

**NOU**

Norges offentlige utredninger 2024: 15

# En bedre regulert drosjenæring

Delutredning II fra Drosjeutvalget



# Norges offentlige utredninger 2024

Seriens redaksjon:  
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
Teknisk redaksjon

---

1. Definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører – Første delutredning  
*Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet*
2. I samspill med naturen  
*Klima- og miljødepartementet*
3. Felles innsats mot ekstremisme: Bedre vilkår for det forebyggende arbeid  
*Arbeids- og inkluderingsdepartementet*
4. Voldtekt – et uløst samfunnsproblem  
*Justis- og beredskapsdepartementet*
5. Maktens ansikt  
*Justis- og beredskapsdepartementet*
6. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2024  
*Arbeids- og inkluderingsdepartementet*
7. Norge og EØS: Utvikling og erfaringer  
*Utenriksdepartementet*
8. Likestillingens neste steg  
*Kultur- og likestillingsdepartementet*
9. Ny lov om offentlige anskaffelser – Andre delutredning  
*Nærings- og fiskeridepartementet*
10. Ny motorferdsellov  
*Klima- og miljødepartementet*
11. Lavlønn i Norge  
*Arbeids- og inkluderingsdepartementet*
12. Håndheving av mindre narkotikaovertrедelser  
*Justis- og beredskapsdepartementet*
13. Lov og frihet  
*Arbeids- og inkluderingsdepartementet*
14. Med lov skal data deles  
*Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet*
15. En bedre regulert drosjenæring  
*Samferdselsdepartementet*

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2024: 15**

# En bedre regulert drosjenæring

Delutredning II fra Drosjeutvalget

Utredning fra et utvalg oppnevnt 11. mai 2022.  
Avgitt til Samferdselsdepartementet 5. juli 2024.

ISSN 0806-2633 (online)  
ISSN 0333-2306 (trykt utg.)

---

Aksell AS

## Til Samferdselsdepartementet

Drosjeutvalget ble oppnevnt 11. mai 2022 for å foreta en helhetlig gjennomgang av drosjereguleringen, og utarbeide forslag til ny regulering av næringen. Utvalgets mandat ble justert ved Samferdselsdepartementets brev av 11. desember 2022, 26. april 2023 og 19. desember 2023. På bakgrunn av endringene i mandatet ble arbeidet delt i to.

Første delutredning ble lagt frem 30. juni 2023 med tittelen NOU 2023: 22 *På vei mot en bedre regulert drosjenæring*. Første delutredning omhandlet plikten til å være tilknyttet en drosjesentral m.m.

Utvalget legger med dette frem sin andre delutredning som gjelder tiltak for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet, krav til taksameter- og kontrollutrustning, innholdet i sentraltilknytningsplikten, arbeidsforhold og kontroll og tilsyn med næringen.

Oslo 5. juli 2024

Hans Petter Graver  
Leder

Sahar Babri	Rita Kilvær	Øystein Trevland
Herdis Helle	Jofri Lunde	Nils-Ola Widme
Guro Landsend Henriksen	Dag-Einar Sivertsen	Siv Wiken
Håkon Bjarne Johnsen	Jan Geir Solheim	Jørgen Aarhaug

---

Lone Bruvold Hansen  
Sekretariatsleder

Anne-Lise Junge Jensen  
Fagdirektør

Grete Mathisrud  
Utredningsleder

Marianne  
Engeset Kristing  
Seniorrådgiver

Kemal Zulovic  
Seniorrådgiver



# Innhold

<b>1</b>	<b>Sammendrag</b> .....	9	4.2.5	Modell 4: Samordning av kontrakter .....	52
<b>2</b>	<b>Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid</b> .....	17	4.2.6	Modell 5: Antallsbegrensede løyver .....	56
2.1	Utvalgets mandat og sammensetning .....	17	4.2.7	Modell 6: Løyveordningen før 2020 .....	57
2.2	Utvalgets arbeid .....	17	4.3	Andre tenkbare modeller .....	58
2.2.1	Kunnskapsinnhenting .....	18	4.3.1	Pristiltak .....	58
2.2.2	Utvalgets nettside .....	18	4.3.2	Produksjon av drosjetjenester i egenregi .....	61
<b>3</b>	<b>Bakgrunn</b> .....	19	4.3.3	Kjøp av materiell .....	62
3.1	Problembeskrivelse og tema i delutredning II .....	19	4.3.4	Utvidet bruk av refusjonsordninger .....	62
3.2	Karakteristikk av drosjemarkedet .....	20	4.4	Samlet vurdering av modeller og virkemidler .....	64
3.2.1	Innledning .....	20			
3.2.2	Markedssegmenter i drosjemarkedet .....	21	<b>5</b>	<b>Utvalgets anbefalinger for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet</b> .....	69
3.2.3	Flere former for markedssvikt preger drosjemarkedet .....	22	5.1	Innledning .....	69
3.2.4	Drosjemarkedet består av mange lokale markeder .....	23	5.2	Ansvar for drosjetilbud i enkeltturmarkedet .....	69
3.2.5	Utvikling etter reguleringsendringene i 2020 .....	23	5.3	Virkemidler for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet .....	70
3.3	Juridisk kontekst for drosjenæringen i Norge .....	24	5.3.1	Generelt om virkemidler .....	70
3.4	Generelt om EØS-retten og markedsregulering .....	24	5.3.2	Særlig om samordning av kontrakter om transporttjenester..	72
3.4.1	Fri bevegelighet .....	24	5.3.3	Justeringer i enerettsmodellen .....	75
3.4.2	Konkurransereglene .....	26	5.3.4	Tiltak for å sikre et bedre tilbud av drosjer som er tilpasset for transport for personer som bruker rullestol .....	77
3.4.3	Pålegg om offentlig tjenesteplikt for å sikre drosjetransport i distriktene .....	26	5.4	Utvalgets forslag sett opp mot mandatet og Stortingets anmodningsvedtak .....	77
3.4.4	Støtteordninger for å sikre drosjetilbudet i distriktene .....	28	5.5	Mindretallsdissens .....	78
3.5	Plattformselskapenes rettslige stilling .....	29			
3.6	Utviklingstrekk i næringen .....	30	<b>6</b>	<b>Mulige tiltak for å redusere ressursbruk, miljøpåvirkning og kø i byområder</b> .....	80
<b>4</b>	<b>Mulige modeller for regulering av drosjetilbudet</b> .....	33	<b>7</b>	<b>Arbeidsforhold i drosjenæringen</b> .....	84
4.1	Innledning .....	33	7.1	Innledning .....	84
4.2	Oversikt over modeller som kan bidra til et bedre drosjetilbud .....	35	7.2	Lønns- og arbeidsvilkår .....	85
4.2.1	Modell 0+: Situasjon etter innføringen av foreslåtte tiltak i delutredning I .....	35	7.2.1	Gjeldende rett .....	85
4.2.2	Modell 1: Differensierte krav til drosjevirkosomhet i by og distrikt ..	37	7.2.2	Aktuelle tariffavtaler og overenskomster .....	86
4.2.3	Modell 2: Støtteordninger for drosjevirkosomhet .....	40	7.3	Rapport fra Oslo Economics om arbeidsvilkår .....	87
4.2.4	Modell 3: Eneretter .....	43	7.3.1	Organiseringen av drosjeyrket .....	87

7.3.2	Utviklingstrekk i bransjen etter 2020 .....	87	9.3.5	Nærmere om internkontroll i virksomhetene .....	114
7.3.3	Organisering av markedet .....	89	9.4	Utvalgets forslag om innføring av internkontroll .....	114
7.3.4	Arbeidsforholdene generelt .....	90	9.4.1	Forslag om innføring av et internkontrollsystem .....	114
7.3.5	Omreguleringen i 2020 – betydning for kontraktmarkedet ..	90	9.4.2	Nærmere om gjennomføring av internkontroll .....	117
7.3.6	Lønn og arbeidstid .....	91	9.4.3	Tilsyn/kontroll med sentralens internkontrollsystem .....	118
7.3.7	Trygghet på arbeid .....	94	9.5	Utvalgets øvrige anbefalinger knyttet til kontroll .....	120
7.3.8	Kompetanse på regelverket .....	94	9.5.1	Formalisert samarbeid mellom kontrollorganene .....	120
7.3.9	Tilsyn .....	95	9.5.2	Kjøreseddelregister .....	122
7.3.10	Behov for særregulering .....	95	<b>10</b>	<b>Sentraltilknytningsplikt og drosjesentralens funksjoner ....</b>	<b>123</b>
7.4	Problemstillinger – arbeidsforhold i næringen .....	95	10.1	Innledning .....	123
7.4.1	Innledning .....	95	10.2	Drosjesentralens funksjoner .....	123
7.4.2	Endringer i arbeidsmiljøloven .....	96	10.2.1	Bakgrunn .....	123
7.4.3	Lønnsforholdene og lønns-systemet .....	96	10.2.2	Tidligere regulering i lokale forskrifter .....	124
7.4.4	Arbeidstider .....	96	10.2.3	Utvalgets forslag og Stortingets lovvedtak 46 (2023–2024) .....	124
7.4.5	Regionale verneombud .....	97	10.2.4	Oversikt over sentralens mulige funksjoner .....	125
7.5	Utvalgets konklusjon og anbefaling .....	99	10.2.5	Vurdering av de ulike funksjonene .....	126
<b>8</b>	<b>Taksameter eller annen kontrollutrustning .....</b>	<b>100</b>	10.3	Tilknytning til én eller flere sentraler .....	129
8.1	Innledning .....	100	10.4	Alternativ til sentraltilknytningsplikt .....	130
8.2	Taksameter og taksameter-system .....	101	10.5	Mindretallsdissens .....	132
8.2.1	Hva er et taksameter? .....	101	<b>11</b>	<b>Innføring av fylkesvise løyvedistrikt .....</b>	<b>140</b>
8.2.2	Hva er et taksametersystem? .....	101	<b>12</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser .....</b>	<b>142</b>
8.2.3	Kontroll av taksameter .....	102	12.1	Tiltak rettet mot å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet .....	142
8.2.4	Hvordan foregår betalingen for drosjeturen .....	103	12.1.1	Innledning .....	142
8.3	Måleinstrumentdirektivet .....	103	12.1.2	Virkninger for aktører i drosjenæringen .....	142
8.4	Høring om kontrollutrustning .....	104	12.1.3	Virkninger for offentlige myndigheter .....	143
8.4.1	Hovedpunktene i forslaget .....	104	12.1.4	Virkninger for kundene .....	144
8.4.2	Oppfølging av høringen .....	105	12.2	Kontrollutrustning .....	144
8.5	Vurdering av taksameter og kontrollutrustning .....	105	12.3	Internkontroll .....	144
8.6	Utvalgets konklusjon og anbefaling .....	108	12.3.1	Innledning .....	144
<b>9</b>	<b>Kontroll og tilsyn .....</b>	<b>109</b>	12.3.2	Virkninger for sentraler .....	145
9.1	Oversikt over offentlige myndigheter med en rolle inn mot drosjenæringen .....	109	12.3.3	Virkninger for løyvehavere .....	145
9.2	Kontroll etter yrkestransportloven .....	109	12.3.4	Virkninger for offentlige myndigheter .....	145
9.3	Internkontrollsystem .....	111			
9.3.1	Innledning .....	111			
9.3.2	Hva er internkontroll .....	112			
9.3.3	Internkontroll og offentlig tilsyn ..	113			
9.3.4	Forholdet mellom virksomhetens internkontroll og det offentlige tilsynet .....	114			



12.3.5	Virksomheter for kunder .....	146	<b>Litteraturliste</b> .....	153
12.4	Tilknytning til kun én sentral .....	146		
<b>13</b>	<b>Merknader til de enkelte lovbestemmelsene</b> .....	148	<b>Vedlegg</b>	
			1 Møteliste .....	157
<b>14</b>	<b>Forslag til lov og forskrift</b> .....	151		



## Kapittel 1

# Sammendrag

Det overordnede målet for transportpolitikken er et effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem i hele landet i 2050, jf. *Nasjonal transportplan 2025–2036*. Drosjene og de tjenester som de tilbyr inngår som element i transportpolitikken. Et velfungerende drosjemarked har betydning for det offentlige, som en betydelig bestiller av drosjetjenester, og for privatkunder. Drosjenæringen blir påvirket av både teknologiske og sosiale endringer. Det teknologiske mulighetsrommet endres ettersom nye løsninger blir tilgjengelig. Næringen må tilpasse seg krav om grønn omstilling. Videre er det politiske føringer på hva en god drosjetjeneste skal innebære. Alle disse ytre påvirkningene gir føringer på hvordan næringen kan utvikles, både hver for seg og samlet.

Med utgangspunkt i mandatet for utredningen har utvalget lagt følgende hensyn til grunn for en helhetlig regulering av drosjemarkedet:

- Et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet, med særlig vekt på å sikre tilbudet:
  - i distriktene
  - 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 til å ettergå hendelsene
- Passasjerhensyn, herunder forbrukerhensyn som riktig pris og prisinformasjon, klagemuligheter, oppmøte som avtalt og sikkerhet
- Ryddige arbeidsforhold i næringen, herunder lønnsforhold, arbeidstid, jobbsikkerhet, sikkerhet for sjåfør
- Trafikksikkerhet

Transportplanen fremhever også målet om effektiv bruk av ny teknologi og utvikling av sømløs

mobilitet og samhandling mellom aktørene i transportsystemet. For drosjenæringen betyr dette i hovedsak at lovgiver må balansere mellom å innføre tiltak som reduserer de uønskede sidene av drosjevirkosomhet, som kunder som blir lurt, dårlig utnyttelse av areal, kjøretøy og arbeidskraft opp mot de samfunnskritiske funksjonene, som å tilby et minimumstransporttilbud til de som av ulike årsaker ikke har tilgang til rutegående kollektivtransport eller egen bil. Samtidig skal reguleringen stimulere til innovasjon og konkurranse mellom aktørene på like vilkår der hvor det er til fordel for kundene.

Regulering av drosjenæringen må skje innenfor handlingsrommet nasjonale og internasjonale regler setter. Når det gjelder drosjeregulering, vil det særlig være EØS-avtalen som må hensyntas av lovgiver.

I sin første delutredning foreslo utvalget en sentraltilknytningsplikt. Dette ble fulgt opp av Stortinget med endring i yrkestransportloven ved lovvedtak 46 (2023–2024). I denne utredningen bygger utvalget videre på dette og foreslår flere konkrete plikter for sentralen og krav til kontrollutrustning i drosjer. Siktemålet er å bidra til ryddige arbeidsforhold, bedre vern for forbrukere, legge til rette for hvit økonomi i næringen samt å øke sikkerheten for passasjerer og sjåfører. I tillegg foreslår utvalget virkemidler for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet, med særlig vekt på å sikre tilbudet i distriktene. Endelig vurderer utvalget løsninger for å motvirke de spesifikke problemene i byene knyttet til at et stort antall drosjer til tider utgjør en for stor belastning i enkelte områder.

### *Tilpasning av markedene for å sikre et godt drosjetilbud*

Drosjemarkedet er ikke nasjonalt, men består i realiteten av en rekke lokale markeder. De lokale markedene har ulike egenskaper, særlig avhengig av forhold på etterspørselssiden. Det innebærer at utfordringer knyttet til tilbudet av drosjetjenester i

ulik grad er til stede i ulike markedssegmenter, og at behovet for korrigerende tiltak også er forskjellig. For private drosjekunder er manglende tilbud et problem i distriktene, og i noen grad et problem i mindre tettsteder. I byer med større befolkningsgrunnlag er manglende tilbud ikke en utfordring. Imidlertid kan det, også i relativt tett befolkede områder, være variasjoner i tilgjengelighet av drosjetjenester på ulike ukedager og til ulike tider av døgnet. Dette reflekterer den svært varierende etterspørselen etter tjenester. For eksempel er det gjerne lav etterspørsel nattetid i ukedagene, og dermed også mindre lønnsomt å holde åpen drift hele døgnet. I de store byene er det et uoversiktlig praiemarked, noe som kan medføre stor risiko for at den enkelte kunde blir utsatt for urimelig høy pris og/eller lav kvalitet.

Manglende tilbud til personer med nedsatt funksjonsevne er en utfordring fordi kostnadene ved å tilby tjenesten er høyere og det private markedet er mindre. Slik kan det være ulønnsomt for den enkelte løyvehaver å tilby rullestolbiler også i områder hvor det ellers er godt driftsgrunnlag.

Innkjøpere av drosjetjenester, særlig helseforetak, kommuner og fylkeskommuner, har utfordringer med innkjøp av drosjetjenester i mindre markeder hvor det er få potensielle tilbydere. Dette kan gi utslag i manglende konkurranse, høye priser og lav kvalitet på enkelte avtaler. I noen tilfeller er det vanskelig å få et tilbud på kontraktkjøring i det hele tatt.

Det kan tenkes ulike modeller for å løse problemene med manglende tilbud til brukere i enkeltturmarkedet i distriktene. Ideelt sett burde all drosjekjøring ses i sammenheng, og de offentlige aktørene i kontraktmarkedet burde samordne virksomheten seg imellom og mellom kontraktmarkedet og enkeltturmarkedet. Dette er imidlertid av mange grunner vanskelig å få til, i alle fall på kort sikt.

Utvalget foreslår at fylkeskommunene må ha tilstrekkelig ansvar og virkemidler til å ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet. Å lovfeste at fylkeskommunen skal vurdere drosjetilbudet i enkeltturmarkedet innebærer ikke at det blir fastsatt minstekrav til drosjetilbudet eller at fylkeskommunene får plikt til å sørge for at det er drosjetilbud overalt, og til enhver tid. Forslaget gir imidlertid fylkeskommunen et ansvar for å vurdere behovet for drosjetilbud. Behovet må ses i sammenheng med det helhetlige transporttilbudet i et område, og veies opp mot tilgjengelige ressurser.

Utvalget foreslår en ny bestemmelse i ny § 9 b i yrkestransportloven som tydeliggjør fylkeskom-

munens ansvar for å vurdere drosjetilbudet i enkeltturmarkedet, som del av et helhetlig transporttilbud. Fylkeskommunen kan sette i verk tiltak hvis det er nødvendig for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. For eksempel kan fylkeskommunen pålegge plikt til offentlig tjeneste som innebærer at det skal være drosjer tilgjengelig hele døgnet (driveplikt), eller at det skal være mulig å få tak i drosje hvis den bestilles en viss tid i forveien. Kvalitetskrav kan for eksempel knytte seg til at drosjen skal ha utstyr for transport av små barn eller funksjonshemmede.

Utvalget mener at enerettssystemet, som finnes i loven i dag, med enkelte tilpasninger, gir en god ramme for at fylkeskommunene kan sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. Enerett vil imidlertid ikke være tilstrekkelig eller hensiktsmessig for å sikre tilbudet i alle områder. Fylkeskommunen kan da ta i bruk andre lovlige virkemidler, som samordning av offentlige kontrakter om transporttjenester og kjøp av eller tilskudd til drosjetjenester. Utvalget legger opp til at fylkeskommunen skal ha frihet til å velge de virkemidlene som er best tilpasset de lokale forholdene og behovet for drosjetransport. Mulige tiltak fylkeskommunen kan iverksette omfatter blant annet å (i) inngå kontrakt om drosjetjenester i enkeltturmarkedet og kompensere med kjøp eller enerett, (ii) opprette tilskuddsordninger for drosjevirkosomhet, (iii) samordne kontrakter om drosjetjenester i enkeltturmarkedet med egne eller andre myndigheters kontrakter om transporttjenester, og (iv) etablere drosjetjenester i egenregi. Videre foreslår utvalget justeringer i enerettsmodellen, blant annet oppheving av terskelverdiene for tildeling av eneretter.

*Et mindretall – Helle, Solheim, Trevland og Sivertsen* – foreslår adgang for fylkeskommunen til å utstede eneretter som gir eksklusivitet til all kjøring i området, inkludert kontrakter om drosjetjenester som blir utlyst i den perioden eneretten gjelder. I praksis vil det innebære at anbud som ikke lyses ut sammen med kontrakten om eneretter vil måtte forholde seg til tilbyderens som har blitt tildelt enerett i området. (Modell 3b).

*Flertallet* viser til at tildeling av enerett som omfatter fremtidige kontraktsutlysninger medfører en ikke ubetydelig risiko for brudd på anskaffelsesregelverket, og flertallet i utvalget vil derfor ikke anbefale en slik løsning.

Det samme *mindretallet* ønsker å endre pasientreiserforskriften slik at, der helseforetakene ikke har inngått kontrakt om pasienttransport, skal helseforetakene tilby en ordning der pasien-

ten kan ta drosje uten å betale mer enn egenandelen for transporten.

Alle ansvarlige myndigheter bør vurdere drosjetilbudet i enkeltturmarkedet som en del av et helhetlig transporttilbud, som blant annet omfatter kollektivtransport, skoleskyss, bestillingstransport og pasienttransport. Utvalget har vurdert om loven bør pålegge fylkeskommunen plikt til å samordne egne kontrakter om drosjetransport, som tilbud i enkeltturmarkedet og skoleskyss, og eventuelt andre kontrakter om drosjetransport. Tvungen samordning av fylkeskommunale kontrakter kan imidlertid innskrenke fylkeskommunenes handlingsrom unødvendig, om det i særlige situasjoner ikke er hensiktsmessig med samordning.

Offentlige myndigheter som inngår kontrakt om plikt til å yte drosjetjenester bør også samordne sin virksomhet. Slik samordning har vært forsøkt blant annet i Agder. På grunn av en del organisatoriske, tekniske og juridiske utfordringer ble samordning ikke gjennomført. Både fylkeskommunene og helseforetakene viser til at disse utfordringene antagelig kan løses, men at det vil ta tid før alle løsningene er på plass. Utvalget ser at samordning reiser kompliserte organisatoriske spørsmål og forutsetter koordinering av en rekke forskjellige interesser. Utvalget vil imidlertid sterkt anbefale at de involverte myndighetene fortsetter det samarbeidet som er i gang med sikte på å komme frem til en bedre samordning.

For å gi insentiver til samordning på tvers av forvaltningsnivå, foreslår utvalget å pålegge myndigheter med ansvar for kontrakter om drosjetransport en plikt til å vurdere og ta hensyn til virkningene kontraktene kan ha på øvrige deler av drosjetilbudet, og eventuelt andre deler av transporttilbudet. Myndighetene skal høre andre offentlige innkjøpere i de områdene kontrakten gjelder før den blir lyst ut.

Utvalget foreslår at Samferdselsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, eventuelt i samråd med Kommunal- og distriktsdepartementet, tar initiativ til å utrede fordeler og ulemper med samordning av offentlig betalt transport, inkludert kontrakter om drosjetjenester i enkeltturmarkedet.

Utvalget foreslår videre at Kommunal- og distriktsdepartementet og Samferdselsdepartementet tar initiativ til at det blir gjort en utredning av behovet for økt overføring av midler til fylkeskommunene for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud.

Som påpekt av utvalget i første delutredning har mange nye aktører kommet inn i drosjemar-

kedet 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. Etter det utvalget får opplyst er det i noen av de største byene for mange drosjer samlet i trange sentrumsgater samtidig. Det skaper trafikale problemer.

Utvalget har ikke registrert at det har vært fremmet noe krav eller ønske fra kommuner eller andre om hjemmel for å kunne løse problemene med opphoping av drosjer på enkelte steder til enkelte tider. Derfor fremmer heller ikke utvalget noe konkret forslag om dette. Da det imidlertid har vært påpekt som et problem, har utvalget utredet måter problemer kan løses på dersom det skulle bli behov for det.

For å adressere trafikale problemer og lokale miljøutfordringer knyttet til praiemarkedet bør eventuelle tilgangsreguleringer utformes lokalt. Reguleringen vil derfor mest hensiktsmessig skje på samme måte som for små elektriske kjøretøy ved at kommunen får hjemmel til å fastsette forskrifter, eller ved at fylkeskommunen som løyvemyndighet, i samråd med kommunen, får hjemmel til å fastsette lokale forskrifter.

### *Arbeidsforhold*

Utvalget legger til grunn at næringen fortsatt har gjennomgående problemer med hensyn til arbeidsmiljøet for både løyvehavere og sjåfører, og med ivaretagelse av arbeidstakerrettigheter ellers. Drosjenæringen er mindre organisert enn andre deler av persontransportnæringen. Undersøkelsen utvalget har fått foretatt viser at mange drosjesjåfører opplever at arbeidsforholdene har blitt dårligere etter omreguleringen i 2020. Organisasjonsgraden i drosjenæringen er svært lav. Kompetansenivået når det gjelder offentlige krav er gjennomgående lavt for en stor del av aktørene. Næringen er vanskelig å kontrollere, både på grunn av det store antallet aktører og på grunn av at sjåførene opptre isolert på arbeidsplassen. Offentlig kontroll med næringen er fragmentert og svært ressurskrevende, og den offentlige kontrollmyndigheten er spredt på en rekke myndigheter.

Utvalget mener det er viktig å sikre at gjeldene regelverk og de kollektive avtalene som finnes blir fulgt. I tillegg er det viktig at aktørene i næringen har et bevisst forhold til at skillet mellom løyvehaver og ansatt sjåfør ikke alltid er åpenbar. Som følge av plattformøkonomien har det vokst frem en mellomkategori mellom ansatte og selvstendig næringsdrivende.

Utvalget mener at ryddige arbeidsforhold i næringen er ett viktig hensyn som bør legges til grunn for en helhetlig regulering av drosjemarkedet. Utvalget viser til at særlig sentraltilknytningsplikten vil kunne bidra til å skape ryddigere arbeidsforhold i næringen.

Utvalget har diskutert om lønnsnivået er for lavt og om det dermed er nødvendig å gjøre noe med dette. Utvalget har vurdert om allmenngjøring av tariffavtalene kan være et aktuelt tiltak for å heve lønnsnivået. Utvalget viser til at det i dag er opp til partene i arbeidslivet å avgjøre om en tariffavtale skal allmenngjøres. Utvalget vil anbefale at partene i næringen, sammen med KS og de store innkjøperne, diskuterer både lønn og arbeidsvilkår i ett mer helhetlig perspektiv.

Utvalget har diskutert om det kan være hensiktsmessig å regulere arbeidstidene for sjåfører ytterligere i tillegg til de generelle bestemmelsene om arbeidstid i arbeidsmiljøloven. Reglene i arbeidsmiljøloven om arbeidstid er klare mens utfordringen synes å være aktørenes etterlevelse av regelverket. Utfra trafikksikkerheshensyn har utvalget diskutert om det kan være rimelig å regulere kjøre- og hviletid for drosjesjåfører på lik linje med andre yrkessjåfører. På den annen side kan ikke drosjenæringen i denne sammenhengen fullt ut sammenlignes med annen yrkestransport – da drosjetransport ofte foregår med korte turer og med mye venting mellom oppdragene.

Utvalget har vurdert om den nåværende strukturen i drosjemarkedet, med et stort antall enkeltpersonforetak og et forholdsvis lite antall ansatte sjåfører, er hensiktsmessig for å sikre gode arbeidsforhold. Utvalget har diskutert om det burde innføres et krav om at sentralen skulle være å anse som arbeidsgiver og at tilknyttede løyvehavere ble ansatte sjåfører. Dersom det offentlige skal sette krav til en slik organisasjonsform for å være tilknyttet en sentral eller for å få løyve vil dette være en restriksjon etter EØS-retten som må begrunnes. Utvalget viser til at et slikt tiltak fordrer en stor omlegging av hele næringsstrukturen. I tillegg er det ulike oppfatninger i næringen om fordeler og ulemper med å være selvstendig næringsdrivende kontra å være ansatt. Utvalget har kommet frem til at et krav om at sentralen skulle være å anse som arbeidsgiver vil være for inngripende overfor næringen.

Utvalget mener likevel at arbeidsmiljøutfordringene i drosjenæringen kan avhjelpes gjennom å knytte sentralene sterkere til arbeidet med arbeidsmiljøet for løyvehavere og sjåfører. Måten sentralen innretter virksomheten på påvirker direkte arbeidsforholdene til sjåfører og løyveha-

vere. En plikt for sentralen til å sørge for at dette skjer på en måte som sikrer løyvehavere og sjåfører et fullt forsvarlig arbeidsmiljø vil være i tråd med arbeidsmiljølovens formål og system. En egen lovbestemmelse om dette vil ikke være en arbeidsrettslig særregulering av drosjenæringen, men en tilpasning av regelverket for å bringe reguleringen på dette felt i samsvar med det som ellers gjelder i arbeidslivet.

Drosjenæringen er en næring hvor det er problemer forbundet med det å drive et effektivt vernearbeid. Utvalget har vurdert om innføring av regionale verneombud i drosjenæringen vil kunne være egnet til å avhjelpe noen av arbeidsmiljøutfordringene i næringen. Utvalget anbefaler at partene særlig ser på muligheten for å utvikle en særskilt verneombudsordning for drosjenæringen. For eksempel kan det være hensiktsmessig å ha en ordning med verneombud for sentralen der alle tilknyttede løyvehavere og ansatte sjåfører er med i ordningen. En slik ordning vil også gi muligheter for kontraktsparter – offentlige kjøpere, å ha en dialog om arbeidsforhold med en kontaktperson som vil kunne styrke oppfølgingen av arbeidsrettslige forhold i kontrakten.

Utvalget mener at det er viktig å sørge for de reglene som allerede finnes, blir fulgt. Ytterligere særregulering om arbeidstid, lønn mv. synes ikke nødvendig, det er viktigere at gjeldende regelverk blir fulgt. Utvalget har derfor kommet frem til at det er mer hensiktsmessig å gå videre med tiltak innenfor kontrollsystemer for å sikre etterlevelse av regelverket. Utvalget foreslår å innføre et internkontrollsystem for sentralene som forventes å kunne bidra til ryddigere arbeidsforhold og arbeidsmiljø i drosjenæringen. Arbeidsforholdene i næringen kan bli bedre dersom det innføres mer systematisk kontroll, både internkontroll av løyvehaver/sentral, og offentlig kontroll.

### *Kontrollutrustning*

Utvalget mener det er viktig å stille krav om kontrollutrustning i drosjer av hensyn til allmenn interesse. Krav til kontrollutrustning skal fremme offentlig sikkerhet og orden, forbrukervern, innkreving av skatter og avgifter, like konkurransevilkår og god forretningsskikk. Funksjonene i kontrollutrustningen skal bidra til å sikre forbrukerhensyn gjennom riktig beregning av pris (inkludert kvittering) mv., god forretningsskikk gjennom synlig og korrekt informasjon til kunden, riktig registrering av omsetning, sikkerhet for passasjer og sjåfører (GNSS og pålogging), og skal gi et grunnlag for riktig rapportering til relevante

myndigheter. Å kreve at alle drosjer har kontrollutrustning som tilfredsstillende de samme kravene sikrer også like konkurransevilkår og ryddige forhold i næringen.

Utvalget viser til at det er viktig å utarbeide et regelverk som står seg over tid og er teknologinøytralt. Utvalget ser det som viktig at det kun skal kunne benyttes godkjente kontrollutrustninger og foreslår at Justervesenet skal godkjenne og kontrollere kontrollutrustningene.

Taksametersystemet (i mange tilfeller) oppfyller i dag funksjonene til et kassaapparat. I forbindelse med oppheving av behovsprøving for drosje i 2020 og tilhørende forskriftsendringer ble det besluttet å innføre krav i yrkestransportforskriften om at løyvehaver var pliktig til å bruke taksameter som innretning i bilen for å registrere omsetningen i drosjevirkomheten.

Selv om det i dag er krav om taksameter, kan det likevel være vanskelig å få en god nok kontroll for å sikre hvit økonomi. Bruk av taksameter reduserer risikoen for unndragelse av skatt og avgift, men det er fortsatt mulig å unndra betaling fra beskatning.

Utvalget mener at det er viktig å legge opp til funksjonskrav som skal være så teknologinøytrale som mulig, og at hensynene som skal sikres gjennom krav til løsningene, skal være minst mulig byrdefulle for næringsaktørene. Videre skal kravene sikre løsninger som så langt som mulig gjør det vanskelig å manipulere data som produseres og lagres i løsningen. Det er lagt til grunn at løsningene ikke skal hindre oppfyllelsen av lovpålagte krav om blant annet universell utforming og ikke-diskriminering, personvern og at informasjon om drosjevirkomhet skal lagres tilstrekkelig lenge for kontrollformål (skatt og loggføring). Utvalget viser til at de funksjonskravene som ble foreslått i høringen om kontrollutrustning fra 2021 oppfyller de hensynene kontrollutrustningen er ment til å dekke.

Slik utvalget forstår det, er det per i dag kun taksameter som kan oppfylle alle funksjonene. Krav om taksameter vil imidlertid ikke være teknologinøytralt da måleinstrumentdirektivet MID krever at den skal være koblet til bilen gjennom en signalgenerator. Ved ikke å pålegge bruk av taksameter, vil det kunne utvikles løsninger som tilfredsstillende kravene, men som ikke er et taksameter i direktivets forstand.

I dag vil drosjer som er tilknyttet større sentraler normalt sett få bestilte turer formidlet fra sentralen direkte via taksametersystemet og turen er dermed registrert i bilens taksameter. For turer som formidles via andre formidlere, apper mv. vil

ikke turen formidles automatisk til bilens taksameter. I slike situasjoner må sjåføren manuelt registrere turen i bilens taksameter. Utvalget ser at dette er en svakhet ved reguleringen som bidrar til å legge til rette for juks ved at turer ikke blir registrert.

Utvalget mener at det er viktig at kontrollutrustningen kan ta imot drosjeturer fra ulike formidlere, enten kontrollutrustningen er basert på taksameter eller andre godkjente løsninger. Det bør derfor stilles krav om at kontrollutrustningen har en åpen API-løsning som tillater at flere formidlere kan koble seg på utstyret og dermed få formidlet turer som går gjennom taksametret/kontrollutrustningen.

I høringen var det foreslått to løsninger, en hel-digital løsning og en løsning med en fast tilkobling til bilen. En løsning med en kontrollutrustning med en tilkobling til bilen er den løsningen som per i dag, etter utvalgets vurdering, vil gi størst sikkerhet for at de opplysningene myndighetene trenger, vil bli ivaretatt. Forslaget innebærer at kontrollutrustningen løpende registrerer og loggfører den geografiske posisjonen til kjøretøyet ved bruk av en tilkobling til kjøretøyet på en sikker måte. Videre vil kravet om at kontrollutrustningen skal være tilkoblet til kjøretøyet bidra til sikkerhet for at omsetning blir korrekt registrert. Dette vil gi politiet og skattemyndighetene gode kontrollmuligheter i ettertid.

På bakgrunn av vurderingen over foreslår utvalget løsningen fra høringen der kontrollutrustningen skal være en fastmontert enhet som er tilkoblet kjøretøyet.

### *Kontroll og tilsyn*

Drosjenæringen blir gjerne omtalt som en risikonæring når det gjelder overholdelse av lover og regler. Etter utvalgets vurdering skyldes dette i utgangspunktet ikke manglende krav og pålegg på næringen, men at den er svært fragmentert i sin natur. Utvalget viser til at hjemler for plikter for både aktører og tilsyns- og kontrollmyndigheter langt på vei er på plass. Det er i stor grad manglende overholdelse av eller kunnskap om regelverket fra aktørenes side kombinert med manglende prioritering av tilsyn og kontroller fra de offentlige myndighetene som bidrar til å opprettholde drosjenæringen som en risikonæring. Utvalget erfarer at de ulike tilsynsmyndighetene dessverre i liten grad prioriterer jevnlig kontroll av drosjenæringen.

Det juridiske rammeverket drosjenæringen skal forholde seg til er fragmentert og til dels

komplisert å ha oversikt over. Næringen er dessuten underlagt regler i mange ulike lover og forskrifter.

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for reguleringen av drosjenæringen og ansvar for yrkestransportregelverket. Fylkeskommunen er løyvemyndighet og har det administrative ansvaret for løyveordningen, som utstedelse og tilbakekall av løyve. Statens vegvesen og politiet skal føre kontroll med overholdelse av yrkestransportregelverket og har myndighet til å drive kontroll langs vei. Justervesenet godkjenner taksameter og håndhever blant annet forskrift om krav til taksameter. Skatteetaten følger opp bokføringsregelverket og skatteforvaltningsloven. Konkurransetilsynet håndhever konkurranseloven og forskrift om takstberegning og maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn. Forbrukertilsynet fører kontroll med at løyvehaverne oppfyller sine plikter etter prisopplysningsforskriften. Arbeidstilsynet fører tilsyn med at bestemmelsene i arbeidsmiljøloven og tilhørende forskrifter blir overholdt.

Oppsummert og basert på presentasjoner fra bl.a. politiet har utvalget et generelt inntrykk av at kontrollen med drosjenæringen ikke har høy prioritet hos kontrollatene. Både erfaringene med useriøse aktører i næringen og innspillene som utvalget har fått presentert om den offentlige kontrollen, etterlater et inntrykk hos utvalget, at den offentlige kontrollen slik den utøves i dag ikke gir god nok effekt.

Utvalget mener at sentralene og sentraltilknytningsplikten bør ses i sammenheng med det samlede systemet for tilsyn og kontroll med løyvehaverne. Dette gir mulighet for å tenke nytt om hvordan man kan legge til rette for at aktørene i næringen etterlever offentlige regler. I en næring hvor alle løyvehavere er tilknyttet en sentral, kan internkontrollplikten pålegges sentralen. Sentralen er et hensiktsmessig sted å forankre plikten til å sørge for systematiske tiltak som skal sikre at aktiviteter som koordineres gjennom sentralen planlegges, organiseres, utføres, sikres og vedlikeholdes i samsvar med de krav som gjelder for drosjevirkomheten. Myndighetenes kontroll kan i lys av dette utformes som en systemkontroll med sentralenes tilsyn.

Det fremste og overordnede mål for å legge opp til en tilsynsstrategi som innbefatter krav om internkontroll er å bedre etterlevelsen av kravene i lovgivningen. Internkontroll oppfattes som et virkemiddel som skal bidra til dette mål. Krav til bedriftenes internkontroll innebærer at bedriftene selv må presisere lovgivningens krav og fastlegge

rutiner og prosedyrer som sikrer at kravene blir oppfylt som ledd i virksomheten. I den grad dette fungerer tilfredsstillende får man bygget etterlevelsen etter lovgivningen inn under utførelsen av arbeidet, snarere enn i kontrollen med hvordan det er utført. Rettslig sett kan man si at det skjer en forskyvning av oppmerksomhet gjennom krav om internkontroll; fra en oppmerksomhet på overtreddelse til en oppmerksomhet på den primære etterlevelse.

Utvalget mener at internkontroll er en hensiktsmessig metode som vil bidra til å sikre økt bevissthet om og etterlevelse av relevant regelverk, som bør innføres i tilsyn og kontroll med drosjevirkomhet. De nærmere bestemmelsene om innholdet av internkontrollplikten bør, som på andre områder, fastsettes av departementet i forskrift.

Eksempler på rutiner som sentralen bør ha som ledd i internkontrollen, og som må kunne dokumenteres skriftlig er:

- oversikt over ansvars- og myndighetsforhold,
- oversikt over tilknyttede løyvehavere, sjåførere og kjøretøy, løyver og tillatelsene knyttet til disse,
- oversikt over arbeidsavtaler mellom løyvehavere og sjåførere,
- rutiner for opplæring, medvirkning og brukererfaringer,
- prosess for håndtering av brudd på lover og forskrifter og avvik,
- avviksrapporter,
- plan for forbedringsarbeid, gjennomføring og resultater,
- beskrivelse av arbeidsoppgaver som utføres sjelden,
- beskrivelse av arbeidsoppgaver med særlig risiko, som for eksempel håndtering av kontantbetalinger og manuell inntasting av praieturer i taksameteret mv.,
- beskrivelse av oppgaver som bør organiseres eller løses på en bestemt måte av hensyn til sikkerhet, likebehandling og samhandling,
- rutiner for å sikre uavhengig tredjepartsrapportering når en eller flere tilknyttede løyvehavere også helt eller delvis er eier av sentralen.

For internkontrollen er det avgjørende at løyvehaverne og sjåførene involveres aktivt. Det samme gjelder for sentralens egne ansatte.

På bakgrunn av fylkeskommunens betydelige kompetanse og kjennskap til drosjenæringen og drosjemarkedet ellers, mener utvalget at fylkeskommunen bør utpekes som offentlig tilsynsmyndighet for internkontrollen.



