ved bruk av taksameter som tilfredsstillende kravene i taksameterforskriften. Ved kontantsalg skal taksameteret skrive salgsdokument (salgskvittering) til kunden for hvert salg, jf. forskriften § 8-2-2. Kvitteringen skal inneholde opplysninger som nevnt i bokføringsforskriften § 5-3-12, samt opplysninger om type betalingsmiddel. Kontantsalget skal dokumenteres ved bruk av skiftlapper og rapport fra taksameteret som viser hver enkelt salgstransaksjon, jf. § 8-2-3. Skiftlappene skal nummereres fortløpende av systemet og inneholde løyvenummeret og taksameterets serienummer.

Skiftlappen skal inneholde følgende opplysninger, jf. § 8-2-3 annet ledd:

1. skiftets dato
2. klokkeslett for skiftets begynnelse og slutt
3. antall turer
4. brutto innkjørt beløp fordelt på kontant og kreditt. Kontantbeløp skal være fordelt på ulike betalingsmiddel.
5. kontanttips og tips som betales med betalingskort mv.
6. totale og besatte kilometer
7. sjåførens navn og fødselsnummer eller annen identifikasjonskode
8. akkumulerte tall for totale kilometer og totalt innkjørt omsetning i kroner. Kilometer og kroner skal oppgis med henholdsvis minimum seks- og nisifrede tall.

Skiftlapper skal ved utskrift signeres fortløpende med fullt navn av skiftets sjåfør. Dersom skiftlappsystemet på grunn av feil, strømbrudd eller lignende midlertidig er ute av drift, skal årsaken dokumenteres. I disse tilfellene skal det benyttes forhåndsnummererte manuelle skiftlapper. Besatte kilometer, jf. annet ledd nr. 6, kan i slike tilfeller unnlates spesifisert. For øvrig gjelder bokføringsforskriften § 5-3-11 så langt den passer.

Det følger av § 8-2-4 at det for hvert skift skal foretas en avstemming hvor opptalt kassabeholdning mv. sammenholdes med kontantsalg ifølge skiftlapp. Avstemmingen skal dateres og det skal fremgå hvem som har foretatt avstemmingen. Dokumentasjon som nevnt i §§ 8-2-3 og 8-2-4 skal oppbevares i fem år etter regnskapsårets slutt, jf. § 8-2-5.

4.7.4 Skatteforvaltningsregelverket

Skatteforvaltningsloven (2016) kapittel 8 omhandler skattepliktiges opplysningsplikt om egne forhold. Etter skatteforvaltningsloven §§ 8-2 og 8-3 skal den skattepliktige gi opplysninger om sine skatte- og avgiftsforhold i skattemeldingen som grunnlag for fastsetting av skatt og merverdiavgift.

Både drosjeeierne (løyvehaverne) og drosjesentralene har opplysningsplikt for den næringsvirksomheten de driver. For næringsvirksomheten gjelder reglene iblant annet skatteloven, merverdiavgiftsloven, skatteforvaltningsloven, bokføringsloven, regnskapsloven og revisorloven. I medhold av skatteforvaltningsloven § 8-15 er det fastsatt skjemaet «Drosje- og godstransportnæring» (RF-1223) eller tilsvarende spesifikasjoner. Skjemaet er pliktig vedlegg til skattemeldingen. Drosjeeier skal her blant annet gi opplysninger om kjørelengde og bilkostnader spesifisert per bil og løyve, samt hvordan omsetningen fordeler seg på kontant og kredittomsetning og hvilket beløp som er registrert som bomtur. I tillegg framkommer totalt kjørte kilometer og antall kilometer kjørt med passasjer.

Ansatte sjåfører skal gi opplysninger om lønnsinntekten i skattemeldingen.

Som arbeidsgiver skal drosjeeieren hver kalendermåned rapportere lønnsinntekten til skattemyndighetene etter skatteforvaltningsloven og a-opplysningsloven (2012).

Tredjeparter har plikt til å gi opplysninger til skattemyndigheten både uoppfordret og når skattemyndighetene krever det. Etter skatteforvaltningsloven kapittel 7 har en rekke tredjeparter plikt til å gi opplysninger om skattepliktige til skattemyndighetene.

Opplysningene skal gis elektronisk innen frister fastsatt i forskrift. Dersom opplysningene ikke gis innen fristen, kan skattemyndighetene for å fremtvinge levering av pliktige opplysninger, ilegge en daglig løpende tvangsmulkt, jf. skatteforvaltningsloven § 14-1 første ledd. Samlet tvangsmulkt kan ikke overstige 50 ganger rettsgebyret.

Formidlere av drosjetjenester skal gi opplysninger til skattemyndighetene fra skiftlappen for løyvehavere som er tilknyttet virksomheten, jf. skatteforvaltningsloven § 7-5 syvende ledd. Skatteetaten bruker opplysningene til kontroll av løyvehavers skattemelding. Tidligere hadde løyvehavere plikt til å være tilsluttet en drosjesentral, og drosjesentralene rapporterte tredjepartsopplysninger til skattemyndighetene. På bakgrunn av endringene i drosjereguleringen ble skatteforvaltningsloven § 7-5 syvende ledd endret ved lov 18. desember 2020 nr. 161. Siden plikten til å være tilsluttet en drosjesentral er opphevet og organisering av drosjetransport kan innrettes på andre måter enn med sentraler, er ordlyden endret til at alle formidlere av drosjetjenester skal rapportere. Dette omfatter både tradisjonelle drosjesentraler og plattformen som formidler drosjetjenester. For å legge til rette for alternativ til taksameter, ble det i tillegg tatt inn i bestemmelsen at driftsansvarlige for kontrollutrustninger skal rapportere til skattemyndighetene.

I skatteforvaltningsforskriften § 7-5 E er det gitt forskriftsbestemmelser om opplysningsplikt for formidler av drosjetjenester. Formidler av drosjetjenester skal gi opplysninger om tilknyttede løyvehavere som nevnt i yrkestransportloven § 9 første ledd. Det skal gis opplysninger om organisasjonsnummer og navn på den som gir opplysningene, løyvehavers organisasjonsnummer og navn, løyvenummer og akkumulerte tall fra skiftlappene, jf. skatteforvaltningsforskriften § 7-5-21. Tallene fra skiftlappene gjelder kontantomsetning eksklusiv merverdiavgift, kredittomsetning eksklusiv merverdiavgift, kjørte kilometer og besatte kilometer. Opplysningene skal leveres elektronisk innen 31. januar året etter skattleggingsperioden, jf. § 7-5-22.

4.7.5 Avgiftsregelverket knyttet til drosje

4.7.5.1 Engangsavgift

Engangsavgiften betales ved førstegangsregistrering i det sentrale motorvognregisteret og pålegges de fleste typer motorvogner som benyttes på vei, unntatt lastebiler, og større busser. De avgiftspliktige kjøretøyene er delt inn i ti avgiftsgrupper, med ulike beregningsgrunnlag og satser.

Frem til 2019 var det en egen avgiftsgruppe, med redusert avgift for personbiler til bruk i drosjetransport. Avgiftsgruppen ble avviklet blant annet under henvisning til at insentivene i engangsavgiften til å velge kjøretøy med lave utslipp også bør gjelde for drosjer.

Fra 1. juli 2022 ble det innført en ny avgiftsgruppe for personbiler som benyttes som rullestoldrosjer med satser på nivå med det som gjaldt for drosjer før 2019, se Stortingets vedtak om engangsavgift § 2 første ledd bokstav k. Tiltaket ble blant annet begrunnet med at avviklingen av den særlige avgiftsgruppen for drosjene særlig gikk ut over rullestoldrosjene, som på grunn av høy vekt og høye utslipp fikk en betydelig avgiftsøkning. For å komme inn under ordningen må motorvognen være klassifisert som personbil M1, registrert på innehaver

av drosjeløyve, utrustet for transport av rullestolbrukere og godkjent etter forskrift om universell utforming.

I forskrift om engangsavgift § 4-6 første ledd er det presisert at dersom drosje tilpasset transport av rullestolbrukere tas ut av drosjevirkosomhet innen tre år regnet fra første gangs registrering skal det betales tillegg i engangsavgiften.

4.7.5.2 Avgift på trafikkforsikringer

Etter Stortingets vedtak om trafikkforsikringer skal det betales avgift på obligatoriske ansvarstrafikkforsikringer for innenlands registrerte motorvogner. Avgiften ble innført 1. januar 2018 og erstattet den tidligere årsavgiften. Omleggingen var i første rekke teknisk, og nivå og satsstruktur ble videreført. Trafikkforsikringsavgiften pålegges forsikringselskapene, som i sin tur velter avgiften over på forsikringstakerne gjennom premieinnbetalingene. Avgiften beregnes per forsikringsdøgn, og er delt inn i avgiftsgrupper med ulike satser avhengig av type motorvogn.

Etter Stortingets vedtak om trafikkforsikringer § 2 vil motorvogner som er registrert på innehaver av løyve etter yrkestransportloven § 9 som drosje (ikke reserve- eller erstatningsdrosje) og er tilpasset brukere med rullestol, få avgift med en lavere sats enn for personbiler generelt.

4.7.5.3 Merverdiavgift

Merverdiavgiften er en generell avgift på innenlandsk forbruk. Alle næringsdrivende med omsetning av en viss størrelse skal beregne merverdiavgift ved omsetning av varer og tjenester med mindre annet er særlig bestemt. Motsatsen er fradragsretten. De avgiftspliktige vil kunne trekke fra merverdiavgift på alle anskaffelser de gjør til bruk i sin virksomhet. På den måten beskattes merverdien i hvert omsetningsledd og avgiften blir først endelig når omsetning skjer til forbruker.

Tjenester som gjelder omsetning, uttak og formidling av persontransport er avgiftspliktig etter hovedreglene i merverdiavgiftsloven §§ 3-1 og 3-22, men med redusert merverdiavgiftssats på 12 pst. Den reduserte satsen gjelder uavhengig av om transporten skjer i eller utenfor rute, og omfatter både kollektivtransport og drosjetransport.

Personkjøretøy står i en særstilling i merverdiavgiftssystemet ved at næringsdrivende i utgangspunktet ikke har anledning til å fradragsføre merverdiavgift knyttet til anskaffelse og drift av kjøretøyet, se merverdiavgiftsloven § 8-4 første ledd. Unntaket er blant annet begrunnet med faren for at private utgifter kanaliseres over i avgiftspliktig virksomhet. Avskjæringen gjelder imidlertid ikke virksomheter som driver med persontransport og yrkesmessig utleie av personkjøretøy, og som vil kunne fradragsføre merverdiavgiften på vanlig måte. Disse virksomhetene vil ha en fordel i annenhåndsmarkedet, siden kjøretøyene vil selges inn i samme marked, og i konkurranse med selgere som ikke har hatt mulighet til å trekke fra merverdiavgiften. For å nøytralisere denne effekten er det gitt regler om forholdsmessig tilbakeføring av fradragsført merverdiavgift for det tilfelle at personkjøretøyet selges eller omdisponeres til ikke-fradragsberettiget bruk i løpet av de fire første årene, jf. merverdiavgiftsloven § 9-6.

Dersom en persontransportvirksomhet bruker et personkjøretøy både til transport av betalende passasjerer og annen bruk som ikke gir rett til fradrag for inngående avgift (herunder privat bruk), må det foretas en fordeling av inngående avgift, både når det gjelder anskaffelsen av personkjøretøyet og senere drift. Fordeling skal skje i henhold til merverdiavgiftsloven § 8-2.

Merverdiavgiften er basert på egenfastsettelse. Det er den avgiftspliktige selv som tar stilling til om de enkelte anskaffelser er til bruk til virksomheten, herunder om anskaffelsen er til bruk for persontransport. Hvorvidt anskaffelser av personkjøretøy, og andre utgifter til drift og vedlikehold er fradragsført på korrekt måte vil være gjenstand for ordinær etterkontroll.

4.7.6 Personvern

Yrkestransportloven § 29 b regulerer behandlingen av personopplysninger etter yrkestransportloven.

Bestemmelsens første ledd gir hjemmel for at offentlig myndighet eller andre juridiske personer kan behandle personopplysninger når det er nødvendig for å utføre forvaltningsoppgaver for å oppfylle bestemmelser gitt i eller i medhold av loven.

Bestemmelsen omfatter også andre juridiske personer som utfører oppgaver etter loven, herunder organer innen kollektivtransportsektoren. I forarbeidene vises det til at henvisningen til andre juridiske personer skulle forstås slik at det også kan behandles personopplysninger i allmennhetens interesse, jf. generell personvernforordning (EU) 2016/679, artikkel 6 nr. 1 bokstav e første alternativ.

Videre er bestemmelsen begrenset til behandling av personopplysninger som er nødvendig for å utføre «oppgåver» etter yrkestransportlovgivningen. Dette omfatter blant annet myndighetsutøvelse som ligger innenfor lovgivningen, herunder tjenester i form av behandling og utstedelse av løyvesøknader, kjøreseddel, tilsyn- og kontrollvirksomhet og øvrig utøvelse av forvaltningsmyndighet etter yrkestransportlovgivningen. I tillegg omfatter bestemmelsen hjemmel for behandling av personopplysninger grunnet nye elektroniske kontrollverktøy som ønskes å tas i bruk for kontroll etter yrkestransportloven. Dette gjelder blant annet automatisk kjennemerkegjennkjennning (ANPR), vektunkt i veibanen som kan avlese vekter og aksellast på kjøretøy i fart (WIM), samt en trådløs enveis eller toveis kommunikasjon (DSRC) som kan anvendes for å avlese informasjon om kjøretøy langs vei.

I bestemmelsens første ledd er både opplysninger etter personvernforordningen artikkel 9 og artikkel 10 nevnt eksplisitt for å vise at både ordinære personopplysninger og særskilte kategorier personopplysninger er omfattet av bestemmelsen. I § 29 b første ledd annet punktum er det tatt inn en presisering om at behandling av personopplysninger som er nevnt i personvernforordningen artikkel 10, ikke vil kunne behandles av selskap og andre juridiske personer.

Bestemmelsens andre ledd er en spesialbestemmelse som omhandler behandling av personopplysninger ved billettering på ferje. Tredje ledd inneholder forskriftshjemmel hvor Samferdselsdepartementet gis adgang til å fastsette utfyllende bestemmelser om behandling av personopplysninger på hele yrkestransportlovens område.

Utvalget kommer nærmere tilbake til personvernspørsmål i sin andre delutredning når kontrollsystemet skal utredes.

4.8 Regler for offentlige kjøp av drosjetjenester

Når det offentlige kjøper drosjetjenester er det de alminnelige reglene i anskaffelsesregelverket som gjelder, jf. lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser og forskrifter gitt med hjemmel i loven. Det er ikke særregler for kjøp av drosjetjenester i motsetning til kjøp av kollektivtransport på vei og jernbane som er regulert av forskrift om gjennomføring av kollektivtransportforordningen i norsk rett. EØS-avtalen vedlegg XIII nr.

4a (forordning (EF) nr. 1370/2007) om offentlig persontransport med jernbane og på vei og om oppheving av rådsforordning (EØF) nr. 1191/69 og nr. 1107/70.

Yrkestransportloven § 9 a fastslår at det ved tildeling av eneretter skal benyttes konkurranse så langt det følger av anskaffelsesregelverket.

4.9 EØS-rett

Gjennom EØS-avtalen har Norge forpliktet seg til å følge de alminnelige prinsippene om fri bevegelse av varer, tjenester, personer og kapital, med noen unntak. Retten til å yte tjenester etter EØS-avtalen artikkel 36 følgende gjelder ikke tjenester på transportområdet, se artikkel 38. EU har ikke gitt sekundærlovgivning for drosjevirkosomhet. Derimot gjelder etableringsreglene i EØS avtalen artikkel 49 følgende fullt ut på transportområdet, herunder for drosjevirkosomhet. Det innebærer at statsborgere i andre EØS-land står fritt til å starte og utøve drosjevirkosomhet i Norge på samme vilkår som er fastsatt for norske borgere. Videre innebærer det at regler og andre nasjonale tiltak som gjør det vanskeligere eller mindre attraktivt for andre EØS-borgere å starte og utøve drosjevirkosomhet i Norge – såkalte restriksjoner – kan være forbudt selv om de ikke utgjør forskjellsbehandling i forhold til norske statsborgere, jf. EØS-avtalen artikkel 31.

Regler og andre tiltak som virker restriktivt vil likevel være lovlige dersom de kan begrunnes i læren om tvingende allmenne hensyn. I læren om tvingende allmenne hensyn finnes det både lovfestede og ikke-lovfestede hensyn. De lovfestede tvingende allmenne hensynene som kan begrunne restriksjoner på etableringsadgangen fremgår av EØS-avtalen artikkel 33 omfatter hensynene til den offentlige orden, sikkerhet og folkehelse. De ulovfestede tvingende allmenne hensynene omfatter blant annet miljø- og forvaltningsmessige hensyn, kontrollhensyn og lignende. Disse hensynene har blitt utviklet gjennom rettspraksis fra EU-domstolen. For drosjenæringen vil eksempelvis hensynet til å sikre tilgjengelige, økonomisk overkommelige, pålitelige og sikre transporttjenester av god kvalitet for publikum kunne være relevant. Det samme vil gjelde hensynet til funksjonalitet opp mot andre transporttilbud som fly, tog og buss. Av hensyn som i mindre grad er knyttet til kvaliteten på selve drosjetilbudet, men som likevel kan begrunne restriksjoner, fremheves lønns- og arbeidsforhold, HMS og riktig betaling av skatter og avgifter.

Dersom et tiltak kan begrunnes i et tvingende allment hensyn, må det vurderes om tiltaket er nødvendig eller om det samme kunne vært oppnådd på en mindre inngripende måte. I utarbeidelsen av nye regler er det viktig at bestemmelsen er balansert og at krav som stilles er proporsjonale og i overensstemmelse med EØS-retten.

EFTAs overvåkningsorgan (ESA) konkluderte i en grunnlagt uttalelse av 22. februar 2017 at Norge ved å opprettholde regler om adgang til drosjemarkedet som blant annet innebar antallsregulering av løyver og krav om at løyvehavere skulle være tilknyttet en drosjesentral, ikke oppfylte sine forpliktelser etter EØS-avtalen artikkel 31 (1) om fri rett til etablering.

I den grunnlagte uttalelsen viste ESA til at behovsprøvingen av drosjeløyver innebar en restriksjon for etableringsadgangen etter EØS-avtalens artikkel 31 (1).

ESA mente at hensynet til et døgkontinuerlig drosjetilbud i prinsippet utgjør et lovlig allment hensyn som kan begrunne restriksjoner i retten til fri etablering. ESA mente imidlertid at restriksjonen (behovsprøvingen) ikke var *egnet* til å sikre dette hensynet. Hensynet til å sikre et døgkontinuerlig drosjetilbud kunne muligens benyttes for å forsvare behovsprøving i distriktene, men ikke i de større byene. ESA mente videre at reglene om behovsprøving gikk lenger enn det som var nødvendig og viste til at Norge ikke hadde bevist at en oppheving av behovsprøvingen ville medføre en overkapasitet som ville gi et dårligere drosjetilbud.

ESA fremhevet videre at en antallsbegrensning bare kan anses nødvendig i eksepsjonelle tilfeller hvor det foreligger klare bevis for at en oppheving av behovsprøvingen ville være ødeleggende for det lokale drosjetilbudet. ESA konkluderte derfor med at behovsprøvingen slik den var innrettet tidligere var i strid med EØS-avtalen § 31 (1).

Nedenfor følger utdrag fra uttalelsen knyttet til:

1. Antallsreguleringen:

“[...] As regards the measures limiting the number of taxi licences, thus limiting access to establishment as a taxi operator, the Authority recalls that grounds of purely economic nature cannot constitute an overriding reason in the public interest justifying a restriction on a fundamental freedom and may thus not serve as a justification in this regard.

As regards the argument that the limitation of available taxi licences serves to pursue the achievement of a right correspondence between supply and demand, the Authority takes the view that this does not constitute an overriding reason in the public interest capable of justifying the restriction of the freedom of establishment. This is an objective that is undoubtedly purely economic in nature. The same applies to the argument that the numerical limitation of licences shall serve to guarantee taxi service operators a foreseeable income and ensure a steady recruitment to the profession. These objectives are linked to the financial and professional interests of specific economic operators and therefore do not serve a public interest. The above considerations can therefore not constitute overriding reasons in the public interest.

In contrast, the Authority acknowledges that a limitation of licences can, under certain circumstances, be necessary to guarantee a satisfactory, round-the-clock supply in rural areas where taxis are often an indispensable means of transport and thereby serve a public interest. This reasoning relates to safeguarding a necessary standard and availability of passenger transport services for the inhabitants of a district and is, as such, not purely economic in nature. Ensuring that taxi transport services are permanently available serves the protection of consumers which in itself can constitute an overriding requirement justifying a restriction of the freedom of establishment.³⁰ Therefore, the Authority acknowledges that the objective of guaranteeing a satisfactory, permanent supply of taxi transport services in the interest of consumers can be accepted as a requirement in the public interest in principle capable of justifying the restriction that follows from the numerical limitation of licences. [...]»

Suitability

“[...] The Authority considers that the numerical limitation of licences as well as the requirement to be affiliated with a taxi centre (or the obligation to offer 24 hours a day taxi service where the licence is connected to the licence holder’s place of residence, respectively) can be suitable for attaining the former objective that the Norwegian Government has invoked, as these requirements can in fact serve to ensure the existence of a satisfactory supply of taxi services, in certain sparsely populated areas where it is not commercially viable to offer round the clock taxi services.

However, the Authority takes the view that with regard to the numerical limitation of the available taxi licences, the Norwegian Government’s reasoning does not hold, in particular when considering the provision of taxi services in densely populated licence districts such as Oslo where different means of transport are available at all times. In these areas, it is rather likely that limiting the number of available licences for each taxi district on the basis of a needs-based test will have the result of limiting supply, as new operators will be

precluded from entering the market. Therefore, insofar as densely populated districts are concerned, the Authority takes the view that the Norwegian Government has not shown that the numerical limitation of licences is suitable to achieve the objective of guaranteeing a satisfactory, permanent supply of taxi transport services. [...]"

"[...] It is the Authority's view that allowing new entrants to the market would, incidentally, also be likely to lead to a reduction of taxi fares, thereby benefitting customers by satisfying their need for affordable means of transport. There are evidently indicators showing that the current system of regulating access to the taxi services market have had adverse effects for customers, as taxi prices in Oslo have seen a rather steep increase in recent years, while at the same time the demand for taxis has decreased significantly. [...]"

Necessity

"[...] In the Authority's view, the Norwegian Government has not put forward any arguments to support its view that the limitation of the number of licences is necessary in order to ensure a satisfactory supply of taxi services. For the following reasons, the Authority considers that the rules go beyond what is strictly necessary:

- Pursuant to the Norwegian rules in question, the needs-based test and the numerical limitation is applied in such a way that new applicants shall not be granted a new licence where the demand for taxi services in a district can be satisfied by the existing number of taxi operators. The Authority recalls in this context that the fact that a particular number of licences is considered on the basis of a specific assessment to be „sufficient“ for a particular territory cannot in any event of itself justify the obstacles to the freedom of establishment and the freedom to provide services brought about by that limitation.³⁸ In the view of the Authority, it is moreover highly unlikely that in such a situation, the entry of new operators to the market will immediately result in overcapacity and in a situation where the needs of customers will no longer be satisfied in the same way. Rather, it can reasonably be expected that there will be a margin within which new entrants to the taxi market can be admitted, despite the fact that the existing demand can be met by the existing number of operators. The argument that without a needs-based test and a numerical limitation there would be too many taxi operators which would in turn lead to taxi services of lower quality must be rejected, as the Norwegian Government has not presented any evidence to support this claim.

- A less restrictive rule than a needs-based test is possible and feasible. A limitation on numbers would only seem justifiable very exceptionally on the basis of clear evidence that the admission of new entrants would put the functioning of the local taxi services market in danger. Rejecting an application for a new licence should only ever be possible if, under the specific circumstances in the respective district, there are indications that allowing new entrants into the market would seriously threaten to destabilise the local taxi services market and lead to a generalised market failure. [...]"

2. Sentraltilknytningsplikten:

"[...] With regard to the restrictive measure conferring competence upon the competent authorities to oblige licence holders to be affiliated with a dispatch centre and to pay a fee for it, the Norwegian Government claims that this requirement is necessary to pursue the interests of consumers and security objectives. In this regard, the Norwegian Government

submits that the requirement is in the interest of customers and ensures “market clarity”, as it ensures that taxi customers only have to dial one single telephone number when ordering a taxi and they that they have a contact point for assistance in cases of unexpected or uncomfortable incidents. Furthermore the system increases transport safety, as it enables the dispatch centres to track the location of a taxi at a given time and thereby also serves a preventive effect, in that it deters taxi drivers from committing acts of abuse, theft or violence. [...]”

“[...] In addition, as regards the requirement to be affiliated with a dispatch centre, the Authority acknowledges that grounds of transport safety can be relied upon as a justification for a restriction of the freedom of establishment. The Norwegian Government argues that the connection to the dispatch centre enables the centre to track the location of a given taxi at a given time and thereby also serves a preventive effect as it deters taxi drivers from committing acts of abuse, theft or violence. The Authority acknowledges that grounds of transport safety can in principle be relied upon as a justification for a restriction of the freedom of establishment [...]”

“Suitability

“[...] Finally, as regards the objective of ensuring transport safety supposedly pursued by imposing the requirement to be affiliated with a dispatch centre, it appears inconsistent that this affiliation requirement is not systematically imposed on all drivers in all districts. In some districts, dispatch centres are established and the affiliation requirement exists, whereas in other districts, the licence is linked to the drivers’ residence and no such requirement exists. As a consequence, the Authority concludes that the national legislation at issue does not pursue the stated objective of ensuring transport safety in a consistent and systematic manner and therefore cannot be considered appropriate for attaining the objective.[...]”

Necessity

“[...] Furthermore, the Authority considers that the obligation for operators to be connected to a taxi dispatch centre and to comply with the corresponding requirements, such as being part of a shift plan, appears to go beyond what is necessary in order to achieve the legitimate objectives. The Norwegian Government’s arguments in favour of the affiliation to a dispatch centre, such as being able to hold track of drivers and taxis in the interest of security, could be achieved in the same way with less restrictive measures, such as the requirement for taxi operators to make use of technological equipment like GPS-tracking or electronic means of identifying a taxi in connection with payment. [...]”¹⁰

På denne bakgrunn konkluderer ESA med at de norske reglene knyttet til blant annet antallsreguleringen og sentraltilknytningsplikten er i strid med EØS-avtalens artikkel 31 (1).

Som en del av revisjonen av strategien for bymobilitet presenterte Kommisjonen 11. februar 2022 en meddelelse om passasjertransport med drosje eller private kjøretøy med sjåfør, jf. Commission Notice on well-functioning and sustainable local passenger transport-on-demand (taxis and PHV- private hired vehicles) 2022/C 62/01. Passasjertransport der kunden selv bestemmer tidspunkt og sted utføres vanligvis av drosjer og/eller private leiebiler med sjåfør (PHV- private hired vehicles). Kommisjonen fremhever at reglene om retten til fri etablering også gjelder for transport og at eventuelle unntak må begrunnes i læren om tvingende

¹⁰ ESAs grunngitte uttalelse fra 22. februar 2017 2 - Case No: 74881, Document No: 818034,

allmenne hensyn, men peker i punkt IA på at eksistensen av et velfungerende drosjemarked ofte blir trukket frem som et allment hensyn. Eksempler på tiltak Kommisjonen mener vil være mer krevende å forsvare ut fra læren om tvingende allmenne hensyn er blant annet vilkår knyttet til antall kjøretøy, antall løyver per løyvehaver og begrensninger i adgangen til tildeling av løyver til selskap. Disse vurderingene er ikke bindende for tiltakene i Norge og andre EU/EØS-land, men gir en pekepinn på hva Kommisjonen mener er innenfor nasjonalt handlingsrom.

Kommisjonen viser til at markedet for passasjertransport med drosje og lignende har gjennomgått betydelige endringer de siste årene, særlig på grunn av teknologisk utvikling og muligheten for å bestille en tilpasset tur på nett, vanligvis via en smarttelefon-applikasjon. Kommisjonen viser til at medlemsstatene har møtt utfordringer knyttet til utvikling av politikk som tar hensyn til nye måter å drive virksomhet på, nye forretningsmodeller og nye markedsaktører.

Kommisjonen viser videre til at mens drosjetjenester tradisjonelt har vært et lokalt anliggende, har de internasjonale og EU-aspektene økt de siste årene.

Regler om adgang til yrket som leverandør av drosjetjenester varierer mellom land, regioner og byer. Det følger av retningslinjene at medlemsstatenes regelverk bør gi rettferdige muligheter for alle eksisterende og nye aktører, og tilstrebe like konkurransevilkår mellom markedsaktørene.

Kommisjonen nevner krav til økonomisk evne og vandel som eksempel på tiltak som statene kan iverksette, forutsatt at de er innrettet for å oppnå et legitimt formål, og ikke går lenger enn nødvendig for å oppnå dette. Slike tiltak må imidlertid begrunnes konkret.

Tjenester av allmenn økonomisk betydning – (SGEI)

EØS-avtalen er ikke til hinder for at offentlige myndigheter kan definere tjenester som tjenester av allmenn økonomisk betydning og pålegge leverandørene tjenesteplikter/’public service obligations’. Slike tjenesteforpliktelser vil typisk være knyttet til pris, kvalitet og tilgjengelighet. Den EØS-rettslige prøvingen opp mot reglene om fri bevegelighet, vil i slike tilfeller avgrense seg til om det foreligger ‘manifest error’. Det betyr at prøvingen retter seg mot om myndigheten som har pålagt tjenesteforpliknelsen, har gjort en åpenbar feilvurdering når den har lagt til grunn at markedet ikke selv vil fremskaffe et tilstrekkelig godt tjenestetilbud.

Det er EØS-rettslig adgang til å kompensere slike tjenesteplikter på ulike måter, herunder gjennom å tildele særlige og eksklusive rettigheter. Tildeling av særlige og eksklusive rettigheter kan legge til rette for realisering av stordriftsfordeler og for finansiering av tjenestetilbud i ulønnsomme markeder med inntekter fra tjenestetilbud i markeder som er lønnsomme.

Særlige og eksklusive rettigheter må tildeles etter en åpen, transparent og ikke-diskriminerende prosedyre.

Dersom myndighetene, heller enn å tildele særlige og eksklusive rettigheter, velger å kompensere tjenesteforpliktelsene gjennom offentlige tilskudd, må de være oppmerksomme på statsstøtteregele. Det gjelder også dersom det blir behov for å gi tilskudd som supplement til særlige og eksklusive rettigheter. Overkompensasjon vil, i motsetning til kompensasjon for offentlige tjenesteforpliktelser, bli regnet som statsstøtte. Dersom tildelende myndighet vurderer at det foreligger overkompensasjon, må ESA notiseres. Det betyr at myndighetene må be Nærings- og Fiskeridepartementet søke ESA om tillatelse til å gi støtten, og at støtten ikke kan gis før ESA har godkjent søknaden. Unntak fra notifikasjonsplikten gjelder i tilfeller

der støtten er forhåndsgodkjent under ett gruppeunntak eller der den kan bringes inn under en eksisterende støtteordning.

I neste delutredning vil utvalget vurdere om det i hele eller deler av landet, vil være nødvendig å pålegge drosjenæringen offentlige tjenesteforpliktelser for å få et tilstrekkelig godt drosjetilbud. Det vil også bli nærmere vurdert hvordan dette eventuelt kan kompenseres.

5 Regelverk i andre nordiske land

5.1 Finland

5.1.1 Innledning

Finland hadde tidligere en lignende lovgivning som Norge hadde før 1. november 2020, med behovsprøvd løyve. Finland endret sin drosjeregulering med virkning fra 1. juli 2018 og fjernet med det antallsreguleringen. Finske drosjeløyvehavere kunne etter denne datoen fritt bestemme omfanget av egen drift og pris, samt at hele landet nå utgjør et løyvedistrikt.

5.1.2 Løyveplikt

Etter den finske loven om transportservice, lagen om transportservice (320/2017), defineres drosjetransport som *yrkesmessig* persontransport på veg med personbil mv. Som yrkesmessig transport regnes virksomhet der tilbyder av transporttjenester har til hensikt å skaffe seg arbeidsinntekt, drive næringsvirksomhet eller på annen måte skaffe seg et levebrød.

Dersom tjenesteyter kun krever kostnadene tilsvarende transporten dekket og hensikten ikke er å oppnå inntekt fra virksomheten, regnes det ikke som yrkesmessig transport som nevnt i definisjonen.

Det kreves ikke løyve dersom et selskap som driver turistvirksomhet også utfører transporttjenester som en del av en større servicepakke, jf. lov om transportservice § 4 nr. 3. Det er imidlertid et krav at transporten utgjør en liten del av en større pakke for at transporten er unntatt løyveplikt. Transporten må videre utføres med et kjøretøy som selskapet har kontroll over og transporttjenesten kan ikke prises og selges separat. Transport fra flyplass til hotell utgjør ikke en slik servicepakke som er unntatt under denne bestemmelsen.

5.1.3 Sentraltilknytningsplikt

Finland har ikke krav om sentraltilknytning, men i praksis er mange løyvehavere tilknyttet en sentral.

5.1.4 Tiltak for å sikre drosjetilbud

Finland har ingen konkrete tiltak for å sikre et drosjetilbud i distriktsområder, men foreslo i Regjeringens proposisjon til Riksdagen (RP 176/2020) at det i lovgivningen mer nøyaktig skulle fastsettes hvilke opplysninger leverandører av mobilitetstjenester for persontransport skal levere til Transport og kommunikasjonsverket (løyvemyndigheten).

Tjenesteleverandørene skal gi informasjon om tilbudet og den faktiske etterspørselen, til løyvemyndigheten, på de tjenester de tilbyr regionalt. Denne informasjonen skal også vise når på døgnet tilbudet og etterspørselen faktisk er.

Målet med endringen er at myndighetene skal få et mer nøyaktig bilde av tilgangen til taxitjenester ulike steder og på ulike tider av døgnet. Oversikten skal være så nøyaktig at myndighetene skal kunne danne seg en oppfatning om hvilke områder og tidspunkter som er problematiske med tanke på tilgangen, samt ved behov kunne innrette tiltak som forbedrer tilgangen på disse dersom det er ønskelig i fremtiden.

5.2 Danmark

5.2.1 Innledning

Danmark hadde inntil 1. januar 2018 også relativt lik drosjeregulering som Norge hadde før 1. november 2020. Danmark opphevet behovsprøvingen og den tilhørende driveplikten fra 1. januar 2018, med gradvis innfasing av regelverket frem mot 1. januar 2021.

5.2.2 Løyveplikt

Etter den danske taxiloven (LBK nr. 434 af 22/04/2023) kreves det tillatelse for å drive *erhvervsmessig* persontransport med personbil.¹¹ Med *erhvervsmessig* persontransport menes kjøring i en dansk registrert motorvogn som maksimalt kan transportere ni personer, inkludert sjåføren, som utføres for å oppnå fortjeneste.

Fortjeneste foreligger dersom betalingen for kjøringen overstiger de direkte kostnadene forbundet med kjøringen.

Betalingen for kjøringen skal således dekke alle omkostninger forbundet med kjøringen, herunder lønnsomkostninger og liknende, samt avskrivning på bilen og øvrig utstyr mv.

5.2.3 Sentraltilknytningsplikt

I Danmark skal all drosjekjøring selges av et kjørekontor (kørselskontor), som har tillatelse til å drive slik virksomhet. Tillatelsen utstedes av transport-, bygnings- og boligministeren, og gjelder for en periode på opptil 10 år. Tillatelsen kan kalles tilbake på nærmere angitte vilkår, jf. taxiloven §§ 5 og 13.

Etter den danske modellen er det oppstilt objektive krav til kjørekontorene og ansvarlige ledere, samtidig som kjørekontorene er pålagt plikter overfor myndighetene og kundene, som blant annet bidrar til å ivareta forbrukerhensyn.

Kjørekontoret kan drives som en personlig drevet virksomhet eller som et selskap. Alle som oppfyller objektive krav, kan opprette et kjørekontor.

Det følger av taxiloven § 5 at virksomheten (kjørekontoret) skal oppfylle følgende objektive krav:

- Ha en godkjent ansvarlig leder som faktisk og varig skal forestå driften av virksomheten
- Ha en eierkrets som har bopel i (EU eller) EØS
- Ha fast forretningsadresse på dansk område
- Ikke være under konkursbehandling eller konkurs
- Ikke ha forfalt gjeld til det offentlige på 50 000 DKK eller mer
- Ha en egenkapital på minst 500 000 DKK
- Kunne sannsynliggjøre at virksomheten kan utøves på forsvarlig måte og i overensstemmelse med god skikk i bransjen.

¹¹ [Om taxiloven \(fstyr.dk\)](#)

For kjørekontor med fast forretningssted i et landdistrikt kan egenkapitalen, etter en konkret vurdering, settes ned til 40 000 DKK, jf. taxiloven § 6. Slike kjørekontor kan kun selge drosjeturer innen et nærmere avgrenset geografisk område, og maksimalt ha tre biler.

Ansvarlig leder i selskapet skal oppfylle følgende objektive krav:

- Ha bopel i (EU eller) EØS
- Være myndig og ikke under vergemål
- Ikke være under konkursbehandling eller konkurs
- Ikke ha forfalt gjeld til det offentlige på 50 000 DKK eller mer
- Ikke være dømt for straffbart forhold, som begrunner nærliggende fare for misbruk av virksomheten
- Kunne sannsynliggjøre at vedkommende kan utøve virksomheten på forsvarlig måte og i overensstemmelse med god skikk i bransjen.

Kjørekontoret har en rekke plikter, herunder om prisfastsettelse og behandling av klager. Pliktene gjelder blant annet av hensyn til trafikksikkerhet og forbrukersikkerhet.

Kjørekontorets plikter er fastsatt i taxiloven § 20.

Kjørekontorene skal skilte på sine hjemmesider, og utvendig på tilsluttede drosjer, med prisen for en standardtur på 10 km på 12 minutter. Videre skal kjørekontorene sikre, at kundene ved avslutningen av en tur får opplysninger om:

- Drosjens registreringsnummer
- Sjøførkortnummer
- Dato
- Begynnelse – og avslutningstidspunktet for turen
- Antall kjørte kilometer
- Betalingen

Kjørekontoret skal løpende og digitalt samle inn og oppbevare følgende opplysninger om taxiturene kjørekontoret selger:

- Bilens registreringsnummer
- Sjøførkortnummer
- Dato for turen
- Tidspunkt for turens begynnelse og slutt
- Antall kjørte kilometer
- Betalingen
- Start og sluttspunkt angitt som GPS-koordinater
- Øvrige GPS koordinater

For hver sjåførs vakt skal kjørekontoret samle inn og oppbevare opplysninger om:

- Bilens registreringsnummer
- Start- og sluttidspunkt
- Sjøførkortnummer, og
- Bilens kilometertellers visning ved vaktens start- og sluttidspunkt

Kjørekontoret skal løpende samle inn og oppbevare data som kan bidra til å samordne digitale trafikkløsninger og til statistiske formål. Kjørekontorets administrative system skal gjennomgå en årlig systemrevisjon med sikte på å sikre datasikkerhet og datakvalitet.

Kjørekontoret skal, på oppfordring fra myndighetene, sende inn opplysningene, eller deler av opplysningene, som er samlet inn.

Kjørekontoret skal etablere en klageordning og være tilsluttet en uavhengig landsdekkende klagenemnd som taxinæringen oppretter. Klager skal sendes til kjørekontoret, som skal behandle klager fra kundene og opplyse kundene om muligheten for å klage saken inn for en klagenemnd. Klagenemnd for taxi er under etablering.

Kjørekontoret er ansvarlig for at prisen for de turene kontoret selger, ikke overstiger det nasjonale pristaket. Et kjørekontor kan kun endre prisene én gang pr. kvartal.

Kjørekontoret er ansvarlig for at biler som er knyttet til kjørekontoret, har næringsansvarsforsikring.

Transport-, bygnings- og boligministeren kan fastsette nærmere regler om opplysningene kjørekontoret skal samle inn, oppbevare og sende inn, om systemrevisjon og om klagenemndens virksomhet, herunder regler om tilsyn.

5.2.4 Tiltak for å sikre drosjetilbud

Danmark har, som nevnt, ingen krav til antallsregulering eller driveplikt i verken by eller distrikt. De har imidlertid lempeligere regler knyttet til opprettelsen av kjørekontor i såkalte landdistrikter, med et lavere krav til egenkapital for å opprette kjørekontoret. I landdistrikter vil kjørekontoret ha både tillatelse til å være kjørekontor og selv tilby transport, altså ha egne løyver.

Hovedregelen er at hele Danmark er et løyvedistrikt og at en løyvehaver derfor kan tilby drosjetjenester over hele landet, men det er ikke tillatt for løyvehavere fra andre deler av Danmark å tilby transporttjenester i distriktsonråder med kjørekontor med lempeligere krav.

Videre åpner den danske taxiloven for at en kommune kan inngå kontrakt med et kjørekontor om å stille en eller flere taxier til rådighet i kommunen eller i en del av kommunen i et gitt tidsrom. Flere kommuner, som geografisk grenser opp mot hverandre, kan samarbeide om å inngå slike kontrakter.

Det ble i 2020 foretatt en evaluering av den nye taxiloven. Evalueringen ga ikke et fullstendig bilde av situasjonen, herunder i landdistriktene. Blant annet fordi næringen i en overgangsperiode består både av løyvehavere som driver etter nytt regelverk med hele landet som ett løyvedistrikt, og av løyvehavere som driver etter det gamle systemet med lokale løyvedistrikt mv. Danske myndigheter vil gjennomføre en reell analyse av situasjonen når det er data tilgjengelig som dekker hele drosjemarkedet.

I løpet av de første to årene med ny taxilov ble det godkjent bare ett landdistriktskjørekontor. I evalueringen er det vist til at Færdselsstyrelsen, ved vurdering av en søknad om etablering av et slikt kjørekontor skal innhente uttalelser fra aktuelle kommuner, og foreta en vurdering av det konkrete behovet for drosjetransport i det aktuelle området.

Vurderingen i den første evalueringen var at selv om det er opprettet få landdistriktkontorer sier ikke det i seg selv noe om den faktiske situasjonen i disse distriktene, gitt den store andelen som kjører etter gammel ordning. Effektene i landdistriktene vil formentlig først manifestere seg når alle drosjeløyvehavere kjører i henhold til den nye taxiloven. Når dette

skjer viser evalueringen til at det bør vurderes om det fortsatt skal innhentes uttalelse fra kommuner, som gis avgjørende vekt for om en søknad om landkjørselskontor skal innvilges.

Det er med den nye taxiloven heller ikke etablert en entydig definisjon av et landdistrikt.

Evalueringen konkluderte med at det var behov for justeringer i taxiloven slik at landkjørekontorene enklere kan etablere seg. Forslaget innebar at det ikke lenger er nødvendig at kommunene får uttale seg om en søknad om etablering av et landdistriktskjørekontor, samt at det utarbeides en definisjon av et landdistrikt.

Det er fortsatt utfordringer knyttet til tilgjengeligheten av drosjer i distriktsområder, og det foregår p.t. en andre evaluering av taxiloven. I forlengelsen av en første evaluering er det derfor igangsatt flere analyser, herunder en analyse av taxibetjeningen i landdistrikter.

5.3 Sverige

5.3.1 Innledning

Svenske myndigheter deregulerte drosjemarkedet i 1990. Dereguleringen innebar blant annet at behovsprøvingen ble fjernet. Det finnes derfor ingen begrensning av antall løyver i Sverige. Det er heller ingen driveplikt knyttet til drosjeløyvet. Det er videre etter svensk rett ingen begrensninger i hvor mange biler en løyvehaver kan ha så lenge løyvehaver oppfyller økonomiske krav per kjøretøy og hele landet fungerer som ett løyvedistrikt.

5.3.2 Løyveplikt

Etter den svenske taxitrafikkloven kreves det tillatelse for å drive yrkesmessig persontransport med personbil eller lett lastebil som innebærer at kjøretøy og sjåfør gjøres tilgjengelig for allmennheten for transport av personer mot betaling¹².

Følgende transport anes ikke å være taxitransport

- transport av passasjerer til eller fra arbeidsplass, skole eller andre lokaler hvor sjåføren eller passasjeren arbeider eller studerer, dersom transporten skjer i forbindelse med at sjåføren reiser til sitt arbeids- eller opplæringssted,
- transport med personbil av skolelever mellom bosted og skole eller del av en slik transportstrekning, om transporten utføres av en forelder eller annen slektning av en elev,
- transport med utrykningskjøretøy

5.3.3 Sentraltilknytningsplikt

Sverige har ulike regler om sentraltilknytning for løyvehavere med og uten taksameter.

Det følger av Taxitrafikkloven (2012:211) § 1 at den som driver drosjevirkosomhet med en drosje som har taksameter, skal overføre taksameteropplysninger til en redovisningsentral. En redovisningsentral er en virksomhet som tar imot, lagrer og oversender opplysninger som overføres fra taksameter, jf. lag (2014:1020) om redovisningsentraler og beställningscentraler för taxitrafik kapittel 2 a § 2.

Løyvehavere som ikke har taksameter skal, fra kjøretøyet er registrert for drosjetransport, tilslutte seg en bestillingssentral, jf. Taxilagen kapittel 2 b § 1. En bestillingssentral er en

¹² [Taxi och samåkning – i dag, i morgon och i övermorgon, SOU 2016:86 \(sharepoint.com\)](#) s- 151 flg.

virksomhet som i) tar imot bestillinger og betalinger, samt fordeler kjøreoppdrag mellom løyvehavere, og ii) samler inn og sender ut opplysninger fra særskilt taxiutrustning.

5.3.4 Tiltak for å sikre drosjetilbud

Sverige har ingen konkrete tiltak for å sikre tilgjengelighet til drosjer, heller ikke i distriktsområder.

6 Egenskaper ved drosjemarkedet og grunnlag for regulering

6.1 Drosjemarkedet består av flere delmarkeder med ulike egenskaper

Drosjemarkedet består av en rekke delmarkeder, med ulike egenskaper avhengig av flere forhold på tilbuds- og etterspørselssiden. Markedssegmentene og tjenestene er illustrert i Figur 6. 1. I hovedsak kan man skille mellom kontraktkjøring og enkeltturer:

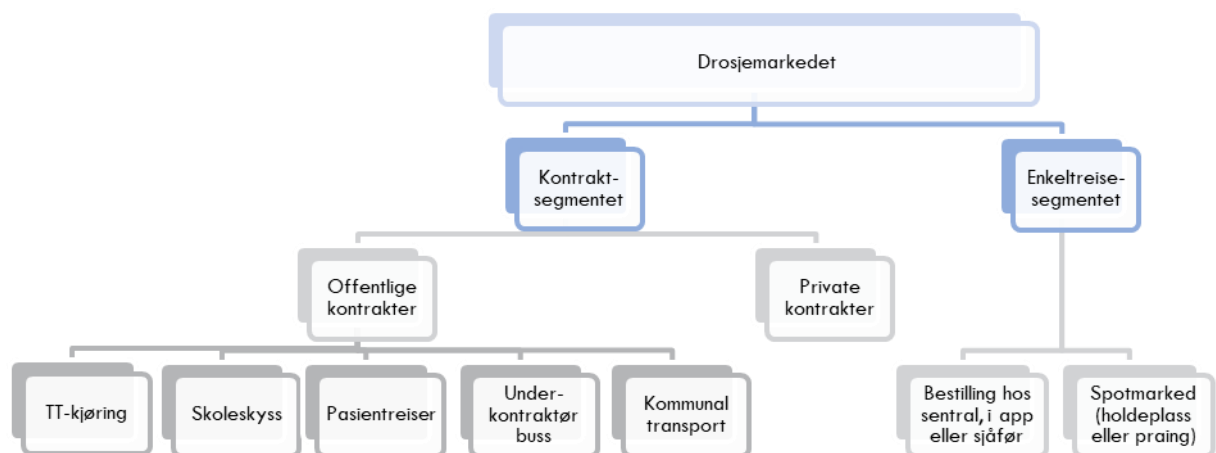
Kontraktmarkedet innebærer kjøring basert på avtaler med store kunder der det er inngått avtaler etter forhandlinger eller en anbudskonkurranse. Kontraktkjøringen kan igjen deles inn i ulike markedssegmenter – pasientreiser, skoleskyss, tilrettelagt transport (TT-transport) for de med nedsatt funksjonsevne og annen kontraktkjøring for kommuner eller selskaper.

Enkeltturmarkedet innebærer kjøring basert på bestilling av en enkelt reise eller praing av drosje på gaten eller holdeplass. Enkeltturmarkedet kan igjen deles inn i ulike segmenter avhengig av hvordan drosjen er bestilt:

- Bestilling fra en sentral, gjennom app eller direkte fra sjåfør, og
- spotmarkedet der kunden praier en drosje fra holdeplass eller på gaten.

Figur 6.1 Drosjemarkedet består av ulike delmarkeder hvor ulike markedsmekanismer er dominerende.

Kilde: Oslo Economics



De ulike markedssegmentene vil i noen tilfeller overlappe, og betjenes i mange tilfeller av de samme tilbyderne. For eksempel vil TT-transport og en del private kontrakter ofte innebære at kunden bestiller enkeltturer når de har behov for det, mens turen helt eller delvis finansieres av fylkeskommunen eller virksomheten som er kontraktspart. I andre tilfeller vil kontraktene innebære at tilbyderne skal være i beredskap eller har faste turer innenfor et visst tidsrom, mens de samme tilbyderne kan kjøre enkeltturer utenom disse tidspunktene. Dette gjelder for eksempel en del skolekjøring og pasientreiser.

Tradisjonelt har de samme drosjesentralene betjent både kontraktskjøringen og enkeltturene innenfor det samme geografiske området. Med reguleringen som gjaldt før november 2020 var det ikke anledning til å konkurrere om kontrakter uten å ha løyve i det aktuelle løyvedistriktet, slik at kontraktene i stor grad ble driftet av etablerte aktører i området. Det var likevel mange unntak fra, og muligheter til å omgå dette, for eksempel ved at selskaper med turvognløyver (som ikke har vært behovsprøvd) har tatt en andel av kontraktskjøringen. Med gjeldende regulering hvor løyvedistriktene og behovsprøvingen av drosjeløyver er opphevet, er det mulig for sentraler, løyvehavere eller andre å konkurrere om kontrakter i områder hvor de ikke allerede har etablert virksomhet. Dette har resultert i flere tilfeller av at kontraktskjøringen utøves av andre aktører enn de som er etablert i enkeltturmarkedet.

Det er altså avhengigheter mellom de ulike markedssegmentene, slik at en endring i rammevilkår som treffer ett av segmentene, kan ha betydning også for øvrige segmenter. Samtidig har markedssegmentene noen ulike egenskaper som gjør at utfordringsbildet – og hva som vil være en effektiv regulering, kan være forskjellig. Dette beskrives nærmere kapittel 7.

6.1.2 En rekke lokale markeder med ulike karakteristika

Drosjemarkedet er ikke nasjonalt, men består i realiteten av en rekke lokale markeder. Kostnadene knyttet til å kjøre mellom byer og steder som ikke ligger i umiddelbar nærhet av hverandre, sett opp mot inntekten fra en enkelt drosjetur, innebærer at det gjerne er etablert lokale tilbydere i den enkelte by/kommune av en viss størrelse og at det ofte er liten grad av konkurranse mellom disse. Noen drosjeselskap har virksomhet i flere byer eller i hele fylker, men har da gjerne lokal tilstedeværelse i de byene/kommunene de opererer i, for eksempel gjennom lokale kontorer og lokalt bosatte løyve-havere/sjåførere. Selv om det foregår transport av passasjerer mellom slike lokale markeder vil det gjerne være den lokale aktøren som er best posisjonert for å tilby en konkurransedyktig tur innenfor markedet.

De lokale markedene har ulike egenskaper, særlig avhengig av forhold på etterspørselssiden. Etterspørselen etter drosjetjenester varierer betydelig i ulike deler av landet, avhengig av blant annet geografiske og demografiske forhold. For eksempel vil det være langt høyere etterspørsel etter drosje-tjenester i byene enn i mer grisgrendte og usentrale områder på grunn av store forskjeller i befolkningsgrunnlag og befolkningstetthet. I distrikter med lange transportavstander kan drosjetjenester bli såpass dyrt at det i liten grad vurderes som et aktuelt alternativ. Her vil transport med egen bil, eller skyss med familie og venner, ofte være det eneste reelle alternativet.