Utvalget mener i tillegg at en mer systematisk tilnærming til kontroll av drosjenæringen må på plass for å sikre at alle kontrolletatene mer ressurs effektivt kan følge opp på sine områder.

Utvalget peker på to mulige løsninger for å styrke regeletterlevelsen og samordningen av kontroll i drosjenæringen. Den ene løsningen kan være at drosjenæringen innlemmes i bransjeprogrammet for transport. En annen løsning kan være å opprette et formalisert samarbeid mellom ulike kontrolletater. Et slikt arbeid bør etter utvalgets vurdering ledes av Statens vegvesen som har hovedansvaret for kontroll etter yrkestransportregelverket.

Utvalget mener at forvaltningen av kjøreseddelordningen kan gjøres bedre og mer effektivt. Utvalget viser til at etter oppdrag fra Samferdselsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, utreder nå Politidirektoratet og Statens vegvesen en mulig etablering av et nasjonalt kjøreseddelregister. Utvalget støtter sterkt arbeidet med et slikt nasjonalt register. Samtidig vil utvalget presisere at det bør tas grep for å gjøre arbeidet med utstedelse av kjøreseddel raskere og mer forutsigbart for næringen, for eksempel ved å avlaste politiet og overføre slik utstedelse til Statens vegvesen.

#### *Drosjesentralen og sentraltilknytningsplikt*

Drosjevirkosomhet utføres av et stort antall aktører. Virksomheten er mobil og spredt, og flytter seg fra sted til sted. Kunden kan i liten grad velge hvem som skal utføre tjenesten. Både for kunder, offentlige kontraktsparter og myndigheter er det en stor fordel å kunne forholde seg til virksomheter som organiserer og representerer en samling av tilbydere. For kunden gir det muligheter for bedre oversikt over markedet, for offentlige kontraktsparter gir det mulighet for å forholde seg til et fåtall kontraktsparter som kan levere det tjenestevolumet de etterspør på de vilkår som avtales. For myndighetene gir det bedre muligheter for tilsyn og kontroll.

En plikt for løyvehaverne til å være tilknyttet en sentral, som har en rekke oppgaver knyttet til innsamling og formidling av informasjon, utvikling av rutiner for å sikre kunnskap og holdninger til krav, og forventninger og kontroll med at dette skjer, vil bidra til bedre regeletterlevelse i næringen. Det vil bidra til at den offentlige kontrollen kan målrettes mot der problemene er, og således bidra til at ikke lønnsomheten til dem som opererer lovlig undergraves av operatører som kutter kostnader ved å bryte de reglene som gjelder.

Sentraltilknytning er et egnet virkemiddel for å sikre det høye nivået myndighetene ønsker, og

utvalget kan ikke se andre, mindre inngripende tiltak, som kan fremme dette nivået like godt. Å stille strengere krav til den som kan få løyve eller kjøreseddel ville utelukke mange fra yrket. Det ville derfor ikke være mindre inngripende, og vil dessuten være kontraproduktivt i en situasjon med mangel på yrkessjåfører generelt. Mer offentlig kontroll og eventuelt høyere sanksjoner og straff for overtredelser vil neppe gi bedre resultater. Rene rapporteringsentraler koblet med krav om kontrollutrustning vil kunne være effektivt for å bekjempe svart økonomi, men vil ikke bidra til realisering av de andre hensynene som ligger til grunn for sentraltilknytningsplikten. Utvalget mener på denne bakgrunn at sentraltilknytningsplikten er godt begrunnet, også innenfor EØS-avtalens regler.

Drosjesentralens primære funksjon har i utgangspunktet vært å formidle drosjeturer ved å fungere som samlet kontaktpunkt mellom drosjeløyvehavere og kunder. Tidligere var kundene avhengig av å ha et felles telefonnummer å ringe for å bestille drosje.

Sentralene har også hatt en sentral rolle i å ivareta drosjetilbudet; både som kontraktspart for offentlige myndigheter og som adressat for pålegg fra løyvemyndighetene knyttet til driveplikt.

Videre har sentralene fungert som kontaktpunkt mellom løyvehavere og løyvemyndighetene. Løyvemyndighetene har, gjennom godkjenning av sentralens vedtekter og fastsettelse av lokale forskrifter, også pålagt sentralene plikter knyttet til informasjonsinnsamling og kontroll med løyvehaverne.

Skal lovgiver pålegge sentralene å ivareta bestemte funksjoner må det være fordi sentralen kan bidra til en merverdi med hensyn til å oppnå målene bak drosjereguleringen ut over det å stille kvalifikasjonskrav og adferdskrav til løyvehavere og sjåfører og oppfølging av disse gjennom offentlig kontroll. Utvalget har særlig vurdert om formidling skal være en plikt, eller en beskyttet rett, for drosjesentralene. Formidling av drosjeturer har vært en kjerneoppgave for drosjesentraler tradisjonelt sett. Utvalget mener likevel at det vil være uheldig å gi sentralene monopol på formidling av drosjetjenester eller pålegge plikt til å formidle drosjetjenester. Dette vil kunne hindre utvikling av nye forretningsmodeller i drosjemarkedet og bidra til innelåsning av løyvehavere til en bestemt sentral med mindre man åpner for at en drosjeløyvehaver skal være tilknyttet flere sentraler. Utvalget kan heller ikke se at å pålegge sentralene plikt til å formidle drosjetjenester vil bidra til å nå målene med reguleringen.

Utvalget kan ikke se at det er avgjørende for å sikre de hensynene som sentraltilknytningsplikten skal fremme at formidling defineres som en sentraloppgave. Det er ikke nødvendig for forbrukervern og personsikkerhet at kundene bestiller drosjeturer via en sentral som har som oppgave å sikre disse hensynene. Utvalget mener heller ikke det er avgjørende for å ivareta hvit økonomi hvorvidt formidlingen skjer via sentral eller direkte til løyvehaver, så lenge all informasjon om turene automatisk registreres i kontrollutrustningene.

Utvalget har vurdert om det skal være lov å være tilknyttet flere sentraler eller om man i loven skal begrense denne retten til å bare være tilknyttet en sentral. Utvalget konkluderte i delutredning I med at en løyvehaver skulle kunne være tilknyttet flere sentraler. Spørsmålet er om en slik løsning er hensiktsmessig når utvalget har lagt til grunn at det vil være mulig for en løyvehaver å være tilknyttet flere formidlere. Utvalget mener at det er i formidlingsdelen av markedet at det er størst potensielle for å utvikle nye forretningsmodeller. Det at én sentral må være ansvarlig for at løyvehaver oppfyller sine plikter, vil ikke medføre en stor byrde for løyvehaverne så lenge løyvehaveren har mulighet til å knytte til seg flere formidlere. Utvalget legger til grunn at det vil være et marked for å ha sentraler som tillater at løyvehaver knytter seg til flere formidlere. Forslaget til utvalget innebærer med andre ord at en løyvehaver må være tilknyttet kun en sentral, men at den samme løyvehaveren kan være tilknyttet flere formidlere.

#### *Dissens*

*Utvalgets medlem, Widme, er ikke enig i forslaget om plikt til sentraltilknytning.*

#### *Fylkesvise løyvedistrikt*

Også i delutredning I, jf. kapittel 10.6.5, vurderte utvalget om det var nødvendig å innføre fylkesvise løyvedistrikt. Flertallet viste til at en begrensning av drosjeløyvene til bare å gjelde innenfor et løyvedistrikt ville kunne påvirke både muligheten til å gi et godt drosjetilbud og hindre effektiv ressursbruk.

*Utvalgets flertall* mener fortsatt at det ikke er hensiktsmessig å innføre fylkesvise løyvedistrikt. Hensikten med å innføre løyvedistrikt er å gi en lavere geografisk inndeling av markedet enn hele landet. *Flertallet* mener at det må foreligge gode hensyn dersom man skal avgrense et marked geografisk. Ingen av de tiltakene som utvalget foreslår når det gjelder å sikre drosjetilbud i distriktene tilsier at det er nødvendig å inndele i lokale løyvedistrikt for å oppnå ønsket effekt. *Flertallet* i utvalget kan heller ikke se at inndeling i løyvedistrikt er nødvendig for å oppnå hensynene bak de øvrige tiltakene.

*Et mindretall, Helle, Solheim, Trevland og Sivertsen, mener at fylkesvise løyvedistrikt vil gi fylkeskommunen grunnlag for å vurdere om drosjetilbudet er godt nok, herunder for passasjerer som trenger universelt utformede drosjer og eventuelt iverksette tiltak. For eksempel gjennom tildeling av enerett eller pålegg til sentralene om å anskaffe flere drosjer til å betjene rullestolbrukere. Fylkesvise løyvedistrikter vil også gi et langt bedre grunnlag for å skaffe løyvemyndigheten og andre offentlige etater som fører kontroll med drosjenæringen den nødvendige oversikten for å gjennomføre tilsyn og kontroll.*

## Kapittel 2

# Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

### 2.1 Utvalgets mandat og sammensetning

---

Den 11. mai 2022 oppnevnte regjeringen Støre et utvalg som skulle gjøre en helhetlig gjennomgang av drosjereguleringen og utarbeide forslag til regulering på området. Utvalget leverte den første delutredningen til samferdselsminister Nygård 30. juni 2023. Utvalgets mandat, og endringer i mandatet, er beskrevet i NOU 2023: 22 *På vei mot en bedre regulert drosjenæring*, heretter omtalt som delutredning I.

Utvalget fikk i brev av 19. desember 2023 presisert mandatet ytterligere. Utvalget ble bedt om å gjøre en grundig utredning av muligheten og mulige løsninger for at alle bestilte turer skal formidles via en sentral, og muligheten for innføring av fylkesvise løyvedistrikt som løyvehavere skal være tilknyttet. Utvalget skal videre utrede muligheten for at løyvehaver kun skal kunne være tilknyttet én sentral. Videre ble utvalget bedt om å vurdere om sentralen kan ivareta de oppgavene den er tillagt på en tilfredsstillende måte hvis tilknyttede løyvehavere eier sentralen. Dette på bakgrunn av at sentralen blir tillagt en kontrollfunksjon for løyvehaverne og det kan være behov for å innføre tiltak som sikrer en viss grad av uavhengighet mellom sentral og løyvehaver. Det ble presisert i brevet at utvalgets vurderinger skal være i samsvar med EØS-retten.

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 i arbeidet med den andre og avsluttende utredningen hatt 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, avdelingsdirektør for samferdsel og mobilitet i Østfold 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
- Rita Kilvær, administrerende direktør i Pasientreiser HF

Utvalget har bestått av til sammen 13 medlemmer. Utvalgsmedlem Rita Kilvær ble oppnevnt 16. august 2023 for å delta i arbeidet med delutredning II.

Utvalgets sekretariat har bestått av følgende personer:

- Utredningsleder Lone Bruvold Hansen (sekretariatsleder)
- Fagdirektør Anne-Lise Junge Jensen
- Utredningsleder Grete Mathisrud
- Seniorrådgiver Marianne Engeset Kristing
- Seniorrådgiver Kemal Zulovic (fra 13. november 2023)

### 2.2 Utvalgets arbeid

---

Arbeidet med andre delutredning startet 5. september 2023 og utvalget har i perioden 5. september 2023 til 16. mai 2024 avholdt i alt 9 møter. I tillegg har sekretariatet hatt møter med deler av utvalget.

Utvalget har benyttet flere ulike metoder for informasjonsinnhenting for å få et godt kunn-

skapsgrunnlag om status og utfordringer innenfor drosjeområdet.

Utvalgets mandat har vært omfattende, og med de endringene som er gjort med mandatet underveis har tidsfristen utvalget er gitt for å utarbeide både første og andre delutredning vært svært knapp. Dette har gjort det nødvendig å prioritere hardt. Utvalget har vært bundet til mandatet slik det ble justert ved Samferdselsdepartementets brev av 11. desember 2022, 26. april 2023 og 19. desember 2023.

Utvalget har derfor ikke hatt tid eller anledning til å behandle alle problemstillinger og temaer herunder knyttet til Norges forpliktelser etter EØS-avtalen innenfor denne utredningens rammer.

### **2.2.1 Kunnskapsinnhenting**

Utvalget har bestilt en utredning om kartlegging av drosjenæringen. Denne er gjennomført av Menon og fremlagt i rapport nr. 29/2023 (Menon, 2023). Utvalget har også bestilt en kartlegging av arbeidsforhold i drosjenæringen. Denne utrednin-

gen er gjennomført av Oslo Economics (Oslo Economics, 2023). Utvalgsmedlemmene Guro Landsend Henriksen og Jørgen Aarhaug har utredet ulike modeller for å sikre drosjetilbudet i distriktet. I tillegg har utvalget mottatt skriftlige innspill fra medlemmer i utvalget.

Utvalget har vært opptatt av å få innspill fra flest mulige grupper i samfunnet. Det gjelder blant annet myndigheter, næringsliv og organisasjoner. Utvalget har fått presentasjoner fra ulike interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter, se vedlegg 1.

### **2.2.2 Utvalgets nettside**

Utvalget har hatt en egen nettside, [www.drosjeutvalget.no](http://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.

## Kapittel 3

# Bakgrunn

### 3.1 Problembeskrivelse og tema i delutredning II

Drosjene fungerer som en del av et større transportsystem. Det overordnede målet for transportpolitikken er et effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem i hele landet i 2050, (Meld. St. 14 (2023–2024) *Nasjonal transportplan 2025–2036*). Drosjenæringen spiller en rolle i dette. Målsettingene for drosjenæringen og utvalgets problemforståelse presenteres nærmere i delutredning I kapittel 8. Følgende fremgår av kapittel 8.3:

«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 distriktene
  - 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
- Personersikkerhet, med vekt på å unngå uønskede hendelser i tilknytning til drosjetransport og for å gi politiet mulighet til å ettergå hendelsene
- Passasjerhensyn, herunder forbrukerhensyn som riktig pris og prisinformasjon, klagemuligheter, oppmøte som avtalt og sikkerhet
- Ryddige arbeidsforhold i næringen, herunder lønnsforhold, arbeidstid, jobbsikkerhet, sikkerhet for sjåfør
- Trafikksikkerhet»

I delutredning I foreslås tiltak som adresserer flere av de sentrale utfordringene i drosjemarkede-

det. Dermed vil også enkelte av målsettingene over være delvis oppnådd når lovvedtak 46 (2023–2024) trer ikraft 1. september 2024.

Det viktigste enkelttiltaket i lovvedtaket er sentraltilknytningsplikten, kombinert med oppgaver og plikter som legges på sentralen. Forventningen er at dette tiltaket vil bidra til bedre informasjon, styrke klage- og forbrukerrettigheter og gi et mer oversiktlig praiemarked, og økt passasjersikkerhet gjennom tredjepartskontroll med løyvehavere. Sentralen blir pålagt å sørge for at en tilstrekkelig del av drosjene som er tilknyttet sentralen er utstyrt for å transportere personer med nedsatt funksjonsevne. Dersom sentralen ikke oppfyller plikten til å sørge for at en tilstrekkelig del av drosjene er utstyrt for dette, kan løyvemyndigheten pålegge retting. For løyvehavere og sjåfører forventes sentraltilknytningsplikten å bidra til økt sikkerhet ved at sentralen har bedre kontroll på sjåfører og passasjerer, og til mer ryddige lønns- og arbeidsforhold for sjåfører. Tilknytningsplikten legger også til rette for at myndighetene kan få bedre informasjon og oversikt over næringen og tilbudet. Den vil gi myndighetene bedre grunnlag for treffsikker regulering der dette er nødvendig for å sikre drosjetilbudet, og bidra til hvit økonomi i næringen gjennom tredjepartsrapportering og internkontroll. Utvalget foreslo i delutredning I også en bestemmelse om plikter for sentralen til å sikre at drosjeløyvehavere følger regelverk. Dette forslaget ble ikke fulgt opp, men departementet understreket i proposisjonen at «utvalget vil følge opp spørsmål knyttet til tilsyn og kontroll i den neste delutredningen», se Prop. 39 L (2023–2024) s. 38.

Dette innebærer at av de problemstillingene utvalget identifiserte i første delutredning, er det foreslått tiltak som vil bidra til å sikre et tilbud for sårbare grupper som er særlig avhengig av drosjetransport, som personer med nedsatt funksjonsevne (enkeltturmarkedet), og passasjerhensyn, herunder forbrukerhensyn som riktig pris og prisinformasjon, klagemuligheter, oppmøte som avtalt og sikkerhet. Tiltakene som er foreslått vil

bare delvis adressere utfordringer knyttet til å sikre ryddige arbeidsforhold, og legge til rette for hvit økonomi i næringen. Utvalget foreslo i delutredning I ikke virkemidler for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet, med særlig vekt på tilbudet i distriktene.

Det følger av mandatet at utvalget skal vurdere modeller for samordning av tilbud i enkeltturnarkedet og kontraktmarkedet. Det skal videre vurdere hjemlene for kontroll med næringen, samordning av kontrollmyndighetene og ressursbehovet for nødvendig kontroll og tilsyn. Utvalget skal også vurdere om det er behov for å sette ytterligere krav til taksametersystemet og bestillingssystemet for drosjer.

Utvalget viser til det justerte mandatet av 19. desember 2023. På denne bakgrunn vil spørsmålet om hva en drosjesentral skal være og hvilke oppgaver som skal pålegges den i loven være et viktig tema i denne utredningen. En sentral problemstilling er om formidling av turer må gå via en sentral. Det vil si om lovgiver skal fastsette at formidling er en obligatorisk del av sentralens funksjoner. Dette har også sammenheng med krav til registrering av turer og omsetning i taksameter eller annen kontrollutrustning, og om prising, registrering av betalinger og kontroll med bruken av kjøretøyet må ivaretas av samme kontrollutrustning eller om det kan splittes opp på forskjellige systemer og innretninger. Dette henger igjen sammen med hvem som skal foreta tredjepartsrapporteringen til skattemyndighetene, og er derfor viktige tiltak for å sikre hvit økonomi. Viktig er også hvordan en kontrollfunksjon som legges til sentralen skal utformes.

Utvalget legger, som skattemyndighetene, til grunn at drosjenæringen fortsatt er en risikonæring når det gjelder svart omsetning.

Basert på utredningen utvalget har innhentet (Oslo Economics, 2023), legger utvalget videre til grunn at næringen har gjennomgående problemer med hensyn til arbeidsmiljøet til både løyvehavere og sjåførere, og med ivaretagelse av arbeidstakerrettigheter ellers, se kapittel 7. Det er flere grunner til dette. Kompetansenivået når det gjelder offentlige krav er gjennomgående lavt for en stor del av aktørene. Noe kan knytte seg til karaktertrekk i næringen med lange arbeidsdager, uregelmessige arbeidstider og stor gjennomtrekk på grunn av ujevn inntjening. Næringen er vanskelig å kontrollere, både på grunn av det store antallet aktører og på grunn av at sjåførene opptrer isolert på arbeidsplassen. Offentlig kontroll med næringen er svært ressurskrevende, og

den offentlige kontrollmyndigheten er spredt på en rekke hender.

Alle disse forholdene gjør det nødvendig å vurdere om det kan utformes automatiserte løsninger som minsker muligheten for feil, om aktørenes egen kontroll og utviklingsarbeid kan bedres gjennom å trekke sentralene sterkere inn i oppfølgingen gjennom et internkontrollsystem eller på annen måte, og samling av de offentlige kontrollfunksjoner på færre hender, f.eks. hos løyvemyndigheten.

I tillegg til spørsmålene rundt sentralens utforming og rolle vil denne utredningen handle om tiltak og modeller for å bedre drosjetilbudet i distriktene. Utfordringene her er beskrevet i utvalgets delutredning I.

Endelig vurderer utvalget løsninger for å motvirke de spesifikke problemene i byene knyttet til at et for stort antall drosjer til tider utgjør en for stor belastning i enkelte områder

Transportsektoren er en sektor hvor det skjer endringer og tilpasninger som følge av den teknologiske utviklingen. Et eksempel på dette er de store endringene i bestillingsmarkedet som den digitale utviklingen har skapt gjennom fremveksten av selskaper som tilbyr digitale løsninger. Prøvetiltak med selvdrevne kjøretøyer innenfor kollektivtilbudet, og apper som legger til rette for bestillingstransport, kan bidra til å utviske skilene mellom rutegående kollektivtransport og drosjemarkedet, både når det gjelder fleksibiliteten i tilbudet og størrelsen på kjøretøyene. Det er vanskelig å forutse hva som ellers vil kunne komme av utvikling og hvor raskt den vil skje. Det er likevel et viktig hensyn for utvalget at de løsningene som innføres for drosjenæringen ikke skaper problemer for andre sektorer av transportnæringen og ikke binder opp den fremtidige teknologiske utvikling, jf. kapittel 3.6.

Figur 3.1 viser en vurdering av i hvilken grad de ulike målene eller hensynene som er poengtert i utvalgets mandat blir løst av tiltakene fremmet i delutredning I, og hvilke som gjenstår. Disse vurderingene er oppsummert kort i beskrivelsen av nullalternativet i kapittel 4 og utdypet i delutredning I.

## 3.2 Karakteristikk av drosjemarkedet

### 3.2.1 Innledning

I delutredning I er det i kapittel 6 gitt en grundig beskrivelse av drosjemarkedet. Her gis en kort oversikt over hovedtrekkene.

Berørte grupper	Mål/hensyn	Løst v/ NOU 2023: 22 (Sentraltilknytningsplikt)	Tema i denne NOUen
Kunder	Sikre tilbud i enkeltturmarkedet	Nei ○	✓
	Sikre tilbud til sårbare grupper	Delvis ●	✓
	Bedre oversiktighet i praimarkedet	Delvis ●	✓
	Sikre tilbud/konkurranse i kontraktmarkedet	Nei ○	✓
	Info, klagemuligheter og andre forbrukerhensyn	Ja ●	✓
	Passasjersikkerhet	Ja? ●	✓
Tilbydere	Personsikkerhet for sjåfør	Ja? ●	✓
	Ryddige arbeidsforhold	Delvis ●	✓
Myndigheter og samfunnet for øvrig	Informasjon og effektive kontrollmuligheter	Delvis ●	✓
	Hvit økonomi	Delvis ●	✓
	Redusert kø, klimautslipp og arealbeslag i by	Nei ○	✓
	Trafikksikkerhet	Ja? ●	✓
	Effektiv ressursutnyttelse (arbeidskraft, kapital, vei)	Nei ○	✓

Figur 3.1 Oversikt over utfordringer i drosjemarkedet og i hvilken grad de er adressert i delutredning I

Kilde: Drosjeutvalget

Drosjetransport er persontransport fra et punkt til et annet. Drosjenæringen utfører en viktig funksjon i det samlede transporttilbudet i Norge. Det som skiller drosjetransport fra andre former for persontransport, herunder kollektivtransport, er at drosjetransport er et skreddersydd og fleksibelt transporttilbud som i større grad enn andre persontransportformer kan tilpasses kundens spesifikke transportbehov. Som Forbrukertilsynet sier i sin rapport fra 2013:

«Tjenesten er i utgangspunktet svært enkel. Taxien skal bare kjøre deg dit du ber om mot betaling. Men i praksis forventer vi oss en privatsjåfør stående standby. En som kjører deg akkurat dit du vil, akkurat når du vil, på en trygg og behagelig måte, uten større gjenytelse enn penger for akkurat den turen.»<sup>1</sup>

Det at service- og kvalitetsnivået ved drosjetransport er høyere enn ved andre persontransportformer, medfører at den både er dyrere å produsere og bruke.

Drosjemarkedet kan også ses som en residualkategori av persontransporten. Den private transportkjøper vil som regel benytte drosje der vanlig kollektivtransport eller kjøring med personbil av ulike grunner er ugunstig eller ikke mulig. Hver gang et segment av persontransportmarkedet er

stort og enhetlig, og kanskje lønnsomt eller viktig nok, løses det på annen måte. Vi har tog på lange strekninger og i folketette områder. Vi har trikk og T-bane i byene. Vi har bussruter der det er praktisk grunnlag for det. Privatbilen løser svært mye av det som blir igjen for de fleste av oss. Resten blir igjen til drosjene. Selv om drosjer ses som del av det samlede kollektivtransporttilbudet er det i praksis ofte snakk om forskjellige markeder der tilbydere i liten grad konkurrerer med hverandre om kundene.

Økt bruk av bestillingstransport som alternativ til rutetransport med buss bidrar til at skillet mellom kollektivtransport og drosjetransport er mindre tydelig enn tidligere. I områder med lav etterspørsel etter rutetransport, har lokale myndigheter i noen grad tatt i bruk ordninger hvor transporten kun blir gjennomført når passasjerene har bestilt den på forhånd. Denne type transport gir myndighetene større fleksibilitet ved utforming av tilbud, og passasjerene større fleksibilitet i form av at de kan bestille transporten til en adresse, og ikke må møte opp på en bestemt holdeplass.

### 3.2.2 Markedssegmenter i drosjemarkedet

Det er to hovedgrupper av etterspørrere etter drosjetjenester; de som i all hovedsak benytter seg av enkeltreiser (enkeltreisesegmentet), og de som i all hovedsak benytter seg av anbudsutlysninger eller kontraktsforhandlinger (kontraktssegmen-

<sup>1</sup> Forbrukerrådet, TAXIUTREDNING Høring om taximarkedet på konkurranseutsatte steder i Norge 2013 s. 1.

tet). De ulike segmentene i drosjemarkedet har ulike vilkår for konkurranse. Kontraktskjøringssegmentet omfatter kontrakts- og anbudskjøring for det offentlige og for næringslivet. Drosjesentralene og andre aktører i persontransportnæringen konkurrerer om kontrakter, og kontraktene er normalt inngått som rammeavtaler for et uspesifisert antall turer. I enkeltreisesegmentet blir drosjetjenesten bestilt på telefon fra en sentral, gjennom app, fra holdeplass, direkte hos sjåføren, eller ved såkalt «praiing» av ledig drosje på gaten. Reisen betales direkte til sjåføren, og særlig i praiemarkedet har kundene begrenset informasjon om prisen på turen før den er gjennomført. Selv om det er snakk om forskjellige etterspørere, benytter tilbyderne seg stort sett av de samme ressursene. I både kontrakts- og enkeltturmarkedet konkurrerer de samme bilene og de samme sjåførene om turer. Konkurranserettslig har det derfor vesentlig sett vært snakk om ett marked, uten at utvalget har gjort noen egen analyse av dette. Det finnes imidlertid aktører som utelukkende opererer i ett av segmentene.

EU-kommisjonen opererer i sin meddelelse om markedet for passasjertransport på tilkallingsbasis med et skille mellom drosjer og utleiebiler med sjåfør, jf. 2022/C 62/01. Drosjemarkedet kan igjen deles mellom markedet for praiing og markedet for forhåndsbestilling. Disse to markedene har vært delvis adskilt av teknologiske og regulatoriske grunner, selv om vi i Norge ikke har hatt et like stort skille mellom drosjemarkedet og markedet for leiebil med sjåfør som man har hatt i en del andre land<sup>2</sup>. Teknologiske endringer har ført til at bestillingsmarkedet har utviklet seg i retning av et marked for øyeblikkelig forhåndsbestilling og utvisket skillene mellom praiemarkedet og bestillingsmarkedet og dermed skillet mellom drosjer og utleiebiler med sjåfør. Dette har utfordret de regulatoriske skillene mellom disse to markedene, se til illustrasjon saken i EU-domstolens sak C-50/21 Prestige og Limousine. Heller ikke her har det dermed vært snakk om adskilte markeder konkurranserettslig sett. Nye digitale muligheter og nye plattformer for å matche tilbud og etterspørsel etter persontransport utfordrer den etablerte næringen, så vel som rammene den opererer under, men gir også nye muligheter i kontrollen med næringen både med hensyn til passasjerenes sikkerhet, tjenestenes kvalitet og hvit økonomi. Reguleringer og rammebetingelser

må være tilpasset dagens og fremtidens digitale virkelighet.

### 3.2.3 Flere former for markedssvikt preger drosjemarkedet

Drosjemarkedet er et marked preget av forskjellige former for markedssvikt; både asymmetrisk informasjon mellom kunde og tilbyder av tjenestene, skalafordeler på sentralleddet og eksterne virkninger. Markedssvikt kan være en viktig begrunnelse for offentlige reguleringer og inngrep fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Å avbøte markedssvikt er et lovlig hensyn etter EØS-reglene.

Markedet er preget av samarbeid mellom løyvehavere i form av drosjesentraler, og det er også samarbeid om etablering av andre formidlingsløsninger for drosjetjenester. Disse spiller en viktig rolle for effektiviteten i drosjenæringen, ved å ta imot bestillinger fra kunder og formidle dem til ledige drosjer. Dette gir mulighet til å utnytte stordriftsfordeler, ved at faste kostnader knyttet til driften av sentralen kan fordeles på flere tilbydere/turer, samt muligheter for reduksjoner i kundenes søke- og ventetidskostnader ved at det er flere tilgjengelige biler hos samme tilbyder. Sentraler med mange tilknyttede løyvehavere kan dermed gi et bedre tilbud til kundene, og motsatt – sentraler med mange kunder er attraktive for løyvehaverne (nettverkseffekter)<sup>3</sup>.

Både stordriftsfordeler og nettverkseffekter innebærer at større sentraler eller formidlere vil ha konkurransefordeler sammenlignet med de små. Dette representerer en etableringsbarriere i markedene, og kan gjøre at det er vanskelig for små og nyetablerte aktører å konkurrere med de etablerte sentralene og formidlerne. Det at sentraler må ha en viss størrelse, og gjerne også noe overkapasitet for å kunne tilby ledig bil med kort ventetid, kan også gjøre det lite lønnsomt å etablere seg i mindre markeder som ikke kan betale for stor kapasitet. Dette bidrar til at markedsløsninger ikke nødvendigvis vil føre til produksjon av den ønskede kapasitet av drosjetjenester i områder med lavt kundegrunnlag. Videre, at reguleringer for å sikre mot utnyttelse av monopol er nødvendig i andre områder der det er en dominerende aktør og krevende for nye aktører å etablere seg.

<sup>2</sup> I Norge har man ikke et regulatorisk skille mellom segmentene (et «single tier market») jf. (Bekken og Longva, 2003).

<sup>3</sup> Denne type positive nettverkseffekter, der flere kjøpere avler flere selgere, og flere selgere avler flere kjøpere, preger de fleste markedsplasser, der tjenesten nettopp dreier seg om å skape en mest mulig effektiv og riktig match mellom kjøper og selger av et produkt eller tjeneste.



En annen viktig utfordring i deler av drosjemarkedet er asymmetrisk informasjon mellom kunden og tilbyderen av tjenesten. I praiemarkedet har kunden dårlige forutsetninger for å skaffe seg god informasjon om pris og kvalitet på tjenesten på tidspunktet for valg av tilbyder, og ofte har ikke kunden full informasjon om dette før turen er over. Når kundene i kjøpsøyeblikket ikke kan skille mellom aktører som tilbyr høy kvalitet og lav kvalitet, eller tilbydere som tilbyr høy eller lav pris, vil det redusere insentivene til å konkurrere på disse parameterne. Videre kan det øke insentivene til å dra nytte av at kunden har høye søkekostnader og er lite informert og til å ta urimelig høye priser. Dette er i første rekke en utfordring som preger praiemarkedet i de store byene, der det er mange uavhengige tilbydere av tjenester og det ikke er noen prisregulering slik som i områder uten konkurranse.

### 3.2.4 Drosjemarkedet består av mange lokale markeder

Som beskrevet i kapittel 6 i delutredning I er drosjemarkedet 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 lokalt bosatte løyvehavere/sjåfører og lokale kontorer. 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 i 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 drosjetjenester i byene enn i mer grisorgrantede og usentrale områder på grunn av store forskjeller i befolkningsgrunnlag, befolkningstetthet og antallet tilreisende, eksempelvis forretningsreisende og turister. 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.

### 3.2.5 Utvikling etter reguleringsendringene i 2020

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, jf. kapittel 7 i delutredning I. En viktig effekt er at nye forretningsmodeller har kommet inn i markedet, og har endret måten tilbyder og etterspørre samhandler på. Eksempler på dette er nye bestillingsløsninger, som plattform-selskapene Bolt, Ridel, Uber og Yango. Vi ser også konturene av andre former for bestillingsløsninger, som Taxifiks-appen og Fast Travel sine bestillingsautomater på enkelte flyplasser. Videre ser vi at nye plattformer kobler drosje med andre transportformer, som ulike former for mikrotransport (Bolt) og mellom kollektivtransport og drosje (Vy). Ved utgangen av 2022 var det utstedt rundt 18000 løyver for hele landet. Etter innføringen av nye krav til drosjeløyvehavere, herunder krav om økonomisk garanti og fagkompetanse, er det redusert til ca. 15 700 løyver i juni 2024.

Antall løyver har økt mest i Oslo, men også i Trøndelag og Rogaland har det vært en svært sterk økning i antall drosjer, jf. delutredning I kapittel 7.4. 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. 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. Etter som 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 (Menon, 2023).

På denne bakgrunn er det krevende å utforme en enhetlig nasjonal regulering som kan løse

utfordringene i alle delmarkeder på en treffsikker måte.

### 3.3 Juridisk kontekst for drosjenæringen i Norge

Regulering av drosjenæringen må skje innenfor handlingsrommet nasjonale og internasjonale regler setter. Når det gjelder drosjeregulering vil det særlig være EØS-avtalen som må hensyntas av lovgiver. Avtalen setter grenser både gjennom reglene om fri bevegelse, innkjøp, statsstøtte og konkurranse. Selv om konkurransereglene retter seg mot foretakene, er det sikker rett at myndighetene ikke står helt fritt til å gi regler som opphever konkurransen eller som forsterker virkningene av konkurransebegrensende atferd. I den grad offentlige eneretter eller tilskudd er nødvendig for å sikre et tilfredsstillende tilbud av drosjetjenester, kan også reglene om statsstøtte og offentlige anskaffelser komme inn i bildet. Anskaffelsesreglene gjelder for det offentliges kjøp av drosjetjenester i kontraktmarkedet, og for tildeling av enerett til drosjetransport, jf. yrkestransportloven § 9 a (4).

Det er ingen regler i vedleggene til EØS-avtalen som direkte gjelder drosjetjenester. Selv om det er snakk om en tjeneste, bestemmer avtalen artikkel 38 at harmonisering av reglene for tjenester på transportområdet skal skje gjennom harmonisering av reglene for transport og ikke gjennom reglene for tjenester. Det betyr at blant annet tjenestedirektivet og e-handelsdirektivet ikke gjelder drosjetjenester eller plattformsselskaper når de tilbyr transporttjenester. Levering av drosjetjenester er likevel underlagt avtalens hoveddel. Når det gjelder de fire friheter er det etableringsfriheten, og ikke tjenestefriheten som gjelder.

Det betyr at det EØS-rettslige spørsmålet ikke er om regulering gjør det vanskeligere å levere tjenester, men om regulering gjør det vanskeligere for aktører fra EØS-land å etablere seg i Norge. Den viktigste praktiske konsekvensen av at tjenestereglene ikke gjelder, er at nasjonale myndigheter står fritt til å stille krav overfor utenlandske selskaper om etablering i vedkommende stat som betingelse for å levere drosjetjenester på sitt område. Mange av de reguleringene som utøvelse av tjenesten er underlagt vil være å betrakte som restriksjoner på etableringsfriheten. Av denne grunn vil det at etableringsreglene gjelder ikke nødvendigvis ha stor praktisk betydning. En viktig konsekvens er likevel at det er opp til nasjonale myndigheter å avveie de motstridende hen-

syn som gjør seg gjeldende og fastlegge beskyttelsesnivå. Dette er ikke harmonisert på EU-nivå slik det er gjort i eksempelvis tjenestedirektivet og e-handelsdirektivet.

Kommisjonen har 4. februar 2022 gitt anbefalinger til medlemsstatene om «hvordan det kan sikres, at passagertransport på tilkaldebasis (taxaer og utlejningsbiler med chauffører) kan bli mere bæredygtige og levere effektive tjenester til borgerne, samtidig med at der opretholdes et velfungerende indre marked og tages hensyn til sociale og sikkerhedsmæssige bekymringer.»<sup>4</sup> Siden det er homogenitet mellom EU-retten og EØS når det gjelder reglene for det indre marked er disse anbefalingene også relevante for norsk rett. Selv om det ikke er snakk om bindende regler, har anbefalingene betydning da de gir uttrykk for Kommisjonens syn på begrensinger på avtalepartenes reguleringsfrihet som følger av etableringsreglene.

Konkurransetilsynet har med hjemmel i konkurranseloven av 1993 fastsatt forskrift 18. oktober 2002 om dispensasjon fra konkurranseloven § 3-1 og § 3-2 for drosjesentraler. Forskriften ble videreført gjennom overgangsbestemmelser i konkurranseloven § 42, som sier at forskrifter etter 1993-loven gjelder så langt de passer og frem til de oppheves. Konkurransetilsynet har også, med hjemmel i pristiltaksloven § 1, fastsatt forskrift nr. 1307 av 30. september 2010 om takstberegning og maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn. Nærings- og fiskeridepartementet sendte 8. oktober 2021 forslag om unntak fra konkurranseloven for formidlere av drosjetjenester og endring i maksimalprisforskriften på høring.

### 3.4 Generelt om EØS-retten og markedsregulering

#### 3.4.1 Fri bevegelse

Drosjetransport er en transporttjeneste. Etter EØS-avtalen artikkel 38 er adgangen til å yte tjenester på transportområdet regulert av kapittel 6, og artikkel 36 er derfor ikke direkte anvendelig for drosjetransport. De tjenestereglene som derfor eventuelt kommer til anvendelse, er slike som er fastsatt som ledd i den felles transportpolitikken. Det er ikke fastsatt slike regler for drosje.

<sup>4</sup> Kommissionens meddelelse om velfungerende og bæredygtig lokal passagertransport på tilkaldebasis (taxaer og utlejningsbiler) (2022/C 62/01).

For etableringsreglene er det ikke gjort unntak for transportvirksomhet, og reglene om fri etablering kommer derfor til anvendelse for transportvirksomhet, jf. blant annet sak C-338/09 Yellow Cab (33) og sak C-168/14 Grupo Itevelesa SL (53).

Det er derfor etableringsfriheten som er relevant for reguleringene av drosjenæringen. Kjernen i disse reglene er at nasjonale krav som er å anse som restriksjoner på retten til fri etablering, er forbudte, med mindre de er nødvendige for å ivareta et ikke-økonomisk tvingende allment hensyn.

Ikke alle reguleringer kan anses som etableringshindre, men dette er et begrep som må tolkes vidt; alle nasjonale regler eller tiltak som hindrer, er til ulempe for eller gjør det mindre attraktivt å etablere seg må anses som en restriksjon på etableringsfriheten. Det kan være vanskelig å skille mellom hva som må anses som en restriksjon på etableringsfriheten og hva som er en restriksjon på å yte drosjetjenester. Et krav om at bare biler som er registrert som drosje kan yte drosjetjenester, er neppe en restriksjon på adgangen til å etablere drosjevirkosomhet. Det samme kan kanskje også sies om kravene som stilles til registrerte drosjebiler, f.eks. krav om at de skal ha fastmontert taksameter. Utvalget går ikke nærmere inn på dette da det mener at de kravene utvalget foreslår uansett er proporsjonale og begrunnet i læren om tvingende allmenne hensyn.

Krav om å måtte være etablert nasjonalt for å få tillatelse til å utøve en virksomhet er ikke en restriksjon på etableringsfriheten. I sak C-338/09 Yellow Cab uttalte EU-domstolen at kravet om å ha hjemsted eller annet forretningssted på vertslandets område ikke logisk sett kan utgjøre en hindring eller restriksjon på etableringsfriheten. Regler om at bare de som oppfyller visse betingelser kan få tillatelse eller løyve til å kjøre drosjebil eller å drive drosjevirkosomhet kan hindre markedsadgangen og kan utgjøre en hindring på etableringsfriheten. Krav om at den som vil søke løyve er etablert før løyve er gitt, vil derfor være en restriksjon da det vil kunne avholde operatører som er etablert i utlandet fra å søke løyve.

En leverandør må med andre ord kunne søke om løyve uten å være etablert, men når løyve er utstedt er det ikke en restriksjon å kreve at virksomheten etablerer seg i Norge før løyvet tas i bruk.

Krav til løyve for å drive drosjevirkosomhet og begrensning av antall løyver som tildeles er begge deler en restriksjon, som fastslått av EU-domstolen i Prestige og Limousine sak C-50/21 i avsnitt 62 og 63. Eksempel på slike regler er kvalifika-

sjonskrav, krav til økonomisk soliditet, organisasjonsform osv. Det innebærer at en regel om at løyve til drosjevirkosomhet bare kan gis til selskaper med ansatte sjåførere vil være en restriksjon.

Også regler om *utøvelse* av virksomheten kan utgjøre en restriksjon på etableringsfriheten selv om disse direkte gjelder måten tjenestene kan eller skal ytes på. EU-kommisjonen sier i sin meddelelse om taximarkedet at krav vedrørende for eksempel bilparkens størrelse (minste/største antall kjøretøy), antall ansatte, det minste/maksimalt antall tillatelser, som en operatør må være i besittelse av, og kontorarealer, eller bestemmelsen om at kun fysiske (ikke juridiske) personer må være i besittelse av en tillatelse til å føre taxier/leiebiler, er restriksjoner. Disse kravene gjelder alle måter et drosjeselskap må innrette sin virksomhet på. Det kan stille seg annerledes med krav som ikke knytter seg til selve drosjeforetaket, men til drosjevirkosomheten uavhengig av hvem som driver den, som for eksempel at bilene må være registrert som drosje og ha kontrollutrustning som er koblet til bilen. Det samme er tilfelle med regler som retter seg mot sikkerhet for passasjerer og sjåførere, korrekt rapportering av omsetning til skattemyndigheten osv. uavhengig av hvem som driver eller i hvilken form næringen drives.

Myndighetene kan legge restriksjoner på etableringsfriheten som er nødvendige for å ivareta legitime formål. Å bidra til et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet til alle tider, og til alle grupper i befolkningen er klart et legitimt formål, jf. sak C-50/21 Prestige and Limousine SL og sak C-168/14 Grupo Itevelesa SL (74). Krav til etableringen for å bedre regeletterlevelsen, og dermed ivareta formålene som de aktuelle reglene forfølger (riktig beskatning, personsikkerhet, hvit økonomi, forbrukerhensyn mv.) er også legitime hensyn, jf. C-50/21 Prestige and Limousine SL (87) og sak E 15/16 Yara (38). Det samme er å bedre kundenes mulighet til å håndheve forbrukerrettigheter, jf. sak C-400/08 Kommisjonen mot Spania (74) og sak C-168/14 Grupo Itevelesa SL (74), og å ivareta arbeidstakerrettigheter og miljø. Lettelse av offentlige administrative byrder er derimot ikke et legitimt hensyn, og heller ikke rene økonomiske hensyn som hensynet til lønnsomheten i næringen.

Det er et krav at en restriksjon er egnet til å forfølge målene som begrunner den. I forlengelsen av egnethetskravet er det krav om at målene som begrunner restriksjonen forfølges på en systematisk og sammenhengende måte, jf. sak C-168/14 Grupo Itevelesa SL (76). Det er videre et

krav etter EØS-retten at restriksjoner på etableringsretten ikke går lenger enn det som er nødvendig for å ivareta de påberopte hensyn. Det ligger i dette at beskyttelsesnivået ikke kan nås med alternative midler som er minst like effektive, men som er mindre inngripende for etableringsretten. Dersom et tiltak i det vesentlige går ut på å gjenta en kontroll som allerede er gjennomført innen rammene av andre prosedyrer i nasjonal rett, vil tiltaket gå lenger enn nødvendig, jf. sak C-50/21 *Prestige and Limousine SL* (87). Hvorvidt et tiltak er nødvendig beror på en konkret vurdering, og der det vil være avgjørende at norske myndigheter kan fremlegge passende dokumentasjon som underbygger nødvendigheten av tiltaket.

### 3.4.2 Konkurransereglene

Konkurransereglene retter seg mot foretak, men kan få indirekte betydning for offentlige reguleringer. EØS-avtalen artikkel 53 bestemmer at enhver avtale mellom foretak som har som formål eller virkning å hindre, innskrenke eller vri konkurransen i utgangspunktet er forbudt. Artikkel 54 forbyr foretak med en dominerende posisjon i markedet å utilbørlig utnytte dette. Vi har parallelle regler på nasjonalt plan i konkurranseloven §§ 10 og 11. Dermed spiller det ingen rolle om atferden skjer på en måte som berører EØS-avtalens virkemåte eller ikke. Konkurranselovens regler har imidlertid ikke noen grense for den nasjonale lovgiveren, slik at i denne forbindelse kan det ha betydning om EØS-reglene kommer til anvendelse.

Ifølge konkurranseloven § 10 tredje ledd får forbudet mot konkurransebegrensende avtaler ikke anvendelse på samarbeid som bidrar til å bedre produksjonen eller fordelingen av varene, eller til å fremme den tekniske eller økonomiske utviklingen, samtidig som de sikrer forbrukerne en rimelig andel av de fordeler som er oppnådd, og samarbeidet ikke pålegger restriksjoner som ikke er absolutt nødvendige, eller begrensningen av konkurransen blir for omfattende. Det er slike hensyn som ligger til grunn for den dispensasjonen som er gitt for løyvehaveres samarbeid i drosjesentraler.

En drosjesentral er i utgangspunktet et konkurranserettslig samarbeid mellom de tilknyttede løyvehaverne, som hver for seg er foretak i konkurranselovens forstand. Dette gjelder enten de tilsluttede løyvehaverne har eierinteresser i selskapet som driver drosjesentralen eller ikke. Derfor må en drosjesentral ha dispensasjon etter kon-

kurranseloven § 3-9 for å fastsette takstsystem (det vil si takstregulativ, sonetakster mv.) og takstnivå for drosjer som er tilsluttet sentralene, samt for å inngi felles anbud på vegne av løyvehaverne tilsluttet sentralen. Sett fra et konkurransemessig synspunkt er drosjesentralene likevel viktige aktører i markedet for drosjetransport. Felles takster kan bl.a. være nødvendig for at trafikkdirigerings-systemet skal fungere etter hensikten, og videre for å gjøre det enklere for kunden å orientere seg om, og sammenligne, de forskjellige drosjesentralenes takster. Det vil dessuten ofte være nødvendig med et samarbeid mellom et betydelig antall løyvehavere for å kunne konkurrere om kontraktsbaserte oppdrag, det vil si for å kunne inngi felles pristilbud og anbud i tråd med kundens behov for drosjetjenester. Slike dispensasjoner er derfor gitt av Konkurransetilsynet. Slikt samarbeid kan derfor tillates i medhold av EØS-avtalen artikkel 53 nr. 3. I norsk rett er dette gjort ved at forskriften etter den gamle loven, om dispensasjon fra konkurranseloven § 3-1 og § 3-2 for drosjesentraler, også er gjort gjeldende under den nåværende loven.

Drosjesentralene selv er også foretak i konkurranselovens forstand, se blant annet Konkurransetilsynets vedtak i sak om Ski og Follo Taxi, KR-2011-12V. Deres ervervsvirksomhet kan blant annet bestå i å tilby og formidle drosjetjenester til publikum eller i å inngi tilbud på offentlige kontrakter. Også i andre sammenhenger vil drosjesentralene opptre som tilbydere og ha plikter som følge av det. Diskrimineringsnemnda har for eksempel kommet til at en drosjesentral kan felles for diskriminering dersom den avviser en bestilling fra en person med behov for å transportere rullestol på et tidspunkt da det var uproblematisk for andre personer å få drosje, se DIN-2018-334 og DIN-2018-335.

### 3.4.3 Pålegg om offentlig tjenesteplikt for å sikre drosjetransport i distriktene

I Norge har drosjenæringen tradisjonelt hatt en viktig rolle i det samlede kollektivtilbudet. Slik er det fortsatt. En drøfting av rammene for næringen må derfor hensynta eventuelle politiske målsettinger knyttet til næringens rolle i det samlede kollektivtilbudet og betydningen av de samfunnsoppgaver dette skal løse. Statene har en viss frihet til å fastsette særordninger for at markedsaktørene skal kunne utføre tjenester av «*allmenn økonomisk betydning*». Det er vanlig å påberope dette for å fra-vike konkurransereglene, men det har vært tilfeller der denne begrunnelsen også har spilt en rolle

for å fravike reglene om fri bevegelighet. For taxi sitt vedkommende se for eksempel EU domstolens sak C-50/21 Prestige and Limousine SL premiss 65 flg. Spørsmålet om tjenester av allmenn økonomisk betydning er også viktig sett opp mot reglene om statsstøtte og offentlige innkjøp, se i den forbindelse Kommisjonens «Vejledning i anvendelse af Den Europæiske Unions regler om statsstøtte, offentlige indkøb og det indre marked på tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse og navnlig sociale tjenesteydelser af almindelig interesse», SEK (2010) 1545.

EØS-avtalen artikkel 59 har regler om tjenester av allmenn økonomisk betydning. Her er bestemt:

«Når det gjelder offentlige foretak, eller foretak som EFs medlemsstater eller EFTA-statene gir særlige eller eksklusive rettigheter, skal avtalepartene avholde seg fra å treffe eller opprette tiltak som strider mot reglene i denne avtale, særlig reglene i artikkel 4 og i artikkel 53 til 63.»

I artikkelens nr. 2 bestemmes det at:

«Foretak som er blitt tillagt oppgaven å utføre tjenester av almen økonomisk betydning, eller som har karakter av et fiskalt monopol, skal være undergitt reglene i denne avtale, fremfor alt konkurransereglene, i den utstrekning anvendelsen av disse regler ikke rettslig eller faktisk hindrer dem i å utføre de særlige oppgaver som er tillagt dem. Utviklingen av samhandelen må ikke påvirkes i et omfang som strider mot avtalepartenes interesser.»

Bestemmelsen tillater avtalepartene å tildele foretak særrettigheter eller eneretter når det er nødvendig for å få ivarettatt en tjeneste av allmenn økonomisk betydning og å fravike reglene om fri bevegelighet og konkurransereglene når dette er nødvendig for utførelsen av de oppgaver som foretakene er tillagt.

Uttrykket «tjenester av allmenn økonomisk betydning» forekommer i EUs traktater, TEUV artikkel 106 nr. 2, TEUV artikkel 14 (29), i protokoll om tjenester av allmenn interesse og i artikkel 36 i Den europeiske unions charter om grunnleggende rettigheter. Den som er betrodd å utføre tjenester av allmenn økonomisk betydning, er betrodd en plikt til å sørge for at disse tjenestene utføres. Generelt innebærer det å bli betrodd en særlig offentlig tjeneste at det ytes tjenester som

et foretak ikke ville ha påtatt seg på rent forretningsmessig grunnlag.

Kommisjonen har definert begrepet slik:

«Tjenesteydelser af almen interesse er tjenesteydelser, som de offentlige myndigheder i medlemsstaterne klassificerer som værende af almen interesse og derfor er undergivet bestemte forpligtelser til offentlig tjeneste. Begrebet dækker både økonomiske aktiviteter (se definitionen af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse nedenfor) og ikke-økonomiske aktiviteter. Sidstnævnte er ikke omfattet af specifik EU-lovgivning og ej heller af traktatens bestemmelser om det indre marked og konkurrence. Nogle aspekter af disse tjenesteydelser kan være underlagt andre generelle regler i traktaten, f.eks. princippet om ikke-forskelsbehandling.»<sup>4</sup>

Definisjonen av hva som er en tjeneste av allmenn økonomisk betydning utvikler seg, blant annet avhengig av innbyggernes behov, den teknologiske og markedsmessige utviklingen og sosiale og politiske valg i den aktuelle medlemsstaten. Kjerneområdet er tjenester der offentlige myndigheter pålegger leverandør å tilby tjenester i et nærmere bestemt omfang, til en gitt kvalitet og til en overkommelig pris.

I hovedsak er det opp til medlemsstatene å definere hva de anser som en tjeneste av allmenn økonomisk betydning. Selv om en medlemsstat har en vid skjønnsmargin med hensyn til denne definisjonen, må den likevel sikre at enhver tjeneste av allmenn økonomisk betydning oppfyller visse minstekriterier som er felles for alle oppdrag av en slik tjeneste. Medlemsstaten må godtgjøre at disse kriteriene er oppfylt i det konkrete tilfellet. Disse kriteriene må være at det foreligger en offentlig myndighetsakt som gir de aktuelle operatørene i oppdrag å utføre en tjeneste av allmenn økonomisk betydning, og at oppdraget er av universell og obligatorisk karakter. Videre må en medlemsstat angi årsakene til at den mener at den aktuelle tjenesten på grunn av sin særlige karakter fortjener å bli karakterisert som en tjeneste av allmenn økonomisk betydning og å bli skilt fra annen økonomisk virksomhet.

Generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer har uttalt om definisjonen:

«Tjenesten bør være uavbrutt (kontinuitet); til fordel for alle forbrukere i hele det relevante territoriet (universalitet); til enhetlige priser og av lik kvalitet, uavhengig av spesifikke situasjo-

ner eller graden av økonomisk lønnsomhet for hver enkelt transaksjon (likhet)».

I tillegg til dette la han til transparens og overkommelige priser.

I en sak som gjaldt rutebuss i Wien avviste EU-domstolen at det dreide seg om forpliktelse til offentlig tjeneste da saken gjaldt «*busruter i det væsentlige et turistmæssigt formål*», se sak C-338/09 Yellow Cab avsnitt 44. Å drive turistvirksomhet faller dermed utenfor det som kan defineres som en tjeneste av allmenn økonomisk betydning. EFTAs overvåkningsorgan (ESA) har på sin side akseptert at det å sikre et tilgjengelig drosjetilbud kan være et overordnet hensyn som kan begrunne restriksjoner på etableringsfriheten. Selv om dette gjaldt restriksjonsforbudet og ikke forståelse av innholdet av tjeneste av allmenn økonomisk betydning, er det en klar indikasjon på at staten kan bruke denne begrunnelsen for å anse det å sikre drosjetjenester som en slik tjeneste.

#### 3.4.4 Støtteordninger for å sikre drosjetilbudet i distriktene

Myndighetene kan bruke forskjellige støtteordninger, herunder skatte- eller avgiftslettelser, som bidrar til reduserte kostnader for løyvehavere og sjåfører i markedssegmenter der det er utfordringer med å skaffe et tilbud. Andre muligheter er å lette på kravene for å drive drosjevirkosomhet. Begge deler kan bidra til å redusere inngangsbarrierene og øke tilbudet i de aktuelle segmentene eller øke lønnsomheten av å tilby drosjetjenester til personer med nedsatt funksjonsevne. Tiltakene kan rettes både mot sjåfører, løyvehavere og sentraler. Noen tiltak vil kreve at det defineres markedssegmenter/distrikter, og kontroll med at biler og personell opererer i disse områdene. Dette er ikke forenlig med at tilbudet kan ytes på tvers av områder.

Alle slike støtteordninger enten de utformes som generelle ordninger innen bestemte distrikter eller som støtte som gis til individuelle foretak etter en offentlig tildeling, vil være statsstøtte etter EØS-avtalen artikkel 61. Denne bestemmelsen definerer statsstøtte som «*støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer.*»

Offentlige midler som gis som kompensasjon for å utføre tjenester vil ikke være statsstøtte forutsatt at det ikke foreligger overkompensasjon. EU-domstolen slo fast i Altmark-dommen, sak C-280/00, Trans GmbH Regierungspräsidium Mag-

denburg mot Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Sml. 2003 s. I-7747, at godtgjørelse som bare kompenserer for en tjeneste av allmenn økonomisk betydning, ikke er å anse som statsstøtte, da støttemottaker ikke gis noen økonomisk fordel i forhold til andre foretak, se avsnitt 87.

Altmarksaken gjaldt kompensasjon for å drive rutebildrift i en transportkrets i Tyskland. Domstolen stilte opp fire vilkår som alle må være oppfylt for at kompensasjonen ikke skal anses som statsstøtte i henhold til EF-traktaten artikkel 87 nr. 1. Vilklårene er for det første at foretaket er pålagt å levere en tjeneste av allmenn økonomisk betydning og at denne er klart definert. I Prestige og Limousine sak C-50/21 avsnitt 79 understreket domstolene dette slik:

«Mottakerforetakene må derfor faktisk ha blitt pålagt forpliktelser til offentlig tjenesteyting, og disse forpliktelsene må være klart definert i nasjonal rett, noe som forutsetter at det foreligger en eller flere offentlige myndighetsakter som med tilstrekkelig presisjon definerer i det minste arten, varigheten og omfanget av de forpliktelser til offentlig tjenesteyting som pålegges foretakene som er pålagt å oppfylle disse forpliktelsene.»

At drosjetjenester er strengt regulert og antallsbegrenset innebærer dermed ikke i seg selv at tilbydere av drosjetjenester er blitt betrodd en spesi- fik oppgave av allmenn betydning ved myndighetsvedtak som er tilstrekkelig presise, og de kan derfor ikke gis offentlig støtte til virksomheten uten at det anses som statsstøtte uten endringer i regelverket.

Det andre vilkåret er at kriteriene for kompensasjon er fastlagt på forhånd på en objektiv og gjennomiktig måte. En tildeling som skjer etter at en tjeneste er levert for å kompensere for et oppnådd tap vil være statsstøtte. Kompensasjonen må for det tredje ikke overstige utgiftene til oppfyllelsen av forpliktelsene, herunder en viss fortjeneste for å oppfylle disse. Endelig må kompensasjonens størrelse enten fastsettes gjennom en offentlig anskaffelsesprosedyre eller på grunnlag av en analyse av de faktiske omkostninger et gjennomsnittsforetak vil ha ved å oppfylle forpliktelsen til å yte tjenesten.

EØS-avtalen artikkel 49, som er en særregel for hvilke former for statsstøtte som er forenlig med EØS-avtalens funksjon (kompatibel) innenfor transportvirksomhet, fastslår at «støtte som motsvarer behovet for en samordning av transportvirksomheten eller utgjør en godtgjøring for

visse forpliktelser som har sammenheng med begrepet offentlig tjeneste, skal være forenelig med denne avtale.

Mer detaljert regulering om hvordan rettsreglene EU-domstolen brukte i Altmark-saken skal brukes, er gitt i den såkalte Altmark-pakken, også kalt SGEI-pakken, som EU-kommisjonen vedtok 20. desember 2011. Den består av ulike forordninger, direktiver og retningslinjer. Kollektivtransportforordningen gjennomfører Altmark på transportområdet. Den sier at godtgjøring for offentlig tjenesteyting som utbetales i samsvar med kollektivtransportforordningen (for drift av offentlig persontransport eller for å oppfylle tariffoppliktelse fastsatt i alminnelige regler), skal være forenelig med det felles marked. Slik godtgjøring skal være unntatt fra kravet om forhåndsmelding fastsatt i traktatens artikkel 88 nr. 3.

Dersom statlige, fylkeskommunale eller kommunale myndigheter ønsker å gi offentlig støtte til drosjesentraler og/eller løyvemottakere, utover den adgangen til å kompensere som følger av «Altmark-regelverket», vil lovligheten av støtten være avhengig av godkjenning av ESA. Etter støtteprosessloven § 4 skal støtte meldes til ESA på forhånd, og den kan etter § 5 først settes i verk når ESA har fattet vedtak om godkjenning. Reglene i artikkel 61 nr. 2 og nr. 3 for hvilken støtte som er kompatibel, gjelder ikke for transportvirksomhet. ESA vurderer kompatibiliteten med grunnlag i EØS artikkel 49. Den sier at støtte som motsvarer behovet for en samordning av transportvirksomheten eller utgjør en godtgjøring for visse forpliktelser som har sammenheng med begrepet offentlig tjeneste, **skal** være forenelig [vår utheving].

Det er ellers viktig å være oppmerksom på «De minimis regelverket». Kommisjonen ga nye forordninger om de minimis støtte – også kalt bagatellmessig støtte – 13. september 2023. Dette er Kommissionens forordning (EU) 2023/2831 af 13. desember 2023 om anvendelse af artikkel 107 og 108 i traktaten om Den Europeiske Unions funktionsmåde på de minimis-støtte og Kommissionens forordning (EU) 2023/2832 af 13. desember 2023 om anvendelse af artikkel 107 og 108 i traktaten om Den Europeiske Unions funktionsmåde på de minimis-støtte ydet til virksomheter, der utfører tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Disse forordningene trådte i kraft i EU 1. januar 2024, men er foreløpig ikke tatt inn i EØS-avtalen. For støtte til veitransport – som ikke er pålagt å utføre tjenester av allmenn økonomisk betydning – hever den nye de minimis forordningen terskelverdien fra 100 000 EURO til 300 000 EURO i løpet av tre år. Dersom veitransportfore-

tak er pålagt å utføre tjenesteplikter av allmenn økonomisk betydning, er terskelverdien 750 000 EURO over en periode på 3 år.

### 3.5 Plattformelskapenes rettslige stilling

En viktig begrunnelse for EU-kommisjonens initiativ til å se på de nasjonale reguleringene av drosjemarkedene er utviklingen av ny teknologi og det den kaller «kjøretjenester». Med kjøretjenester henviser Kommisjonen til «bestilling av en skreddersydd transporttjeneste, normalt via en smartapp, hvor tjenesten starter omgående.»

Fremveksten av kjøretjenesteselskaper har endret markedet ved at drosjer og leiebiler med sjåfør i stigende grad konkurrerer med hverandre. I takt med denne utviklingen kan den lokale persontransporten på tilkallingsbasis, som tidligere først og fremst ble håndtert lokalt, nå også motta kundeforespørsler om transporttjenester fra paneuropeiske eller globale selskaper som bruker avansert teknologi og algoritmer som ledd i allokering av tilbud og tilpasning av priser til geografiske og periodiske variasjoner i etterspørsel. Det at internasjonale og europeiske transportoperatører har utvidet sin virksomhet til flere medlemsland gjør at markeder som tidligere ikke har berørt samhandelen i særlig grad nå har fått en europeisk dimensjon. Interessentene mener at mangfoldet av forskjellige regler, samt innholdet i noen av reglene, gjør det vanskelig for markedssaktørene å etablere seg i flere medlemsstater.

Forholdet til slike skreddersydde transporttjenester har vært oppe i flere dommer i EU-domstolen. I saken *Elite Taxi, C-434/15* avgjorde domstolen at tjenester som ytes av plattformelskaper som innebærer en samlet tjeneste med fastsetting og oppkreving av pris for kjøreturen og kontroll med kvaliteten av kjøretøy og sjåfører må anses som tjenester på transportområdet og ikke som informasjonssamfunnstjenester. Her var det Ubers tjeneste som var gjenstand for prøving. Domstolen tok utgangspunkt i at en formidlings-tjeneste som setter en person som ønsker å foreta en kjøretur i forbindelse med en sjåfør med en bil «i prinsippet» er en tjenesteytelse som adskiller seg fra en transportytelse. Når det gjaldt den tjenesten Uber leverte, omfattet den imidlertid mer enn dette. Ubers applikasjon foretok utvelgelse av den sjåfør som skulle få turen, og appen selskapet stilte til rådighet var nødvendig både for sjåførens og kundens mulighet til å foreta turen. Uber hadde dessuten avgjørende innflytelse på de

betingelser som turene ble foretatt under, blant annet maksimalprisen, og betalingen ble oppkrevd av Uber. Uber førte dessuten en viss kontroll både med sjåførene og kjøretøyene. Formidlingstjenesten var en integrert del av disse tjenestene, som samlet måtte anses som en tjeneste på transportområdet.

Dommen var i tråd med den tilnærmingen til plattformtjenester som domstolen har tatt i andre saker. Den har generelt kommet til at hvis en formidlingstjeneste utgjør «en integrerende del af en samlet tjeneste, hvor hovedelementet er en tjenesteydelse, der er omfattet af en anden retlig kvalificering», så faller den ikke inn under reglene for informasjonstjenester, men under reglene for angjeldende tjenesteydelse, se Airbnb Ireland, C-390/18 avsnitt 50.

Ren formidling av turer gjennom en app utgjør imidlertid ikke en transporttjeneste og må dermed ses som en E-handel, se Star Taxi App C-62/19.

I Star Taxi App C-62/19 kom spørsmålet om lovligheten av den rumenske lovgivningen om taxidispatching opp: «(taxidispatching, herefter «dispatching»: virksomhed beslægtet med taxi-transport, der består i telefonisk eller ved hjælp af andre midler at modtage ordrer fra taxikunder og sende dem til taxachauffører ved hjælp af en radiosender/-modtager)». Lovgivningen bestemte at formidling bare kunne skje gjennom en bestillingssentral med løyve fra rumenske myndigheter. Det var videre krav om at sentralen for å få godkjenning måtte være utstyrt med utstyr for radiokommunikasjon. Dette tekniske kravet var uegnet til formidling gjennom app og smarttelefon, og domstolen slo derfor fast at kravet var i strid med tjenestedirektivet. Spørsmålet om lovligheten av et krav om at formidling må skje gjennom en formidlingssentral med løyve kom derfor ikke opp i sin rene form.

Med den rettslige karakteristikk som EU-domstolen har gitt av plattformselskaper som Uber, så tilkommer det medlemsstatene å fastsette betingelsene som formidlingstjenestene skal skje innenfor, med de generelle begrensningene som er gjennomgått i dokumentet her. I og for seg kan det reises spørsmål om ikke plattformselskapene «driver» transportvirksomhet, og dermed er omfattet av løyvekravet. I praksis har dette begrepet imidlertid vært så sterkt knyttet opp mot det å disponere det kjøretøyet som transporten drives med at plattformselskapene har vært ansett å falle utenfor. Et alternativ er å anse plattformselskapene som en drosjesentral i lovens forstand. «Drosjesentral» har ikke vært definert gjennom en

legaldefinisjon. I den tidligere reguleringen var imidlertid drosjesentraler langt på vei definert gjennom krav i lov og forskrift om de oppgavene de skulle varetå.

Den tidligere reguleringen av drosjesentralenes virksomhet bortfalt ved opphevelse av sentraltilknytningsplikten. Den var dessuten sterkt knyttet til de daværende teknologiske løsningene og det dagjeldende drosjemarkedet. Sentralene hadde under den tidligere reguleringen flere viktige funksjoner, både pålagte og funksjoner de påtok seg frivillig. Flere av disse funksjonene er fortsatt sentrale, herunder formidling og registrering av turer, drift av taksametersystem, plikter overfor publikum, rapportering til myndighetene mv. Kjernevirksomheten er matching av tilbud av drosjer med etterspørselen. En nærmere vurdering av sentralens funksjoner og reguleringsbehov fremgår av kapittel 10.

Det er som vi kan se stor likhet mellom virksomheten til drosjesentraler og plattformselskaper. I skatteforvaltningsforskriften § 7-5 E er drosjesentraler og plattformsentraler likestilt ved at det er gitt forskriftsbestemmelser om opplysningsplikt for formidler av drosjetjenester. Likheten kan tale for at plattformselskapene rettslig sett likestilles i lovgivningen med drosjesentraler, og at kravet til løyve for drosjesentraler også stilles til plattformselskaper som vil drive sine transporttjenester i Norge. Som omtalt ovenfor i forbindelse med etableringsfriheten, vil det å kreve løyve og at den som har løyve etablerer virksomhet i Norge, ikke komme i konflikt med etableringsretten, med mindre elementer i løyvevilkårene skaper slik motstrid.

### 3.6 Utviklingstrekk i næringen

Drosjenæringen blir påvirket av både teknologiske og sosiale endringer. Det teknologiske mulighetsrommet endres ettersom nye løsninger blir tilgjengelig. Næringen må tilpasse seg krav om grønn omstilling, som blant annet medfører behov for ny infrastruktur. Som en arbeidskraft- og arealintensiv transportform betyr knapphet på disse innsatsfaktorene mye. Videre er det politiske føringer på hva en god drosjetjeneste skal innebære. Alle disse ytre påvirkningene gir føringer på hvordan næringen kan utvikles, både hver for seg og samlet.

Det ligger utenfor utvalgets mandat og mulighet å fremskaffe et faglig grunnlag som beskriver hvordan de forventede fremtidige utviklingstrekkene i samfunnet vil kunne påvirke drosjenærin-



gen. Utvalget vil derfor kun kort omtale de mest nærliggende utviklingstrekk som er ansett å gjøre gjeldene for transportsektoren, særlig teknologiske utviklinger, med utgangspunkt i følgende publiseringer (Cooper mfl., 2023; Aarhaug, 2023; Kristensen, 2019; Wolday mfl., 2023) og Meld. St. 14 (2023–2024) *Nasjonal transportplan 2025–2036*.

De tre mest relevante teknologiske trendene for transportnæringen, herunder drosjenæringen, er:

- Elektrifisering
- Digitalisering
- Automatisering

**Elektrifisering**, som fremstår som det viktigste bidraget fra drosjenæringen mot det grønne skiftet, ved at en går over fra at diesel er det dominerende drivstoffet til batterielektrisk. Dette har implikasjoner på bilparken, kjøremønsteret, og ikke minst behovet for infrastruktur. Særlig i de større byene er behovet for ladere stort. Denne omstillingen er pågående, og går raskt (Oppegaard mfl., 2023).

**Digitalisering** ved at data og informasjonsbehandling går raskere, noe som igjen åpner for mer effektiv styring og alternative forretningsmodeller. Digitalisering gjør at kostnadene ved å formidle turene og å integrere drosje mot andre transportmidler går ned. Dette peker i retning av økt bruk av drosje.

**Automatisering** ved at selve kjøretøyene kan bli helt eller delvis automatisert. Dette peker mot muligheten for en annen næringsstruktur, hvor skillet mellom private og offentlige transporttilbud endres. I tillegg vil utvikling av kunstig intelligens (KI) ha potensial til å skape store endringer i hele transportsektoren.

Alle disse momentene peker hver for seg mot at drosjetilbudet blir mer attraktivt. Konkurransforholdet mot andre transportnæringer endres i drosjenes favør, men med teknologisk utvikling kommer det ofte også store endringer i hvordan tjenestene blir tilbudt og hvem som tilbyr dem. Utviklingen forventes å gi et bedre tilbud til de fleste, men ikke nødvendigvis bedre vilkår for de som driver drosjevirkosomhet. Utfallet blir også påvirket av politiske beslutninger, og er på ingen måte gitt.

Regjeringen har nylig lagt frem Nasjonal transportplan 2025–2036 (NTP) som også fremhever målet om effektiv bruk av ny teknologi, jf. NTP kapittel 1.3.5 som lyder:

«Bruk av ny teknologi skal bidra til både økt fremkommelighet, økt transportsikkerhet og

et mer klima og miljøvennlig transportsystem. Teknologi bidrar bl.a. til bedre kapasitetsutnyttelse i eksisterende infrastruktur og transporttilbud.

Regjeringen vil legge til rette for digitale løsninger i transportsektoren og utnytte muligheten i bruk av kunstig intelligens., digitale løsninger kan bl.a. bidra til nye tjenester der den enkelte kan dekke sitt transportbehov uten å investere i eget framkomstmiddel, for eksempel, bil – og sykkeldelingstjenester.

Regjeringen vil tilrettelegge for utvikling av sømløs mobilitet og samhandling mellom aktørene i transportsystemet. Innenfor alle transportformer er det nå mulig å utstyre alle typer transportenheter og tilhørende infrastruktur med sensor-, kommunikasjons-, navigasjons- og beslutningsstøttesystemer. Utviklingen muliggjør nye former for samhandling som bør tas i bruk.

Utviklingen innen informasjons- og kommunikasjonsteknologi har preget transportsektoren i lang tid. Fremover har utvikling av kunstig intelligens potensial til å skape store endringer. Regjeringen vil legge til rette for at transportvirksomhetene og andre kan utnytte mulighetene som ligger i kunstig intelligens for å effektivisere ressursinnsatsen og øke kapasitetsutnyttelsen i transportsystemet.

Forskning og utvikling er viktig for å nå målene i Nasjonal transportplan. Regjeringen vil legge til rette for forskning, utvikling og pilotering, både i transportvirksomhetene og gjennom det etablerte virkemiddelapparatet.

Regjeringen legger opp til å etablere ett eller flere nye forskningssentre for Transport 2050, for å styrke myndighetenes beslutningsgrunnlag, bl.a. i arbeidet med å omstille transportsektoren til lavutslippssamfunnet.»

Ovennevnte utviklingstrekk i transportsektoren gjør seg også gjeldene innenfor drosjenæringen og vil påvirke etterspørsel, kapasitetsbehov, sikkerhet og driftskostnader i næringen. Utviklingen vil åpne opp for nye muligheter for det offentlige til ny og mer målrettet regulering, økt trafikksikkerhet og nye virkemidler for å redusere klima og miljøbelastningene.

Digitalisering kan skape flere muligheter for innovasjon og ved en raskt digital utvikling er det viktig at den offentlige reguleringen ikke kveler innovasjonskraften og at den er teknologinøytral. Utvalget viser til at regjeringen har lagt vekt på at regulatoriske rammer bør gi rom for teknologisk utvikling, jf. NTP kapittel 9.4.

«[...] For lovgiver er det en krevende balansegang å regulere slik at teknologien bidrar til ønsket utvikling samtidig som reguleringen ikke kveler innovasjonskraften som ligger i det å la teknologiske og kommersielle krefter være hoveddrivere. Regulatoriske rammer som gir rom for å tillate utprøving av ny teknologi for å teste ut, lære og feile – men i kontrollerte, avklarte former og under et definert tilsynsregime, kan bidra til å forene slike hensyn.»

For drosjenæringen betyr dette i hovedsak at lovgiver må balansere mellom å innføre tiltak som reduserer de uønskede sidene av drosjevirkosomhet, som kunder som blir lurt, dårlig utnyttelse av areal, kjøretøy og arbeidskraft opp mot de samfunnskritiske funksjonene, som å tilby et minimumstransporttilbud til de som av ulike årsaker ikke har tilgang til rutegående kollektivtransport eller egen bil. Samtidig som reguleringen skal stimulere til innovasjon og konkurranse mellom aktørene på like vilkår der hvor det er til fordel for kundene.

## Kapittel 4

# Mulige modeller for regulering av drosjetilbudet

### 4.1 Innledning

Det er et politisk mål at drosjereguleringen skal bidra til å ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud, jf. delutredning I kapittel 8.

Som beskrevet i delutredning I kapittel 6 og 7 består drosjemarkedet av en rekke lokale markeder som alle har ulike karakteristika. Det innebærer at utfordringer knyttet til tilbudet av drosjetjenester i ulik grad er tilstede i ulike markedssegmenter, og at behovet for korrigerende tiltak også er forskjellig. Figur 4.1 viser en oversikt over utfordringer for ulike grupper i drosjemarkedet, fordelt på markedssegment og geografi.

For private drosjekunder er manglende tilbud først og fremst et problem i distriktene, og i noen grad et problem i mindre tettsteder. Den viktigste årsaken til at det ikke er et tilbud i disse områdene er at kundegrunnlaget er så lavt at det ikke er lønnsomt å tilby tjenesten på rent kommersielt

grunnlag. Som beskrevet i delutredning I forsterkes denne utviklingen av endret demografi, stadig synkende folketall og økt bilhold i distriktene. Videre har opphevingen av driveplikt og antallsbegrensningen på løyver også resultert i at flere drosjeselskaper kan konkurrere om kontraktkjøring i distriktene, uten at disse nødvendigvis tilbyr tjenester i enkeltturmarkedet i de samme områdene. Dette kan ha bedret konkurransen i kontraktmarkedet, men kan også ha redusert tilbudet i enkeltturmarkedet noe sammenliknet med perioden før dereguleringen.

I byer med større befolkningsgrunnlag er manglende tilbud ikke en utfordring. Imidlertid kan det, også i relativt tett befolkede områder, være variasjoner i tilgjengelighet av drosjetjenester på ulike ukedager og til ulike tider av døgnet. Dette reflekterer den svært varierende etterspørselen etter tjenester. For eksempel er det gjerne lav etterspørsel nattetid i ukedagene, og

Gruppe	Utfordringer	Distrikt	Tettsted	Småby	Storby
Drosje kunder	Manglende tilbud i enkeltturmarkedet (tilgjengelighet/økonomi)	●	●	●	●
	Manglende tilbud til personer med nedsatt funksjonsevne	●	●	●	●
	Uoversiktlig praimarked (risiko for høy pris/dårlig kvalitet)	○	○	●	●
Innkjøpere	Manglende konkurranse/høy pris/lav kvalitet kontraktkjøring	●	●	●	●
Samfunnet	Stor ressursbruk på drosje (kapital og arbeidskraft)	●	●	●	●
	Miljøutfordringer i by (unødig arealbruk og lokalforurensning)	●	●	●	●

Figur 4.1 Utfordringer knyttet til drosjetilbudet fordelt på markedssegment og geografi<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Den geografiske skalaen her er tentativ. Med distrikt menes steder med få innbyggere. Med tettsteder menes tettsteder som med omland har < 5000 innbyggere, småbyer er en mellomkategori, og storbyer er Oslo, Stavanger-Sandes, Bergen, Trondheim og Tromsø, med omland.

dermed også mindre lønnsomt å holde åpen drift hele døgnet.

Manglende tilbud til personer med nedsatt funksjonsevne er en utfordring som har samme profil som for enkeltturmarkedet, men kostnadene ved å tilby tjenesten er høyere og det private markedet er mindre. Slik kan det være ulønnsomt for den enkelte løyvehaver å tilby rullestolbiler også i områder hvor det ellers er godt driftsgrunnlag.

Innkjøpere av drosjetjenester, særlig helseforetak, kommuner og fylkeskommuner, har utfordringer med innkjøp av drosjetjenester i mindre markeder hvor det er få potensielle tilbydere. Dette kan gi utslag i manglende konkurranse, høye priser og lav kvalitet på enkelte avtaler. I noen tilfeller er det vanskelig å få et tilbud på kontraktkjøring i det hele tatt.

Et uoversiktlig praiemarked, forstått som stor risiko for at den enkelte kunde blir utsatt for urimelig høy pris og/eller lav kvalitet, er størst i de store byene. Som følge av informasjonsproblemer i dette markedssegmentet er det vanskelig for kundene å orientere seg blant tilbyderne, og konkurransen mellom drosjene foregår ikke nødvendigvis på de ønskede parametere – som er lav pris og/eller høy kvalitet. I distrikter og tettsteder er det som regel ikke et praiemarked, og i småbyene er dette som regel såpass lite at det ikke er attraktivt for løyvehavere uten tilknytning til større sentraler å etablere drift i disse.

I de store byene kan tilbudet av drosjetjenester i praiemarkedet også se ut til å være høyere enn det som er samfunnsmessig rasjonelt. Altså at kapital og arbeidskraft blir bundet opp i aktivitet med lav produktivitet, som å stå inaktive på drosjeholdeplasser. Årsakene kan være knyttet til markedssvikter i andre arbeidsmarkeder enn drosjevirkosomhet, men kan også være knyttet til at næringsaktørene ikke ser alle kostnadene av egen virksomhet, i form av arealbeslag og økt trafikk i allerede trafikkerte områder, jf. omtale av negative eksternaliteter i delutredning I kapittel 6. I enkelte byer, eller deler av byer, er det også tidvis en utfordring at drosjevirkosomheten er til hinder for trafikkavviklingen og/eller opptar areal som kunne ha høyere nytte ved annen bruk. Disse utfordringene henger sammen. Det spiller også inn hvilken rolle en ønsker at drosjevirkosomheten skal ha i transportsystemet i den aktuelle byen, for eksempel relativt til kollektivtrafikk og sykkel og gange.

I delutredning I kapittel 10 har utvalget, i lys av mandatet og Stortingets anmodningsvedtak nr. 84, vurdert om driveplikt og antallsregulering kan

bidra til å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud, og hvordan antallsregulering og driveplikt eventuelt bør innrettes for å bidra til å sikre tilbudet. Utvalget vurderte også om det er mulig å oppnå et tilfredsstillende drosjetilbud med mindre inngripende tiltak, slik at tiltakene utvalget foreslår vil sikre best mulig utnyttelse av samfunnets ressurser.

Som det fremgår av kapittel 10.1. i delutredning I vil det ofte være behov for at myndighetene pålegger og kompenserer for driveplikt (plikt til offentlig tjeneste), for at aktørene skal påta seg plikter utover det som det er markedsmessig grunnlag for. Driveplikt kan kompenseres både gjennom tildeling av enerett og gjennom kjøp av tjenester.