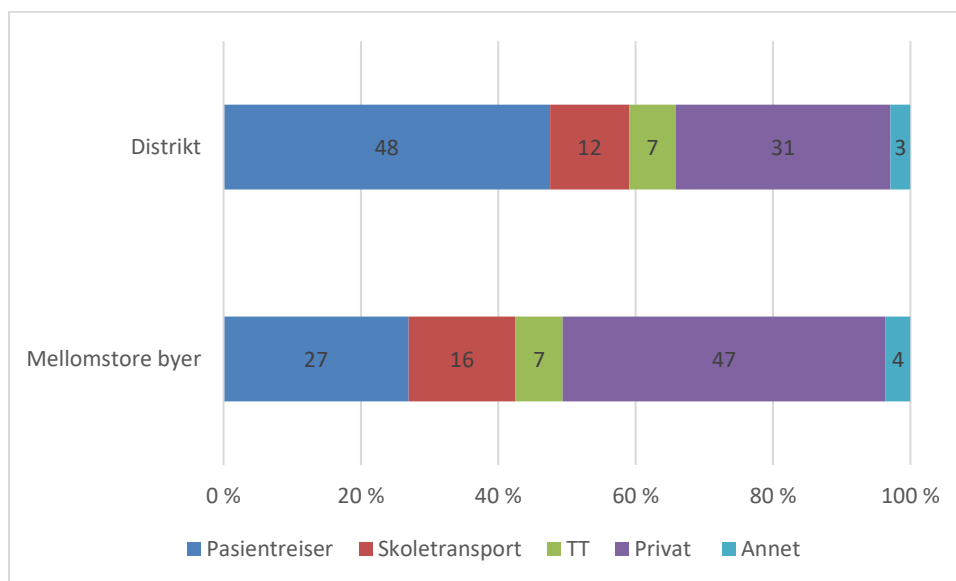
Etterspørselen er også avhengig av annet transporttilbud i områdene, ved at drosjetjenester dels konkurrerer med, og dels komplementerer kollektivtransporten. For eksempel er det stor etterspørsel etter drosjetjenester ved trafikkknutepunkter som flyplasser og jernbanestasjoner, og i byer på nattestid når alternative transporttjenester ikke er tilgjengelige. I områder med

dårlig utbygd kollektivtransporttilbud kan en større andel av transportbehovet løses med drosje sammenlignet med områder med godt utbygd kollektivtransporttilbud. Dette gjelder likevel ikke når avstandene er så lange at tilbudet blir svært dyrt, jf. ovenfor.

Lokalisering av større næringsvirksomhet, som flyplasser og store bedrifter, og offentlige tjenester som sykehus og skoler påvirker også etterspørselen. I områder med sykehus kan pasienttransport utgjøre en viktig del av etterspørselen, og særlig på dagtid.

Omfanget av drosjetransport som skjer med grunnlag i offentlige kontrakter har betydning for det samlede tilbudet, men det er krevende å gi gode anslag på kontraktkjøringens andel av den totale kjøringen i ulike markeder.¹³ Det er klart at kontraktmarkedets andel er vesentlig større i grisgrendte strøk enn i byene, og kontraktmarkedet utgjør hoveddelen av transporten i mange distrikter. I enkelte distrikter finnes det ikke et tilbud av drosjetjenester utenom på dagtid da det også er kontraktkjøring. I litt større markeder kan det være grunnlag for å tilby enkeltturer også utenom «åpningstidene» for kontraktkjøringen, men betinget av at den aktuelle aktøren har kontraktkjøringen i bunn for å få høy nok kapasitetsutnyttelse på bilene. I mellomstore byer kan det være regningsvarende å opprettholde et tilbud i enkeltturmarkedet også for aktører som ikke har kontraktkjøring. I de største byene vil kontraktkjøringen være mindre viktig for det samlede tilbudet i enkeltturmarkedet.

¹³ I Menons (2023) spørreundersøkelse til drosjeformidlere svarer disse at 28 prosent av turene er enkeltturer, mens 66 prosent er kontraktkjøring, herunder 30 prosent pasienttransport, 26 prosent skoleskyss, og 8 prosent kjøring under TT-ordningen. Tallen vil være lite representative for de fleste lokale markeder, ettersom fordelingen vil være svært avhengig blant annet av markedets størrelse. Også som gjennomsnittsbetraktning overvurderes sannsynligvis den reelle andelen kontraktkjøring, ettersom en del av de som opererer i enkeltturmarkedet ikke er tilknyttet sentral, eller tilhører sentraler som er noe underrepresentert i undersøkelsen. Videre tar tallene ikke hensyn til de store sentralene i byene sannsynligvis vil ha lavere andel kontraktkjøring, men står for et stort antall enkeltturer. Svarene indikerer likevel at kontraktmarkedet utgjør en vesentlig andel av norsk drosjeturer.



Figur 6.2 Omsetning fordelt på type kontrakt, snitt for åtte distriktskommuner og sju mellomstore byer

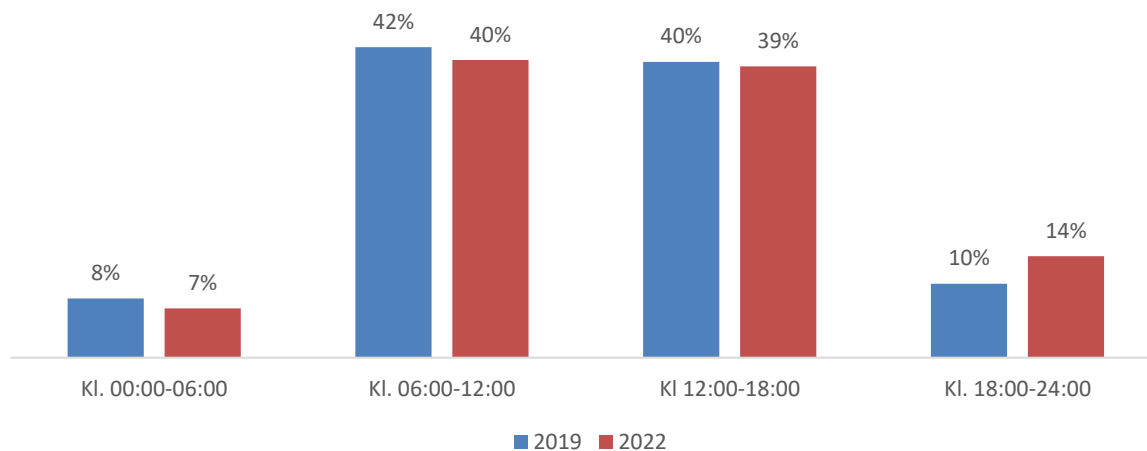
Kilde: Bearbeidet fra Aarhaug, 2015.

Figuren viser at en stor andel av omsetningen for drosjenæringen i distrikter er kjøring på kontrakt for det offentlige. Av disse kontraktene er pasienttransporten størst målt i omsetning. I større byer utgjør kjøring på kontrakter for det offentlige en mindre andel av samlet omsetning, men også i de større byene utgjør kontraktkjøringen en betydelig andel av samlet omsetning (jf. Leiren mfl. 2014). Figuren representerer et snitt over et utvalg kommuner, hvor både pasientreiser og skoleskyss i hovedsak blir utført av tradisjonell drosjenæring. Enkelte løyvehavere, og enkelte kommuner kan ha en vesentlig høyere andel kontraktkjøring enn dette snittet (jf. Osland mfl. 2010), samtidig viser figuren at det også er et betydelig privatmarked, i hovedsak enkeltturer, også i distriktene.

6.1.3 Stor variasjon i etterspørsel mellom tid og sted

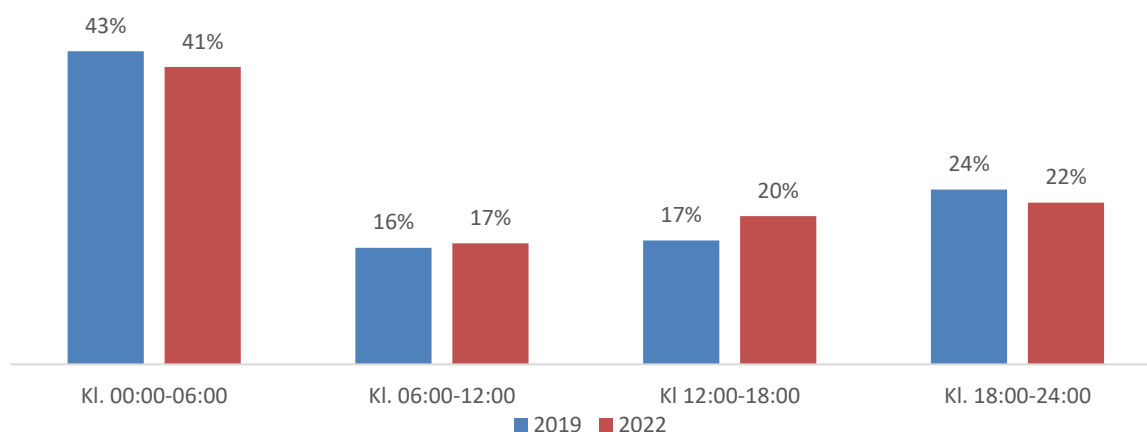
I tillegg til store geografiske forskjeller, varierer etterspørselen etter de ulike drosjetjenestene betydelig over tid, både når det gjelder tidspunkt på døgnet, ukedag og sesong. På hverdagen er etterspørselen høyest om morgenen og om ettermiddagen. Det er også på disse tidspunktene at mye av kontraktkjøringen foregår. På nattestid er det svært lav etterspørsel på hverdager. I helgene er det motsatt – da er etterspørselen størst om kvelden og natten, og utgjøres i stor grad av enkeltturer. Hovedtrekkene i dette kjøremønsteret gjelder både by og distrikt, selv om det vil være noe variasjon med for eksempel flere turer på ettermiddag og kveld i byene.

I Menon (2023) og Oslo Economics (2020) vises hvordan løyvehavere selv vurderer fordelingen av turer over døgnet i helger og i ukedager, vist i Figur 6-3 og 6-4.



Figur 6.3 Løyvehavernes oppfatning av hvordan turene til drosjetjenesten fordelte seg over døgnet på hverdager i 2022.

Kilde: Menons spørreundersøkelse til formidlere av drosjetjenester i 2023 og Oslo Economics spørreundersøkelse til sentraler og bopelsløyvehavere i 2020.

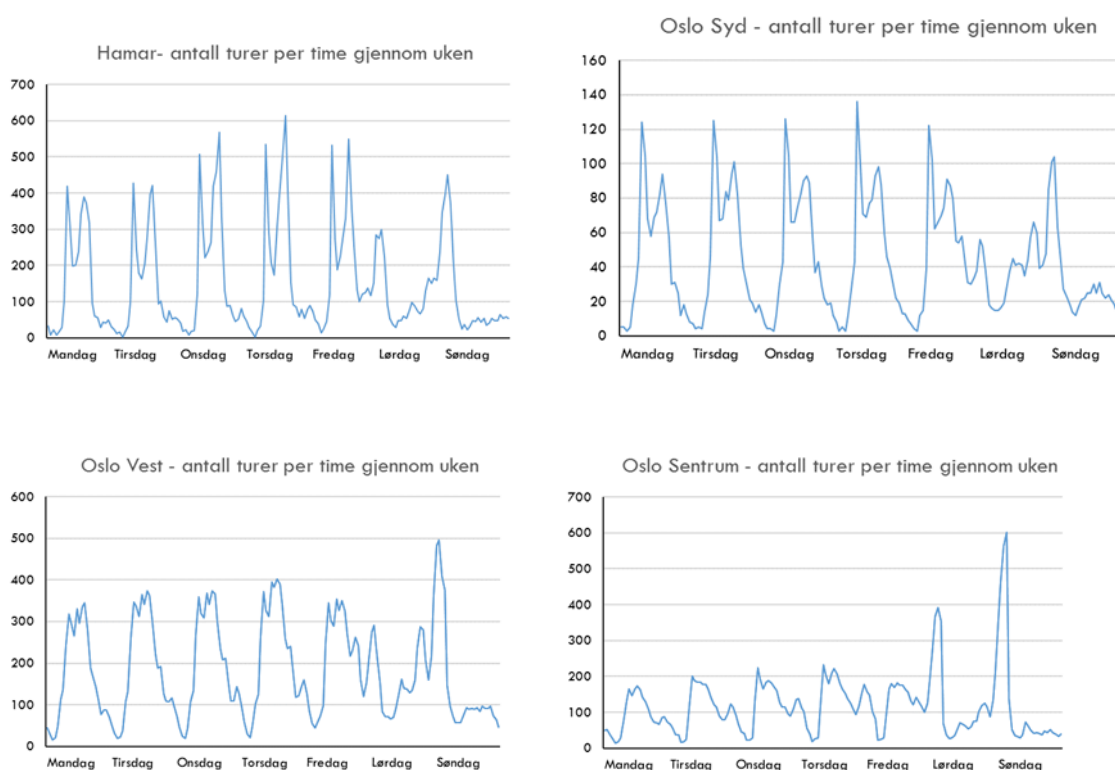


Figur 6.4 Løyvehavernes oppfatning av hvordan turene til drosjetjenesten fordelte seg over døgnet i helgene i 2022.

Kilde: Menons spørreundersøkelse til formidlere av drosjetjenester i 2023 og Oslo Economics spørreundersøkelse til sentraler og bopelsløyvehavere i 2020.

Basert på rapporteringen fra løyvehaverne foregår over 80 prosent av turene mellom kl. 06 og 18 på hverdagene, mens det er motsatt i helgene. Da foregår nær 70 prosent av turene mellom kl. 18 og 06.

En mer finmasket fremstilling av variasjonen i etterspørsel over døgnet og uken er gitt i Oslo Economics (2018) og Oslo Economics (2019). Statistikk fra et utvalg taxisentraler viser hvordan antall turer fordeler seg over døgnet og uken. Der fremgår at etterspørselstopperne typisk inntreffer om morgenen (ca. kl. 07-08), om ettermiddagen i ukedagene (ca. kl. 13-15) og i nattetimene natt til lørdag og søndag (ca. kl. 00-02).



Figur 6.5 Etterspørselen etter drosjetjenester varierer over tid mellom steder og gjennom uka

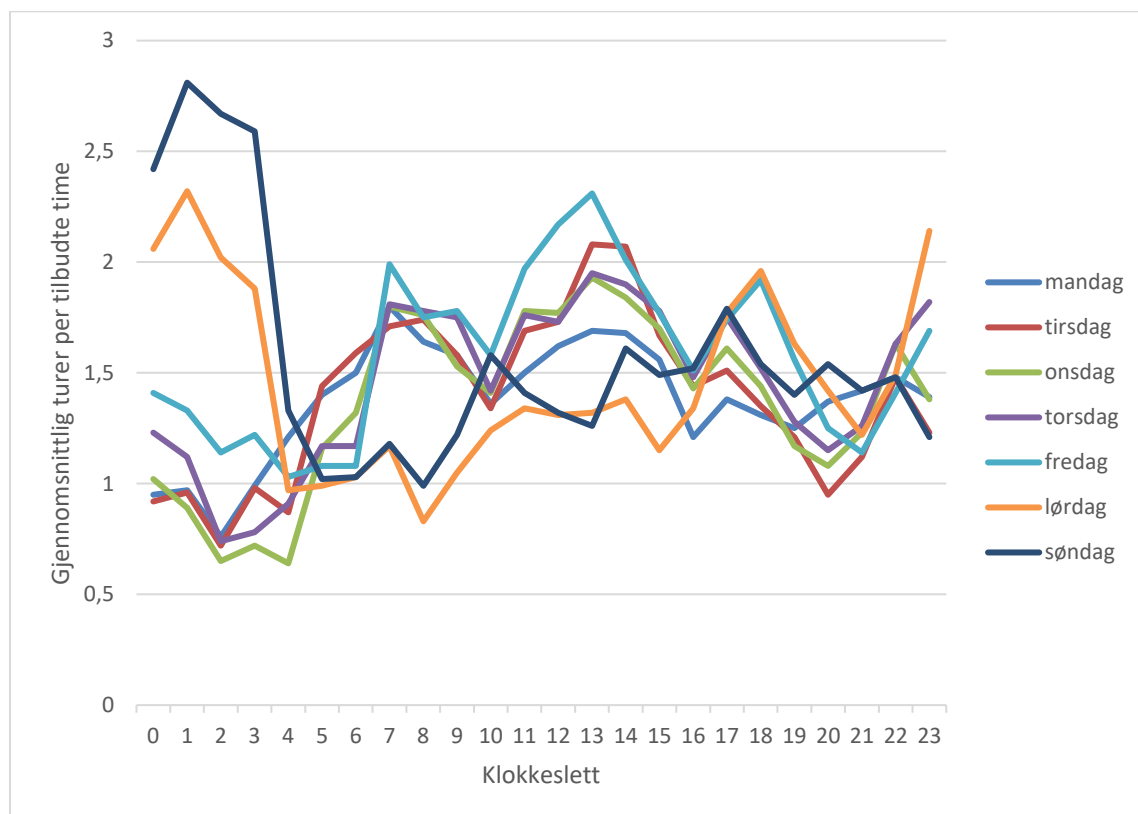
Kilde: Oslo Economics basert på data fra Hedmark Taxi og Oslo Taxi.

Figuren illustrerer hvordan etterspørselen varierer over tid. Grafen øverst til venstre viser totalt antall turer i Hamar per time gjennom døgnet den første uken i mars 2017. De øvrige grafene viser gjennomsnittstall for mars 2017 basert på drosjer tilknyttet Oslo Taxi i tre delområder av Oslo.

Variasjonen i etterspørselen er stor, både gjennom døgnet og uka, og mellom ulike lokaliteter. Et hovedmønster er mye kjøring i morgen og ettermiddagsrush, og mindre kjøring på kveld, og natt. I småbyer, som Hamar, er det tydeligere rushtidstopper enn i større byer som Oslo.

Dette henger antagelig sammen med at en større andel av trafikken er knyttet opp til kontrakter, særlig skolekjøring, som i hovedsak finner sted i rushtiden (jf. Leiren, mfl., 2014). Det er også betydelig forskjell internt i en by, som Oslo, mellom sentrum, hvor en vesentlig større andel av kjøringen foregår natt til lørdag, og søndag, og Oslo syd, hvor mønsteret ligner mer på det man finner i Hamar.

En konsekvens av denne store tidsmessige variasjonen i etterspørselen er at utnyttelsesgraden blir ulik gjennom døgnet.



Figur 6.6 Antall turer per time, fordelt over døgnet

Kilde: Aarhaug og Skollerud 2019 basert på data fra Oslotaxi.

Figuren viser hvordan utnyttelsesgraden (turer per tilbudte time) var gjennom uka (snitt for hele Oslo by, utvalgte uker). Det er svært høy aktivitet mellom natt til lørdag de fleste bilene som er aktive kjørte mer enn to turer per time. Dette betyr i praksis at bilene som er ute kjører kontinuerlig. Resten av døgnet, ligger gjennomsnittlig utnyttelsesgrad lavere. Hos sentraler som i hovedsak betjener gateturer, ligger aktivitetsnivået og utnyttelsesgraden vesentlig lavere med unntak av natt til lørdag og natt til søndag (jf. Aarhaug og Skollerud, 2019).

Det norske drosjemarkedet består altså i realiteten av en rekke lokale markeder, som igjen er delt i flere segmenter avhengig av type kjøring og tid på døgnet. Noen aktører opererer i alle segmenter av et lokalt marked, mens andre kun opererer i enkeltsegmenter, som kontraktmarkedet eller praiemarkedet nattetid.

6.2 Offentlig virkemiddelbruk for å sikre ønsket tilbud

De store svingningene i etterspørselen over tid og mellom ulike geografiske områder innebærer at det ikke nødvendigvis er bedriftsøkonomisk lønnsomt å tilby drosjetjenester i alle delsegmenter av markedet. For eksempel vil nattkjøring på hverdager være lite lukrativt i store deler av landet – kanskje med unntak av i de aller største byene. I distriktene kan det være ulønnsomt å opprettholde et tilbud utenom de tidspunktene hvor det uansett foregår kontraktkjøring i området. Noen steder er de geografiske avstandene så store at drosjetjenester blir uforholdsmessig dyrt og et lite aktuelt alternativ. Enkelte områder er så tynt befolket at det ikke er regningssvarende å tilby drosjetjenester i det hele tatt.

Samtidig er det i et samfunnsperspektiv et ønske om en viss tilgjengelighet av drosjetjenester i hele landet gjennom hele døgnet, og at det skal være mulig å få et transporttilbud til en pris som ikke er uforholdsmessig høy. Dette er blant annet bakgrunnen for at drosjetjenester kan vurderes som en tjeneste av allmenn økonomisk betydning. Det har gitt et behov for å kompensere tilbyderne av drosjetjenester for å drive også i markedssegmenter, i områder og på steder hvor det i utgangspunktet ikke er kommersielt lønnsomt. Forpliktelsen til å drive, og kompensasjonen for disse tjenestene, har vært gitt gjennom ulike virkemidler.

Offentlig innkjøp har vært, og er fortsatt, virkemiddelet som benyttes for å sikre ønsket tilbud av drosjetjenester i kontraktmarkedet, som for eksempel pasienttransport og skoleskyss. Gjennom innkjøpene har fylkeskommunene, kommunene eller helseforetakene definert et ønsket tjenestenivå som tilbyder forplikter seg til å levere, mot priser/ kompensasjon som avtalt i kontraktene. Som regel har kontrakthaveren også fått eksklusivitet på turene, og vil i mange tilfeller både utføre turer gjennom kontraktene, som ellers vil være bedriftsøkonomisk lønnsomme og bedriftsøkonomisk ulønnsomme.

Utenom offentlige innkjøp har kompensasjon for å drive blitt gitt i form av eksklusivitet til markeder. Frem til 2019 fungerte behovsprøvingen av løyver som et slikt virkemiddel – som kunne kompensere for driveplikten som løyvehaver ble pålagt. Gjennom driveplikten ble løyvehaveren pålagt forpliktelser om blant annet tilgjengelighet og lokalisering, og til gjengjeld ble det gjennom antallsbegrensningen gitt en «eksklusiv rett» til å drive drosjevirkosomhet innenfor et gitt område.

Eksklusiviteten til markedet gav løyvehaverne en beskyttelse fra at andre bileiere tilbød tjenester på tidspunkt og steder der det var bedriftsøkonomisk lønnsomt og slik sett «skumme fløten». Konkurransen fra biler uten løyve ville frata løyvehaverne en del av inntektsgrunnlaget som var nødvendig for å kunne oppfylle forpliktelsene i driveplikten til også å betjene mindre attraktive deler av markedet.

I den gamle ordningen tildelte myndighetene et begrenset antall løyvehavere markedsprivilegium mot at de forpliktet seg til å levere et tjenestetilbud med en viss kvalitet og tilgjengelighet, samt at de sikret et tilbud i markeder der man ikke ville fått gode drosjetjenester, eller drosjetjenester i det hele tatt, dersom løyvehaverne stod fritt til å betjene bare de lukrative eller mest lukrative delene av markedet. Denne formen for tildeling av særlige og eksklusive rettigheter med tilknyttede forsyningsplikter/public service obligations, er en måte å regulere markeder på som er kjent fra en rekke infrastruktursektorer både innenfor transport, energi og kommunikasjon.

Praktiseringen av den gamle ordningen varierte mellom fylker og i noen tilfeller internt i fylker, eksempelvis for behovsprøvingen. Håndhevingen knyttet til graden av eksklusivitet til

markedet har også vært forskjellig. Konkurransesituasjonen har både vært avhengig av antall utstedte løyver i forhold til markedsstørrelse, og også om det har vært etablert mer enn én aktør i markedet. I noen distrikter har eksklusivitet til markedet likevel ikke vært tilstrekkelig kompensasjon for de forpliktelsene som lå i driveplikten. Også før endringene i reguleringen var det distrikter som ikke fikk besatt ledige løyver.

I gjeldende regulering er driveplikten og behovsprøvingen av løyver opphevet, og de fleste enkeltturmarkeder fungerer som frie markeder der aktørene tilbyr tjenester som er kommersielt lønnsomme. I noen få lokale markeder – blant annet i en del kommuner i Viken, er det imidlertid innført eneretter til enkeltturmarkedene. Enerettene har mange av de samme virkningene som den gamle ordningen med driveplikt og behovsprøving. Løyvehaverne som tildeles eneretten får eksklusivitet til et definert marked, mot forpliktelser til å drive i henhold til det som er spesifisert i kontrakten.

En forskjell mellom eneretter og den gamle ordningen med behovsprøving av antall løyver, er at enerettene ikke gir løyvehaverne den samme konkurranseskjermingen i kontraktmarkedet. Med den gamle reguleringen var drosjeaktører uten løyve i det aktuelle distriktet avskåret fra å delta i konkurransene om kontraktene, og antallsbegrensningen gjorde det vanskelig å etablere seg som ny.¹⁴ I dag er kontraktmarkedet i utgangspunktet åpent for alle aktører som har eller som skaffer (nasjonale) drosjeløyver. Dette har økt konkurransen om kontraktene. Lokale aktører kan likevel ha vesentlige fortrinn, med etablert virksomhet og mulighet for bedre kapasitetsutnyttelse på bilene. Derfor kan konkurransen om kontraktene fortsatt være lav i en del områder. Trusselen om nye etableringer er imidlertid mer reell, slik at mulighetene for den lokale tilbyderer til å tjene marginer i kontraktmarkedet er redusert, også der det er få tilbydere i konkurransene.

Som beskrevet er synergiene mellom kontraktkjøring og enkeltturer vesentlige, og noen ganger avgjørende for muligheten for å opprettholde et tilbud i enkeltturmarkedet i usentrale strøk. I noen områder er derfor også en del av kontraktkjøringen som fylkeskommunene har ansvar for lagt inn i enerettene, og skal bidra til å gi aktøren tilstrekkelig kjøring og inntektsgrunnlag til å kunne opprettholde ønsket tjenestenivå i området. Fylkeskommunene har imidlertid ikke ansvar for pasientreiser, som i de fleste områder er den viktigste offentlige kontrakten på drosjetjenester. Det finnes i dag ikke tilfeller av at denne kjøringen er inkludert i eneretten i et område. Dette er forhold som utvalget vil komme tilbake til i neste delutredning.

6.3 Drosjemarkedet kjennetegnes av flere markedssvikter og stordriftsfordeler

Drosjemarkedet er mye studert i den økonomiske litteraturen. Utenom behovet for å sikre et tilfredsstillende tilbud, eksisterer ulike former for markedssvikt som kan gi grunnlag for regulering og for å behandle drosjetjenester som en tjeneste av allmenn økonomisk betydning. Markedssvikt er en betegnelse på forhold som gjør at markedet ikke vil gi en best mulig utnyttelse av samfunnets ressurser i uregulert form.

¹⁴ I noen konkurranser er det holdt delvis åpent hvilken type transportløsninger som skal anskaffes, slik at drosjevirkosomhet kan konkurrere om kontraktene med for eksempel turbusser eller andre transportløsninger. Dette gjaldt også før endringen i reguleringen i 2020.

I det videre gjennomgås de ulike formene for markedssvikt, mulige virkninger av disse, og hvilke markedssegmenter som særlig preges av slik svikt. Vi omtaler også enkelte av reguleringene som er på plass i drosjemarkedet for å korrigere for markedssviktene.

6.3.1 Asymmetrisk informasjon i spotmarkedet

Informasjonen er skjevt fordelt i drosjemarkedet – kundene vet mindre om pris og kvalitet på drosjetjenestene enn tilbyderne. En viss informasjonsskjevheter er til stede i ethvert marked, uten at dette gir alvorlige konsekvenser for konkurransen eller tilbudet til kundene. I enkelte segmenter av drosjemarkedet er dette imidlertid en reell utfordring, ved at opplysninger om hvem som tilbyr den mest effektive drosjeturen i liten grad er enkelt tilgjengelig for kundene.

Tilstedeværelsen av asymmetrisk informasjon er først og fremst et problem i enkelttursegmentet, og særlig i spotmarkedet. Ved bestilling via app, automat eller på telefon har kjøper bedre forutsetninger for å sette seg inn i pris før reisen bekreftes. Kontraktmarkedet er i mindre grad preget av dette. I dette markedssegmentet vil kjøper være en profesjonell tredjepart som både har bedre tid til å sette seg inn i de ulike tilbudene og større forhandlingsmakt enn en kunde som skal kjøpe en enkeltreise.

I spotmarkedet derimot, vil sammenliknbar prisinformasjon ofte være vanskelig tilgjengelig for kunden på kjøpstidspunktet, og kunder som ønsker å undersøke dette vil stå overfor søkekostnader. «Praie»-markedet er preget av at kunden gjerne tar den første og beste drosjen som kommer forbi. I praksis kan det oppstå en form for lokal monopolsituasjon fordi kunden har høye kostnader ved å avvise den første tilbyderen som dukker opp. Om kunden ikke velger denne vil søkekostnaden blant annet bestå av tiden det tar å vente på et billigere alternativ. På en holdeplass kan det i praksis være vanskelig å velge noe annet enn drosjen som står fremst i køen. For kunder som ikke ber om fastpris, kan det også være krevende å sammenlikne totalpriser, som typisk består av flere elementer (starttakst, hentetakst og kilometerpris etc.), og der nøyaktig beløp først blir kjent når turen er over, og kunden må betale det turen koster.

I tillegg til søkekostnader knyttet til pris er det også usikkert for en kunde hvilken kvalitet en drosje har, og om den ene drosjen har bedre kvalitet enn den andre i form av sikkerhet, sjåførens oppførsel, kompetanse som sjåfør, kjennskap til kjøreområde og lignende, samt ulike aspekter ved komfort.

I markeder med asymmetrisk informasjon reduseres kundens mulighet til å foreta en vurdering av pris og kvalitet. Dette svekker også tilbydernes insentiver til å konkurrere på disse parameterne. Uopplyste kunder kan også utnyttes av opportunistiske tilbydere av drosjetjenester som krever uforholdsmessig høye priser eller leverer tjenester av særlig dårlig kvalitet. Kundene som er mest sårbare er de som har minst informasjon i utgangspunktet, eller som har størst vanskeligheter med å oppdrive denne. Dette kan for eksempel være førstegangsbesøkende til en by med begrenset kunnskap om hva som er «riktig» pris for en drosjetur og hva som er raskeste vei. Videre kan det være kunder med særskilte behov som har store søkekostnader og få andre alternative transportmuligheter.

Det er flere reguleringer på plass for å redusere utfordringen med asymmetrisk informasjon i drosjemarkedet. Kravene som må oppfylles for få kjøreseddel og løyve, og godkjent drosjebil, bidrar til sikkerhet, og en viss kvalitet på tjenestene og bilene som benyttes. Plikten til å gi et forpliktende fastpristilbud er et eksempel på en regulering som skal bidra til at kunden har

best mulig informasjon om pris på kjøpstidspunktet. I områder der det er maksprisregulering reduseres også muligheten til å utnytte informasjonsskjevheten, ved at prisene er begrenset oppover. Maksprisreguleringen omfatter imidlertid ikke drosjemarkedene i de større byene, der praiing på gaten eller på holdeplass er mer vanlig enn på mindre steder. I mange land er derfor praiing på gaten og holdeplass prisregulert. Enten i form av en maksimalpris (jf. maksimalt tillatt jamførpris i Sverige) et pristak (som i Danmark), eller en obligatorisk pris (som i London) hvor alle aktørene har den samme prisstrukturen og de samme ratene for de ulike priskomponentene.

I 2018 ble det også innført påbud om pristilbud, som innebar at tilbyder av drosjetjenester uoppfordret skulle gi et pristilbud som angir totalprisen for tjenesten, før de inngår avtale om transport. Menon (2023) fant at henholdsvis 49 prosent og 42 prosent av sjåførene svarer at de «alltid» eller «ofte» bruker pristilbud. Videre fant de at pristilbud brukes mer i bestillingsmarkedet enn tidligere, men at det er liten endring i bruken i praiemarkedet etter at reguleringen ble innført.

Nye utviklingstrender og tekniske løsninger virker i retning av at problemet med asymmetrisk informasjon vil reduseres over tid. Særlig innebærer økt bruk av forpliktende pristilbud i spotmarkedet, og økt bestilling via apper som beregner prisen for hele turen på forhånd, at det er enklere for kunden å foreta prissammenlikninger, og unngå å bli utnyttet av opportunistiske drosjetilbydere. I den grad apper/nye mer effektive bestillingsløsninger også bidrar til en generell vridning av etterspørselen fra spotmarkedet til bestillingsmarkedet, vil det også redusere utfordringen. Kunder som bestiller på forhånd, fremfor å bruke spotmarkedet, har generelt en bedre mulighet og lavere kostnad, ved å orientere seg om priser mellom konkurrerende aktører.

Enkelte utviklingstrekk kan imidlertid ha forsterket problemet med asymmetrisk informasjon i markedet. Omreguleringen har åpnet for etablering av nye aktører og nye driftsformer, inkludert tilbydere som ikke er tilknyttet et større selskap, sentraler eller applikasjonsbaserte formidlere (friåkere). Selv om nyetableringer i utgangspunktet virker positivt på konkurransen, kan det gjøre tilbudet mindre oversiktlig for kundene, som kan ha liten kjennskap til pris og kvalitet hos de enkelte tilbyderne. Friåkere eller andre små aktører med et kortsiktig perspektiv og uten sterke merkenavn å ivareta, kan ha insentiver til å gi villedende informasjon og ta høye priser på enkeltturer.¹⁵

Når hele markedet ses under ett finner Menon (2023) at informasjonsproblemene knyttet til pris er noe synkende. 64 prosent av kundene svarer at det er «svært vanskelig» eller «litt vanskelig» å finne ut på forhånd hva taxituren vil koste. Dette er en høy andel av kundene, men likevel en tydelig reduksjon fra 78 prosent og 83 prosent som svarte det samme i 2019 og 2014. Svarene varierer imidlertid avhengig av bestillingskanal og sentralitet. Av kundene som bestilte via app eller nettside var det 38 prosent som svarte at det var «svært vanskelig» eller «litt vanskelig» å på forhånd finne ut hva turen ville koste. Tilsvarende tall var 71 prosent og 78 prosent for kunder som henholdsvis ringte taxi-sentral og kunder som praiet på gate eller holdeplass. Kunder i de mest sentrale områdene svarer også oftere at det er enkelt å finne ut

¹⁵ I en rapport utarbeidet i forkant av omreguleringen pekte Oslo Economics (2019) på at risikoen for slike tilfeller ville være størst i praiemarkedet, særlig dersom de seriøse og større aktørene vrir seg mot kontrakt- og bestillingsmarkedet og overlater praiemarkedet til mindre og mer fragmenterte aktører.

på forhånd hva taxien koster enn kunder i distriktene. Dette kan henge sammen med at appbestilling er mindre utbredt i distriktene.

Det at prisinformasjonen varierer med bestillingskanal innebærer også at slik informasjon er skjevt fordelt mellom ulike kundegrupper. I Oslo Economics (2021) fremkommer det at personer under 40 år er de som i størst grad bruker apper til drosjebestilling. Basert på undersøkelsen i Menon (2023) innebærer det at denne kundegruppen oftere får pristilbud, og opplever mindre vanskeligheter med å på forhånd finne ut hva turen koster, enn eldre kundegrupper som ikke er digitale eller bruker digitale hjelpemidler.

Det har de siste årene være medieoppslag om kunder som har opplevd å bli avkrevd svært høye priser for relativt korte turer Slettholm (2022). Slike tilfeller synes i hovedsak å ha skjedd i praiemarkedet. Til tross for slike hendelser synes dette ikke å være noen generell trend i markedet. Menon (2023) har spurt om kunders erfaring med negative hendelser på drosjeturer, og finner at færre kunder har opplevd dette i 2022 enn i 2019 og 2014. Det samme gjelder andel av kunder som har opplevd uenighet om pris – der andelen er omtrent halvert fra 7 og 8 prosent i 2014 og 2019 til under 4 prosent i 2022. Det er usikkerhet i tallgrunnet og representativiteten i utvalget. Likevel gir dette en indikasjon på at problemet med svært høye priser i markedet er begrenset. Samtidig kan dette være en reell utfordring i enkelte segmenter og for enkelte kundegrupper i markedet.

6.3.2 Stordriftsfordeler

Drosjemarkedet er preget av ulike typer stordriftsfordeler, både som følge av faste kostnader knyttet til formidlingsløsningen og volumet av biler, og nettverkseffekter i formidlingen av drosjetjenester. Stordriftsfordeler innebærer at det er mest effektivt å ha en viss størrelse på virksomheten, og at nytteeffektene av dette også kan komme forbruker til gode gjennom lavere priser og bedre tilbud, så lenge aktørene ikke er i posisjon til å utnytte monopolmakt. Stordriftsfordelene er særlig til stede i bestillings- og kontraktmarkedet, men oppstår i mindre grad for uavhengige aktører i praiemarkedet.

6.3.2.1 Stordriftsfordeler som følge av faste kostnader

Formidling av drosjetjenester innebærer noen faste kostnader, enten dette gjøres via tradisjonelle drosjesentraler, selskaper eller applikasjonsbaserte formidlingsplattformer.

En drosjesentral utfører en rekke administrative oppgaver som å håndtere avtaler med løyvehavere og kunder, markedsføring, sette opp vaktordninger og kjøreplaner, håndtere bestillinger, rapportere til myndigheter osv. Kjernevirksomheten som er matching av tilbud og etterspørsel medfører også kostnader. Tidligere var dette i stor grad en manuell oppgave, mens dette nå gjøres med bruk av digitale løsninger og teknologi. Sentralene har investeringskostnader knyttet til utvikling av slike løsninger for matching, og utvikling av apper og forbedrede bestillingsløsninger. Når slike tjenester er satt opp kan de gjerne håndtere et stort antall løyver og kunder før det er behov for utvidelser. De faste kostnadene knyttet til å levere disse tjenestene vil kunne fordeles på alle løyvehaverne som er tilknyttet sentralen, og de administrative kostnadene per løyve vil derfor være lavere jo større sentralen er. En større sentral vil også kunne sette opp mer en mer profesjonell og effektiv administrasjon og ledelse enn en mindre sentral, og dette vil også trekke i retning av lavere kostnader (Aarhaug mfl.

2013). En større sentral vil også gi kostnadsbesparelser i form av mindre tomkjøring og bedre kapasitetsutnyttelse, jf. også punkt om nettverkseffekter nedenfor.

Denne type stordriftsfordeler vil også gjelde selskaper som tar ut egne løyver. Også her vil det være mange tilsvarende fellesfunksjoner som må settes opp som gir faste kostnader. Jo flere biler og turer selskapet opererer, jo lavere kostnader per tur.

For plattformsselskapene vil de faste kostnadene særlig være knyttet til utvikling av plattformene, som typisk skjer på internasjonalt nivå, og kontinuerlig oppdatering av disse. I tillegg vil selskapene gjerne ha noen faste kostnader knyttet til ethvert nytt marked (land eller by) de går inn i. Dette kan være tilpasning av teknisk løsning og tjenester til nasjonale forhold og regulering, rapportering til myndigheter med mer. Samtidig kan plattformsselskapene, gjennom å i all hovedsak benytte seg av digitale grensesnitt mot kunder og sjåførere lettere skalere opp tjenestene (Cooper mfl. 2023).

Stordriftsfordeler medfører altså at det er en fordel for drosjeformidlere å være store, og trekker dermed i retning av færre, men større sentraler/formidlere.¹⁶ I kontraktmarkedet vil også en større aktør kunne konkurrere om større anbudskontrakter, og i tillegg ha kostnadsfordeler som følge av skalafortrinnene. Sammenliknet med en rekke andre markeder, som er preget av høye investeringer, vil imidlertid de tradisjonelle stordriftsfordelene være beskjedne i drosjemarkedet. Eksistensen av flere sentraler og formidlere av drosjetjenester i byområdene tyder også på at etableringshindringene ikke er en vesentlig barriere. Derimot vil nettverkseffekter i større grad prege strukturen og konkurransen i markedene.

6.3.2.2 Nettverkseffekter og tosidige markeder i formidlingen av drosjetjenester

Nettverkseffekter er en annen kilde til stordriftsfordeler knyttet til formidlingen av drosjetjenester. Dette skyldes imidlertid ikke at faste kostnader kan fordeles over en større kundebase, men at enhver ny kunde gir en ekstra nytteverdi i form av en mer effektiv tjeneste, som kommer tilbyder og kundene til gode.¹⁷ Drosjesentraler og andre drosjeformidlere opererer i et tosidig marked^{18 19} – de konkurrerer med hverandre både om å tiltrekke seg

¹⁶ Dette er blant annet vist teoretisk i Arnott (1996) og Brunstad og Jørnsten (2011), og empiris (Rayle mfl. 2016).

¹⁷ Nettverkseffekter oppstår når verdien på godet eller tjenesten avhenger av hvor mange som bruker det. En markeds plass som Finn.no eller en børs for omsetning av aksjer er gode eksempler på dette. Drosjesentraler og andre drosjeformidlere vil ha mange av de samme egenskapene ved at de fungerer som markeds plasser for formidling av drosjetjenester. Nettverkseffektene oppstår «på tvers» fordi én ekstra kunde gir økt verdi for tilknyttede sjåførere, mens én ekstra sjåfør gir økt verdi for kundene. I noen markeder vil nettverkseffektene gå direkte mellom kunder – for eksempel vil nytten av å være på en sosial plattform gjerne være direkte avhengig av hvor mange andre som bruker den.

¹⁸ Button (2020) diskuterer dette med utgangspunkt i utvikling for drosjetransport i USA.

¹⁹ «Rochet og Tirole (2003) beskriver plattformkonkurranse og hvordan de fleste markeder med nettverkseffekter er tosidige. Imidlertid skiller den typiske drosjeplattformforetningsmodellen seg vesentlig fra ett sentralt kriterium i denne modellen. Drosjeplattformene setter prisene i begge markedene, jf. Button, (2020). The “Ubernomics” of ridesourcing: the myths and the reality.”

kunder og om å tilknytte seg løyvehavere og sjåførar²⁰. Ettersom løyvehaverne og sjåførar vil sikre seg størst mulig inntjening, vil en sentral eller formidler med mange kunder tiltrekke seg flere løyvehavere og sjåførar. Kundene på sin side vil blant annet ønske en formidler som kan tilby høy tilgjengelighet og lave ventetider. Det innebærer at en formidler med mange sjåførar vil tiltrekke seg flere kunder. Kort forklart kan man si at kunder avler løyvehavere/sjåførar og at løyvehavere/sjåførar avler kunder. I økonomiske termer kan dette beskrives som et tosidig marked der det er nettverkseffekter på tvers. Nettverkseffektene i drosjemarkedet er antakelig sterke, og vil prege konkurransen og markedet på flere måter:

På lang sikt vil et marked med store nettverkseffekter tendere mot noen få, eller til og med bare én stor tilbyder. Bakgrunnen er nettopp at nytten av tjenestene øker jo flere som bruker dem, og både kunder og sjåførar vil komme bedre ut jo flere som bruker de samme formidlingstjenestene. Alt annet likt vil den største formidleren ha en konkurransefordel fremfor de små, og vil ha gode forutsetninger for fortsatt vekst. Nettverkseffektene gir slik opphav til etableringsbarrierer – ved at det er krevende for nye aktører å utfordre eksisterende dominerende aktører. I markeder der det er etableringsbarrierer vil det være mulighet for å tjene marginer. Etablerte aktører kan, inntil et visst punkt²¹, tillate seg å ta priser som overstiger marginale kostnader uten at det kommer inn nye aktører som konkurrerer bort marginen.

I et modent marked vil nettverkseffektene dermed bidra til å dempe konkurransen *i* markedet. På den annen side vil det gjerne være svært intens konkurranse *om* markedet. Vissheten om at det vil være mulig å tjene marginer dersom man oppnår en ledende posisjon, innebærer at aktørene kan være villige til å investere betydelige midler for å vinne markedsandeler. I en periode kan formidlere se det som rasjonelt å subsidiere driften for å vinne markedsandeler, slik at prisene holdes kunstig lave, eller tilbudet kunstig høyt, i den perioden det er intens konkurranse om markedet.²² I et tosidig marked må imidlertid en formidler også tiltrekke seg tilbydere. I praksis kan det innebære at formidleren krever en lavere andel av tilbydernes inntjening enn det som i realiteten kreves for å dekke kostnadene på lang sikt.

²⁰ Drosjemarkedet har tradisjonelt vært organisert i form av drosjesentraler som har tilknyttede løyvehavere. Nye typer applikasjonsbaserte formidlere organiserer sjåførene direkte. Det er i dag også selskaper som tar ut løyver og ansetter sjåførar. Nettverkseffektene som oppstår, gjelder i utgangspunktet uavhengig av organisasjonsform.

²¹ I hvilken grad det vil være mulig å tjene marginer er avhengig av størrelsen på nettverkseffektene (og stordriftsfordelene) som til sammen utgjør etableringsbarriere i markedet. I markeder med store etableringsbarriere vil det være mulig for etablerte aktører å tjene marginer over tid, uten at andre aktører ser det som lønnsomt å ta kostnaden det innebærer å entre markedet.

²² Et eksempel på dette er markedet for elsparkesykler, der en rekke selskaper konkurrerer om å oppnå en posisjon som markedsleder i det norske markedet. Ettersom de fleste av disse selskapene på en slik satsing, må rasjonalt være knyttet til en forventning om at de aktørene som oppnår tilstrekkelig markedsandel, vil kunne oppnå lønnsomhet på sikt. Dette er blant annet diskutert i Button mfl. (2020). Economic regulation and E-scooter networks in the USA. og dokumentert i Norge av Aarhaug mfl. (2023). Price and competition in emerging shared e-scooter markets.

6.3.2.3 Betydningen av nettverkseffektene har endret seg med omreguleringen av drosjemarkedet

I det gamle reguleringsregimet virket nettverkseffektene, sammen med antallsbegrensningen på løyver, som viktige etableringsbarrierer. En ny sentral måtte konkurrere om å tiltrekke seg løyvehavere fra de eksisterende sentralene, ettersom det ikke kunne tas ut nye løyver. Som følge av nettverkseffekter (og stordriftsfordeler) måtte sentralen oppnå en viss størrelse relativt raskt for å være attraktiv for kunder og løyvehavere. Det innebar betydelige investeringer og risiko. Følgelig var det også sjelden at det ble etablert nye sentraler som tok over større deler av markedet. Derimot så man at løyvehaverne gjerne ønsket å knytte seg til den største sentralen i de aktuelle byene. For å unngå monopoldannelse innførte flere fylkeskommuner begrensninger på sentralenes markedsandel.²³

I dagens marked der antallsbegrensningen og sentraltilknytningsplikten er opphevet er etableringsbarrierene redusert. Nye formidlere kan knytte til seg nye løyvehavere og sjåfører eller ta ut egne løyver og ansette sjåfører. Videre kan løyvehavere og sjåfører være tilknyttet flere formidlere (multi-homing), med mindre de er tilknyttet en sentral som krever eksklusivitet. Dette har redusert etableringsbarrierene og har gitt rom for nye aktører i markedet. I de store byene har det vært etablering av nye aktører og intensivert konkurranse om kundene. Tendensen ses også i kontraktmarkedene, der nye aktører eller aktører fra andre distrikter, konkurrerer med etablerte lokale aktører om anbudene.²⁴

Det er flere holdepunkter for intens konkurranse om kundene i disse markedssegmentene. Menon (2023) finner at det er flere tilbydere i kontraktmarkedene nå enn før omreguleringen, og at det er reell konkurranse om flere kontrakter enn tidligere, også i en del av distriktskommunene. I områdene der det har vært konkurranse om kontrakter synes prisene å ha falt. I enkelte kontrakter er det tegn til at prisene er konkurrert så lavt at aktørene som vinner kontraktene sliter med lav lønnsomhet på turene og/eller har vanskeligheter med å levere de tjenestene de har forpliktet seg til. Aarhaug og Skollerud (2019) forklarer dette med at prisene i kontraktene er lavere enn prisene løyvehaverne alternativt kan tjene i enkeltturmarkedet, og at det dermed er krevende for sentralen å tvinge selvstendige løyvehavere til å ta kontraktturene.

Prisene på bestilte enkeltturer i de store byene synes også å ha falt (Menon 2023). Dette forklares med et høyere tilbud, at plattformsselskapene tilbyr lavere listepriser enn sentralene og at det er økt bruk av faste pristilbud. Enkelte formidlere tilbyr i perioder turer for svært lave priser, der det er vanskelig å se for seg at prisene kan dekke alle kostnader på lenger sikt.²⁵ I tråd med teorien om nettverkseffekter og tosidige markeder kan dette være en

²³ I Oslo har for eksempel markedsandelen til den største sentralen vært begrenset oppad til maksimum femti prosent av løyvene.

²⁴ Enkeltturmarkedet i storbyer og kontraktmarkedene er begge deler attraktive markedssegmenter med et større kundegrunnlag og potensial for å oppnå et visst nivå på kjøringen – noe som er nødvendig for å utløse nettverkseffekter og kunne konkurrere med etablerte aktører.

²⁵ Applikasjonsbaserte formidlere opererer gjerne med relativt lave listepriser, men setter opp prisene i travle perioder for å balansere tilbud og etterspørsel – såkalt dynamisk prising. Dette er blant annet vist i Aarhaug og Skollerud (2019) Sjøførene kan velge å bruke flere av sentralene, og vil sammenlikne vilkårene hos flere leverandører. I en etableringsfase kan det være rasjonelt for formidlere å subsidiere sjåførene for å sikre et størst mulig tilbud, også i enkelte av de mindre attraktive strekningene, jf. argument om nettverkseffekter og tosidige markeder.

rasjonell tilpasning for å vinne markedsandeler som på sikt kan gi en margin. Samtidig blir det også meldt om økt etablering, lenger ventetid på holdeplass og mer tomkjøring i byene (Oppegaard mfl., 2023). Dette tyder på at tilbudet har økt relativt til etterspørselen på travle tider i byene, noe som også er en indikasjon på intens konkurranse i disse markedene.

På tosidige plattformer foregår en konkurranse om å *både* tilknytte seg flest mulig kunder og flest mulig sjåfører, noe som påvirker formidlerens insentiver i prissettingen på ulike måter. Mens ønsket om å tiltrekke seg flere kunder vil trekke i retning av lavere priser, vil ønsket om å tilknytte seg flere løyvehavere kunne trekke i retning av høyere priser. Dersom asymmetrisk informasjon gjør at kundene er lite prissensitive så vil insentivene som trekker i retning av økte priser for å tiltrekke seg flere løyvehavere kunne dominere. På kort sikt vil plattformene også kunne være villige til å subsidiere tilbyderne, slik at høyere inntjening for sjåførene ikke nødvendigvis reflekteres i økte priser for kundene.

6.3.2.4 *Langsiktig likevekt med få og store sentraler, men noe reduserte etableringsbarrierer i byene*

Både skalafordelene og nettverkseffektene trekker i retning av større og dermed færre sentraler. Over tid er det derfor sannsynlig at den intense konkurransen om de større bymarkedene dempes noe, og at markedene når en langsiktig balanse med færre formidlere av drosjetjenester enn i dag, og et tilbud som er økonomisk bærekraftig for aktørene. Dette vil sannsynligvis innebære færre tilfeller av svært lave priser, og en tilbudsside som er bedre tilpasset etterspørselen.²⁶

Muligheten til å være tilknyttet flere formidlere (multi-homing) har imidlertid svekket betydningen av nettverkseffekter i bymarkedene – ikke fordi nettverkseffektene er blitt mindre, men fordi flere aktører enklere kan oppnå disse. Dette reduserer etableringsbarrierene og gir rom for en langsiktig likevekt med flere aktører enn tidligere. En ny formidler må ikke lenger konkurrere om eksklusiv rett til en sjåfør, men kan tilby sjåføren ytterligere en plattform å formidle sine tjenester fra. I et marked der tilbyderne kan dele på de samme sjåførene, vil ingen av dem få enerett til de positive nettverkseffektene i form av kortere ventetid/bedre tilgjengelighet for kundene. Kundene kan relativt enkelt bruke ulike apper og velge den formidleren som på det aktuelle tidspunktet kan tilby turen med kortest ventetid og/eller lavest pris. Dette gjør posisjonen som den dominerende aktøren mindre stabil og reduserer utsiktene til å kunne ta marginer. Dermed dempes også villigheten til å investere og konkurrere hardt for å «vinne markedet»²⁷.