Utvalgets foreløpige vurdering i delutredning I var 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, mente utvalget det i tillegg ville være nødvendig med en viss samordning av enkelttur- og kontraktmarkedet for å få et tilfredsstillende drosjetilbud i enkeltturmarkedet. Utvalget viste i delutredning I til at det ville komme tilbake til spørsmålet om tiltak for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud, herunder spørsmålet om samordning, i delutredning II.

Med utgangspunkt i målsetningene for en samlet drosjeregulering presenterer utvalget i dette kapittelet ulike modeller som kan bidra til et bedre tilpasset drosjetilbud i hele landet, både i distrikt og by. Modellene blir vurdert opp mot et sett vurderingskriterier, som er utarbeidet med utgangspunkt i uløste utfordringer i drosjemarkedet og andre samfunnshensyn som vi ønsker å ta ved innføring av virkemidler.

Modellene vurderes opp mot følgende målsetninger:

- Sikre tilbud i enkeltturmarkedet i distrikter
- Sikre tilbud til sårbare grupper
- Bedre oversiktighet i praiemarkedet i by
- Redusert kø, klimautslipp og arealbeslag i by

I tillegg til hvorvidt de bidrar til å nå målene er modellene vurdert opp mot følgende hensyn:

- *Samfunnsøkonomisk effektivitet*: I hvilken grad modellen legger grunnlag for en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser (kapital og arbeidskraft)
- *Juridisk gjennomførbarhet*: Ligger tiltaket innenfor gjeldende lovverk (ut over yrkestransportloven) og EØS-rett?

- *Konsekvenser for offentlige budsjett:* Hvor mye vil tiltakene øke tilskuddsbehovet?
- *Administrative kostnader:* Bidrar tiltaket til økt administrasjonsbyrde?

De ulike modellene for å få et bedre drosjetilbud er beskrevet i kapittel 4.2 og 4.3.

Utvalgets konklusjoner og anbefalinger knyttet til modellene vil framgå av kapittel 5.

## 4.2 Oversikt over modeller som kan bidra til et bedre drosjetilbud

Figur 4.2 viser de ulike alternative modellene for regulering av drosjetilbudet, som gjennomgås nærmere.

Nullalternativet er situasjonen før drosjeutvalgets arbeid (modell «0»). Videre legger utvalget til grunn at de lovendringene Stortinget har vedtatt i lovvedtak 46 (2023–2024), som i all hovedsak følger opp tiltakene utvalget foreslo i delutredning I blir iverksatt, slik at dette utgjør et «0+»-alternativ. Dette legges til grunn som referanse i den videre gjennomgangen og vurderingen av mulige modeller.

Videre har utvalget vurdert følgende alternative modeller 1-5, med varianter. Disse er i grove trekk ordnet etter en vurdering av hvor innгри-

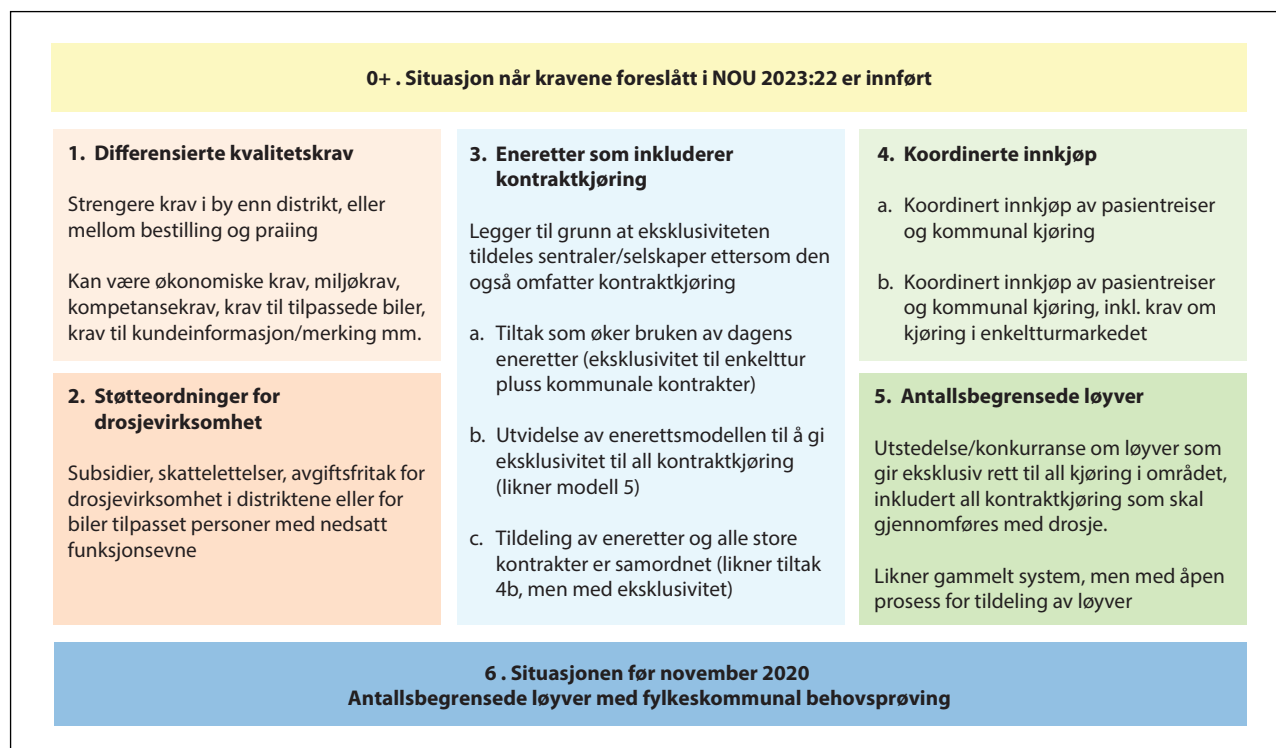
pende de er. Hvor modell 1 differensierte kvalitetskrav, er minst inngripende, men også antagelig minst virkningsfullt, og modell 5 antallsbegrensede løyver, er det mest inngripende. I tillegg presenteres kort modell 6 som er en beskrivelse av situasjonen før omreguleringen i november 2020, der det var fylkeskommunal behovsprøving og fastsettelse av antall løyver, og samtidig en driveplikt for løyvehaverne.

Modellene er ment å presentere en bredde av mulige virkemidler, og er ikke nødvendigvis gjensidig utelukkende. Enkelte kan benyttes i kombinasjon og noen kan også være delvis overlappende eller ha store likhetstrekk avhengig av hvordan de utformes. Eksempelvis vil de ulike enerettsmodellene ha likheter både med samordnede innkjøp, og begrensinger i antall løyver. Ulike støtteordninger kan også utformes slik at de i praksis organiseres som tjenestekjøp.

### 4.2.1 Modell 0+: Situasjon etter innføringen av foreslåtte tiltak i delutredning I

*Beskrivelse av tiltaket*

Det viktigste tiltaket Stortinget har vedtatt som oppfølging av delutredning I er sentraltilknytningsplikt for drosjeløyvehavere, kombinert med



Figur 4.2 Oversikt over alternative modeller for å bedre drosjetilbudet.

Kilde: Drosjeutvalget

plikter for sentralen. Det var også sentraltilknytningsplikt frem til 1. november 2020, der løyvehaveren hadde rett og plikt til å være tilsluttet en sentral, og løyvemyndigheten (fylkeskommunen) kunne bestemme hvor mange sentraler det skulle være innenfor sitt område. I dette lå det også noen typiske oppgaver som var lagt til sentralene, se delutredning I kapittel 3.3. Tilknytningsplikten til drosjesentraler ble opphevet 1. november 2020.

Sentraltilknytningsplikt i tråd med Stortingets lovvedtak 46 (2023–2024) har en noe annen utforming enn plikten som var gjeldende før 1. november 2020. De viktigste forskjellene ligger i at det fremgår direkte av yrkestransportloven, og ikke av lokale forskrifter eller vedtekter, hvilke plikter som ligger på drosjesentralen. Videre er det i utgangspunktet fri etableringsrett for drosjesentraler, slik at alle kvalifiserte i utgangspunktet kan etablere seg som drosjesentral.

Pliktene som er pålagt sentralen etter lovvedtaket inkluderer bl.a. plikt til å:

- ha oversikt over løyvehaverne tilknyttet sentralen,
  - hvilke biler disse har,
  - hvilke biler som er tilpasset personer med nedsatt funksjonsevne,
- samle inn og lagre posisjonsdata,
- samle inn og lagre opplysninger om inntjening,
- rapportere priser, i områder med pristak,
- at rapporteringssystemene sentralen benytter skal til årlig systemrevisjon.

Lovvedtaket åpnet imidlertid for at løyvemyndighetene kan gi dispensasjon fra kravet om sentraltilknytningsplikt på vilkår som blir nærmere fastsatt av departementet i forskrift. I forarbeidene til lovvedtaket, Prop. 39 L (2023–2024), viser departementet til at et av tre hovedtilfeller hvor det kan være aktuelt å gi slik dispensasjon, vil være i distriktsområder hvor sentraltilknytningsplikt kan stå i veien for at det blir opprettet et drosjetilbud. I motsetning til etter den tidligere ordningen vil løyvehaver etter lovvedtaket ikke ha rett til å være tilknyttet en sentral. Sentralene har altså, selv om de skulle være alene i et område, ikke plikt til å ta imot løyvehavere de ikke ønsker.

#### *Virksomheter av forslag til ny sentraltilknytningsplikt*

Utvalget forventer at dette tiltaket vil bidra til bedre informasjon, klage- og forbrukerrettigheter, et mer oversiktlig praiemarked, økt passasjer-sikkerhet gjennom tredjepartskontroll med løyvehavere og bedre grunnlag for tredjepartsrapportering av inntjening til skattemyndighetene. For løy-

vehavere og sjåfører forventes sentraltilknytningsplikten å bidra til økt sikkerhet ved at sentralene har bedre kontroll på sjåfører og passasjerer. Tilknytningsplikten gir også myndighetene bedre informasjon og bedre tilsyns- og kontrollmuligheter.

På den annen side bidrar sentraltilknytningsplikten og tilhørende plikter for sentralen, isolert sett, til økte kostnader for drosjevirkoshetene og øker terskelen for å etablere drosjetjenester. Dette forventes å slå karest ut i områder med lavt kundegrunnlag. Dersom departementet gir hjemmel til å dispensere fra kravet anser utvalget imidlertid at sentraltilknytningsplikten vil ha liten effekt på tilbudet i distriktene. Utvalgets vurdering er at tiltakene som følger av lovvedtak 46 (2023–2024), jf. delutredning I, hverken gjør situasjonen vesentlig dårligere eller bedre i distriktene. Tilbudet i distriktene har, også uavhengig av reguleringsendringer, blitt dårligere over lang tid (Osland mfl., 2010).

Forventningen er at sentraltilknytningsplikten i noen grad bidrar til å gi personer med funksjonsnedsettelse et bedre tilbud, ved at dette er en av pliktene som legges på sentralen. Den positive effekten forventes sterkest i sentrale strøk. Imidlertid medfører plikten om sentraltilknytning og oppgavene som er lagt til sentralen økte kostnader. Den samlede effekten forventes å være at flere sentraler vil ha et tilbud til personer med funksjonsnedsettelse, men at dette i noen grad går på bekostning av resten av tilbudet, altså at øvrig trafikk ved sentralen delfinansierer tilbudet til de funksjonshemmede dersom det ikke innføres kompenserende tiltak. Sentraltilknytningsplikten forventes å bidra lite eller ingenting til tilbudet for personer med funksjonsnedsettelse i distriktene om det blir gitt dispensasjon fra tilknytningsplikten i de områdene hvor det er marginalt lønnsomt uten kravet om tilgang til biler tilpasset personer med funksjonsnedsettelse.

Sentraltilknytningsplikten vil i noen grad redusere utfordringen med overetablering og et uoversiktlig praiemarked i byene. Sentraltilknytningsplikten forventes å gjøre det vanskeligere å utelukkende fokusere på høye priser og lav kvalitet i gate- og holdeplassmarkedet gjennom økt kontroll med prissetting og bedre klagemuligheter. Reguleringen setter ikke krav til pris. Utvalget forventer likevel at sentraltilknytningsplikten vil få en oppdragende effekt på løyvehaverne når det gjelder hvilken pris de tar for tjenesten. Relativt til enkeltstående løyvehavere vil sentralene også i større grad ha insentiver til internkontroll for å unngå den negative omdømmeeffekten som vil

oppstå om tilknyttede løyvehavere driver urimelig forretningspraksis. Så lenge kravene til sentraler ikke settes høyere enn det Stortinget har vedtatt, antar utvalget likevel at tilknytningsplikten ikke vil løse hele utfordringen som finnes i disse markedssegmentene i dag. Sentraler som utelukkende fokuserte på gate- og holdeplassmarkedet i de store byene og som tok urimelig høye priser var også et problem i situasjonen før omreguleringen i 2020 (Aarhaug og Skollerud, 2019). Når antallsbegrensingen på løyver ble fjernet, har det også økt tilstrømmingen til markedet i de store byene. Med bakgrunn i at det er flere biler og mulig å etablere sentraler som primært har til hensikt å organisere løyvehavere som opererer i gate- og holdeplassmarkedet forventer utvalget at sentraltilknytningsplikten ikke løser praiemarkedene fullt ut. Det vil derfor være nødvendig med andre tiltak for å adressere utfordringene i praiemarkedet.

#### Vurdering

Sentraltilknytningsplikten for løyvehavere og kravene til løyvehavere forventes å redusere antallet aktører, særlig i storbymarkedene. Pliktene sentralene får vil bidra til bedre kontroll med næringen gjennom at det blir færre aktører å føre kontroll med. Den enkelte sentral vil føre kontroll med sine løyvehavere, men det vil fremdeles være løyvehaverne som er ansvarlige for at kravene til drosjevirkosomheten er oppfylt. Løyvemyndighetene vil i hovedsak føre kontroll med sentralene. Siden etablering av en sentral i hovedsak vil medføre faste kostnader, vil det være rasjonelt at markedet konsolideres rundt færre sentraler. Barrierene mot å etablere en sentral er imidlertid ikke satt så høyt at det forventes å fungere som et urimelig etableringshinder. Det vil være mulig å etablere alternative konsept, slik at markedsmakten hos den enkelte sentral vil begrenses. I områder med begrenset markedsgrunnlag er forventningen likevel at dagens situasjon med én sentral i hvert område, i hovedsak vil bli videreført. Lovendringen vil ikke endre den underliggende økonomiske situasjonen som peker i retning av få og store aktører, og en del steder naturlige monopol.

Tiltakene i 0+ modellen vil fjerne muligheten for enkeltstående løyvehavere til å drive uavhengig av sentral i byene. Dette kan bidra til å redusere én av de store utfordringene i praiemarkedet i dag, der uavhengige tilbydere med kortsiktig horisont og/eller ingen merkenavn å ivareta, kan vurdere det som en rasjonell forretningsmodell å ta urimelig høye priser for drosjeturer. Selv om

reguleringen ikke tillegger sentralene oppgaver knyttet til prising av drosjetjenester, vil en del av sentralene ha slike funksjoner. Videre forventes plikt til tilknytning til sentral å redusere antallet aktører, gjøre det enklere for kunden å identifisere tilbyder og å nå fram med en klage. En sentral vil i mange tilfeller ønske å etablere/beholde sitt navn som en merkevare, slik at sentralen selv både vil være et tydelig punkt å kontakte, men også ha insentiver til å følge opp dårlige kundeopplevelser. Dette burde resultere i en bedre situasjon for passasjerer. Sentraltilknytningsplikten vil også bidra til å gi ansatte sjåførere mer innflytelse mot løyvehaverne, som en følge av sentralene er pålagt å ha oversikt over sjåførene, jf. lovvedtak 46 (2023-2024) og dermed kan bidra til å sikre at sjåførene har rimelige arbeidsvilkår.

#### Konklusjon

Tiltakene som er foreslått i delutredning I bidrar til å avhjelpe flere av utfordringene i dagens drosjemarked, ved å gi økt sikkerhet for passasjerer og sjåførere, bedre forbrukerrettigheter og klageadgang, økt tilbud til personer med nedsatt funksjonsevne i byer og tettsteder, og bedre mulighet for informasjonstilgang og kontroll for løyve- og skattemyndigheter. Tiltakene vil imidlertid i liten grad svare ut utvalgets mandat knyttet til å sikre et godt drosjetilbud i hele landet. Tiltakene bidrar ikke til bedre tilbud i distriktene, verken for regulære passasjerer i enkeltturmarkedet eller passasjerer med funksjonsnedsettelse. Tiltakene gir heller ikke lokale myndigheter verktøy for å adressere lokale utfordringer som trafikale problemer og urimelige priser i praiemarkedet, eller manglende konkurranse om offentlige kontrakter.

#### 4.2.2 Modell 1: Differensierte krav til drosjevirkosomhet i by og distrikt

##### Beskrivelse av tiltaket

Dagens regulering stiller krav til alle aktører i drosjevirkosomheten. Dette inkluderer krav om kjøreseddel for sjåførere, jf. yrkestransportloven kapittel 7A, og krav til løyvehavere, jf. yrkestransportloven § 4 og yrkestransportforskriften kapittel 1 og 3. I henhold til lovvedtak 46 (2023–2024) om sentraltilknytningsplikt, vil det også gjelde ulike krav til å drive drosjesentral.

Kravene til aktørene i drosjenæringen skal bidra til å sikre tjenester av god kvalitet. Alle kravene til aktørene bidrar til å øke kostnader forbundet med å drive drosjevirkosomhet og vil isolert

sett øke etableringsbarrierer og redusere antall aktører som finner det lønnsomt å drive. I større byer der det er en utfordring med overetablering og uoversiktlige praiemarkeder, kan dette gi en ønsket effekt. I distrikter vil imidlertid kravene til næringen bidra til å forsterke en utfordring med lav lønnsomhet og dermed også lav tilgjengelighet av drosjetjenester.

For å gjøre det mer attraktivt å drive drosjetransport i distriktene, og eventuelt også redusere utfordringer med overetablering og uoversiktlige praiemarkeder i byene, er et mulig tiltak å åpne for ytterligere differensiering av kravene som stilles. Mulighet for differensiering kan i utgangspunktet gjelde alle former for krav som stilles til næringen – både krav til biler (miljøkrav), sjåfører (kompetansekrav), løyvehavere (krav om økonomiske garantier) og sentraler (krav om biler som er tilgjengelige for personer med funksjonsnedsettelse)

En lemping av kravene kan redusere kostnadene til den som skal drive drosjevirkosomhet, og vil redusere etableringsbarrierer. I distrikter der det er marginalt ulønnsomt å drive virksomhet vil derfor en lemping av krav kunne bidra til å øke tilbudet. Felles for slike tiltak er imidlertid at de også vil redusere kvaliteten av tilbudet der kravene lempes. En del av kravene som stilles er vurdert å være nødvendige for å ivareta sikkerheten til passasjerer og andre trafikanter. Videre er det åpnet for å dispensere fra enkelte krav, slik som sentraltilknytningsplikt. Dispensasjon kan være hensiktsmessig i distrikter der sentraltilknytningsplikt kan redusere muligheten for kommersiell drift. Kravet om sentraltilknytningsplikt bidrar til økte faste kostnader forbundet med å drive drosjevirkosomhet, samtidig som argumentasjonen for å ha sentraltilknytningsplikt er sterkest i byene med et stort praiemarked. Ettersom det allerede er åpnet for dispensasjonsadgang, og enkelte krav er svært viktige for sikkerhet, er det begrenset hvilke krav det kan lempes på uten at det har negative effekter for sikkerhet eller kvalitet på drosjetjenestene.

Tilsvarende kan man imidlertid vurdere muligheten for å øke kvalitetskravene i byene eller alternativt kun i praiemarkedene. Det kan for eksempel være strengere kompetansekrav for sjåfører og løyvehavere, høyere krav til økonomiske garantier, krav til fysisk merking av biler (taklampe, informasjon om virksomhet og virksomhetsnavn for sentralen tydelig på bilen) og økte krav til prisinformasjon. Kravene kan også gå på prisstruktur eller maksimalpris i praiemarkedet, det kan være krav til sentralens internkon-

troll, og ulike former for styring av hvor turer kan starte og stoppe til bestemte tider av døgnet.

Differensiering av krav kan gjøres sentralt, gjennom nasjonal forskrift hvor man standardiserer «klassifiseringer» av drosjetjenester, eller lokalt av en lokal løyvemyndighet. Differensiering av krav forutsetter i alle tilfeller at det defineres områder eller markedssegmenter hvor de ulike kravene skal være gjeldende. Dette betyr ikke at tiltaket direkte peker i retning av å gjenopprette fylkeskommunale løyvedistrikt, der områdene uansett ofte vil omfatte både byer og distrikter.

### Vurdering

Fordelen med differensierte kvalitetskrav som virkemiddel er at det kan bidra til å løse utfordringer med både over- og underetablering. Økte kvalitetskrav kan være et godt tiltak for å løse utfordringer i storbyer, ved at det øker inngangsbarrierene og derigjennom reduserer antallet useriøse aktører, samtidig som tiltaket kan rettes direkte mot problemer i praiemarkedet knyttet til dårlig prisinformasjon, merking av kjøretøy osv. I distriktene kan reduserte krav i noen grad bidra til å redusere inngangsbarrierene og derigjennom øke tilbudet noe i områder hvor det er marginalt ulønnsomt. Samtidig er det begrenset rom for å lempe på krav, og det er begrenset i hvilken grad dette kan øke aktiviteten i områder hvor lønnsomheten uansett er usikker.

Ulempen med differensierte krav er at en differensiering medfører at myndighetene må definere områder hvor ulike standarder skal gjelde. Dette medfører et behov for å føre kontroll med at sjåfører og løyvehavere oppfyller de nødvendige kravene for å drive i det aktuelle området. Kontrollvirkosomhet vil være lettere om krav og markeder defineres nasjonalt. Samtidig vil det gjøre tiltaket mindre treffsikkert. Differensierte krav vil også medføre økte barrierer mot å skalere virksomheten. Videre vil økte krav til drosjetjenestene i praiemarkedet i byer øke kostnadene for aktørene og prisene for kundene. Utvalget forventer at tiltaket vil ha begrenset positiv effekt på tilbudet i distriktene. Dersom for få krav stilles, vil dette kunne gå utover sikkerheten og kvaliteten på tjenestene som tilbys.

Ved å gi for mye frihet til å etablere lokale reguleringer kan en risikere at reguleringer som løser aktuelle problemer i enkelturmarkedene i de aktuelle områdene, samtidig medfører betydelige problem, eller kostnader for et annet reguleringsnivå. Eksempelvis kan ikke harmoniserte krav til kjøretøy og merking i ulike områder med-



føre at kjøretøy ikke kan flyttes mellom områder, eller for å oppfylle kontrakter, noe som gir økte kostnader for andre kjøpere/brukere av tjenestene.

### Konklusjon

Reduserte krav i distrikter kan i noen grad redusere inngangsbarrierer og øke tilbud i områder der dette har vært marginalt ulønnsomt. Siden det er begrenset rom for å lempe på krav, er det også begrenset i hvilken grad dette kan øke aktiviteten i markedssegmenter med lav forventet lønnsomhet. Kravene som stilles i dag, stilles for å sikre legitime hensyn som passasjersikkerhet.

Vurderingen er at mye av potensialet for dette tiltaket allerede er tatt ut i distriktene, gjennom lovvedtak 46 (2023–2024). Utvalget mener at det vil kunne være vanskelig å begrunne at myndighetene åpner for en lavere kvalitet på drosjetilbudet med hensyn til miljø, kundenes rettigheter eller arbeidstakerrettigheter, og går derfor ikke nærmere inn på dette som et alternativ for å gjøre virksomheten mer lønnsom i distriktene. Slike tiltak vil uansett ha begrenset effekt for tilbudet.

Enkelte strengere kvalitetskrav kan imidlertid være et aktuelt tiltak i byene. Mulighet for lokale krav til nullutslipp ble allerede innført i 2017<sup>1</sup>. Løyvemyndighetene kan fastsette forskrift om miljøkrav for drosjer, og gi løyvehaverne en frist på fire år på å oppfylle kravene. De første vedtakene med krav om nullutslipp har virkning fra 1. april 2024<sup>2</sup>.

Det fremstår i utgangspunktet ikke som aktuelt å stille strengere tekniske krav til biler og utstyr i byene enn i distriktene. Dette vil uansett ikke være treffsikkert med tanke på de utfordringene som eksisterer i byene. Kravene som stilles bør være rettet spesifikt mot å adressere det spesifikke behovet i den aktuelle byen, og utformes slik at de er i tråd med gjeldende rett. Andre mulige krav som kan vurderes i byene, eventuelt begrenset til praiemarkedet, er:

- krav til særlig merking som gjør det åpenbart at bilen har lov til å ta med kunder i praiemarkedet (taklampe, tydelig merking «drosje/taxi», og virksomhetsnavn/sentral).
- krav til taksameter (hvis dette kravet ikke (for)blir allment). Argumentasjonen er da at praiing medfører en direkte interaksjon mellom kunde og sjåfør som krever en strengere

regulering enn en interaksjon som skjer via tredjepart (app, telefon eller annet).

Av dette er det bare merking med sentralnavn som ikke gjelder i dag. Kvalitetskrav bidrar til noe bedre oversikt og forbrukervern i praiemarkedet, men vil ikke alene ha stor effekt på antall biler i byene. Det er kan derfor i tillegg være aktuelt å innføre andre reguleringer for å begrense utfordringen med kødannelse, areal- og ressursbruk.

Det vil etter utvalgets vurdering være problematisk EØS-rettslig å innføre lokale antallsreguleringer av drosjeløyver (eneretter i byområder), da hensikten sannsynligvis kan oppnås med mindre inngripende virkemidler. Eksempler på slike mindre inngripende tiltak kan være begrensninger til antall drosjer som kan oppholde seg, eller ta praieturer, i et nærmere definert område i bestemte tidsrom. Det kan også være restriksjoner på bruk av areal til drosjevirkosomhet i byer.

For å beskytte kundene fra urimelige priser kan det også være aktuelt å innføre en form for strengere regulering av prisstruktur og merking som gjør det enklere for kundene å gjøre seg kjent med prisene på forhånd, og kunne kontrollere prisen som tas. Dette er krav som vil rette seg direkte mot informasjonsproblemet som kundene står overfor ved praiing av taxi fra holdeplass eller gate. Erfaringsmessig er det krevende å innføre treffsikker regulering, som både gir tydelig og enkel prisinformasjon til kunden, uten at den samtidig gir økt mulighet for priskoordinering mellom tilbyderne av drosjetjenester. Mulighetene for utforming av en noe bedret regulering av prisinformasjon i praiemarkedet bør imidlertid vurderes.

Et mer inngripende tiltak vil være å innføre maksimalpriser i praiemarkedene. Utforming av riktige maksimalpriser er også krevende, og må balansere hensynet til å sikre kostnadsdekning for aktørene og samtidig holde prisene nede for forbruker. Maksimalpriser vil også øke risikoen for priskoordinering, på liknende måte som krav til tydelig prisinformasjon kan gjøre, og kan slik bidra til et mindre attraktivt tilbud for forbruker. En maksimalpris som er satt relativt høyt kan redusere risikoen for slik koordinering og bortfall av tilbud på grunn av manglende kostnadsdekning, samtidig som det beskytter forbruker fra de verste tilfellene av urimelige priser. Behovet for maksimalpriser i byene bør ses opp mot kravene til sentralene om å sikre god informasjon og at prisene er rimelige, også i praiemarkedene. Mulighet for innføring av strengere informasjonskrav

<sup>1</sup> 7.mars 2017, endring av yrkestransportlova §9 fjerde ledd.

<sup>2</sup> Gjelder for kommunene i tidligere Hordaland fylke.

eller maksimalpris er nærmere vurdert i kapittel 4.3.1.

Utfordringene i byene er lokale og særskilte for det enkelte marked. Særskilte reguleringer av bruken av areal og begrensninger på antall drosjer i bestemte områder til bestemte tider, bør fastsettes og håndheves lokalt. Dette peker i retning av at om slike krav skal stilles, bør det utarbeides nasjonale hjemler som gir kommunene eller eventuelt lokale løyvemyndigheter mulighet til å innføre spesifikke krav og håndheve disse. Særskilte krav til merking i byene kunne i prinsippet være utformet og pålagt fra nasjonale myndigheter, da det sannsynligvis er mindre behov for lokal tilpassning. Det samme vil gjelde en maksimalpris, som potensielt fortsatt kan utarbeides av Konkurransetilsynet, men med et skifte i fokus fra markeder med én aktør, til praiemarkedet i byene.

#### 4.2.3 Modell 2: Støtteordninger for drosjevirkosomhet

##### Beskrivelse

I dagens situasjon er manglende lønnsomhet et problem særlig i geografiske markeder med lite kundegrunnlag og i markeder som krever spesialtilpassede biler, som transport av rullestolbrukere. Dette kan tenkes løst ved å gi ulike former for subsidier i form av tilskudd, skattelettelser eller avgiftsfritak. Eksempelvis kan det dreie seg om tilskudd for å kjøpe inn drosjer, subsidier eller driftstilskudd for å drive, for eksempel et antall kroner per passasjer, eller kilometer med passasjer tilsvarende en nettokontrakt for rutegående kollektivtransport, skattelettelser, som redusert merverdiavgift eller særskatteordninger, og avgiftsfritak. Av aktuelle støtteordninger har utvalget valgt å se nærmere på avgiftslette for biler tilpasset personer med funksjonsnedsettelse og støtteordninger rettet mot drosjevirkosomhet i distrikter.

Ved innføring av denne type virkemidler vil det være nødvendig å innrette det slik at det treffer de markedene der det er utfordringer med tilbudet, og ikke de andre markedene. I dag er det både utfordringer med overetablering<sup>3</sup> i drosjenæringen i noen områder og for lavt tilbud i andre. Det å tilføre midler for å øke lønnsomheten i næringen

generelt er derfor ikke egnet som et universelt tiltak for å nå målene. Det vil også bli unødig dyrt for storsamfunnet.

En aktuell innretning av støtteordninger for drosjevirkosomhet vil derfor være å enten rette det mot bestemte markedssegmenter eller mot bestemte distrikter. Fra 1. juli 2022 ble det gjeninnført en ordning med redusert engangsavgift for biler som kan bygges om og brukes til transport av personer med funksjonsnedsettelse. I perioden 2019 til juli 2022 var det ikke en avgiftsreduksjon. Antallet slike biler har falt over tid, og antall nyregistrerte slike biler falt raskt i perioden 2019 til 2022 da det ikke var noen avgiftsreduksjon (Oppegaard mfl., 2023). Utvalgets forståelse er at denne type biler, selv med dagens støtteordninger, fortsatt er dyrere enn alternativene og har lav lønnsomhet. Det ville være mulig å forsterke eksisterende ordning ved å avvikle eller fjerne mer av engangsavgiften på slike biler uten at dette medfører risiko for overetablering eller misbruk<sup>4</sup>.

Et annet alternativ som kan bidra til å løse utfordringer med det ordinære tilbudet i distriktene, vil være en støtteordning for drosjevirkosomhet når denne ikke etableres på kommersielt grunnlag, eller når løyvemyndigheten mener at det kommersielle tilbudet er for dårlig. Det er, som beskrevet over, mulig å se for seg både en støtte til bil og inndekning av andre kostnader knyttet til etablering, eller en form for løpende driftsstøtte for eksempel per tur eller per time som sikret lønnsomhet. En slik støtte kan gis på geografisk grunnlag, uten at den trenger å kobles mot eneretter eller kontrakter. Støtten må imidlertid tildeles i henhold til statsstøttereguleringen. Det er dermed en lite inngripende måte å støtte et tilbud i distriktene på. Samtidig vil en slik geografisk betinget driftsstøtte kreve betydelig kontroll for å unngå at biler blir registrert i områder med støtteordninger og brukes i andre områder.

##### 4.2.3.1 Avgiftslette for biler tilpasset personer med funksjonsnedsettelse

Utvalget viser til at en ordning med økt avgiftslette eller avgiftsfritak til biler for personer med funksjonsnedsettelse vil kunne innføres som en ren utvidelse av dagens ordning, og uten store administrative kostnader.

<sup>3</sup> «Overetablering» som konsept er utfordrende. Her bruker vi termen om situasjoner hvor anvendelsen av kapital og arbeidskraft (biler og sjåfører) fremstår som lite fornuftig i et samfunnsperspektiv. Dvs. at mange biler med sjåfører står klare til tur, tomme, på verdifulle arealer over lengre tid, eller kjører tomme rundt i bysentrum.

<sup>4</sup> Selv med lavere engangsavgift vil det ikke være økonomisk attraktivt å bruke en slik bil uten at det ligger et markeds-potensial i form av rullestolbrukere eller lignende som har en etterspørsel. For å kjøre andre reisende vil det likevel lønne seg å bruke bil uten rullestoltilpassning.

I utgangspunktet skal tilgangen til slike biler være sikret gjennom kravet som stilles til sentraler. Imidlertid er et slikt krav kostnadsdrivende, og kan redusere lønnsomheten av å etablere sentraler, særlig i distrikter med lavt kundegrunnlag. En ordning med ytterligere redusert eller avviklet engangsavgift vil ta ned den økonomiske barrieren for anskaffelse av slike biler, og redusere risikoen for at kravet som innføres med sentraltilknytningsplikten om tilgjengelighet av slike biler i praksis leder til redusert tilbud i områder med lavt kundegrunnlag. Ordningen vil virke i retning av økt tilgjengelighet av denne type biler, og kan dermed bidra til et bedre drosjetilbud for personer med funksjonsnedsettelse.

Ordningen kan innføres slik at den gjelder generelt i hele landet, eller den kan være begrenset til de områdene hvor det er særlig risiko for manglende tilbud. Ettersom lav tilgjengelighet av denne type biler til en viss grad synes å være en utfordring i alle markeder inkludert byene, og det er administrativt og praktisk enklere å innføre en ordning uten geografiske begrensninger, mener utvalget at en slik ordning bør være generell. Så lenge avgiftsletten innrettes slik at bilene fremdeles er dyrere enn innkjøp av andre typer biler vil det etter utvalgets vurdering også være lav risiko for misbruk av ordningen og uheldige vridninger mot denne type store biler fremfor mindre biler der det ikke er behov for det. Bakgrunnen er blant annet at slike biler også vil være dyrere i drift enn mindre drosjebiler.

I revidert nasjonalbudsjett 2024 foreslår regjeringen enkelte endringer i skatte- og avgiftsreglene. Blant annet foreslår regjeringen å fjerne engangsavgiften for rullestoldrosjer. Regjeringen foreslår å innføre fritak for engangsavgift for kjøretøy i avgiftsgruppe k, i den gruppen der rullestoldrosjer ligger. Forslaget innebærer 350000 kroner i redusert avgift i gjennomsnitt for rullestoldrosjene. I forslaget anslår Finansdepartementet at statens inntekter vil bli redusert med om lag 50 mill. kroner årlig, med påløpt virkning på om lag 25 mill. kroner i 2024 og bokført virkning på om lag 20 mill. kroner i 2024. Ordningen vil innebære tapte avgiftsinntekter til staten. I praksis tar imidlertid det offentlige mye av kostnadene for denne type biler allerede, ved at disse finansieres gjennom innkjøp av kontrakter fra Pasientreiser og fylkeskommunene. En ordning med ytterligere redusert eller avviklet engangsavgift vil dermed i praksis flytte en del av ansvaret for å finansiere disse fra myndigheter med ansvar for å kjøpe drosjetjenester til storsamfunnet, og potensielt resul-

tere i et større tilbud i enkeltturmarkedet for personer med nedsatt funksjonsevne.

Utvalget vil dermed sterkt støtte forslaget fra regjeringen om å fjerne engangsavgiften for rullestoldrosjer og viser til momentene ovenfor.

#### 4.2.3.2 Støtteordninger rettet mot drosjevirkosomhet i distrikter

Ved støtteordninger rettet mot det ordinære drosjetilbudet vil det, avhengig av ordningens utforming, være behov for mekanismer som sikrer at støtten brukes på materiell og drift i de områdene der dette var tiltenkt, og ikke til å kryssubsidiere drift i andre områder. Det vil innebære at myndighetene må definere områder hvor virksomheten skal drive med og uten støtte, og håndheve at dette skjer i praksis.

Ved subsidier eller avgiftslettelse for investering i biler kreves innføring av restriksjoner for bruk av drosjene, og at det utarbeides et kontrollregime for dette. Hensikten vil være at man ikke skal kunne registrere en bil i et område hvor det medfører rett til støtte, og drifte den i et område som ikke har rett til støtte. En mulighet ville være å bruke den samme inndelingen som i ordningen for differensiert arbeidsgiveravgift. En annen mulighet er at løyvemyndigheten får nødvendige hjemler til å fastsette i hvilke områder det er behov for avgiftslettelse eller driftsstøtte. Sannsynligvis bør myndigheten til å definere hvor det er behov ligge hos den myndigheten som også har budsjettansvaret for ordningen.

Ved modeller med driftsstøtte kan bilene i utgangspunktet brukes fritt mellom områder. Driftsstøtten vil imidlertid bare være knyttet til turer innenfor det definerte området, eventuelt også til spesifikke tider på døgnet. En driftsstøtte vil også etter utvalgets forståelse måtte tildeles i henhold til en åpen prosess, for å være i tråd med prinsippene i statsstøttereguleringen. Slik vil en driftsstøtte ha flere likhetstrekk med en enerett som også kan innebære økonomisk kompensasjon i tillegg til eksklusivitet til markedet. Ved en ren driftsstøtte gis kun økonomisk kompensasjon knyttet til driften og ikke en eksklusiv rett til turer i det aktuelle markedet. Driftsstøtte vil ofte tildeles gjennom en prosess for kjøp av tjenester, og vil gå klar av forbudet mot statsstøtte hvis kjøper følger riktige prosedyrer.

For at ordninger med støtte til drosjevirkosomheten skal resultere i et best mulig tilbud i distriktene, kan det være behov for å også regulere virksomheten. Selv med støtte til virksomheten vil de lokale markedene sannsynligvis være preget av

en eller et fåtall aktører som i praksis er monopolister eller som har markedsrett i sitt lokale marked. Det kan også være vanskelig å fastsette en støttesats som sikrer at alle turer er lønnsomme, uavhengig av tid og sted innenfor området, uten at det samtidig er fare for overkompensasjon. For å unngå at markedsmakten tas ut gjennom et redusert tilbud, for eksempel på ugunstige tider av døgnet, kan det vurderes å stille krav om en form for driveplikt til aktørene som får driftstilskudd eller støtte til investeringer i materiell. I en modell med driftstilskudd vil dette for eksempel naturlig kunne fastsettes i kontrakter som inngås etter en åpen tildelingsprosess, og som både fastsetter driftstilskuddet og forpliktelsene som følger med.

Støtteordninger rettet mot å øke tilbudet i distriktene er mer kompliserte administrativt enn støtteordninger for å øke tilgangen på biler for personer med funksjonsnedsettelse. Årsaken er særlig behovet for å etablere skillelinjer mellom områder der det skal gis støtte og der det ikke er behov for støtte, noe som kan redusere effektiviteten i markedene, særlig dersom materiell ikke kan brukes på tvers, og også øker behovet for kontroll. En driftsstøtte virker å være mer treffsikker og enklere å kontrollere enn en ordning med reduserte avgifter eller støtte til ordinære drosjebiler, der det er behov for å innføre restriksjoner og kontrollere hvor disse bilene opererer. En driftsstøtte vil ha mange likhetstrekk med et offentlig innkjøp, og aktørenes forpliktelser kan fastsettes i kontrakt.

Støtte til drift av drosjetjenester kan finansieres gjennom kjøp av tjenester. Myndigheten som kjøper tjenesten må sørge for å følge gjeldende regler for kjøp av slike tjenester, og forsikre seg om at kjøpet ikke utgjør støtte i strid med statsstøtteregelverket.

En annen mulighet er å tildele støtte innenfor rammene for tillatt statsstøtte, for eksempel reglene om bagatellmessig støtte. For veiledning om statsstøtteregelverket viser utvalget til veiledning fra Nærings- og fiskeridepartementet.