Denne utviklingen gjelder likevel ikke generelt. Vanligvis vil den dominerende aktøren i et område praktisere eksklusivitet, mens utfordrerne – både tradisjonelle drosjesentraler og plattformsselskaper praktiserer multi-homing. I markeder der det er én dominerende aktør, og der plattformsselskaper eller andre utfordrere ikke er etablert eller har svært liten utbredelse, vil betydningen av nettverkseffektene fortsatt være den samme. I mange lokale markeder er det fremdeles den tradisjonelle drosjesentralen som er dominerende aktør, og eksklusiviteten

²⁶ I markeder med flere tilbydere, men én dominerende aktør, vil det være å forvente at denne aktørens priser også settes basert på konkurransen med andre transportmidler., slik at kundenes totale kostnader (inkl. direkte kostnader, tidsbruk, ubeleilighet mm.) blir tilnærmet lik for drosje og tilsvarende reise med kollektivt. (Aarhaug og Skollerud, 2019)

²⁷ Button, 2020.

til sjåførene innebærer at nettverkseffektene utgjør et viktig konkurransefortrinn – og en barriere for etablering av nye aktører. Barrierene vil være til stede særlig i bestillingsmarkedet, men også i praiemarkedet og i kontraktmarkedet.

I markeder med lavere kundegrunnlag har det også vært færre nyetableringer. Dette kan indikere at kundeapotensialet ikke anses som tilstrekkelig, eller at etableringsbarrierene, i form av stordriftsfordeler og nettverkseffekter, nettopp oppfattes som så store at potensielle konkurrenter ikke er villige til å gjøre de investeringene som kreves for å gå inn i markedet.

6.3.2.5 Utnyttelse av nettverkseffektene kan ha positive og negative effekter på tilbudet av drosjetjenester

En utvikling der markedene tenderer mot få og store formidlere er ikke nødvendigvis skadelig for konkurransen og tilbudet til kunden. Som følge av stordriftsfordeler kan større formidlere levere tjenester til en lavere kostnad enn mindre formidlere, og dette kan føres videre til kundene gjennom lavere priser. Videre vil nettverkseffektene innebære at større formidlere vil kunne tilby høyere kvalitet på tjenesten, for eksempel i form av kortere ventetider. Det kan også være enklere for kundene å orientere seg i et marked med færre tilbydere.

I et marked med få tilbydere er det imidlertid også en risiko for at konkurransen svekkes og et potensial for at aktørene utøver markedsrett. Størst vil problemet være i markeder med kun én formidler, hvor denne vil ha monopolrett. Markedsretten kunne utøves både overfor kundene – for eksempel gjennom å sette opp prisene eller redusere tilgjengeligheten på drosjetjenester, og overfor tilknyttede sjåførere og løyvehavere – for eksempel ved å sette opp tilknytningsgebyrer/prisen for bruk av formidlingstjenesten. Svekket konkurranse og utnyttelse av markedsrett vil kunne gi seg utslag i økte priser og redusert kvalitet. En eventuell utøvelse av markedsrett vil kunne påvirke både enkeltreisesegmentet og kontraktmarkedet.

6.3.3 Eksterne virkninger i form av miljøutslipp og kødannelse i byene

Eksterne virkninger er virkninger som ikke prises i markedet, og som fører til at det produseres for lite eller for mye av et gitt gode. Eksterne effekter i drosjemarkedet kan være knyttet til kødannelse og lokal forurensing i byer, ved at mange drosjer står på holdeplass og venter på tomgang eller sirkulerer rundt i gatene på leting etter kunder.

I dagens drosjemarked er det relativt lave inngangsbarrierer for å kunne drive enkeltstående virksomhet i praiemarkedet, og også for å tilknytte seg en formidlingsløsning for å delta i bestillingsmarkedet. Persontransport utenfor rute sysselsetter også mange med lav formell kompetanse og mange med minoritetsbakgrunn, som én av svært få tilgjengelige jobber for disse gruppene. Organiseringsgraden og lønnen er lav, virksomhetene er små (ofte enkeltpersonforetak), og det er ofte en familierelasjon mellom arbeidsgiver (løyvehaver) og arbeidstaker (sjåfør) (Jensen R mfl., 2014). En andel av sjåførere og løyvehavere har dermed svak tilknytning til øvrige deler av arbeidsmarkedet og kan ha få andre reelle alternativer til inntektsgivende arbeid. Dersom tilbyderne ikke stilles overfor de fulle kostnadene som påføres samfunnet knyttet til deres aktivitet, kan det derfor føre til at drosjetilbudet overstiger tilbudet som er optimalt fra et samfunnsøkonomisk ståsted.

Statistikk fra SSB gjengitt i Menon (2023) viser at andelen av totalt antall kjørte kilometer med passasjer i bilen ligger relativt stabilt på i underkant av 55 prosent. Det har vært en svak positiv trend de siste årene. Statistikken viser imidlertid ikke hvor mye tid sjåførene står parkert på holdeplasser eller posisjonskjører, uten at taksameteret er på. Det er indikasjoner på en slik utvikling i store bymarkeder som i Oslo (Aarhaug og Skollerud, 2019, Aarhaug mfl. 2020).

I den tidligere reguleringen bidro antallsbegrensningen på løyver til å redusere slike negative eksternaliteter. I dag er det fri etablering for alle som oppfyller løyvekrav og krav til kjøreseddel. Slike krav vil imidlertid også ha liknende virkninger. Generelt vil all regulering som øker kostnadene ved drosjevirkosomhet virke i retning av å begrense tilbudet, og også risikoen for overetablering i byene. I teorien kan slike krav utformes slik at de gir en optimal balanse mellom tilbud og etterspørsel. En kompliserende faktor er imidlertid at mens utfordringen i byene er overetablering, og negative eksternaliteter knyttet til dette, er utfordringen i distriktene underetablering, og manglende tilbud. De kvalitative kravene som stilles til løyve og kjøreseddel er også utformet med tanke på flere andre hensyn om passasjersikkerhet, trafiksikkerhet mm. Dette taler for at kvalitative krav som treffer alle tilbydere av drosjetjenester ikke vil være et treffsikkert virkemiddel for å løse en utfordring med overetablering i byene.

Alternative virkemidler for å håndtere negative eksternaliteter, som også er tatt i bruk flere steder, er lokale bestemmelser om lokalisering og størrelse på taxiholdeplasser eller gjennom avgifter for kjøring eller parkering i byene (Yang mfl. 2005; Schaller 2007; Aarhaug, 2016; Cooper mfl. 2023).

6.3.3.1 Plattformøkonomi kan påvirke maktforholdet mellom tilbydere og formidlere i markedet

Løyvehaverne har tradisjonelt vært organisert gjennom drosjesentraler, eller som bopelsløyver, der det ikke har vært etablerte sentraler, se ovenfor i kapittel 3. De seneste årene har det også vokst frem andre typer tilbydere i markedet, og særlig plattformbaserte formidlere, i den økonomiske litteraturen gjerne omtalt som *ridesourcing*²⁸. Turene formidles i hovedsak gjennom apper. Selskapene ser på seg selv som teknologiselskaper og tjenesteyterne klassifiseres gjerne som frilansere eller selvstendig næringsdrivende fremfor arbeidstakere (Aarhaug og Skollerud, 2019). Dette er i utgangspunktet tilsvarende som de tradisjonelle sentralene, som heller ikke har egne ansatte, men organiserer selvstendig næringsdrivende.

De nye tjenestene, og måtene å organisere virksomheten på, løser noen utfordringer, men kan forsterke andre. Med fremveksten av nye og effektive digitale løsninger for bestilling av drosjetjenester – som særlig er drevet frem av plattformsselskapene – løses noe av problemet med asymmetrisk informasjon i markedet, jf. (Cooper mfl., 2023). Ny teknologi har også redusert transaksjonskostnader og tilgjengeliggjort drosjemarkedet for flere, både på tilbuds- og etterspørselssiden. Dette kan gi mindre behov for regulering som har til hensikt å beskytte forbrukeren, ettersom markedet i større grad løser informasjonsproblemet selv.

Overgang til plattformøkonomi kan imidlertid gi opphav til noen andre utfordringer, for eksempel dersom dette endrer maktforholdet mellom sjåfør og formidler. Plattformen har stor

²⁸ Rayle mfl., (2016), Aarhaug og Olsen, (2018)

definisjonsmakt både på pris og tildeling av oppdrag, og kan bli en svært sterk aktør relativt til den enkelte sjåfør som knyttes til. Dette er også tilfelle for tradisjonelle sentraler, og har tidligere ført til debatt om løyveholderne i realiteten bør være ansatte til sentralene. En utvikling mot økt bruk av plattformsselskaper aktualiserer likevel debatten om behov for styrket regulering for å sikre sjåførenes arbeidsforhold og lønnsvilkår (inntektsfordeling mellom plattform og løyveholder/sjåfør), jf. for eksempel Aarhaug og Olsen (2018), Aarhaug mfl., (2020) og Oppegaard (2020). Et spørsmål er for eksempel om den «algoritmiske kontrollen» som plattformsselskapene utøver over løyveholderne er sterkere enn den styringen og ledelsen tradisjonelle sentraler har på løyveholderne og sjåfører (Oppegaard S., 2023). På den annen side har plattformene også økt konkurransen om løyveholderne og sjåfører som har fått flere alternative formidlingskanaler for sin drift. Dette virker i retning av at sjåfører og løyveholderne har fått styrket sin forhandlingsposisjon overfor sentralene.

Overgang til plattformøkonomi kan også gi nye utfordringer knyttet til kontroll og innkreving av myndighetenes skatteinntekter, når markedene går fra å være lokalt til å også ha innslag av internasjonale formidlere og eiere.

6.4 Behovet for regulering varierer mellom markeder

Som beskrevet består drosjemarkedet av en rekke delmarkeder med ulike egenskaper. Både behovet for drosjetjenester og eksistens av markedssvikt varierer mellom disse delmarkedene. Den teoretisk optimale reguleringen for bymarkedene, der utfordringen kan være knyttet til overetablering, vil naturlig være forskjellig fra den optimale reguleringen for distriktene, der utfordringen ofte er å sikre et tilstrekkelig tilbud. Virkemidlene som vil sikre et best mulig tilbud i bestillingsmarkedet vil ikke være sammenfallende med de som trengs i praiemarkedet. Samtidig er det overlapp mellom markedene, slik at regulering i ett delmarked, vil påvirke tilpasningen og effektiviteten i et annet.

Med denne bakgrunn er det derfor krevende å utforme en enhetlig nasjonal regulering som kan løse utfordringene i alle delmarkeder på en treffsikker måte. Enhver regulering som omfatter alle deler av markedet vil sannsynligvis innebære kompromisser der hensynene i enkelte delmarkeder, og for enkelte grupper vektet tyngre enn andre. På den annen side vil et alternativ med utforming av tilpassede reguleringer for ulike lokale markeder eller markedssegmenter, kreve grensdragninger mellom områder eller tjenester, noe som også vil ha ulemper. Utforming av en helhetlig regulering krever dermed bevisste avveininger knyttet til hvilke utfordringer det er viktigst å løse, og hvilke deler av reguleringen som bør detaljeres på nasjonalt og lokalt nivå. Dette er vurderinger som utvalget kommer nærmere inn på i sin neste delutredning.

Figur 6.7 Markedssvikter, hvilke markeder de gjelder for og hvordan betydningen av markedssvikten kan ha endret seg med ny regulering.

Delmarked	Viktige konkurranseparametere	Stordriftsfordeler	Problemer	Idealløsning (teoretisk)	Endring 2019-2022
Bestilling	Tilgjengelighet Noe pris og kvalitet	Store skalafordeler i kobling kunde / drosje	Avveining mellom tetthetsfordeler og fordeler av konkurranse Invers tilbudskurve (at tilbudet øker, når etterspørselen faller og motsatt) i noen markeder	Fri adgang Prisregulert, subsidiert monopol m/kjøreplikt	Tilbudet er blitt bedre Bedre priskonkurranse i de største byene
Gate/holdeplass	Tilgjengelighet I veldig spesielle tilfeller pris/kvalitet	Ingen	Sikre kvalitet Sikre fornuftig pris Invers tilbudskurve	Kvalitetsstandard, åpen adgang, maksimalpris Ev antallsregulering	Tilbudet er fortsatt stort ift. etterspørselen. Prisene er mer varierte enn de var
Bedriftskunder	Tilgjengelighet og pris	Noe (tetthets-effekter)	Konkurranse krever flere aktører som er store nok	Få, store aktører	Tilbudet har blitt bedre
Pasienttransport Skolekjøring	Pris leveringsdyktighet, kapasitetskrav	Noe (krever minimums-størrelse)	Krever store nok aktører og gode nok anbud Enkelte sentraler har problemer med å få biler ut til "rabatterte" priser	Tre eller flere store sentraler i området	Tilbudet har i hovedsak blitt bedre
TT	(i dag ikke) / samme som forhåndsbestilling	Store	Som forhåndsbestilling	Anbudsutsatt/ prisregulert, subsidiert monopol m/ kjøreplikt	Tilbudet har blitt bedre
Samkjøringsprodukter	Pris, leveringsdyktighet tilgjengelighet	Store	Leveringsdyktighet	Få, store aktører	Tilbudet har blitt bedre

7 Markedsutvikling etter endret regulering i 2020

7.1 Innledning

Endringene i drosjemarkedsreguleringen, som trådte i kraft 1. november 2020, har særlig påvirket tilbudssiden i drosjemarkedet. Reguleringsendringene åpnet for nye måter å organisere tilbudet på og har ført til fremvekst av nye forretningsmodeller. Det vil si at flere aktører som formidler turer har etablert seg med fokus på et enkelt markedssegment, som enkeltturbestillinger fra privatkunder, og på kontraktkjøring. Man har også fått inn flere aktører som leier ut flåter av biler til sjåfører og turformidlere. Dette skiller seg fra tidligere organisering hvor formidleren (sentralen) i hovedsak betjente alle delmarkeder i samme geografiske område, og den typiske løyvehaveren hadde en enkelt bil. Det var også forventet at endringene ville påvirke tilbudet av drosjetjenester – og gjennom dette både tilgjengelighet, kvalitet og pris på drosjetjenester for ulike kundegrupper. Ettersom de ulike markedene har ulike egenskaper, var det også forventet at påvirkningen av reguleringsendringene kunne være ulik, mellom byer og distrikter, og mellom ulike markedssegmenter.

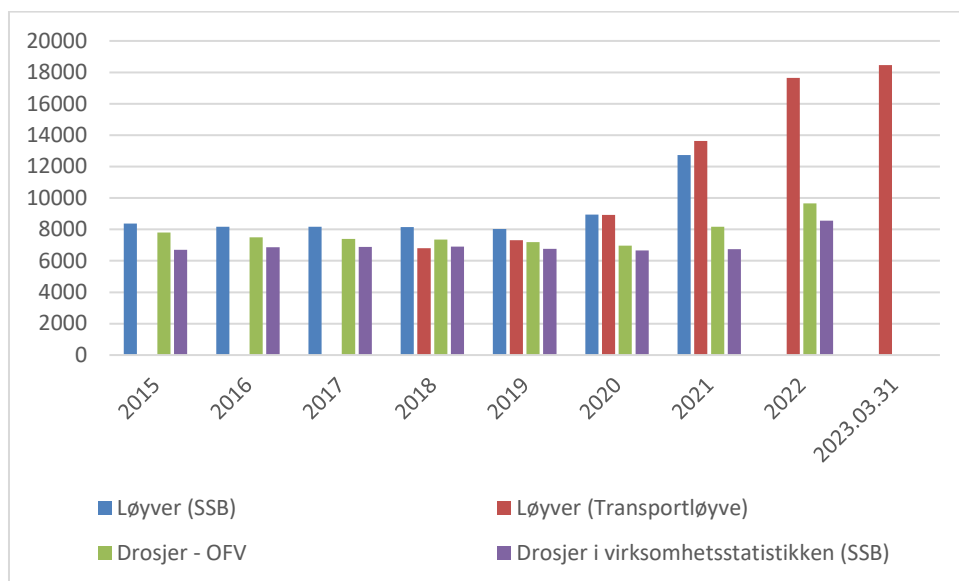
I det videre beskrives nærmere hvordan markedet og tilbudet har utviklet seg etter 2020. Det er utfordrende å isolere effekten av reguleringsendringene, ettersom det har gått kort tid, og fordi det også er andre viktige hendelser som har inntruffet i samme periode.

Omreguleringen sammenfalt med koronapandemien, og uregulert etablering av delte el sparkesykler, som også hadde stor påvirkning på både etterspørsel og tilbud av drosjetjenester²⁹. Enkelte viktige kilder til data fra markedet har ikke tilgjengelig statistikk for 2022, som er det første «normale» året, upåvirket av restriksjoner under koronapandemien.

7.2 Vekst og strukturendringer på tilbudssiden i markedet

Reguleringsendringene i 2020 innebar at viktige begrensninger på etablering falt bort, og ga også større frihet i hvordan tilbudet skulle organiseres. Mange nye aktører har kommet inn i drosjemarkedet, noe vi ser i en stor økning i utstedte drosjeløyver, antall registrerte foretak med drosjevirkosomhet som formål og antall personbiler registrert som drosjer.

²⁹ Omsetningen har falt under pandemien med om lag 40 prosent (Oppegaard mfl. 2023). Drosje er det transportmidlet flest oppgir at de har redusert bruken av som følge av introduksjonen av el sparkesykler (Fearnley mfl. 2022)



Figur 7.1 Utviklingen i disse størrelsene fra 2015 og frem til 2022

Kilde: Oppegaard m.fl.(2023)

Sammenstillingen er hentet fra Oppegaard mfl., (2023) som har sett på utviklingen i drosjemarkedet fra 2020 til 2023. Antall løyver har økt mest, og i juni 2023 var det totalt i overkant av 18 000 drosjeløyver i Norge.³⁰ Dette tilsvarer mer enn en dobling av antall løyver fra 2019 da tallet var om lag 8 000 løyver.

Det er sannsynligvis en del av løyvene som utstedt, som foreløpig ikke er tatt i bruk. Figuren viser derfor også SSBs statistikk over antall løyver, som gir oversikt over alle løyver med innrapporterte inntekter hos Skatteetaten. Dette er trolig et bedre mål på aktive løyver, men tallene har da også en forsinkelse slik at seneste tilgjengelige tall er fra 2021. Totalt antall løyver med innrapporterte inntekter var i desember 2021, 12 725 løyver.

Antallet biler registrert som drosjer falt jevnt frem til 2020, og økte så markant i 2021 og 2022. I 2022 var antall registrerte biler 9 830, noe som er 990 flere drosjer enn i 2013 og 2 470, eller 34 prosent flere drosjebiler er mindre enn økningen i antall løyver. Dette kan underbygge at en del av løyvene er ubrukte, men også at investeringer i biler kommer etter at man har søkt om løyve, og at utviklingen dermed er noe forskjøvet i tid.

Det er også en tydelig vekst i antall virksomheter som har drosjevirkosomhet som formål, og særlig fra 2021 til 2022. De fleste av disse er fortsatt enkeltmannsforetak som ikke har ansatte, noe som tyder på at en del personer som tidligere jobbet som sjåfører har tatt ut løyve, eller at det er kommet et antall nye løyvehavere som driver uten ansatte, potensielt på deltidbasis (Oppegaard, 2020). Det siste er også i tråd med forventningene, om at omreguleringen ville legge til rette for mer deltidkjøring på de tidspunktene der etterspørselen er størst. Samtidig er antall nye drosjevirkosomheter betydelig lavere enn antall

³⁰ Transportloyve.no

nye løyver. Dette indikerer at en del også er etablert selskaper som har tatt ut et større antall løyver.

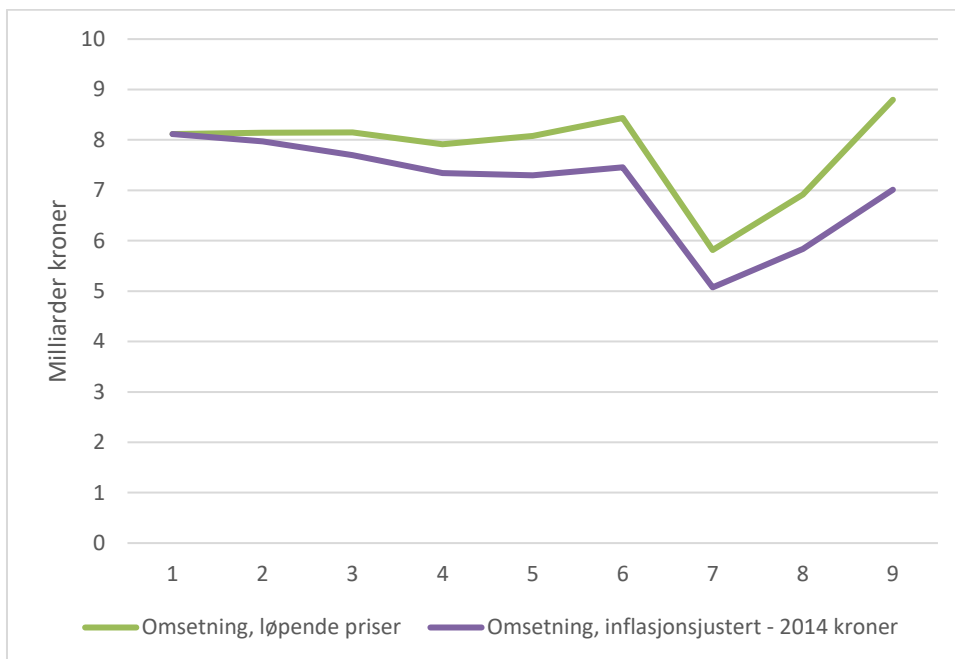
Det er også etablert flere drosjeforbidlere, og en del av disse er plattformbaserte forbidlere med app som viktigste bestillingskanal. Eksempler på dette er Uber, Bolt, Ridel, Yango og Viggo. Enkelte av disse hadde i ulik grad virksomhet i Norge også før omreguleringen, men de fleste har etablert seg i etterkant. Plattformforbidlerne er i hovedsak etablert i de store byene og særlig i Oslo. Plattformforbidlerne har både rekruttert sjåfører som også kjører for andre drosjeselskaper, og nye løyvehavere som har kommet inn i næringen etter at antallsbegrensningen ble opphevet. Plattformforbidlerne har særlig gitt sterk konkurranse til drosjesentraler som er spesialisert på gate- og holdeplassmarkedet, og som i liten grad har forbidlet bestilte turer (Oppegaard mfl., 2023).

En spørreundersøkelse blant løyvehavere i 2023 indikerer at i de mest sentrale kommunene har flere sjåfører erstattet sin tilknytning til sentral med tilknytning til plattformforbidler. I de mest sentrale kommunene er kun 60 prosent av løyvehaverne tilknyttet en sentral. I de kommunene som regnes som verken mest eller minst sentrale, er mellom 75 og 84 prosent av løyvehaverne tilknyttet en drosjesentral (Menon Economics, 2023).

Generelt gjelder alle utviklingstrekkene som beskrives over i hovedsak byer og sentrale strøk, mens distriktene i mindre grad har vært påvirket (Oppegaard mfl., 2023).

7.3 Utvikling i omsetning, antall turer og priser

Total omsetning i drosjenæringen har i mange år ligget relativt stabilt på i overkant av 8 mrd. kroner, ifølge innrapporterte tall fra Skatteetaten. Tallgrunnlaget fra Skatteetaten har enkelte svakheter, men er likevel den beste tilgjengelige kilden for å belyse total markedsstørrelse og utvikling de seneste årene.

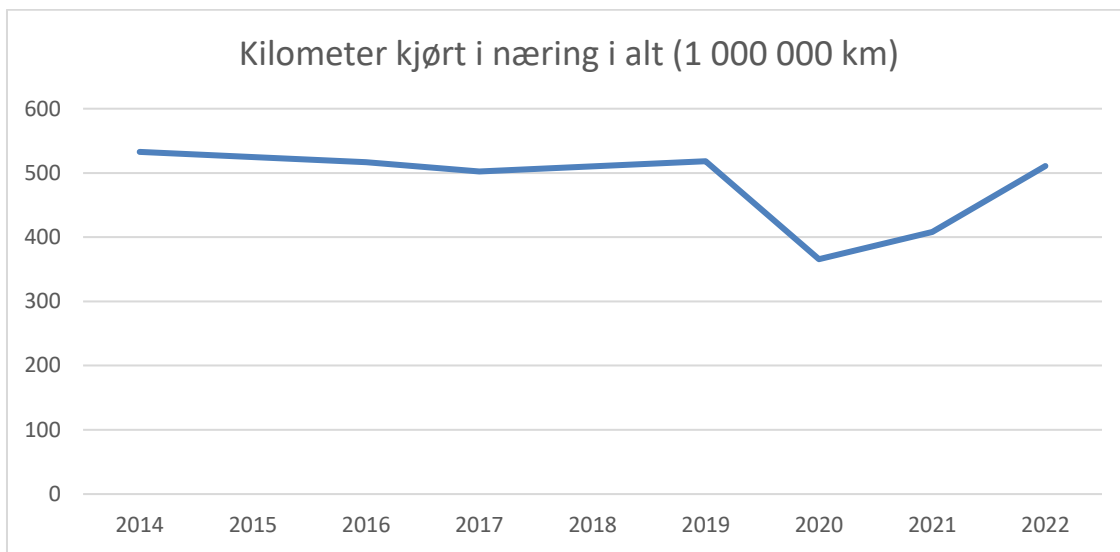


Figur 7.2 Årlig samlet omsetning og inflasjonsjustert omsetning i drosjenæringen i perioden 2014-2022.

Kilde: SSB

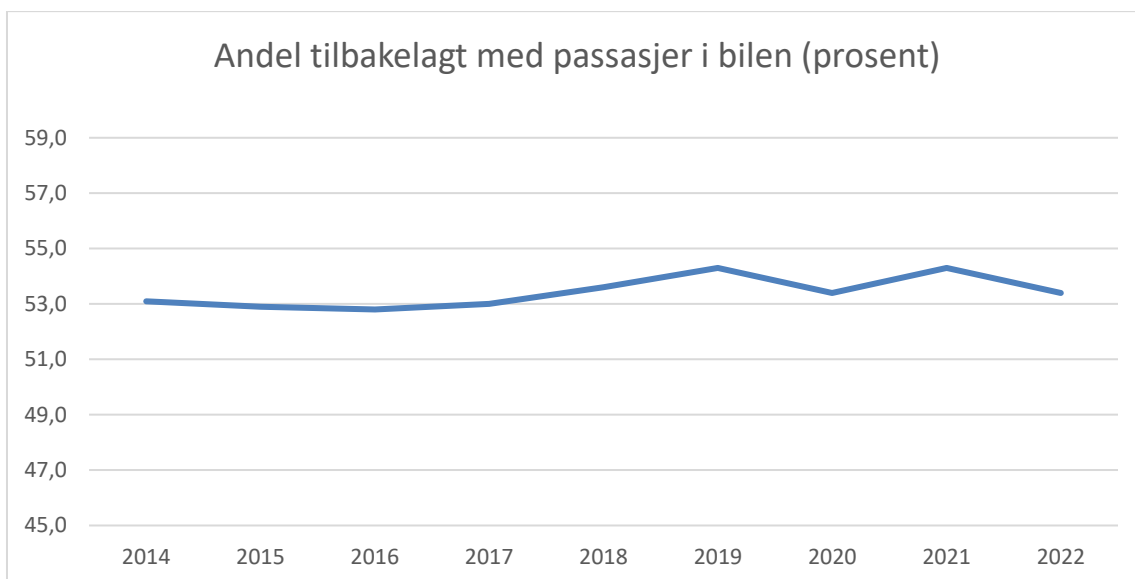
Figur 7-2 viser en svak vekst i omsetning fra 8 til 8,8 milliarder kroner per år i perioden 2014–2021. Justert for endringer i konsumprisindeksen, har imidlertid den årlige omsetningen i drosjemarkedet falt med nesten 14 prosent i den samme perioden. I 2020 og 2021 var aktiviteten og omsetningen i næringen påvirket av koronapandemien, og mellom 2019 og 2020 falt total årlig omsetning (i 2014-kroner) med over 30 prosent. I 2021 økte omsetningen til nær 7 milliarder kroner, fortsatt over 1 milliard kroner lavere enn årene før koronapandemien. Fra og med 2021 kan den nye reguleringen av markedet også ha påvirket statistikken. I 2022 var det en omsetning på 8,8 milliarder kroner, som i faste 2014-kroner fortsatt er over 1 milliard kroner mer enn total omsetning i 2014.

Samme statistikk indikerer at totalt antall kjørte kilometer med drosje også har ligget relativt stabilt i perioden 2014-2022, på i overkant av 500 mill. km. per år, vist i figur 7-3 og 7-4.



Figur 7.3 Antall kilometer kjørt med drosje i perioden 2014-2022 (millioner kilometer)

Kilde: SSB



Figur 7.4 Andel av totalt antall kjørte kilometer tilbakelagt med passasjer i perioden 2014-2022

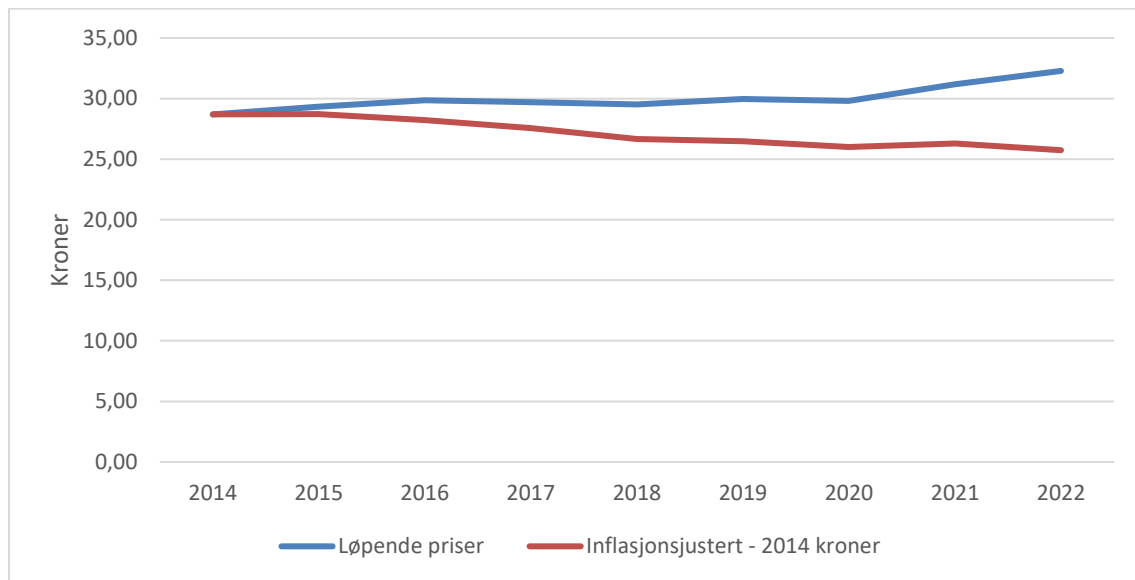
Kilde: SSB

I 2020 ses et markant fall i kjørte kilometer, som omtrent tilsvarer fallet i nominell omsetning. I 2022 har aktiviteten tatt seg opp igjen til noenlunde samme nivå som perioden 2014–2019.

Figur 7-4 viser utviklingen i antall kjørte kilometer med passasjer i perioden 2014–2022. Her har det vært en liten økning fra 2014 til 2019 fra om lag 53 til 55 prosent, og deretter et lite

fall i 2020 før andelen kjørte kilometer med passasjer var tilbake nær 55 prosent i 2021, med et fall igjen i 2022.

Når omsetningstall og antall kjørte kilometer ses sammen, er det klart at den relative nedgangen i omsetning mellom 2014–2022 ikke kan forklares av redusert aktivitet. Dette indikerer at reelle priser for drosjetjenester har falt siden 2014. Dette er reflektert i Figur 7-5, som viser utviklingen i nominelle og reelle priser for drosjetjenester i perioden 2014–2022.



Figur 7.5 Pris per kilometer kjørt med passasjer i perioden 2014 til 2022.

Kilde: SSB

Figuren viser at nominelle priser har økt fra i underkant av 29 til i overkant av 32 kr per km. Det gir et fall i reelle priser på 17 prosent gjennom perioden (fra 29 til 26 kr per km).

Det er flere kilder til usikkerhet i statistikken. Aarhaug mfl. (2020) refererer til den samme prisutviklingen, basert på statistikken fra Skatteetaten, men har også en alternativ tilnærming der de ser på utviklingen i «enhetspriser»³¹ i perioden 2011 til 2019. I enhetspriser finner Aarhaug mfl. (2020) ikke det samme fallet i reelle priser. Derimot fremstår reelle enhetspriser stabile i perioden 2014 til 2019. Forskjellen mellom studiene er at metodikken i Aarhaug mfl. (2020) ser på listepriiser mot publikum i enkeltturmarkedene, mens SSBs statistikk over prisutvikling tar utgangspunkt i samlet omsetning i markedet. Det betyr at mest sannsynlig er prisene på anbudskontrakter og for turer bestilt via app, eller automat, gått ned, mens listepriisene, som i hovedsak blir brukt på holdeplass og gateprøiing har steget. Samtidig har andelen turer prøiet på gate- og holdeplass gått ned.

Aarhaug mfl. (2020) finner at prisene i uregulerte områder jevnt over er høyere enn i områder med makspriser, samt at prisene hos store aktører typisk ligger lavere enn hos mindre aktører som opererer i prøiemarkedet. Aarhaug mfl. (2020) forklarer dette med at prisfølsomheten er høyere i bestillingsmarkedet enn i prøiemarkedet.

³¹ Enhetsprisen er en konstruert pris som består av gjennomsnittet av startpris (plasstur) og fram møtepris (bestillingstur), 20 prosent av minstetakst, 10 km med distansetakst og 15 minutter med tidstakst. Denne sammensetningen ligger fast over tid.

Oppegaard mfl., (2023) finner at prisene til publikum har blitt mer differensiert. Priser på turer bestilt via app eller annen form for forhåndsbestilling virker å ha falt og prisinformasjon for slike turer har forblitt god eller blitt bedre (Oppegaard mfl., 2023). For turer praiet på gata er situasjonen annerledes, med større spredning i priser og vesentlig dårligere prisinformasjon. Det er også indikasjoner på lavere priser i kontraktmarkedet, men kildene er usikre (Oppegaard mfl., 2023).

Ettersom endringene i reguleringen av drosjemarkedet sammenfalt med koronapandemien, er det krevende å vurdere hvilken effekt endret regulering har hatt på omsetning, aktivitet og priser i markedet. Det er sannsynlig at de store utslagene i statistikken for årene 2020 og 2021 i all hovedsak er et resultat av restriksjonene i forbindelse med pandemien. En sammenlikning av tall fra 2019 og 2022 vil i større grad kunne belyse effekter av endret regulering.

En tilleggsutfordring er at endringer i reguleringen også kan ha påvirket rapporteringen til Skatteetaten og dermed kvaliteten på dataene som er presentert over. Frem til og med 2019 er statistikken basert på tredjepartsinnrapportering fra drosjevirksohmeter til Skatteetaten. Tidligere var det utelukkende drosjesentraler som rapporterte inn data. Som en del av reguleringsendringen i 2020, ble sentraltilknytningsplikten til løyvehavere fjernet og hjemmelen for tredjepartsrapportering til skattemyndighetene ble utvidet til å gjelde alle formidlere av drosjetjenester. Dette kan ha hatt flere virkninger på rapporteringen.

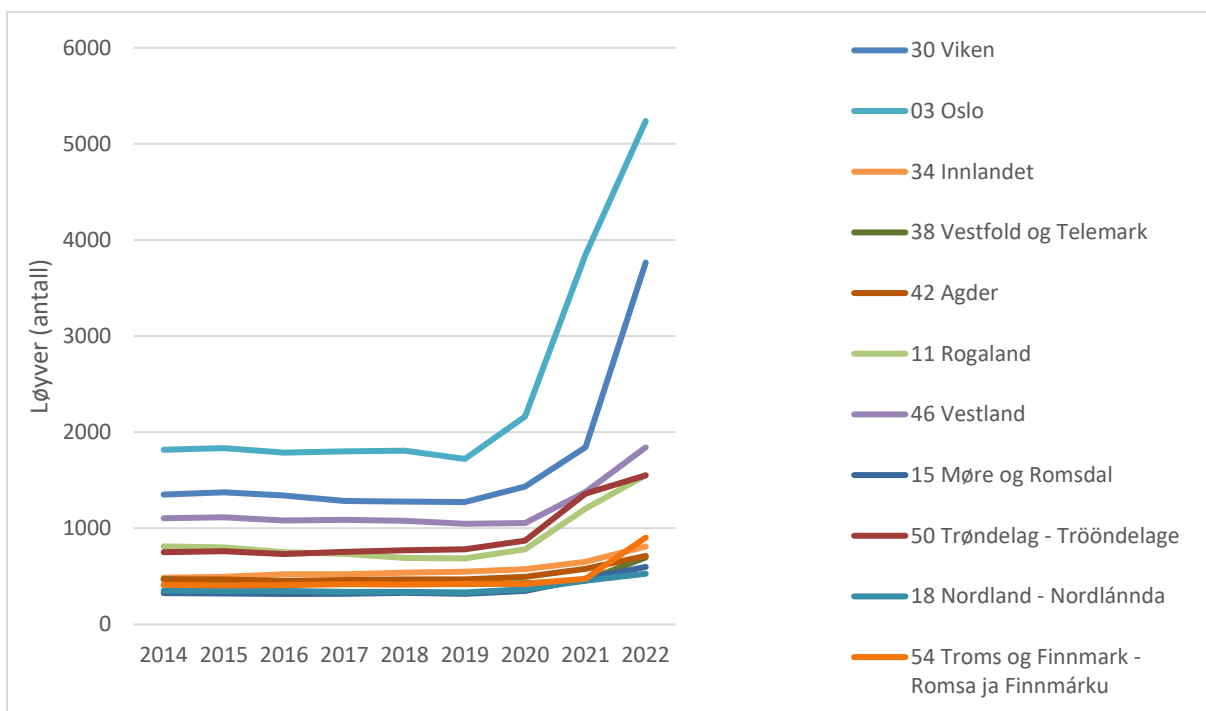
For det første er det en del løyvehavere som kjører for flere sentraler, som alle har plikt til å rapportere opplysninger. Ifølge Skatteetaten er det for omtrent 5 prosent av løyvene rapportert opplysninger fra flere formidlere, og for om lag 40 prosent av disse er de samme opplysningene om turer rapportert flere ganger. Dette virker i retning av at for mange turer registreres.

For det andre skal formidlere av drosjetjenester rapportere taksameteropplysninger, uavhengig av om turen bestilles og betales gjennom taksameter. For turer kjørt via applikasjonsbaserte formidlere vil det innebære at sjåfør må taste inn opplysninger om turen i taksameteret for at disse skal rapporteres av tredjepart til Skatteetaten. Dette kan føre til underregistrering eller feilregistrering.

For det tredje er det i dag også mulig for løyvehavere å formidle drosjetjenester uten å være tilknyttet noen sentral eller formidlingstjeneste, og si slike tilfeller vil opplysningene kun være basert på egenrapportering. De to siste forholdene kan begge virke i retning av at for få turer innrapporteres til Skatteetaten.

7.4 Geografisk fordeling av drosjetilbudet

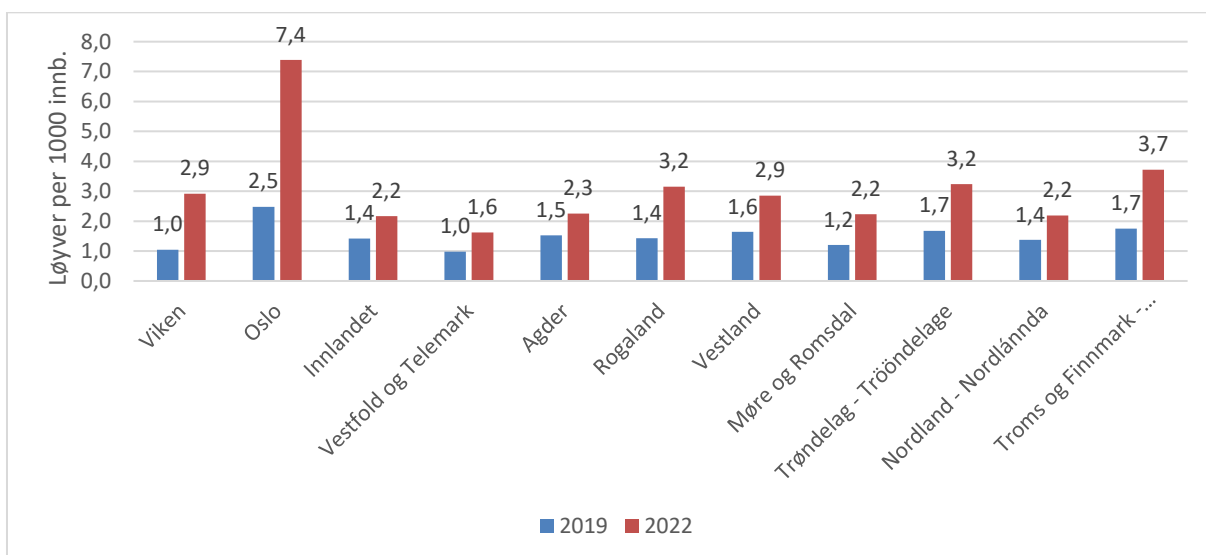
Veksten i antall løyver, drosjebiler og virksomheter er ujevnt fordelt mellom ulike geografiske områder. Figuren nedenfor viser utviklingen i antall aktive løyver (med innrapporterte inntekter) fordelt på fylker.



Figur 7.6 Utvikling i antall løyver fordelt på fylker 2014-22

Kilde: SSB

Antall løyver har økt i alle fylker, men det er varierende hvor stor økningen har vært. Figur 7-7 viser antall utstedte løyver per 1000 innbygger per fylke fra 2019 til 2022.

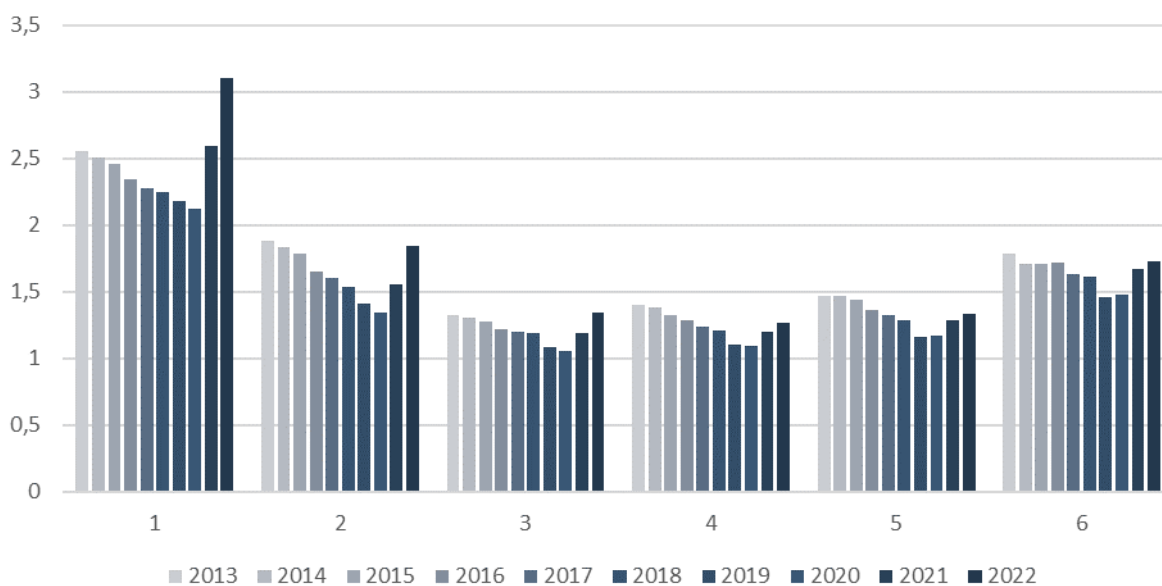


Figur 7.7 Antall løyver per 1000 innbyggere, per fylke 2019 og 2022

Kilde: SSB

Antall løyver har økt mest i Oslo hvor det i 2022 var tre ganger så mange løyver som i 2019. Også i Trøndelag og Rogaland har det vært en svært sterk økning i antall drosjer. Antall løyver per fylke gir en indikasjon, men ikke et presist mål på forskjeller i drosjetilbudet i det enkelte fylke. Før omreguleringen av markedet kunne drosjene kun operere innenfor løyvedistriktet, mens de i dag kan drive i hele landet. Det betyr at løyver som er utstedt i ett fylke ikke nødvendigvis opererer innenfor dette fylket.

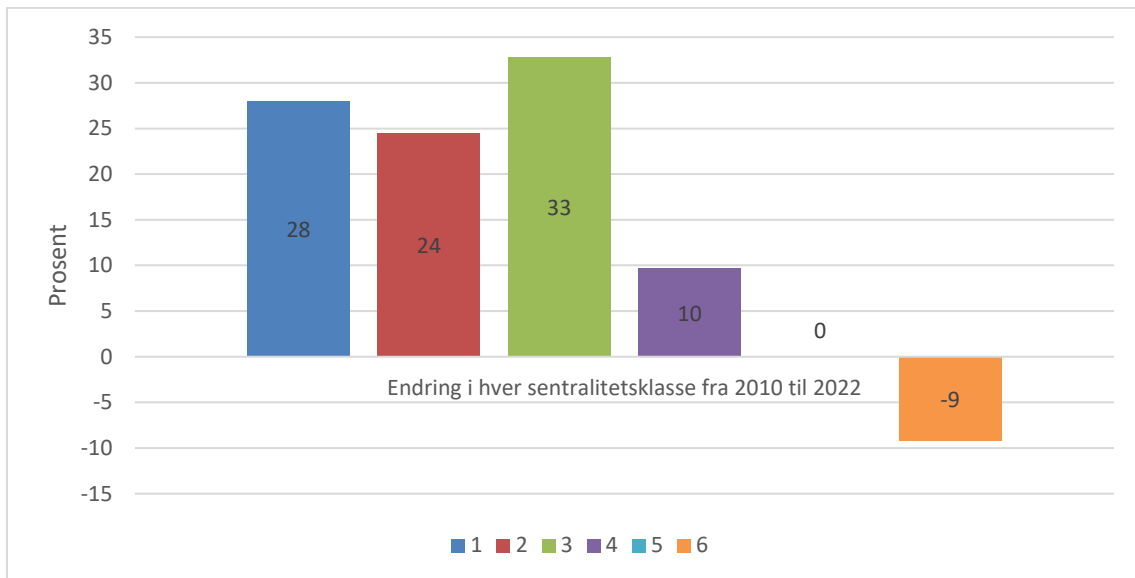
Figur 7-8 (Menon, 2023) viser utviklingen i antall drosjebiler fra 2013 til 2022, fordelt etter SSBs sentralitetsindeks. Figuren viser at det i alle områder har vært en nedgang i antall registrerte drosjebiler i perioden 2013-2019, mens det har vært en økning fra 2020-2022.



Figur 7.8 Antall drosjer per 1000 innbyggere fordelt på sentralitetsnivå.

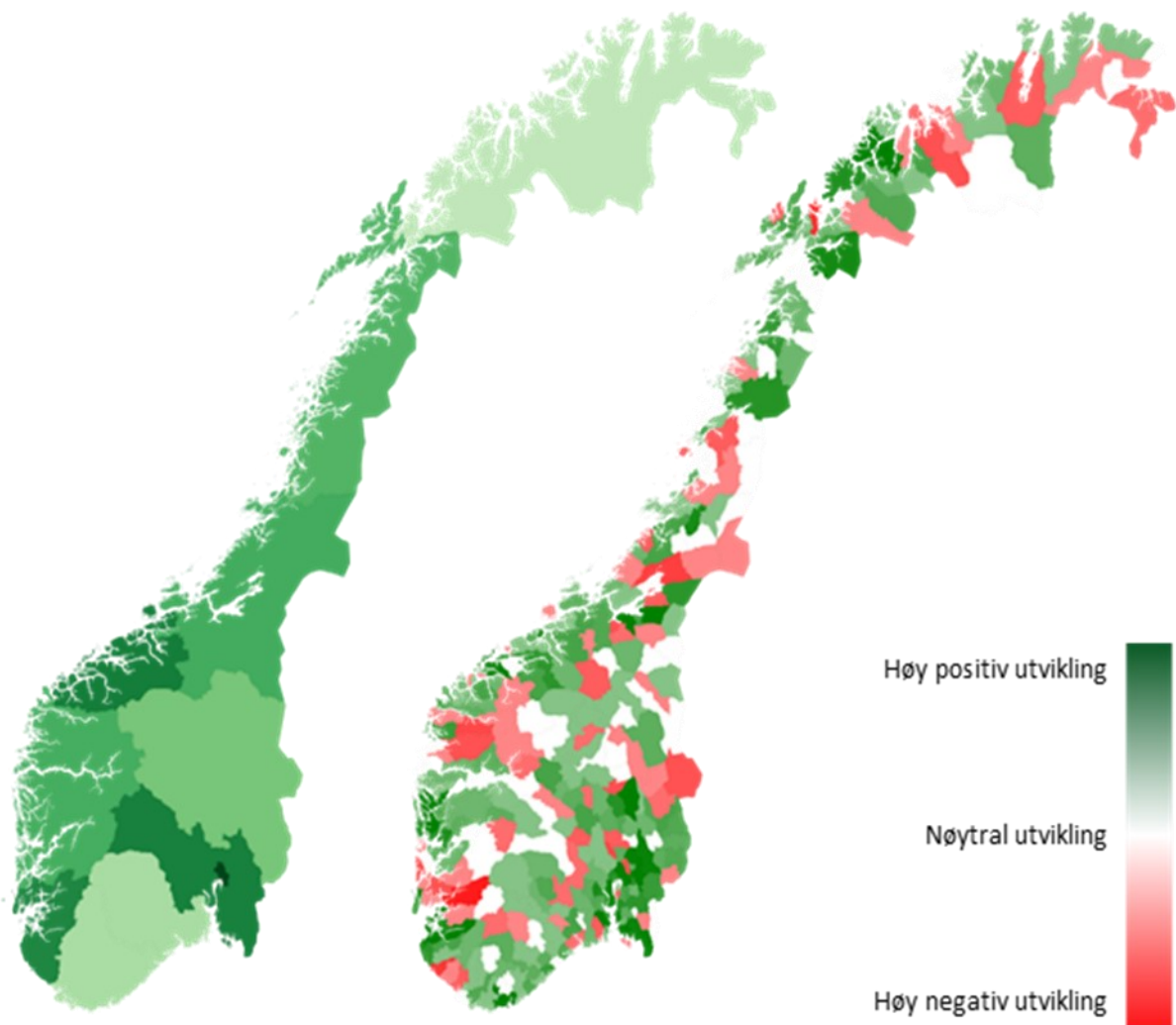
Kilde: Menon basert på OFV og SSB

Figur 7-9 viser at veksten i drosjebiler fra 2010 til 2022 har vært størst i byene og i sentrale områder, mens den har vært mindre i mindre sentrale områder. I de minst sentrale områdene har det vært en nedgang i antall drosjebiler fra 2010 til 2022.



Figur 7.9 Vekst i drosjebiler fra 2010 til 2022

Kilde: Oppegaard mfl. 2023, basert på data fra SSB.