En driftsstøtte som tildeles gjennom kontrakter bør sannsynligvis forvaltes av fylkeskommunene. Fylkeskommunene har i prinsippet allerede mulighet til å gjennomføre anskaffelser for å sikre tilstedeværelse i enkeltturmarkedet, dersom de ønsker å prioritere det. Dette vil, noe avhengig av hvordan plikter og rettigheter defineres i kontraktene, i praksis kunne utgjøre en form for driftsstøtte, der staten kompenserer for den delen av nødvendig inntekt som ikke kan hentes inn gjennom priser i markedet. Imidlertid har ikke fylkeskommunene fått overført midler til å finansiere en

slik ordning. Dersom en ordning med driftsstøtte skal realiseres og virke er det altså behov for overføringer for å finansiere en slik ordning fra staten til fylkeskommunene.

Finansiering av drosjevirkosomhet via støtteordninger vil innebære offentlig pengebruk. Størelsen på utgiftene vil avhenge av hvilket ambisjonsnivå myndighetene har for virksomhet i distriktene. Lokale myndigheter kan velge å finansiere slike ordninger gjennom egne midler. Det vil være en viss risiko for kontinuiteten i ordningen knyttet til politiske prioriteringer lokalt. Ved behov for statlige midler for å finansiere slike ordninger vil bevilgningene bestemmes i de ordinære budsjettprosessene og -forhandlingene, og i praksis måtte bevilges av Stortinget hvert år. Dette introduserer også politisk risiko og muligheter for endret finansiering avhengig av politisk flertall og prioriteringer.

Utvalget legger til grunn at fylkeskommunene i liten grad har egne midler til å finansiere kjøp eller tilskudd til drosjenæringen. Utvalget oppfordrer staten til å inkludere midler til å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i enkeltturmarkedet i rammeoverføringen til fylkeskommunen som del av overføringen til kollektivtransport. Som redegjort for flere steder i denne utredningen er det naturlig å vurdere drosjetransport som del av det helhetlige transporttilbudet fylkeskommunen har ansvaret for. Det vil være naturlig å understreke fylkeskommunens helhetlige ansvar for transporttilbudet i fylket i forbindelse med en mulig overføring av ekstra midler, ved en justering i yrkestransportloven § 22 første ledd:

#### § 22. Lokal rutetransport

(1) Fylkeskommunen har ansvar for å yte godtgjersle til rutetransport, transport på bestilling og drosjetransport, som fylkeskommunen vil opprette eller halde oppe innan eit fylke, jf. likevel § 24.

På samme måte som andre tiltak som gir direkte støtte eller på annen måte virer ressursbruk mot drosjevirkosomhet, vil en støtteordning som er spesifikt innrettet mot drosjevirkosomhet, også innebære en risiko for ineffektiv ressursbruk, ved at mål om tilgjengelighet eller mobilitet potensielt kunne vært oppnådd mer effektivt på annen måte, slik som rutegående kollektivtransport eller andre mobilitetsløsninger. Dersom ordningen begrenses til områder der andre transportalternativer også er begrensede, eller dersom fylkeskommunen står fritt til å bruke ekstra bevilgninger på andre transporttilbud i distriktene hvis det frem-

står mer hensiktsmessig, vil denne risikoen reduseres.

### Vurdering

Fordelene med økonomiske støtteordninger er at de direkte adresserer utfordringene med lav lønnsomhet. Enkelte støtteordninger er også enkle å administrere slik som generelle skattefradrag og andre rettighetsbaserte universelle ordninger. Ved støtteordninger som skal differensieres for eksempel mellom områder eller segmenter av markedet, er det mer administrasjon knyttet til implementering, oppfølging og kontroll.

### Konklusjon

Utvalget mener en videreføring og eventuelt en ytterligere reduksjon av eller fritak for engangsavgiften på biler for transport av personer med funksjonsnedsettelse fremstår som fornuftig. Dette vil kunne bedre tilbudet til personer med funksjonsnedsettelse i alle markeder og kan bidra til at den vedtatte lovendringen om strengere krav til sentralene, om tilgang til slike biler, blir en mindre barriere for etablering i distrikter. Ordningen med avgiftsreduksjon eller -fritak er universell og vil ha lave administrative kostnader. Den vil redusere statens inntekter gjennom engangsavgiften, men vil delvis kompenseres av rimeligere innkjøp for Pasientreiser, fylkeskommunen og andre offentlige innkjøpere. Utvalget er sterkt positiv til Finansdepartementets fremlegg for Stortinget i Prop. 103 LS (2023–2024) *Endringar i skatte- og avgiftslovgivinga*, der regjeringen foreslår å innføre fritak for engangsavgift for personbiler som er tilpasset for transport for rullestolbrukere (avgiftsgruppe k).

Utvalget anbefaler ikke tilsvarende avgiftslettelser for innkjøp av drosjer som et tiltak for å øke tilbudet i distriktene. Dette vil kreve restriksjoner og kontroll med kjøring av de aktuelle bilene, og kan være vanskelig å håndheve.

En form for driftsstøtte fremstår som et mer egnet virkemiddel for å fremme et bedre tilbud i distrikter med lavt kundegrunnlag. En slik støtte bør forvaltes av fylkeskommunen og må tildeles gjennom åpne prosesser i henhold til anskaffelsesregelverket eller innenfor rammene av statsstøtteregelverket. Fylkeskommunen bør knytte en form for driveplikt opp mot det aktuelle kjøpet eller støtten for å sikre ønsket effekt på tilbudet. Finansiering av ordningen vil kreve lokale prioriteringer av midler eller overføringer fra statsbudsjettet.

Utvalget legger til grunn at fylkeskommunene i liten grad har egne midler til å finansiere kjøp eller tilskudd til drosjenæringen. Utvalget oppfordrer staten til å inkludere midler til å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i enkelturmarkedet i rammeoverføringen til fylkeskommunen som del av overføringen til kollektivtransport. Som redegjort for flere steder i denne utredningen er det naturlig å vurdere drosjetransport som del av det helhetlige transporttilbudet fylkeskommunen har ansvaret for.

Fylkeskommunen bør i det enkelte tilfelle vurdere om bruk av eneretter vil gi en mer effektiv anskaffelse av de samme tjenestene. Eksklusivitet til markedet som del av kompensasjonen kan bidra til å redusere behovet for offentlig midler for å finansiere ordningen. Samtidig vil det også hindre eventuelle etableringer eller deltidstilbud fra andre aktører som kan gi et bedret tjenestetilbud i deler av området eller på deler av døgnet.

## 4.2.4 Modell 3: Eneretter

### 4.2.4.1 Innledning

I dag har fylkeskommunene anledning til å tildele eneretter i enkelturmarkedet til en eller flere løyvehavere i områder med under 20 000 innbyggere, med befolkningstetthet på under 80 pers/km<sup>2</sup>, og hvor markedet alene ikke gir et tilstrekkelig tilbud, jf. yrkestransportloven § 9 a og yrkestransportforskriften § 48 a. Enerettene skal tildeles ved en åpen prosess – med konkurranse «om» markedet, og gjelder for en periode på opptil 5 år. Gjeldende enerettsmodell er nærmere beskrevet i delutredning I kapittel 4.2.4 og 10.4.3.

Kun Viken har tatt i bruk virkemiddelet, og har tildelt fylkeskommunal kontraktkjøring og enerettene i samme prosess. Kontrakter om enerett ble inngått med drosjesentraler og turbussoperatør. Erfaringene derfra er positive.

Det er usikkert hvorfor dagens enerettsordning ikke i større grad er tatt i bruk. Forklaringer som blir gitt inkluderer at fylkeskommunene ikke har tilstrekkelig kompetanse eller kapasitet til å bruke ordningen, at ordningen oppfattes som komplisert, at ordningen har hatt for kort virketid, eller av terskelverdiene som er satt for ordningen treffer dårlig. I hvilken grad disse forklaringene beskriver dagens situasjon er usikkert, men alle forklaringene virker å ha et visst empirisk belegg.

Sannsynligvis er det også flere steder hvor enerettene vil være lite attraktive, det vil si at eksklusiviteten som blir gitt i eneretten ikke veier opp for pliktene som følger med. At kontraktmarkedet

i utgangspunktet ikke er omfattet av eksklusiviteten kan også gjøre at enerett ikke blir tilstrekkelig attraktivt. Videre har fylkene ikke fått budsjettmidler til kjøp av tilgjengelighet i enkeltturmarkedet, i områder hvor det ikke er lønnsomt å drive selv med eksklusivitet. Fylkenes anledning til å gi økonomisk støtte som kompensasjon for pliktene knyttet til eneretten er altså begrenset.

Bruk av eneretter, med eller uten økonomisk kompensasjon, vurderes i utgangspunktet som et egnet tiltak for å sikre tilbud i distriktene, og samtidig minimere offentlig pengebruk knyttet til å oppnå dette målet. Dette fordrer at enerettene benyttes i markedene der det er begrenset grunnlag for konkurranse og der tilbud gjennom én regulert aktør vurderes som mer effektivt enn det tilbudet som vil oppstå i det frie markedet.

Enerettsmodellen er også juridisk utprøvd og gir mulighet for målrettede virkemidler mot bestemte deler av drosjemarkedet som løyvemyndighetene kan identifisere som særlig viktige å adressere. Tildeling av eneretter via kontrakter gir en effektiv mulighet for å sikre ønsket tilbud gjennom kontraktene, fremfor at det må fastsettes fylkesvise eller nasjonale reguleringer om innhold i driveplikt mm. Det er også rimelig å anta at justeringer av enerettsmodellen og/eller supplerende tiltak kan bidra til økt bruk og effekt av modellen.

Utvalget anbefaler på denne bakgrunn at åpningen for å tildele eneretter videreføres. Der som tiltaket skal ha større effekt på tilbudet enn i dag, er det imidlertid behov for supplerende tiltak, som enten kan bidra til økt bruk av enerettene, eller til at enerettene styrkes som virkemiddel. I de påfølgende avsnittene går utvalget nærmere inn på tre ulike justeringsforslag i dagens enerettsmodell som kan bidra til høyere oppnåelse av de politiske målene satt for drosjenæringen, og da særlig målsetninger om tilgjengelighet av drosjetjenester i hele landet. Dette inkluderer følgende modeller:

- A. Tiltak som øker bruken av dagens eneretter
- B. Kobling av eneretter med eksklusivitet til kontrakter
- C. Tildeling av eneretter sammen med kontrakter

Alle modellene kan på ulike måter bidra til bedre samordning av enkeltturmarkedet og kontraktmarkedet.

#### 4.2.4.2 Modell 3a: Tiltak for å øke bruken av eneretter

##### Beskrivelse

Modellen tar for seg tiltak som kan bidra til å øke bruken av eneretter gjennom å adressere de antatte barrierene for bruk hos fylkeskommunene i dag.

En sannsynlig barriere for bruk av ordningen er begrenset kompetanse og ressurser i fylkeskommunen knyttet til å gjennomføre de nødvendige prosessene for anskaffelser av drosjetjenester gjennom enerettsmodellen.

Fylkeskommunen vil ved tildeling av eneretter måtte ta stilling til behov for drosjetjenester i enkeltturmarkedet, og hvilke områder hvor det kan være lovlig og hensiktsmessig å utstede eneretter. Fylkeskommunen må vurdere lovlighet opp mot EØS-retten, for eksempel om proporsjonalitet og treffsikkerhet av tiltaket opp mot hensynet det skal dekke. Videre vil det medgå ressurser i planlegging av konkurranser og utforming av anbudsdokumenter. Det kan være krevende å definere rettigheter og plikter i kontrakter som balanserer hensynet til ønsket tjenestenivå, og samtidig er oppnåelig å anskaffe gjennom å tilby eksklusivitet til markedet. Dette er også kontrakter som vil skille seg fra det fylkeskommunene vanligvis anskaffer; som skoleskyss og TT-ordning. I ettertid må fylkeskommunene følge opp kontraktene og kontrollere at kontrakthaver følger opp sine forpliktelser. Fylkeskommunen har ansvar for å sikre at aktøren har reell eksklusivitet til markedet.

Tiltak som kan bidra til økt kompetanse og reduserte administrasjonskostnader hos fylkeskommunene knyttet til disse prosessene vil dermed kunne redusere barrierene for bruk av enerettsordningen. Mulige tiltak kan være å utarbeide nasjonale veiledere som for eksempel gir praktiske råd om vurderinger av enerettene opp mot EØS-regelverket, muligheter for koordinerte samordnede anskaffelser av tilgjengelighet i enkeltturmarkedet (ved eneretter) og annen kontraktkjøring, og andre sentrale spørsmål som skaper usikkerhet og er kostnadsdrivende for fylkeskommunene. Videre kan det være verdt å øke innsatsen på erfaringsutveksling mellom fylkeskommunene om den praktiske bruken av ordningen, utarbeidelse av bestepraktisdokumenter mm.

En annen mulig barriere for bruk av ordningen er grenseverdiene som er fastsatt i dag, og som begrenser bruken av eneretter i områder med over 20 000 innbyggere, og en befolkningstetthet på over 80 innbyggere per kvadrat-

kilometer (37 av 356 kommuner). Isolert sett vil slike grenseverdier kunne redusere muligheten til å designe enerettsområder som er tilstrekkelig attraktive til at aktører vil by på kontraktene – altså at kompensasjonen som følger av eksklusiviteten til det aktuelle markedet ikke vil være tilstrekkelig til å dekke kostnadene aktøren vil ha til å oppfylle sine plikter etter enerettskontrakten. Høyere grenseverdier øker mulighetsrommet til å designe attraktive eneretter, ved at mer befolkede områder kan inngå i områdene. Dette gir også en mulighet for å regulere drosjemarkedet og kollektivtransportmarkedet i sammenheng. Samtidig økes risikoen for at fylkeskommunen tildeler eneretter i markedssegmenter som ellers ville fått et bedre tilbud med konkurranse.

Ettersom fylkeskommunene ikke har fått bevilget midler til å finansiere kjøp utover de som er lovfestede, har det ikke fremstått som aktuelt å bruke eneretter i områder der eneretten i seg selv ikke er attraktiv for markedsaktørene. Økte overføringer til fylkeskommunene til å anskaffe tilgjengelighet og tjenester i enkeltturmarkedet, vil derfor kunne øke bruken av eneretter som en del av kompensasjonen for slike tjenester.

### Vurdering

Tiltak som kan øke bruken av eneretter vil kunne bidra til et noe bedre tilbud i deler av landet. Det gjelder områder eller tidspunkter hvor det i dag ikke er kommersielt lønnsomt å drive, men der eksklusiviteten alene, eller eksklusivitet sammen med kommunale kontrakter, er tilstrekkelig til å drive lønnsomt også i enkeltturmarkedet på de aktuelle stedene og tidspunktene. Altså at denne bundlingen av tjenester gir en sum som er tilstrekkelig attraktiv til å kompensere for pliktene som følger med eneretten. Dersom fylkeskommunene er flinke til å balansere forpliktelsene i kontrakten med attraktiviteten til enerettsområdet, kan de i prinsippet få anskaffet mest mulig drosjetjenester til sin befolkning, uten å benytte offentlige midler. I noen områder vil det kunne gi et tilbud som ikke ville vært til stede uten eneretten, mens det i andre områder kan gi et bedre tilbud enn tidligere.

Det er samtidig en krevende oppgave å vurdere i hvilke markeder eneretter vil være en god modell og hvordan den bør utformes for å sikre et best mulig tilbud, samtidig som fylkeskommunen skal være sikker på å ikke bruke modellen på en måte som er i strid med EØS-retten. Tiltak som kan bedre kompetansen, og utarbeidelse av veiledere og standarddokumenter som kan forenkle

disse prosessene for fylkeskommunen kan dermed ha en positiv effekt på bruken av eneretter og dermed også på tilbudet i ulike deler av landet. Dette er rimelige tiltak som ikke krever større overføringer via offentlige budsjetter. Samtidig vil virkningen være beskjeden, men også avhengig av om manglende kompetanse faktisk er en barriere i dag.

Videre kan lemping eller fjerning av begrensningene i ordningen skape større muligheter for å designe attraktive enerettsordninger. Det vil samtidig øke risikoen for å bruke eneretter i strid med EØS-retten, og slik øke behovet for veiledning. Før et slikt tiltak eventuelt gjennomføres bør det vurderes i hvilken grad dette er en reell barriere for fylkeskommunene i dag, og handlingsrommet til å bruke eneretter i områder som har høyere befolkningen enn dette. Utvalgets forståelse er at bruk av eneretter til å regulere tilbudet i større byer, med hensyn på å redusere negative eksterneffekter (kø, miljøutslipp) og overdreven ressursbruk på drosje, vil være juridisk krevende sett opp mot EØS-rett.

Det tiltaket som sannsynligvis i størst grad vil bidra til bruk av enerettsordningen, er om virkemiddelet suppleres med økonomiske midler, slik at fylkene i tillegg til eksklusiviteten kan tilby enerettshaverne økonomisk kompensasjon for å være tilgjengelige i enkeltturmarkedet. Dette vil vesentlig kunne bidra til et bedre tilbud i distriktene, på lik linje med driftsstøtte. Med tilbud om eksklusiv markedstilgang som eneretten gir i tillegg, vil imidlertid behovet for økonomisk kompensasjon og overføringer fra det offentlige reduseres.

Sistnevnte tiltak vil likevel kreve overføringer fra statsbudsjettet. Kostnadene til ordningen vil reflektere ambisjonsnivået for tilbudet i distriktene. Overføringer som skal sikre drosjetilbudet bør inngå i overføringen av midler til å sikre kollektivtransport via rammetilskuddet, jf. yrkestransportloven § 22.

Selv om bruk av enerettsordningen ofte vil gi mindre behov for overføringer fra det offentlige sammenliknet med et innkjøp eller en driftsstøtte uten eksklusivitet som del av kompensasjonen, er det ikke slik at ordningen nødvendigvis vil gi det mest effektive tilbudet. Utvalget har allerede nevnt muligheten for at det i enkelte tilfeller også kan være effektivt å beholde åpningen for etableringer og delvis tilbud fra andre aktører, enn å tildele eksklusivitet til én aktør. Dette kan også åpne for utvikling av nye transporttilbud og løsninger på transportbehovet. I større markeder kan det være grunnlag for et godt tilbud i et marked med

fri adgang, slik at innføring av eneretter her vil redusere effektiviteten.

I de minste markedene derimot, er utfordringen i større grad at eneretten slik den er designet i dag ikke gir full eksklusivitet til all kontraktkjøring. Dagens praktisering av enerettsordningen sikrer ikke dette fordi innkjøp ikke samordnes i tilstrekkelig grad, noe som øker behovet for økonomisk kompensasjon til enerettshaverne. I en del områder kunne altså drosjetilbudet vært bedre/mindre kostbart dersom aktørene konkurrerte om eksklusiv rett til all kjøring slik at materiell ble bedre utnyttet. Tiltak som kan bidra til dette diskuteres i påfølgende kapitler (Modell 3b og 3c)

Når fylkeskommunen ved bruk av enerettsmodellen gir en eksklusivitet til markedet, innebærer det en låsing av tilbudet i den aktuelle perioden. Innenfor kontraktperioden vil det være begrenset rom for innovasjon og utvikling av tjenestene, og det vil i praksis være forbud mot etablering av nye aktører med nye forretningsmodeller. Dette vil skape en større rigiditet og risiko for lite effektiv utvikling av drosjetilbudet enn ved ordinære innkjøp/driftstilskudd. Gjennom gode prosesser for tildeling av eneretter kan man likevel sikre innovasjon mellom anbudsrundene, ved å vektlegge slike hensyn.

Den samme utfordringen med eneretter vil gjelde opp mot andre transportformer. Eneretter og eventuelt økonomiske tilskudd til en slik modell spesifikt rettet mot drosjer, kan gi en innlåsingseffekt i drosjer som transportmiddel i en situasjon hvor det er mulig å tenke seg at behovet for mobilitet i enkeltreisesegmentet mer hensiktsmessig kan løses med andre transporttilbud enn de som er definert som drosjer, for eksempel innenfor rammene av transport i kollektivtransportsselskapenes regi, herunder bestillingstransport. Jo sterkere virkemidler som benyttes for å fremme tilbudet i drosjemarkedet, jo større risiko for uheldige innlåsingseffekter og ineffektiv ressursbruk ved at for mye av samfunnets ressurser går på å sikre et drosjetilbud.

### Konklusjon

Det er sannsynligvis et potensial for å få mer ut av dagens enerettsordning. Det er i alle fall tre tiltak som kan bidra til økt bruk av modellen:

- Økt kunnskap og informasjon, ved at det utvikles bedre veiledningsmateriell og et kunnskapsgrunnlag som reduserer den opplevde risikoen ved bruk av eneretter, og ved at fylkeskommunene bidrar til økt erfaringsutveksling.

- Større bruksområde, ved at en løsner på definisjonen av områder hvor eneretter kan brukes. Dette kan innebære at det i noen områder tilbys eneretter til negativ pris, altså at drosjesentralene betaler for å få enerett i et område.
- Penger, ved at man kobler økte statlige overføringer til enerettene, slik at fylkeskommunene har mulighet til å gi økonomisk kompensasjon i tillegg til eksklusivitet til enerettshaverne. Dette vil gjøre eneretten mer attraktiv og dermed fungere som et lovlig tiltak for å gi driftsstøtte til utvalgte distrikter, med tydelige motytelser. Behovet for offentlige midler vil være større ved dagens praktisering av enerettene enn ved en ordning som i større grad samordner kontraktkjøp med eneretter.

Enerettsmodellen er ikke egnet til å redusere overkapasitet i by fordi det fremstår som et tiltak som er mer inngripende enn nødvendig for å nå målene. Mulige tiltak i byområder er nærmere vurdert i kapittel 6.

#### 4.2.4.3 Modell 3b: Utvidelse av enerettsmodellen til å inkludere annen kontraktkjøring

##### Beskrivelse

Dagens (begrensede) praktisering av modellen med eneretter har vært å utstede disse sammen med de fylkeskommunale kontraktene om skoleskyss og TT-kjøring, fremfor som egen kontrakt. Eksklusivitet til den fylkeskommunale kontraktkjøringen sammen med eksklusivitet til enkeltturmarkedet muliggjør en bedre utnyttelse av biler og personell på tvers av markedssegmenter, og gir potensial for en kostnadseffektiv organisering av tilbudet. Enerettene har også gitt en større konkurranseskjerming for aktøren og dermed blitt vesentlig mer attraktive enn om de ikke ga sikkerhet for kontraktkjøring i området.

En utfordring med dagens modell er at fylkene ikke kan legge pasientreiser inn i enerettene. Pasientreiser utgjør ofte den største kontrakten i området. I distrikter med lavt kundegrunnlag kan disse kontraktene være avgjørende for muligheten til å drive lønnsomt. Eneretter uten eksklusivitet til disse kontraktene kan anses som lite attraktive og også risikable å gå inn i, som følge av forpliktelsene som hviler på aktørene. Det reduserer også muligheten for kostnadseffektiv drift, som kommer samfunnet til gode gjennom et bedre tilbud eller lavere kostnader for tjenestene.

Et mulig tiltak for å oppnå bedre effektivitet av eneretten vil være å gi fylkeskommunene mulig-



het til å utstede eneretter som gir eksklusivitet til all kjøring i området, inkludert kontrakter om drosjetjenester som blir utlyst i den perioden eneretten gjelder. I praksis vil det innebære at anbud som ikke lyses ut sammen med kontrakten om eneretter vil måtte forholde seg til tilbydereren som har blitt tildelt enerett i området. Slik sett vil ordningen ha mange likhetstrekk med den gamle ordningen med antallsbegrensning av løyver, der det kun var den eller de aktørene som hadde løyver i det aktuelle lokale markedet som kunne by på utlysninger om drosjetjenester.

### Vurdering

En utvidelse av enerettsmodellen slik at enerettene gir eksklusivitet til all drosjekjøring i de aktuelle markedene, vil kunne bidra til et bedre tilbud i to typer markeder:

- Det kan bidra til opprettholdelse eller etablering av et tilbud i enkeltturmarkedene der eksklusivitet til all kontraktkjøring er nødvendig for å ha en lønnsom drift.
- Det kan også bidra til et bedre eller billigere tilbud i områder hvor det er kostnadseffektivt at én aktør står for det samlede tilbudet, fremfor at kjøringen spres på ulike aktører. Dette vil gjelde i områder hvor det er grunnlag for lønnsom drift uten all kontraktkjøring, men hvor det likevel er krevende å få utnyttet materiell og personell effektivt i en slik situasjon.

Det er svært usikkert i hvor mange områder en kobling av eneretter med all kontraktkjøring vil være nødvendig for å sikre et tilbud, eller legge grunnlag for en betydelig mer effektiv drift. I en del markeder løses dette også av seg selv, ved at eksisterende aktører har betydelig lokal markedsrett og er den mest effektive tilbydereren til alle kontrakter. I en del distriktsområder utgjør imidlertid kontraktkjøringen en betydelig andel av kjøringen, over 80 prosent, og det er rimelig å anta at tilgangen til disse kontraktene er avgjørende for om en aktør kan være tilstede i markedet, eller svært avgjørende for hvilken tilgjengelighet og hvilke priser tilbydereren kan tilby i enkeltturmarkedet.

Når eneretter gir eksklusivitet til all kontraktkjøring i området gjør det at fylket kan redusere sin ressursbruk eller sikre et bedre tjenestenivå, for eksempel økt tilgjengelighet eller redusert pris i enkeltturmarkedet og i kontrakter som utlyses samtidig, sammenlignet med enerettskontrakter som ikke gir eksklusivitet til annen fylkeskommunal kontraktkjøring. I forlengelsen av at eneret-

tene gjøres mer økonomisk attraktive når de også omfatter kontraktmarkedet forventes det også økt konkurranse om enerettene. Dette vil bidra til at de mest effektive aktørene leverer tjenestene og fungerer dempende på prisene i eneretten.

Videre betyr en slik ordning at fylket beslutter ensidig hvilke rettigheter og plikter som ligger i eneretten. Dette krever derfor lite samordning mellom ulike offentlige myndigheter og innkjøpere av kontrakter, noe som øker gjennomførbarheten av en slik ordning og bidrar til lave administrasjonskostnader. Det kan imidlertid gi insentiver til koordinering av kontrakter, fordi innkjøpere som ikke kobler sine kontrakter til enerettene vil stå overfor en monopolist ved en eventuell senere utlysning av kontrakter.

Den viktigste ulempen med en slik løsning er at den utvidede eksklusiviteten kan medføre økte kostnader for andre kjøpere av drosjetjenester – de som ikke kjøper i enkeltturmarkedet eller de kontraktene som er inkludert i eneretten. Mekanismen som ligger bak dette, er at innenfor enerettsområder vil innkjøpere av kontraktkjøring stå overfor tilbydere med markedsrett (de har eneretten). Dette vil redusere konkurransen, og forventes å øke innkjøpskostnadene. Tilbydernes forventning om å tjene margin på slike kontrakter som ligger utenom eneretten forventes imidlertid å føre til mer intens konkurranse om enerettene – «om markedet». Derigjennom forventes fylkeskommunene å oppnå bedre betingelser ved tildeling av eneretter. I praksis vil en slik modell sannsynligvis derfor endre fordeling av kostnader mellom fylkeskommunene og andre innkjøpere. Det kan også være problematisk at fylkeskommunene gjennom de valgene de gjør og kravene de stiller til enerettshaverne, også indirekte definerer hvilket tilbud andre innkjøpere står ovenfor. Dette vil ikke bare kunne påvirke pris, men også tilgjengeligheten av ulike typer biler og kvaliteter på tilbudet.

Utvalget mener en plikt for fylkeskommunen og andre offentlige kjøpere av drosjetjenester til å forelegge intensjonen om å inngå kontrakt for andre berørte parter vil kunne bøte på risikoen for en ubalansert fordeling av kostnader, og vil også kunne bidra til at flere velger å kjøpe drosjetjenester sammen. Risikoen vil reduseres ytterligere ved at disse myndighetene får plikt til å vurdere virkningene kontraktsinngåelsen vil ha for andre kjøpere av drosjetjenester.

Selv om ordningen har lave administrasjonskostnader, vil den ikke gi den mest effektive innkjøpsmodellen. Uten samordning mellom fylkeskommune og andre innkjøpere av kontraktkjø-

ring, vil det være usikkerhet om hvilke kontrakter som lyses ut innenfor enerettsperioden. Særlig viktig i denne sammenheng er omfang og varighet på eventuelle pasientreisekontrakter, og om det kun er drosjer som vil konkurrere om denne. Denne risikoen vil reflekteres i høyere avkastningskrav og dårligere tilbudte priser/betingelser på enerettene, enn dersom disse ble utlyst sammen med alle kontraktene.

Et slikt system gir også en risiko for vedvarende markedsmakt og lav konkurranse over tid dersom eneretter og større kontrakter har ulike varigheter. Enkeltturmarkedet i de aktuelle områdene for eneretter forventes ikke å være stort nok til å drive lønnsomt for flere aktører, og den aktøren som har en gyldig kontrakt i området, vil ha en stor fordel i konkurransen om neste kontrakt.

*Juridiske vurderinger av å utvide enerettsmodellen til å inkludere annen kontraktkjøring som ikke lyses ut sammen med eneretten*

Å utstede eneretter som gir eksklusivitet til kontrakter om drosjetjenester som blir utlyst i den aktuelle perioden hvor eneretten gjelder, kan være problematisk opp mot reglene om offentlige anskaffelser.

Anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse for tjenestekontrakter over 100000 kroner ekskl. mva. som inngås av oppdragsgivere, herunder fylkeskommuner, jf. lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) § 2 første ledd og forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) §1-1. Kjøp av drosjetjenester er som utgangspunkt en tjenestekontrakt eller en konsesjonskontrakt. Det finnes enkelte unntak i regelverket, men disse kommer ikke til anvendelse generelt for drosjetjenester.

Reglene som kommer til anvendelse for den enkelte anskaffelsen avhenger av anskaffelsens verdi, og er nærmere regulert i anskaffelsesforskriften §§ 5-1 og 5-3. Anskaffelser over terskelen på 1,49 millioner kroner skal som hovedregel kunngjøres.

For å bestemme verdien på anskaffelsen skal anskaffelsesforskriftens verdiberegningsregler i § 5-4 legges til grunn. Hovedregelen etter bestemmelsen er at oppdragsgiver skal legge til grunn kontraktens samlede verdi. Dersom anskaffelsen gjennomføres som en rammeavtale<sup>5</sup> skal oppdragsgiver legge til grunn den maksimale verdien av alle kontraktene han forventer å inngå i løpet av kontrakten/ordningens varighet. Dersom anskaffelsen gjennomføres som en løpende tje-

nestekontrakt<sup>6</sup> med separate delkontrakter, skal den samlede verdien av alle delkontraktene legges til grunn.<sup>7</sup> For alle kontrakter gjelder at oppdragsgiveren ikke skal velge beregningsmåte, eller dele opp en kontrakt, med det formål å unnta kontrakten fra forskriften. Dette er et generelt omgåelsesforbud.

En enerett til å utføre tjenester for det offentlige vil kunne falle innenfor det som etter anskaffelsesregelverket er å anse som en tjenestekontrakt. Dette innebærer at tildeling av enerett vil kunne anses som en ulovlig direkteanskaffelse<sup>8</sup> dersom innholdet går utover innholdet i kontrakten som har vært på anbud.

Reglene forhindrer ikke at flere oppdragsgivere kan gjennomføre anskaffelser i felleskap. Anskaffelsesforskriften regulerer samordnede innkjøp i kapittel 29.

Om alle kontraktene på drosjetjenester lyses ut sammen med eneretten vil dette som utgangspunkt være innenfor regelverket, dersom eneretten sammenfaller med innholdet i kontraktene. Det betyr at dersom man får til en samordning mellom fylkeskommunene og Pasientreiser om utlysning av kontrakter, vil det være mulig å gi all drosjekjøring innenfor ett distrikt, både kontraktkjøring og enkeltturer, til én operatør.

### Konklusjon

Eneretter som gir eksklusivitet til all kontraktkjøring innenfor et definert område, vil kunne bidra til et mer kostnadseffektivt og bedre tilbud i områder med lavt og relativt lavt kundegrunnlag. Det vil også sikre samordning av kontrakter uten store administrative kostnader. I en del områder med lavt kundegrunnlag er det sannsynligvis effektivt at en aktør kan administrere all kjøring med bruk av sitt materiell.

Modellen vil imidlertid innebære vesentlige økonomiske ulemper for andre kjøpere av drosjetjenester enn fylkeskommunene. Den økte kon-

<sup>5</sup> Ved at kontrakten ikke har en fast sum eller mengde, men at det betales for hvert enkelt avrop, gjerne med flere leverandører. Rammeavtaler er nærmere regulert i anskaffelsesforskriften kapittel 26.

<sup>6</sup> Ordinær tjenestekontrakt. Eksempelvis kan det betales fast sum for å betjene brukerne i perioden.

<sup>7</sup> Se også § 5-4 (12) om tjenestekontrakter uten en fastsatt samlet pris.

<sup>8</sup> I Prop. 51 L (2015–2016) pkt. 2.4.1 defineres ulovlig direkte anskaffelse som «en anskaffelse som ikke er kunngjort, selv om det foreligger en kunngjøringsplikt etter regelverket». Konsekvensen av dette kan være overtredelsesgebyr jf. anskaffelsesloven §12.

kurranseskjermingen som gis gjennom en slik enerett forsterker også andre ulemper med bruk av eneretter som risiko for redusert innovasjon og etablering av andre effektive transporttilbud. Utvalget vil derfor ikke anbefale en ordning som innebærer at fylkeskommunen ensidig kan tildele eneretter med eksklusivitet til all kontraktkjøring i området.

Tildeling av enerett som omfatter fremtidige kontraktsutlysninger medfører en ikke ubetydelig risiko for brudd på anskaffelsesregelverket, slik at utvalget ikke vil anbefale en slik løsning.

#### 4.2.4.4 Modell 3c: Tildeling av eneretter sammen med alle kontrakter

##### Beskrivelse

En alternativ tilnærming som også vil gi en samordning av kontrakter, er å tildele eneretter som inkluderer alle, eller alle betydelige kontrakter på drosjekjøring i det aktuelle området. Det betyr at aktørene som skal utlyse kontrakter har koordinert seg på forhånd og at innkjøpet gjøres med utgangspunkt i en samordnet behovsbeskrivelse. De viktigste aktørene vil her være fylkeskommunen og pasientreiser, eventuelt også kommuner.

Utvalget legger også i denne modellen til grunn at eneretter kun kan tildeles i områder der eksklusivitet til markedet er nødvendig for å gi grunnlag for drift, eller gir mulighet for en mer effektiv drift, sammenliknet med konkurranse.

##### Vurdering

Fordeler med en slik løsning er i hovedsak de samme som i modell 3b. En enerett som gir eksklusivitet til all kontraktkjøring som lyses ut i området, vil være mer attraktiv. Enerettshaver kan bedre utnytte biler og personell fordi enerettshaveren har mulighet til å være tilstede i flere delmarkeder og få mer kjøring per tilbudt time. Dette gjør at fylket kan sikre et bedre tjenestenivå og/eller oppnå økt konkurranse om enerettene og derigjennom reduserte kostnader. Det vil også legge til rette for en samlet sett bedre ressursutnyttelse og samfunnsøkonomiske gevinster gjennom lavere priser eller et bedre tilbud når markedene ses under ett.

Sammenliknet med en modell der eneretten gir eksklusivitet til all kommende kontraktkjøring, forventes konkurransen om enerettene å være mer effektiv i denne modellen, der fylkeskommunen og store innkjøpere på forhånd samordner og beskriver et samlet tjenestebehov som skal dek-

kes av enerettshaverne. Det blir altså i praksis én auksjon om tilgangen til hele markedet i en definert periode. Aktørene har på forhånd visshet om hvilke totale rettigheter og plikter som vil ligge i eneretten og kan dermed prise inn mindre risiko i sine bud. Dette reduserer kostnader for aktørene, noe som burde reflekteres i bedre priser/betingelser på kontraktene. Ved harmonisert levetid på eneretter og kontrakter ligger det også til rette for effektiv konkurranse i neste periode, i motsetning til modell 3b.

Ulempene med denne løsningen er at den krever betydelig koordinering og samarbeid mellom fylkeskommune, Pasientreiser og eventuelle andre innkjøpere av drosjetjenester. Dette vil innebære administrative kostnader og potensielt også utløse et behov for investeringer i felles tekniske løsninger. Selv om samlede kostnader til innkjøpene vil kunne gå ned, eller distriktene det gjelder får et bedre samlet tilbud til den samme ressursinnsatsen, vil ikke kostnader og gevinster nødvendigvis fordele seg likt mellom aktørene. Dette vil innebære at de ulike innkjøperne kan ha ulike insentiver til å legge ned betydelig innsats i å få til koordinerte løsninger.

For å realisere samordningsgevinster kreves sannsynligvis også harmonisering av kontraktsperioder og en viss harmonisering av krav til tjenestene. Dette vil innebære avveining mellom hensynet til harmonisering og kostnadseffektivitet, og hensynet til skreddersøm for å møte behovet til brukergruppen hos den enkelte innkjøper. Kostnadene ved samordning vil dermed også komme til uttrykk gjennom potensielt mindre tilpassede tjenester for den enkelte innkjøper.

I dag er det ikke nødvendigvis sammenfall mellom naturlig geografisk inndeling av enerettsområder og relevante geografiske områder for kjøp av for eksempel pasientreiser. De ulike kjøperne opererer med ulike skalaer, og dette er også forhold som må koordineres dersom felles utlysninger av kontrakter skal oppnås.

##### Konklusjon

Modellen der utstedelse av eneretter i områder hvor det er behov for dette samordnes med innkjøp av tjenester i kontraktmarkedet i det aktuelle området vil gi det mest effektive markedsutfallet. Samordnet tildeling av enerett og kjøp av tjenester i kontraktmarkedet legger opp til mer informert og effektiv konkurranse enn en modell der eneretten gir eksklusivitet til fremtidige kontrakter. Samordningen av de vesentlige kontraktene legger videre til rette for at drosjetjenester kan pro-

duseres til lavest mulig kostnad, til gevinst for samfunnet, i områder der det er relativt lavt kundegrunnlag.

På den annen side kan modellen være vanskelig gjennomførbar fordi det krever en koordinering mellom de ulike involverte offentlige aktørene, som også kan ha ulike insentiver, prioriteringer og styringssignaler. Det vil også innebære betydelige administrative kostnader og potensielt også investeringer i felles infrastruktur.

Drosjeutvalget ser det som hensiktsmessig at fylkeskommunen og de store innkjøperne av drosjetjenester jobber mot en bedre koordinering av innkjøpene og utstedelse av eneretter i markeder der kontraktkjøringen utgjør en betydelig andel av driftsgrunnlaget, og hvor tilstedeværelse og tilbud i det enkelte markedssegment er betinget eller kan tilbys til vesentlig lavere kostnader dersom samme aktør betjener alle segmenter. Mulige utfordringer og tiltak som kan fremme mer koordinerte innkjøp drøftes videre i kapittel 4.2.5.

#### 4.2.4.5 Rettslige betraktninger om muligheten for bruk av eneretter

For at eneretter skal være forenlig med EØS-avtalen, må:

- Etablering av enerettsregime må være lovlig under etableringsreglene.
- Tildeling av den enkelte enerett må være lovlig iht. reglene om tildeling av tjenestekonsesjoner.
- Finansieringen av ulønnsom tjeneste må være forenlig med støttereglene, hva enten kompensasjon skjer i kombinasjon med enerett eller om det utformes som en mer generell støtteordning.

Tildeling av eksklusive rettigheter til en eller flere aktører innenfor et område er en regulering av adgangen til næringen og en etableringshindring for nye aktører. Regler som beskytter mot konkurranse, kan være nødvendig for å gi den eller de aktørene som opererer i markedet mulighet til å bygge opp den kapasiteten som er nødvendig for å betjene etterspørselen på en tilfredsstillende måte. Konkurransemyndighetene nasjonalt og internasjonalt har gjennomgående vært skeptiske til antalls- og adgangsbegrensning. Konkurransetilsynet sier generelt at de faglige argumenter for å regulere adgangen til drosjebransjen er svake, se rapporten *'Et drosjemarked for fremtiden'* s. 27 (Konkurransetilsynet, 2015).

Argumentasjonen har imidlertid vært rettet mot adgangsbegrensning som virkemiddel for å

hindre overetablering og dårlig utnyttelse av kapasitet. Situasjonen er annerledes der eneretten benyttes for å korrigere for markedssvikt der markedet ikke produserer en tilfredsstillende kapasitet av drosjenester, se også ESAs uttalelse om den opphevede drosjeregulering hvor det sier:

«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.»