Figur 7.10 illustrerer endring i antall drosjer fra 2020 til 2022 per fylke og per kommune

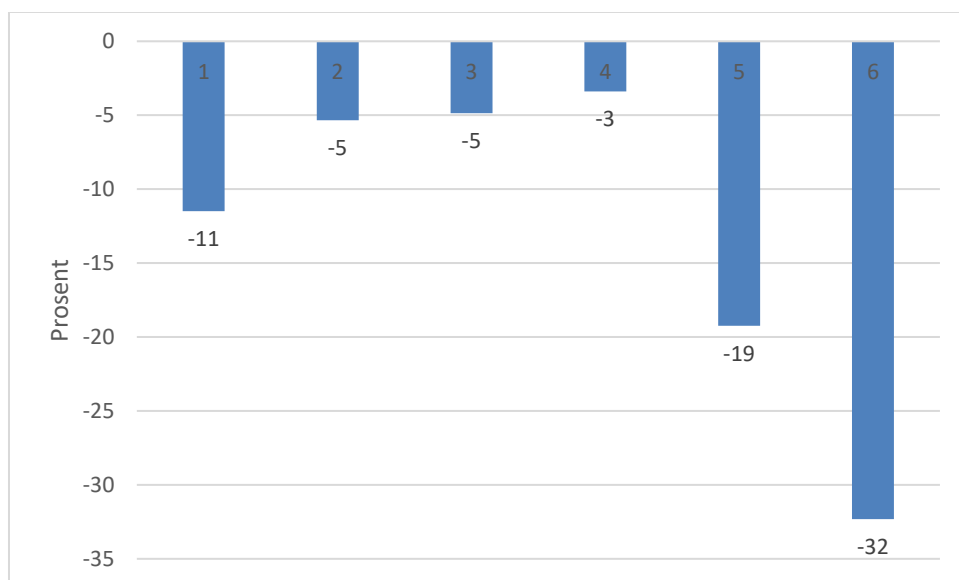
Kilde: Menon (2023)

Selv om det har vært en økning i antall drosjer i alle fylker, er det stor variasjon mellom kommuner. 200 kommuner har hatt en økning i antall drosjer, 59 kommuner har hatt nullutvikling, mens 80 kommuner har hatt negativ utvikling i antall drosjebiler. Dette er i hovedsak distriktskommuner. 11 kommuner har ingen registrerte drosjer. Ettersom drosjene ikke er stedbundne, reflekterer ikke dette nødvendigvis den faktiske utviklingen i tilbudet i den enkelte kommune. Statistikken kan likevel gi en indikasjon på at tilbudet i distriktene har blitt noe dårligere enn før omreguleringen. Det er imidlertid usikkert om dette fallet i tilbudet i distriktene kan forklares av omreguleringen. Utviklingen med et stadig dårligere drosjetilbud i distriktene går i alle fall tilbake til 1990-tallet (Osland mfl. (2010), Aarhaug (2015)).

I Menon (2023) og Oslo Economics (2020) ble formidlere av drosjetjenester spurt om drosjedekning i sitt område. Andelen som svarte at det var risiko for bortfall av drosjetjenester

økte fra 21% i 2020 til 30 % i 2023, og andelen som svarte at deler av området ikke hadde drosjedekning økte fra 3 % til 9 %. Andelen som svarte at det ikke er tilbud i perioder av døgnet økte fra 5 % i 2020 til 18 % i 2023. Andelen som svarte at det var behov for forhåndsbestilling økte fra 10 % til 14 %. Formidlerne som rapporterer om manglende tilbud i Menons undersøkelse er operative i mindre sentrale kommuner (sentralitetsindeks 3-6). Selv om utvalget er begrenset og det er usikkerheter i statistikken, gir dette en indikasjon på at tilbudet har blitt dårligere i distriktene.³²

Selv om det er indikasjoner på et dårligere tilbud i distriktene etter 2020, er det ikke nødvendigvis slik at dette kan forklares av endret regulering. Nedgangen i drosjetilbudet i distriktene har vært en langsiktig trend som har pågått i mange år. Figur 7-11 viser prosentvis endring i antall drosjebiler i perioden 2010 til 2019, fordelt på sentralitetsindeks (Oppegaard mfl., 2023). Her fremgår det at den generelle nedgangen i antall drosjebiler i perioden 2014-19 har vært langt høyere i distriktene enn i mer sentrale områder, der nedgangen har vært relativt liten.



Figur 7.11 Prosentvis endring i antall personbiler registrert som drosje fra 2010 til 2019

Kilde: Oppegaard mfl. 2023, basert på data fra SSB.

Utviklingen i drosjetilbudet i distriktene behandles blant annet av Aarhaug (2015) og Osland (2010) der det pekes på at hovedforklaringen til et redusert antall drosjebiler er mindre marked som følge av økt tilgang på privatbiler og redusert befolkning i distriktene. Utløsende faktorer for nedleggelse av tilbud har for eksempel vært at løyvehaver har gått av med pensjon og at ingen vil overta driften av et relativt lite marked, eller tapte kontrakter. Osland mfl., (2010) studerte betydningen av helsereformen og opprettelse av pasienttransport på

³² Menon (2023) har et relativt lavt antall respondenter (67 kontra 113 i Oslo Economics (2020)), og stiller spørsmålet på en noe annen måte. Resultatene er derfor usikre. Gjennomgående gir de likevel indikasjoner på at drosjedekningen synes å ha blitt dårligere i enkelte distriktskommuner.

drosjetilbudet i distriktene, og fant ikke noen tydelig sammenheng, men pekte på bortfall av kontrakter til pasienttransporten som en mulig trussel på sikt for inntektsgrunnlaget til de lokale drosjesentralene.

I enkelte distrikter kan ny regulering ha økt tilgjengeligheten av drosjetjenester, ettersom kravet om heltidserverv og driveplikt har bortfalt. Sjøførere og løyvehavere kan dermed tilby drosjetjenester på de tidspunktene hvor det er tilstrekkelig tilbud, uten å være forpliktet til å holde åpent hver dag, hele døgnet. Enkelte kommuner har fremholdt at de ikke ønsker en døgnkontinuerlig driveplikt, da dette gjør det lite attraktivt å drive drosjevirkosomhet i området.

Det er altså usikkerhet både knyttet til hvordan tilbudet har utviklet seg i distriktene etter endringer i reguleringen, og om utviklingen er annerledes enn den som ville oppstått uavhengig av reguleringsendringene.

7.5 Utvikling i tilbudet til personer med nedsatt funksjonsevne

Menon (2023) finner enkelte indikasjoner på at tilbudet til personer med nedsatt funksjonsevne har blitt dårligere etter reguleringsendringen, både basert på spørreundersøkelser og intervjuer med Norges Handikapforbundet og Blindeforbundet. I Menons undersøkelse svarte 12 % av løyvehaverne at tilbudet til personer med nedsatt funksjonsevne var dårlig eller svært dårlig, mot 6 % i Oslo Economics' undersøkelse i 2020. Ifølge Norges Handikapforbund og Blindeforbundet oppleves det vanskeligere for personer med behov for assistanse å få drosjer enn før reguleringsendringen, og at personer med førerhund oftere blir nektet å ha med hunden i drosjen.

Rullestolbrukere som er avhengig av å sitte i rullestolen under transporten har behov for spesialtilpassede drosjebiler. Tidligere kunne fylkeskommunene stille krav til sentralene om tilgang til rullestolkompatible kjøretøy mm. Dette kan fremdeles gjøres gjennom kontrakter, men ikke i enkeltturmarkedet, med mindre det utstedes eneretter med slike krav. Ettersom rullestoltilpassede biler er mer kostbart enn vanlige drosjebiler, og markedsgrunnlaget er relativt lite, har det vært et spørsmål at tilbudet kunne bli dårligere for denne gruppen. I 2019 ble også ordningen med nedsatt engangsavgift for personbiler til drosjevirkosomhet opphevet, noe som økte prisene på alle drosjer, men særlig rullestolkompatible biler som er store biler med høy motoreffekt. I 2022 ble det imidlertid innført en reduksjon i engangsavgiften på 40 prosent for drosjer tilpasset rullestol.

Menon (2023) viser at det siden 2014 har vært en nedgang i antall rullestolkompatible biler, men at reguleringsendringen kan ha motvirket denne trenden. Særlig i de mer sentrale kommunene har det vært en økning i antall rullestolkompatible kjøretøy fra 2021. Dette kan ha sammenheng med den generelle veksten i løyver og drosjebiler, og at en andel av veksten utgjøres av rullestolkompatible kjøretøy. Dette kan også være et resultat av den reduserte engangsavgiften som ble innført i 2022.

7.6 Utvikling av tilbudet i kontraktmarkedet

Menon (2023) finner at tilbudet i kontraktmarkedet er bedret etter reguleringsendringen. Både formidlere av drosjetjenester og helseforetakene svarer at det er flere tilbydere i kontraktmarkedet, og at det er reell konkurranse i flere geografiske områder. 33 prosent av formidlerne svarer at det har blitt flere tilbydere på anbudsutlysninger om kontraktkjøring i sitt område, mens bare 4 prosent svarer at det har blitt færre. 7 av 11 av respondentene blant helseforetakene svarer at konkurransen i markedet har blitt bedre eller mye bedre. I de mindre distriktskommunene meldes det imidlertid om at det ofte ikke er reell konkurranse.

Oppegaard mfl., (2023) finner at de fleste kontraktmarkeder ikke er berørt av reguleringsendringen, og at de strukturelle utfordringene med å få flere tilbydere i distriktene er uendret. I de mellomstore og største byene har imidlertid konkurransen blitt bedret, og dette virker delvis å ha slått ut i lavere priser (Oppegaard mfl., 2023).

7.7 Samlet oversikt over utfordringer i markedet

Berørte grupper	Beskrivelse av utfordring	Delmarked
Utfordringer for forbrukerne	Utilstrekkelig tilbud i enkeltturmarked i en del distrikter og tettsteder	Enkelttur, distrikt
	Manglende tilbud til sårbare grupper med behov for tilpassede tjenester	Enkelttur, distrikt og by
	Tilfeller av at kunder avkreves uforholdsmessig høye priser eller turer med lav kvalitet i praiemarkedet	Praiemarked, by
	Manglende tilbud/ konkurranse i kontraktmarkedet i enkelte områder	Kontrakt, distrikt
	Manglende informasjon om tilbydere og manglende klagemuligheter ved kjøring med aktører uten tilknytning til formidler.	Praiemarked, by
Utfordringer for sjåførere og løyvehavere	Risiko for redusert passasjersikkerhet ved manglende tredjepartskontroll med forsikring, faktiske kvalifikasjoner, gyldighet av nødvendige tillatelser mm. Gjelder særlig friåkere eller løyvehavere tilknyttet lite seriøse sentraler.	Enkelttur, by og distrikt
	Risiko for redusert personsikkerhet for friåkere, som ikke er koblet opp mot overvåkingsfunksjoner til formidler.	Enkelttur, by og distrikt
	Utfordrende arbeidsforhold i deler av næringen (lang arbeidstid, dårlige lønnsforhold mm).	Alle
	Myndigheter mangler informasjon og effektive kontrollmuligheter overfor næringen	Enkelttur, by og distrikt

Utfordringer for myndigheters og øvrigt samfunn	Utfordring å sikre innbetaling av skatt/hvit økonomi i næringen, blant annet som følge av manglende eller mangelfull tredjepartskontroll for deler av næringen	Enkelttur, by og distrikt
	Overetablering, med kødannelse, beslagleggelse av byareal og unødig høye miljøutslipp i de større byene.	Enkelttur, by
	Risiko for redusert trafiksikkerhet som følge av manglende tredjepartskontroll med løyvehavere/sjåførers kvalifikasjoner, tillatelser mm.	Enkelttur, by og distrikt

Figur 7.12 Beskrivelse av utfordringene

Figuren oppsummerer utfordringene som er omtalt i kapittel 6 og 7 og som ikke i tilstrekkelig grad er ivare tatt gjennom dagens regulering av drosjemarkedet. Utfordringene er forskjellige mellom delmarkeder, og valg av endelig regulering vil i noen tilfeller innebære at enkelte utfordringer løses, mens andre forsterkes.

7.8 Oppsummering og behov for endringer

Det har skjedd store endringer i drosjemarkedet siden 2010. Veksten i drosjebiler fra 2010 til 2022 har vært størst i byene og i sentrale områder, mens den har vært mindre i mindre sentrale områder. I de minst sentrale områdene har det vært en nedgang i antall drosjebiler fra 2010 til 2022. Endringene i drosjemarkedsreguleringen, som trådte i kraft 1. november 2020, har særlig påvirket tilbudssiden i drosjemarkedet. Det er imidlertid utfordrende å isolere effekten av reguleringsendringene, ettersom det har gått kort tid, og fordi også andre viktige hendelser har inntruffet i samme periode. De ulike markedene har ulike egenskaper, slik at påvirkningen av reguleringsendringene kan være ulike, mellom byer og distrikter, og mellom ulike markedssegmenter.

Reguleringsendringene i 2020 innebar at viktige begrensninger på etablering falt bort, og ga også større frihet i hvordan tilbudet skulle organiseres. Ordningen med løyvedistrikter falt bort. Antall løyver har økt i alle fylker, men det er varierende hvor stor økningen har vært. Antall løyver har økt mest i Oslo hvor det i desember 2021 var 124 prosent flere løyver enn i 2019. Dette har ført til bedre tilgang på drosje, men også til overkapasitet til forskjellige tider, med negative følger for sjåførene og belastning på infrastrukturen.

Også i Trøndelag og Rogaland har det vært en svært sterk økning i antall drosjer. Selv om det har vært en økning i antall drosjer i alle fylker, er det stor variasjon mellom kommuner. 200 kommuner har hatt en økning i antall drosjer, 59 kommuner har hatt nullutvikling, mens 80 kommuner har hatt negativ utvikling i antall drosjebiler. Dette er i hovedsak distriktskommuner. 11 kommuner har ingen registrerte drosjer. Ettersom drosjene ikke er stedbundne, reflekterer ikke dette nødvendigvis den faktiske utviklingen i tilbudet i den enkelte kommune. Statistikken kan likevel gi en indikasjon på at tilbudet i distriktene har blitt noe dårligere enn før omreguleringen.

Opphevelse av sentraltilknytningsplikten har ført til at skattemyndighetene i en del tilfeller har fått mindre kontroll enn tidligere. For turer kjørt via applikasjonsbaserte formidlere må sjåfør taste inn opplysninger om turen i taksameteret for at disse skal rapporteres av tredjepart til Skatteetaten. Dette kan føre til underregistrering eller feilregistrering. Det er også mulig for

løyvehavere å formidle drosjetjenester uten å være tilknyttet noen sentral eller formidlingstjeneste, og i slike tilfeller er opplysningene kun basert på egenrapportering. Begge disse forholdene virker i retning av at for få turer innrapporteres til Skatteetaten.

Myndighetene har også generelt dårligere oversikt over markedet og tilbudet etter opphevelse av sentraltilknytningsplikten og løyvedistriktene.

Det finnes indikasjoner på at tilbudet til personer med nedsatt funksjonsevne har blitt dårligere etter reguleringsendringen, både basert på spørreundersøkelser og intervjuer med Handikapforbundet og Blindeforbundet. Rullestolbrukere som er avhengig av å sitte i rullestolen under transporten har behov for spesialtilpassede drosjebiler. Tidligere kunne fylkeskommunene stille krav til sentralene om tilgang til rullestolkompatible kjøretøy mm. Dette kan fremdeles gjøres gjennom kontrakter, men ikke i enkeltturmarkedet, med mindre det utstedes eneretter med slike krav.

Tilbudet i kontraktmarkedet synes å være bedret etter reguleringsendringen og konkurransen i markedet har blitt bedre eller mye bedre. I de mindre distriktskommunene meldes det imidlertid om at det ofte ikke er reelle konkurranse.

De særlige utfordringene for reguleringen for å sikre et godt drosjetilbud er blant annet å:

- sikre tilbud i enkeltturmarked i distrikt og mellomstore byer
- sikre tilbud til sårbare grupper med behov for tilpassede tjenester
- unngå at kunder lures og avkreves høye priser i praiemarkedet
- sikre et tilfredsstillende tilbud/konkurranse i kontraktmarkedet
- passasjerhensyn, som forbrukerhensyn, riktige priser og klagemulighet.

Før regelendringene i 2020 var det flere mekanismer i regelverket som var ment å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud over hele landet. Først og fremst innebar behovsprøvingen at fylkeskommunene kunne bestemme hvor mange løyver det skulle være i løyvedistriktet (antallsregulering). Løyvet innebar en rett og plikt for løyvehaver til å holde løyvet i drift 24 timer i døgnet, hver dag hele året (driveplikt).

Gjeldende regulering har få krav til drosjesentraler utover tredjepartsrapportering til skattemyndighetene. I dag er det opp til aktørene, først og fremst løyvehaverne, å regulere tilbudet av drosjetjenester basert på etterspørselen i markedet. Drosjesentral (og løyvehaver) bestemmer selv hvilke tjenester de vil tilby, hvor de vil tilby dem, til hvilke tider og med hvilken kvalitet.

Alle disse beskrevne forholdene tilsier at det vurderes endringer som kan gi myndighetene bedre oversikt, bedre den skattemessige kontrollen og sikre en bedret tilpassing av kapasiteten og tilbudet, både der det er overetablering og der dekningen er for dårlig. Utvalget vil komme nærmere tilbake til dette i sin fulle bredde i den neste delutredningen der offentlig kontroll og arbeidsmiljøforhold vil være tema. I denne omgang vil utvalget i henhold til sitt endrede mandat se på hva som kan oppnås gjennom sentraltilknytningsplikt, antallsregulering og driveplikt.

8 Mål og hensyn i drosjereguleringen

8.1 Innledning

I Hurdalsplattformen fremhever regjeringen at den vil sikre en drosjenæring med ordnede forhold, der kundene er trygge, og der sjåførene kan leve av jobben sin. Regjeringen vil ha trygg pasient – og skoletransport og et godt drosjetilbud også i distriktene. Som beskrevet over er det identifisert flere utfordringer i markedet knyttet til disse forholdene, både som følge av markedssviker, og som følge av at det i en del tilfeller er ønskelig med et bedre tilbud enn det markedet leverer på kommersielle vilkår.

Utvalget har tatt utgangspunkt i regjeringens mål og identifiserte utfordringer, og ser det som en oppgave å identifisere tiltak som sikrer et godt drosjetilbud i hele landet. I henhold til mandatet er det særlig viktig å sikre tilbudet til sårbare grupper, som eldre og personer med nedsatt funksjonsevne uten egen bil. Etter mandatet skal utvalget også vurdere hvilke krav som bør stilles for å sikre en seriøs drosjenæring som gir trygghet for kundene, gode arbeidsforhold for ansatte og løyvehavere og som bidrar til hvit økonomi, og tiltak for å sikre kontroll og tilsyn med næringen. Det er videre et mål å unngå behov for hyppige og store endringer i fremtiden.

Som nevnt i innledningen medfører Stortingets anmodningsvedtak nr. 84 at denne delutredningen begrenser seg til spørsmålet om plikten til å være tilknyttet en drosjesentral og driveplikt og antallsbegrensning i drosjenæringen. Sentraltilknytning, antallsbegrensning og driveplikt er imidlertid ikke ment som mål i seg selv, men som virkemidler til å oppnå de mål som ligger til grunn for reguleringen av drosjenæringen. Det er derfor nødvendig med en nærmere gjennomgang og konkretisering av disse målene som utgangspunkt for vurderingen av valg og utforming av tiltakene, som vil bli gjennomgått i kapittel 9 og 10.

8.2 Drosjens funksjon og behovet for drosjetransport

Drosjetransport er et fleksibelt persontransporttilbud fra et punkt til et annet. I motsetning til kollektivtransport, som har begrensede åpningstider, faste ruter, stoppesteder og avgangsmønstre, kan drosjetransport i større grad tilpasses kundens spesifikke transportbehov. Det er kunden som tar initiativ til at turen finner sted, og bestemmer når og hvor turen skal skje.

På steder med manglende eller dårlig utbygd kollektivtransport kan drosje være den eneste transportmuligheten for personer som ikke har eller kan bruke personbil, og hvor sykling og gange ikke er en reell mulighet. Dette kan gjelde eldre mennesker og mennesker med fysiske eller kognitive funksjonshemminger. De fleste mennesker vil imidlertid komme i situasjoner hvor tilgang på drosje kan være viktig.

Drosje benyttes ofte i lovpålagte transporttjenester som pasienttransport og skoleskyss. Ansvarlig for ordningene er henholdsvis de statlige helseforetakene og fylkeskommunene.

Drosje er også viktig for tilrettelagt transport (TT-transport), som er et tilbud om alternativ transport for personer som ikke kan bruke kollektivtransport på grunn av nedsatt funksjonsevne eller sykdom. Ordningen er et fylkeskommunalt ansvar. TT-transport brukes til fritidsreiser. Det er ingen lovfestet individuell rett til TT-transport.

Også utover ordningene som dekkes av offentlige midler vil det være behov for tilgjengelige drosjetjenester, både for personer med funksjonsnedsettelse og andre. Behovet for drosjetjenester vil kunne variere avhengig av formålet med reisen, hvem kunden er og hvor i landet kunden befinner seg. Transportbehovet kan knyttes til for eksempel legebesøk, private besøk, fritidsaktiviteter og handleturer.

8.3 Hensyn

Med utgangspunkt i regjeringens mål, og identifiserte utfordringer i markedet, har utvalget vurdert at følgende hensyn bør legges til grunn for en helhetlig regulering av drosjemarkedet:

- Et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet, med særlig vekt på å sikre tilbudet:
 - i distriktet,
 - for sårbare grupper som er særlig avhengig av drosjetransport, herunder personer med nedsatt funksjonsevne (enkeltturmarkedet), og
 - skoleskyss og pasienttransport (kontraktmarkedet).
- Effektiv bruk av samfunnets ressurser.
- Hvit økonomi i drosjenæringen.
- Personikkerhet, med vekt på å unngå uønskede hendelser i tilknytning til drosjetransport og for å gi politiet mulighet for å ettergå hendelsene.
- Passasjerhensyn, herunder forbrukerhensyn som riktig pris og prisinformasjon, klagemuligheter, oppmøte som avtalt og sikkerhet.
- Ryddige arbeidsforhold i næringen (lønnsforhold, arbeidstid, jobbsikkerhet, sikkerhet for sjåfør).
- Trafikksikkerhet.

I det følgende går utvalget nærmere inn på de hensynene som er av særlig betydning for denne delutredningen.

8.3.1 Hensynet til et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet

Det overordnede hensynet bak drosjereguleringen er å legge til rette for at det skal være et tilfredsstillende drosjetilbud til forbrukere i hele landet. Med tilfredsstillende drosjetilbud siktes det til at det skal være tilgjengelige drosjer over hele landet til overkommelig pris og at tilbudet skal ha god kvalitet.

Å legge til rette for et godt drosjetilbud har vært en begrunnelse for offentlig regulering siden den første drosjereguleringen etter krigen. Begrunnelsen for at det offentlige har engasjert seg i dette er sammensatt og henger blant annet sammen med:

- Allmenne velferdshensyn og sammenhengen mellom drosjetilbudet, kollektivtransport og øvrige transportmuligheter
- At drosje for mange er nødvendig for å sikre tilgang til andre tjenester
- Beredskapshensyn

- Demografi og distriktshensyn

Et tilfredsstillende drosjetilbud handler også om at rammeverket må legge til rette for et velfungerende kontraktmarked, hvor myndighetene kan sikre trygg transport for særlige grupper, som skoleskyss og pasienttransport.

Hvilke krav som realistisk sett kan stilles til et tilgjengelig tilbud kan likevel variere fra område til område, og må blant annet vurderes opp mot etterspørsel og andre tilgjengelige transportmuligheter. Vurderingen er delvis et politisk spørsmål og avhengig av lokale forhold. Dette tilsier at kompetansen til å fastlegge hva som er et godt nok drosjetilbud må ligge hos lokale myndigheter. Utvalget har likevel prøvd å trekke opp visse generelle retningslinjer som vurderingene må bygge på.

Et tilfredsstillende drosjetilbud handler både om at drosjer skal være tilgjengelige når det er etterspørsel etter drosjetjenester, og at tjenesten skal ha en viss kvalitet. Et særlig hensyn er at tjenesten skal være tilgjengelig for kunder med særlig behov for drosjetransport. Dette gjelder blant annet personer med nedsatt funksjonsevne, herunder de som må ha rullestoltilpasset drosje, og andre som ikke kan benytte egen bil eller kollektivtransport. Blant disse gruppene er det også kunder som har behov for at transporten utøves med en fast sjåfør.

Som beskrevet i kapittel 7 er det manglende drosjetilbud i en del distrikter. Dette har lenge vært en utfordring og det er trolig sammensatte årsaker til dette, men trenden med et stadig lavere tilbud i distriktene synes å ha fortsatt også etter reguleringsendringene som trådte i kraft i 2020. Det er særlig kunder i enkeltturmarkedet som rammes av dette, men også i kontraktmarkedet kan det bli vanskelig for innkjøperne å oppnå konkurranse om kontraktene, og i noen tilfeller leverer ikke aktørene anbud i det hele tatt. I byene er det utfordringer i praimarkedet der kunder som følge av dårlig informasjon risikerer å avkrefes uforholdsmessig høye priser eller dårlig kvalitet, og ikke nødvendigvis har noen klagemulighet eller noen å henvende seg til i etterkant når tilbyderen ikke er tilknyttet noen sentral. Det pekes også på manglende tilbud til personer med funksjonsnedsettelse, særlig i enkeltturmarkedet. Dette gjelder både i by og distrikt.

Reguleringen bør dermed imøtekomme disse spesifikke utfordringene, for å bidra til oppnåelse av mål om et godt drosjetilbud for alle.

8.3.2 Hensynet til effektiv ressursbruk

Som beskrevet skal reguleringen av drosjenæringen bidra til oppfyllelse av flere målsetninger, hvorav viktige mål er et godt drosjetilbud i hele landet, en hvit økonomi og ryddige arbeidsforhold i næringen. Reguleringen bør utformes slik at disse målsetningene kan oppfylles mest mulig effektivt – slik at samfunnet kan oppnå gode drosjetjenester og en ryddig næring ved bruk av færrest mulig ressurser.

Et viktig utgangspunkt for å sikre effektiv ressursbruk vil være å innrette reguleringen slik at den bidrar til å løse påviste markedssvikter. Som beskrevet i kapittel 6 innebærer markedssvikt at det uregulerte markedet ikke alene sikrer best mulig anvendelse av ressursene. I dette tilfellet vil for eksempel regulering som bidrar til å redusere informasjonsproblemer i markedet bidra til at kundene i større grad kan velge det beste tilbudet, noe som vil øke konkurransen på pris og kvalitet, og gi et bedre drosjetilbud. Regulering som bidrar til at tilbyderne tar hensyn til de (eksterne) virkningene de har på miljø

og arealbruk, vil også bidra til en mer effektiv ressursbruk, og kan forhindre overetablering og negativ påvirkning i byene.

Videre vil det være aktuelt å vurdere om det er regulatoriske eller organisatoriske barrierer som forhindrer effektiv ressursutnyttelse. I drosjemarkedet er det for eksempel viktig at både vanlige drosjer og i særdeleshet spesialtilpassede drosjer utnyttes i størst mulig grad. En utfordring i dag er at manglende koordinering mellom ulike typer kontraktkjøp, og at slike kjøp ikke nødvendigvis tar hensyn til muligheten for å oppnå et tilbud i enkeltturmarkedet. Tiltak som kan bidra til bedre samordning mellom offentlige tjenestekjøp, og behov for tilbud i enkeltturmarkedet, vil kunne legge til rette for mer effektiv ressursbruk og dermed at det kan gis et bedre tilbud til kundene gitt dagens ressursbruk.

Oppnåelse av regjeringens målsetninger kan imidlertid også kreve tiltak utover det å løse konkret markeds- og styringssvikt som omtalt over. Målet om et godt drosjetilbud i hele landet, og for ulike grupper, er ikke nødvendigvis noe et marked vil tilby på kommersielle vilkår, heller ikke med god samordning av kontrakter og enkeltturer. Det kan dermed være behov for virkemidler som kan sikre et bedre tilbud enn det markedet vil tilby. Det er allerede på plass flere slike virkemidler, der kjøp gjennom kontrakter er det viktigste og dekker lovpålagte oppgaver knyttet til pasienttransport og skoleskyss. For å sikre et bedre tilbud enn det som i dag tilbys i enkeltturmarkedet, og sikre drosjedekning i hele landet, vil det også være behov for å bruke mer ressurser.

Hvor mye ressurser som skal prioriteres til formålet vil innebære en avveining mellom målene som ønskes oppnådd, og kostnadene dette innebærer. Drosjetransport er en del av et helhetlig transporttilbud og ved tilrettelegging for drosje er det viktig å vurdere tiltakene opp mot annen transport og arealbruk, særlig i byer. Drosje kan være et alternativ eller supplement til privatbil, kollektivtransport, sykkel, el sparkesykler og gange. I distriktene er det viktig å vurdere hvor godt drosjetilbudet skal være, opp mot de kostnadene det vil ha. Reguleringen bør imidlertid uansett innrettes slik at man får mest mulig drosjetjenester, og samtidig ivaretar andre viktige hensyn, for de ressursene man til slutt velger å prioritere til formålet.

8.3.3 Hvit økonomi i drosjenæringen

Ved utformingen av en ny drosjeregulering er det viktig å sikre at regelverket legger til rette for at aktørene betaler skatter og avgifter i henhold til gjeldende regler.

Drosjenæringen har vært vurdert som en risikonæring for svart virksomhet. Etter at det på 1990-tallet ble avdekket omfattende svindel i næringen, ble det iverksatt tiltak i form av skjerpede krav til taksameter, og innføring av plikt til tredjepartsrapportering. Tredjepartsrapporteringen sikret dobbel rapportering for all næringsinntekt for drosjeløyvehavere som var tilknyttet drosjesentral.

Opphevingen av antallsreguleringen har ført til over en dobling i antall løyver fra november 2020 frem til i dag. Kombinert med opphevingen av driveplikten, har dette ført til at myndighetene, herunder skattemyndighetene, ikke lenger har fullgod oversikt over hvilke løyver som er i drift og som faktisk har inntjening i næringsvirksomhet.

Tilbakemeldinger fra skattemyndighetene viser også at det er utfordringer knyttet til at turer som formidles og betales digitalt ikke registreres i taksameteret, og at det blir rapportert dobbelt for løyvehavere som er tilknyttet flere formidlere.

Løyvehavere som ikke er tilknyttet en form for formidlingstjeneste er ikke underlagt tredjepartsrapportering til skattemyndighetene. Skattemyndighetene kan dermed ikke kontrollere rapporteringen fra disse løyveholderne opp mot tredjepartsopplysninger. Opphevingen av sentraltilknytningsplikten har fjernet et obligatorisk mellomledd som hadde mulighet for full oversikt over drosjekjøringen og inntjeningen i næringen.

Uavhengig av om løyveholder er tilknyttet formidler eller ikke, er riktig rapportering av inntjening fra opplysninger i taksameteret avhengig av at taksameteret blir brukt riktig, og at alle turer registreres i taksameteret i tråd med gjeldende rett.

Hvis drosjeturen og prisen er avtalt og betalt i en app, må sjåføren registrere turen manuelt i taksameteret. Registreringen er avgjørende for etterfølgende kontroll. Det er indikasjoner på at turer som bestilles og betales i app ikke nødvendigvis blir lagt inn i taksameteret, enten bevisst eller på grunn av manglende kunnskap om at dette er et krav. Dette betyr ikke nødvendigvis at turene ikke blir rapportert til skattemyndighetene, men at de ikke kan kontrolleres via taksameteret.

Opphevingen av kompetansekravet for løyveholder i november 2020 kan ha ført til at nye løyveholder har mindre kunnskap om plikten til å rapportere til skattemyndighetene, slik at rapporteringen fra disse ikke er tilstrekkelig. Forslag om å gjeninnføre krav om fagkompetanse som objektivt vilkår for å få tildelt løyve ble gjeninnført fra 1. juni 2023.

Ny regulering bør bidra til en mer enhetlig praksis for innrapportering av omsetning til skattemyndighetene som gjelder hele næringen, og bør bidra til at det er enklere for myndighetene å kontrollere at aktørene betaler riktig skatt.

8.3.4 Personikkerhet

Det er et viktig samfunnshensyn å ivareta personikkerheten både for kunden og sjåføren.

Både kunde og sjåfør kan være sårbare for uønskede hendelser fordi kunde og sjåfør ofte er alene i drosjen uten forutgående kjennskap til hverandre og må ha et tillitsforhold til hverandre.

Drosjesentraler har, blant annet ved hjelp av tilleggsfunksjoner i taksameteret, mulighet til å ha oversikt over hvor drosjen befinner seg og å sjekke i ettertid hvor drosjen har kjørt. Sentralene har tradisjonelt også oversikt over hvem som kjører drosjen. Slik sett kan sentralen også være viktig for varetakelsen av sjåførens sikkerhet idet de har løpende kontakt og kan alarmere dersom truende situasjoner skulle oppstå. I praksis har det, så vidt utvalget er kjent med, vært godt samarbeid mellom sentralene og politiet i situasjoner hvor politiet har hatt behov for informasjon eller behov for å vite hvor en drosje befinner seg eller ved oppfølging av uønskede hendelser.

Det følger av yrkestransportloven § 9 tredje ledd at løyveholder skal loggføre alle drosjeturer med start og slutt punkt ved hjelp av GNSS, og at loggførte opplysninger skal lagres i 60 dager. Bestemmelsen var ny ved regjeringens i november 2020, og skulle bidra til bedre personikkerhet, blant annet som erstatning for den oversikten over kjørte drosjeturer som tidligere fulgte med sentraltilknytningsplikten. Samferdselsdepartementet har hjemmel til å gi nærmere forskrifter om loggføringen.

Ny regulering bør bidra til god personikkerhet for kunder og sjåfører i hele næringen, også aktører som i dag kjører uten tilknytning til sentral eller plattform, og for deres kunder.

8.3.5 Forbrukerhensyn

Drosjetransport er først og fremst et tilbud til forbrukerne. Det er derfor viktig å ivareta ulike forbrukerhensyn, som riktig pris og prisinformasjon, klagemuligheter er viktige samfunnshensyn.

Drosjer er også viktig for transport av sårbare enkeltpersoner, som barn og personer med nedsatt funksjonsevne. For disse vil det være særlig viktig at de kan ha tillit til sjåføren, og at de kan få den bistanden de har behov for, og til at transporten blir foretatt på en betryggende måte, til rett tid og til rett pris.

8.3.6 Trafikksikkerhet

Trafikksikkerhet er i hovedsak regulert gjennom tekniske krav til kjøretøy, vegstandard og regler om vegtrafikk.

Løyvereguleringen er først og fremst en regulering av yrkes- og markedsadgang, og har ikke trafikksikkerhet som et sentralt formål. Noen funksjoner som bidrar til å styrke trafikksikkerheten er likevel innebygd i krav knyttet til transportvirksomhet. Enkelte krav knyttet til drosje bidrar til å styrke trafikksikkerheten, blant annet kravet om årlig kjøretøykontroll, det vil si dobbelt så hyppig som for private personkjøretøy.

8.3.7 Ryddige arbeidsforhold i næringen

Drosjenæringen er preget av et stort antall aktører, hvor mange er selvstendig næringsdrivende med egne løyver. For disse gjelder ikke reglene i arbeidsmiljøloven. For ansatte sjåfører gjelder de alminnelige reglene i arbeidsmiljøloven.

Det er viktig å sikre at gjeldene regelverk, og de kollektive avtalene som finnes, blir fulgt. I tillegg er det viktig at aktørene har et bevisst forhold til at skillet mellom løyvehavere og ansatt sjåfør ikke alltid er åpenbart. Som følge av plattformøkonomien har det vokst frem en mellomkategori mellom ansatte og selvstendig næringsdrivende. I lys av dette kan være grunnlag for å ha regulering som sikrer mot utnyttelse av sjåfører som reelt sett er arbeidstakere, jf. Fougnerutvalget, NOU 2021: 9, Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv - Utredning om tilknytningsformer og virksomhetsorganisering.

9 Utvalgets vurdering – hvordan kan kravene til drosjenæringen sikres gjennom løyveordning og sentraltilknytning?

9.1 Løyveplikt

9.1.1 Bakgrunn for løyveordningen for drosjevirkosomhet

Selve løyveordningen, både før og etter drosjereformen, har så langt dannet grunnlag for å ivareta flere av de hensynene som er beskrevet i kapittel 8.

Generelt gir løyveordningen de ulike myndighetene som skal sikre et godt drosjetilbud, ivareta hvit økonomi og bidra til sikkerhet en viktig oversikt for å utføre disse oppgavene.

Løyveordningen kan bidra til å sikre et godt drosjetilbud i hele landet ved å gi myndighetene en viss oversikt over hvem som driver drosjevirkosomhet og det totale løyvetallet. Uten løyveordningen vil det bli vanskeligere for fylkeskommunene å vurdere behovet for konkurranseskjerming/eksklusive rettigheter som ledd i å sikre drosjetilbudet.

For skattemyndighetene, politiet, Arbeidstilsynet og forbrukermyndighetene vil løyveordningen bidra til nødvendig oversikt over næringen. Ettersom det i dag ikke er driveplikt, er det imidlertid ikke sikkert løyveordningen i seg selv er et tilstrekkelig verktøy for å gi slik oversikt. Myndigheten vet per i dag ikke hvor mange av løyvene som faktisk er i bruk og hvor mange av disse som blir benyttet på regelmessig basis.

Etter utvalgets vurdering er det et behov for å stille objektive krav som sikrer en viss minstestandard i løyvepliktig drosjevirkosomhet. Løyvet er i seg selv en godkjenning fra det offentlige som i noen grad signaliserer at det offentlige går god for virksomheten. Det siste forutsetter imidlertid at løyvet kan trekkes tilbake dersom vilkårene for løyvet ikke etterleves.

Kravet om god vandel vil bidra til å sikre seriøse aktører i næringen, og på den måten bidra til hvitere økonomi, trygghet for passasjerene og gode arbeidsforhold. Kravet innebærer at løyvesøker ved søknad om løyve skal fremlegge politiattest. Dersom søker er fradømt retten til å drive næringsvirksomhet eller er ilagt straff for en alvorlig lovovertrødelse vil ikke vandelskravet være oppfylt. Dette bidrar til å sikre at personer som ikke er egnet til å drive næringsvirksomhet ikke får drosjeløyve. Kravet til vandel er et kontinuerlig krav og skal være oppfylt til enhver tid. Dersom drosjeløyvehaver ikke lenger oppfyller kravet til god vandel, vil løyvemyndigheten kunne trekke løyvet tilbake.

Kravet om at løyvehaver skal være etablert med en adresse i Norge skal bidra til at tilsyns- og kontrollmyndighetene kan identifisere aktører i forbindelse med oppfølging av næringen.

Også kravet om økonomi bidrar til seriøsitet blant aktørene. I forbindelse med gjeninnføringen av garantikravet for drosjeløyvehavere, 1. januar 2023, var Samferdselsdepartementet i dialog med ESA om behovet for et krav om økonomisk garanti³³. I dialogen ble det særlig fremhevet at Samferdselsdepartementet mener garantikravet er

³³ Brev til ESA fra Samferdselsdepartementet datert 4. oktober 2022

nødvendig for å sikre en viss kontinuitet i driften. Kravet til garanti bidrar til at drosjeløyvehaverne *løpende* vil kunne ivareta sine økonomiske forpliktelser. Garantien er en ekstra sikkerhet for kreditorer, som skattemyndigheter, arbeidstakere (lønn), bilverksteder og bensinstasjoner mv. At løyvehaverne har en slik vedvarende økonomisk evne bidrar også til stabilitet i drosjetilbudet ved å redusere risikoen for at operatørene på kort varsel avviker drosjevirkksomheten slik at tilbudet forsvinner i enkelte områder. Dersom det begynner å «spises» av garantien skal finansinstitusjonen gi den aktuelle løyvemyndighet beskjed. Myndighetene vil da få en indikasjon på om det er en risiko for at en drosjevirkksomhet må avvikles. Videre vil løyvemyndigheten få mulighet til å vurdere om kravet til garanti fortsatt er oppfylt. Dersom løyvehaver ikke lenger oppfyller kravet til økonomi, vil løyvemyndigheten kunne trekke tilbake løyvet.

Krav til fagkompetanse er viktig blant annet for å sikre at løyvehaver har tilstrekkelig kunnskap for å følge opp relevant regelverk. I forbindelse med gjeninnføringen av fagkompetansekravet for drosjeløyvehavere som trådte i kraft i 1. juni 2023 viste Samferdselsdepartementet til at formålet med fagkompetansekravet er å sikre at løyvehavere har tilstrekkelig fagkompetanse til å tilby en viss minstestandard på tjenestene, og til å drive drosjevirkksomhet i tråd med gjeldende regulering³⁴. Samferdselsdepartementet fremhevet at det er viktig med kunnskap om gjeldende regler knyttet til arbeidsgiveransvar, skatter og avgifter og forbrukerrettigheter. Overordnet skal kravet bidra til seriøsitet i næringen. Videre fremhevet Samferdselsdepartementet at fagkompetansekravet er kjent fra EØS-regelverket om løyvepliktig transport for tunge kjøretøy.

I sin vurdering av drosjenæringen var ESA av den oppfatning at den behovsprøvede løyveplikten utgjorde en restriksjon på retten til fri etablering som ikke kunne forsvares ut fra læren om tvingende allmenne hensyn³⁵. Dette ble bestridt av norske myndigheter.

Det kan diskuteres om også et løyvekrav uten behovsprøving utgjør en restriksjon. Utvalget finner det imidlertid ikke nødvendig å ta stiling til dette. I den grad løyveordningen utgjør en restriksjon på retten til fri etablering etter EØS-retten, må ordningen begrunnes i læren om allmenne hensyn dersom den skal opprettholdes.

Utvalget har i denne sammenheng vurdert om løyvekravet kan være uforholdsmessig dersom det omfatter virksomhet som det ikke er grunn til å stille like omfattende krav overfor, og har ut fra denne vurderingen tatt stilling til hvilke virksomheter som bør unntas løyveplikt for drosjevirkksomhet. *Utvalget* mener at løyveordningen er nødvendig for ordinær drosjetransport for å ivareta overordnede allmenne hensyn. For drosjevirkksomhet er de objektive kravene vurdert opp mot EØS-retten i forbindelse med gjeninnføringen av garantikravet fra 1. januar 2023 og fagkompetansekravet fra 1. juni 2023³⁶. Samferdselsdepartementets vurdering i forbindelse med innføringen av disse kravene var at kravene er i samsvar med EØS-retten.

For ordinær drosjevirkksomhet ser ikke utvalget at det finnes alternativer til løyveplikt for å ivareta de grunnleggende hensynene bak regulering av drosjenæringen. Løyveplikt, med objektive krav til etablering, god vandel, tilfredsstillende økonomisk evne og tilstrekkelig fagkompetanse, er også et sentralt virkemiddel EØS-regelverk for veitransporten.

³⁴ Prop. 43 L (2022-2022),

³⁵ ESAs grunngitte uttalelse av 22. februar 2017

³⁶ Prop. 43 L (2022-2023)

9.1.1.1 Innledning

Etter gjeldende rett treffer løyveplikten for drosjevirkosomhet bredt. Den omfatter i utgangspunktet alle som driver persontransport mot vederlag med kjøretøy registrert for inntil 9 personer. Dette omfatter både drosjevirkosomhet i enkelturmarkedet og i kontraktmarkedet. Løyveplikten treffer med dette også virksomheter som kun tilbyr transport som en underordnet del av annen virksomhet. Eksempler er småskala turistvirkosomhet og Inn på tunet-virkosomhet, ikke-kommersiell virksomhet utført av frivillige organisasjoner, pasienttransport utført av helseforetak, selskapsvognvirkosomhet og transport for personer med nedsatt funksjonsevne.

Det er, på visse vilkår, gitt unntak for løyveplikt for egentransport av ansatte og overnattingsgjester på hotell, transport utført av ansatte i helsesektoren, samkjøring og ambulansetransport. I tillegg kan Samferdselsdepartementet gi dispensasjon fra løyveplikten for særskilte slag transporter.

I lys av at bestemmelsen om løyveplikt for drosje i dag også omfatter transport med personbil som ikke oppfattes som regulær drosjetransport, har utvalget vurdert om grensene for løyveplikt bør justeres.

Nedenfor følger en nærmere gjennomgang av noen særlige transporttyper som i dag krever drosjeløyve, men som ikke nødvendigvis oppfattes som ordinær drosjetransport.

9.1.1.2 Kommersiell virksomhet med transport som underordnet funksjon

Eksempel på kommersiell virksomhet der transport er en underordnet funksjon er småskala turistvirkosomhet som har reiselivopplevelser og turisme som hovedaktivitet, og som transporterer egne kunder til og fra disse aktivitetene. Det blir normalt betalt vederlag for en opplevelsespakke, med transport som en innbakt og underordnet del av helheten. Virksomheten er kommersiell med formål om inntjening. Småskala reiselivsvirkosomhet var en raskt økende næring før pandemien, og er nå tilbake.

Et annet eksempel på kommersiell virksomhet med transport som underordnet funksjon er Inn på tunet-virkosomhet. Inn på tunet er tilrettelagte og kvalitetssikrede velferdstjenester på gårdsbruk. Godkjente gårder tilbyr aktiviteter som gir meningsfylt arbeid, mestring, utvikling og trivsel.

De viktigste brukerne av tilbud fra Inn på tunet er barn- og unge, mennesker med rusproblemer, mennesker med funksjonsnedsettelse og eldre.

Aktivitetene i tjenestetilbudet er knyttet opp til gården, livet og arbeidet der. Inn på tunet-gårder er underlagt en egen godkjenningsordning som administreres av Stiftelsen Norsk Mat. Stiftelsen har et godkjenningsystem som stiller krav til gårder som tilbyr Inn på tunet-tjenester. Godkjenningsordningen er en integrert del av det generelle og helhetlige kvalitetssystemet Kvalitetssystem for landbruket (KSL). Det er i dag godkjente Inn på tunet-gårdsbruk over hele Norge.

NAV og skoleverket er blant kjøpere av Inn på tunet-tjenester.

De aller fleste brukerne av Inn på tunet-tjenestene er avhengig av transport for å komme fram til Inn på tunet-gården. Dessuten kan det, ut fra den enkelte brukers situasjon, være behov for

individuell transport direkte mellom hjem og gård. Det er vanlig at den enkelte gårdbruker (tjenestetilbyder) i avtalen med NAV, kommune eller andre med behov for tjenesten, får ansvaret for transport av brukerne til/fra gården og til/fra nærmeste holdeplass for rutegående transport, eller for noen brukere transport hele veien mellom brukerens bolig og gården. Tryggheten og tilliten brukeren har til Inn på tunet-tilbyderen kan være avgjørende for at hun/han kommer seg ut på en mestrings- og læringsarena.

9.1.2.2 Ikke-kommersiell virksomhet med transport som underordnet funksjon

Helseforetak som selv utfører transport av pasienter som trenger ekstra oppfølging, men som ikke trenger ambulansetransport, vil være et eksempel på ikke-kommersiell virksomhet så lenge helseforetaket ikke har mål om fortjeneste.

Et annet eksempel på ikke-kommersiell virksomhet med transport som underordnet funksjon er transport som blir utført av frivillige organisasjoner. Slike organisasjoner kan være alt fra store organisasjoner som Røde Kors, til lokale frivillighetsentraler og idrettslag. Frivillighetsregisteret³⁷ gir en god oversikt over frivillig virksomhet. Det er ingen plikt for frivillige organisasjoner til å registrere seg i registeret, men registrerte virksomheter kan oppnå visse fordeler som adgang til å søke om midler fra grasrotandelen og momskompensasjon.

Utgangspunktet for å registrere seg i registeret er at de frivillige virksomhetene utøver aktiviteter som ikke er fortjenestebasert. For eksempel kan dette være aktiviteter som blir drevet av ikke-økonomiske (ideelle) foreninger, alminnelige stiftelser som ikke deler ut midler, eller som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet, næringsdrivende stiftelser som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet, aksjeselskap som utelukkende foretar utdelinger til frivillig virksomhet.

9.1.2.3 Transport med særlig eksklusivt materiell

Transport med særlig eksklusivt materiell, som limousiner, er etter gjeldende rett underlagt de samme reglene som ordinær drosjetransport. Før 1. november 2020 var dette en egen løyvekategori, selskapsvognløyve. Selskapsvognløyvene hadde et noe annet markedssegment en ordinære drosjer. Antallsregulering av drosjeløyver ville vært et hinder for etablering av denne type transportvirksomhet. Denne typen virksomhet drives i hovedsak på kommersiell basis.

9.1.1.3 Transport med særlig tilpasset materiell

Transport med særlig tilpasset materiell, som rullestoltilpassede drosjer, er etter gjeldende rett underlagt de samme reglene som ordinær drosjetransport. En forskjell er likevel at rullestoltilpassede drosjer har avgiftsfritak. Før 1. november 2020 var dette en egen løyvekategori, løyve for transport for personer med nedsatt funksjonsevne. Bakgrunnen for at dette var en egen løyvetype, var behovet for å åpne for at organisasjoner for personer med

³⁷ [Om oss - Frivillighetsregisteret | Brønnøysundregistrene \(brreg.no\)](#)

ulike funksjonsnedsettelse kunne ta ut løyver uavhengig av antallsreguleringen for ordinære drosjeløyver.

9.1.2 Avgrensning av løyveplikten

Løyveplikten er i dag regulert gjennom to bestemmelser i yrkestransportloven. Yrkestransportloven § 4 setter krav til løyve for persontransport, og § 9 setter krav til særskilt løyve for drosjetransport. *Utvalget* mener at disse to løyvetypene bør skilles klarere fra hverandre, slik at kravet til løyve for drosjetransport fullt ut reguleres i § 9. Siden utvalget vil innføre sentraltilknytningsplikt, se nærmere nedenfor i kapittel 9.2, vil det være behov for en nærmere avgrensning av hva slags type virksomhet løyvekravet skal omfatte, og muligheten til å gi dispensasjon fra det.

Utvalget har vurdert hva som skiller drosjevirkosomhet fra annen ikke-rutegående persontransport. EU-kommisjonen opererer med tilnærmingen «passasjertransport på tilkallingsbasis, det vil si transporttjenester med bil og sjåfør som foregår på passasjerens anmodning (taxi og utleiebil med sjåfør).» Slik det er organisert i Norge, er drosjemarkedet delt i enkeltturmarkedet og kontraktmarkedet. Enkeltturmarkedet omfatter drosjer som praies på gaten (praiemarkedet), drosjer som hyres fra holdeplass (holdeplassmarkedet) og drosjer som bestilles gjennom telefon eller app (bestillingsmarkedet). Kontraktmarkedet omfatter drosjetjenester for private og offentlige oppdragsgivere der vilkårene for transporten er fastsatt i avtale mellom oppdragsgiver og tilbyder (kontraktmarkedet), herunder pasientreiser og skoleskys. Det offentlige betaler også for drosjetransport gjennom TT-ordningen. Hoveddelen av TT-turene gjennomføres som enkeltturer der kunden selv bestiller drosjen. Det er også en forskjell i at tilbudet i enkeltturmarkedet er rettet mot allmenheten mens tilbudet i kontraktmarkedet retter seg mot offentlige oppdragsgivere eller direkte mot dem som har krav på offentlig finansierte transporttjenester. Her er det med andre ord slik at det offentlige kjøper på vegne av tredjepart. Se nærmere beskrivelse av drosjemarkedet i kapittel 6.

Hva slags virksomhet som skal omfattes av kravet til løyve må avgjøres på grunnlag av markedsmessige og politiske avveininger. Avgrensningen av løyveplikten bør etter utvalgets vurdering skje gjennom en justering i rammene for løyveplikten i yrkestransportloven § 9.

En slik tilnærming finner vi i de øvrige nordiske landene, som alle gir reglene en noe snevrere anvendelse enn den gjeldende norske ordningen. Se nærmere omtale av nordisk rett i kapittel 5. Felles for reguleringen i de øvrige nordiske landene er at reglene er avgrenset til yrkesmessig eller ervervsmessig virksomhet. Dette kan synes som en mer hensiktsmessig avgrensning enn persontransport som drives mot vederlag, som er den avgrensning yrkestransportloven har.

Utvalget mener løyvekravet bør forbeholdes transport som drives yrkesmessig eller kommersielt. *Utvalget* er videre av den oppfatning at det er viktig at reglene, som i dag, utformes slik at de ikke åpner for sporadisk drosjevirkosomhet uten løyve og såkalte piratdrosjer.

Utvalget foreslår å skille mellom yrkestransportloven §§ 4 og 9 slik at § 4 bare gjelder for transport med kjøretøy registrert for mer enn 9 personer. For transport med disse kjøretøyene vil ikke rettstilstanden endres.

For øvrig foreslår ikke utvalget noen materielle endringer i § 4. *Utvalget* foreslår imidlertid å bytte ut ordet «kan» med ordet «skal» i § 4 andre ledd for å tydeliggjøre at tildeling av løyve

skal skje på objektive vilkår og uten bruk av skjønn. Dette innebærer ingen realitetsendring da det er i overensstemmelse med gjeldende praksis.

Utvalget vil i delinnstilling II komme tilbake til om det er hensiktsmessig å gi noe større fleksibilitet mellom løyvekategorier når det gjelder krav til kjøretøyets størrelse.

Løyveplikt for transport med kjøretøy registrert for inntil 9 personer vil etter forslaget reguleres fullt ut av § 9. *Utvalget* foreslår å tilføye i § 9 første ledd at løyveplikten gjelder der løyvehaveren har *mål om fortjeneste*. Dette innebærer at virksomhet som ikke har mål om fortjeneste, som for eksempel frivillige organisasjoner, ikke vil være omfattet av løyvekravet selv om de driver transport mot vederlag.