Forutsetningen for at markedsadgangen kan begrenses ved eneretter eller antallsbegrensning er at staten godtgjør at fravær av en slik beskyttelse fører til at drosjetilbudet i området ikke blir tilfredsstillende. Det er ikke krav om at staten må kunne fremlegge bevis som gir empirisk sikkerhet for at en restriksjon har eller vil få bestemte virkninger i favør av målene som forfølges, jf. sak C 464/15 Admiral Casinos (29). Det er heller ikke et krav om at staten må positivt bevise at ingen andre tenkelige tiltak kan gjøre det mulig å nå målene på en mindre inngripende måte, jf. sak C-400/08 Kommisjonen mot Spania (75). Derimot må staten kunne fremlegge «passende dokumentasjon eller en analyse av formålstjenligheten og proporsjonaliteten av tiltaket vedkommende stat har truffet, samt konkret dokumentasjon som underbygger dens argumenter», jf. sak E-8/20 Straffesak mot N (95).

Når en vedkommende myndighet beslutter å tildele enerett og/eller en eller annen form for godtgjøring for å ha oppfylt forpliktelse til å yte offentlig tjeneste til et foretak som den selv har valgt, skal dette skje innenfor rammen av en kontrakt om offentlig tjenesteyting. En enerett til å drive drosjevirkosomhet innen et geografisk angitt område, vil i rettslig forstand utgjøre en konsesjonskontrakt. En konsesjonskontrakt er en tjenestekontrakt eller en bygge- og anleggskontrakt der vederlaget består enten utelukkende av retten til å utnytte tjenestene eller bygge- og anleggsarbeidene eller en slik rett sammen med betaling, og der driftsrisikoen er overført fra oppdragsgiveren til leverandøren, se konsesjonskontraktforskriften § 1-2.

Eksklusive rettigheter innenfor et løyvedistrikt kan tildeles en eller flere løyvehavere eller til en drosjesentral som har flere løyvehavere tilsluttet. Eneretten vil også kunne ses som en begrensning i antallet løyver. Rettslig sett har det ingen betydning om man ser det under synsvinkelen

enerett eller under synsvinkelen antallsbegrensning av hvem som kan tildeles løyve. Som virkemiddel vil imidlertid antallsbegrensning kunne benyttes også ut fra andre formål enn å sikre at det faktisk blir drosjedekning i et distrikt.

Som nevnt ovenfor setter EØS-avtalen klare krav til hvordan en slik kontrakt skal tildeles uten at det blir ansett som offentlig støtte, med utgangspunkt i de fire Altmarkkriteriene. Når disse er tilfredsstillt vil tildeling av enerett til å yte tjeneste og eventuell offentlig kompensasjon for dette ikke være problematisk ut fra EØS-avtalen. En annen sak er om ansvarlige myndigheter, etter notifisering, vil kunne få godkjenning fra EFTAs overvåkningsorgan (ESA) til støtte som tilsvarer behovet for samordning av transportvirksomhet eller utgjør godtgjøring for visse plikter som har sammenheng med offentlig tjeneste.

Dersom eneretten gir eksklusivitet til all kontraktkjøring som lyses ut i området, vil eneretten være mer attraktiv. Som beskrevet kan dette oppnås på ulike måter, enten ved at eneretten som utlyses gir eksklusivitet til all kjøring i området, inkludert kommende kontrakter, eller at eneretten lyses koordinert med alle relevante/vesentlige kontrakter i området.

EØS-rettslig sett vil det neppe være noen forskjell mellom de to løsningene. Felles for dem begge er at den som får oppdraget å utføre tjenesten dels vil få betaling gjennom kontraktene gjennom den del av virksomheten som skjer på oppdrag av det offentlige, og fra den enkelte drosjekunde for den del av virksomheten som skjer i tilkallingsmarkedet.

En enerett vil innebære en restriksjon på andre løyvehaveres mulighet til å etablere seg eller yte tjenester inn i enerettsdistriktet. Når det gjelder etableringsretten vil det i prinsippet foreligge en restriksjon. Enten denne skjer i form av enerett eller antallsbegrensning er utgangspunktet at en restriksjon ikke kan begrunnes ut fra hensynet til økonomien til de som utøver en næring. EU-domstolen uttaler i sak C-50/21 *Prestige and Limousine SL (70)* at mål av rent økonomisk art ikke kan utgjøre et tvingende allment hensyn som kan begrunne en restriksjon på en grunnleggende frihet som er garantert i traktaten. Unntak fra dette kan likevel skje dersom det er nødvendig for å få utført en tjeneste av allmenn økonomisk betydning. Siden forutsetningen for eneretten er at markedet ikke sørger for tilstrekkelig grunnlag for etablering, kan uansett ikke restriksjonen sies å være reell, og den går da ikke lengre enn det som er nødvendig for å få utført de tjenestene som er nødvendige for å gi området et

tilfredsstillende drosjetilbud. Eneretten vil også innebære en restriksjon på andre foretak som har løyve all den stund de ikke kan utføre transporter innenfor distriktet. All den stund det er snakk om områder der det i utgangspunktet er lite lønnsomt å utføre drosjekjøring på tilkallingsbasis kan man stille spørsmål ved om slike eneretter kan sies å være restriksjoner på retten til å etablere drosjevirksomhet i resten av landet utenfor enerettsområdet. Det er uansett vanskelig å se hvordan målet om å sikre drosjetilbud i disse områdene kan oppnås på måter som er mindre restriktive for løyvehavere andre steder.

Utvalget viser også til ESAs vedtak av 19. juli 2023 som lukker klagesaken mot Norge om at deler av den tidligere drosjereguleringen, herunder antallsreguleringen av løyver, var i strid med EØS-avtalen artikkel 31. ESA mener endringene i drosjereguleringen fra 2020 bringer den norske reguleringen i samsvar med EØS-retten. ESA anerkjenner enerettssystemet som modell for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i distriktene, og omtaler enerettssystemet slik:

«The provision authorising competent authorities to award exclusive rights in sparsely populated areas can potentially entail a restriction of the freedom of establishment in the areas where such rights are granted. However, as acknowledged by the Authority in the reasoned opinion, 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. 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. In the Authority's view, the measure appears suitable for attaining the objective of guaranteeing a satisfactory permanent supply of taxi transport services.

The Authority notes, however, that the threshold for determining in which municipalities exclusive rights can be awarded are generic, and that densely populated cities such as Tromsø and Bodø thereby fall within that threshold. Nevertheless, the Authority understands that exclusive rights are only to be awarded following a mandatory necessity assessment and in accordance with the rules on public procurement. In this regard, it should be recalled that EEA rules on public procurement,

in particular Directives 2014/23/EU<sup>50</sup> and 2014/24/EU<sup>51</sup>, apply. It follows from these Directives that the procurement rules are without prejudice to the freedom of the EU Member States and EEA EFTA States to define, in conformity with EEA law, services of general economic interest, their scope and the characteristics of the services to be provided, including any conditions regarding the quality of the service, in order to pursue their public policy objectives. On the basis that exclusive rights are to be awarded only when deemed necessary to ensure a satisfactory level of taxi transport services, based on open tenders, subject to the rules on public procurement, and for a limited period, the measure appears to be proportionate to the aim pursued. The Authority notes that the responsibility to ensure that each decision for awarding exclusive rights is compliant with relevant EEA law lies with the county municipalities, and that this has to be assessed on a case-by-case basis»<sup>9</sup>.

#### 4.2.4.6 Samlet vurdering av eneretter som tiltak

Eneretter fremstår som en mulig løsning på å gi et bedre drosjetilbud i distriktene. Samtidig er erfaringene med bruk av tiltaket svært begrenset. Dette kan ha flere årsaker, herunder begrenset kompetanse og administrative ressurser til å følge opp ordningen i fylkeskommunene, begrensninger i muligheten til å bruke ordningen, og behov for å tilby økonomisk kompensasjon i tillegg til enerettene.

Økt informasjon om mulighetene som ligger i tiltaket, veiledning om sentrale problemstillinger og erfaringsdeling mellom fylkeskommunene om blant annet EØS-rettslige spørsmål og innkjøps- og kontraktstrategier, er mulige tiltak for å øke bruken av eneretter. Reduserte restriksjoner på hvor eneretter kan benyttes vil også kunne legge til rette for at fylkeskommunene kan designe eneretter som har en økonomisk verdi og dermed kan være attraktive for tilbyderne i markedet.

Samtidig er ikke bruk av eneretter i seg selv nødvendigvis nok til å sikre et ønsket drosjetilbud. I distriktene hvor det er vanskelig å få et drosjetilbud er lønnsomheten ofte lav, slik at eneretten til å ta turer i enkeltreisemarkedet ikke er tilstrekkelig kompensasjon for å drive og ta på seg de forpliktelser som dette kan innebære. Utvalget mener det ofte vil være nødvendig med økonomiske overføringer i tillegg.

Økte bevilgninger til fylkeskommunene, som kan benyttes i kombinasjon med eneretter, er det tiltaket som sannsynligvis vil gi størst effekt på tilbudet i distriktene. Dette vil innebære økt pengebruk over offentlige budsjetter, som vil reflektere ambisjonene for tilbudet i distriktene.

Behovet for økonomisk kompensasjon for å sikre tilbudet i distrikter, vil reduseres dersom enerettene også gir eksklusivitet til kontraktkjøring. Dette vil legge til rette for mer effektiv ressursbruk og reduserte kostnader, eller eventuelt et bedre samlet tilbud for samfunnet.

Utvalget anbefaler ikke en modell der fylkeskommunen ensidig kan utstede eneretter som gir eksklusivitet til all kommende kontraktkjøring, blant annet fordi det er en viss risiko for at en slik ordning vil komme i strid med anskaffelsesreglene. Et liknende markedsutfall kan også oppnås om fylkeskommunen og Pasientreiser samordner utstedelsen av eneretter og fylkeskommunale kontrakter, med innkjøp av pasientreiser i områder med lavt kundegrunnlag. Dette er administrativt utfordrende og vil også redusere muligheten for skreddersøm av tjenesten til den enkelte aktør. En bedre koordinering/samordning av innkjøp og tildeling av eneretter i distrikter bør likevel være et mål på sikt. Som et første steg kan fylkeskommunene og andre offentlige kjøpere av drosjetjenester få plikt til å vurdere virkningene kontraktene de inngår vil ha for tilbud som andre myndigheter er ansvarlig for. Disse myndighetene bør også ha en plikt til å forelegge slike saker for hverandre før kontraktene blir inngått.

#### 4.2.5 Modell 4: Samordning av kontrakter

##### Beskrivelse

De største innkjøperne av drosjetjenester er fylkeskommunene, som kjøper inn skolekjøring og TT-kjøring, og Pasientreiser som kjøper inn pasientreiser. I tillegg kjøper kommunene inn en del drosjetransport, som til sammen kan være betydelig innenfor et fylke.

Som beskrevet under modell 3 kan det være hensiktsmessig at én aktør har all kontraktskjøring i områder med lavt kundegrunnlag. Dette kan gi et større økonomisk fundament å drive på, mulighet for mer effektiv utnyttelse av kjøretøy og personell, og også større mulighet til å tilby tjenester i enkeltturmarkedet. Høyere utnyttelse av kapasiteten i transportsystemet kan gi høyere inntekt per løyvehaver/sjåfør, som igjen kan bidra til økt attraktivitet for rekruttering, spesielt i distriktsområdene. Inntekten for løyvehaver/sjåfør

<sup>9</sup> Letter (eftasurv.int)

kan også bli mer forutsigbar. En fordel med samordning er også at det kan bli mindre tomkjøring, som fører til lavere utslipp og mindre trafikk. For det offentlige forventes reduserte kostnader ved mer effektiv utnyttelse av den samlede kapasiteten. Som redegjort for i delutredning I kapittel 10.5.3, har Danmark i mange år praktisert en ordning med samordning av offentlig betalt transport.

Samordning kan gi ulemper i form av kapasitetskonflikt, når ulike brukergrupper trenger transport til samme tid. Når kapasiteten prioriteres til de som trenger den mest, vil enkelte brukere, for eksempel de som trenger fritidsreiser, miste noe av fleksibiliteten. Dette kan antagelig langt på vei løses gjennom planlegging, og mer fleksibel skolestart og tidspunkt for kjøring til poliklinikk. Både helseforetakene og fylkeskommunene må her utvise fleksibilitet.

I Agder har det siden 2016 vært ønskelig å samordne offentlig betalt bestillingstransport. Sørlandet Sykehus HF har, sammen med fylkeskommunen og Agder Kollektivtrafikk AS, startet dette initiativet. Pasientreiser HF ble invitert inn i samarbeidet i 2018 og har bidratt aktivt med vurderinger og analyser frem til konseptutredning ble levert i 2020. I forsøk som er gjort så langt har det kommet opp politiske, organisatoriske og juridiske utfordringer<sup>10</sup>. Juridiske utfordringer er knyttet til personvern, blant annet i forbindelse med helseopplysninger. Forsøket viste også at det ville være behov for ikke ubetydelige investeringer i et teknisk system for å ivareta hensynet til alle brukergrupper, og system for å samordne gevinstene mellom oppdragsgiverne. Samtidig viste analysene av samordning av offentlig betalt bestillingstransport, at dette kan gi gevinster for både brukerne og oppdragsgiverne; både kommunale, fylkeskommunale og statlige gjennom helseforetakene. Rapporten belyste utfordringer og ulike løsninger knyttet til organisering og planlegging og optimaliseringsverktøy. I stedet for å besvare alle spørsmålene i rapporten, ble det påpekt hvor viktig gradvis testing/pilotering av samordning vil være for å gi svar. Teknologien for å teste dette var i 2020 usikker. Per 2024 synes teknologien å være mer moden. Deltakerne i forsøket ser potensialet for bedre samordning, men peker på behovet for å utrede spørsmålet om samordning og muligheten for å finne gode organisatoriske løsninger. Det anbefales geografisk

avgrensede piloter på samordning som kan ivareta utfordringer både i storby og i distrikt. Flere fylkeskommuner er klare til å starte opp prosjekt på kort varsel.

En modell med samordnet innkjøp av kommunal kjøring og pasientreiser, eventuelt også kombinert med krav om tilstedeværelse i enkeltturmarkedet, kan sikre en slik organisering av tilbudet i områder der det er effektivt. Dette kan også legge til rette for et best mulig/minst kostbart tilbud i enkeltturmarkedet.

Modellen vil ligne på en modell med enerett (3c), men må ikke nødvendigvis innebære at det gis eksklusivitet til kjøring i det aktuelle området. Altså at myndighetene samordner kjøpene av transporttjenester uten at det kobles mot eneretter til enkeltturmarkedet. Modellen kan innrettes på to måter:

Modell 4a: Samordnet innkjøp av kommunale reiser og pasientreiser. I enkelte områder vil dette tilrettelegge for at aktøren som vinner kontraktene også har et tilstrekkelig driftsgrunnlag for å hente ut skala fordeler og insentiver til å gi et godt tilbud i enkeltturmarkedet.

Modell 4b: Samordnet innkjøp av kommunale reiser og pasientreiser, inkludert forpliktelser til å tilby tjenester i enkeltturmarkedet. En slik forpliktelse vil sannsynligvis være nødvendig for å få et tilbud i enkeltturmarkedet i områder som har lavt kundegrunnlag.

Forskjellen mellom modell 4 og modell 3 ligger i at modell 4 ikke inkluderer eksklusivitet til annet enn kontraktene som inngår i det koordinerte kjøpet. Koordineringen er altså kjernevirke midlet, det er ikke støttet av eksklusivitet til markedet. I modell 4b ligger det en forpliktelse til å tilby drosjetjenester i andre markedssegmenter, men ingen garanti om at denne kjøringen tilfaller aktøren med kontraktene.

#### *Rettslige betraktninger om muligheten til å samordne innkjøp*

Samordning av fylkeskommunenes og helseforetakenes kontrakter for drosjetjenester vil være et innkjøpssamarbeid i konkurranserettslig forstand. Innkjøpssamarbeid kan gjennomføres på ulike måter, blant annet gjennom et felleskontrollert selskap, gjennom et selskap der foretakene har ikke-kontrollerende eierinteresser, gjennom en kooperativ sammenslutning, etter avtale eller løsere former for samarbeid, for eksempel der en representant forhandler eller foretar innkjøp på vegne av flere foretak.

<sup>10</sup> Brev av 1. desember 2023 til Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet og Samferdselsdepartementet fra KS og Kollektivtrafikkforeningen.

Med den andelen som den offentlige kontrakt-skjøringen har av drosjemarkedet i distriktene vil en samordning av helseforetak og fylkeskommune gi en betydelig markedsstyrke. Dette betyr likevel ikke uten videre at et samarbeid vil ha konkurransebegrensende virkninger. Den generelle faren ved betydelig kjøpermakt er dog, etter Kommissjonens retningslinjer for anvendelsen av artikkel 101 i traktaten om Den Europeiske Unions funksjonsmåte på horisontale samarbeidsavtaler, (2023/C 259/01), avsnitt 294:

«Hvis medlemmene av innkjøpsfellesskapet har betydelig kjøpermakt på innkjøpsmarkedet, er det en risiko for at innkjøpsfellesskapet kan skade konkurransen i oppstrømsmarkedet, noe som i siste instans også kan skade forbrukerne i nedstrømsmarkedet. For eksempel kan utøvelsen av felles kjøpermakt redusere leverandørenes investeringsvilje og tvinge leverandører som ikke har utjevne kjøpermakt, til å redusere utvalget eller kvaliteten på produktene de produserer. Dette kan ha konkurranseskadelige virkninger på oppstrømsmarkedet, for eksempel lavere kvalitet, mindre innovasjon og til syvende og sist et suboptimalt tilbud.»

Felles innkjøpsordninger kan imidlertid gi betydelige effektivitetsgevinster. Spesielt kan de føre til kostnadsbesparelser som lavere innkjøpspriser, lavere produksjonskostnader og lavere transaksjonskostnader. I tillegg kan felles innkjøpsordninger føre til kvalitative effektivitetsgevinster, for eksempel ved å gi leverandørene insentiver til å innovere og lansere nye eller forbedrede produkter på markedet, eller, særlig for mindre leverandører, ved å utvide distribusjonen av produktene til et større antall kjøpere og markeder. I den utstrekning dette er tilfelle, vil innkjøpsamarbeid ikke rammes av forbudet mot konkurransebegrensende avtaler mellom foretak, se konkurranseloven § 10 tredje ledd.

Ut fra disse betraktningene går utvalget ut fra at en samordning av de offentlige kontraktene som fører til en bedring av drosjetilbudet i enkeltturmarkedet ikke vil reise problemer ut fra konkurransereglene så lenge den sterke markedsmakten ikke misbrukes på en måte som tvinger leverandører til å redusere utvalget eller kvaliteten på tjenestene.

#### Vurdering

Samordnede innkjøp vil kunne gi de samme fordelene som enerettsmodeller (3b og 3c) med mer

effektiv utnyttelse av biler og personell og dermed også grunnlag for et bedre eller billigere tilbud i enkeltturmarkedet i distriktene/i markedssegmenter med lavt kundegrunnlag. En forskjell vil være at samordning ikke gir eksklusivitet til enkeltturmarkedet. Det kan gi en noe annen dynamikk innenfor kontraktperioden, med mulighet for nye aktører med alternative forretningsmodeller, og aktører som ikke har mulighet til å konkurrere om større kontrakter, til å etablere seg i enkeltturmarkedet. Tiltaket innebærer mindre inngripen i drosjemarkedet enn de ulike variantene av modellen med eneretter.

Sammenliknet med en enerettsmodell vil en modell med samordnet innkjøp, uten at det gis enerett, gi mindre konkurranseskjerming. Dette kan redusere attraktiviteten til kontrakten og kan gi noe høyere priser som følge av økt usikkerhet om potensialet for inntjening. Denne virkningen må veies mot fordelene knyttet til at andre typer aktører kan etablere seg og supplere tilbudet i enkeltturmarkedet innenfor kontraktperioden.

Koordinerte innkjøp vil gi de samme utfordringene og administrative kostnadene som en modell der eneretter og kontraktkjøring tildeles i samme prosess (3c). Videre vil det i områder med særlig lavt kundegrunnlag være nødvendig å legge inn krav om tilbud i enkeltturmarkedet for at et slikt tilbud skal realiseres. Dette vil øke prisene på kontraktene. Det vil også kreve enighet om kravspesifikasjoner og finansiering av tilbudet i enkeltturmarkedet.

Fra både fylkeskommuner og Pasientreiser blir det fremholdt at det er ønskelig å arbeide mot et innkjøpsamarbeid, men at dette er krevende og av ulike årsaker ikke har vært vellykket til nå. De peker både på tekniske og organisatoriske forhold, og usikkerhet om det juridiske handlingsrommet til å gjennomføre slike samarbeid som mulige forklaringer. Særlig sett fra Pasientreisere side representerer et innkjøpsamarbeid en kostnad ved at en allerede utfordrende samordningsjobb mellom flere helseforetak, forventes å bli mer utfordrende. Når flere hensyn skal legges inn i innretningen av kontraktene, vil det heller ikke nødvendigvis bygge opp om Pasientreisere mer overordnede målsetninger om best mulig pasientbehandling og en tilnærming der transporttjenestene er et ledd i dette, og også skal bygge opp under en optimal utnyttelse av kapasitet på behandlingssinstitusjonene.

Pasientreiser fremhever særlig at de er avhengige av nasjonale løsninger for attestering, bestilling, planlegging og optimering, mens kommunene og fylkeskommunene ikke har nasjonale



systemer. Skal samarbeid på tvers av forvaltningen være trygt og effektivt må det foreligge et felles planleggings- og optimeringsverktøy. Videre krever koordinering av pasientreiser på tvers av kommuner, helseregioner mv. et godt koordinerings- og planleggingsverktøy. Pasientreiser HF anslår at et system som kan støtte planleggings- og koordineringsprosessene på tvers av forvaltningsnivåene vil ta minimum 2 til 3 år å utvikle.

Pasientreiser fremhever også utfordringer knyttet til ulike behov, krav og prismodeller i avtalene, at det er behov for juridisk veiledning blant annet knyttet til anskaffelser og personvern og avklaring av forretningsmodeller mellom ulike aktører.

Som beskrevet tidligere ligger heller ikke insentivstrukturen til rette, ved at gevinstene av et slikt samarbeid ikke nødvendigvis tilfaller de som har utgiftene. I hovedsak forventes det at administrasjonskostnader og andre ulemper med å innføre felles kontrakter mellom fylkeskommuner og Pasientreiser vil måtte bæres av begge. Pasientreiser er imidlertid den største innkjøperen i dag, og kan utnytte denne posisjonen til å oppnå relativt gode tilbud i markedet. Gevinstene ved koordinerte innkjøp forventes derfor å i størst grad tilfalle fylkeskommunene gjennom reduserte utgifter på de fylkeskommunale kjøpene eller bedre tjenester til de lokale innbyggerne.

Isolert sett, vil gevinstene ved felles innkjøp være begrenset. Analysene viser at det største gevinstene er knyttet til felles utnyttelse av kapasiteten i transportsystemet. I simuleringene utført av Pasientreiser HF viser det lavere antall kjørte kilometer og høyere inntjening per kjøretøy som følge av bedre kapasitetsutnyttelse.

Med dagens teknologi, er det imidlertid grunn til å forvente en betydelig gevinst knyttet til økt automatisering og digitalisering på samordningsområdet. Oslo/Akershus og Agder, gjennom administrasjonsselskapene Ruter AS og Agder Kollektivtrafikk AS, kan på kort varsel bidra til en trinnvis testing av samordning med pasienttransport basert på beskjedne videreutvikling i etablerte tekniske systemer. I dag benyttes denne teknologien til bl.a. å levere spesialskyss for skoleelever, tilrettelagt transport samt bestillingstransport for eldre /honnørgruppen.

Utvalget peker på at både helseforetak og fylkeskommuner kjøper tjenester fra de samme aktørene, og at begge aktører vil ha gevinster av å utvikle felles kravspesifikasjoner til kjøretøy slik at ikke hver aktør trenger å betale for en egen kjøretøypark for sine kontrakter når etterspørselen etter transport er såpass liten at den kan håndte-

res med færre kjøretøy. Dette vil imidlertid også kunne kreve noe tilpasning av kravene til tilgjengelighet på ulike tider av dagen. Fordelingen av turer over døgnet variere noe mellom pasienttransport og skoletransport, der begge innebærer mye kjøring rundt skolestart, mens pasienttransport har en jevnere døgnprofil (se Leiren mfl. (2014)).

Oppsummert, er det altså usikkert når det eventuelt vil være mulig å gjennomføre koordinerte innkjøp. Samtidig vil dette være en modell som kan gi en effektiv organisering av tilbudet i distrikter, og et mer kostnadseffektivt og bedre tilbud til kundene. Tiltak som kan bidra til å fremme disse prosessene kan være utarbeidelse av veiledere og praksisdokumenter som avklarer eventuelle rettslige spørsmål knyttet til slike innkjøps-samarbeid. Fra nasjonale myndigheters side vil DFØs retningslinjer for offentlige anskaffelser være et naturlig utgangspunkt for vurderingene. Dersom fylkeskommunene og andre ansvarlige myndigheter har behov for mer konkret veiledning, vil det være en mulighet at de går sammen om å innhente kompetanse på området. I tillegg kan det være nødvendig med tydelige styringssignaler, for eksempel fra Helse- og omsorgsdepartementet til helseforetakene, om å prioritere slike innkjøps-samarbeid i lokalkateder der kontraktene er et avgjørende grunnlag for drift og også kan benyttes som instrument for å tilrettelegge for tilbud i enkeltturmarkedet.

### Konklusjon

Økt samordning av offentlige innkjøp kan legge til rette for en effektiv organisering av tilbudet i distriktene, og mest mulig drosjetjenester for en gitt kostnad. Samtidig er det betydelige administrative kostnader knyttet til dette, og det vil sannsynligvis ta tid før et slikt tiltak vil løse utfordringene i dagens marked. Modellen fremstår altså som samfunnsøkonomisk fornuftig, men i mindre grad praktisk gjennomførbar i dagens situasjon grunnet organisatoriske forhold utenfor drosjenæringen.

I dagens situasjon fremstår det ikke som aktuelt å stille krav til samordning, men det kan innføres tiltak som kan fremme dette, for eksempel gjennom utarbeidelse av praksisdokumenter som klargjør handlingsrommet for samordning av offentlige innkjøp, opp mot blant annet lov om offentlige anskaffelser og konkurranseregler. Virksomhetene det gjelder kan også få sterkere styringssignaler om tydeligere mandater om å prioritere slike samarbeid.

For å legge til rette for utvidet samordning av enkeltturmarkedet og kontraktmarkedet på sikt foreslår utvalget at fylkeskommunen og andre offentlige innkjøpere av drosjetjenester, skal vurdere og ta hensyn til virkningene kjøpet eller tildeling av enerett har på øvrige deler av drosjetilbudet og eventuelt andre deler av transporttilbudet. Før kontrakt blir utlyst, skal den forelegges andre offentlige innkjøpere i de områdene kontrakten skal gjelde.

#### 4.2.6 Modell 5: Antallsbegrensede løyver

##### Beskrivelse

Det tidligere systemet (modell 6 beskrevet i kapittel 4.2.8) innebar tildeling av et begrenset antall løyver i det enkelte løyveområde, som ga konkurranseskjerming både i enkeltturmarkedet og i konkurransen om kontrakter. Eksklusiviteten ble i dette systemet gitt til løyvehaverne, som så organiserte seg i sentraler. Dette er i utgangspunktet også mulig innenfor dagens enerettsystem, i de områdene der det er tillatt å bruke disse. I praksis har imidlertid enerettene blitt gitt til større enheter – sentraler/selskaper som også kan påta seg kontraktkjøring.

Et alternativ til dagens enerettsordning er å gå tilbake til en modell der det utstedes et begrenset antall løyver i områder der slik konkurranseskjerming er nødvendig for å sikre et tilbud. Utvalget legger til grunn at løyvenerne da må tildeles i en åpen prosess basert på konkurranse. Modellen gjeninnfører behovsprøvingen og lar løyvemyndighetene fastsette hvor mange løyver det skal være i et område. Tildelingen skjer imidlertid ikke etter ansiennitet, men etter en åpen prosess, hvor de mest kvalifiserte løyvehaverne får førsterett.

I områder hvor det ikke er utfordrende å skaffe et tilbud vil tildeling av løyver kunne gjøres basert på objektive kriterier som i dag, uten å etablere en antallsgrense. I områder der det vurderes å være behov for konkurranseskjerming for å sikre et best mulig tilbud, kan et begrenset antall løyver tildeles gjennom konkurranse. Dagens enerettsmodell kan i prinsippet brukes, eventuelt uten grenseverdiene for bruk av eneretter.

Konkurransparametere for en slik tildeling må nødvendigvis være knyttet til tilgjengelighet, kvalitet og pris på tjenester til den enkelte løyvehaver, heller enn kriterier som er knyttet til en sentral eller et større selskaps tjenestetilbud og priser. Løyvehaverne vil kunne organisere seg i en eller flere sentraler. Ansvarlige myndigheter må vurdere behovet for regulering også på sen-

tralnivå, og om priser kan reguleres gjennom avtaler med den enkelte løyvehaver, eller om det er behov for prisregulering i tillegg.

Løyvemyndigheten må også vurdere behovet for driveplikt knyttet til løyvenerne eller om dette kan løses i kontrakter med løyvehaverne som inngås etter konkurranse.

##### Vurdering

Et antallsbegrenset løyvesystem utelukker ikke konkurranse mellom sentraler som organiserer løyvehavere. Årsaken er at markedsskjermingen gis på et lavere organisatorisk nivå enn innenfor modell 3. Dette kan øke potensialet for innovasjon og utvikling av nye forretningsmodeller også innenfor kontraktperiodene. Når modellen kun benyttes i markeder med begrenset kundegrunnlag, og det er skala fordeler på sentralleddet, er det imidlertid nærliggende å anta at løyvehaverne i hovedsak vil organisere seg i én sentral.

Det at eksklusiviteten er gitt til løyvehaverne fremfor sentralene har imidlertid betydning for maktforhold på tilbudssiden i retning av en økt forhandlingsposisjon for løyvehavere og en redusert posisjon for sentraler sammenliknet med en enerettsmodell der eksklusiviteten gis på sentralleddet. Det er usikkert hvilken virkning dette har for sjåførere.

På samme måte som enerettsmodell 3b vil heller ikke denne modellen kreve samordning og samarbeid mellom ulike offentlige myndigheter. Alle innkjøperne må forholde seg til det begrensede antallet løyvehavere i området når kontrakter utlyses. Det vil i utgangspunktet også gjelde fylkeskommunen. Dersom løyvehaverne har organisert seg i én sentral vil det i praksis gi eksklusivitet til alle kontrakter i området i tillegg til enkeltturmarkedet. I et slikt tilfelle vil modellen gi mange av de samme fordelene som enerettsmodellen (3b og 3c) og samordnet innkjøp, og sikre bedre ressursutnyttelse og et bedre/billigere tilbud i enkeltturmarkedet i områder med lavt kundegrunnlag.

Muligheten for løyvehavere til å organisere seg i flere sentraler reduserer konkurranseskjerming på sentralleddet. Det øker også usikkerheten om mulig inntjening for den enkelte løyvehaver. Dette reflekteres gjennom tilbudte priser eller kvalitet i konkurransen om løyvenerne. I enkelte områder kan markedsgrunnlaget være så dårlig at det ikke oppnås konkurranse om løyvenerne, særlig dersom det ligger en omfattende driveplikt på aktørene. På samme måte som for eneretter kan

det være behov for økonomisk kompensasjon i tillegg.

I denne modellen vil fylkeskommunene måtte ta stilling til hva som er rett antall løyver i områder med dårlig markedsgrunnlag, fremfor at dette avgjøres av markedet i en konkurranse om enerett, der aktørene selv fastsetter og tilbyr et antall biler som vil kunne oppfylle forpliktelsene i kontrakten.

Det vil være mer administrasjon knyttet til å følge opp og håndheve avtalene med et antall løyvehavere sammenliknet med å følge opp dette overfor et fåtall større aktører, som er en mulighet innenfor dagens enerettsmodell. Ettersom avtalene inngås med den enkelte løyvehaver og ikke sentralene slik som i enerettsmodellen, er det heller ikke alle vilkår som kan fastsettes der. Krav som bør rettes mot sentraler, for eksempel om tilgjengelighet (driveplikt) vil sannsynligvis måtte fastsettes i forskrift. Det kan også være behov for en regulering av makspriser, prisstruktur mm, med mindre dette fastsettes i kontraktene som inngås med løyvehaverne. I en enerettsmodell kan disse parameterne vektlegges og defineres gjennom konkurransen om eneretten, og kunne fastsettes i kontrakter med aktørene.

På samme måte som enerettsmodellen vil et system som direkte begrenser antall løyver ikke kunne benyttes i byområder for å redusere ressursbruk, miljøutslipp og kø knyttet til drosje. Dette ble gjort i løyvesystemet før 2020.

### Konklusjon

Modell 5 er i utgangspunktet lovlig innenfor dagens enerettsregelverk. I utfall forventes modellen å ha mange likheter med modell 3b og 3c, så lenge aktørene organiserer seg i én sentral. Modellen innebærer mer administrasjon for fylkeskommunene, og gir mindre mulighet for kontraktstyring for å regulere tilbudet fordi avtalene inngås med den enkelte løyvehaver. Utvalget mener derfor at en enerettsmodell som tildeler eksklusive kontrakter til større aktører/sentraler, mer effektivt vil kunne bidra til et økt tilbud i distriktene. Utvalget ser imidlertid ikke behov for å avgrense fylkeskommunene fra muligheten til å tildele eneretter også til enkelte løyvehavere fremfor til sentraler. Dette kan for eksempel være en effektiv løsning i svært små distrikter med kun ett eller et fåtall løyvehavere.

## 4.2.7 Modell 6: Løyveordningen før 2020

### Beskrivelse

Løyveordningen før 2020 er nærmere beskrevet blant annet i delutredning I kapittel 3.2 og 10.4.2. Oppsummert består ordningen i at løyvemyndighetene (fylkeskommunen) bestemmer hvor mange løyver det er driftsgrunnlag for i hvert område (stasjoningssted<sup>11</sup>). Løyvehaverne kunne kjøre turer i, til eller fra et løyvedistrikt som i hovedsak var sammenfallende med fylkeskommunen. Antallsreguleringen ble gjennomført ved «behovsprøving» som i praksis var en kombinasjon av en vurdering ut fra objektive kriterier, en skjønnsvurdering hos fylkeskommunen, en høring blant de etablerte aktørene og en politisk prosess. Dette ga stor variasjon i hvor strengt behovsprøvingen fungerte som antallsregulering. Nye løyver ble tildelt etter ansiennitet.

Innenfor et slikt system vil den eller de etablerte aktøren(e) i hvert område ha betydelig makt over både hvem og hvor mange som kommer inn i markedet. Samtidig ble denne makten begrenset av muligheten for politisk overprøving.

Innenfor den gamle løyveordningen var markedene organisert noe forskjellig i byer og distrikter. I hovedsak var det konkurranse, definert som flere sentraler etablert i samme område og fri prissetting (innenfor et tabellsystem) i de større byene, og regulerte monopoler i resten av landet. I områdene uten konkurranse gjaldt maksimalprisforskriften for enkeltturer.

I praksis skjedde en samordning av kontraktkjøring og kjøring i enkeltturmarkedet ved at alle kjøpere måtte forholde seg til den etablerte aktøren i de lokale markedene. Foruten i større byer var dette som regel én aktør. Konkurranse på disse kontraktene kunne som regel kun oppnås gjennom å åpne for at kontrakten kunne løses med andre kjøretøy enn drosje, eller at en annen drosjesentral etablert i samme fylke kunne tilby å kjøre kontraktsturer ved stasjoningsstedet. I alle tilfeller medførte systemet at det var begrenset konkurranse i kontraktmarkedene, og at det som regel var samme aktør som betjente enkelt- og kontraktmarkedet, utenom i de større byene.

Kompensasjonen for pliktene som lå til drosjeløyvet lå i hovedsak i skjerming mot konkurranse. Ettersom konkurranseskjermingen i prak-

<sup>11</sup> Stasjoningssted er en terminologi som ble brukt i betydningen et sted hvor en drosje ble stasjonert. Altså hvor en forventet at en drosje skulle returnere til og hvor kjøreplikten ble vurdert. Stasjoneringsted kunne gjerne være en kommune, men kunne også være en bygd i en kommune.

sis som regel også omfattet kontraktmarkedet inkluderte dette også forventede marginer som aktørene kunne tjene i dette markedet.

#### Vurdering

Utvalget mener systemet med løyver tildelt på ansiennitet og med gyldighet til løyvehaver fylte 75 år ikke ligger innenfor gjeldende juridiske handlingsrom. Imidlertid vil det være rom for antallsregulering av løyver for å sikre tilbud i distriktene, innenfor rammene av dagens enerettsmodell. Dette krever imidlertid at eksklusiviteten er tidsbegrenset, at den tildeles i en åpen prosess, og at en slik antallsregulering kun benyttes der det er behov, det vil si der det er nødvendig for å sikre et tilfredsstillende tilbud. Utvalgets vurdering er at modell 5 er den modellen som i størst grad tilsvarer den gamle løyveordningen, og som samtidig kan være i tråd med gjeldende EØS-rett.

Også med den gamle løyvemodellen, som innebar relativt stor grad av koordinering mellom kontraktkjøring og kjøring i enkeltturmarkedet, kunne det være utfordringer knyttet til å opprettholde et tilbud i de ytterste distriktene. Dette indikerer at en modell som legger til rette for koordinerte innkjøp og eneretter som inkluderer kontrakter, ikke alene vil kunne løse utfordringer med manglende tilbud i distriktene. Dersom dette er en prioritert målsetning, vil det derfor også være behov for økonomisk kompensasjon for å sikre et bedre tilbud i enkeltturmarkedet.

I de større byområdene var det før omreguleringen i 2020 også utfordringer i markedet som modellen ikke løste på en god måte, se f.eks. (Aarhaug og Skollerud, 2019; Oslo Economics, 2018). For eksempel var det utfordringer knyttet til praie-markedet i de større byene, med sentraler som utelukkende fokuserte på disse markedssegmentene og dermed ikke hadde «prissmitte» fra bestilte turer.

#### Konklusjon

Utvalget mener det er lite aktuelt å gjeninnføre løyveordningen fra før 2020. Hovedutfordringen med modellen ligger i tildelingskriteriene for løyver, ansiennitetsprinsippet og bruk av antallsregulering på stasjonsingssted som virkemiddel for å redusere antall biler i byområder. Utvalget mener det er mulig å oppnå minst like godt resultat, med mindre inngripende tiltak.

Enkelte virkemidler fra reguleringen før 2020 kan imidlertid være aktuelle å ta i bruk innenfor rammene av andre grunnsystem. En modell med

antallsbegrensning av løyver, tildelt i åpen prosess, slik som modell 5 fremstår som det nærmeste lovlige alternativet. Imidlertid vurderer utvalget av enerettsmodeller som gir eksklusivitet på sentralleddet i stedet for løyvehaver vil gi lavere administrative kostnader og mer kontroll med tilbudet, og som regel vil være å foretrekke i områder hvor det ikke er gitt dispensasjon fra sentraltiknytningsplikten.

### 4.3 Andre tenkbare modeller

I dette kapitlet gjør utvalget rede for noen alternative ordninger til modellene over, som utvalget har diskutert, og som eventuelt kunne bidratt til å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. Utvalget foreslår ikke å gå videre med noen av disse ordningene. Modellene som er beskrevet nedenfor er ikke ment som en uttømmende liste over alle tenkbare måter å løse utfordringene i drosjemarkedet på, men en oversikt over elementer som det kunne vært aktuelt å bruke i noen grad.

#### 4.3.1 Pristiltak

##### Beskrivelse

Ulike former for inngripen i prisene i drosjemarkedet finnes, både i Norge og internasjonalt. I hovedsak er disse tiltakene rettet inn mot praie-markedene i byene. Dette henger sammen med kundens forhandlingssituasjon i disse transaksjonene.