Utvalget legger vekt på at fylkeskommunene, skattemyndighetene, Arbeidstilsynet, forbrukermyndighetene og politiet ikke har like stort behov for å ha oversikt over ikke-kommersiell transportvirksomhet som over virksomheter som tilbyr transporttjenester til allmennheten på kommersielle vilkår.

Utvalget mener mål om fortjeneste foreligger når virksomheten får dekket mer enn de direkte kostnadene forbundet med transporten, herunder kostnader til drivstoff, bompenger, lønn til sjåføren, avskrivning på bilen, bensin, bompenger og øvrig utstyr. Det er ikke avgjørende for spørsmålet om løyveplikt at inntektene faktisk overstiger kostnadene med transporten. Det er målet om fortjeneste som er avgjørende for om det oppstår løyveplikt, ikke om transportøren faktisk oppnår fortjeneste.

Drive- og vederlagsbegrepene i bestemmelsen vil etter endringen ha samme innhold som etter gjeldende rett.

Utvalget legger til grunn at det foreligger mål om fortjeneste både når virksomheten er opprettet med hensikt om fortjeneste og når transporten er utført med hensikt om å oppnå fortjeneste.

Dette forslaget tilsvarer langt på vei ordningen i Danmark. Den danske taxiloven krever tillatelse til å drive *erhvervsmessig* persontransport. Med *erhvervsmessig* menes transport som drives for å oppnå fortjeneste.

Vurderingen av om en virksomhet har mål om fortjeneste vil være uavhengig av om transporten er utført som et rent transportoppdrag eller om den drives i forbindelse med en annen tjeneste. Det spiller heller ingen rolle om transporten faktureres særskilt eller som en pakkeløsning med en totalsum for en rekke forskjellige tjenester. Det avgjørende er om virksomheten har et mål om fortjeneste med selve virksomheten eller med transportdelen av virksomheten.

Etter regelendringene i 2020 har det vært rettet særlig oppmerksomhet mot behovet for løyvefritak for frivillige organisasjoner, som i utgangspunktet driver ikke-kommersiell virksomhet. Problemstillingen kom særlig opp i forbindelse med pandemien, og senere i forbindelse med flyktningestrømmen fra Ukraina. Flere frivillige organisasjoner, blant annet Røde Kors, ønsket å transportere flyktninger til for eksempel lege eller ulike fritidsaktiviteter. Slik transport er løyvepliktig når den drives mot vederlag. I disse situasjonene blir konkurranseflaten mot kommersiell transport, særlig drosjetransport, særlig tydelig. Spørsmålet om løyveplikt kommer også på spissen i forbindelse med transport av idrettslag mv.

Transport som drives av frivillige organisasjoner, ideelle organisasjoner, idrettslag mv. vil også som utgangspunkt falle utenfor kravet om løyveplikt etter denne bestemmelsen. For disse vil likevel transporttjenesten være løyvepliktig dersom transporten drives med mål om fortjeneste. Når slike organisasjoner utfører transport i henhold til avtale med det offentlige eller private, og kontrakten er inngått med mål om fortjeneste, vil transporten være løyvepliktig som drosjevirkosomhet.

Etter gjeldende § 4 andre punktum (pirattaxivirkosomhet) rammer løyveplikten også enkeltstående transporter mot vederlag når slik transport er kommet i stand på liknende måte som for drosje ved at transporttilbudet rettes mot allmenheten på offentlig plass. Bestemmelsen omfatter tilfeller av persontransport mot vederlag der det bevismessig ville være vanskelig å bevise at transportøren har drevet i tilstrekkelig omfang. *Utvalget* forslår at denne bestemmelsen, om såkalt pirattaxi, fremgår både av §§ 4 og 9 slik at den fanger opp piratvirkosomhet utført med kjøretøy registrert for både mer og mindre enn 9 personer. Som etter gjeldende rett er det her ikke nødvendig å bevise at den som utfører transporten «driver» transport. Det er tilstrekkelig å påvise at det er utført én tur. Som etter gjeldende rett inntreffer løyveplikten når transporten utføres mot vederlag. Dette vil gjelde for både §§ 4 og 9. Løyveplikten etter § 9 første ledd tredje punktum er ikke avhengig av at transportøren har mål om fortjeneste for virkosomheten eller for den enkelte tur.

9.1.3 Andre forslag til endringer i yrkestransportregelverket

Justeringen av rammene for løyveplikt etter yrkestransportloven § 9 innebærer at de unntakene fra løyveplikt som i dag følger av yrkestransportloven § 19 om persontransport knyttet til arbeidsforhold i helse- og omsorgssektoren og § 20 første ledd om samkjøring, blir overflødige. Slik virkosomhet vil ikke lenger være løyvepliktig etter § 9, ettersom de ikke har mål om fortjeneste.

Som etter gjeldende rett vil persontransport utført av ansatte i helse- og omsorgssektoren som et naturlig ledd i arbeidsoppgavene ikke kreve løyve.

Kravet til løyve vil etter forslaget i utgangspunktet heller ikke gjelde der hvor flere går sammen for å dekke et sammenfallende transportbehov (samkjøring). Dette gjelder uavhengig av hvem som rår over bilen og hvem som kjører, så lenge verken den som disponerer bilen eller sjåfør har mål om fortjeneste, og den som disponerer bilen eller sjåføren dekker sitt eget transportbehov. Bestemmelsen viderefører i stor del det som i dag går inn under løyvefritaket i yrkestransportloven § 20 første ledd, men innfører en noe større grad av fleksibilitet, idet det ikke er noe krav om at den som rår over bilen selv kjører eller dekker sin del av kostnadene så lenge det de andre dekker ikke overstiger totalkostnadene, jf. punkt 9.1.2.

Utvalget mener at de som driver i selskapsvognmarkedet som utgangspunkt vil være omfattet av løyvekravet da de driver ordinær kommersiell virkosomhet med mål om fortjeneste. Slike virkosomheter kan, som i dag, søke om dispensasjon fra kravene om taksameter og taklykt. Også de som driver transport med motorvogn utformet i henhold til forskrift om universell utforming av motorvogn i løyvepliktig transport vil være omfattet av løyveplikten.

Utvalget foreslår videre å presisere i yrkestransportloven § 21 at Samferdselsdepartementet kan gjøre unntak fra de enkelte løyvekravene for særskilte transporter. Bestemmelsen gir i dag Samferdselsdepartementet hjemmel til å dispensere fra kravet til drosjeløyve i forskrift eller i enkeltvedtak. Endringen medfører ikke realitetsendringer, da endringen er i samsvar med

måten ordningen har vært praktisert på. Bestemmelsen har vært tolket slik at siden Samferdselsdepartementet har hatt hjemmel til å gi fritak fra selve kravet til løyve har Samferdselsdepartementet også kunne gi unntak fra de enkelte kravene for å få løyve.

Etter forslag til endringer i rammene for løyveplikt etter § 9 første ledd, jf. punkt 9.1.2, vil transport i forbindelse med såkalt Inn på tunet-virksomhet og småskala turistvirksomhet fortsatt være omfattet av kravet til drosjeløyve. Her foreslår utvalget å gjeninnføre den tidligere ordningen hvor løyvemyndigheten kan gi dispensasjon fra løyvekrav og driftsvilkår. På bakgrunn av endringene utvalget foreslår med innføring av sentraltilknytningsplikt, se punkt 9.2, kan behovet for å gi dispensasjoner bli noe større enn hva det er under dagens ordning.

Utvalget foreslår derfor å innføre en bestemmelse om dispensasjon i tråd med ordningen som tidligere fremgikk av rundskriv N-7 og N-8/2017 om dispensasjon knyttet til Inn på tunet-virksomhet og småskala turistvirksomhet. *Utvalget* foreslår at dispensasjonsbestemmelsen fremgår av forslag til ny § 48 e i yrkestransportforskriften. Dispensasjonsadgangen er ikke begrenset til Inn på tunet- og småskala turistvirksomhet. Dispensasjon kan også gis til frivillige organisasjoner, ideelle organisasjoner og idrettslag mv., for eksempel der det er tvil om de omfattes av løyveplikten.

Etter § 48 e kan løyvemyndigheten gi den som driver løyvepliktig persontransport med motorvogn registrert for inntil 9 personer dispensasjon fra kravet om drosjeløyve eller for enkelte krav for løyve etter yrkestransportloven § 9 første ledd, jf. § 4 andre ledd. Bestemmelsen sette klare vilkår for å innvilge dispensasjon.

Dispensasjon etter § 48 e kan kun gis for transport av egne kunder/brukere til og fra aktiviteter som innehaver av dispensasjonen selv er arrangør av. Transporten må skje i tilknytning til selve arrangementet, og må være en underordnet tilleggsytelse til hovedytelsen.

Dispensasjon gis etter en individuell vurdering. Løyvemyndigheten må vurdere om den aktuelle transporten kan utføres av eksisterende løyvehavere, og må vurdere konkurranseflaten mot både drosje og turvogn. Dispensasjonssøknader må forelegges relevante organisasjoner før søknaden kan innvilges.

Løyvemyndigheten kan kun gi dispensasjon for inntil tre motorvogner. Fritak gis for opptil tre år av gangen, og kan forlenges ved søknad dersom vilkårene for fritak fremdeles er oppfylt. Det presiseres videre at klage på vedtak etter denne bestemmelsen skal avgjøres av fylkeskommunen.

Utvalget foreslår å presisere i § 25 nytt andre ledd at ett løyve gjelder for ett kjøretøy. Dette er en videreføring av det som i dag følger av yrkestransportforskriften § 13. Utvalget mener det er hensiktsmessig at kravet står direkte i loven. Bestemmelsen plasseres i § 25 da dette gjelder for alle løyvetypene. Det presiseres at forslaget ikke innebærer noen endring for de øvrige løyvetypene. For drosjer må løyvet være knyttet opp mot registreringsnummeret og kjøretøyet må videre være registrert som drosje i kjøretøyregisteret, jf. § forskriften § 48 c. For gods- og turvognløyver er det hoveddokument og attesterte kopier som gir dokumentasjon på løyvet, jf. hhv. forordning 1072/2009 og 1073/2009.

Utvalget foreslår også et nytt andre punktum i yrkestransportloven § 35 som gir Samferdselsdepartementet hjemmel til å stille krav i forskrift for transportvirksomhet som kan drives uten løyve etter kapittel 4. Formålet med bestemmelsen er å sikre hjemmel for å regulere enkelte transportrelaterte sider av virksomheten som ellers ville blitt regulert

gjennom løyvekravene. Eksempelvis kan dette gjelde forhold knyttet til trygghet for passasjerer i kjøretøyet, forsikring, omfanget av transport, informasjonsinnhenting og kontroll av opplysninger relatert til skatt og avgift.

Endring i rammene for løyveplikt etter yrkestransportloven § 9 gjør det nødvendig å tilpasse rammene for krav om kjøreseddel etter yrkestransportloven kapittel 7 A. Etter gjeldende rett følger det av yrkestransportloven § 37 a at: «*Førar av drosje, turvogn og rutevogn må under persontransport mot vederlag ha kjøresetel i tillegg til førarkort*». Bestemmelsen er tolket slik at krav om kjøreseddel gjelder for fører i løyvepliktig persontransport. Utvalget foreslår å justere ordlyden i § 37 a første ledd slik at det fremgår direkte av ordlyden at kravet om kjøreseddel gjelder for førere i løyvepliktig persontransport etter yrkestransportloven §§ 4, 6 og 9.

Endringen innebærer at sjåfører i transport som ikke er løyvepliktig, heller ikke har krav om kjøreseddel. For sjåfører i turvogn- og rutetransport innebærer justeringen ingen endring. For sjåfører i persontransport med kjøretøy registrert for inntil 9 personer, vil krav om kjøreseddel bortfalle når virksomheten ikke har mål om fortjeneste.

9.1.4 Alternative reguleringsformer

Utvalget har vurdert om det vil være hensiktsmessig å gjeninnføre de tidligere løyvekategoriene selskapsvognløyve og løyve for transport for personer med nedsatt funksjonsevne.

Utvalget mener at en justering i § 9 første punktum ved å legge til et krav om at transportøren må ha et mål om fortjeneste vil gi en bedre avgrensing av hvilke transportører som skal være omfattet av løyveplikten. Kombinert med forslaget om en videre dispensasjonshjemmel vil dette, etter utvalgets vurdering, gi en løyveplikt som treffer bedre og på en god måte skiller mellom kommersiell og ikke-kommersiell transportvirksomhet.

Utvalget viser til at de objektive vilkårene for selskapsvognløyve og løyve for transport for personer med nedsatt funksjonsevne tilsvarte vilkårene for ordinære drosjeløyver. Behovet for egne løyvekategorier var knyttet til behovsprøvingen av drosjeløyver. Selskapsvognløyve og løyve for transport for personer med nedsatt funksjonsevne var behovsprøvd innenfor sine egne kategorier, og ga begrenset markedsadgang.

9.2 Sentraltilknytningsplikt

9.2.1 Innledning

I dette kapitlet har utvalget vurdert hvordan krav om sentraltilknytningsplikt kan bidra til å øke kontrollen med løyvehaverne og bedre myndighetens oversikt over markedet og virksomheten.

Videre har *utvalget* vurdert om løyvehaverne får en plikt til sentraltilknytning. Som en forlengelse av denne vurderingen har utvalget også vurdert om løyvehavere skal ha en tilslutningsrett til drosjesentraler. Utvalget har også vurdert om det er en forutsetning for å nå målene ved at sentralen får enerett til å formidle/selge drosjetjenester.

Utvalget har vurdert om det skal være fri etableringsrett for sentraler – eventuelt med objektive vilkår for opprettelse etter dansk modell, eller om det skal være opp til lokale eller sentrale myndigheter å avgjøre om det skal opprettes sentral mv.

Utvalget har vurdert hvilke oppgaver det kan være aktuelt å pålegge sentralene for å ivareta de hensynene man ønsker å oppnå med reguleringen.

Utvalget har videre vurdert om en eventuell sentraltilknytningsplikt bør fastsettes av en sentral løyvemyndighet eller om det er andre myndigheter som er mer egnet til å gjøre dette.

Utvalget har videre vurdert om det er andre tiltak enn sentraltilknytningsplikt som kan ivareta de aktuelle hensynene. Denne vurderingen er nødvendig både for å oppfylle kravene i utredningsinstruksen og for å sikre at tiltaket er i tråd med EØS-retten.

Utvalget har merket seg at om sentraltilknytningsplikten skal gjelde i alle markedssegmenter, kan det føre til mindre virksom konkurranse i kontraktmarkedet.

Jo flere krav som legges på en drosjesentral, jo mer vil dette begrense sentralens og løyvehavers muligheter til å utvikle egne konsept. Videre kan for mange krav til sentraler minske muligheten for å faktisk få sentraler til et gitt område. *Utvalget* har foretatt en avveining av de kravene som legges på sentralen opp mot ulempene strenge krav kan ha, blant annet som hinder for innovasjon til fordel for kundene.

Berørte grupper	Mål/hensyn	Relevante krav tilknytningsplikt	Tilknytningspliktens bidrag til måloppnåelse
Kunder	Sikre tilbud i enkeltturmarked i en del distrikter og tettsteder		Sentraltilknytningsplikt kan ikke alene ivareta dette hensynet. Vil virke i retning av et redusert tilbud som følge av høyere kostnader og mindre fleksibilitet for løyvehavere. Kan gi noe bedre koordinering og utnyttelse av det helhetlige tilbudet innenfor enkelte markeder Ingen effekt der det gis dispensasjon
	Sikre tilbud til sårbare grupper med behov for tilpassede tjenester	Krav til sentralene om å påse at løyvehavere ikke diskriminerer Krav om tilstrekkelig antall rullestoltilpassede biler	Sikrer tilbudet i regioner hvor det er tilstrekkelig attraktivt å drive sentral hensyntatt krav til rullestoltilpassede biler. I regioner med lavt kundegrunnlag kan det være behov for kompensasjon i tillegg til krav
	Unngå at kunder avkreves uforholdsmessig høye priser eller turer med lav kvalitet i praiemarkedet	Krav til informasjon om tilbydere Krav til klageordning Garantikrav Kontroll med overholdelse prisregulering Ingen plikt til å tilknytte useriøse løyvehavere	Bidrar vesentlig til målet Garantikrav og andre krav til sentralene øker barrierene for useriøse aktører med kortsiktige motiver Hensyn til ivaretagelse av merkenavn og renommé, samt krav fra myndighetene, vil gi sentralene incentiver til å drive opplæring, forebygging og intern kontroll for å forhindre urimelig handelspraksis Sentralene kan nekte tilknytning av useriøse løyvehavere Myndigheter kan enklere drive tilsyn og kontroll med sentraler og tilknyttede løyvehavere.
	Sikre tilbud/konkurranse i kontrakt-		Liten effekt

	markedet i enkelte områder		
	Sikre informasjon om tilbydere, klagemuligheter og andre forbrukerhensyn.	<p>Krav til informasjon om tilbydere</p> <p>Krav til klageordning</p> <p>Garantikrav</p> <p>Kontroll med overholdelse prisregulering</p> <p>Ingen plikt til å tilknytte useriøse løyvehavere</p>	<p>Vesentlig bidrag til måloppnåelse</p> <p>Garantikrav og andre krav til sentralene øker barrierene for useriøse aktører med kortsiktige motiver</p> <p>Hensyn til ivaretagelse av merkenavn og renomme, samt krav fra myndighetene, vil gi sentralene incentiver til å drive opplæring, forebygging og intern kontroll for å forhindre urimelig handelspraksis og god informasjon til forbruker</p> <p>Eksplisitt krav til klageordning vil sikre dette.</p> <p>Sentralene kan nekte tilknytning av useriøse løyvehavere</p> <p>Myndigheter kan enklere drive tilsyn og kontroll med sentraler og tilknyttede løyvehavere for ivaretagelse av forbrukerhensyn</p>
	Passasjer-sikkerhet	tredjepartskontroll med forsikring, faktiske kvalifikasjoner, gyldighet av nødvendige tillatelser mm	<p>Sikrer tredjepartskontroll med at løyvehavere og sjåfører har nødvendige kvalifikasjoner og tillatelser</p> <p>Sentralene kan nekte tilknytning for useriøse løyvehavere</p> <p>Myndigheter kan enklere drive tilsyn og kontroll med sentraler og tilknyttede løyvehavere for ivaretagelse av personsikkerhet</p>
Tilbydere	Person-sikkerhet for sjåfør		<p>Bidrar til å sikre dette hensynet. Ved at alle er tilknyttet sentral eller annen formidlingsløsning, som kan ha oversikt over hvor biler befinner seg til enhver tid, og som har kontroll på hvem som kjører og hvem som er passasjer.</p> <p>Mulig å finne tilbake til den aktuelle passasjeren eller sjåføren dersom hendelser skulle oppstå</p>
	Ryddige arbeidsforhold (lønn, arbeidstid mm.)	Krav om kontroll med arbeidskontrakter og vilkår	<p>Bidrar til mål gjennom bedre kontroll med arbeidsvilkår.</p> <p>Hensyn til ivaretagelse av merkenavn og renomme, samt krav fra myndighetene, gir sentralene insentiver til å følge opp løyvehaverne og forhindre utnyttelse/dårlige arbeidsvilkår for sjåfører</p> <p>Usikker effekt på løyvehavernes arbeidsvilkår. Sentraler får isolert sett bedre forhandlingsposisjon gjennom tilknytningsplikten (og ingen tilknytningsrett). Kan gi dårligere vilkår for løyvehavere i områder uten konkurranse. Muligheten til å knytte seg til flere sentraler reduserer denne effekten i områder med konkurranse.</p>
Myndigheter og samfunnet for øvrig	Informasjon og effektive kontrollmuligheter	<p>Sentraltilknytningsplikt samler løyvehaverne</p> <p>Nye rapporteringskrav</p>	<p>Samling av løyvehaverne og bedre informasjonstilgang bidrar til enklere og mer effektiv kontroll og tilsyn for myndighetene.</p> <p>Sentralen vil også selv ha insentiver til å føre kontroll.</p>
	Hvit økonomi	<p>Krav til rapportering av alle turer via sentral</p> <p>Krav for sentralene til å kontrollere og sende inn opplysninger</p>	Bidrar til hvit økonomi gjennom tredjepartskontroll.
	Unngå unødig kø, arealbeslag	Sentraltilknytningsplikt, garantikrav og andrekrav som innebærer kostnader	Høyere etableringsbarrierer reduserer antall tilbydere.

og klimautslipp i by		Sikrer tredjepartskontroll med at løyvehavere og sjåfører har nødvendige kvalifikasjoner og tillatelser
Trafikk- sikkerhet	Tredjepartskontroll med forsikring, faktiske kvalifikasjoner, gyldighet av nødvendige tillatelser mm	Sentralene kan nekte tilknytning for useriøse løyvehavere Myndigheter kan enklere drive tilsyn og kontroll med sentraler og tilknyttede løyvehavere for ivaretagelse av personsikkerhet

Figur 9-1 Fordeler og ulemper med sentraltilknytningsplikt

9.2.2 Forslag om sentraltilknytningsplikt

Utvalget mener at det er flere hensyn som kan begrunne en sentraltilknytningsplikt for løyvehavere, og foreslår på bakgrunn av dette at den som har drosjeløyve må være tilknyttet en drosjesentral. *Utvalget* viser til at sentraler tidligere har bidratt til å ivareta hensynene som omtalt i kapittel 8, gjennom tidligere regelverk (lokale forskrifter og reglementer) og systemer og rutiner som ikke nødvendigvis har vært fastsatt i regelverk. *Utvalget* mener dette kan være et argument for å gjeninnføre sentraltilknytningsplikten.

Utvalget har foreslått en rekke lovpålagte plikter for sentralen som skal sikre de hensynene som ligger til grunn for forslag til ny regulering av drosjenæringen, jf. kapittel 8. Dette kommer til uttrykk gjennom kravene til drosjesentral i forslag til nytt kapittel 2 A.

Forslaget om sentraltilknytningsplikt innebærer at den enkelte løyvehaver må være tilknyttet en drosjesentral. Det å være tilknyttet en drosjesentral innebærer etter forslaget at løyvehaver må ha avtale med en eller flere drosjesentraler. Løyvehaver må rette seg etter de bestemmelsene som gjelder for sentralen etter lovforslaget, samt de vilkår som sentralen fastsetter for de som er tilknyttet sentralen. Løyvehaver har etter bestemmelsen en rapporteringsplikt til sentralen. Denne rapporteringen er grunnlaget for at sentralen kan oppfylle pliktene til å samle inn, lagre og sende inn informasjon til myndighetene etter forslaget §§ 9 c til 9 e. Loggføring av drosjeturer og omsetning skal rapporteres gjennom godkjent taksameter. Øvrige opplysninger skal rapporteres slik sentralen fastsetter. Løyvehaver som ikke knytter seg til eksisterende sentral, kan oppfylle plikten ved selv å søke om løyve som drosjesentral, eller ved at flere løyvehavere går sammen om å opprette en sentral. Drosjesentralen kan fritt velge hvilken organisasjonsform den ønsker å opprette for virksomheten, for eksempel AS, NUF, enkeltpersonsforetak mv.

Plattformselskaper og andre som formidler drosjetjenester oppfyller i dag antakelig ikke kravene som utvalget foreslår for sentral fullt ut, jf. forslag til § 9 b. Det samme gjelder flere av de virksomheter som i dag er etablert som drosjesentraler. Slike plattformselskaper eller formidlere må søke om løyve som sentral etter § 9 b og oppfylle de pliktene som sentralen må oppfylle etter utvalgets forslag, eller sørge for å knytte seg til en sentral som oppfyller kravene.

Løyvehaver kan være tilknyttet flere sentraler samtidig. For det enkelte transportoppdraget må løyvehaver imidlertid gjøre klart for både kunden og sentralen hvilken sentral oppdraget skjer i tilknytning til. Forslaget er ikke til hinder for at sentraler kan stille krav om at tilknyttede løyvehavere ikke skal være tilknyttet andre sentraler.

Utvalget har vurdert hvilken rolle sentralen skal ha i tilknytning til det enkelte transportoppdrag. I dag er det slik at de fleste turer som utføres av en løyvehaver som er tilknyttet en sentral, formidles gjennom sentralen og at kortbetaling og lignende skjer gjennom denne.

Utvalget har vurdert om alle turer som en løyvehaver gjennomfører må være formidlet gjennom en sentral.

Flertallet - ved utvalgets leder Graver og medlemmene Babri, Helle, Johnsen, Landsend Henriksen, Lunde, Sivertsen, Widme, Wiken og Aarhaug vil ikke anbefale et slikt krav i denne omgang, da det kan skape utfordringer for både praiemarkedet og kontraktmarkedet. Et slikt krav kan etter *flertallets* vurdering skape utfordringer både teknisk og markedsmessig og trenger derfor en nærmere utredning. *Flertallet* vil komme tilbake til om et slikt krav er hensiktsmessig i den neste delutredningen til utvalget hvor det samlede kontrollsystemet er tema.

Et samlet utvalg foreslår imidlertid at løyvehaver skal sikre at all betaling for drosjetjenester skal registreres hos en sentral. Det betyr at alle turer skal loggføres gjennom et taksameter og rapporteres til en godkjent sentral. Kravet innebærer ikke noe forbud mot at kontantbetaling skjer direkte mellom kunde og sjåfør, forutsatt at kontantbetalingen registreres i taksameteret.

Formålet med krav til registrering av betaling gjennom sentral er å sikre dokumentasjon av turen, motvirke svart økonomi i næringen, sikre like konkurransevilkår og sikre kundens rettigheter og mulighet til å klage.

Som nevnt ovenfor, forutsetter krav om sentraltilknytning at det må foretas en avgrensning mot løyvepliktig virksomhet som ikke fremstår som ordinær drosjevirkosomhet. Løyveplikten omfatter noen transporttyper som skiller seg fra regulær drosjetransport, og som er lite hensiktsmessige å formidle gjennom sentral. Dette gjelder for eksempel småskala turistvirkosomhet, Inn på tunet-virkosomhet og selskapsvognvirkosomhet. *Utvalget* foreslår at løyvemyndigheten får hjemmel til å gi dispensasjon fra sentraltilknytningsplikten, jf. § 9 andre ledd.

I ny § 52 a i yrkestransportforskriften foreslår *utvalget* at løyvehaver får en frist på to måneder etter tildeling av drosjeløyve til å melde fra til løyvemyndigheten om hvilken sentral han er tilknyttet. Sentralen må gi melding til løyvemyndigheten når en løyvehaver avslutter tilknytningen til en sentral. Hensikten er å sikre at løyvehavere er tilknyttet sentralen etter forslaget i § 9 andre ledd, men at de får en rimelig frist etter tildeling av drosjeløyve til å tilknytte seg en sentral.

Mindretallet – medlemmene Trevland og Solheim mener at alle turer som en løyvehaver gjennomfører må være formidlet gjennom én sentral. Ved utformingen av en ny drosjeregulering er det viktig å sikre at regelverket legger til rette for at aktørene betaler skatter og avgifter i henhold til gjeldende regler, jf. punkt 8.3.3. *Medlemmene Trevland og Solheim* viser til at ordningen med sentraltilknytningsplikt og krav om taksameter/kassaapparat i drosjer – og foreslåtte regler omkring dette - er viktige tiltak for å sikre at «pengestrømmen» kan følges. *Disse medlemmene* viser til at ved nærmere gjennomgang av lov- og forskriftstekst er det avdekket et opplagt «hull» i forhold til å sikre at utførte oppdrag blir registrert i taksameter. Det bør etter *disse medlemmenes* syn være opplagt at alle bestilte turer formidles til/gjennom sentralens formidlingssystem og oppstår i drosjens

taksameter. Dette skjer for kontrakturer i dag, og fremtidens regulering må sikre at det også skjer for alle digitale bestillingskanaler.

Mindretallet viser til at dette er innarbeidete løsninger, hvor kjente apper som TaxiFix, 07000 og SvippR er direkte integrert mot taksameter. Også andre mobilitetsaktører har gjort slik integrasjon, som for eksempel. «Nissy-modellen» hos Pasientreiser og VY-appen som også formidler taxi-tjenester.

Mindretallet viser videre til at myndighetenes arbeid er knyttet til videre utvikling av integrerte digitale mobilitetsløsninger (apper hos kollektivselskapene og arbeidet rundt EnTur) tilsier også at digital integrasjon mot sentralt formidlingssystem og drosjenes taksameter er i tråd med fremtidens løsninger/krav. Uroen og faren ved ikke å etablere en slik ordning i dag er at løyvehavers/sjåførs håndtering av bestilte turer som kommer til løyvehavers/sjåførs egen mobiltelefon er høyst usikker. Det vil selvsagt være noen av dem som mottar slike bestillinger fra plattform-selskapene som taster omsetningen inn i taksameteret. Men det vil helt sikkert være noen, og sannsynligvis altfor mange, som faller for fristelsen til å holde en del slike oppdrag unna «kassaapparatet/ taksameteret.

Medlemmene Trevland og Solheim foreslår på denne bakgrunn en ny tredje setning (understrek) til lovforslaget § 9 andre ledd.

§ 9. Drosjeløyve

(1)

(2) *Den som har løyve etter denne føresegna skal vere knytt til ein drosjesentral. Løyvehavar skal rapportere dei opplysningane til sentralen som sentralen treng for å ivareta sine plikter etter §§ 9 c til 9 e i denne lova. Bestilte turar, også via digitale plattformer, skal formidlast gjennom formidlingssystemet hos sentralen. Løyvehavar skal sikre at betaling for all løyvepliktig drosjetransport vert registrert i taksameter hos ein drosjesentral som løyvehavar er knytt til. Løyvestyresmakta kan gje dispensasjon frå krava i første til tredje punktum.*

9.2.3 Sentraltilknytningsrett?

Utvalget har vurdert om løyvehavere skal ha rett til å være tilknyttet drosjesentral. For sentralen vil det være en fordel om den kan velge sine egne løyvehavere og ha anledning til å avvise løyvehavere som ikke holder det nivået sentralen ønsker. For løyvehaver vil det gjøre det krevende å utøve drosjevirkosomhet om de ikke finner en sentral de kan knytte seg til.

Utvalget har kommet frem til at det ikke er hensiktsmessig å foreslå en sentraltilknytningsrett for løyvehavere. Etter utvalgets forslag vil det være fritt for enhver som oppfyller objektive vilkår å opprette egen sentral. Det er videre opp til den enkelte sentral å definere vilkår for tilknytning og å bestemme hvem som skal få adgang til dette. Det er også opp til den enkelte sentral eventuelt å si opp løyvehavere.

Utvalget mener en tilslutningsrett i for stor grad vil begrense sentralenes mulighet til å styre kvaliteten på tilbudet, ettersom de da ikke vil kunne kvitte seg med løyvehavere som ikke yter slik service som sentralen ønsker. *Utvalget* har lagt vekt på at det ikke vil innebære et

yrkesforbud for løyvehaver om de blir avvist av en sentral de ønsker å knytte seg til, ettersom løyvehaver står fritt til å opprette en egen sentral.

Utvalget har også vurdert om læren om essensielle fasiliteter innebærer at aktører som driver en drosjesentral plikter å gjøre denne tilgjengelig for løyvehavere dersom det blir innført krav om sentraltilknytningsplikt. Læren om essensielle fasiliteter går i korte trekk ut på at en som kontrollerer en slik fasilitet plikter å gi andre tilgang på ikke-diskriminerende vilkår, dersom tilgang er nødvendig for å kunne konkurrere på et annet, nærliggende marked (gjerne nedstrøms). I kravet til at tilgang må være nødvendig ligger blant annet at den som ønsker tilgang ikke må ha andre alternativer og at kontroll med fasiliteten gjør det mulig å begrense konkurransen i det andre markedet. Med de lave kravene til etablering av sentral som foreslås her, skal det svært mye til for at en sentral vil ha en rettslig plikt til å gi løyvehavere adgang til sentralen.

Utvalget har konkludert med at drosjesentraler ikke skal ha plikt til å gi løyvehavere sentraltilgang, heller ikke i geografiske områder der det bare er en sentral. Bakgrunnen for dette er at vilkårene for å opprette sentral er så vidt enkle å oppfylle at de i liten grad vil representere en etableringshindring.

9.2.4 Vilkår for å opprette drosjesentral

Utvalget har vurdert om det skal være fri etableringsrett for sentraler, eller om det skal fastsettes et rammeverk for dette.

Som alternativ til fri etableringsrett kan det fastsettes objektive vilkår for å opprette sentral, eller være opp til sentrale eller lokale myndigheters skjønn hvor mange sentraler som kan opprettes og eventuelt på hvilke vilkår.

Dersom drosjesentraler skal pålegges konkrete oppgaver/plikter med mål om å ivareta viktige samfunnshensyn, vil det være relevant å vurdere om myndighetene bør stille krav som sikrer en viss minstestandard blant aktørene.

Hensynet til forutberegnelighet og likebehandling, og hensynet til samsvar med EØS-retten, kan tilsi at krav til sentralene, og eventuelt til daglig leder i sentralen, bør være objektive og fremgå av fastsatte regler.

Objektive krav til virksomheter som vil opprette drosjesentraler vil bidra til å sikre seriøsitet blant aktører, som igjen bidrar til å ivareta viktige samfunnshensyn. For å ikke komme i konflikt med EØS-retten må kravene ikke gå lenger enn nødvendig for å oppnå det ønskede formålet.

Utvalget foreslår at det etableres et nytt kapittel 2A i yrkestransportloven som skal regulere drosjesentraler og deres plikter.

Utvalget foreslår i ny § 9 b å innføre løyveplikt for drosjesentral, og å fastsette objektive krav for løyve for drosjesentral.

Som etter den danske modellen foreslås det å stille krav til etablering, økonomi og vandel, og til at sentralen skal ha en daglig leder.

Det følger av forslaget at løyve skal tildeles søker som oppfyller kravene i yrkestransportloven § 4 bokstav a til c. Løyve skal altså tildeles søkere som oppfyller objektive krav til vandel, økonomi og etablering. Dette betyr at dersom vilkårene er oppfylt,

har man krav på å få løyve. *Utvalget* viser til at det vil ikke være anledning til å utøve skjønn dersom de lovpålagte kravene er oppfylt.

Løyve til sentral tildeles enten den juridiske enheten eller fysiske personen (enkelpersonsforetaket) som oppfyller vilkårene. Det vil fortsatt, etter utvalgets forslag til regulering, være mulig å ha sentraler som enten er et selskap eller enkelpersonsforetak. Det følger av forslag til nytt tredje ledd i yrkestransportforskriften § 10 at om den som har eller søker om løyve for drosjesentral er et selskap eller annen juridisk person, er det daglig leder som skal oppfylle kravet til vandel. Er søkeren et nyopprettet selskap, må daglig leder også oppfylle kravet til økonomi og være bosatt i EØS. Daglig leder skal være godkjent av løyvemyndigheten.

Utvalget viser til at kravene til etablering, vandel og økonomi er kjente krav som også gjelder for løyvehaver for gods-, turvogn- og drosjetransport.

Utvalget foreslår videre at det nærmere innholdet i kravene bør framgå av forskrift.

I forslag til ny § 52 b i yrkestransportforskriften framkommer det at «*For å oppfylle kravet om fast og varig virksomhet i Norge må sentralen ha fast forretningsadresse i Norge.*» Dette betyr at det ikke er krav om at eier av selskapet må bo i Norge. *Utvalget* har her lagt seg på samme tolking av eierskap som for annen kollektivtransport der det ikke legges begrensninger på hvor eierne må ha bosted.

Videre må sentralen «*være registrert i Foretaksregisteret.*» Hensikten med bestemmelsen er at relevante myndigheter, som løyvemyndigheten, skattemyndighetene og politiet, skal ha oversikt og kunne kontakte selskapet ved behov. Det samme vil kunne gjelde for en kontraktspart. Krav om registrering i Foretaksregisteret gjelder også for drosjeløyvehavere.

Sentralen må også «*ha en daglig leder med kontor i Norge*». Det er viktig for kontrollmyndighetene å ha en person som står som ansvarlig for virksomheten. Med dette menes at offentlig myndighet kan kontakte daglig leder som har en fast fysisk forretningsadresse i Norge. Et slikt krav kan eventuelt ivaretas av en representant for selskapet ved for eksempel et advokatkontor mv.

Etter forslag til ny § 52 c i yrkestransportforskriften framkommer det at daglig leder ikke må være fradømt retten til å drive næringsvirksomhet, eller være ilagt straff for en alvorlig lovovertrødelse. Dersom noen for eksempel er straffedømt for diskriminering, vil kravet til vandel ikke være oppfylt. Det samme kravet gjelder for drosjeløyvehavere. *Vandelskravet* er viktig for å sikre seriositeten i bransjen. Kravet innebærer at daglig leder må sannsynliggjøre at vedkommende kan drive virksomheten på forsvarlig måte og i overensstemmelse med god forretningskikk i bransjen.

Det fremgår av forslaget til ny § 52 d i yrkestransportforskriften hva som ligger i det lovpålagte kravet om at sentralen skal ha *tilfredsstillende økonomisk evne*.

Etter første ledd skal sentralen og daglig leder ikke ha vesentlige forfalte eller ikke betalte gebyr-, avgifts og skatterestanser eller være under konkursbehandling. Søker vil ikke få løyve dersom kravet ikke er oppfylt. Dersom løyve er gitt, vil manglende oppfyllelse av vilkårene føre til tilbakekall av løyve etter yrkestransportloven § 29. Hensikten med bestemmelsen er å sikre at sentralen har tilfredsstillende økonomisk evne for å drifte sentralen. Det samme kravet gjelder også for løyvehavere innen gods-, turvogn- og drosjetransport.

Etter andre ledd skal sentralen fremlegge en garantierklæring fra bank eller forsikringsselskap med en verdi på 5 G. Løyvemyndigheten kan gi dispensasjon i områder hvor det kan tildeles eneretter, men *verdien* kan ikke være lavere enn 2 G, jf. forskriften § 48 e. Denne dispensasjonen gjelder kun i det aktuelle enerettsområdet.

Garantien skal dekke sentralens spesifikke økonomiske forpliktelser som oppstår i funksjonen som sentral.

Utvalget har vurdert om kravet til økonomisk evne kan sikres på annen måte enn gjennom en garanti. I Danmark er det ikke krav om garanti, men et krav om egenkapital pålydende 500 000 DKK. Utvalgets vurdering er at dette er noe strengt, og unødvendig inngripende i sentralens økonomi. EØS regelverk bruker krav om garanti som ett av flere alternativ for å bidra til å sikre løyvehaveres økonomiske evne. I tråd med dette foreslår utvalget at sentralen stiller en garanti, som enten kan løses ved en bankgaranti, eller ved at sentralen kan vise til et tilsvarende beløp på en sperret konto, som skal brukes til å dekke de samme forpliktelsene som ligger på bankgarantien.

Formålet med en slik garanti er å gi trygghet til passasjerene og løyvehaverne knyttet til økonomisk evne, og for intensjon om langsiktig drift. Beløpet må kunne sikre drift- og vedlikehold av datatjenestene (innrapporteringspliktene) sentralene er pålagt (etter § 9 c (første til syvende ledd)).

Garantien vil blant annet kunne dekke kostnader som sentralen har til data og informasjonssystemer. Her er det viktig at sentralen har systemer som ivaretar de forpliktelsene som følger av yrkestransportloven §§ 9 c og 9 d. Disse forpliktelsene må sentralen ha kapasitet til å utføre, herunder noe personale som ivaretar sentralens plikter. Dette kan begrunne at sentralen må stille en økonomisk sum som garanti for å sikre at disse oppgavene blir utført.

For transportløyvene har Samferdselsdepartementet i samarbeid med bank- og forsikringsnæringen utformet et garantiformular som fastslår at garantien skal tilgodese «enhver kreditor viss fordring oppstår under utøvelse av Løyvehavers virksomhet som person- eller godstransportør». *Utvalget* foreslår at det utarbeides et garantiformular slik det er for transportløyvene.

Etter en helhetlig vurdering har utvalget kommet fram til at det kan være hensiktsmessig å fastsette summen ved at garantibeløpet knyttes opp mot grunnbeløpet i folketrygden (ca. 111 000 kroner per juni 2023). Videre finner utvalget at garantibeløpet bør ligge på 5 G. I distriktsområder har løyvemyndighetene i særskilte tilfelle mulighet til å gi dispensasjon for dette kravet, dog kan ikke garantien settes lavere enn 2 G.

Garantien skal fornyes hvert 5. år for å sikre muligheten for å justere beløpet slik at garantisummen er i overensstemmelse med grunnbeløpet i folketrygden. Dersom dette skal gjøres hvert år, vil det bli en uforholdsmessig stor byrde for både sentralene og for løyvemyndighetene.

Innkjøpere av drosjetjenester har fortsatt anledning til å stille egne krav til økonomisk evne i sine kontrakter. Dette påvirkes ikke direkte av garantikravet knyttet til sentralløyve.

Utvalget foreslår videre i yrkestransportforskriften § 12 første ledd, at søker skal betale 3700 kroner til løyvemyndigheten for behandling av søknad om løyve for drosjesentral. Gebyret

skal sikre at løyvemyndigheten får dekket sine kostnader til saksbehandling. Summen er foreslått å være den samme som for søknad om drosjeløyve.

Utvalget har vurdert om det i loven skal fastsettes en hjemmel for å at Samferdselsdepartementet kan gi nærmere forskrifter om løyveordningen for drosjesentraler, men har kommet til at hjemlene til dette allerede følger av § 35 i yrkestransportloven.

Utvalget har ikke satt en frist for hvor lenge et løyve for drosjesentral gjelder. *Utvalget* vurderte om løyve til sentral skulle gjelde i 10 år slik som for løyve for gods- og persontransport generelt, men falt ned på at løyvet skulle gjelde uten tidsbegrensning.

Utvalget mener det er unødvendig å søke på nytt så lenge vilkårene er oppfylt. En ny prøving etter for eksempel 10 år vil ikke nødvendigvis gi fylkeskommunene ny informasjon.

9.2.5 Krav til sentralen

Utvalget har vurdert hvilke plikter en drosjesentral skal pålegges for å ivareta de hensynene som er skissert i kapittel 8. Det er særlig avgjørende for å sikre hvit økonomi og personsikkerhet at ansvarlige myndigheter som skattemyndighetene og politiet har tilgang til riktige opplysninger om inntjening og posisjonsdata. Bestemmelsene sikrer også myndighetene tilgang til opplysninger som gir oversikt over næringen, blant annet som grunnlag for å vurdere transportbehovet lokalt.

Ved utformingen av kravene har *utvalget* sett på de danske kravene som blant annet pålegger sentralene plikter knyttet til prisfastsettelse og prisinformasjon, å samle inn og lagre opplysninger om drosjen, sjåføren og utførte drosjeturer og gjøre disse tilgjengelige for myndighetene på forespørsel, opprette klageordning, og forsikre seg om at drosjene har riktig forsikring. I tillegg har *utvalget* sett på kravene i tidligere lokale drosjeforskrifter mv. som fylkeskommunene har hatt ansvar for.

I vurderingen har *utvalget* særlig lagt vekt på at de kravene som stilles skal være egnet til å oppnå de uttalte målene med reguleringen, og at de er nødvendige for å nå dette målet.

9.2.6 Krav til innsamling og oppbevaring av opplysninger

Utvalget foreslår i ny § 9 c første ledd å pålegge sentralen å ha oversikt over løyvehavere som er tilknyttet sentralen, deres ansatte sjåførere, drosjer og taksameter. Sentralen skal også ha oversikt over drosjer som løyvehavere disponerer og som er tilpasset for personer med nedsatt funksjonsevne. Bakgrunnen for forslaget er å sikre at myndighetene får oversikt over drosjetilbudet i det området sentralen opererer. I tillegg vil det være viktig for sentralene å ha en slik oversikt for at de skal kunne gjøre de oppgavene de er pålagt etter §§ 9 c, d og e.

Utvalget mener at det er viktig at loven pålegger løyvehaverne å rapportere til sentralen og at dette ikke blir regulert i den enkelte kontrakt.

Sentralen skal etter forslag til § 9 c andre ledd løpende samle inn og lagre opplysninger om loggførte posisjonsdata. Der en løyvehaver arbeider for flere ulike sentraler, vil lagringsplikten kun gjelde for de turene som går gjennom den aktuelle sentralen. Lagringstiden for opplysninger om posisjonsdata er satt til 60 dager i samsvar med bestemmelsene om løyvehavers lagringsplikt i yrkestransportloven § 9 tredje ledd.

Etter forslag i § 9 c tredje ledd skal sentralen løpende samle inn og lagre opplysninger om inntjening i henhold til forskrifter fastsatt med hjemmel i bokføringsloven. Der en løyvehaver er tilknyttet flere ulike sentraler, vil lagringsplikten kun gjelde for de turene som går gjennom den aktuelle sentralen. Dette for å sikre at ikke sentralene får innsyn i hverandres forretningsdrift, priser mv. Det er viktig å beskytte sentralenes forretningshemmeligheter og unngå utveksling av informasjon som kan føre til stilltiende samarbeid mellom sentralene i strid med konkurranseloven § 10. Lagringstiden for opplysninger om inntjening er satt til 5 år i samsvar med bokføringsregelverkets lagringsbestemmelser.

Etter forslag i § 9 c fjerde ledd skal sentralen skal rapportere priser for drosjetransport der pristak er fastsatt med hjemmel i lov 11. juni 1963 nr. 66 om pristiltak. Formålet med denne bestemmelsen er vern av forbrukerne og å sikre kontroll med bestemmelser i områder med prisregulering. Sentralen skal rapportere slik prisinformasjon til løyvemyndigheten dersom de ber om det etter 9 c sjette ledd. Det er ikke her tatt stilling til hvilken myndighet som skal føre kontroll med at disse bestemmelsene overholdes. *Utvalget* legger til grunn at brudd på disse reglene vil føre til at løyvemyndighetene kan iverksette håndhevingstiltak etter denne loven når det er bestemt hvilken myndighet som skal føre kontroll med bestemmelsen. Pristiltaksloven § 6 viser til at den som har betalt en for høy pris, kan kreve dette tilbakebetalt.

Etter forslag i § 9 c femte ledd skal sentralens administrative systemer årlig gjennomgå en systemrevisjon. Formålet med denne bestemmelsen er å sikre at sentralene har robuste datasystemer som skal samle inn, lagre og sende informasjon videre til myndighetene. Dersom virksomheten for eksempel bruker godkjente ISO-sertifiserte ordninger for kontroll med lagring og strukturering av data, vil dette være tilstrekkelig å dokumentere denne standarden.

Etter forslag i § 9 c sjette ledd skal sentralen sende inn de aktuelle opplysningene når myndighetene ber om det. For å sikre riktige opplysninger er myndighetene avhengige av at disse kommer fra pålitelige systemer. Både opplysninger om inntjening og posisjonsdata skal hentes fra taksametersystemet. Taksameter blir kontrollert av Justervesenet. Årlig revisjon av drosjesentralenes administrative system skal minske risikoen for juks med rapporteringen.

Etter § 9 c syvende ledd skal opplysninger som nevnt i paragrafen lagres i EØS og være tilgjengelig for myndighetene på det formatet de krever.

9.2.7 Plikt til å følge opp løyvehavere som er tilknyttet

I forslag til ny § 9 d i yrkestransportloven pålegges sentralen å sikre at løyvehaver som er tilknyttet sentralen følger opp relevant regelverk. Ved å bruke ordet «sikre», vil man oppnå at sentralen løpende kontrollerer at løyvehaver oppfyller regelverket. Det holder ikke at sentralen sjekker dette bare en gang. Sentralen skal sikre at løyvehaver oppfyller kravene til enhver tid. Bestemmelsen forutsetter at sentralene må ha et kontrollsystem for å sikre at kravene til løyvehaver er oppfylt.

Sentralen skal sikre at drosjer som er knyttet til sentralen har riktig forsikring, at godkjent taksameter er installert i drosjen, at drosjen er riktig registrert i kjøretøyregisteret og at løyvehaver oppfyller pliktene sine til rapportering og registrering etter § 9 andre ledd. Videre skal sentralen sikre at kundene får tilbud om og betaler riktig pris og at løyvehavere ikke diskriminerer brukere på grunn av kjønn, graviditet, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk eller alder.

Denne bestemmelsen samsvarer med diskrimineringsloven § 6, slik at sentralene har plikt til å følge bestemmelser uavhengig av at den er fremhevet særskilt i yrkestransportloven.

Sentralen får også ansvar for å sikre at løyvehavere følger opp arbeidstakere iht. lov om arbeidsmiljø § 14-6. Her må sentralene ha et kontrollsystem for å sikre at kravene til løyvehaver som arbeidsgiver, overfor løyvehavers egne ansatte, er oppfylt av løyvehaver. Dette betyr ikke at sentralen er arbeidsgiver for løyvehavers ansatte, eller har overtatt arbeidsgiverfunksjoner, med mindre dette er særskilt avtalt eller følger av annen lovgivning. Spørsmålet om løyvehaveres arbeidsrettslige stilling overfor plattformsselskaper, må avgjøres i henhold til alminnelig arbeidsrettslig regulering av tilknytningsformer i arbeidslivet, jf. Fougnerutvalget (NOU 2021: 9).

Pliktene sentralene blir pålagt i forslaget til § 9 d skal særlig bidra til å sikre passasjer-/forbrukerhensyn, men også i en viss grad hvit økonomi og sikkerhet.

Etter forslag til ny § 9 e første ledd skal hver drosjesentral ha en klageordning. Formålet er forbrukervern. Klageretten tilkommer drosjekunder og andre med berettiget klageinteresse. Eksempel på andre med berettiget klageinteresse er foresatte til mindreårige drosjekunder, verger, fullmektig med framtidfullmakt og andre som drosjekunden har gitt fullmakt til å klage. Løyvemyndighetene har ikke klagerett etter denne bestemmelsen.

Bestemmelsen fastsetter at klageberettigede kan klage over kvalitet og pris. Med klage på kvalitet siktes eksempelvis til oppmøte, service, trygghet, passasjersikkerhet og kvalitet på kjøretøy. Med klage på pris siktes til manglende prisinformasjon, avvik fra opplyst pris og ugyldig pris, jf. avtalelovens §§ 33 og 36 og ulovlig pris, jf. forskrift om makspriser for drosjebilkjøring.

Med at det skal gis opplysning om klageadgangen siktes det både til at det skal gis opplysning om retten til å klage, hvordan det skal klages, opplysning om drosjesentralens saksbehandling og om adgangen til å klage til Forbrukertilsynet for det tilfelle at klageren ikke gis medhold. Dersom ikke Samferdselsdepartementet ved forskrift har gitt bestemmelser om hvordan det skal informeres om klageadgang og hvilke saksbehandlingsregler som gjelder, er det opp til den enkelte drosjesentral å fastsette dette. Lovbestemmelsen skal likevel forstås slik at opplysningene må gis på en tydelig måte og at saksbehandlingsreglene skal være betryggende. Samferdselsdepartementet kan gi utfyllende regler om klageretten og dens innhold, jf. forslag til § 9 g.

Utvalget foreslår i § 9 e andre og tredje ledd at hver drosjesentral skal sørge for at en tilstrekkelig andel av drosjene som er knyttet til sentralen er utformet og/eller utstyrt for transport for personer med nedsatt funksjonsevne. Sentralen får et selvstendig ansvar for å sørge for at sentralen har tilknyttet seg en viss andel rullestoltilpassede drosjer. I utgangspunktet må sentralen selv vurdere behovet for slike drosjer. Der det er flere sentraler kan det være hensiktsmessig at disse samarbeider om å oppfylle kravene om at rullestoltilpassede drosjer skal være tilgjengelige for bestilling. *Utvalget* vil komme nærmere tilbake til spørsmålet om tilbud til personer med nedsatt funksjonsevne i del II av utredningen.

Utvalget foreslår i § 9 e fjerde ledd en plikt for drosjesentral til å melde fra til fylkeskommunene i de fylkene hvor de ønsker å drive virksomhet. Har drosjesentralen fått løyve i ett fylke, er det tilstrekkelig å sende melding til andre fylkeskommunale løyvemyndigheter om at sentralen driver sentralvirksomhet også der. Dette er på bakgrunn av

at fylkeskommunene som løyvemyndighet skal ha oversikt over det totale drosjetilbudet i hvert fylke.