Det finnes en rekke ulike inngrep som kan tenkes å adressere utfordringene med uforutsigbare og til dels urimelige priser som kundene blir avkrevd for turer praie på gate/holdeplass. Dette strekker seg fra prisinformasjon til prisregulering.

Et prisinformasjonstiltak er allerede gjeldende gjennom prisopplysningsforskriften av 14. desember 2012 nr. 1066 kapittel 7B som er rettet mot drosjenæringen. Forskriften § 25 d gir kunden rett til uoppfordret å motta et pristilbud, før turen starter samt retten til å betale den laveste prisen av et fastpristilbud og pris gitt av paralleltaks fra taksameteret. Bestemmelsen gir forbrukeren rett til en spesifisert kvittering som viser hvordan takstene er beregnet og et eventuelt fastpristilbud. I praksis virker denne forskriften i liten grad å bli etterlevd. Og i enda mindre grad i å adressere utfordringene i disse markedssegmentene. Videre kunne man tenke seg at konkurranse-lovens §11 om utnyttelse av dominerende stilling punkt a. om urimelige priser, vil ha en innvirk-

ning i disse markedssegmentene. Utvalget er ikke kjent med at dette er prøvd juridisk.

Med utgangspunkt i delutredning I, er det innført sentraltilknytningsplikt. Basert på tidligere priskonkurranse i bymarkedssegmentene (Aarhaug og Skollerud, 2019), er det rimelig å anta at dette i noen grad vil fungere prisdempende. Mekanismen som ligger bak dette er at den dominerende sentralen setter prisen som de facto monopolist for bestilte turer, og sentraler som ønsker å være attraktive for løyvehavere setter en pris over denne, for å kompensere for færre turer, og lengre ventetid. Imidlertid bidrar det at de har en felles og publisert pris i noen grad til merkevaregjenkjennelse og derigjennom repeterende transaksjoner, dette gjør at en sentral i mindre grad kan ta urimelige priser.

Prisopplysningen til kundene kan bli bedre enn det som er situasjonen i dag. En mulighet er å gjeninnføre krav om prisinformasjonsplakater, og en jamførpris basert på en definert referansetur og en definert prisstruktur. Dette er gjeldende praksis i Sverige, hvor man har en standardisert prisinformasjonsplakat, og et krav om at passasjerer skal få skriftlig varsel om prisen for en jamförtur (10 kilometer og 15 minutter) for den aktuelle drosjen er over SEK 500 (SOU, 2016; Transportstyrelsen, 2024). Et slikt tiltak forbyr ikke å ta høyere priser, men gjør det vanskeligere å ta høyere priser enn en definert pris. I Sverige er den maksimale jamførprisen langt høyere enn en gjennomsnittlig pris for en tur bestilt via en formidler<sup>12</sup>.

I dag er det et krav at passasjerer skal få både en fastpris avtalt på forhånd og en pris beregnet av taksameteret som følger en fastlagt takststruktur med pris per time og kilometer (paralleltakst). Passasjerer skal etter endt tur velge hvilken pris han eller hun betaler.

Maksimalpris er den høyeste prisen som kan settes på taksametre i prisregulerte områder. I dag dekker dette det meste av landet, med unntak av de større byene med omland. Maksimalprisen blir forvaltet av Konkurransetilsynet og justeres basert på estimert kostnadsutvikling for drosjedrift (Konkurransetilsynet, 2024). I praksis er maksimalprisen gjeldende pris i prisregulerte områder. Maksimalprisen har over lengre tid ligget lavere enn prisen som har vært markedspris for bestilte turer i byområdene med fri prissetting (Aarhaug mfl., 2020). Maksimalprisen har altså i

hovedsak vært en bindende betingelse i de markedene hvor den har vært i bruk.

Pristak<sup>13</sup>, er en form for maksimalpris, men tenkt som det danske «prisloft», forstått som en regulert pris som ligger vesentlig høyere enn gjengs markedspris. I denne løsningen ligger den regulerte prisen, som et påbudt pristak som følger en fastlagt struktur<sup>14</sup> hvor det enkelte kørselskontor (drosjesentral) ikke har anledning til å ta høyere priser enn de som er bestemt av myndighetene. Dette pristaket er satt relativt høyt (DKK 470,50, for en «standardtur på 10 kilometer og 12 minutter) (Færdselsstyrelsen, 2024).

Tvungen pris er en form for prisregulering, hvor det ikke er anledning til å ta andre priser enn den som er foreskrevet, uavhengig av hvordan en eventuell markedspris ville være.

Nærings- og fiskeridepartementet har ansvar for å følge opp Stortingets anmodningsvedtak nr. 68 av 4. desember 2023 som lyder «Stortinget ber regjeringen i løpet av 2024 om å innføre midlertidige maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn i områder også uten eneretter for å gjenopprette tilliten til drosjeprisene, så fremt dette er mulig».

### Vurdering

Pristiltak er først og fremst aktuelle når det er tydelige markedssvikter. I drosjemarkedet vil dette være når kunden står overfor en privat monopolist, eller er i en situasjon med asymmetrisk informasjon. At kunden står overfor en privat monopolist er en del av argumentasjonen som den gjeldende maksimalprisforskriften er basert på. I tidligere versjoner av maksimalprisforskriften (før 1.nov 2020) ga konkurranse mellom sentraler grunnlag for dispensasjon fra maksimalprisforskriften. Da var områdene med maksimalpris nevnt eksplisitt i forskriften. I gjeldende versjon (etter 1.nov 2020) er områder med maksimalpris basert på befolkningstetthet og befolkningsstørrelse i de aktuelle kommunene, som i all hovedsak sammenfaller med de kommunene som tidligere hadde dispensasjon.

<sup>13</sup> I vanlig bruk er maksimalpris og pristak synonyme. Her brukes de bevisst om to nært beslektede reguleringer. Hvor maksimalprisen, refererer til en pris som er gjengs pris i markedet, mens et pristak er en pris vesentlig høyere enn en «vanlig» pris i markedet (Wolday mfl., 2023).

<sup>14</sup> «Et kørselskontor er ansvarlig for, at den taxikørsel, der sælges af kontoret, ikke udføres til en højere pris end det landsdækkende prisloft. Kørselskontorets priser skal beregnes efter samme struktur, som det landsdækkende prisloft beregnes efter.» (Færdselsstyrelsen, 2024).

<sup>12</sup> En typisk tur via en formidler i Sverige har en pris tilsvarende den norske maksimalprisen (våren 2024, basert på listepriis fra et utvalg større aktører),

I all hovedsak virker maksimalprisforskriften, med tilhørende maksimalpris å fungere i de markedene den gjelder, det vil si i enkeltturmarkedene utenfor de større byene. Det er lite støy om disse prisene, og de virker i hovedsak å bli overholdt.

Prisopplysning er i all hovedsak allerede iverksatt, med unntak om krav om prisinformasjonstabell. Disse tiltakene har vist seg ha begrenset effekt på holdeplass- og gatemarkedene i de større byene. Internasjonalt er det også vanskelig å finne eksempler på at dette har hatt vesentlig effekt på konkurransen i holdeplass- og gatemarkedene.

Prisstrukturkrav er også i dag iverksatt. Det er krav om paralleltakst eller fastpris avtalt på forhånd, og at passasjerer kan velge å betale den laveste prisen etter endt tur. Det er krav om paralleltakst eller fastpris avtalt på forhånd, og at passasjerer kan velge å betale den laveste prisen etter endt tur. Imidlertid virker dette bare i begrenset grad å ha en tydelig effekt på prisene på gate- og holdeplassmarkedet. Fordelen med disse tiltakene er at de er lette å innføre, ulempen er at de i mindre grad virker å ha en effekt i markedet, og at de er vanskelige å kontrollere. Publikum blir fortsatt avkrevd svært høye priser i utsatte situasjoner av enkelte tilbydere av drosjetjenester.

Ulike former for prisregulering kan være hensiktsmessig å innføre for å nå de politiske målene om passasjerhensyn med vekt på pris på gatemarkedene. Litt forenklet er utfordringen at markedsegmentene som er preget av asymmetrisk og ikke gjentakende transaksjoner i liten grad er prisregulert, mens markeder hvor argumentasjonen for inngripen i prisfastesettingen fra et teoretisk perspektiv er mindre sterk er regulert.

Det er to momenter ved maksimalprisregulering som må vurderes. Det første er om en regulert maksimalpris skal være tvingende eller veiledende (forskjellen mellom dansk og svensk tilnærming), dernest hvilket nivå den regulerte prisen bør ligge på. Forskjellen mellom den danske og den svenske tilnærmingen til prisregulering går på i hvilken grad den regulerte prisen er styrende for prisen som brukes i markedet. Den svenske løsningen, har en definert prisstruktur og en terskel for når det utløser en særlig informasjonsplikt til kundene. Pris over terskelen er fortsatt mulig, men det virker som den ekstra informasjonsplikten gjør at de fleste som operer i gate- og holdeplassmarkedene velger å holde seg under terskelverdien. Den danske tilnærmingen legger en plikt på sentralen om at prisene skal være lavere enn den regulerte prisen.

I begge tilfeller virker aktørene som fokuserer på bestilte turer å ligge vesentlig lavere priset enn den regulerte prisen<sup>15</sup>. Antagelig vil en svensk løsning, kombinert med sentraltilknytningsplikten, medføre at mange av de aktørene som fokuserer på gate- og holdeplassmarkedene i dag, vil velge å endre praksis. Spørsmålet er om dette er tilstrekkelig og om en skriftlig informasjon representerer en tilstrekkelig advarsel til en kunde, når kunden allerede er om bord i kjøretøyet, og er det grunn til å anta at en slik skriftlig informasjon vil fungere bedre enn dagens krav om prisinformasjon.

I den danske løsningen er sentralen ansvarlig for at de tilknyttede løyvehaverne følger prisreguleringen. Dette gjør at sentralen vil måtte samle inn prisinformasjon om den enkelte reisen fra løyvehaverne. Fordelen med den svenske løsningen er at den er mindre inngripende, og prisen kan settes høyere. Ulempen med løsningen er at kunden får skriftlig advarsel om høye priser om bord i kjøretøyet. Da vil allerede kjøpsbeslutningen være tatt. Fordelen med den danske løsningen er at den plasserer prisansvaret hos sentralen, som da må kontrollere og dokumentere prisen som blir tatt av løyvehavere som plukker opp passasjerer på gate- og holdeplass. Ulempen er at dette kan medføre at noen turer ikke blir tilbudt.

Nivået på en prisregulering er vanskelig å avklare. Gate- og holdeplassmarkedene har egenskaper som gjør at «rett pris» er utfordrende. Transaksjonene skjer i stor grad uavhengig av hverandre, og den enkelte tilbyder kan i stor grad sette prisen uavhengig av andre tilbydere uten at dette påvirker etterspørselen der og da i særlig grad. Tilbud og etterspørsel vil i noen grad tilpasse seg prisene som gjelder i markedet, over tid og aggregert. Men for hver enkelt transaksjon er tilbudet og etterspørselen eksogent gitt. Uansett vil prisen ligge langt over marginalkostnad ved å ta turen, gitt at drosjen allerede er i markedet. Konsekvensen er at en regulert pris vil kunne legges i et bredt område, uten at den opplagt kan sies å være urimelig. Men over tid vil prisnivået påvirke etterspørselen etter drosjepriset på gate- eller holdeplassene.

Fordelen med en lav pris, er at drosje på gate og holdeplass blir et lett tilgjengelig gode. Ulempen er at en kan havne i en situasjon hvor etterspørselen etter drosje overstiger tilbudet på tider av døgnet og at gjensidig ønskede transaksjoner ikke finner sted. Det finnes en betalingsvilje for til-

<sup>15</sup> Basert på offentlig tilgjengelig prisinformasjon for en håndfull sentraler mai 2024.

bud som ikke vil eksistere. Fordelen med en høy pris, er at tilgangen på drosjer forventes å bli høyere. Ulempen er at prisene gjør drosje mindre attraktivt for kundene.

Hvis man ser tilbake på prisutviklingen i områdene som har vært unntatt fra maksimalprisforskriften, har det vært et tydelig skille i markedet hvor de som har fokusert på gate- og holdeplasssegmentene har priset seg høyere enn de som har fokusert på bestilte turer (Aarhaug og Skollerud, 2019), dette er også erfaringen fra dereguleringen i Sverige, og i tråd med forventning fra teori. Samtidig, kan det være argumenter for at turer bestilt på holdeplass kan ha en høyere pris enn bestilte turer (mer venting på tilbydersiden, og lavere priselastisitet på kjøpersiden). Nivået på dages maksimalpris virker å være på et nivå som passer med bestilte turer fra de billigere aktørene i de største byene, og virker ikke å gi et vesentlig tilbudsunderskudd i områdene hvor maksimalprisforskriften er gjeldende<sup>16</sup>. Samtidig virker nivået på prisene i byene uten maksimalpris for store etablerte aktører å henge igjen fra tidsperioden hvor disse i hovedsak var underlagt kapasitetstak. Mens nye etablerte aktører som har fokusert på bestillingsmarkedet ligger under eller i nærheten av maksimalpris i prisregulerte områder. Hvis målet med en prisregulering er å beskytte kundene mot urimelig høye priser for gateprøiing, burde et absolutt tak på anslagsvis 200 prosent av dagens maksimalpris fungere<sup>17</sup>. Utfordringen her er at prisnivået varierer stort mellom byer. Alternativ til et nasjonalt pristak, som i Danmark, kan være at man knytter pris på gate- og holdeplassmarkedet til kontrakter gitt av lokale myndigheter for adgang til disse markedssegmentene, der hvor dette kan være aktuelt av trafikale eller lokalmiljøhensyn.

Tvungen pris fremstår som unødvendig inngripende. Særlig i lys av at det fremstår som attraktivt å kunne ta faste priser på bestemte relasjoner, og at det er enkelt å gi dynamiske priser på bestemte relasjoner, og at det er enkelt å gi dynamiske priser på bestilte turer. Det kan også være hensiktsmessig å differensiere på kvalitet.

### Konklusjon

Effektene av prisopplysning som tiltak er sannsynligvis i hovedsak hentet ut, og det er usikkert i

hvilken grad ytterligere prisopplysningsregulering vil bidra til bedre beskyttelse for kundene. Et aktuelt tiltak kan likevel være å tydeliggjøre krav til prisopplysning på utsiden av kjøretøy, med en leselig jamførpris.

Prisregulering som virkemiddel er komplisert. Gitt at en har sentraltilknytningsplikt, kan en dansk modell med et pristak fungere. Dette er imidlertid mer inngripende enn en svensk løsning. Samtidig er det ikke sikkert at den svenske løsningen adresserer problemet på gate- og holdeplassmarkedene tilfredsstillende.

Nivået på et eventuelt pristak, må settes høyere enn dagens maksimalpris (litt avhengig av hva den skal dekke). Hvor mye høyere er usikkert, men det bør være minst 150 prosent av dagens maksimalpris. Dette betyr ikke at maksimalprisen i dagens prisregulerte områder (der det er én sentral) bør økes. Dagens maksimalpris fungerer i praksis bindende der den gjelder. Et eventuelt pristak må være høyere for at det skal være rom for priskonkurransen der det er grunnlag for det og geografisk variasjon.

Tvungen pris fremstår som uaktuelt gitt mulighet for å avtale pris på forhånd for alle bestilte turer.

Utvalget foreslår likevel ikke å gå videre med konkrete forslag her, og viser til at Nærings- og fiskeridepartementet følger opp anmodningsvedtak knyttet til budsjettforliket for 2024 der Stortinget ber regjeringen i løpet 2024 om å innføre midlertidige maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn i områder også uten eneretter for å gjenopprette tilliten til drosjepri-sene, så fremt dette er mulig.

### 4.3.2 Produksjon av drosjetjenester i egenregi

#### Beskrivelse

Det er mulig å se for seg en løsning hvor staten gir fylkeskommunene eller kommunene økte tilskudd med formål om å sikre drosjetilbud der markedet ikke gir tilstrekkelig tilbud, uten at det legges føringer på hvordan tjenesten skal anskaffes eller organiseres.

Dette muliggjør også produksjon i egenregi fra kommuner eller helseforetak.

Prinsipielt er dette mulig innenfor dagens lovverk. Alle kvalifiserte, også kommuner eller helseforetak, kan ta ut løyver.

<sup>16</sup> Dette er ikke utredet.

<sup>17</sup> Dette er mellom pristaket som blir brukt i Danmark og Sverige.

*Vurdering*

Drift i egenregi fremstår som en mulig, men som regel mindre attraktiv løsning for å dekke tilbud i enkelte distrikt eller markedssegmenter. Fordelen med tiltaket er at det gir et mulig alternativ i tilfeller hvor det ikke er mulig å oppnå rimelige kontraktsvilkår.

Ulempen er knyttet til at det mest sannsynlig vil være en dyr løsning ettersom ansvarlige myndigheter vil være avhengig av å direkte dekke kostnadene ved driften over offentlige budsjett. Mulighetene for ekstra inntjening utenom den aktuelle kjøringen for det offentlige fremstår som dyr sammenlignet med alternativ produksjon i privat regi.

*Konklusjon*

Tiltaket er lovlig, men neppe egnet utover helt spesielle situasjoner.

**4.3.3 Kjøp av materiell***Beskrivelse*

Det er også mulig med en løsning hvor kommunen eller en annen offentlig aktør kjøper eller leier materiellet, og anskaffer selve driften av drosjene som enkelte kontrakter på hurtigbåt<sup>18</sup> eller tog<sup>19</sup>.

*Vurdering*

Fordelen med en slik løsning er at det offentlige kan gi en direkte støtte til å opprettholde drift i et bestemt område, og det er ikke behov for den samme kontrollen med hvordan bilene brukes som ved investeringsstøtte. Dette er en løsning som blir benyttet i noen kapitalintensive transportformer. Hovedkomponenten i drosjeproduksjon er imidlertid arbeidskraft (Wolday mfl., 2023).

Løsningen fremstår dermed ikke som særlig treffsikker for å løse en utfordring med dårlig drosjedekning i distriktene. Ved kjøp av bilene vil kommunen eller den offentlige aktøren også ha ansvaret for eierskap, vedlikehold og reinvestering av bilene. En bedre løsning vil sannsynligvis være å koble økonomiske overføringer med ene-

retter slik at investeringene i materiell gjøres av aktøren med forpliktelsene for tjenestetilbudet.

*Konklusjon*

Modellen fremstår som lite hensiktsmessig med unntak av spesielle situasjoner, der det faktisk er tilgangen på kapital til drosjekjøp som er barrieren for drift, eller der materiell kan deles mellom ulike kommunale tjenesteområder. Men en kobling av økonomiske overføringer med tildeling av eneretter fremstår som en mer fornuftig løsning. Dette kunne innebære at en del av den økonomiske kompensasjonen i eneretten kom up-front som et bidrag til investeringer i nødvendig materiell.

**4.3.4 Utvidet bruk av refusjonsordninger***Beskrivelse*

Utvalget ønsker å vurdere behovet for å pålegge offentlige myndigheter å legge til rette for at brukere i større grad selv kan bestille drosjetransporter og få utgifter til dette refundert. Det vil kunne stimulere til større etterspørsel etter drosjetransport i enkeltturmarkedene i distriktene i tilfeller hvor det offentlige ikke har inngått offentlige kontrakter. Dette kan gjøres ved at offentlige myndigheter pålegges å lage særlige refusjonsordninger i tilfeller hvor det offentlige ikke har lyktes med å inngå avtaler om kjøp av drosjetjenester.

*Pasientreiser*

Hovedregelen i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-6 er at pasienten får stønad til dekning av reiseutgifter med en fast sats per kilometer. Pasienten legger ut for reise selv, og søker om dekning i etterkant av reisen. Videre står det: «Gjør pasientens helsetilstand det nødvendig å bruke drosje, eller går det ikke rutegående transport, skal nødvendige faktiske utgifter til drosje legges til grunn».

Det står ingen steder i dagens regelverk at pasienter har rett til å få en rekvirert drosje av helseforetaket, eller at helseforetaket skal bestille drosje. Men helseforetakene har likevel valgt å inngå avtaler med transportører over hele landet for å sikre best mulig pris, tilgjengelighet og pasientsikkerhet. Avtalene gir også mulighet for bedre planlegging og utnyttelse av kjøretøyene. Hovedregelen er derfor at helseforetakene planlegger og bestiller reisene hvor pasientene som

<sup>18</sup> Eksempelet er hurtigbåtkontrakt(er) i Nordland fylkeskommune.

<sup>19</sup> Hvor Norske tog tilbyr togsett til vinneren av kontraktene som Jernbanedirektoratet tildeler.



følge av medisinske eller trafikale årsaker har krav på å reise med drosje.

#### *Tilrettelagt transport*

Tilrettelagt transport (TT-transport) er et fylkeskommunalt transporttilbud for at personer med forflytningsvansker, som ikke kan benytte annen kollektivtransport, skal ha et alternativt transporttilbud.

Denne ordningen kan sies å fungere som en type refusjonsordning i mange tilfeller. De som mener å ha rett på TT-transport, søker vanligvis om reiserett til fylkeskommunen. Hvis den som søker får innvilget TT-transport, får de som oftest et reisebevis de kan benytte når de skal betale for transporten.

I Oslo fungerer TT-ordningen eksempelvis slik at søkere får et TT-kort som er gyldig i perioden vedtaket varer. TT-kortet er et reisebevis som skal fremvises ved enhver TT-reise, og alle reiser skal registreres. TT-brukere over seks år får en årlig kvote med fritidsreiser som fastsettes av bystyret i den årlige budsjettbehandlingen. TT-brukere kan benytte TT-kort til fritidsreiser innenfor Oslo kommunes grenser, ved sykebesøk til Akershus universitetssykehus og til og fra Oslo lufthavn Gardermoen ved egen flyreise. Ordningen i Oslo har videre en egenandel som fastsettes av bystyret i den årlige budsjettbehandlingen.<sup>20</sup>

I Vestland fylke er TT-ordningen innrettet slik at den gir reiserett i hele Norge. Brukerne må for hver tur betale en egenandel på 30 kroner. TT-kortet kan benyttes med kjøretøy som har taksameter eller godkjent alternativt kontrollutrustning.<sup>21</sup>

I tidligere Vest-Agder fylke fungerer TT-ordningen slik at det skal betales egenandel for hver enkeltreise. Egenandelen er fastsatt ut fra brukergruppe og reiselengde i egen taksttabell. Brukere av TT-kort skal ringe til nærmeste drosjesentral som har avtale med Agder fylkeskommune om TT-transport når de bestiller transport.<sup>22</sup>

I Innlandet fylke er TT-ordningen innrettet slik at brukere av TT-kort kan reise dit de vil så lenge transportøren godkjenner TT-kortet som betalingsmiddel.<sup>23 24</sup>

#### *Vurdering*

Slik utvalget ser det, er den største utfordringen med dagens refusjonsordninger at de krever at brukere i enkelte tilfeller på forhånd må legge ut selv for drosjetransporten. Dette gjelder slik utvalget har forstått det for pasientreiser i de tilfellene hvor helseforetakene ikke har inngått avtaler. I tillegg kan det være en utfordring at dagens refusjonsordninger er lite kjent, og av den grunn brukes lite. Det kan i enkelte tilfeller også være problematisk at brukere ikke kan velge fritt blant drosjeselskaper når de bestiller sin egen transport.

Som nevnt, er den største utfordringen etter utvalgets syn at det stilles krav til at brukeren av refusjonsordningen selv må legge ut for transporten på forhånd når de bestiller sin egen drosje, for deretter å søke om å få utgiften sin refundert. Brukeren må med andre ord først bestille og betale for drosjetransporten, før de kan få penger tilbakebetalt. Dette kan gjøre det vanskelig for brukere med dårlig råd til å benytte seg av ordningen, særlig hvis de trenger hyppig og jevnlig drosjetransport da dette kan kreve at de må selv legge ut betydelige beløp. Det har vært mediasaker om slike tilfeller. Et eksempel er en mediasak fra 2024 (Glomdalen) om at det 1. mars ble innført en ordning med at pasientene må bestille drosje, legge ut for skyssen og så kreve refusjon fra Pasientreiser for reiser fra kommunene Grue, Eidskog, Nord-Odal, Sør-Odal og Kongsvinger. Bakgrunnen var at Oslo universitetssykehus (OUS) ikke kom til enighet med leverandør om nye avtaler i de berørte områdene. I media uttalte pasienter at de i verste fall må legge ut 12000 kroner for å komme seg til og fra sykehuset.

En annen utfordring er at brukere i enkelte tilfeller ikke kan velge fritt blant drosjeselskaper, men må bruke de drosjeselskapene som det offentlige har inngått avtaler med. Dette gjelder særlig for TT-ordningen. Siden det kreves at brukerne bestiller fra forhåndsbestemte drosjeselskaper som har avtale, kan det føre til at brukere ikke får tak i drosje gjennom refusjonsordningen hvis det offentlige har inngått for få avtaler.

Utvidet bruk av refusjonsordninger kan stimulere til både mer etterspørsel og tilbud i enkeltturmarkedet i distriktene. Dette er derimot betinget av det blant annet er gode utsikter til at det kan utvikle seg god nok konkurranse i markedet til at både brukere av offentlige refusjonsordninger og

<sup>20</sup> Forskrift av 26. august 2015 nr. 1007 om tilrettelagt transport for personer med forflytningsvansker, Oslo kommune, Oslo.

<sup>21</sup> Forskrift for transportordninga for menneske med nedsett funksjonsevne i Vestland § 7.

<sup>22</sup> <https://agderfk.no/vare-tjenester/samferdsel/tt-kort/ordning-for-tidligere-vest-agder/>

<sup>23</sup> <https://innlandetfylke.no/tjenester/veg-og-trafikk/tt-kort-tilrettelagt-transport/>

<sup>24</sup> Forskrift om tilrettelagt transportordning (TT-ordning) for forflytningshemmede, Innlandet, § 5.

andre kjøpere av enkeltturer får tilfredsstillende drosjetjenester.

Et eksempel på en utfordring som kan gjøre seg gjeldene i distriktene, er at det ikke er tilstrekkelig tilgang til drosjesjåfører til at det kan utvikle seg god nok konkurranse i markedet. Dersom det er knapp tilgang på drosjesjåfører, er det sannsynlig at tilbudet som markedet vil tilby både er dyrt og lite tilgjengelig. En annen utfordring som kan gjøre seg gjeldende i distriktene er at kundegrunnet ikke er stort nok til at det kan utvikle seg konkurranse i markedet.

Utvalget antar at anskaffelsesreglene ikke er til hinder for at det opprettes refusjonsordninger. En måte en refusjonsordning kan innrettes på, er at det offentlige inngår rammeavtaler med en eller flere leverandører som de reisende kan benytte seg av når de bestiller drosjer gjennom ordningen.

Utvalget vurderer at det i enkelte tilfeller kan være behov for at det offentlige tilbyr refusjonsordninger til sårbare grupper i de distriktene hvor det offentlige ikke kjøper inn drosjetjenester. Det kan stimulere til at det både utvikler seg et tilbud til de sårbare gruppene, og til andre som ønsker å kjøpe drosjetjenester i enkeltturmarkedet i distriktene. Drosjeutvalget vurderer videre at det er viktig at refusjonsordningene utformes på en måte som gjør at de er egnet til å bidra til en stimulering av etterspørselen etter drosjetjenester. Refusjonsordningene bør utformes slik at brukere ikke må legge ut store summer på forhånd når de bestiller drosje og det bør sikres at brukere kan benytte seg av flere enn ett drosjeselskap hvis mulig.

Drosjeutvalget vurderer samtidig at det kan oppstå mulige negative og uforutsette konsekvenser av at det offentlige pålegges å tilby refusjonsordninger. Det kan for eksempel gjelde mulige innvirkninger på gjennomføring av konkurranser om offentlige kontrakter. En plikt på det offentlige til å tilby refusjonsordninger, kan gjøre det mindre attraktivt å inngi tilbud i konkurranser fordi tilbyderne vil vite at dersom en kontrakt ikke blir tildelt vil de kunne kjøre turer til de gjeldende maksimalprisene uten krav til tjenesten med hensyn til kvalitet, tid og andre føringer. Dersom transportørene ser seg tjent med å sitte på gjerdet og ikke inngi tilbud fordi de uansett får turene senere vil dette kunne gå utover brukerne av refusjonsordningene fordi den enkelte bruker ikke kan sette de samme kravene til kvalitet og tilgjengelighet som det offentlige. Drosjeutvalget vurderer at en mulig måte å motvirke dette på er at det offentlige inngår rammeavtaler med flere leverandører som

kan tilby sine tjenester til brukere av refusjonsordninger. I rammeavtalene kan det stilles krav til kvalitet, tid og andre føringer. Gitt de mulige negative og uforutsette konsekvensene, går utvalget ikke inn for å pålegge det offentlige å tilby refusjonsordninger til sårbare grupper i de distriktene hvor det offentlige ikke kjøper inn drosjetjenester.

#### 4.4 Samlet vurdering av modeller og virkemidler

Figur 4.3 gir en oppsummering av vurderingene av de ulike modellene sett opp mot målsettingene definert i kapittel 3 og kriterier om samfunnsøkonomisk effektivitet og juridisk og praktisk gjennomførbarhet. Det presiseres at vurderingen er gjort med tanke på bruk av modellene i markeder med lavt kundegrunnlag og der det enten ikke leveres et kommersielt tilbud, eller der det er vesentlig mer effektivt med koordinering av all kjøring for å opprettholde eller etablere et tilbud. I tillegg vil modell 1 kunne brukes i byer for å løse utfordringer knyttet til kø og arealbeslag. Utover dette vil vurderingene ikke gjelde i markeder der tilbudet kan leveres effektivt gjennom fri konkurranse.

En hovedkonklusjon er at de fleste modellene vil kunne bidra til å løse utfordringene i distriktene og for personer med funksjonsnedsettelse. Som beskrevet kan disse modellene innføres i ulike varianter, med ulik grad av måloppnåelse. Modeller og varianter med høy måloppnåelse er gjerne mer inngripende, kostbare eller administrativt eller juridisk krevende. Tabellen tar utgangspunkt i den varianten av modellene som i høyest grad kan bidra til måloppnåelse, og viser hvordan modellene skiller seg fra hverandre med hensyn på samfunnsøkonomi og gjennomførbarhet.

Modellene 2-6 vil alle kunne bidra til en vesentlig forbedring av tilbudet i distriktene og for personer med funksjonsnedsettelse. Modell 6, som innebærer en gjeninnføring av det gamle løyvesystemet, vurderes å være utenfor det juridiske handlingsrommet og er dermed ikke aktuell. Modell 5, med antallsbegrensede løyver tildelt etter åpen prosess, er en tilnærming til denne modellen som er juridisk gjennomførbar, og som kan praktiseres innenfor dagens enerettsmodell. En modell der eneretter tildeles på sentralt nivå (Modell 3) vurderes imidlertid å gi en mer effektiv oppnåelse av et bedre tilbud i distriktene, da dette vil redusere administrasjon, og supplerende reguleringer, ved at relevante plikter og rettigheter knyttet til tilbudet kan fastsettes i kontrakt.

Vurderingskriterium	Mål/hensyn	Modell 1 Differensierte krav	Modell 2 Støtteordninger	Modell 3 Eneretter	Modell 4 Koordinerte innkjøp	Modell 5 Antallsbegrensede løyver	Modell 6 Gammel ordning
Måloppnåelse	Sikre tilbud i enkeltturmarkedet	●	●	●	●	●	●
	Sikre tilbud til sårbare grupper	●	●	●	●	●	●
	Bedre oversiktighet i praiemarkedet	●	○	●	○	●	○
	Sikre tilbud/konkurranse i kontraktmarkedet	○	●	●	●	●	●
Samfunnsøkonomi	Redusert kø, klimautslipp og arealbeslag i by	●	●	●	●	●	●
	Effektiv ressursutnyttelse	●	●	●	●	●	●
	Juridisk gjennomførbarhet	●	●	●	●	●	●
Gjennomførbarhet	Konsekvenser for offentlige budsjett (tilskuddsbehov)	●	●	●	●	●	●
	Konsekvens for offentlige budsjett (administrasjon)	●	●	●	●	●	●

Figur 4.3 Oversikt over økonomiske modeller og forventet effekt<sup>1</sup> for de ulike målene i utvalgets mandat, samfunnsøkonomi og gjennomførbarhet<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Grønn- positiv effekt/innenfor gjeldende lovverk eller med endringer i yrkestransportlova. Gul – usikker effekt/kan oppnås, men krever endringer i øvrig lovverk. Rød – negativ effekt, fremstår som ikke juridisk mulig. Blank liten/ingen forventet påvirkning.

<sup>2</sup> Ikke alle hensyn er inkludert i figuren. De resterende hensynene, knyttet til ryddige arbeidsforhold, informasjon og effektive kontrollmuligheter og i noen grad hvit økonomi, må adresseres ved hjelp av andre type tiltak.

Kilde: Drosjeutvalget

Så lenge enerettene ikke gir eksklusivitet til kontrakter vil disse likevel i praksis gi mindre konkurranseskjerming enn den gamle løyveordningen (Modell 5). Selv ikke i den modellen var konkurranseskjermingen tilstrekkelig til å sikre et tilbud alle steder. Dermed oppstår et økt behov for å supplere ordningene med offentlige tilskudd. Størrelsen på nødvendige tilskudd vil avhenge av ambisjonsnivået for tilgjengelighet av drosjetjenester i distriktene.

En koordinert utlysning av eneretter og kontrakter vil kunne redusere det offentlige støttebehovet ved å legge til rette for at aktører i distriktene kan ha et tilstrekkelig driftsgrunnlag for en effektiv utnyttelse av personell og biler. Samordnede innkjøp av kontrakter på tvers av ulike offentlige innkjøpere vil imidlertid være administrativt krevende og vurderes ikke å være et gjennomførbart tiltak på kort sikt.

En driftsstøtte til drosjevirkosomhet (Modell 2) og samordnede innkjøp (Modell 4) griper i mindre grad inn i markedet fordi det ikke tildeles eneretter sammen med innkjøpet. Dette innebærer imidlertid samtidig et behov for økt offentlig pengebruk, fordi kompensasjonen i form av eksklusivitet faller bort. Det kan likevel være grunnlag for

å bruke disse modellene fremfor eneretter i tilfeller der det er ønskelig å beholde muligheten for etableringer, og potensialet for innovasjon og nye forretningsmodeller som kan løse transportbehovet innenfor kontraktperioden. Modell 4 vil være mer samfunnsøkonomisk effektiv enn Modell 2, men vil på samme måte som en enerettsmodell med samordnet utlysning av kontrakter, være svært administrativt krevende.

Eneretter fremstår altså som det mest effektive og gjennomførbare tiltaket for å oppnå et bedre tilbud i distriktene. For å øke bruken av eneretter er det mulig å sette inn tiltak som øker kompetanse, og juridisk og økonomisk handlingsrom for fylkeskommunene. Det mest virkningsfulle vil være å øke overføringer som kan benyttes til å gi økonomisk kompensasjon til enerettshaverne for å påta seg driveplikten som eneretten innebærer. Dette vil være et supplement til eksklusiviteten i kontrakten, og vil øke attraktivitet og konkurranse om eneretten og muligheten til å stille krav om ønsket tilgjengelighet.

Videre vil alle tiltak som innebærer økt koordinering på tvers av delmarkedene kunne resultere i mer effektiv utnyttelse av kapasiteten, og dermed samlet sett bedre eller billigere drosjetjenester.

Det bør derfor også gjøres tiltak for å fremme samordning av eneretter og kontrakter mellom ulike offentlige innkjøpere. Dette kan for eksempel omfatte veiledning knyttet til juridisk og praktisk mulighetsrom for innkjøpssamarbeid, og tydeligere styringssignaler om at det er ønskelig med mer koordinerte innkjøp i områder der dette vil være gunstig for det helhetlige drosjetilbudet i distriktet. Utvalget anbefaler imidlertid ikke å gjennomføre tiltak som tvinger gjennom samordning av innkjøp, enten ved å innføre eneretter som gir eksklusivitet til all kontraktkjøring, eller ved stille krav til innkjøpssamarbeid.

For å styrke tilbudet til personer med funksjonsnedsettelse støtter utvalget forslaget i revidert nasjonalbudsjett, jf. Prop. 103 LS (2023–2024), som innfører en variant av Modell 2, ved å avvike engangsavgiften ved kjøp av drosjer som er tilpasset rullestolbrukere. Tiltaket vil også redusere barrierene ved å etablere sentraler i områder med relativt lavt kundegrunnlag, etter som sentralene etter lovvedtak 46 (2023–2024) må tilby denne type biler.

For å løse utfordringer med kødannelse og uoversiktlige praiemarkeder i byer vurderes det at modeller som begrenser antallet løyver eller sentraler direkte vil være unødig inngripende og dermed problematiske opp mot EØS-regelverk. Et mindre inngripende tiltak vil være differensierte krav rettet mot drosjevirkosomhet som opererer i praiemarkedet (en variant av Modell 1). Dette inkluderer tiltak som maksimalpris (for turer praiet på gate eller holdeplass), uniformering av kjøretøy som kan ta praieturer og regulering av adgang til bestemte sentrumsområder eller holdeplasser hvor opphopning av inaktive kjøretøy er et problem. Dette er ikke nasjonale utfordringer, men lokale. Det bør derfor reguleres lokalt på fylkes- eller kommunenivå. Det er heller ikke nødvendig å stille de samme kravene overfor andre markedssegmenter der kunden er bedre informert.

En lemping av krav til sentraler, løyvehavere, sjåfører og drosjebiler (en annen variant av Modell 1), kunne også være et tiltak for å redusere kostnader og dermed fremme økt tilbud i distriktene. Utvalget mener imidlertid at mulighetsrommet for å lempe på krav for drosjevirkosomhet i distriktene allerede er utnyttet gjennom dispensasjonsadgang fra for eksempel sentraltilknytningsplikt, og at ytterligere lemping av krav vil kunne gi uheldige effekter på passasjersikkerhet og kvaliteten i tilbudet. Derimot kan modellen være noe mer egnet for å redusere utfordringer med kødannelse og arealbeslag i by.

#### *Nærmere om modellenes gjennomførbarhet*

Når det gjelder den juridiske gjennomførbarheten av modellene, vil både driftsstøtte, redusert engangsavgift, bruk av eneretter og antallsbegrensede løyver med åpen tildelingsprosess (Modell 2, 3 og 5) være mulig å praktisere innenfor eksisterende lovverk. Modell 1 vil sannsynligvis kreve endring av yrkestransportloven, som gir ytterligere hjemler til å fastsette lokale forskrifter for å redusere utfordringer med kø og arealbeslag i by. Modell 4 som innebærer innkjøpssamarbeid mellom fylkeskommunen og Pasientreiser krever sannsynligvis endring i flere lovverk og tildelingsbrevene til helseforetakene dersom det skal pålegges plikt til samarbeid eller gis tydelige styringssignaler. Det er mulig for fylkeskommunen og Pasientreiser å samordne tjenester frivillig innenfor gjeldende regelverk. Utvalget mener Modell 6 er i strid med etableringsfriheten.

Når det gjelder behovet for offentlige tilskudd vil Modell 1 med differensiering av krav ikke gi utlegg for myndighetene. Av modeller med potensial for å vesentlig bedre tilbudet i distriktene, vil alle innebære elementer av økte overføringer av ressurser til drosjenæringen. Modellene som gir størst mulig konkurranseskjerming og koordinering på tvers av delmarkeder, kommer best ut. Dette inkluderer de variantene av enerettsmodellene som samordner kontrakter og eneretter, Modell 4 med koordinerte innkjøp og Modell 5 med antallsbegrensede løyver. Varianten av Modell 2 som innebærer driftsstøtte og ingen eksklusivitet eller koordinering av kontrakter, vil gi det høyeste behovet for offentlige overføringer for å oppnå det samme tilbudet som øvrige modeller. Avvikling av engangsavgift for rullestoltilpassede drosjer vil ha en kostnad som er begrenset oppad til inntektene fra avgiften i dag.

Når det gjelder administrative kostnader vil økt bruk av driftstilskudd, eneretter, koordinerte innkjøp og antallsbegrensede løyver (Modell 2, 3, 4 og 5) kreve økt administrasjon sammenlignet med situasjonen i dag. Økningen vil i alle fall bli til om lag det nivået som var gjeldende fram til november 2020. Modell 4 med samordnede innkjøp og varianten av enerettsmodellen som innebærer at eneretten samordnes med innkjøp av kontrakter, vil ha høyest administrative kostnader. Modell 1 vil kreve lite offentlig administrasjon å innføre, men medføre behov for økt kontrollvirkosomhet. Reduksjon av engangsavgiften vil innebære en utvidelse av eksisterende ordning og vil dermed være lite administrativt krevende.