For å sikre at fylkeskommunene kan holde oversikt over hvilke drosjeløyvehavere og sentraler som opererer innenfor en sentrals område foreslår utvalget videre å fastsette plikt til å varsle løyvemyndigheten ved avvikling av drosjesentralen. Drosjesentral som ønsker å avvikle virksomheten skal gi et skriftlig varsel minst 6 måneder før opphør til den fylkeskommunen som har tildelt løyvet. Utvalget foreslår at denneplikten fremgår av yrkestransportforskriften § 52 e.

9.2.8 Loggføring i taksameter

Det fremgår av yrkestransportloven § 9 tredje ledd at løyvehaver skal loggføre hver drosjetur med start og slutt punkt med en modul med satellittbasert kommunikasjonssystem (GNSS) til løpende registrering og logging av den geografiske posisjonen til drosjen. Det er i dag ikke krav til hvordan slik loggføring skal foregå. *Utvalget* foreslår å fastsette at slik loggføring skal skje i taksametersystemet, og skal inneholde opplysninger om sjåførens navn, løyvenummer, registreringsnummer på drosjen, dato og tidspunkt for start- og stopposisjon og GNSS posisjonsdata for drosjeturen. Se *utvalgets* forslag til endring i yrkestransportforskriften § 48 d. *Utvalget* viser til at dersom det skulle komme andre kontrollutrustninger enn taksameter, så vil bestemmelsen kunne endres slik at en teknologinøytral utrustning kan loggføre slike opplysninger.

9.2.9 Løyvemyndighetenes hjemler for oppfølging, forskriftshjemler mv.

Etter forslag til ny § 9 f kan løyvemyndighetene treffe vedtak med pålegg om retting der sentralen ikke etterlever de krav og plikter som følger av forslag til §§ 9 b – 9 e. Disse bestemmelsene gjelder vilkårene for å drive drosjesentral, krav til daglig leder, drosjesentralens plikter knyttet til informasjonsinnhenting, tilbud til mennesker med funksjonsnedsettelse mv., drosjesentralens tilsynsplikte med løyvehaver, og etablering og håndtering av klageordning.

Bestemmelsens andre punktum fastsetter at løyvemyndighetene skal sette en tidsfrist for retting. Tidsfristens lengde ligger under den enkelte løyvemyndighets skjønn. Løyvemyndigheten må ta hensyn til lovbruddets alvor og til at drosjesentralen skal få rimelig tid til å bringe virksomheten i samsvar med lovens krav.

Formålet med bestemmelsen er å gi løyvemyndigheten effektive sanksjonsmuligheter i tilfelle der de offentligrettslige kravene som er lagt på drosjesentralene ikke etterleves. Bestemmelsen forutsetter at løyvemyndigheten tar aktivt stilling til om vilkårene i §§ 9 b – 9 e er oppfylt. For eksempel vil løyvemyndigheten måtte ta stilling til om en tilstrekkelig andel av drosjene som er tilknyttet sentralen er utformet/utstyrt for personer med nedsatt funksjonsevne. Sanksjonsmuligheter er nødvendig for å sikre at drosjesentralen kontinuerlig driver i samsvar med de lovpålagte kravene som er satt for å ivareta viktige samfunnshensyn, jf. kapittel 8. Saksbehandlingsreglene i bestemmelsen ivaretar, sammen med forvaltningslovens bestemmelser, rettsikkerheten til drosjesentralen og tilknyttede løyvehavere.

Tredje punktum gir løyvemyndigheten hjemmel til å trekke tilbake løyve for å drive drosjesentral dersom rettingspålegget ikke etterleveres. Bestemmelsen gir løyvemyndigheten et rom for å utøve forvaltningsskjønn i tilfelle der det er tale om brudd på §§ 9 c til 9 e.

Skjønnnet må utøves under hensyn til lovbruddets alvor og konsekvensene for drosjesentralen, tilknyttede løyvehavere og kunder. Løyvemyndigheten skal trekke tilbake godkjenningen dersom brudd på vilkårene i § 9 b ikke blir rettet i samsvar med rettingspålegget. Tilbakekall av løyvet skjer etter § 29 første ledd.

Rettingspålegg og tilbaketrekking av løyve er enkeltvedtak, slik at forvaltningsloven saksbehandlingsregler kommer til anvendelse.

Etter forslag til ny § 9 g kan Samferdselsdepartementet gi nærmere forskrifter om krav til drosjesentral og pliktene til sentralen etter denne loven. Bestemmelsen gir Samferdselsdepartementet hjemmel til å gi nærmere forskrifter til konkretisering og praktisering av de kravene og pliktene drosjesentralene er pålagt etter loven. For eksempel må det gis forskriftsbestemmelse om plikt til å varsle løyvemyndigheten ved avvikling av drosjesentralen. En slik bestemmelse er foreslått tatt inn i yrkestransportforskriften ny § 52 d.

Bestemmelsens andre ledd gir løyvemyndigheten hjemmel til å gi unntak fra de enkelte pliktene som ligger på sentralene i §§ 9 c til 9 e.

9.2.10 Løyvemyndighet for sentralløyver

Utvalget har vurdert hvem som bør være løyvemyndighet for tildeling av løyve til sentraler. I og med at sentralen må oppfylle objektive vilkår for tildeling av løyve, har utvalget vurdert om det kan være hensiktsmessig at det er en sentral løyvemyndighet som vurderer om vilkårene er oppfylt, som for eksempel Statens vegvesen. Imidlertid har utvalget falt ned på å foreslå at fylkeskommunene skal være løyvemyndighet for sentralløyver etter yrkestransportloven § 9 b. Både tidligere og gjeldende regulering forutsetter at fylkeskommunen har et ansvar for å ivareta drosjetilbudet, og tillegger fylkeskommunen virkemidler for å følge opp dette ansvaret, i dag gjennom muligheten for å tildele eneretter. Fylkeskommunen har også ansvaret for kollektivtransport. *Utvalget* mener at å legge løyvemyndigheten til fylkeskommunene vil bidra til at fylkeskommunene får en helhetlig oversikt over saksområdet.

Utvalget foreslår å fastslå i § 12 andre ledd at fylkeskommunen blir løyvemyndighet for drosjesentral. Utvalget foreslår at myndigheten blir lagt til den fylkeskommunen der drosjesentralen har sitt forretningssted, jf. forslag til ny § 3 første ledd. Det gjelder likevel ikke dersom sentralen ikke skal drive virksomhet i det fylket forretningsstedet er. Et eksempel kan være der virksomheten har registrert forretningssted i Oslo, men skal drive sentralvirksomheten i Bergen. I et slikt tilfelle vil det være Vestland fylkeskommune som er løyvemyndighet.

9.2.11 Alternative tiltak for å ivareta de aktuelle hensynene

Det følger av mandatet at utvalget, i vurderingen av behovet for å gjeninnføre sentraltilknytningsplikten, og ulike modeller for et slikt krav, også skal vurdere andre mulige løsninger. Et sentralt spørsmål er om de hensynene sentraltilknytningsplikten skal ivareta, kan ivaretas med mindre inngripende virkemidler.

Et alternativ kan for eksempel være å videreføre dagens modell uten sentraltilknytningsplikt og krav til sentralene. Utvalget har vurdert om de samme hensynene kan oppnås ved å stille krav og legge plikter på andre enn sentralen, for eksempel løyvehaver. *Utvalget* viser til at ved å samle ulike plikter i sentraler, vil kontrollmyndighetene kunne oppnå større oversikt enn om kravene legges på den enkelte løyvehaver.

Utvalget har videre vurdert om forslaget om krav til kontrollutrustning i drosje, eller elementer fra dette forslaget, kan ivareta aktuelle hensyn på en mindre inngripende måte enn sentraltilknytning.

Samferdselsdepartementet sendte 24. september 2021 på høring et forslag om krav til kontrollutrustning i drosje. Forslaget skulle legge til rette for å ta i bruk nye tekniske løsninger som alternativ og supplement til taksameter i drosje. Det ble foreslått å fastsette funksjonelle, teknologinøytrale krav til kontrollutrustning, som skulle gjelde for alle aktører uavhengig av hvilken type kontrollutrustning de bruker. Forslaget innebar at alle drosjeløyvehavere skulle bruke kontrollutrustning.

Forslaget åpnet for to parallelle løsninger. Den ene løsningen var en kontrollutrustning med en fastmontert enhet i kjøretøyet, som for eksempel et taksameter. Den andre løsningen var en kontrollutrustning uten fastmontert enhet i kjøretøyet, som forutsatte at kundene hadde en motsvarende applikasjon på sin digitale enhet (heldigital kontrollutrustning). Aktører som benyttet heldigitale kontrollutrustninger ville kun få adgang til å tilby drosjetjenester som var bestilt på forhånd via appen, og som ble betalt gjennom kontrollutrustningen. Aktører med kontrollutrustning uten fastmontert enhet ville dermed ikke kunne tilby praieturer, turer fra holdeplass som ikke er forhåndsbestilt i appen eller telefonbestilte turer.

Forslaget innebar at drosjer som brukte heldigital kontrollutrustning ikke ville være tilgjengelige for kunder som ikke brukte smarttelefon. Basert på blant annet en rapport fra Oslo Economics om alternative kontrollutrustninger (OE rapport 29/2021) gjorde Samferdselsdepartementet en vurdering av hvilke konsekvenser forslaget ville få for brukere som var særlig avhengige av drosjetjenester, som for eksempel eldre og personer med nedsatt funksjonsevne.

Med den første løsningen ville det vært mulig å kombinere kravene med fortsatt krav om taksameter. Taksameteret ville da utgjøre den obligatoriske fastmonterte enheten i drosjen, og måtte oppfylle de fastsatte kravene.

Bakgrunnen for forslaget var at endringene i drosjereguleringen, og spesielt opphevelsen av sentraltilknytningsplikten, hadde ført til at noen av mekanismene som tidligere var med på å sikre seriositeten i drosjenæringen ikke lenger var til stede eller fullt ut ivaretok hensynene som forutsatt. Tanken var derfor å sikre at hensynene bak drosjereguleringen ble oppfylt. Forslaget stilte derfor krav til kontrollutrustning, som skulle bidra til riktig beregning av pris, riktig fastsetting av skattegrunnlag og at sikkerhet for passasjer og sjåfør blir ivaretatt.

En viktig målsetning med forslaget var å sikre tredjepartsrapportering for alle løyvehavere, og dermed bidra til riktig fastsettelse av skattegrunnlag. Videre skulle forslaget bidra til å sikre at kunden betalte den billigste prisen for drosjeturen av pristilbud, eventuelt fastpris, og parallelltakst, i tråd med kravene i maksimalprisforskriften. Forslaget la opp til så like regler som mulig for tilsyn med de ulike kontrollutrustningene og sanksjoner for brudd på regelverket. Driftsansvarlig for kontrollutrustning skulle bli ansvarlig for tredjepartsopplysninger i tillegg til formidler av drosjetjenester.

Utvalget viser til at det er usikkert om en slik løsning fullt ut vil ivareta alle hensynene bak de pliktene som utvalget foreslår å legge til sentralene. Utvalget vil i delutredning II vurdere om andre teknologinøytrale kontrollutrustninger enn taksameter kan ivareta hensynene som ligger bak kravet til sentraltilknytningsplikt.

9.2.12 Tilsyn med drosjesentraler

Statens vegvesen (SVV) og politiet har hjemmel til å kontrollere at bestemmelsene i yrkestransportloven og regler fastsatt med hjemmel i loven, blir overholdt, jf. yrkestransportloven § 38. Samferdselsdepartementet kan også gi ansatte i andre offentlige organ rett til å føre kontroll etter loven. Sistnevnte er ikke gjort. SVV og politiet utfører normalt kontroll med drosjer på vei. Kontrollene er ikke hyppige. Kontroll etter yrkestransportloven omfatter i hovedsak kontroll av løyve og kjøreseddel, at taksameter er på plass og at drosjen er riktig merket. Fylkeskommunene bistår ofte i kontrollene.

Justervesenet har hjemmel for å føre tilsyn med taksameter. Dette gjennomføres som stikkprøvekontroller. Skatteetaten følger opp rapportering av inntjening mv.

De ulike kontroll- og tilsynsmyndighetene har hatt noen felles kontroller av drosjenæringen. Her har også Arbeidstilsynet deltatt.

Utvalget vil i delinnstilling II vurdere om det er behov for et samlet tilsyn med aktørene i drosjenæringen, og hvem som skal føre et slikt tilsyn mv.

9.2.13 Overgangsordning

For å legge til rette for smidige overganger foreslår utvalget at løyvehavere som har drosjeløyve når reglene om sentraltilknytningsplikt trer i kraft, får en frist på seks måneder for å knytte seg til en sentral, jf. § 9 andre ledd.

For eksisterende drosjesentraler og andre eksisterende formidlere av drosjetjenester foreslår utvalget å gi en frist på seks måneder etter at de nye reglene trer i kraft for å oppfylle kravene til sentraler som foreslått i §§ 9 b, 9 c, 9 d og 9 e.

10 Driveplikt og antallsregulering

10.1 Innledning

Som fremhevet i kapittel 8, vil regjeringen i Hurdalsplattformen fremheve regjeringen sikre en drosjenæring med ordnede forhold og et godt drosjetilbud også i distriktene. Å legge til rette for et godt drosjetilbud har vært en begrunnelse for offentlig regulering siden den første drosjereguleringen etter krigen. Dereguleringen har ført til at det er blitt konkurranse om de delene av markedet som er særlig lønnsomme, med dårligere tilbud, eller fravær av tilbud i de ulønnsomme delene av markedet. Dette er en naturlig markedstilpasning, som imidlertid kan være et samfunnsmessig problem der hvor det å opprettholde et tilbud også i ulønnsomme deler av markedet anses som en tjeneste av allmenn økonomisk betydning. Det er derfor behov for tiltak fra myndighetenes side for å legge til rette for et tilfredsstillende drosjetilbud.

Stortinget har i anmodningsvedtak 84 til statsbudsjettet for 2023 blant annet bedt regjeringen gjeninnføre driveplikt og antallsregulering.

I lys av mandatet, og justeringene som følger av Stortingets anmodningsvedtak nr. 84 har *utvalget* vurdert om driveplikt og antallsregulering kan bidra til å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud, og eventuelt andre viktige samfunnshensyn som beskrevet i kapittel 8. *Utvalget* har videre vurdert hvordan antallsregulering og driveplikt eventuelt bør innrettes for å bidra til å sikre de aktuelle samfunnshensynene.

Utvalget har også vurdert om det er alternative, mindre inngripende tiltak, som er egnet til å ivareta hensynene. Vurderingen skal bidra til at tiltakene utvalget foreslår vil gi best mulig utnyttelse av samfunnsressurser og legge til rette for en samfunnsøkonomisk lønnsom ordning.

Antallsregulering og driveplikt er inngripende tiltak, som kan komme i strid med retten til fri etablering etter EØS-avtalen. En begrensning i antallet som kan etablere seg er i utgangspunktet en restriksjon på etableringsadgangen. Slike restriksjoner kan imidlertid forsvares dersom de er egnet og nødvendig til å fremme såkalt tvingende allmenne hensyn. EØS-retten gir også anledning til å tildele ene- og særrettigheter på enkelte områder om dette er nødvendig for å få utført tjenester av allmenn økonomisk betydning. Som det fremgår av fremstillingen foran, må drosjetjenester anses som slike tjenester av allmenn økonomisk betydning, både etter EU- og EØS-retten og i en norsk sammenheng. Utvalget må derfor vurdere om driveplikt og antallsregulering er egnede og nødvendige tiltak for å sikre drosjetilbudet. Denne vurderingen forutsetter kunnskap om konsekvensene av ulike modeller for innretning av driveplikt og antallsregulering, og om det er alternative modeller som kan ivareta de samme hensynene på en mindre inngripende måte.

For at aktørene skal påta seg plikter utover det det er markedsmessig grunnlag for, vil det ofte være behov for at myndighetene kompenserer for plikt til offentlig tjeneste. Kompensasjon kan, som for offentlig tjenesteplikt på andre områder, kompenseres gjennom kjøp av tjenester (PSO). I tillegg kan antallsregulering utgjøre kompensasjon for plikt til offentlig tjeneste. Dette er for eksempel vanlig i kollektivtransporten.

Utvalgets foreløpige vurdering er at driveplikt og antallsregulering ikke alene vil være tilstrekkelige virkemidler til å sikre tilbudet i enkeltturmarkedet i hele landet. På noen steder hvor det i dag ikke er markedsmessig grunnlag for lønnsom drift, mener *utvalget* det i tillegg

vil være nødvendig med en viss samordning av enkelttur- og kontraktmarkedet for å få et tilfredsstillende drosjetilbud i enkeltturmarkedet. Dette forutsetter at ulike offentlige kontrakter om drosjetjenester ses i sammenheng og samordnes på en eller annen måte. *Utvalget* har ikke hatt grunnlag for å gå inn i spørsmålet om samordning av kontraktmarkedet, som i dag opereres av forskjellige offentlige aktører. Dette er en viktig problemstilling for utvalgets neste innstilling.

På denne bakgrunn har *utvalget* kommet til at det ikke har godt nok grunnlag for å komme med en anbefaling om innføring av antallsregulering og driveplikt før virkningene av ulike innretninger av tiltakene og spørsmålet om samordning er tilstrekkelig utredet. Å innføre slike tiltak uten tilstrekkelig utredning vil innebære stor risiko for å ikke oppnå målet om et tilfredsstillende drosjetilbud, og for utilsiktede virkninger for aktører og tilbud i markedet. Det vil også øke risikoen for at tiltakene ikke er forholdsmessige for å ivareta de aktuelle hensynene, og dermed i strid med EØS-retten. *Utvalgets* forslag til § 9 e andre og tredje ledd om at drosjesentralene skal sørge for at en tilstrekkelig del av drosjene som er knyttet til sentralen er utformet og/eller utstyrt for transport for personer med nedsatt funksjonsevne, vil indirekte medføre en form for driveplikt overfor denne gruppen.

I dette kapittelet gjennomgår utvalget de foreløpige vurderingene av antallsregulering, driveplikt, og samordning av drosjetjenester i enkelttur- og kontraktmarkedet.

10.2 Hensyn bak driveplikt og antallsregulering

Stortinget har i anmodningsvedtaket ikke presisert hva som er målet med å gjeninnføre driveplikt og antallsregulering. *Utvalget* har derfor, med utgangspunkt i begrunnelsen for den tidligere ordningen med antallsregulering og driveplikt, vurdert hvilke overordnede samfunns hensyn tiltakene kan bidra til å ivareta, se også kapittel 8.

Avhengig av hvordan rammene for driveplikt innrettes, kan den bidra til et drosjetilbud som i større grad er tilgjengelig på steder og til tider der det isolert sett ikke er kommersielt grunnlag for å drive drosjevirkosomhet. Driveplikt kan også innebære krav til kvalitet og pris, som gir kundene et bedre og rimeligere drosjetilbud, og bidra til å sikre tilbudet for særlige kundegrupper, som rullestolbrukere.

Antallsregulering gir konkurranseskjerming for aktører med driveplikt og kan, alene eller sammen med tilskudd (kjøp av tjenester), kompensere for driveplikt. Dette kan, avhengig av innretningen på tiltaket bidra til å sikre et godt drosjetilbud.

Utvalget legger til grunn at driveplikt og antallsregulering først og fremst er virkemidler som skal bidra til å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud.

Utvalget har videre vurdert om antallsregulering og driveplikt kan bidra til å ivareta flere av hensynene som er beskrevet i kapittel 8. *Utvalget* mener at tiltakene neppe vil ha mer enn marginal effekt for å ivareta hvit økonomi, personsikkerhet og arbeidsforhold i næringen. Driveplikten som gjaldt før november 2020, tilsa riktignok at alle drosjeløyver i prinsippet skulle drives på heltid. Dette kan gi nyttige, men neppe avgjørende, indikasjoner for å vurdere sannsynligheten av kjøring og inntjening og dermed fastsettelse av skattegrunnlag. Antallsregulering kan teoretisk også bidra til mindre hvit kjøring og dårligere personsikkerhet og arbeidsforhold, fordi den kan gi grunnlag for piratkjøring fra personer som ikke kan få løyve på grunn av antallsreguleringen. *Utvalget* går ikke nærmere inn i drøftingen av om antallsregulering og driveplikt vil sikre disse hensynene. *Utvalget* mener i utgangspunktet

disse hensynene vil bli godt ivaretatt gjennom forslaget om sentraltilknytningsplikt for løyvehavere, jf. kapittel 9.

Utvalget mener det er tvilsomt at den tidligere begrunnelsen for antallsregulering som virkemiddel for at aktørene i markedet kan leve av yrket sitt vil stå seg EØS-rettslig, jf. blant annet at ESA i den grunngitte uttalelsen viste til at rent økonomiske hensyn ikke var forenelig med læren om tvingende allmenne hensyn. På den annen side var, som nevnt, hovedbegrunnelsen for driveplikten at den skulle sikre et tilbud om en tjeneste av allmenn økonomisk betydning også i de områdene der markedet ikke sørget for dette selv.

Utvalget ser at antallsregulering også kan være et virkemiddel for å ivareta trafikale hensyn og miljøhensyn, for eksempel for å redusere kø og miljøskadelige utslipp i byer. Disse hensynene ligger noe på siden av denne delutredningen. *Utvalget* vil vurdere disse hensynene nærmere i neste delinnstilling.

I den videre gjennomgangen legger *utvalget* til grunn at driveplikt og antallsregulering primært må vurderes ut fra om de vil bidra til å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud.

10.3 Behov for tiltak

Markedsbeskrivelsen i kapittel 6 og 7 underbygger behovet for offentlige reguleringer og tiltak for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. *Utvalget* peker i denne sammenheng på at beskrivelsen av stor variasjon i etterspørselen etter drosjetjenester mellom geografiske områder og tider på døgnet/i uken/sesongen, og ulike markedssvikter, viser at det er behov for at myndighetene griper inn med tiltak for å sikre et tilfredsstillende tilbud, jf. også Oslo Economics (2017) rapport om behovet for antallsregulering av drosjeløyver i lys av ESAs grunngitte uttalelse.

Behovet for tiltak gjelder i utgangspunktet tilbudet i enkeltturmarkedet, ettersom det offentlige kan stille nødvendige krav ved kjøp av tjenester i kontraktmarkedet.

Markedsbeskrivelsen viser imidlertid at drosjemarkedet består av en rekke lokale markeder der både kontraktkjøring og enkeltturer inngår, jf. kapittel 6. Kontraktmarkedets relative størrelse er svært varierende, men utgjør som regel majoriteten av drosjetransport i distriktene. I slike markeder er det ikke nødvendigvis markedsgrunnlag for å betjene enkeltturmarkedet uten også å betjene kontraktmarkedet. I andre markeder kan det være mulig å opprettholde et tilbud i enkeltturmarkedet uten kontraktkjøring. I disse markedene vil det imidlertid være synergier og mulighet for et bedre tilbud eller lavere kostnader dersom markedene betjenes av samme aktør. *Utvalget* mener derfor det er viktig å vurdere tiltak i enkeltturmarkedet og kontraktmarkedet i sammenheng, fordi rammene for regulering av det ene delmarkedet får betydning for det andre.

Den opprinnelige reguleringsmodellen med løyveplikt og antallsbegrensning innebar en implisitt samordning av kontraktmarkedet og enkeltturmarkedet ved å legge begrensninger på hvem og hvor mange som kunne drive drosjevirkosomhet innenfor løyvedistriktet. I utgangspunktet var det kun løyvehavere innenfor det aktuelle distriktet som kunne delta i konkurransen om kontraktene. En nyetablert sentral kunne ikke enkelt ta ut nye løyver og måtte som regel tiltrekke seg løyvehavere fra andre sentraler i distriktet, dersom den skulle konkurrere i markedet. Konkurransen i kontraktmarkedet fungerte dermed ikke optimalt.

Under den tidligere reguleringen møtte de lokale aktørene kun konkurranse fra selskap med turvognløyve (løyve for persontransport med kjøretøy registrert for mer enn 9 personer), som ikke var underlagt antallsbegrensning på løyver. Dette førte til at enkelte lokale aktører tapte konkurransen om viktige kontrakter, og i distrikter med lavt kundegrunnlag kunne det også føre til at tilbudet i enkeltturmarkedet bortfalt, da det ikke var grunnlag for å opprettholde dette uten kontraktkjøringen.

Gjeldende drosjeregulering med nasjonale løyver uten antallsbegrensning innebærer at flere aktører enn de som har vært etablert med drosjeløyver lokalt, kan delta i konkurransen om kontrakter som skoleskyss, TT-kjøring og pasientreiser. Ifølge fylkeskommunene har antall tilbydere økt i en del markeder, mens det i andre områder kun er den eller de etablerte lokale drosjesentralene som leverer tilbud. I markedene hvor antall tilbydere har økt, har det ført til mer effektiv konkurranse og sannsynligvis også lavere priser på kontraktene, jf. kap. 7.

Under den nye reguleringen med økt konkurranse også fra andre drosjeløyvehavere er det sannsynligvis noen flere områder enn tidligere hvor den lokale drosjesentralen har tapt konkurransen om kontrakter, og hvor dette har ført til opphør av drift og bortfall av tilbud i enkeltturmarkedet. Det er usikkert i hvilket omfang dette har forekommet. Den etablerte aktøren i et marked er gjerne i god posisjon til å vinne kontrakten, som følge av nettverks-effekter, stordriftsfordeler, og synergier mellom kjøring i kontrakt- og enkeltturmarkedet. I tilfeller hvor en ny aktør vinner kontraktkjøringen i området er det imidlertid ikke gitt at denne har planer om eller insentiver til å etablere et tilsvarende tilbud i enkeltturmarkedet.

Med en målsetning om et best mulig drosjetilbud i distriktene, til en lavest mulig kostnad for samfunnet, kan en samordning av kontrakt- og enkeltturmarkedet være et viktig virkemiddel. I mange tilfeller vil dette gi mulighet for best mulig utnyttelse av kjøretøy og sjåfører og en mer kostnadseffektiv drift enn om to eller flere ulike aktører skal betjene de to delene av markedet. I et lokalt marked hvor det i utgangspunktet ikke er kommersielt lønnsomt å betjene enkeltturmarkedet vil denne tjenesten sannsynligvis kunne leveres med lavest kostnad av aktøren som har kontraktkjøring i området. I noen markeder vil tjenester i enkeltturmarkedet kunne leveres med lønnsomhet av aktørene som har kontraktkjøring, men ikke av andre aktører som må investere i biler og infrastruktur og ha ansatte sjåfører kun for turer i enkeltturmarkedet.

10.4 Modeller for driveplikt og antallsregulering

10.4.1 Begrepene driveplikt og antallsregulering

Utvalget legger til grunn at driveplikt beskriver de pliktene løyvehaver og/eller sentral har til å yte drosjetjenester. Plikten kan i prinsippet knytte seg til tilgjengelighet, kvalitet og pris på drosjetjenesten, for eksempel i form av at det skal være mulig å bestille drosje hele døgnet eller at det skal være et visst antall rullestoltilpassede drosjer.

Antallsregulering av løyver innebærer at et begrenset antall løyvehavere får konkurranseskjerming i et bestemt geografisk område. Antallsregulering kan fungere som kompensasjon for driveplikten.

For å vurdere hvordan antallsregulering og driveplikt kan innrettes for å oppnå et tilfredsstillende drosjetilbud, har utvalget sett nærmere på de to kjente norske modellene med driveplikt og antallsregulering. Den ene er den tidligere modellen med generell driveplikt og

antallsregulering basert på fylkeskommunal behovsprøving, se punkt 10.4.2. Den andre er gjeldende enerettsmodell, se punkt 10.4.3. I punkt 10.4.4 har utvalget sett nærmere på fordeler og ulemper med begge modellene, og sammenlignet i hvilken grad modellene er egnet til å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud, samtidig som de ikke er mer inngripende enn nødvendig ut fra den EØS-rettslige læren om allmenne hensyn. *Utvalget* har i punkt 10.5 skissert noen alternative modeller for å sikre drosjetilbudet.

10.4.2 Den tidligere modellen med driveplikt og antallsregulering

Driveplikt, også kalt kjøreplikt, ble frem til regelendringene i 2020 brukt for å beskrive at drosjeløyvehaver hadde plikt til å tilby drosjetransport hele døgnet. Driveplikt ble i prinsippet oppfattet som en plikt til å holde drosjen i døgnkontinuerlig drift hele året. I praksis ble driveplikten nærmere spesifisert av fylkeskommunene, som hadde hjemmel til å sette nærmere krav til drosjevirkosomheten, og ivaretatt gjennom vaktplaner for løyvehavere som var tilknyttet drosjesentral.

Antallet løyver ble fastsatt på bakgrunn av fylkeskommunal behovsprøving.

Antallsreguleringen og driveplikten var knyttet til geografisk avgrensede områder (løyvedistrikt). Det var vanlig at hele fylket utgjorde ett løyvedistrikt. Antallsreguleringen ga løyvehaverne i løyvedistriktet enerett til å utføre drosjetjenester i løyvedistriktet, og fungerte dermed som kompensasjon for driveplikten.

Det opprinnelige formålet med antallsreguleringen var todelt. For det første skulle antallsreguleringen bidra til å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud gjennom å kompensere for driveplikten. For det andre skulle den bidra til at de løyvehaverne som var i markedet kunne leve av yrket sitt, ved å beskytte mot konkurranse.

Samferdselsdepartementets vurdering av drosjemarkedet før regelendringene i 2020 fremgår av Prop. 70 L (2018-2019). Erfaringene viste at flere sider ved reguleringen i enkeltturmarkedet fungerte godt. Det var generell god tilgjengelighet til drosjer, blant annet fordi fylkeskommunene styrte tilbudet gjennom driveplikten.

Det fremgår samtidig av proposisjonen at det forut for dereguleringen var flere sider ved drosjereguleringen som ikke fungerte tilfredsstillende. Det var forhold som tydet på at konkurransen i markedet ikke var særlig effektiv og at kvaliteten på tjenestene varierte. Prisstrukturen var komplisert og gjorde det vanskelig for kundene å sammenlikne priser, særlig i de større byene.

Samferdselsdepartementet viste i proposisjonen også til at antallsreguleringen kan ha ført til et for dårlig drosjetilbud på steder og tider med høy etterspørsel og et for høyt tilbud på steder og tider med lav etterspørsel. Med et fast antall løyver kunne ikke markedsaktørene fritt tilpasse drosjetilbudet til etterspørselen i markedet, noe som var uheldig sett i lys av de store svingningene i etterspørsel. Antallsreguleringen utgjorde også en etableringsbarriere som hindret nye aktører i å gå inn i markedene og utfordre de etablerte selskapene. Dette reduserte konkurransen og insentivene for innovasjon og utvikling av tjenestetilbudet. På denne bakgrunn mente Samferdselsdepartementet at en ordning med behovsprøving og antallsregulering ga dårlig grunnlag for velfungerende konkurranse i markedet og lite fleksibilitet for markedsaktørene.

Samferdselsdepartementets vurderinger var blant annet basert på flere ulike rapporter og utredninger forut for lovforslaget. Blant annet pekte rapporter fra Konkurransetilsynet (2017)

og Forbrukerrådet (2013) på svakheter ved den dagjeldende reguleringen. Rapportene viste at konkurransen i drosjemarkedet fungerte dårlig, og fremhevet særlig svak prisinformasjon og høye etableringsbarrierer som viktige forklaringsfaktorer. Konkurransetilsynet fremhevet at drosjenæringen var overregulert, og trengte mer moderne vilkår. Også Forbrukerrådet pekte på at markedet var modent for revisjon, og at gjeldende regulering var utdatert og hadde opplagte utfordringer når det gjaldt kvalitet og mulighet for kundene til å velge ut fra pris.

10.4.3 Enerettsmodellen – dagens modell

I dag kan fylkeskommunene pålegge driveplikt ved tildeling av enerett til en eller flere aktører innenfor en eller flere kommuner. Systemet er nærmere beskrevet i punkt 4.2.3. Eneretten innebærer en antallsbegrensning i en periode på opptil 5 år. Systemet tilsvarende i stor grad det generelle systemet for ivaretagelse av tjenester av allmenn økonomisk betydning, hvor myndighetene kan pålegge aktører plikt til å yte tjenester som de ikke ville påtatt seg på hvis de kun tok hensyn til egen kommersiell interesse. Tjenesteplikten kan generelt kompenseres ved tilskudd, innenfor rammene for offentlig anskaffelse og statsstøtte. Enerettssystemet gir i tillegg hjemmel for å kompensere aktøren for tjenesteplikten ved å tildele eksklusive rettigheter (enerett) til å utføre tjenesten.

Enerettene innebærer i praksis en tidsbegrenset antallsregulering. I prinsippet kan fylkeskommunene innføre antallsregulering, og driveplikt, i de 323 kommunene som i dag ligger under den aktuelle terskelverdien. Det er likevel noen forskjeller på enerettssystemet og det tidligere systemet med antallsbegrensning av løyver og driveplikt:

I enerettssystemet består driveplikten av de kravene myndighetene stiller til tjenestene som skal leveres i enerettsområdet, for eksempel knyttet til tilgjengelighet av drosjer på ulike tider av døgnet, tilgjengelighet av tilpassede biler etc. Hvilke krav som inngår i driveplikten vil variere fra sted til sted, avhengig av blant annet markedsgrunnlag/etterspørselen i området og hvilke behov som er prioritert hos myndighetene. Eksklusiviteten til markedet som følger av eneretten fungerer som en kompensasjon for pliktene aktøren pålegges gjennom driveplikten. Konkurranseskjermingen gir aktøren en mulighet til å tjene en margin på en del av turene, som kan kompensere for (drive)plikten til å kjøre turer og tilby tjenester som ikke nødvendigvis er lønnsomme. Myndighetene må ved utformingen av kravene vurdere om enerett vil være tilstrekkelig kompensasjon. Dersom enerett ikke er tilstrekkelig kompensasjon må myndighetene vurdere om de skal senke kravene, eller eventuelt tilby økonomisk tilskudd som tillegg til eneretten.

Uten driveplikt kan løyvehavere velge å ikke tilby tjenester på steder og til tider hvor etterspørselen ikke er tilstrekkelig til å drive tilbudet kommersielt. Gjennom enerettene har myndighetene likevel en mulighet til å innføre driveplikt, og definere hvilke tjenester løyvehaverne skal levere. Mulighetene til å pålegge krav til tjenester som isolert sett er ulønnsomme gjennom enerettene er imidlertid begrenset av den kompensasjonen som konkurranseskjermingen gir.

Eneretter som kun omfatter eksklusivitet til enkeltturmarkeder i distriktene, vil i liten grad gi tilstrekkelig kompensasjon for ønsket tilbud. Plikt til å betjene enkeltturmarkedet kan innebære at løyvehaver påtar seg relativt store kostnader knyttet til tilstedeværelse og drift i markeder med lav og uforutsigbar etterspørsel. Eneretter som også omfatter fylkeskommunal kontraktkjøring, kan gi større kompensasjon og dermed noe større handlingsrom til å stille krav til drosjetilbudet. I mange distrikter vil det imidlertid være pasientkjøringen som utgjør

den største andelen av kjøringen. Eneretter som ikke også omfatter slik kjøring kan ha begrenset eller negativ verdi, avhengig av hvilket tilbud den forplikter å levere.

Per i dag er det kun Viken fylkeskommune som har inngått kontrakter om enerett. Viken fylkeskommune har etablert eneretter i 23 av 30 mulige kommuner. De aller fleste kontraktene er kombinert med kontrakter om skoleskyss. Hovedinntrykket er at enerettssystemet i Viken fungerer godt, og at det er etablert et godt drosjetilbud i alle kommuner hvor det er lyst ut kontrakter. Fylkeskommunen opplyser at det har kommet få klager på tilbudet der det er etablert enerettskontrakter. Metoden med å la tilbyderne konkurrere på hvilket tilbud de kan levere, og ikke pris, har også fungert tilfredsstillende.

Viken fylkeskommune opplever ikke at det har krevd mer ressurser enn forventet å få enerettssystemet på plass. Det har vært behov for noen juridiske avklaringer underveis, men ikke mer enn ventet ved innføring av nye ordninger og kontraktstyper.

Troms og Finnmark fylkeskommune og Viken fylkeskommune pekte i en felles presentasjon for Drosjeutvalget i oktober 2022, på flere utfordringer med det nye regelverket, og med enerettsmodellen spesifikt.

Fylkeskommunene pekte på at bortfallet av behovsprøvingen har medført at de har fått dårligere oversikt over drosjetilbudet og hvilke drosjer som er i drift, og at det derfor var vanskelig å vurdere tilbudet og behovet for enerett. Fylkeskommunene viste også til at det ikke var bevilget midler ved overgang til enerettssystemet for å kjøpe tjenester i kommuner, der enerett ikke er nok for å sikre tilbudet. Fylkeskommunene viste også til at systemet forutsatte krevende prosesser med utredning av om enerett er nødvendig, utarbeidelse av konkurransegrunnlag, gjennomføring av konkurranse, kontraktsoppfølging og kontroll. Fylkeskommunen fremhevet behovet for å kombinere eneretter med annen kontraktkjøring. Videre mente fylkeskommunene at det var lite konkurranse om kontraktene, at de ikke var attraktivt for løyvehavere, at ordningen var uoversiktlig for forbrukere og at det ikke er hensiktsmessig at eneretten følger kommunegrenser.

Som beskrevet i kapittel 7 har drosjemarkedet i perioden etter opphevingen av antallsreguleringen vært preget av tidvis svært høye fall i etterspørselen som følge av pandemien. Tallene vi har for tilbudet i drosjemarkedet dekker i hovedsak perioden frem til og med 2021. Det er derfor vanskelig å vurdere virkningene av regelendringene isolert. At fylkeskommunene i liten grad har tatt i bruk enerettssystemet gjør det også vanskelig å vurdere potensialet for denne modellen.

10.4.4 Samlet vurdering av modell for antallsregulering og driveplikt

Samlet bidro det tidligere systemet med antallsregulering og driveplikt til å sikre drosjetilbudet. Et viktig element i det tidligere systemet var at det var de samme aktørene som betjente enkeltturmarkedet og kontraktmarkedet, ettersom konkurranseskjermingen gjaldt for begge disse markedssegmentene. Åpenbare svakheter ved systemet var at det i liten grad la til rette for konkurranse i kontraktmarkedet. Gjeldende regulering med nasjonale løyver og ingen antallsbegrensning innebærer at flere aktører enn de som har vært etablert med drosjeløyver lokalt, kan delta i konkurransen om kontrakter som skoleskyss, TT-kjøring og pasientreiser. Ifølge fylkeskommunene har antall tilbydere økt i en del markeder, mens det i andre områder kun er den eller de etablerte lokale drosjesentralene som leverer tilbud. I markedene hvor

antall tilbydere har økt, har det ført til mer effektiv konkurranse og sannsynligvis også lavere priser på kontraktene, jf. også kapittel 7.

Mangelen på konkurranse i kontraktmarkedet, og hindringene som lå i det gamle systemet for innovasjon og utvikling av nye konsept og tjenestetilbud generelt, var bakgrunnen for at systemet ble erstattet med en modell som ga fylkeskommunene hjemmel for å tildele enerett for tidsavgrensede perioder. Det fremgår av Prop. 70 L (2018-2019) at Samferdselsdepartementet vurderte enerettsmodellen som mindre inngripende enn det tidligere systemet med generell driveplikt og antallsregulering, slik at den også innebar lavere risiko for brudd på EØS-retten. I områder med lav etterspørsel i enkeltturmarkedet, som det ofte er i distriktsområder, har enerettssystemet imidlertid den svakheten at det ikke er samordnet med kontraktmarkedet. I noen områder er etterspørselen i enkeltturmarkedet isolert ikke tilstrekkelig til at det er kommersielt grunnlag for drift. Hvor etterspørselen etter drosjetjenester samlet er lav, vil samordning av markedssegmenter også bidra til bedre ressursutnyttelse generelt.

Under den nye reguleringen med økt konkurranse også fra andre drosjeløyvehavere er det sannsynligvis noen flere områder enn tidligere hvor den lokale drosjesentralen har tapt konkurransen om kontrakter, og hvor dette har ført til opphør av drift og bortfall av tilbud i enkeltturmarkedet. Det er usikkert i hvilket omfang dette har forekommet. Den etablerte aktøren i et marked er gjerne i god posisjon til å vinne kontrakten, som følge av nettverks-effekter, stordriftsfordeler, og synergier mellom kjøring i kontrakt- og enkeltturmarkedet. I tilfeller hvor en ny aktør vinner kontraktkjøringen i området er det imidlertid ikke gitt at denne har planer om eller insentiver til å etablere et tilsvarende tilbud i enkeltturmarkedet.

Med en målsetning om et best mulig drosjetilbud i distriktene, til en lavest mulig kostnad for samfunnet, vil derfor som nevnt ovenfor, en samordning av kontrakt- og enkeltturmarkedet være nødvendig. I mange tilfeller vil dette gi mulighet for best mulig utnyttelse av kjøretøy og sjåfører og en mer kostnadseffektiv drift enn om to eller flere ulike aktører skal betjene de to delene av markedet. I et lokalt marked hvor det i utgangspunktet ikke er kommersielt lønnsomt å betjene enkeltturmarkedet vil denne tjenesten sannsynligvis kunne leveres med lavest kostnad av aktøren som har kontraktkjøring i området. I noen markeder vil tjenester i enkeltturmarkedet kunne leveres med lønnsomhet av aktørene som har kontraktkjøring, men ikke av andre aktører som må investere i biler og infrastruktur og ha ansatte sjåfører kun for turer i enkeltturmarkedet.

10.5 Alternative modeller for antallsregulering og driveplikt

Utvalget vil i denne omgang ikke anbefale å gå tilbake til den tidligere ordningen med antallsbegrensning og driveplikt som en gjennomgående modell for hele landet. Hvorvidt dette er hensiktsmessig for deler av landet, og hvordan dette i så fall skal utformes for å forene hensynene til et godt drosjetilbud med hensynet til effektiv konkurranse i kontraktmarkedet, er noe utvalget vil komme tilbake til i neste delinnstilling. Gjennomgangen over viser at verken den tidligere modellen med generell antallsregulering og driveplikt, eller gjeldende enerettsmodell med tidsavgrenset antallsregulering og driveplikt, er optimalt utformet med tanke på å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud.

Utvalget arbeider med utvikling av en modell, men finner det ikke formålstjenlig å presentere denne før man har fått utredet nærmere blant annet en samordning av kontraktmarkedet og

enkeltturmarkedet og hvordan dette skal tilpasses de ulike lokale markedene. Nedenfor følger noen skisser og vurderinger av momenter som kan inngå i utviklingen av en hensiktsmessig modell.

For å vurdere om tiltakene er nødvendige og treffsikre for å oppnå et tilfredsstillende drosjetilbud har utvalget sett på ulike modeller som kan bidra til å ivareta det samme hensynet på mindre inngripende måter. Nedenfor følger en beskrivelse av en tilpasset enerettsmodell, en modell med driveplikt uten antallsregulering og samordning av enkeltur- og kontraktmarkedet.

10.5.1 En tilpasset enerettsmodell

Et alternativ til det tidligere og gjeldende system for antallsregulering og driveplikt, kan være en blandingsmodell, hvor fylkeskommunene skal inngå tidsavgrensede kontrakter om eneretter innenfor sine områder – med mulig unntak for byene. Modellen vil innebære at fylkeskommunen konkret fastsetter innholdet i operatørens plikt til offentlig tjeneste (driveplikten) og at kontraktgjelder får en eksklusivitet til markedet (antallsbegrensning).

En slik modell vil ikke, som gjeldende system, overlate til fylkeskommunenes skjønn om de skal tildele kontrakt med driveplikt. Obligatorisk bruk av kontrakter kan i større grad enn et frivillig system bidra til at lokale myndigheter må vurdere forskjellen på faktisk standard og ønsket standard i markedet, og at de må ta konkret stilling til hva de mener er et tilfredsstillende drosjetilbud. Dersom deler av markedet gir grunnlag for lønnsom drift, vil dette kunne bidra til å finansiere et tilbud i deler av markedet som ikke ville vært betjent uten driveplikten.

I denne modellen vil enerettene også omfatte markeder hvor det i utgangspunktet er grunnlag for lønnsom drift. Modellen har derfor høyere risiko enn gjeldende system for å gripe inn i markeder hvor det strengt tatt ikke er nødvendig med tiltak. Dette kan antagelig avhjelpes noe ved å inndele kontraktsområdene slik at det totalt sett er nødvendig med beskyttelsestiltak, og innrette konkurransen slik at vinnende tilbud betaler for rettigheten markedet totalt sett forventes å gi overskudd (høystbydende betaler positiv kontraktsverdi).

På samme måte som gjeldende enerettsmodell kan denne modellen bidra til et bedre tilbud i områder hvor det frie markedet ikke gir ønsket drosjetilbud, og hvor eksklusiviteten gir tilstrekkelig kompensasjon til å pålegge krav om tilgjengelighet på sentralene. Modellen vil imidlertid også ha de samme svakhetene som gjeldende enerettsmodell, ved at den ikke alene vil sikre en koordinering mellom kontraktmarkedet og enkeltturmarkedet.

10.5.2 Driveplikt uten antallsregulering

Et annet alternativ er å pålegge driveplikt uten antallsregulering eller annen form for kompensasjon. En slik modell kan bidra til å sikre tilbudet til tider med lav etterspørsel på steder hvor markedet totalt sett gir grunnlag for kommersiell drift. Dersom pålegget gis generelt til alle løyvehavere kan risikoen for hver enkelt løyvehaver være lavere enn ved kontrakt, fordi de slipper forpliktelsen ved å si opp løyvet. På den annen side kan dette gi usikkerhet når det gjelder stabiliteten av tilbudet.

Det kan være krevende å pålegge alle løyvehavere driveplikt uten noen form for kompensasjon. Et alternativ kan være å pålegge driveplikt på drosjesentral. Myndighetene kan

for eksempel stille krav om at drosjesentraler skal sørge for at det er et tilfredsstillende drosjetilbud tilgjengelig for publikum på alle steder, og til alle tider, innenfor sentralens geografiske område. Ved et slikt system kan det være aktuelt å vurdere om antall sentraler skal (og kan) begrenses.

Utvalget ser at det i noen markeder kan være tilstrekkelig med driveplikt uten kompensasjon for å sikre tilbudet. I mange markeder vil det imidlertid være nødvendig å kompensere for driveplikten. Dette vil også gjelde om driveplikten blir lagt på sentraler.

Utvalget viser i denne sammenheng til rapport fra Oslo Economics av 2017, der OE fremhevet at det var lite realistisk å opprettholde driveplikten ved bortfall av antallsreguleringen, fordi det er vanskelig å stille krav til private aktører om å yte bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenester uten noen form for motytelse. På denne bakgrunn mente Oslo Economics at det ville være behov for å innføre en annen form for kompensasjon enn antallsregulering for å opprettholde driveplikten.

10.5.3 Bedre samordning av tjenester i enkelttur- og kontraktmarkedet

En tredje alternativ modell for å sikre tilbudet kan, eventuelt kombinert med de andre modellene, være bedre samordning av offentlig betalt transport og drosjetilbudet i enkeltturmarkedet.

I utgangspunktet bør det være et potensiale for samordning av kontrakt om driveplikt i enkeltturmarkedet og skoleskyss, ettersom ansvaret for dette ligger på samme forvaltningsnivå. Samordning av kjøp av pasienttransporttjenester er mer krevende fordi dette er et statlig ansvar.

En felles oppfordring fra Samferdselsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet om å samordne drosjetjenester som fylkene og helseforetakene har så langt ikke gitt konkrete resultater. Dette kan det være flere årsaker til. En utfordring med frivillig samordning har vist seg å være krevende i praksis. Det kan for eksempel ligge ulike vurderinger til grunn fra ulike myndigheter for kjøpene og kravene som stilles i kontraktene, og det kan være dårlig samsvar mellom oppstart av kontrakter og kontraktperioder.

Det har kommet innspill fra fylkeskommunene, blant annet i høringen om oppheving av behovsprøvingen, om at helseforetakene må pålegges plikt til å samarbeide om kjøp av offentlig betalt transport. Dette kan gjøre det enklere å få på plass felles kontrakter.

Samordning av slike tjenester kan skje på ulike måter. Et alternativ er å inkludere en form for driveplikt i enkeltturmarkedet i helseforetakenes kontrakter om kjøp av pasienttransport. Krav om driveplikt i enkeltturmarkedet vil sannsynligvis gjøre kontraktene dyrere. Det er ikke åpenbart at Helseforetakene skal finansiere differansen mellom kontrakter med og uten driveplikt i enkeltturmarkedet når eneretten ikke er tilstrekkelig kompensasjon for slik plikt. Et annet alternativ er å innføre en antallsregulering innenfor et konkret område, som tilsier at kun aktører med løyve i et område kan komme med tilbud på utlyste kontrakter. Et tredje alternativ er å samle ansvaret for kjøp av skoleskyss og pasienttransport hos en myndighet som også har ansvar for tilbudet i enkeltturmarkedet, for eksempel fylkeskommunene.

Utvalget har også vurdert samordning av all offentlig betalt persontransport, herunder kollektivtransport. En mulig modell for dette kan være den danske ordningen med Flextrafik.

Flextrafik dekker over forskjellige former for kollektivtransport, som kan bestilles ved behov. Turene utføres av løyvehavere som har kontrakt med trafikkselskapene. Kontrakt utlyses årlig for bestemte områder eller ruter. Felles for flextrafik at den kjøres som samkjøring.

Transportselskapene i de seks danske regionene har enerett på å formidle flextransport, og har sammen stiftet driftsselskapet FlexDanmark, som leverer en rekke tjenester til styring av trafikkselskapenes flextrafik.

Flextrafik deles opp i fem ulike kategorier;

- transport for personer med nedsatt funksjonsevne (ordningen er lovpålagt og brukes til for eksempel familiebesøk, innkjøp, fysioterapi eller kulturelle aktiviteter),
- kommunale kjøreordninger for innbyggere som skal til lege, gjenopptrening, på dagsenter eller spesialskoler, men som ikke kan benytte ordinær kollektivtransport,
- pasienttransport for borgere som skal til undersøkelse eller behandling på sykehus og som ikke kan benytte kollektivtransport,
- flextur som er tilgjengelig for alle borgere til en lavere pris enn drosje og
- teletaxa som er et tilbud i områder med få passasjerer.

Teletaxa kjører kun hvis turen er forhåndsbestilt, og kjører enten i et avgrenset område eller som tilslutning til annen kollektivtransport. Alle kan bestille en teletaxa, uavhengig av formålet med reisen. Turene utføres med drosje eller minibuss.

Samordning av offentlig betalt transport kan gi effektivitetsgevinster ved god utnyttelse av materiell og personell, og kan ivareta ulike typer transportbehov både for personer med særlige behov og andre. Dette kan trolig gjøres på flere måter, og det er usikkert hvilken som er mest effektivt. Utvalget anbefaler derfor å utrede det videre.

10.6 Felles spørsmål

En del spørsmål vil være felles uavhengig av modell. Dette gjelder blant annet spørsmål om innholdet i driveplikten, ansvarlig myndighet, behov for ekstra midler for å sikre tilbudet, om lokale løyvedistrikt bør gjeninnføres og om tiltakene skal gjelde for hele landet.

10.6.1 Innholdet i driveplikten

Et tilfredsstillende drosjetilbud handler både om at drosjer skal være tilgjengelige når det er etterspørsel etter drosjetjenester, og at tjenesten skal ha en viss kvalitet, eventuelt også at det skal være rimelige priser på tjenesten.

Det kan være krevende å definere hva som ligger i et tilfredsstillende drosjetilbud. Fordi det helhetlige transporttilbudet varierer mellom steder i landet og tider på døgnet, i uken og noen ganger etter sesong, kan behovet for drosjetjenester variere stort mellom ulike tider og steder. Det er derfor viktig at myndigheten til å fastsette dette ligger lokalt. Det er i dag opp til fylkeskommunene å vurdere hva som er et tilfredsstillende tilbud.

Aktuelle kriterier for driveplikt kan knytte seg til tilgjengelighet, kvalitet og eventuelt pris på drosjetjenesten. Når det gjelder tilgjengelighet kan krav for eksempel være at drosjer skal være tilgjengelige 24/7 eller på nærmere definerte tidspunkter, eventuelt at drosjen skal være tilgjengelig når den er bestilt en viss tid i forveien.

Kriterier for driveplikten kan også knytte seg til kvaliteten på tjenesten, for eksempel at den drives med materiell av en viss standard. Kvalitetskrav, som for eksempel en viss standard på drosjen, kan være hensiktsmessig på generelt grunnlag. For å sikre tilbudet til grupper med særlige behov, som rullestolbrukere og personer med kognitive utfordringer, kan myndighetene for eksempel stille krav om at drosjen skal være rullestoltilpasset, at operatøren skal stille med fast(e) sjåfør(er) på bestemte turer eller at sjåføren skal snakke norsk.

Hva som er et tilfredsstillende tilbud, må blant annet vurderes opp mot etterspørsel og andre tilgjengelige transportmuligheter – som for eksempel kollektivtransport.

Et godt drosjetilbud handler også om at rammeverket må legge til rette for et velfungerende kontraktmarked, hvor myndighetene kan sikre trygg transport for særlige grupper, herunder skoleskyss og pasienttransport.

10.6.2 Ansvarlig myndighet

I gjeldende modell med enerett er det fylkeskommunen som må ta konkret stilling til hvilke plikter de vil legge på løyvehaver(e) de inngår kontrakt med. Etter den tidligere modellen med antallsregulering lå det en forutsetning om driveplikt 24 timer i døgnet, som i hovedsak ble ivaretatt gjennom sentralenes vaktordninger i sentrale områder. Også etter den modellen hadde fylkeskommunen hjemler for å påvirke driveplikten. Det er i dag frivillig for fylkeskommunene om de vil pålegge driveplikt.

Begrunnelsen for at lokale myndigheter skal ha ansvaret for innholdet i drosjetilbudet er at de er nærmest til å vurdere behovet innenfor eget geografisk område. Fordelen ved at lokale myndigheter foretar de konkrete vurderingene er at de kan se hele transporttilbudet i sammenheng, jf. at fylkeskommunene også er ansvarlig for lokal kollektivtransport. Kommunale myndigheter kan gjøre mer presise vurderinger av det konkrete behovet innenfor sine områder, og kan vurdere om det er behov for enerett kun i en enkeltkommune eller i et større enerettsområde som omfatter flere kommuner.

Dette kan tale for at det bør være opp til lokale myndigheter, som fylkeskommunene (eventuelt i samråd med kommunene), å bestemme hvilken drosjestandard de ønsker å tilby. Etersom fylkeskommunen også har ansvar for kollektivtransport og skoleskyss gir det gode forutsetninger for å se transporttilbudet i sammenheng, og legge til rette for samordning.

Å overlate ansvaret til fylkeskommunene innebærer at drosjetilbudet vil variere mellom fylkeskommunene.

Å fastsette en nasjonal minstestandard for drosjetransport, utover lovpålagt skoleskyss og pasienttransport, vil være krevende. Både fordi behovet varierer fra område til område, og fordi minstekrav i form av lovpålegg sannsynligvis vil ha budsjettmessige konsekvenser. En minstestandard vil ha en kostnad som ikke alltid vil kunne kompenseres med enerett alene.

Til sammenligning gjelder ingen lovfestet minstestandard for kollektivtransporttjenester, og tilbudet er ulikt fra fylke til fylke.

10.6.3 Skal tiltaket gjelde for hele landet – eller avgrenses mot de største byene

Et alternativ til antallsregulering og driveplikt i hele landet, kan være å unnta de største byene fra et system med antallsregulering. Dette gjelder både ved gjeninnføring av den tidligere

generelle antallsreguleringen, og ved bruk av frivillig eller obligatorisk tildeling av kontrakt om eneretter.

Bakgrunnen for en slik avgrensning er at det er grunner som kan tilsi at antallsbegrensning og driveplikt ikke er nødvendig for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i de største byene. Den viktigste grunnen er at etterspørselen i de største byene er stor nok til at forholdene ligger til rette for virksom konkurranse. Det er indikasjoner på at tilbudet til kundene er godt i de største byene når etterspørselen er høy.

På tider med lav etterspørsel kan det også i de største byene være mangel på tilbud på tider med svært lav etterspørsel. Dette kan være et argument for å ha en form for driveplikt også i byene. Også i byer kan det være behov for å sikre et fleksibelt transporttilbud til alle tider, særlig for personer som ikke kan eller vil bruke privatbil eller kollektivtransport – eller når det tilbudet ikke er tilgjengelig. Dette vil i særlig grad gjelde personer med nedsatt funksjonsevne.

En annen utfordring det kommer tilbakemeldinger på knyttet til byer, er at drosjer takker nei til korte turer med lav inntjening. Dette er utfordrende for personer som er avhengig av drosjetransport. En plikt til å ta alle turer kan her være til hjelp, men kun i den utstrekning aktørene forholder seg til plikten.

I den grad markedet vil gi et tilfredsstillende tilbud på kommersielt grunnlag i de største byene, kan det være krevende å forsvare antallsregulering i disse områdene EØS-rettslig. Tiltaket kan da vurderes som uforholdsmessig etter læren om allmenne hensyn, og dermed komme i strid med retten til fri etablering. I denne sammenheng kan utvalget se hen til ESAs uttalelse i den grunngitte uttalelsen, som setter et skille mellom antallsregulering i store byer og i distriktsområder.

Dersom utvalget finner det hensiktsmessig å unnta de største byene fra en modell med antallsregulering og driveplikt, må det gjøres en vurdering av hvilke områder som skal unntas.

Et tilleggsargument for antallsregulering/enerett i de store byene er å redusere trafikale utfordringer med for mange kjøretøy og kødannelse, og eventuelt redusere miljøskadelige utslipp og luftforurensing.

Forut for omreguleringen i 2020 ble det gjort en vurdering av i hvilke områder det lå til rette for konkurranse og for at markedet kunne regulerer seg selv. Dette resulterte i at tiltak for å sikre tilbudet (enerett) kun ble tillatt i kommuner hvor det ikke lå til rette for konkurranse. Befolkningstall og befolkningstetthet ble ansett å være egnede indikatorarter for å vurdere hvilke områder som ville være kommersielt interessante å betjene. Disse indikatorene ble brukt ved utformingen av enerettsmodellen.

10.6.4 Er det behov for å tilføre ekstra midler

Det er indikasjoner på at enerett ikke er tilstrekkelig for å sikre ønsket tilbud i enkeltturmarkedet overalt. Noe av tilbudet i enkeltturmarkedet ble tidligere dekket opp gjennom samordning med kontraktmarkedet, som i realiteten ofte innebar krysssubsidiering fra annet offentlig kjøp av drosjetjenester til tilgjengelighet enkeltturmarkedet. Graden av slik krysssubsidiering er usikker, og har vært lite synliggjort. Samordning kan også være knyttet til bedre bruk av biler og andre investeringer, noe som innebærer reduserte kostnader, og ikke krysssubsidiering i streng forstand.

Det er derfor mulig at det er et reelt behov for å sette av midler til kjøp av tilgjengelighet av drosjetjenester i enkeltturmarkedet. En mulighet er at fylkeskommunene finansierer dette gjennom egne midler. Det er ikke unaturlig å se drosjetilbudet som en del av det samlede kollektivtilbudet. Fylkeskommunene får overført statlige midler via rammetilskuddet for å finansiere kollektivtransport.

Om driveplikten (plikt til offentlig tjeneste) fastsettes i kontrakt, vil dette i større grad enn ved generell antallsregulering synliggjøre kostnader ved tjenesten.

Behovet for statlige midler for å sikre drosjetilbudet blir tydeligere dersom det blir satt nasjonale minstekrav til tilbudet.

10.6.5 Gjeninnføring av lokale løyvedistrikt

Det er mulig å fastsette løyveområder nasjonalt, for eksempel ved å fastsette at hver fylkeskommune er ett løyvedistrikt. Et alternativ er å overlate til fylkeskommunene selv, som tidligere, å avgjøre om hele fylket skal være ett løyvedistrikt, eller om løyver skal knyttes til mindre områder, som for eksempel en eller flere kommuner.

Uten lokale løyvedistrikt vil det være krevende for ansvarlige myndigheter å sikre et tilfredsstillende tilbud alle steder. Om drosjetilbudet skal være tilfredsstillende, forutsetter det sannsynligvis at en eventuell driveplikt er knyttet til lokale områder.

Utvalget er i denne delutredningen delt på spørsmålet om det i denne omgang bør innføres lokale løyvedistrikt.

Utvalgets flertall – *utvalgets leder Graver og medlemmene Babri, Landsend Henriksen, Johnsen, Lunde, Widme, Wiken og Aarhaug* mener at dette ikke er nødvendig, og at konsekvensene av å gjøre det ikke er utredet. *Flertallets medlemmer* er enig i at fylkeskommunene ikke har den oversikt som er ønskelig etter dagens regelverk. Imidlertid har flertallet i utvalget foreslått tiltak i § 9 b og et nytt kapittel 2 A i yrkestransportloven som har til formål å sikre oversikt for fylkeskommunen som løyvemyndighet og andre myndigheter. Det foreslås en lovpålagt sentraltilknytningsplikt for løyvehavere og omfattende plikter for sentralen for å regulere denne plikten. Bestemmelsen i § 9 c nr.1 pålegger sentralen å ha oversikt over en rekke forhold. Bakgrunnen for forslaget er å sikre at myndighetene får oversikt over hvilket tilbud som ligger i det området sentralen opererer. Dette betyr at sentralen må ha oversikt over både antall løyvehavere og sjåfører for å sikre at løyvemyndigheten skal kunne vurdere tilbudet og eventuelt iverksette tiltak for å sikre tilbudet og motvirke uønskede virkninger som eksempelvis kødannelser i bykjerner og vurdere drosjetransport opp mot andre transporttilbud. I tillegg må drosjesentralene ha en slik oversikt for at skal kunne gjøre de oppgavene de er pålagt etter §§ 9 d og e. Det fremgår av § 9 c nr. 6 at drosjesentralene skal sende inn opplysninger når myndighetene ber om det. Disse forslagene vil etter *flertallets* oppfatning sikre at fylkeskommunene får den nødvendige oversikten over tilbudet og vil kunne følge opp sine kontrollfunksjoner, da sentralene er pliktig til å ha denne oversikten og forpliktet til å sende over informasjonen til myndighetene når de ber om det, jf. § 9 c første og sjette ledd. Dette gjelder uavhengig av hvor det enkelte løyve som er tilknyttet sentralen er tatt ut.

Utvalgets flertall mener at en begrensning av løyvene til et enkelt løyvedistrikt vil kunne ha en rekke andre konsekvenser som utvalget ikke har hatt anledning til å utrede eller vurdere. En begrensning i adgangen til å kjøre utenfor sitt eget løyvedistrikt vil innebære en

avgrensning av markeder med virkninger for konkurransen mellom løyvehavere. Det vil kunne hindre at biler og tilhørende ressurser ikke vil kunne utnyttes optimalt, da det ikke alltid vil være slik at behovet for og etterspørselen etter drosjer vil falle sammen med de ressursene som er tilgjengelig innfor et løyvedistrikt. I noen tilfeller vil det være rasjonelt for løyvehavere knyttet til ett distrikt å utnytte ressursene utenfor distriktet, i andre tilfeller kan det være behov for å få ressurser inn i distriktet for å dekke etterspørselen. Forslaget om å ha en inndeling i løyvedistrikter vil dessuten kunne medføre ekstra kostnader for drosjeløyvehavere og sentralløyvehavere da de må ta ut løyve i flere fylker dersom de ønsker å operere flere steder. Begrensning av løyvene til bare å gjelde innenfor et løyvedistrikt vil derfor kunne påvirke både muligheten til å gi et godt drosjetilbud og hindre en effektiv ressursbruk. Slike forhold må etter *flertallets* mening utredes nærmere før man eventuelt innfører løyvedistrikter.

Flertallet i utvalget viser til at i utgangspunktet var den tidligere inndeling i løyvedistrikt nært knyttet opp mot antallsreguleringen. I delutredning II vil utvalget vurdere driveplikt/ antallsregulering som et mulig virkemiddel og det vil være mer naturlig å vurdere spørsmålet om inndeling av løyvedistrikt i denne sammenhengen.

Mindretallet - medlemmene Helle, Sivertsen, Solheim og Trevland ønsker at løyvemyndigheten og løyvedistrikt bør være sammenfallende for at løyvemyndigheten skal ha god nok kontroll med og oversikt over drosjetilbudet i løyvedistriktet, og eventuelt reagere med tiltak overfor sentral og løyvehavere. Det gjelder eksempelvis dersom ikke drosjesentralene sørger for at det er godt nok tilbud til rullestolbrukere og dersom det blir behov for å innføre enerett. Da løyvedistrikt er foreslått å være hele fylkeskommunen, vil en slik avgrensning etter vårt syn i liten grad motvirke effektiv ressursbruk (med ett forbehold om Oslo/Akershus og inn/utkjøring i andre distrikt).

Utfordringen ved å ikke ha fylkene som løyvedistrikt ble belyst på innlegget til fylkeskommunene, *mindretallet* mener at løyvemyndighet og løyvedistrikt bør være sammenfallende slik at løyvepliktig kjøring kun kan foretas innenfor det løyvedistrikt hvor løyvet er utstedt. Begrensende unntak kan gjelde, men hovedregelen bør være at løyvedistriktet er regionalt avgrenset.

Mindretallets synspunkt bygger på at det nye regelverket nå legger en rekke kontrollfunksjoner over på sentralene for å ivareta kontrollen med oppfyllelsen av flere nødvendige formål, slik som tilfredsstillende transportstandard, skatt og avgifts rapportering samt passasjersikkerhet som bærende begrunnelser for sentraltilknytningsplikten. Dersom løyvedistrikt og løyvemyndighet ikke er sammenfallende er *mindretallet* bekymret for effektiviteten i kontrollfunksjonen som er pålagt sentralene. Særlig vil dette ha betydning for både løyvemyndighetene og sentralene når de skal vurderes hva som er tilfredsstillende transportstandard, herunder vurderinger knyttet til behovet for tildelinger av enerettigheter i distriktene. *Mindretallet* ser allerede i dag at det tas ut løyver andre steder i landet enn der de faktisk benyttes. Eksempelvis tas det ut løyve i Finnmark og kjøres i Oslo, for å spare avgifter.

10.6.6 Informasjonshjemmel

For alle modellene er det viktig at myndighetene som er ansvarlige for de aktuelle tiltakene har hjemmel til å pålegge aktørene å samle inn og oppbevare visse opplysninger som er

relevante for å vurdere tilbudet. Videre må myndighetene ha hjemmel for å innhente denne informasjonen fra de private aktører for å få oversikt over tilbudet.

Løyvemyndighetene er avhengig av å kunne be aktørene i markedet om opplysninger om tilbudet for å få en viss oversikt.

Finlands «tiltak» for å jobbe mot å sikre et tilbud i distriktsområder var å innføre en hjemmel for innhenting av informasjon om tilbud og etterspørsel mv. Formålet med hjemmelen er å gi myndighetene et mer nøyaktig bilde av tilgangen til taxitjenester ulike steder i Finland og på ulike tider av døgnet. Oversikten skal være så nøyaktig at myndighetene skal kunne danne seg en oppfatning om hvilke områder og tidspunkter som er problematiske med tanke på tilgangen, samt ved behov kunne innrette tiltak som forbedrer tilgangen på disse dersom det er ønskelig i fremtiden.

Nødvendig informasjon vil bli tilgjengelig for myndighetene som følge av utvalgets forslag til ny § 9 c i yrkestransportloven.

10.6.7 Kan allerede tildelte løyver kalles tilbake?

Dersom det skal innføres antallsbegrensning oppstår spørsmålet om det er mulig å trekke tilbake de drosjeløyvene som er gitt under de gjeldende reglene. Tradisjonelt har utgangspunktet vært at Stortinget ved ny lovgivning kan trekke tilbake offentligrettslige konsesjoner (tillatelser) som tidligere er gitt. Det må særlige omstendigheter til før slike konsesjoner kan være beskyttet mot ny lovgivning. Rettslige posisjoner som bygger på offentlige tillatelser, kan imidlertid nyte vern etter Grunnloven § 97 mot ny lovgivning. Om en rettighet er vernet, beror på rettighetens karakter, innhold og fundament, jf. Plenumsdommen i Borthensaken i Rt-1996-1415 og strukturkvotedommen i Rt. 2013 s. 1345.

Også EMK kan gi beskyttelse. Det som etter EMK P1-1 er vernet mot visse inngrep, er «the peaceful enjoyment of his possessions». Etter EMDs praksis kan tilbaketrekking av en offentlig tillatelse av betydning for den økonomiske interessen i å utøve en virksomhet, bli ansett som et slikt inngrep, jf. EMDs dom 7. juli 1989 [EMD-1984-10873] Tre Traktører Aktiebolag mot Sverige avsnitt 53. I tillegg til en aktuell eiendomsinteresse verner bestemmelsen også en framtidig eiendomsutnyttelse – i EMDs praksis kalt «legitimate expectation». Spørsmålet er om endringen som blir gjort kan anses som en uforholdsmessig byrde.

Selv om en rettighet etter sin art er vernet, er det ikke dermed sagt at et inngrep i den er grunnlovsstridig. Høyesterett har i flere plenumsdommer gitt uttrykk for at det ved inngrep i økonomiske rettigheter må foretas en momentbasert interesseavveining der forholdsmessighetsvurderinger står sentralt.

Forholdet er parallelt med utviklingen som skjedde for noen år siden på privatskoleområdet. Bondevik-regjeringen la i 2002 frem forslag til friskoleloven, som ble vedtatt av Stortinget i 2003. Loven åpnet for godkjenning av alle grunnskoler som oppfylte fastsatte krav til innhold og kvalitet. Stoltenberg-regjeringen i 2006 innførte en grunnleggende kursendring, og la frem forslag til regler som opphevet adgangen til å godkjenne nye friskoler. Godkjente skoler som ikke var i drift 13. desember 2005, fikk ikke drive virksomhet etter friskoleloven. I forbindelse med lovendringen utarbeidet justisdepartementets lovavdeling en uttalelse om forholdet til Grunnloven § 97, JDLOV-2005-8471. Uttalelsen gjaldt bare de tilfeller der

virksomhet ikke var startet opp etter innvilget tillatelse. Spørsmålet om det kunne gripes inn overfor de som hadde startet opp virksomhet ble således ikke utredet.

Lovavdelingen la til grunn at det som eventuelt kunne tenkes å ha vern mot ny lovgivning var tapte investeringer, og ikke retten til å drive skolevirksomhet som sådan. Etter Lovavdelingens syn var adgangen til å drive privatskole under den gjeldende loven i realiteten langt på vei basert på den alminnelige handlefrihet slik denne var avgrenset gjennom friskoleloven. Det var derfor ikke tale om å gripe inn i eksklusive rettigheter til å drive en virksomhet. Det offentlige hadde ved loven ikke gitt noe tilsagn om at de som hadde fått tillatelsene, kunne beholde disse uten adgang for det offentlige til å gripe inn og forby eller sterkt begrense den aktuelle virksomheten.

Et løyve etter yrkestransportloven til å kjøre drosje gir innehaveren rett til å kjøre drosje om de generelle vilkårene i loven er oppfylt. Etter liberaliseringen ligger det imidlertid ikke noe element av skjønn til grunn for myndighetenes beslutning om å gi løyve. Løyve gis alle etter en konstatering av om betingelsene er oppfylt. Dette kan tilsi at løyvet ikke beskytter innehaveren mot senere regler som begrenser retten til å kjøre drosje. Retten til å få drosjeløyve er ikke eksklusiv. Samtidig må det være nokså klart at det reguleringsregimet som Stortinget innførte i 2020 ikke kan stenge for at nye regimer innføres. Dette må i alle fall gjelde for de løyver som ikke er tatt i bruk.

Når det gjelder løyver som er aktive, kan spørsmålet fremstå som noe mer tvilsomt. Heller ikke her er det snakk om utøvelse av eksklusive rettigheter. Det som har betydning for vernet mot fremtidig lovgivning er blant annet rettighetens økonomiske verdi, graden av innrettelse og investeringer samt tidsmomentet. Størrelsen på tapet ikke avgjørende etter Høyesteretts praksis. Også en liten økonomisk kan være vernet, jf. Arves Trafikkskole, Rt. 2006 s. 293.

Ved innføring av adgangsbegrensning som medfører at løyver kalles tilbake vil den som får sitt løyve tilbakekalt ikke selv kunne påvirke om man får et nytt løyve. Det er med andre ord ikke sammenlignbart med forhold der det stilles nye og strengere betingelser for å utøve en virksomhet, som den som har et løyve kan tilpasse seg. Slik sett er forholdet mer sammenlignbart med et regelrett forbud eller en fredning.

Innføring av en antallsbegrensning vil innebære at adgangen til drosjenæringen ikke lenger vil være fri. Siden det i dag er fri adgang til å ta ut drosjeløyve vil dette ikke uten videre ramme de som har et slikt løyve hardere enn de som ikke har det. Det at man utøver en næring kan ikke i seg selv tilsi at man er beskyttet mot regler som gjør at man ikke lenger kan utøve den. På den annen side kan tidsmomentet ha betydning. Innføring av et nytt reguleringsregime med antallsbegrensning vil, for å være virksomt, måtte innføres over forholdsvis kort tid. Det vil kunne tilsi at de som i dag driver i henhold til et løyve ikke gis særlig tid til å tilpasse seg at virksomheten må opphøre. Gis det en rimelig tid til tilpasning, er det imidlertid vanskelig å se at løyvene som er gitt skulle være til hinder for å innføre antallsbegrensning. Alt i alt taler gode grunner for at den manglende eksklusiviteten tilsier at heller ikke de som i dag utøver virksomhet på grunnlag av et drosjeløyve er vernet mot regler som begrenser tilgangen til virksomheten, så lenge det gis en viss tid til tilpasning.

11 Samsvar mellom lovforslag, Stortingets anmodningsvedtak – og hensyn bak regulering

Utvalget har utarbeidet forslag til lov- og forskriftsendringer som tar sikte på å følge opp Stortingets anmodning til regjeringen om å gjeninnføre sentraltilknytningsplikt, driveplikt og antallsregulering, så langt det har vært mulig å gjøre tilstrekkelig gode vurderinger innenfor fastsatt tidsramme.

Forslaget innebærer en gjeninnføring av sentraltilknytningsplikt og en tilpasset driveplikt for sentraler. Forslaget innebærer ikke en spesifikk antallsregulering av løyver, men setter likevel krav som vil bidra til å redusere løyvetallet.

Forslaget vil bidra til å ivareta flere av de sentrale hensynene som er skissert i kapittel 8, herunder hvit økonomi, personsikkerhet, forbrukervern og et tilfredsstillende drosjetilbud. *Utvalget* legger til grunn at dette er i tråd med intensjonene til de tiltakene Stortinget ber om.

Sentraltilknytningsplikten innebærer at alle løyvehavere skal være tilknyttet en drosjesentral. All betaling for drosjetransport skal registreres i taksameter hos drosjesentralen(e) løyvehaver er tilknyttet. Sentralen får omfattende plikter til å samle inn opplysninger som myndighetene må ha tilgang til blant annet for å vurdere drosjetilbudet, sikre riktig fastsetting av skatt og ettergå uønskede hendelser i drosjen. Videre får sentralen plikter knyttet til å sikre at løyvehavere overholder gjeldende regelverk og for at det er en klageordning.

Forslaget innebærer en driveplikt for sentralene gjennom å pålegge dem å sørge for at en tilstrekkelig del av drosjene som er tilknyttet sentralen er tilpasset personer med nedsatt funksjonsevne. Dersom sentralene ikke overholder kravet kan løyvemyndighetene kreve forholdet rettet, og eventuelt tilbakekalle løyvet.

Forslaget innebærer ikke en generell antallsbegrensning av løyver. Imidlertid vil de nye kravene som er innført i 2023 om blant annet løyvegaranti og fagkompetanse for løyvehavere, med stor sannsynlighet bidra til å redusere antall løyver i løpet av 2023/2024.

Sentraltilknytningsplikten vil sannsynligvis bidra til å redusere løyvetallet ytterligere. Aktører som ikke innordner seg kravene i sentralen eller selv oppfyller kravene for å opprette en sentral, vil sannsynligvis levere inn eller få tilbakekalt løyvene.

Utvalget vil i del II av utredningen gjøre en grundigere vurdering av å innføre en mer generell driveplikt og en form for antallsregulering av løyver. Innføring av slike tiltak vil ha ulike utslag for ulike deler av drosjemarkedet, og det vil være vanskelig å finne en regulering som gir optimal effekt i alle delmarkeder. Utvalgets vurderinger vil derfor bli basert på utredninger av konsekvensene av ulike modeller for driveplikt og eventuell antallsregulering.

Utvalget vil i del II også følge opp de delene av mandatet som ikke er dekket i denne delutredningen, herunder vurderinger av arbeidsforhold i næringen og tilsyn og kontroll med oppfølgingen av regelverk.

12 Økonomiske og administrative konsekvenser

12.1 Løyveplikten

Dagens regulering om løyveplikt beholdes i stor grad, med mindre justeringer for å ta hensyn til aktører som driver persontransport mot vederlag uten at dette gjøres med mål om fortjeneste, som for eksempel idrettslag. Disse vil i forslag til ny regulering være felle utenfor løyveplikten.

Virkningene av et slikt forslag vil avhenge av hvordan de aktørene som nå faller utenfor løyveplikten har innrettet seg til gjeldende regulering. I den grad disse aktørene har søkt om løyver for å drive slik transport, vil deres kostnader og administrasjon knyttet til dette reduseres. Den nye avgrensningen av løyveplikten kan også føre til at flere idrettslag og organisasjoner kan ta betaling som gir kostnadsdekning for transport de eller deres medlemmer utfører, uten at dette medfører løyveplikt. Dette kan gi grunnlag for økt aktivitet og mer hensiktsmessig organisering av transport, enn i tilfelle der de som kjører ikke kan få dekket sine kostnader. Det er imidlertid stor sannsynlighet for at en del organisasjoner ikke har vært klar over at transporten i utgangspunktet gir løyveplikt. Endringen i avgrensningen vil innebære at disse aktørene vil kunne drive lovlig transport mot vederlag.

Innholdet i løyveplikten er det samme som tidligere, slik at for de som fortsatt er pliktig til å ha drosjeløyve, vil det ikke være noen endringer knyttet til selve løyvet. Det forventes heller ingen endringer for kunder utover de som eventuelt får et økt aktivitetstilbud gjennom organisasjoner som ikke lenger omfattes av aktivitetskravet.

For løyvemyndighetene antas ikke endringen å ha noen store konsekvenser bortsett fra at det vil være noen færre som søker løyve.

12.2 Tilknytningsplikten

12.2.1 Innledning

Sentraltilknytningsplikten vil påvirke både løyvehavere og sentraler og gjennom dette også drosjetilbudet til kundene. Det er to kilder til virkninger; (i) plikten til å tilknytte seg, og (ii) kravene som pålegges sentralene. Løyvehavere som ikke er tilknyttet sentral i dag, inkludert aktører som ikke enda er etablert, vil berøres av begge deler. Løyvehavere som har tilknytning til en eller flere formidlingstjenester eller sentraler, vil berøres av de endringene sentralene må gjøre for å overholde regelverket, eller dersom deres sentral velger å legge ned driften.

Utvalget forventer at praiemarkedene vil bli påvirket mest. Dette er fordi *utvalget* antar at det er der den største andelen frittstående løyvehavere opererer. Endringene vil imidlertid også berøre bestillingsmarkedene. I byene vil det være en andel frittstående løyvehavere, som er tilknyttet formidlere som må gjøre større endringer i sin forretningsmodell og drift dersom kravene skal oppfylles. Tilsvarende finnes det et mindre bestillingsmarked i distriktene hvor enkeltløyvehavere har drevet i liten skala, som nå vil måtte knytte seg til en sentral, eller etablere egen sentral. Det er forventet at tilknytningsplikten i mindre grad vil berøre kontraktmarkedet, der det uansett har vært stilt liknende krav til tilbyderne, som det nå foreslås å stille til sentraler.

Offentlige myndigheter vil også berøres direkte gjennom nye oppgaver som legges dem, og indirekte fordi tilknytningsplikten vil påvirke deres informasjon og mulighet til kontroll med markedet.

I det videre beskrives nærmere hvilke virkninger som kan oppstå for ulike aktører. *Utvalget* drøfter hvordan virkningene vil kunne variere mellom ulike typer markedssegmenter og avhengig av kundegrunnlag og konkurransesituasjon i det lokale markedet. Det vil imidlertid være slik at hvert lokalt drosjemarked er unikt, og inndelingene som brukes nedenfor vil dermed gi en forenklet beskrivelse av forventede virkninger.

12.2.2 Virkninger for sentraler

For formidlere av drosjetjenester vil tilknytningsplikten og de pliktene som innføres til en sentral ha ulik påvirkning avhengig av hvordan virksomheten driver i dag. Oppgavene og pliktene som påhviler sentralene vil også ha betydning for mulighetene til å etablere seg som ny sentral.

Kravet til økonomisk garanti er nytt, og vil innebære økte kostnader for alle sentraler. Kostnaden vil være størst for mindre sentraler med få eiendeler å stille som sikkerhet for en slik garanti. Kostnadene vil sannsynligvis føres videre til tilknyttede løyvehavere og til slutt til kundene. Hensikten med dette er å redusere antall useriøse aktører, og gi mer langsiktighet i beslutningene om å opprette sentral, og dermed økt forutsigbarhet for kunder og tilknyttede løyvehavere. Garantikravet vil øke barrierene for å opprette nye sentraler, og vil slik sett virke i retning av færre sentraler, spesielt i områder med begrensede inntjeningsmuligheter. For å motvirke denne effekten, er det åpnet opp for å redusere garantibeløpet i distriktene.

Drosjesentralenes plikter til å samle inn, lagre og sende inn informasjon etter § 9 c. og pliktene til å sikre at løyvehaverne følger regelverk etter § 9 d, vil også innebære endringer i drosjesentralenes oppgaver, rutiner og kontrollsystemer.

For tradisjonelle drosjesentraler vil flere av oppgavene som pålegges sentraler være i samsvar med slik driften er organisert i dag. Endringsbehovet og kostnadene knyttet til dette vil avhenge av hvor mange av funksjonene som har vært på plass i sentralene fra før. De fleste pliktene kan etter utvalgets vurdering oppfylles ved å be om tilstrekkelig dokumentasjon fra løyvehaver om aktuelle forhold, supplert med intern kontroll med at dokumentasjonen er riktig, og behandling av klager/varsler fra kunder eller andre aktører. Ettersom dette også er rutiner som i større eller mindre grad er på plass hos sentralene vurderer utvalget at økningen i kostnader sannsynligvis vil være begrenset.

For plattformsselskaper vil det typisk kreve større endringer for å oppfylle forslagets krav til sentraler. Disse er teknologiselskaper som i mindre grad har etablerte rutiner knyttet til kontroll med løyvehavernes daglige drift og regelverksetterlevelse på ulike områder. Særlig et krav om tilgjengelige biler for personer med nedsatt funksjonsevne vil gi behov for en mer aktiv rolle i å definere tilbudet og i den operative driften av biler enn plattformsselskapene tar i dag. For å oppfylle denne type plikter vil det sannsynligvis være behov for å opprette enkelte nye systemer og funksjoner, samt pålegge tilknyttede løyvehavere en utvidet dokumentasjonsplikt. Også for plattformsselskapene er det sannsynligvis garantikravet som innebærer de største direkte kostnadene, mens øvrige krav vil kreve større grad av administrasjon og tidsbruk. Det er usikkert i hvilken grad plattformsselskapene vil ønske å ta på seg denne rollen selv eller om de vil kjøpe disse tjenestene fra andre sentraler. Isolert sett,

medfører økte plikter tillagt sentralen kostander, og dermed hvor attraktivt markedet blir for disse aktørene.

En mulig konsekvens av å innføre tilknytningsplikt og krav til sentraler, er at flere av plattformsselskapene trekker seg ut av markedet i Norge, dersom dette ikke lenger anses som tilstrekkelig attraktivt, relativt til andre relevante markeder. Regelverket kan imidlertid også innebære en ny organisering og større grad av arbeidsdeling mellom ulike aktører. Det er mulig å se for seg forretningsmodeller der formidler av drosjetjenester og sentralen ikke er den samme aktører. For eksempel at løyvehavere er tilknyttet en sentral som sikrer oppfyllelse av lovkrav, og samtidig er tilknyttet en eller flere formidlere av turer. Dette vil innebære at plattformsselskapene i større grad spesialisere seg på formidlingen, mens tradisjonelle drosjesentraler eller andre typer aktører har ansvar for å overholde pålegg fra myndighetene og eventuelt også andre operative og administrative oppgaver knyttet til driften av drosjevirkosomhet.

Forslaget til regulering legger også opp til at sentralene kan samarbeide om enkelte funksjoner, som tilgjengelighet av biler for personer med nedsatt funksjonsevne. En mulig utvikling er mer innkjøp av tjenester mellom sentralene, der noen tilbyr en del fellestjenester som rullestortilpassede biler og eventuelt også andre administrative oppgaver som har stordriftsfordeler knyttet til seg. Dette kan gjelde både plattformsselskaper, tradisjonelle drosjesentraler og andre tilbydere av drosjetjenester, som nå må oppfylle krav som sentral.

Sentraltilknytningsplikten vil øke insentivene til å opprette nye sentraler siden alle løyvehavere som planlegger å fortsette drift må etterspørre slik tilknytning eller opprette egen sentral. Samtidig vil kravene som stilles til sentralene øke kostnader og dermed etableringsbarrierene for nye sentraler. Både økt etterspørsel etter tilknytning, og økte etableringsbarrierer, vil øke de etablerte sentralenes markedsrett, særlig i markeder hvor det kun er én sentral. Utsidealternativene både til kunder og løyvehavere vil bli mindre enn i dagens situasjon, ettersom de ikke kan operere som/kjøre tjenester av frittstående aktører.

Sentralenes markedsrett kan utnyttes i forhandlinger med løyvehavere om vilkår for tilknytning, og også overfor drosjekundene dersom sentralen har mulighet til å begrense tilbudet og opprettholde høye priser. Markedsretten vil begrenses av at løyvehaverne kan velge en annen sentral – i markeder der det er konkurranse, eller opprette egen sentral. Også muligheten til å kjøre for flere sentraler vil bidra til å opprettholde løyvehavernes forhandlingsposisjon overfor sentralene. Maksprisreguleringen vil også begrense mulighetene for å ta høye priser for drosjetjenester i områder med én sentral.

I områder hvor det ikke er grunnlag for å etablere sentral, kan løyvemyndigheten gi unntak fra sentraltilknytningsplikten. Endringen i regelverk forventes dermed å ha liten effekt på konkurransen og på drosjetilbudet i grisorgrindte strøk/tynt befolkede områder.

12.2.3 Virkninger for løyvehavere

Innføringen av tilknytningsplikt til sentral vil ha ulike virkninger på løyvehaverne, avhengig av om de i dag er tilknyttet en sentral eller ikke, og i hvilken grad den/de sentralen(e) oppfyller kravene som stilles i det nye regelverket.

Løyvehavere som allerede er tilknyttet en sentral kan fortsette å være tilknyttet den samme sentralen, gitt at denne oppnår løyve etter den nye reguleringen. Dette forventes å gjelde hoveddelen av løyvehavere som er aktive i dag. Tilknytningsplikten gir ikke i seg selv direkte

føringer på for eksempelvis arbeidstid eller andre krav til hvordan tilknyttede løyvehavere skal utøve yrket sitt. I mange tilfeller vil løyvehaverne derfor i stor grad kunne fortsette å operere under de retningslinjer som allerede er etablert av sentralen de er tilknyttet. Tilknytningsplikten innebærer imidlertid at det innføres en del krav til sentralenes drift, og hvilke forhold sentralene skal ha oversikt og kontroll over. For løyvehavere som er tilknyttet sentraler som per i dag ikke dekker disse kravene kan endringen innebære innføring av nye eller endrede rutiner, krav til dokumentasjon mm. som løyvehavere og sjåførere må forholde seg til. Det er sannsynlig at en del av pliktene som påhviler sentralene vil overholdes gjennom å be løyvehavere om mer dokumentasjon på de relevante forholdene, noe som vil innebære en viss grad av administrasjon og tidskostnader for løyvehaverne.

Løyvehavere som ikke er tilknyttet noen sentral i dag, må enten knyttes seg til en eller flere sentraler, starte egen sentral, søke om dispensasjon, eller avvikle driften. Muligheten til å tilknytte seg en sentral, og insentivene til dette vil variere i ulike deler av landet og ut ifra ønsket forretningsmodell:

I byer og sentrale strøk vil det som regel være flere konkurrerende sentraler, og sannsynligvis relativt enkelt for de fleste løyvehavere å få tilknytning til en sentral. Som beskrevet nærmere i kapittel 6 har formidling av drosjetjenester egenskaper som et nettverksmarked. Som følge av dette vil det i byer og sentrale strøk være stor konkurranse mellom sentralene om å tiltrekke seg løyvehavere/sjåførere, da dette vil gi en mer verdifull formidlingsplattform som i neste omgang tiltrekker seg flere kunder, osv. Det kan likevel være løyvehavere som ikke får innpass hos noen sentral, fordi de ikke er villige til å følge sentralenes krav eller av ulike årsaker ikke anses som skikket eller kvalifisert til å bli tilknyttet sentralene. I et slikt tilfelle vil løyvehaver stå mellom å opprette egen sentral eller avvikle driften, da det ikke vil være grunnlag for dispensasjon fra kravet om sentral i denne type markeder. Ettersom det er visse barrierer knyttet til å etablere en sentral, både i form av nettverkeffekter og stordriftsfordeler i formidlingen og krav til økonomiske garantier, er det sannsynlig at de fleste av de som eventuelt ikke får tilknytning til noen av sentralene, vil avvikle drosjedriften.

I mindre markeder med én sentral vil bildet være noe annerledes. Her vil også forretningsmodellen til sentralen spille inn. Hvis vi antar at sentralen er eid av løyvehavere, står den overfor et dilemma: På den ene siden ønsker sentralen å tiltrekke seg et tilstrekkelig antall løyvehavere til å sikre et reelt og attraktivt tilbud til kundene som er konkurransedyktig mot alternative transportformer (privatbil, kjøring av venner og familie, kollektiv etc.). På den annen side vil sentralen også ha insentiver til å begrense antall løyvehavere som konkurrerer om de samme kundene, og som dermed reduserer priser og lønnsomhet i markedet. Her vil det være en avveining mellom løyvehavernes interesser som eiere av sentralen og eiere av drosjer. I slike situasjoner forventes det lite endringer i forhold til dagens situasjon for løyvehavere. Hvis sentralen derimot er eid av aktører som ikke driver selv, har den hele tiden insentiver til å tiltrekke seg så mange løyvehavere som mulig, samtidig som den setter prisen i markedet mot transportkundene ut ifra prisene til alternative transportformer. I slike tilfeller vil vi forvente noe økte kostnader for løyvehaverne som følge av sentraltilknytningsplikten, fordi kostnaden ved å bryte med den ene dominerende aktøren vil være høyere.

Når terskelen for å opprette en konkurrerende sentral øker, gir det økt markedsrett til allerede etablerte sentraler. I markeder med én sentral kan disse altså velge å utøve sin markedsrett til å begrense antall løyvehavere, dette vil føre til at en høyere andel av det samfunnsøkonomiske overskuddet fra drosjevirkksomheten tilfaller de løyvehaverne som er

etablert i markedet. Alternativt kan sentralene øke prisene/avgiftene for å være tilknyttet sentralen, noe som vil overføre en større andel av det samfunnsøkonomiske overskuddet til eierne av sentralen og redusere etterspørselen fra løyvehavere. Imidlertid er det begrenset hvor mye markedsrett en sentral i et område med bare én sentral har. Den kan ikke forhindre løyvehaverne fra å opprette egne sentraler eller at allerede etablerte sentraler i andre områder kan etablere seg i markedet. Ønsket om å unngå dette forventes å disiplinere eksisterende sentraler fra å utnytte markedsretten fullt ut. Det er likevel sannsynlig at enkelte av løyvehaverne som i dag kjører på selvstendig grunnlag i markeder med én sentral, ikke vil oppnå sentraltilknytning hos denne sentralen, og heller ikke vil se det som lønnsomt å opprette egen sentral, og at disse vil avvikle driften.

I markeder med lite kundegrunnlag kan utfordringen være å få tak i et tilstrekkelig antall løyvehavere for å dekke et minimumstilbud. I markeder med en etablert sentral, vil denne kunne etterspørre alle ledige eller nye løyvehavere. Imidlertid vil det i en del distrikter ikke være noen etablert sentral. I slike distrikter vil løyvehavere måtte knytte seg til en allerede opprettet sentral i et annet område, opprette egen sentral som kan utføre pålagte oppgaver, eller søke dispensasjon fra kravet om å være tilknyttet sentral. Dersom løyvehaverne innvilger en dispensasjonssøknad, vil løyvehaver kunne fortsette sin drift uten tilknytning til sentral.

Tilknytningen til sentral vil generelt innebære at løyvehavere som ikke i dag er tilknyttet må betale avgift til en sentral, og underlegge seg sentralens krav og retningslinjer for driften. Dette vil øke løyvehavers kostnader og vil, avhengig av sentralens retningslinjer og krav, kunne legge føringer på løyvehavers drift. Samtidig kan løyvehaverne formidle sine tjenester gjennom sentralen, og ellers utnytte den infrastrukturen og de tjenestene som sentralen tilbyr. Dette vil øke mulighetene for inntjening, gi en tryggere arbeidssituasjon, og kan også redusere løyvehavers direkte kostnader knyttet til administrasjon, markedsføring mm. Etersom løyvehaver i dag har valgt å stå utenfor sentral, er det sannsynlig at løyvehaver vurderer at nytten av tilknytning per i dag ikke overstiger kostnadene. Ved en tilknytningsplikt er det å stå utenfor sentral ikke lenger en mulighet, og løyvehaver må velge mellom å tilknytte seg, etablere egen sentral, eller avvikle driften.

Løyvehavernes beslutninger her vil variere, og vil avhenge av markedssituasjon, ønsket arbeidssituasjon mm. Løyvehavere som har drosjevirkosomhet som en liten bigeskjeft, vil ikke nødvendigvis se at kostnadene for tilknytningen til sentral svarer seg. Dette vil også avhenge av sentralenes forretningsmodeller og i hvilken grad de legger til rette for ulike typer medlemskap med differensierte avgifter. Per i dag er det mange ulike modeller for hvordan sentralen får inntekter fra løyvehaverne. Disse varierer fra rene fastprisavtaler, hvor løyvehaver betaler det samme per måned uavhengig av aktivitet til en andel av omsetningen på hver enkelt tur. Noen løyvehavere vil ha forretningspraksiser som ikke vil aksepteres av en sentral, og vil velge å ikke tilslutte seg av den grunn. Sentraltilknytningsplikten kan dermed bidra til å stenge ute en del av løyvehaverne som har tvilsomme praksiser, inkludert løyvehavere der det er stor risiko for skatteunndragelse. Dette vil også bidra til likere konkurransevilkår mellom de som i dag er tilknyttet en sentral med seriøs forretningsdrift, og de som har drevet uten sentraltilknytning eller har vært knyttet til en sentral som oppfyller få av de foreslåtte kravene til sentraler.

Generelt vil tilknytningsplikten medføre økte administrative kostnader for løyvehavere som per i dag ikke er tilknyttet en drosjesentral, og økte etableringskostnader for drosjesentraler. Isolert vil dette virke i retning av færre drosjeløyver, spesielt i områder hvor det er liten

konkurransen mellom sentraler og hvor det er forventet lav lønnsomhet ved å opprette en ny sentral. Det vil også gi en noe økt etableringsbarriere for nye løyvehavere, som da må bli akseptert av en sentral og ta kostnadene knyttet til dette. Særlig vil det kunne redusere insentivene til å drive drosjevirkosomhet på deltid og i områder hvor det er lite kundegrunnlag. I områder der det gis dispensasjon fra plikten vil forslaget til regulering likevel ikke ha denne virkningen.

Samlet vurdering er at flertallet løyvehavere, som i dag er tilknyttet en sentral, i liten grad vil bli påvirket av lovendringen. Samtidig vil lovendringen medføre at minimumskostnaden ved å drive en sentral går opp, disse kostnadene vil direkte måtte bæres av de tilknyttede løyvehaverne. Størst effekt vil dette ha for løyvehavere som per i dag ikke er tilknyttet en sentral, eller er tilknyttet en sentral som per i dag ikke oppfyller kravene som stilles for sentraldrift i loven. Disse løyvehaverne vil møte økte kostnader. Det forventes at en andel av disse vil avvikle driften.

12.2.4 Virkninger for offentlige myndigheter

Myndighetene vil også berøres direkte gjennom nye oppgaver som legges dem, og indirekte fordi tilknytningsplikten vil påvirke deres informasjon og mulighet til kontroll med markedet.

En plikt til å knytte seg til en sentral vil kunne øke løyvemyndighetenes administrative ressursbruk. Dette fordi en pliktig tilknytning vil medføre økte oppgaver for løyvemyndighetene da de skal tildele sentralløyver etter en forutgående søknadsprosess der vilkår om etablering, vandel og økonomi må vurderes for den enkelte sentral. Kostnadene forbundet med oppfyllelse av kravene er foreslått dekket ved at søkeren må betale gebyr for å få behandlet søknad om sentralløyve.

Videre vil en pliktig sentraltilknytning medføre økt ressursbehov for løyvemyndighetene ved at de må følge opp drosjesentralenes plikter til å samle inn, lagre og sende inn informasjon etter § 9 c og eventuelt kreve retting der løyvemyndighetene mener at sentralene ikke følger opp sine plikter etter regelverket. Dette vil medføre at løyvemyndighetene må innarbeide rutiner og kontrollsystemer for å følge opp sentralenes plikter. Det vises til at løyvehavers tilknytning til sentral vil bygge på privatrettslige avtaler atskilt fra den offentlige løyvereguleringen. Håndhevingen av de private avtalene vil partene selv ha ansvaret for.

En positiv effekt ved sentraltilknytningen og de oppgavene som sentralen får, vil være at løyvemyndighetene får større oversikt over drosjetilbudet i sitt område. Drosjesentralene skal blant annet holde oversikt over løyvehavere og drosjer som er tilknyttet sentralen, taksameter, antallet drosjer som til enhver tid er tilgjengelige for sentralen og hvilket geografisk område drosjen dekker mv. Dette vil kunne medføre at løyvemyndighetene vil ha bedre grunnlag for å vurdere markedssituasjonen innenfor det området sentralene dekker i sitt fylke, og de vil kunne vurdere nærmere om de skal ta i bruk for eksempel eneretter for å sikre tilbudet i enkelte distrikter.

En annen positiv effekt ved sentraltilknytningsplikt er at flere løyvehavere vil bli underlagt tredjepartsrapportering til skattemyndighetene enn etter gjeldende regelverk. Sentralene har, og har hatt, en viktig funksjon med å rapportere opplysninger om driften til skattemyndighetene, slik at det er mulig å kontrollere skattegrunnlaget i løyvehavernes næringsoppgaver.

I områder med lite kundegrunnlag og hvor det ikke er grunnlag for å etablere sentral, kan løyvemyndigheten gi unntak fra sentraltilknytningsplikten. Ved å få mulighet til å gi en slik dispensasjon, vil løyvemyndighetene kunne sikre tilbudet i strøk/tynt befolkede områder der det ikke vil være grunnlag for å knytte seg til en sentral. Dersom løyvehaverne innvilger en dispensasjonssøknad, vil løyvehaver kunne fortsette sin drift uten tilknytning til sentral. Videre vil løyvemyndighetene også ha mulighet til å la sentralene stille en lavere garantisum i områder hvor det kan være vanskelig å etablere en sentral på grunnlag av lite kundegrunnlag og få løyvehavere.

13 Merknader til lovbestemmelsene

Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til § 4. Løyve for persontransport med motorvogn registrert for meir enn 9 personar

Utvalget foreslår å dele opp løyvekategoriene for turvogn og drosje slik at turvognløyve reguleres i § 4 og drosje i § 9. *Overskriften* i § 4 er endret slik at det framkommer at bestemmelsen regulerer løyve for persontransport med motorvogn registrert for mer enn 9 personer.

I § 4 andre ledd første setning foreslår utvalget å erstatte ordet «kan» med ordet «skal». Dette er ikke ment som en realitetsendring. Løyvemyndigheten skal også etter gjeldende rett utstede løyve til en søker som oppfyller de objektive løyvekravene.

Til § 9. Drosjeløyve

Overskriften til denne bestemmelsen er endret. Denne bestemmelsen angir løyveplikten for persontransport med motorvogn utenfor rute med kjøretøy registrert for inntil 9 personer, og stiller krav til den som vil drive drosjevirkosomhet. Utvalget har beholdt hovedelementene av gjeldende løyveordning for drosje, men foreslår dette regulert i en egen bestemmelse.

I første ledd første punktum foreslår utvalget en avgrensing i rammene for løyveplikten sammenliknet med gjeldende rett. Som utgangspunkt er det fortsatt løyveplikt for transport som drives mot vederlag. Forslaget innebærer imidlertid et tillegg, som fastslår at løyveplikt for persontransport med motorvogn registrert for inntil 9 personer først oppstår når virksomheten har mål om fortjeneste.

Utvalget mener fortjeneste foreligger når betalingen for transporten overstiger de direkte kostnadene forbundet med transporten, herunder drivstoff, bompenger, lønn, avskrivning på bilen, og øvrig utstyr. Det er imidlertid ikke avgjørende for om det foreligger løyveplikt at virksomheten faktisk oppnår fortjeneste. Løyveplikten oppstår når virksomheten har som mål å oppnå fortjeneste.

Det fremgår av *første ledd andre punktum* at løyvemyndigheten avgjør spørsmålet om løyveplikt når det er tvil om det foreligger mål om fortjeneste.

Justeringen i rammene for løyveplikten innebærer at de unntakene fra løyveplikten om i dag følger av loven §§ 19 og 20 første ledd vil bli overflødige, fordi slik virksomhet etter forslaget ikke lenger vil være løyvepliktig etter § 9. Dette gjelder når ansatte i institusjon i helse- og omsorgssektoren utfører transport som et naturlig ledd i sine arbeidsoppgaver, og der flere som har sammenfallende transportbehov går sammen om transporten (samkjøring).

Mål om fortjeneste vil foreligge enten det er et rent transportoppdrag eller det er transport som utføres i forbindelse med en annen tjeneste, og uavhengig av om målet om fortjeneste er knyttet til transportdelen eller øvrig virksomhet. Det spiller heller ingen rolle om transporten faktureres særskilt eller som en pakkeløsning med en totalsum for en rekke forskjellige tjenester.

Forslaget innebærer ingen endring i forståelsene av begrepene «drive» og «mot vederlag».

I § 9 første ledd tredje punktum foreslår utvalget å videreføre bestemmelsen i § 4 første ledd andre punktum som retter seg mot såkalt «piratvirksomhet». Bestemmelsen presiserer at løyveplikten gjelder for den som utfører transport mot vederlag på samme måte som drosje når tilbudet om transport er rettet mot allmenheten på offentlig plass eller via digitale plattformer. Som tidligere er det her ikke nødvendig å påvise at den som utfører transporten «driver» transport. Det er tilstrekkelig å påvise at det er utført en tur. Videre inntreffer løyveplikten, som i dag, når transporten utføres mot vederlag. Løyveplikten er ikke avhengig av at transportøren har mål om fortjeneste for virksomheten eller for den enkelte tur.

§ 9 andre ledd fastslår at den som har drosjeløyve må være tilknyttet en drosjesentral.

Tilknytning til drosjesentral innebærer at løyvehaver må ha avtale med en eller flere drosjesentraler og følge de lovpålagte kravene og bestemmelsene som sentralen fastsetter. Løyvehaver kan oppfylle plikten ved selv å søke om løyve som drosjesentral, eller flere løyvehavere kan gå sammen om dette.

Loven inneholder ikke krav om at løyvehaver bare kan være tilknyttet én sentral. Løyvehaver kan være tilknyttet flere sentraler samtidig. For det enkelte transportoppdraget må løyvehaver imidlertid gjøre klart for både kunden og sentralen hvilken sentral oppdraget skjer i tilknytning til. Loven stenger ikke for at den enkelte sentral kan begrense adgangen til de løyvehavere som er tilknyttet den å knytte seg til andre sentraler.

Loven gir ikke løyvehaver noen rett til å knytte seg til en bestemt sentral. Det er opp til den enkelte sentral, på privatrettslig grunnlag, å fastsette vilkår for tilknytning og å bestemme hvem som skal få tilknytte seg sentralen. Det er også opp til den enkelte sentral eventuelt å si opp løyvehavere.

§ 9 andre ledd andre punktum fastslår løyvehavers rapporteringsplikt til sentralen. Denne rapporteringen er grunnlaget for at sentralen kan oppfylle pliktene etter forslaget §§ 9 c til 9 e. Loggføring av drosjeturer og omsetning skal rapporteres gjennom godkjent taksameter. Øvrige opplysninger skal rapporteres slik sentralen fastsetter.

Utvalget foreslår i *§ 9 andre ledd tredje punktum* at all betaling for drosjetjenester skal registreres hos en sentral. Det betyr at alle turer skal loggføres gjennom et taksameter og rapporteres til en godkjent sentral. Kravet innebærer ikke noe forbud mot at kontantbetaling skjer direkte mellom kunde og sjåfør, forutsatt at kontantbetalingen registreres i taksameteret

§ 9 andre ledd fjerde punktum gir løyvemyndigheten adgang til å dispensere fra kravet til tilknytning og rapportering til en drosjesentral.

Nytt kapittel 2 A

Det foreslås et nytt kapittel 2 A i yrkestransportloven for å samle alle de nye bestemmelsene om drosjesentral. Alle paragrafene i dette kapitlet er nye.

Til § 9 b. Løyve for å drive drosjesentral

§ 9 b stiller krav om at den som vil drive en drosjesentral, må ha løyve for å drive slik sentral.

Det følger av § 9 b første ledd at løyve skal tildeles søker som oppfyller kravene i § 4 bokstav a til c. Dette betyr at løyve skal tildeles søkere som oppfyller objektive krav til vandel, økonomi og etablering. Løyve til sentralen tildeles den juridiske enheten eller fysiske personen (enkelpersonsforetak) som oppfyller vilkårene. Det vil fortsatt, etter denne reguleringen, være mulig å ha sentraler som enten er et selskap eller enkelpersonsforetak.

Kravene til etablering, vandel og økonomi er kjente krav som også gjelder for løyvehaver for gods-, turvogn- og drosjetransport. Det nærmere innholdet i kravene framgår av forskrift.

Etter bestemmelsens *andre ledd* framgår det at drosjesentralen må ha en daglig leder som faktisk og varig leder virksomheten. Det nærmere innholdet i kravene framgår av forskrift.

Til § 9 c. Drosjesentralen sine plikter til å samle inn, lagre og sende inn informasjon

I § 9 c første ledd bokstav a til e er det oppramset en rekke forhold som sentralen skal ha oversikt over. Det følger av bestemmelsen at sentralen skal ha oversikt over tilknyttede løyvehavere, løyvehaveres ansatte sjåførere, drosjer som er tilknyttet sentralen og registreringsnummeret på drosjene, taksameter som er installert i drosjen, og antallet drosjer til enhver tid er tilgjengelige for sentralen og sentralens geografiske område. Sentralen skal også ha oversikt over de drosjene som tilknyttede løyvehavere disponerer som er tilpasset personer med nedsatt funksjonsevne. Bakgrunnen for kravet om at sentralene skal ha oversikt over disse forholdene er å sikre at drosjesentralene skal kunne gjøre de oppgavene de er pålagt etter §§ 9 d og e.

Etter § 9 c *andre ledd* får sentralen plikt til løpende og digitalt å samle inn og lagre opplysninger om loggførte posisjonsdata for drosjeturer som drosjeløyvehaver har samlet inn i henhold til § 9 tredje ledd i yrkestransportloven. Lagringstiden er satt til 60 dager i samsvar med løyvehavers lagringsplikt av de samme opplysningene. Formålet med bestemmelsen er å ivareta passasjer- og sjåførsikkerhet. Politiet skal ha adgang til å sikre opplysninger i forbindelse med etterforskning av straffbare handlinger.

Etter § 9 c *tredje ledd* skal sentralen lagre de opplysningene som er fastsatt med hjemmel i lov 19. november 2004 nr. 73 om bokføring. Formålet med denne bestemmelsen er å sikre at sentralen, i tillegg til løyvehaver, oppbevarer opplysningene som kreves etter bokføringsregelverket, slik at myndighetene kan kontrollere opplysninger fra løyvehaver opp mot disse. Lagringstiden for disse opplysningene er satt til 5 år i tråd med bestemmelsene i bokføringsregelverket.

Etter § 9 c *fjerde ledd* skal sentralen rapportere priser for drosjetransport der pristak er fastsatt med hjemmel i lov 11. juni 1963 nr. 66 om pristiltak. Formålet med denne bestemmelsen er å sikre kontroll med bestemmelser om pristiltak i områder med prisregulering.

Etter § 9 c *femte ledd* skal sentralens administrative systemer årlig gjennomgå en systemrevisjon. Formålet med denne bestemmelsen er å sikre at sentralene har robuste datasystemer som skal både lagre og sende informasjon videre til myndighetene. Dersom virksomheten for eksempel bruker godkjente ISO-sertifiserte ordninger for kontroll med lagring og strukturering av data, vil dette være tilstrekkelig å dokumentere denne standarden.

Etter § 9 c *sjette ledd* skal sentralen sende inn opplysninger etter denne paragrafen når myndighetene ber om det. Formålet er å sikre at myndighetene har innsyn i de dataene som sentralene samler. Dette skal sikre sentralens grunnleggende kontrollfunksjoner overfor løyvehaver. Nærmere rapporteringskrav og frekvens kan fastsettes i forskrift ut fra de behov de ulike sektormyndighetene har.

Etter § 9 c *syvende ledd* skal dataene i § 9 c første til femte ledd lagres i EØS. Formålet med bestemmelsen er å sikre at opplysningene lagres i EØS der krav til både personopplysninger mv. er ivarettatt gjennom EØS lovgivning. Offentlige myndigheters muligheter til å få utlevert opplysninger som er lagret utenfor EØS vil være knyttet til internretten i det/de landene dataene er lagret i. Lagring utenfor EØS kan derfor lett gjøre opplysningene vanskelig tilgjengelig for kontroll for norske myndigheter.

Til § 9 d Drosjesentralen sine plikter til å sikre at drosjeløyvehavar følger regelverk

Forslaget til ny § 9 d fastsetter sentralens plikter for å sikre at drosjeløyvehavere som er tilknyttet sentralen følger gjeldende regler.

Etter § 9 d *første ledd* skal sentralen sikre at drosjer som er tilknyttet sentralen har riktig forsikring, at godkjent taksameter er installert, at drosjen er riktig registrert i kjøretøyregisteret og at løyvehaver oppfyller plikten til å rapportere opplysninger til sentralen og sikre at betaling for all løyvepliktig drosjetransport blir registrert i taksameter hos en sentral som løyvehaver er tilknyttet etter § 9 andre ledd.

Etter § 9 d *andre ledd* skal sentralen sikre at kunder får slikeprisopplysninger som følger av prisopplysningsforskriften kapittel 7 B om drosjetjenester. Etter denne bestemmelsen vil sentralen, i tillegg til løyvehaver, bli pliktsubjekt for at prisopplysningsforskriften følges.

Etter § 9 d *tredje ledd* skal sentralen sikre at løyvehaver ikke tar feil pris der prisene er fastsatt med hjemmel i lov om pristiltak. Sentralene må dermed ha et kontrollsystem for å sikre at prisene ikke er høyere enn det som er lovlig.

Etter § 9 d *fjerde ledd* skal sentralen sikre at løyvehavere som har arbeidstakere har skriftlige avtaler som fyller kravene i arbeidsmiljøloven og avtaleverket. Det siste er relevant blant annet for de som er bundet/dekket av Taxioverenskomsten, som har et bilag 2 om standard ansettelsesavtale. Taxioverenskomsten har mer omfattende bestemmelser om arbeidsavtalen enn det som følger av arbeidsmiljøloven. Forpliktelsen handler om å verifisere at det finnes en arbeidsavtale som dekker kravene i lov og avtaleverk.

Etter § 9 d *femte ledd* skal sentralen sikre at løyvehaver ikke diskriminerer brukere i strid med diskrimineringsloven. Denne bestemmelsen vil ha særskilt praktisk betydning for personer med nedsatt funksjonsevne, og må sees i sammenheng med at det etter det foreslåtte regelverket vil bli anledning til å klage direkte til sentralen.

Til § 9 e Drosjesentralen sine øvrige plikter

Første ledd i forslaget til § 9 e fastslår at hver drosjesentral skal ha en klageordning, hva det skal kunne klages over, at drosjesentralen skal opplyse om klageadgangen og at det skal kunne klages videre til Forbrukertilsynet.

Klageretten tilkommer drosjekunder og andre med berettiget klageinteresse. Bestemmelsen fastsetter at det skal kunne klages over kvalitet og pris på sentralens og drosjeløyvehavers tjenester.

Med at det skal gis opplysning om klageadgangen siktes det både til at det skal gis opplysning om retten til å klage, hvordan det skal klages, opplysning om drosjesentralens saksbehandling og om adgangen til å klage til Forbrukertilsynet for det tilfelle der klagen ikke gis medhold. Dersom ikke Samferdselsdepartementet ved forskrift har gitt bestemmelser om hvordan det skal informeres om klageadgang og hvilke saksbehandlingsregler som gjelder, er det opp til den enkelte drosjesentral å fastsette hvordan opplysninger om klageadgangen skal gis og hvilke saksbehandlingsregler som gjelder. Lovbestemmelsen skal likevel forstås slik at opplysningene må gis på en tydelig måte og at saksbehandlingsreglene skal være betryggende.

§ 9 e andre ledd fastslår at hver drosjesentral skal sørge for at en tilstrekkelig del av drosjene som er knyttet til sentralen er utformet og/eller utstyrt for transport for personer med nedsatt funksjonsevne. Sentralen får et selvstendig ansvar for å sørge for at sentralen har tilknyttet seg en viss andel rullestoltilpassede drosjer ut fra behovet i det aktuelle området. I utgangspunktet må sentralen selv vurdere behovet for slike drosjer.

Der det er flere sentraler kan det være hensiktsmessig at disse samarbeider om å oppfylle kravene om at rullestoltilpassede drosjer skal være tilgjengelige for bestilling. *Utvalget* har derfor i § 9 e tredje ledd foreslått en bestemmelse som eksplisitt fastslår at når det er flere sentraler i samme område, kan disse samarbeide om å oppfylle pliktene knyttet til tilgjengelighet av spesialtilpassede drosjer etter andre ledd.

Det fremgår av § 9 e fjerde ledd at en drosjesentral som skal drive virksomhet i flere fylker, skal sende melding om dette til de aktuelle fylkeskommunene.

Til § 9 f Pålegg om retting:

Bestemmelsens *første punktum* gir løyvemyndighetene hjemmel til å pålegge drosjesentralene å bringe sin virksomhet i samsvar med de kravene og pliktene som følger av forslag til §§ 9 b – 9 e. Selv om disse bestemmelsene inneholder en rekke funksjonskrav, slik at drosjesentralen selv fastsetter hvordan den vil oppfylle funksjonene, er ikke løyvemyndighetene bundet av sentralens vurdering av om funksjonen er oppfylt. Løyvemyndigheten må for eksempel kunne si at den klageordningen sentralen har fastsatt er for dårlig eller at sentralen ikke har et tilstrekkelig godt tilbud av rullestoltilpassede drosjer, sett hen til det samlede tilbudet i markedet.

Bestemmelsens *andre punktum* fastsetter at løyvemyndighetene skal sette en tidsfrist for retting. Tidsfristens lengde ligger under den enkelte løyvemyndighets skjønn. Løyvemyndigheten må ta hensyn til lovbruddets alvor og til at drosjesentralen får rimelig tid til å bringe virksomheten i samsvar med lovens krav.

Tredje punktum gir løyvemyndigheten hjemmel til å trekke tilbake løyvet for å drive drosjesentral dersom rettingspålegget ikke etterleves.

Rettingspålegg og tilbaketrekking av løyve er enkeltvedtak, og forvaltningslovens saksbehandlingsregler kommer dermed til anvendelse.

Til § 9 g Nærare forskrifter om drosjesentraler

Bestemmelsen i § 9 g første ledd gir Samferdselsdepartementet hjemmel til å fastsette nærmere forskrifter om kravene og pliktene til drosjesentralene etter yrkestransportloven. Det kan likeledes gis nærmere forskrifter til konkretisering og praktisering av de pliktene drosjesentralene er pålagt etter loven. For eksempel må det gis forskriftsbestemmelse om plikt til å varsle godkjenningsmyndigheten ved avvikling av drosjesentralen. En slik bestemmelse er foreslått tatt inn i yrkestransportforskriften § 33 nytt tredje ledd.

§ 9 g andre ledd gir løyvemyndigheten hjemmel til å gi unntak fra de enkelte pliktene som ligger på sentralene i §§ 9 c til 9 e.

Til § 12 Løyve

§ 12 andre ledd fastsetter at det er fylkeskommunen som er godkjenningsmyndighet for drosjesentral. Myndigheten er lagt til den fylkeskommunen der drosjesentralen har sitt forretningssted. Det gjelder likevel ikke dersom det ikke skal drives drosjesentralvirksomhet i det fylket forretningsstedet er.

Dersom en drosjesentral vil etablere fysiske sentraler i flere fylker, trenger den ikke søke særskilt godkjenning i hvert fylke. Er drosjesentralen godkjent av ett fylke, er det tilstrekkelig å sende melding til andre fylkeskommunale godkjenningsmyndigheter om at sentralen driver sentralvirksomhet også der. Begrunnelsen for at det må sendes melding, er at godkjenningsmyndigheten i det fylke som får melding skal kunne skaffe informasjon, føre tilsyn og eventuelt gi opplysninger til det fylke som har utstedt godkjenning etter § 9 b om forhold som kan gi grunnlag for retting, jf. § 9 h.

Til § 21 Særskilde transportar

Bestemmelsen gir Samferdselsdepartementet adgang til å dispensere fra kravet til drosjeløyve i forskrift eller i enkeltvedtak. Utvalget foreslår en presisering ved å åpne adgang også til å gjøre unntak fra enkelte av vilkårene for å få løyve. Dette er i samsvar med måten ordningen har vært praktisert på.

Ved innføring av sentraltilknytningsplikt og de andre pliktene som knytter seg til drosjeløyve, kan behovet for dispensasjon bli større enn hva det er under gjeldende ordning. Derfor foreslår utvalget gjeninnføring av en regel om dispensasjon slik man tidligere hadde. Denne regelen bygger på de tidligere rundskrivene (N-7 og 8 /2017) og er foreslått som en ny § 48 e i forskriften.

Dispensasjonsregelen er særlig myntet på Inn på tunet-virksomhet og småskala turistvirksomhet.

Til § 25 Tildeling av løyve

Det fremgår av *nytt andre ledd* i yrkestransportloven § 25 at ett løyve gjelder for ett kjøretøy. Bestemmelsen gjelder for alle løyvetyper. For drosjeløyver betyr det at en drosjesentral ikke kan ta ut drosjeløyver og bruke løyvet på mer enn en motorvogn. Løyvehaver må opplyse løyvemyndigheten om hvilken motorvogn som er knyttet til løyvet, herunder ved skifte/kjøp

av ny motorvogn. For løyver for turvogn og godstransport gjelder hoveddokument og attesterte kopier som løyvedokument, jf. forordning 1072/2009 og 1073/2009 som gjelder.

Bestemmelsen følger i dag av yrkestransportforskriften § 13, og innebærer ingen realitetsendring.

Til § 27 Kor lenge eit løyve gjeld

Etter *nytt andre ledd* i § 27 presiseres det at løyve til drosjesentral skal gjelde uten avgrensning i tid.

Til § 35 Utfyllande forskrifter

§ 35 andre punktum fastsetter at Samferdselsdepartementet har hjemmel til å stille krav i forskrift for transportvirksomhet som kan drives uten løyve etter kapittel 4.

Formålet med bestemmelsen er å sikre hjemmel for at myndighetene kan regulere enkelte transportrelaterte sider av virksomheten som ellers ville blitt regulert gjennom løyvekravene. Eksempelvis kan dette gjelde forhold knyttet til trygghet for passasjerer og gods, kjøretøyet, forsikring, omfanget av transport, informasjonsinnhenting og kontroll av opplysninger relatert til skatt og avgift.

Til § 37 a. Virkeområde

Endring i rammene for løyveplikt etter yrkestransportloven § 9 gjør det nødvendig å tilpasse rammene for krav om kjøreseddel etter yrkestransportloven kapittel 7 A. Etter gjeldende rett følger det av yrkestransportloven § 37 a at: «*Førar av drosje, turvogn og rutevogn må under persontransport mot vederlag ha kjøresetel i tillegg til førarkort*». Bestemmelsen er tolket slik at krav om kjøreseddel gjelder for fører i løyvepliktig persontransport. Ordlyden justeres i § 37 a første ledd slik at det fremgår direkte av ordlyden at kravet om kjøreseddel gjelder for førere i løyvepliktig persontransport etter yrkestransportloven §§ 4, 6 og 9.

14 Forslag til lov- og forskrift

I lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy gjøres følgende endringer:

I

§ 4 skal lyde:

§ 4. Løyve for persontransport med motorvogn registrert for meir enn 9 personar

- (1) Den som mot vederlag vil drive nasjonal eller internasjonal persontransport med motorvogn registrert for meir enn ni personar, må ha løyve. Det same gjeld óg den som utfører persontransport mot vederlag på liknande måte som drosje når tilbod vert retta til ålmenta på offentleg plass eller via digitale plattformer.
- (2) Løyve skal tildelast den som
 - a. driv ei faktisk og varig verksemd i Noreg
 - b. har god vandel
 - c. har tilfredsstillande økonomisk evne, og
 - d. har tilstrekkeleg fagleg kompetanse.

§ 9 første og andre ledd skal lyde:

§ 9. Drosjeløyve

- (1) Den som mot vederlag, og med mål om fortjeneste, vil drive persontransport utanfor rute med motorvogn registrert for inntil 9 personar, må ha drosjeløyve. § 4 andre ledd bokstav a til d gjeld tilsvarande. *Er det tvil om målet om fortjeneste, avgjer løyvestyresmakta spørsmålet. Løyveplikt gjeld og for den som utfører persontransport mot vederlag på liknande måte som drosje når tilbod vert retta til ålmenta på offentleg plass eller via digitale plattformer.*
- (2) *Den som har løyve etter denne føresegna skal vere knytt til ein drosjesentral. Løyvehavar skal rapportere dei opplysningane til sentralen som sentralen treng for å ivareta sine plikter etter §§ 9 c til 9 e i denne lova. Løyvehavar skal sikre at betaling for all løyvepliktig drosjetransport vert registrert i taksameter hos ein drosjesentral som løyvehavar er knytt til. Løyvestyresmakta kan gje dispensasjon frå krava i første til tredje punktum.*

Gjeldande § 9 andre til femte ledd blir nye § 9 tredje til sjette ledd.

Nytt kapittel 2 A i yrkestransportloven skal lyde:

Kap. 2 A Drosjesentral

§ 9 b. Løyve for å drive drosjesentral

- (1) Den som vil drive drosjesentral må ha løyve. Løyve skal tildelast søkjarar som oppfyller krava i § 4 andre ledd a til c.
- (2) Drosjesentralen skal ha ein dagleg leiar.

§ 9 c. Drosjesentralen sine plikter til å samle inn, lagre og sende inn informasjon

- (1) Drosjesentralen skal ha oversyn over:
 - a. løyvehavarar som er knytt til sentralen,
 - b. sjåførar som er tilsette hos tilslutta løyvehavarar,
 - c. drosjer som er tilknytte sentralen og registreringsnummeret på drosjene,
 - d. Taksameter som er installert i drosjen, inkludert serienummer,
 - e. Talet på drosjer som til ei kvar tid er tilgjengelege for sentralen og kva geografiske område drosjene dekker,
 - f. dei drosjene dei tilknytte løyvehavarane disponerer som er tilpassa personar med nedsett funksjonsevne.
- (2) Drosjesentralen skal løpande og digitalt samle inn og lagre opplysningar om posisjonsdata for drosjeturar som drosjeløyvahavar har loggført etter § 9 tredje ledd i denne lova. Sentralen skal lagre opplysningane i 60 dagar.
- (3) Drosjesentralen skal løpande og digitalt samle inn og lagre dei opplysningane som er fastsett med heimel i lov 19. november 2004 nr. 73 om bokføring. Sentralen skal lagre opplysningane i 5 år etter slutten av rekneskapsåret.
- (4) Drosjesentralen skal rapportere pris for drosjetransport i område der det er fastsett pristak med heimel i lov 11. juni 1963 nr. 66 om pristiltak.
- (5) Drosjesentralen sine administrative system skal årleg gjennomgå ein systemrevisjon for å sikre datatryggleik og datakvalitet. Systemrevisjonen skal dokumenterast gjennom ei uavhengig revisorfråsegn eller gjennom godkjent sertifiseringsordning.
- (6) Drosjesentralen skal, når styresmaktene ber om det, sende inn dei opplysningane som følgjer av første til femte ledd.
- (7) Opplysningar som er nemnde i første til femte ledd skal lagrast i EØS og vere tilgjengelege for styresmaktene på det formatet dei krev.

§ 9 d. Drosjesentralen sine plikter til å sikre at drosjeløyvehavar følgjer regelverk

- (1) Drosjesentralen skal sikre at drosjer som er knytt til sentralen har riktig forsikring, at godkjent taksameter er installert i drosjen, at drosjen er riktig registrert i

kjøretøyregisteret og at løyveharar oppfyller pliktene sine til registrering og rapportering etter § 9 andre ledd.

- (2) Drosjesentralen skal sikre at kundar som har opplyst eit tilstrekkeleg konkret mål for turen får eit tilbod om pris før dei inngår avtale om transport. Pristilbodet skal gi totalprisen for drosjetenesta. Sentralen skal sikre at kunden betaler den lågaste totalprisen av pristilbodet, ein eventuell fastpris på strekninga og parallelltaksten med eventuelle tillegg.*
- (3) Drosjesentralen skal sikre at prisen for transporten ikkje overstig dei prisane som er fastsett med heimel i lov 11. juni 1963 nr. 66 om pristiltak.*
- (4) Drosjesentralen skal sikre at løyvehavere som sysselset arbeidstakarar har skriflege arbeidsavtalar som fyller krava i lov om arbeidsmiljø § 14-6 og avtaleverk.*
- (5) Drosjesentralen skal sikre at løyvehavere ikkje diskriminerer personar på grunn av kjønn, graviditet, omsorgsoppgåver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk eller alder.*

§ 9 e. Drosjesentralane sine øvrige plikter

- (1) Kvar drosjesentral skal ha ei klageordning. Kundar og andre med klageinteresse kan klage på pris og kvalitet på sentralen og drosjeløyveharar sine tenester. Drosjesentralen skal sørge for at kunden får opplysingar om klageretten, og om at klaga kan sendast til Forbrukertilsynet dersom kunden ikkje får medhald i klagen.*
- (2) Drosjesentralen skal sørge for at ein tilstrekkeleg del av dei drosjane som er knytt til sentralen er utforma og/eller utstyrt for transport for personar med nedsett funksjonsevne i samsvar med gjeldande føresegner om tekniske krav til universell utforming av motorvogn i løyvepliktig transport.*
- (3) Om det er fleire sentralar i same område kan dei samarbeide om å oppfylle pliktene i andre ledd.*
- (4) Drosjesentral som vil drive verksemd i fleire fylker, skal sende melding om dette til dei aktuelle fylkeskommunane.*

§ 9 f. Pålegg om retting

Løyvestyresmakta kan treffe vedtak med pålegg om retting der sentralen ikkje oppfyller krav og etterlever plikter som følgjer av §§ 9 b - 9 e. Det skal setjast ein tidsfrist for retting. Dersom pålegget ikkje vert følgt, kan løyvet trekkast tilbake. Løyvet skal alltid trekkast tilbake der sentralen ikkje lenger oppfyller krava i § 9 b.

§ 9 g. Nærare forskrifter om drosjesentralar mv.

- (1) Departementet kan gje nærare forskrifter om krava til drosjesentralar og pliktene til sentralane etter denne lova.
- (2) Løyvestyresmakta kan gje sentralane unnatak frå dei einskilde pliktane etter §§ 9 c til 9 e.

§ 12 skal lyde:

§ 12. Løyve

- 1) Løyve etter §§ 4 og 5 vert gjevne av Statens vegvesen.
- 2) Løyve etter § 9 og 9 b vert gjevne av fylkeskommunen.

§§19 og 20 første ledd oppheves.

§ 21 skal lyde:

§ 21. Særskilte transportar

- (1) Departementet kan i forskrift eller einskildvedtak fastsetje unnatak frå kravet om løyve eller einskilde vilkår for løyve, for særskilte slag transportar eller motorvogner dersom det ikkje er i strid med avtale der Noreg er part.
- (2) For unnatak frå kravet om løyve etter denne paragrafen gjeld § 11 tilsvarande.

§ 25 nytt andre ledd skal lyde:

- (2) Eit løyve gjeld for transport med ei motorvogn.

§ 27 andre ledd skal lyde:

- (2) Løyve etter § 9 b gjeld utan avgrensing i tid.

Gjeldande andre og tredje ledd blir tredje og fjerde ledd.

§ 35 skal lyde:

Departementet gjev nærare forskrifter om kvar enkelt løyveordning og utfyllande forskrifter til gjennomføring av lova her. *Departementet kan i forskrift stille krav til verksemd som har unnatak frå løyvekrav etter kapittel 4 i lova her.*

§ 37 a første ledd skal lyde:

Førar av drosje, turvogn og rutevogn må under løyvepliktig persontransport etter §§ 4, 6 og 9, ha kjøresetel i tillegg til førarkort.

II

1. Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.
2. Departementet kan gi nærmere overgangsregler for gjennomføring av loven.

Forskrift om endring i forskrift 26. mars 2001 nr. 401 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportforskriften)

Fastsatt av Samferdselsdepartementet med hjemmel i lov av 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy §§ xxx

I

§ 3 første ledd skal lyde:

Statens vegvesen er løyvemyndighet for løyve etter yrkestransportlova § 4 og § 5. Den fylkeskommune hvor løyvesøker har sin forretningsadresse er løyvemyndighet for løyve etter yrkestransportlova § 6, § 7, § 9 og § 9 b, med unntak av løyver for riksvegferjer. For en løyvesøker som skal drive behovsprøvd transport innen et annet fylke, er vedkommende fylkeskommune løyvemyndighet. Statens vegvesen er løyvemyndighet for riksvegferjer.

§ 10 nytt tredje ledd skal lyde:

Er den som har eller søker om løyve for drosjesentral et selskap eller annen juridisk person, skal daglig leder oppfylle kravet til god vandel. Dersom søkeren er et nyopprettet selskap, må også den daglige lederen oppfylle kravet til økonomi i § 7 syvende ledd og være bosatt i EØS. Daglig leder skal være godkjent av løyvemyndigheten.

Gjeldende tredje og fjerde ledd blir fjerde og femte ledd.

§ 12 første ledd siste setning skal lyde:

For behandling av søknad om løyve for drosjesentral skal søker betale kr. 3700 til løyvemyndigheten.

§ 48 d skal lyde:

§ 48 d. Krav til loggføring

Loggføring av posisjonsdata for drosjeturer i henhold til yrkestransportloven § 9 (3) skal skje i taksametersystemet, og skal inneholde opplysninger om sjåførens navn, løyvenummer, registreringsnummer på drosjen, dato og tidspunkt for start- og stopposisjon og GNSS posisjonsdata for drosjeturen.

Løyvemyndigheten kan i særskilte tilfelle gi dispensasjon fra krav om loggføring.

§ 48 e skal lyde:

§ 48 e. Dispensasjon fra krav om drosjeløyve mv.

Løyvemyndigheten kan gi den som driver løyvepliktig persontransport utenfor rute med motorvogn registrert for inntil 9 personer dispensasjon fra kravet om drosjeløyve, eller enkelte krav som følger av yrkestransportloven §§ 9 første ledd, jf. 4 andre ledd.

Dispensasjon kan kun gis for transport av egne kunder/brukere til og fra aktiviteter som inneholder av dispensasjonen selv er arrangør av. Transporten må skje i tilknytning til selve arrangementet, og må være en underordnet tilleggsytelse til hovedytelsen.

Løyvemyndigheten må vurdere om den aktuelle transporten kan utføres av eksisterende løyvehavere og konkurranseflaten mot både drosje og turvogn. Dispensasjonssøknader må forelegges relevante organisasjoner før søknaden kan innvilges.

Løyvemyndigheten kan innvilge dispensasjon for inntil tre motorvogner. Fritak gis for opptil tre år om gangen, og kan forlenges ved søknad dersom vilkårene for fritak fremdeles er oppfylt. Registreringsnummeret på kjøretøyet skal fremgå av dispensasjonsvedtaket. Dispensasjonsvedtaket skal medbringes i kjøretøyet. Løyvemyndigheten kan sette vilkår for dispensasjonen. Fylkeskommunen avgjør klage på vedtak etter denne bestemmelsen.

Nytt kapittel III A i yrkestransportforskriften skal lyde:

Kapittel III A Drosjesentral

§ 52 a. Løyvehavers tilknytningsplikt

Drosjeløyvehaver må innen 2 måneder etter tildeling av drosjeløyve melde fra til løyvemyndigheten om hvilken sentral løyvehaver er tilknyttet.

Sentralen må gi melding til løyvemyndigheten når en løyvehaver avslutter tilknytningen til en sentral.

§ 52 b. Faktisk og varig virksomhet

For å oppfylle kravet om fast og varig virksomhet i Norge må sentralen ha fast forretningsadresse i Norge, være registrert i Foretaksregisteret og ha en daglig leder med kontor i Norge.

§ 52 c. God vandel

For å oppfylle kravet til god vandel må daglig leder ikke være fradømt retten til å drive næringsvirksomhet eller være ilagt straff for en alvorlig lovovertrødelse, herunder på det handelsmessige område. § 6 tredje ledd gjelder tilsvarende.

§ 52 d. Tilfredsstillende økonomisk evne

Sentralen og daglig leder skal ikke ha vesentlige forfalte men ikke betalte gebyr-, avgifts- og skatterestanser eller være under konkursbehandling. Søknaden skal vedlegges attest om restanser på skatt, avgift mv. fra skattekontoret og bekreftelse fra konkursregisteret. Attestene skal ikke være eldre enn tre måneder.

Sentralen skal fremlegge en garantierklæring fra bank eller forsikringssselskap med en verdi på 5 G. Løyvemyndigheten kan gi dispensasjon i områder hvor det kan tildeles eneretter etter yrkestransportloven § 9 a, jf. § 48 a i denne forskriften. Verdien på garantierklæringen kan likevel ikke være lavere enn 2 G. Garantien skal fornyes hvert 5 år.

§ 52 e. Avvikling av drift av drosjesentral

Dersom en drosjesentral vil avvikle virksomheten i et eller flere områder må den gi løyvemyndigheten, og fylkeskommuner som har fått melding etter yrkestransportloven § 9 e (4), skriftlig varsel minst 6 måneder før opphør av driften.

II

Drosjesentraler og andre formidlerere av drosjetjenester som er i drift når denne forskriften trer i kraft får en frist på seks måneder fra ikrafttredelse til å oppfylle kravene i yrkestransportloven kapittel 2 A.

Litteraturliste

Liste over litteratur, offentlige dokumenter mv. som det er henvist til i innstillingen eller som har inngått i utvalgets bakgrunnsmateriale.

Offentlige publikasjoner

Arnott, R. (1996). Taxi Travel Should Be Subsidized. *Journal of Urban Economics*, Volume 40, Issue 3, November 1996,316-333. <https://doi.org/10.1006/juec.1996.0035>.

Brunstad, J. (2012). *Konkurransen i taxi-markedet*. SNF Trappert NO 03/12, Bergen: SNF.

Button, K. (2020). The “Ubernomics” of ridesourcing: the myths and the reality. *Transport Reviews*, 40(1), 76-94. <https://doi.org/10.1080/01441647.2019.1687605> .

Cooper, M. N. (2016). *Taxi! Urban Economics and the Social and Transport Impacts of the Taxicab*. London: Routledge.

COWI (2019), *ARBEJDSTILSYNET Trafikuheld blandt taxichauffører - betydningen af træthed og arbejdstid*. COWI-rapport juni 2019. Lyngby: COWI A/S

Econ (2002), behov for behovsprøving? – Vurdering av løyveordningen i drosjenæringen. Econ-rapport 91/02. Oslo: ECON

Forbrukerrådet (2013) Taxiutredning – høring om taximarkedet på konkurranseutsatte steder i Norge 2013. Rapport. Oslo: Forbrukerrådet

Hurdalsplattformen - Regjeringsplattform for en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet 2021-2025. [Hurdalsplattformen - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Jensen, R S., B Jordfald og M Bråten (2014) *Norsk transport – veien videre*, Fafo-rapport 2014:03, Oslo:Fafø

Konkurransetilsynet. Rapport: *Et drosjemarked for fremtiden*, Oslo. Tilgjengelig på [regjeringen.no](https://www.regjeringen.no) [Et drosjemarked for fremtiden \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)

Konkurransetilsynet, Forbrukerrådet, Skatteetaten, Pasientreiser Helseforetak, Samferdselsdepartementet og Justervesenet. (2019) Regelverk for mobile applikasjoner som alternativ til taksameter (kontrollutrustning) Utredningsrapport 28. februar 2019. Oslo. Tilgjengelig fra: [utredning-alternativ-til-taksameter.pdf \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)

Leiren, M. D., Aarhaug, J., Krogstad, J. R. & Skollerud, K. H. (2014). *Samordning av offentlig betalt spesialtransport i Akershus og Oslo*, TØI-rapport, 1297/2014. Oslo: Transportøkonomisk institutt

Menon Economics. (2023). Kartlegging av drosjenæringen. Menon rapport 29/2023. Oslo: Menon

- NOU 2017: 4. (2017). *Delingsøkonomien -utfordringer og muligheter*. Oslo: Finansdepartementet
- NOU 2021: 9 (2021). Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv - Utredning om tilknytningsformer og virksomhetsorganisering, Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet
- NUT 1959:3 innstilling fra samferdselskommissjonen av 1955. Oslo
- Oslo Economics (2017). Behov for antallsregulering av drosjeløyver – en samfunnsøkonomisk analyse. OE rapport 16/2017. Oslo: Oslo Economics
- Oslo Economics (2019). Erfaringer med deregulering av drosjemarkedet i ulike land og overføringsverdi til Norge. OE rapport 3/2019. Oslo: Oslo Economics.
- Oslo Economics (2020). Utredning om sikringstiltak for drosjetransport i Viken. OE rapport 10/2020. Oslo: Oslo Economics
- Oslo Economics (2020). Nasjonal kartlegging av drosjemarkedet. OE rapport 47/2020. Oslo: Oslo Economics
- Oslo Economics (2021). Vurdering av behov for sikringstiltak i Indre Østfold, Marker, Rakkestad, Skiptvet og Våler. OE rapport 21/2021. Oslo: Oslo Economics
- Oslo Economics (2021). Vurdering av behov for sikringstiltak for drosjetjenester i Troms og Finnmark. OE rapport 33/2021. Oslo: Oslo Economics
- Oslo Economics (2021). Alternativ kontrollutrustning og konsekvenser for ikke-digitale kunder. OE rapport 29/2021. Oslo: Oslo Economics
- Oslo Economics (2022). Transportordningen for funksjonshemmede (TT) – Status 2022. OE rapport om TT del 1. Oslo: Oslo Economics
- Oslo Economics (2022). Evaluering av utvidet ordning for tilrettelagt transport for funksjonshemmede (TT). OE rapport om TT del 2. Oslo: Oslo Economics
- Oppegaard. (2020, 9). Gig- og plattformøkonomien i den norske arbeidslivsmodellen - forutsetninger og konsekvenser. En casestudie av Uber Black i Oslo. *Søkelys på arbeidslivet*, ss. 168-182. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2020-03-03>.
- Oppegaard, S , Aarhaug, J, Hartveit, K. J. L. og Strømstad, H. (2023). *Utvikling i drosjemarkedet 2020 til 2023 – omregulering og korona*. TØI-rapport 154/2023. Oslo: TØI og Fafo
- Osland, O., Aarhaug, J. og Longva, F. 2010. Drosjetilbudet i distriktene etter omleggingen av pasienttransporten i 2004. TØI-rapport 1086/2010. Oslo: TØI
- Rayle, L., Dai, D., Chan, N., Cervero, R., og Shaheen, S. (2016). Just a better taxi? A survey-based comparison of taxis, transit, and ridesourcing services in San Francisco. *Transport Policy*, 45, 168-178. doi:<https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2015.10.004>.

Rochet, J.-C., og Tirole, J. (2003). Platform Competition in Two-Sided Markets. *Journal of the European Economic Association*, 1(4), 990-1029. doi:10.1162/154247603322493212

Schaller B. (2007). Entry controls in taxi regulation: Implications of US and Canadian experience for taxi regulation and deregulation. *Transport Policy* 14 (2007) 490 – 506. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2007.04.010>.

Slettholm A (2022), R.I.P. Praiing av drosje (1840-2022) *Aftenposten*.

Taxienkät i Norden 2017, Danmark, Finland, Norge och Sverige. Oppdrag av Taxigruppen i NTF seksjon for kollektive persontransporter. Lennart Sköld Svenska Transportarbetareförbundet. Uddevalla

Yang h., Ye M., Tang W. H. og Wong S. C. (2005). Regulating taxi services in the presence of congestion externality. *Transport Research A*, Vol. 39, pp 17 – 40. <https://doi.org/10.1016/j.tra.2004.05.004>

Aarhaug, J., Fearnley, N., Hartveit, K. J. L., og Johnsson, E. (2023). Price and competition in emerging shared e-scooter markets. Volume 98, May 2023, 101273 <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.retrec.2023.101273>

Aarhaug J. og Olsen. S. (2018). Implications of ride-sourcing and self-driving vehicles on the need for the regulation unscheduled passenger transport. *Research in Transportation Economics*, Volume 69, September 2018, Pages 573-582. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2018.07.026>

Aarhaug, J. 2015. Competitive tendering in an entry regulated market—an accident waiting to happen? *Eur. Transp. Res. Rev.* 7, 17 (2015). <https://doi.org/10.1007/s12544-015-0166-4>.

Aarhaug, J. 2016. Taxis as a Part of Public Transport, Sustainable Urban Transport Technical Document #16, Berlin, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

Aarhaug, J., Fearnley, N. og Johnsson, E. 2023. E-scooters and public transport – complement or competition? *Research in Transportation Economics*, vol 98 May 2023. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2023.101279>

Aarhaug, J., Oppegaard, S. M. N., Gundersen, F., Hartveit, K. J. L., Skollerud, K. og Dapi, B. 2020. Drosjer i Norge fram mot 2020, TØI-rapport 1802/2020, Oslo, Transportøkonomisk institutt.

Aarhaug, J. og Skollerud, K. 2019. Drosjeregulering i norske byer - utfordringer og alternativer, TØI-rapport 1698/2019, Oslo, Transportøkonomisk institutt.

Aarhaug, J. og Skollerud, K. H. 2011. Drosjer i Tromsø - marked, løyver og sentraler, TØI-rapport 1152/2011, Oslo, Transportøkonomisk institutt.

Proposisjoner

Justis- og beredskapsdepartementet. (2017). Prop. 56 LS (2017–2018) Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) nr. 2016/679 (generell personvernforordning) i EØS-avtalen

Justis- og beredskapsdepartementet. (2020) Prop. 166 L (2020–2021) Endringer i forvaltningsloven m.m. (utvidet adgang til informasjonsdeling)

Ot.prp.nr. 5 (1975-76) om lov om samferdsel

Ot.prop.nr. 59 (1962-63) om lov om regulering av transport med fartøy og motorovogn

Ot.prp.nr. 86 (1984-1985) om lov om endringer i lov 4. juni 1976 nr. 63 om samferdsel

Samferdselsdepartementet (2000). Ot.prp.nr. 82 (2000-2001) om lov om endringer i lov 4. juni 1976 nr. 63 om samferdsel

Samferdselsdepartementet. (2001). Ot.prp. nr. 74 (2001-2002) om lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova)

Samferdselsdepartementet. (2014). Prop. 15 L (2014–2015) Endringer i yrkestransportlova (krav om butid i 4 år for utferdning av kjøresetel mv). Oslo: Samferdselsdepartementet

Samferdselsdepartementet. (2015). Prop. 140 L (2015–2016) Endringer i yrkestransportlova (miljøkrav for drosjer – mulighet for fylkeskommunene å stille øvre grense for miljøskadlig utslipp fra drosje). Oslo: Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementet. (2016). Prop. 155 L (2016–2017) Endringer i yrkestransportlova (heving av aldersgrense for kjøreseddel fra 70 til 75 år (drosje og buss) og mulighet for samkøyring med personbil mv.). Oslo: Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementet. (2018). Prop. 70 L (2018–2019) Endringer i yrkestransportlova (oppheving av behovsprøvingen for drosje mv.). Oslo: Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementet. (2019). Prop. 106 L (2019–2020) Utsatt iverksettelse av drosjereformen fra 1. juli 2020 til 1. november 2020. Oslo: Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementet. (2020). Prop. 17 L (2020–2021) Endringer i yrkestransportlova og skatteforvaltningsloven (tilsyn med kontrollutrustninger og tredjepartsrapportering til skattemyndighetene i drosjenæringen). Oslo: Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementet. (2023). Prop. 43 L (2022-2023) Endringer i yrkestransportloven (fagkompetansekrav for drosjeløyvehavere og overtredelsesgebyr). Oslo: Samferdselsdepartementet

Rundskriv

Rundskriv N-6/2017 om kompetansekrav for taxiløyve, selskapsvognløyve og løyve for transport for personer med nedsatt funksjonsevne.

Rundskriv N-7/2017 - dispensasjon etter yrkestransportloven § 21 – løyvefritak for småskala turistvirksomhet

Rundskriv N-8/2017 - dispensasjon etter yrkestransportloven § 21 – løyvefritak for transport knyttet til Inn på tunet-ordningen

Rundskriv N-4/2022 om egenerklæring for løyvehavere

Lover

Anskaffelsesloven. (2016) Lov om offentlige anskaffelser (LOV-2016-06-17-73) Lovdata.

<https://lovdata.no/lov/2016-06-17-73>

a-opplysningsloven. (2012) Lov om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m. (LOV-2012-06-22-43). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2012-06-22-43>

Bokføringsloven. (2004) Lov om bokføring (LOV-2004-11-19-73) Lovdata.

<https://lovdata.no/lov/2004-11-19-73>

EØS-loven. (1992) Lov om gjennomføring i norsk rett i hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (LOV-1992-11-27-109)

<https://lovdata.no/lov/1992-11-27-109>

[Grunnloven \(1814\) Kongeriket Noregs grunnlov \(LOV-1814-05-17\)](#)

Lov om målenheter, måling og normaltids. (2007). Lov om målenheter, måling og normaltids (LOV-2007-01-26-4) <https://lovdata.no/lov/2007-01-26-4>

Markedsføringsloven. (2009) Lov om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv. (LOV-2009-01-09-2) Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2009-01-09-2>

Merverdiavgiftsloven. (2009). Lov om merverdiavgift (LOV-2009-06-19-58) Lovdata.

<https://lovdata.no/lov/2009-06-19-58>

Personopplysningsloven. (2018) Lov om behandling av personopplysninger (LOV-2018-06-15-38) Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2018-06-15-38>

Politiregisterloven. (2010) Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (LOV-2010-05-28-16) Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2010-05-28-16>

Privatskolelova (2003) Lov om private skolar med rett til statstilskot (LOV-2003-07-04-84). <https://lovdata.no/lov/2003-07-04-84>

Samferdselsloven. (1964) Lov om samferdsel (veg- og sjøtransport). (LOV-1964-06-19-7). opphevet

Samferdselsloven. (1976) Lov om samferdsel (LOV-1976-06-04-63). opphevet

Skatteforvaltningsloven. (2016) Lov om skatteforvaltning (LOV-2016-05-27-14). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2016-05-27-14>

Yrkestransportlova. (2002). Lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy (LOV-2002-06-21-45). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2002-06-21-45>

Forskrifter

Anskaffelsesforskriften. (2016) Forskrift om offentlige anskaffelser (FOR-2016-08-12-974) Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2016-08-12-974>

Bokføringsforskriften. (2004). Forskrift om bokføring (FOR-2004-12-01-1558) Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2004-12-01-1558>

Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning)

Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1073/2009 av 21. oktober 2009 om felles regler for adgang til det internasjonale markedet for transport med turvogn og buss og om endring av forordning (EF) nr. 561/2006 (omarbeiding)

Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1071/2009 av 21. oktober 2009 om innføring av felles regler med hensyn til vilkårene som må oppfylles for å utøve yrket som transportør på vei, og om oppheving av rådskraftiv 96/26/EF

Europaparlaments- og rådskraftiv 2014/32/EU av 26 februar 2014 om harmonisering av medlemsstatenes lovgivning om tilgjengeliggjøring på markedet av måleinstrumenter (omarbeiding) (MID-direktivet)

Europaparlaments- og rådskraftiv 2001/85/EF av 20. november 2001 om særlige bestemmelser om kjøretøyer som benyttes til persontransport og som har flere enn åtte sitteplasser i tillegg til førersetet, og om endring av direktiv 70/156/EØF og 97/27/EF (Bussdirektivet)

Forskrift om engangsavgift på motorvogner (FOR-2001-03-19-268) Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2001-03-19-268>

Forskrift om bruk av kjøretøy. (1990) Forskrift om bruk av kjøretøy (FOR-1990-01-25-92) Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/1990-01-25-92>

Forskrift om makspriser for drosjebilkjøring. (2010). Forskrift om takstberegning og maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn (FOR-2010-09-30-1307) Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2010-09-30-1307>

Forskrift om gjennomføring i norsk rett av EØS-avtalen vedlegg XIII nr. 4a (forordning (EF) nr. 1370/2007) om offentlig persontransport med jernbane og på vei og om oppheving av rådskraftiv (EØF) nr. 1191/69 og nr. 1107/70 (FOR-2010-12-17-1673). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2010-12-17-1673>

Forskrift om utforming av løyvepliktig motorvogn. (2009). Forskrift om universell utforming av motorvogn i løyvepliktig transport (FOR-2009-12-03-1438). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2009-12-03-1438>

Politiregisterforskriften (2013). Forskrift om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (FOR-2013-09-20-1097). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2013-09-20-1097>.

Prisopplysningsforskriften. (2012). Forskrift om prisopplysninger mv. for varer og tjenester (FOR-2012-11-14-1066) Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2012-11-14-1066>

Konsesjonskontraktforskriften. (2016) Forskrift om konsesjonskontrakter (FOR-2016-08-12-976) Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2016-08-12-976>

Kjøretøyforskriften. (1990). Forskrift om bruk av kjøretøy (FOR-1990-01-25-92) Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/1990-01-25-92>

Skatteforvaltningsforskriften. (2016). Forskrift om skatteforvaltningsloven (FOR-2016-11-23-1360) Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2016-11-23-1360>

Taksameterforskriften. (2009). Forskrift om krav til taksametre (FOR-2009-10-01-1226) Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2009-10-01-1226>

Utredningsinstruksen. (2016) Instruks om utredning av statlige tiltak (FOR-2016-02-19-184) [Instruks om utredning av statlige tiltak \(utredningsinstruksen\) - Lovdata](#)

Yrkestransportforskriften. (2003). Forskrift om yrkestransport med motorvogn og fartøy (FOR-2003-03-26-40) Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2003/03/26/40>

Kilder fra nordiske land

Danmark

[Taxiloven \(LBK nr. 434 af 22/04/2023\) Bekendtgørelse af taxiloven \(retsinformation.dk\)](#)

Finland

Lagen om transportservice av 24. mai 2017 (320/2017). [Lag om transportservice 320/2017 - Uppdaterad lagstiftning - FINLEX ®](#)

Regjeringsproposisjon 176/2020. [RP 176/2020 rd \(finlex.fi\)](#)

Sverige

Lag (2014:1020) om redovisningscentraler och beställningscentraler för taxitrafik [SFS 2014:1020 Lag om redovisningscentraler för taxitrafik \(lagboken.se\)](#)

Taxitrafiklagen (2012:211) [Taxitrafiklag \(2012:211\) Svensk författningssamling 2012:2012:211 t.o.m. SFS 2022:1211 - Riksdagen](#)

taxitrafikförordningen (2012:238). [Taxitrafikförordning \(2012:238\) Svensk författningssamling 2012:2012:238 t.o.m. SFS 2022:1481 - Riksdagen](#)

SOU 2016:86 *Taxi och samåkning – i dag, i morgon och i övermorgon*. Svenska offentlige utredninger. [Taxi och samåkning – i dag, i morgon och i övermorgon, SOU 2016:86 \(sharepoint.com\)](#)

Rettsavgjørelser

Rt. 1994 s.319

Rt-1996-1415

Rt. 2006 s. 293

Rt. 2013 s. 1345

LB-2015-204313

HR-2016-1458-A

EMD-1984-10873

Uttalelser og avgjørelser

ESAs grunngitte uttalelse fra 22. februar 2017 2 - Case No: 74881, Document No: 818034, Decision No:

Europakommisjonen (2022). Commission Notice on well-functioning and sustainable local passenger transport-on-demand (taxis and PHV) - (2022/C 62/01).

JDLOV-2005-8471. [JDLOV-2005-3575 - Lovdata Pro](#)

Klagenemdssekretariatet 2021/369 Viken fylkeskommune – Ferder Taxi AS [2021/369 - Klagenemdssekretariatet](#)

[Konkurransetilsynets avgjørelse av 6. februar 1998 sak 95/18 DuPont Jet AS](#) punkt 5.3

Vedlegg 1

Forkortelser

EMD	Den europeiske menneskerettsdomstol
EMK	Den europeiske menneskerettskonvensjon
EU	Den europeiske union
EØS	Det europeiske økonomiske samarbeidsområde
ESA	EFTAs overvåkingsorgan
GNSS	Satellittbasert kommunikasjonssystem
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
KSL	Kvalitetssystem for landbruket
KOFA	Klagenemndssekretariatet
NOU	Norges offentlige utredninger
NFD	Nærings- og fiskeridepartementet
OE	Oslo Economics
POD	Politidirektoratet
PSO	Public Service Obligations
SD	Samferdselsdepartementet
SVV	Statens vegvesen
SSB	Statistisk sentralbyrå
TT-reiser	Tilrettelagt transport

Vedlegg 2.

Møteliste

Utvalget og sekretariatet har hatt samtaler med og innlegg fra:

Utvalgsmøte 1 23. august 2022	Oppstartsmøte drosjeutvalget.
Utvalgsmøte 2 19. - 20 oktober 2022	«Utfordringer og fordeler ved tidligere og någjeldende regelverk» Marianne Nilsen (Troms og Finnmark fylkeskommune), Nina Hansen (Viken fylkeskommune), Arnt Egil Hasfjord (Helse Midt Norge), Gunstein Instefjord, Hanne Beth Borge (Forbrukerrådet), Kjell Sunnevåg og Fredrik Sortland Bjørnstad (Konkurransetilsynet), Terje Andre Olsen (Blindeforbundet), Synne Lerhol, Camilla Fensbekk (Røde Kors), Jan Valeur (Bergen Taxi) Jonas Lefebure, David Mothander og Thomas Barbo (Bolt)
Utvalgsmøte 3 30. november 2022	«Kontroll og tilsyn med drosje» Nils Magnar Thomassen og Håkon Skjolden (Justervesenet) Ellen Bjerketvedt Moi og Martine Uksanovic (Skatteetaten) Haakon Stubstad Henriksen (Statens vegvesen) Kari Nergaard Høyvesveen (Statens vegvesen), Morten Lien (Arbeidstilsynet), Nina Hanssen (Viken fylkeskommune), Marianne Nilsen (Troms og Finnmark fylkeskommune)
Utvalgsmøte 4 9. januar 2023	«EØS» Espen Bakken (Simonsen Vogt Wiig)

Utvalgsmøte 5 27. - 28 februar 2023	«Nordisk drosjeregulering» Jenny Bragg (Transportstyrelsen - Sverige) Berit Gohr Kapain (Transportministeriet – Danmark) Hanna Laurila (Transportministeriet - Finland)
	Rapport «Kartlegging av drosjenæringen» Kristoffer Middtømme (Menon) Petter Krogh Nilsen (Menon) Erika Minerva Karttinen (Menon)
Utvalgsmøte 6 27. – 28 mars 2023	«Hva er et godt drosjetilbud» Anne Johanne Enger (KS) Ole Andre Klausen (Askvoll kommune)
Utvalgsmøte 7 2-3 april 2023	Drosjeutvalget
Utvalgsmøte 8 2-3 mai 2023	Drosjeutvalget
Utvalgsmøte 9 5. juni 2023	Drosjeutvalget
Utvalgsmøte 10 15. juni 2023	Digitalt - Drosjeutvalget

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsfoto: Kristin Bentsdal Larsen,
Samferdselsdepartementet

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 06/2023