### *Noen betraktninger om samfunnsøkonomisk effektivitet*

Under kriteriet om samfunnsøkonomisk effektivitet er utvalget opptatt av om modellene legger til rette for en effektiv organisering av tilbudet i markedene med lavt kundegrunnlag, slik at et best mulig tilbud kan fremskaffes med lavest mulig ressursbruk. I dette tilfellet innebærer det at modeller som legger til rette for å utnytte personell og biler på tvers av delmarkeder, vil komme godt ut. Dette omfatter bruk av eneretter dersom disse er koblet med kontrakter, koordinerte innkjøp og også antallsbegrensning av løyver. Utvalget presiserer at vurderingen gjelder når modellene benyttes i markeder hvor det er lavt kundegrunnlag og behov for koordinering av delmarkeder for å oppnå effektiv drift.

Utvalget er også opptatt av om modellene fremmer en effektiv allokering av samfunnets samlede ressurser, for eksempel ved å korrigere for negative eksternaliteter. Kødannelse, arealbeslag og miljøutslipp i byene kan være eksempler på slike eksternaliteter som aktørene ikke tar hensyn til ved beslutning om å entre drosjemarkedet. Strengere krav (variant av Modell 1) som øker kostnadene ved å delta i dette markedet, kan dermed bidra til en mer effektiv allokering av samfunnets ressurser.

Alle modeller som innebærer subsidier, konkurranseskjerming eller andre fordeler spesifikt rettet mot drosjenæringen, vil endre konkurranseforholdet mot andre transportformer og gi risiko for at det samlede transportbehovet ikke løses på den mest effektive måten. Med unntak av Modell 1 vil alle modeller som er diskutert kunne gi slike virkninger. Det gjelder for eksempel dersom fylkeskommunene får økte overføringer som er øremerket bruk til drosjevirkosomhet.

De ulike tiltakene vil kunne ha ulike fordelingseffekter avhengig av innretning. Slike effekter kommer ikke nødvendigvis til syne i figur 4.3 over. For eksempel vil tiltak som gir et bedre tilbud i enkeltturmarkedet, og potensielt også bedre ressursutnyttelse i det aktuelle markedet, kunne reflekteres i dyrere tjenester i kontraktmarkedet. Det gjelder særlig modeller som baserer seg på eksklusivitet som kompensasjon for tjenester fremfor økonomiske overføringer. Alle former for direkte støtte til virksomheten, for eksempel via avvikling av engangsavgiften for rullestoltilpassede biler, vil kunne redusere kostnadene til innkjøp i kontraktmarkedene.

Valg av modell vil også kunne påvirke andre målsetninger for drosjereguleringen. Modellene

med driftsstøtte og eneretter innebærer bedre informasjons- og kontrollmuligheter og en mer aktiv løyvemyndighet, og også mulighet for styring av det ønskede tilbudet gjennom kontrakter.

### *Sammenheng med det øvrige transporttilbudet*

Drosjetilbudet er en del av et helhetlig transporttilbud som skal være «effektiv, trygt og miljøvennlig», jf. regjeringens overordnede målsetning for transportsystemet.

Modellene ser på hvordan drosjetilbudet kan organiseres mest mulig effektivt. Det kan være potensial for ytterligere effektivitetsgevinster dersom tilbudet i større grad ses i sammenheng med rutegående transport og andre mobilitetsløsninger.

I dag er det adgang for samordning med rutegående trafikk som fylkeskommunen kjøper og kontraktkjøring som skoleskyss. I tillegg er det i prinsippet adgang til samordning med enkeltturmarkedet i områder hvor enerettsmodellen kan brukes.

Valg av regulering vil kunne påvirke i hvilken grad det tilrettelegges for ytterligere samordning mot kollektivtransporten.

Med en regulering som åpner for at fylket i større grad kan gi eksklusivitet eller anskaffe tjenester også i enkeltturmarkedet, vil det ligge bedre til rette for samordning også mot kollektivtrafikk. For eksempel hvis enerettsmodellen kan brukes i hele landet, vil det åpne for samordning i langt flere områder.

I modeller med stor frihet til valg av virkemiddel og åpning for lokale tilpasninger, vil det også være et større kompetansebehov hos fylkeskommunene. En mulighet er å finne kompetanse blant de som i dag organiserer og anskaffer tilbudet av rutegående transport.

De foreslåtte modellene kan gjennom ulike mekanismer bidra til å adressere flere av de utfordringene i drosjemarkedet som ikke løses av tiltakene foreslått i delutredning I. Samtidig viser gjennomgangen at ingen enkelt modell løser alle de resterende utfordringene.

Modellene har litt ulik profil. Støtteordninger, eneretter, kontraktkjøring, koordinerte innkjøp og antallsbegrensning av løyver er imidlertid alle tiltak som virker direkte inn på markedet ved å favorisere enkelte markedsaktører i form av økonomisk kompensasjon, offentlige oppdrag eller konkurranseskjerming.

Alt dette er tiltak som under nærmere betingelser kan begrunnes opp mot markedsfrittene og konkurransereglene så sant nærmere

betingelser er oppfylt. Et grunnvilkår for at det offentlige på denne måten skal kunne favorisere enkelte aktører er at de leverer tjenester som det offentlige mener er viktig blir levert til befolkningen, og som markedet uten slik favorisering ikke vil produsere. Videre må tiltakene være effektive og forholdsmessige slik at de ikke griper mer inn i markedet enn det som er nødvendig for å løse de

definerte utfordringene. Dette gir et større juridisk mulighetsrom for å sikre tilbud i distriktene enn for å løse negative utfall i byene. Å unngå bestemte eksterneffekter krever presis begrunnelse for å vise at tiltaket er proporsjonalt og minst mulig inngripende, og da må antagelig tiltaket ses opp mot konkrete lokale behov.

## Kapittel 5

# Utvalgets anbefalinger for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet

### 5.1 Innledning

På bakgrunn av analysen av de ulike modellene, alternativene og den overordnede vurderingen i kapittel 4.2 til 4.4, vil utvalget i dette kapitlet foreslå konkrete tiltak for å legge til rette for et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet.

Som utgangspunkt legger utvalget opp til å sikre at fylkeskommunene har tilstrekkelig ansvar og virkemidler til å ivareta et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet.

I utformingen av forslaget har utvalget lagt vekt på at ansvarlige myndigheter må vurdere drosjetilbudet i enkeltturmarkedet som en del av et helhetlig transporttilbud, som blant annet omfatter kollektivtransport, skoleskyss, bestillingstransport og pasienttransport.

Utvalget mener enerettsmodellen, med enkelte tilpasninger, gir en god ramme for at fylkeskommunene kan sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. Som vist i analysen, vil enerett imidlertid ikke være tilstrekkelig til å sikre tilbudet i alle områder. Fylkeskommunen kan da ta i bruk andre lovlige virkemidler, som samordning av offentlige kontrakter om transporttjenester og kjøp av eller tilskudd til drosjetjenester.

Før fylkeskommunen iverksetter tiltak i et nærmere angitt område må den imidlertid gjøre en konkret vurdering av hvilket drosjetilbud den ønsker skal være tilgjengelig, og om det er nødvendig med tiltak for å sikre et slikt tilbud. Videre må fylkeskommunen vurdere hvilke tiltak som er nødvendige for å oppnå et slikt tilbud som de mener er tilfredsstillende og hvilke tiltak den skal ta i bruk for å sikre tilbudet på minst mulig inngripende måte.

Utvalget foreslår en bestemmelse i yrkestransportloven som tydeliggjør fylkeskommunens ansvar for å vurdere drosjetilbudet i enkeltturmarkedet, som del av et helhetlig transporttilbud, se kapittel 5.2. Det fremgår av bestemmelsen at fylkeskommunen kan sette i verk tiltak hvis det er

nødvendig for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud, kapittel 5.3. Samordning av offentlige kontrakter er særlig vurdert i kapittel 5.3.2. Utvalget foreslår at offentlige myndigheter som inngår kontrakt om plikt til å yte drosjetjenester må vurdere, og ta hensyn til, virkninger av kontrakten for andre offentlige kjøpere av drosjetjenester og for andre deler av drosjemarkedet. Forslag til justeringer i enerettsmodellen fremgår av kapittel 5.3.3, og omfatter blant annet oppheving av terskelverdiene for tildeling av eneretter.

Utvalget foreslår at Samferdselsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, eventuelt i samråd med Kommunal- og distriktsdepartementet, tar initiativ til å utrede fordeler og ulemper med samordning av offentlige betalt transport, inkludert kontrakter om drosjetjenester i enkeltturmarkedet.

Utvalget foreslår også at Kommunal- og distriktsdepartementet og Samferdselsdepartementet tar initiativ til at det blir gjort en utredning av behovet for økt overføring av midler til fylkeskommunene for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud.

Avslutningsvis gjennomgår utvalget i hvilken grad det er samsvar mellom forslaget og utvalgets mandat og Stortingets anmodningsvedtak, kapittel 5.4. Mindretallets dissens fremgår av kapittel 5.5.

### 5.2 Ansvar for drosjetilbud i enkeltturmarkedet

Utvalget foreslår at fylkeskommunen får som oppgave å vurdere om det er et tilfredsstillende drosjetilbud i enkeltturmarkedet i fylket, som del av et helhetlig transporttilbud, jf. forslag til ny § 9 b første ledd i yrkestransportloven.

Behovet for drosjetransport varierer betydelig fra sted til sted, bl.a. avhengig av geografi, demografi, næringsstruktur m.m. Utvalget mener der-

for at det er hensiktsmessig at myndighetsnivået med best kjennskap til lokale og regionale forhold får oppgaven å vurdere drosjetilbudet. Utvalget viser i denne sammenheng til at fylkeskommunene også har ansvaret for andre deler av mobilitetstilbudet, som kollektivtransport og bestillingstransport. Fylkeskommunens ansvar for kollektivtransport fremgår direkte av yrkestransportloven § 22. Utvalget er oppmerksom på at en vesentlig forskjell mellom drosje- og kollektivtransport er at fylkeskommunen får overført midler fra staten via rammetilskuddet for å sikre kollektivtransporttilbudet, jf. yrkestransportloven § 22 tredje ledd. Virkemidlene for å sikre drosjetilbudet inkluderer ikke statlig overføring av midler.

Henvisningen til drosjetilbudet som del av et helhetlig transporttilbud skal bidra til at fylkeskommunene gjør en samlet vurdering av transporttilbudet i fylket. Dette er naturlig sett ut fra at fylkeskommunen også har ansvar for kollektivtransport og bestillingstransport, og virkemidlene for å ivareta transporten. Utvalget legger til grunn at fylkeskommunen vurderer behovet i samråd med kommunene.

Utvalget har vurdert om fylkeskommunens ansvar etter yrkestransportloven kun skal omfatte ansvar for at det er et tilbud i enkeltturmarkedet, eller om ansvaret også skal omfatte kontraktmarkedet. Ansvaret for drosjetilbudet i kontraktmarkedet, som ledd i bl.a. skoleskyss, pasienttransport og TT-transport, følger i utgangspunktet av annet regelverk og budsjettvedtak. Selve ansvars plasseringen i loven bør kun omfatte den delen av markedet hvor ansvaret ikke er plassert andre steder. Fylkeskommunene får uansett plikt til å vurdere transporttilbudet helhetlig. Videre legger utvalget opp til at fylkeskommunene, og andre myndigheter som kjøper drosjetjenester må vurdere hvilke virkninger kjøpet har på andre deler av markedet.

Utvalget mener det vil være hensiktsmessig at fylkeskommunens oppgave når det gjelder å vurdere drosjetilbudet fremgår direkte av yrkestransportloven. Dette er ikke ment som en realitetsendring av ansvarsforholdene. Fylkeskommunene har hele tiden hatt virkemidlene for å sikre drosjetilbudet. I dag kan fylkeskommunene ivareta tilbudet gjennom tildeling av enerett. Før november 2020 ble tilbudet ivaretatt gjennom generell antallsregulering og driveplikt.

Å lovfeste at fylkeskommunen skal vurdere drosjetilbudet i enkeltturmarkedet innebærer *ikke* at det blir fastsatt minstekrav til drosjetilbudet. Det innebærer heller ikke at fylkeskommunene får plikt til å sørge for at det er drosjetilbud over-

alt, og til enhver tid. På samme måte gjelder heller ikke krav om minstestandard/-tilbud for kollektivtransporten. Forslaget gir imidlertid fylkeskommunen et ansvar for å vurdere behovet for drosjetilbud. Behovet må ses i sammenheng med det helhetlige transporttilbudet i et område, og veies opp mot tilgjengelige ressurser.

En forutsetning for at fylkeskommunene skal kunne ivareta ansvaret for drosjetilbudet er at de har tilstrekkelig kompetanse om hvordan de skal gjøre dette, og tilstrekkelige ressurser til å ivareta ansvaret. Viktig kompetanse her vil være kunnskap om offentlige anskaffelser og statsstøtte, og budsjettprosesser. Utvalget vil anta at fylkeskommunene har slik kompetanse tilgjengelig i avdelingene, eller administrasjonsselskapene, med ansvar for kollektivtransport.

Utvalget har vurdert om oppgaven å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud, bør legges til et annet forvaltningsnivå enn fylkeskommunen.

Utvalget vurderer det som lite hensiktsmessig å legge en slik oppgave til statlig nivå. Først og fremst fordi utformingen av et godt transporttilbud avhenger av kjennskap til lokale forhold.

Utvalget mener videre at kommunene som enhet vil være for små til å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. Det vil være krevende for kommunene å kombinere virkemiddel i områder med høy og lav etterspørsel, samtidig som kommunene ikke har direkte påvirkning på utformingen av andre deler av transporttilbudet. For å ivareta kommunenes interesser er det naturlig at fylkeskommunene samrår seg med kommunene ved utforming av drosjetilbudet.

### **5.3 Virkemidler for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet**

#### **5.3.1 Generelt om virkemidler**

Utvalget foreslår at det skal fremgå av ny § 9 b andre ledd i yrkestransportloven at fylkeskommunen kan sette i verk tiltak for å sikre tilgjengelighet, kvalitet og pris på drosjetjenestene i enkeltturmarkedet dersom det er nødvendig for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. Slike tiltak kan omfatte blant annet kontrakt om offentlig tjeneste, tilskuddsordninger og drift av drosjetjenester i egenregi.

Et tiltak kan utgjøre en restriksjon på rett til fri etablering etter EØS-retten. Tiltaket må begrunnes i tvingende allmenne hensyn. Å sikre et tilfredsstillende transporttilbud til befolkningen anses som et tvingende allment hensyn.



For at fylkeskommunene skal kunne iverksette tiltak må de først ha gjort en vurdering av hvilken transportstandard de ønsker å legge til rette for. Fylkeskommunene vil ha stor skjønnsfrihet i denne vurderingen.

Dersom markedet ikke tilbyr en slik transportstandard som fylkeskommunen ønsker kan de iverksette tiltak. For å unngå at slike tiltak utgjør en ulovlig restriksjon i strid med EØS-retten, må fylkeskommunen vurdere hvilke tiltak som er nødvendig å iverksette for å oppnå ønsket transportstandard. Fylkeskommunen må foreta en vurdering av proporsjonaliteten av tiltaket, og sikre at det ikke er mer inngripende enn nødvendig for å nå målet om et tilfredsstillende transporttilbud.

Fylkeskommunen kan iverksette tiltak for å sikre tilfredsstillende tilgjengelighet, kvalitet og pris på drosjetjenestene. For eksempel kan fylkeskommunen pålegge plikt til offentlig tjeneste som omfatter at det skal være drosjer tilgjengelige hele døgnet (driveplikt), eller at det skal være mulig å få tak i drosje hvis den bestilles en viss tid i forveien. Kvalitetskrav kan for eksempel knytte seg til at drosjen skal ha utstyr for transport av små barn eller funksjonshemmede.

Som utgangspunkt foreslår utvalget å videreføre gjeldende system som gir fylkeskommunen hjemmel til å tildele eneretter der det er nødvendig for å sikre drosjetilbudet, jf. yrkestransportloven § 9 a. Analysen i kapittel 4.2 til 4.4 viser imidlertid at enerett ikke alltid vil være et tilstrekkelig virkemiddel for å sikre et tilfredsstillende tilbud alle steder. Analysen peker på andre mulige virkemidler som kan være egnede og nødvendige for å sikre et tilfredsstillende tilbud, herunder kjøp av tjenester, tilskuddsordninger og samordning av offentlige kontrakter. Disse kan komme i tillegg til eller i stedet for eneretter.

Utvalget legger opp til at fylkeskommunen skal ha frihet til å velge de virkemidlene som er best tilpasset de lokale forholdene og behovet for drosjetransport. Mulige tiltak fylkeskommunen kan iverksette omfatter blant annet å (i) inngå kontrakt om drosjetjenester i enkeltturmarkedet og kompensere med kjøp eller enerett, (ii) opprette tilskuddsordninger for drosjevirkosomhet, (iii) samordne kontrakter om drosjetjenester i enkeltturmarkedet med egne eller andre myndigheters kontrakter om transporttjenester, og (iv) etablere drosjetjenester i egenregi.

#### *Kontrakt om offentlig tjeneste*

Dersom fylkeskommunen vil pålegge plikt til offentlig tjeneste i form av et mer tilgjengelig dro-

sjetilbud med bedre kvalitet og gunstigere priser enn det markedet tilbyr, kan de gjøre dette i kontrakt. Dette tilsvarer gjeldende ordning, og er også kjent fra kollektivtransporten.

Fylkeskommunen kan kompensere for tjenesteplikten gjennom kjøp av tjenester, eventuelt kombinert med tildeling av enerett. Ved kjøp av tjenester må fylkeskommunen sørge for at kontrakten tildeles på en måte som ikke er i strid med anskaffelsesregelverket, og sørge for at kjøpet ikke innebærer overkompensasjon for tjenesten. Dersom kjøpet innebærer overkompensasjon, er det støtte som må notifiseres til ESA, jf. EØS-avtalen artikkel 49, med mindre de minimis regelverket er anvendelig. Muligheten for tildeling av enerett er hjemlet i yrkestransportloven § 9 a. Eneretter skal i utgangspunktet tildeles i tråd med anskaffelsesreglene.

#### *Tilskuddsordninger*

Fylkeskommunene kan videre opprette tilskuddsordninger til investering i eller drift av drosjesentraler eller drosjeløyver. Det er nærmere redegjort for dette alternativet i kapittel 4.2.3.

Fylkeskommunene må sørge for at eventuelle tilskuddsordninger som utgjør statsstøtte notifiseres til ESA. Nærings- og fiskeridepartementet har laget en veileder for regelverket om offentlig støtte til hjelp for vurderingen av hva som er lovlig støtte og når støtte må notifiseres. Den særskilte regelen om støtte til veitransport er ikke særskilt omtalt i veilederen.<sup>1</sup>

Både kjøp av tjenester og opprettelse av tilskuddsordninger krever at det blir avsatt offentlige midler til formålet. I utgangspunktet kan fylkeskommunen finansiere dette gjennom tilgjengelige midler.

Det følger av yrkestransportloven § 22 første ledd at fylkeskommunen har ansvar for å yte tilskudd til rutetransport som fylkeskommunen vil opprette eller opprettholde i fylket. Det følger av tredje ledd at staten skal yte årlig rammetilskudd til delvis dekning av fylkeskommunens utgifter. Tilskuddet blir fordelt gjennom inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene.

Fylkeskommunene dekker også utgifter til bestillingstransport som en del av kollektivtransporttilbudet.

Ettersom fylkeskommunen skal vurdere transporttilbudet helhetlig, er det ikke unaturlig at behovet for tilskudd til drosjetransport, i form av kjøp eller tilskuddsordninger, finansieres på

<sup>1</sup> Veileder om offentlig støtte – regjeringen.no

samme måte som kollektivtransport og bestillingstransport. Utvalget mener fylkeskommunens ansvar for slik finansiering eventuelt kan tydeliggjøres gjennom justering av yrkestransportloven § 22 første ledd:

§ 22. Lokal rutetransport

1) Fylkeskommunen har ansvar for å yte godtgjersle til rutetransport, *transport på bestilling og drosjetransport*, som fylkeskommunen vil opprette eller halde oppe innan eit fylke, jf. likevel § 24.

[...]

(3) Staten yter årleg rammetilskot til delvis dekning av fylkeskommunane sine utgifter. Tilskotet blir fordelt gjennom inntektssystemet for kommunane og fylkeskommunane etter reglar gjevne av Kongen.

[...]

For å sette fylkeskommunene i stand til å sikre drosjetilbudet i områder hvor enerett ikke er tilstrekkelig for å få på plass et tilfredsstillende tilbud, og samordning ikke er mulig eller ikke gir ønsket effekt, bør fylkeskommunene ha en reell mulighet til å kjøpe tjenester eller opprette tilskuddsordninger.

Utvalget mener det vil være nødvendig at staten øker overføringen av midler til fylkeskommunene dersom fylkeskommunene fullt ut skal bli i stand til å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud alle steder, se vurderingene i kapittel 4.2.3.

Utvalget foreslår at Kommunal- og distriktsdepartementet og Samferdselsdepartementet tar initiativ til at det blir gjort en utredning av behovet for økt overføring av midler til fylkeskommunene for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. Overføringen bør etter utvalgets vurdering skje som ledd i overføring av midler til finansiering av rutetransport, etter tilpassede kriterier i rammefordelingen.

#### *Drift av drosjetjenester i egenregi*

Fylkeskommunen kan også drive drosjetransport i egenregi. Drift i egenregi kan være et alternativ i områder med lavt innbyggertall og/eller innbyggertetthet, der det ellers ikke er mulig å få på plass et tilfredsstillende tilbud til innbyggerne.

Dersom fylkeskommunen driver drosjetransport mot vederlag, og samtidig har mål om fortjeneste, må de ta ut drosjeløyve.

### **5.3.2 Særlig om samordning av kontrakter om transporttjenester**

#### *5.3.2.1 Generelt om samordning*

Som det fremgår av kapittel 4.2.6 vil samordning av kontrakter om offentlig transport, og særlig drosjetransport, i mange tilfelle være et egnet virkemiddel for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i enkeltturmarkedet.

Fylkeskommunen kan samordne egne kontrakter om drosjetransport eller annen transport, og de kan ta initiativ til å samordne egne kontrakter med andre offentlige kontrakter om transport, som pasienttransport.

I delutredning I viser utvalget til at en viss samordning av enkelttur- og kontraktmarkedet er nødvendig for å få et tilfredsstillende drosjetilbud i enkeltturmarkedet på steder hvor det i dag ikke er markedsmessig grunnlag for det.

Samordning av offentlige kjøp av drosjetjenester kan gi en mer effektiv organisering av det samlede drosjetilbudet, og bedre og rimeligere tjenester til kundene. Der det ikke er grunnlag for tilbud i enkeltturmarkedet på kommersielle vilkår, vil en slik samordning kunne gi en kostnadseffektiv løsning for å sikre tilbudet. Samordning kan gi grunnlag for mer effektiv drift, bedre utnyttelse av biler og sjåfører, og derigjennom et bedre drosjetilbud i enkeltturmarkedet. Samordning vil være effektivt i mange deler av landet.

Som det fremgår av modellene i kapittel 4.2, vil det ofte være hensiktsmessig å samordne kontrakter om offentlige transporttjenester. Utvalget vil fremheve at enerett/antallsregulering som kompensasjon for driveplikt eller kvalitetskrav ikke vil være tilstrekkelig til å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i alle deler av landet. I noen områder mener utvalget samordning av kontrakter om eneretter med offentlig kjøp av drosjetjenester, som skoleskyss og pasientreiser, vil være et nødvendig virkemiddel for å sikre tilbudet. Utvalget bemerker at økt samordning kan være et effektivt virkemiddel, som kan redusere behovet for bruk av offentlige midler totalt sett.

Samordningen kan komme i tillegg til, eller i stedet for tildeling av enerett. Samordning kan være et frivillig virkemiddel for ansvarlige myndigheter, eller en plikt pålagt av sentrale eller lokale myndigheter.

#### *5.3.2.2 Plikt til samordning*

Utvalget har vurdert om loven bør pålegge fylkeskommunen plikt til å samordne egne kontrakter om drosjetransport, som tilbud i enkeltturmarke-

det og skoleskyss, og eventuelt andre kontrakter om drosjetransport. Videre om fylkeskommunen og andre offentlige myndigheter som kjøper drosjetransport, som Helseforetakene, skal ha plikt til å samordne kontraktene.

Plikt til samordning av fylkeskommunens egne kontrakter om drosjetransport kan bidra til bedre samlet ressursutnyttelse, og muligens til at flere fylkeskommuner faktisk vurderer behovet for å inngå kontrakt om drosjetjenester i enkeltturmarkedet. En slik samordningsplikt vil også bygge opp under fylkeskommunens ansvar for å gjøre en helhetlig vurdering av transporttilbudet.

Utvalget mener imidlertid fylkeskommunene vil ha sterk egeninteresse i å samordne egne kontrakter om drosjetransport, og at pålegg om slik samordning ikke er nødvendig. Utvalget viser til at de kontraktene som er inngått om eneretter til nå er samordnet med kontrakter om skoleskyss med drosje. Tvungen samordning av fylkeskommunale kontrakter kan innskrenke fylkeskommunenes handlingsrom unødvendig, om det i særlige situasjoner ikke er hensiktsmessig med samordning.

Utvalget mener imidlertid at fylkeskommunen så langt som mulig bør samordne enerettene i enkeltturmarkedet med kontrakter om øvrige transporttjenester som fylkeskommunen har ansvaret for.

Noen steder vil samordning av alle kontrakter om drosjetjenester, som fylkeskommunenes kontrakter om skoleskyss med drosje og tilbud i enkeltturmarkedet, og helseforetakenes kontrakter om pasienttransport, eventuelt kombinert med eneretter, antagelig være nødvendig for å sikre et tilstrekkelig etterspørselsgrunnlag for at det skal være attraktivt å drive drosjevirkosomhet i et område.

Slik samordning har vært forsøkt blant annet i Agder. Som redegjort for i kapittel 4.2.6 oppsto en del organisatoriske, tekniske og juridiske utfordringer som gjorde at slik samordning ikke ble gjennomført. Både fylkeskommunene og helseforetakene viser til at disse utfordringene antagelig kan løses, men at det vil ta tid før alle løsningene er på plass.

Utvalget vil oppfordre både fylkeskommunene og Pasientreiser til å tilstrebe samordning av kontrakter om offentlig transport i den grad det er mulig. Utvalget har også vurdert om det er nødvendig å pålegge plikt til samordning av ulike myndigheters kontrakter om drosjetjenester. Det er her særlig fylkeskommunens og Pasientreisere kontrakter som er sentrale. Selv om slik samordning er ønskelig og vil kunne være et effektivt vir-

kemiddel for både bedre ressursutnyttelse og for å bedre tilbudet, vil imidlertid flertallet i utvalget ikke foreslå dette som en plikt. Utvalget ser at samordning reiser kompliserte organisatoriske spørsmål og forutsetter koordinering av en rekke forskjellige interesser. Utvalget vil imidlertid sterkt anbefale at de involverte myndighetene fortsetter det samarbeidet som er i gang med sikte på å komme frem til en bedre samordning.

Utvalget foreslår at Samferdselsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, eventuelt i samråd med Kommunal- og distriktsdepartementet, tar initiativ til å utrede fordeler og ulemper med samordning av offentlige betalt transport, inkludert kontrakter om drosjetjenester i enkeltturmarkedet. En slik utredning kan også se på en ordning hvor ansvaret for kjøp av pasienttransport og andre transporttjenester legges til samme forvaltningsorgan, se mindretallets innspill i kapittel 5.5. Utredningen bør fokusere på hvilke effekter samordning av offentlig betalt transport vil ha for brukerne og offentlige budsjetter.

### 5.3.2.3 *Plikt til å vurdere konsekvenser av kontrakter og forelegge intensjon om kontraktsinngåelse for berørte myndigheter*

For å gi insentiver til samordning på tvers av forvaltningsnivå, foreslår utvalget å pålegge myndigheter med ansvar for kontrakter om drosjetransport en plikt til å vurdere og ta hensyn til virkningene kontraktene kan ha på øvrige deler av drosjetilbudet, og eventuelt andre deler av transporttilbudet. Myndighetene skal høre andre offentlige innkjøpere i de områdene kontrakten gjelder før den blir lyst ut. Se forslag til ny § 9 b tredje ledd i yrkestransportloven.

Selv om utvalget er kommet til at det ikke er hensiktsmessig å pålegge plikt til samordning av offentlige kontrakter om transport på tvers av myndighetsnivå, vil utvalget med denne hjemmelen legge til rette for økt samhandling mellom ansvarlige myndigheter.

Utvalget mener det kan være en fordel om offentlige myndigheter vurderer innvirkningen på andre deler av drosjemarkedet når de tildeler kontrakter. Videre kan det være en fordel om ansvarlige myndigheter forelegger sine beslutninger om kjøp av drosjetjenester for andre offentlige myndigheter som kan bli påvirket at deres beslutning. Dette gir andre offentlige myndigheter mulighet for å komme med innspill og påpeke eventuelle negative virkninger for dem og for enkeltturmarkedet. En slik plikt kan føre til at det

offentlige lettere kan finne løsninger hvor de enten kan tilpasse sine kjøp og kontrakter for å unngå negative virkninger, eller at det kan gjøre det lettere for det offentlige å se muligheter for å gjennomføre samordning av kjøp av drosjetjenester.

Plikten til å vurdere konsekvensen for andre kontrakter og forelegge saken for andre myndigheter skal ikke ha innvirkning på spørsmålet om hvorvidt anbudsprosessen er riktig gjennomført.

Det er uklart i hvor stort omfang det offentlige kjøp av drosjetjenester og tildeling av kontrakter fører til negative konsekvenser i enkeltturmarkedet i distriktene. Utredningen i TØI-rapporten «Drosjetilbudet i distriktene etter omleggingen av pasienttransporten i 2004» viste at bortfall av drosjetilbudet på grunn av omleggingen av pasienttransporten var et marginalt problem frem til 2010. Bortfallet som var, ble håndtert og kunne håndteres gjennom etablering av alternative tilbud. Utredningen fant samtidig at det var en del utviklingstrekk som gjorde at tilbudet på sikt kunne bli svekket. Utredningen fant at i mindre distriktskommuner utgjorde pasienttransporten store deler av drosjeeiernes inntektsgrunnlag. Det betydde at løyehaverne var avhengige av pasienttransporten for å kunne ha drosje som hovedverv og opprettholde kjøreplikten. Dette kom særlig på spissen i de tilfellene hvor drosjenæringen tapte anbud på pasienttransporten til turvognoperatører, (Osland mfl., 2010).

Konkurransetilsynet skriver i sin rapport «Et drosjemarked for fremtiden» følgende:

«I sin drosjeutredning fra 2013 viser det norske Forbrukerrådet på sin side til at det i utkantene av Sverige er lavere tilgjengelighet av drosjer, og at enkelte samfunn i praksis står uten drosjetilbud. En av årsakene til «drosjedøden» i distriktene kan imidlertid være utforming av anbud for kontraktskjøring (offentlige innkjøp). Kommuner og andre offentlige innkjøpere går i større grad sammen om å utlyse store anbud, noe som igjen medfører at mindre lokale drosjeforetak ikke er i stand til å inngi tilbud i anbudskonkurranser. Ettersom anbudskjøring er en viktig – og ofte hovedinntektskilden for drosjer i distriktene, har dette medført at det er vanskeligere å drive lønnsom virksomhet i distriktene. Det henvises videre til det svenske Konkurrentverket som kunne tenkt seg at innkjøperne delte opp anbudene i flere mindre anbud, slik at flere i praksis kunne konkurrere».<sup>2</sup>

I tillegg til rapporter som omtaler problemstillingen, har det i Norge vært skrevet i media om saker hvor distrikter har mistet eller fått drosjetilbudet sitt svekket i etterkant av det offentliges beslutninger om tildeling av kontrakter. Et eksempel er fra Nordland i 2008 da Nordland Taxi tapte anbudskonkurransen om pasientkjøring etter at Bodø Sightseeing, som satser på minibusser, tok over.<sup>3</sup> Et annet eksempel er fra 2015 da et drosjeselskap på Finnsnes stod i fare for å måtte legge ned etter at de mistet kontrakt om pasienttransport. Drosjeselskapet opplyste i media om at syke-transporten til Universitetssykehuset Nord-Norge (UNN) stod for 60 prosent av inntektene deres, og at de mistet mye av lønnsomheten sin når de mistet kontrakten.<sup>4</sup> I en annen mediesak fra 2022, uttalte en styreleder i et drosjeselskap at pasientkjøringa i distriktene utgjør minst halvparten av inntekten, og i de minste kommunene hele 90 prosent.<sup>5</sup>

På denne bakgrunn er det grunn til å anta at tildeling av offentlige kontrakter, eller mangel på tildeling av offentlige kontrakter, kan ha negative smitteeffekter på enkeltturmarkedet i distriktene. Dette kan føre til at tilbudet i enkeltturmarkedet i distriktene svekkes eller forsvinner. Dette kan blant annet komme som følge av at:

- det offentlige ikke velger å kjøpe drosjetjenester slik at lokale drosjetilbydere i distriktene ikke får supplert inntekten sin med kontraktskjøring,
- det offentlige tildeler for store kontrakter som utelukker at mindre lokale tilbydere som opererer i enkeltturmarkedet kan være med og by på kontraktene, og at de på den måten mister muligheten til å ha en supplerende inntektskilde,
- det offentlige tildeler kontrakter til aktører som ikke tilbyr tjenestene sine i enkeltturmarkedet (f. eks operatører av turbusser).

Utvalget mener det er sannsynlig at drosjetilbudet i enkeltturmarkedet i distriktene i enkelte tilfeller kan ha blitt svekket enten som følge av typen kontrakt som offentlige myndigheter har tildelt, eller

<sup>2</sup> Rapport fra Konkurransetilsynet, «Et drosjemarked for fremtiden», 2015, side 14.

<sup>3</sup> [https://www.nrk.no/nordland/\\_-staten-ma-sponse-drosjer-1.7488629](https://www.nrk.no/nordland/_-staten-ma-sponse-drosjer-1.7488629)

<sup>4</sup> <https://www.folkebladet.no/nyheter/i/O3n9E1/tapte-pasienttransport-frykter-for-fremtida>

<sup>5</sup> <https://frifagbevegelse.no/magasinet-for-fagorganiserte/nordvest-taxi-tapte-ankesak-om-pasienttransport-na-frykter-styrelederen-taxidod-6.158.863977.fa303f6e0b>

som følge av at det offentlige har valgt å ikke tildele offentlige kontrakter.

I de tilfellene hvor dette kan ha skjedd som følge av typen kontrakter som det offentlige har tildelt, mener utvalget at det er viktig at det offentlige vurderer påvirkningen på enkeltturmarkedet i distriktene når det tildeler kontrakter. Det kan for eksempel være behov for at det offentlige designer sine kontrakter på en måte som tillater at også mindre lokale tilbydere kan være med å by på kontraktene eller at det offentlige pålegger at de som vinner kontraktene også betjener relevante enkeltturmarkeder i distriktene.

#### 5.3.2.4 *Alternative former for samordning*

Utvalget viser til at det også i delutredning I ble redegjort for mulige former for samordning av offentlige kontrakter om drosjetransport. Utvalget vurderte blant annet å gi fylkeskommunen hjemmel til å pålegge sentraler som utfører offentlig lovpålagt transport plikt til også å betjene enkeltturmarkedet. En slik samordningsmodell vil kunne være mer effektivt en konkurranseskjerming av hele markedet. Nærmere vurdering fremgår av delutredning I.

Utvalget viste også i delutredning I til at det en utfordring med samordning av drosjetransport er at det ligger en styringssvikt i at ansvaret for ulike typer drosjetransport som blir kompensert av det offentlige gjennom kjøp eller enerett, er delt mellom ulike myndigheter. Et alternativ til modellen vil derfor være å samle ansvaret for offentlig lovpålagt transport hos én myndighet, for eksempel fylkeskommunen. Det ligger ulike hensyn til grunn for de ulike kjøpene av drosjetjenester. Utvalget har ikke oversikt over økonomiske og administrative konsekvenser av en slik løsning, og mener modellen eventuelt kan utredes nærmere i en samlet gjennomgang av samordning av offentlig betalt transport.

### 5.3.3 **Justeringer i enerettsmodellen**

Utvalget foreslår, som nevnt innledningsvis å videreføre enerettsmodellen i yrkestransportloven § 9 a.

Utvalget mener enerettsmodellen gir fylkeskommunene et hensiktsmessig verktøy for å sikre drosjetilbudet. Utvalget viser også til ESAs vurdering av modellen opp mot EØS-retten, se nærmere i kapittel 4.2.5.

Utvalget mener det er behov for enkelte justeringer i modellen. Justeringene vil gi fylkeskommunene noe større frihet ved fastsettelse av områ-

der for eneretter, ved at terskelverdiene oppheves og enerettene ikke lenger må knyttes til kommunegrensene. Videre medfører justeringene noen presiseringer av gjeldende rett, som at eneretten gjelder for enkeltturmarkedet, at fylkeskommunen kan tildele enerett til drosjesentraler og at kontrakt om enerett skal tildeles etter åpne prosesser.

#### 5.3.3.1 *Området for eneretten*

Utvalget foreslår å gi fylkeskommunene større frihet til å avgjøre hvilke områder eneretten skal gjelde for.

Utvalget foreslår for det første en lovendring som åpner for at enerettene ikke lenger må avgrensnes til en eller flere kommuner, men kan knyttes til et nærmere definert område i fylket, jf. forslag om å oppheve yrkestransportloven § 9 a første ledd andre punktum. I noen tilfeller vil det være mer naturlig å knytte eneretten til et konkret område hvor det er behov for tiltak, enn til en spesifikk kommune. Det er ikke nødvendigvis behov for enerett i hele kommunen. Dersom fylkeskommunen velger en annen grense for enerettene enn kommunegrensene, legger utvalget til grunn at fylkeskommunen fastsetter tydelige kriterier for avgrensning av området.

For det andre foreslår utvalget å oppheve grensene som er fastsatt i yrkestransportforskriften § 48 a for i hvilke kommuner det er tillatt å tildele enerett. Dette innebærer at fylkeskommunen som utgangspunkt har frihet til å tildele enerett i spesifiserte områder i hele fylket. Opphevelsen av tersklene som avgrenser muligheten til å tildele eneretter i kommuner med stort innbyggertall og høy befolkningstetthet, skal gi fylkeskommunene større frihet til å definere et område for eneretten som gir grunnlag for et tilfredsstillende drosjetilbud. Å kombinere områder med lav etterspørsel med områder med noe høyere etterspørsel i enerettsområdet kan legge til rette for et tilfredsstillende tilbud uten at fylkeskommunene må tilføre midler til kjøp av tjenester.

At terskelverdiene i forskriften oppheves innebærer ikke at det er fritt frem for fylkeskommunene til å tildele eneretter i storbyer og andre områder med høy etterspørsel etter drosjetjenester. Fylkeskommunen må fortsatt vurdere om eneretter er nødvendige i hvert enkelt tilfelle.

Større frihet for fylkeskommunene til å fastsette områder hvor enerett kan tildeles overfører større risiko til fylkeskommunen for at tildelingen av enerett går lenger enn nødvendig, og dermed utgjør en restriksjon på EØS-avtalens bestemmel-

ser om fri rett til etablering. Det er viktig at fylkeskommunene gjør grundige vurderinger ved fastsettelsen av enerettsområder.

Når fylkeskommunen skal vurdere i hvilke områder det er nødvendig med enerett vil grensene i gjeldende § 48 a i yrkestransportforskriften, som er foreslått opphevet, gi en viss veiledning om hvor grensene går. Om fylkeskommunen vil tildele eneretter i områder med 20 000 innbyggere eller flere, og befolkningstetthet på 80 innbyggere per km<sup>2</sup> eller høyere, bør tiltaket være særlig godt begrunnet.

Utvalget foreslår å videreføre departementets hjemmel for å fastsette grenser for hvor enerett kan tildeles. Om det på et senere tidspunkt viser seg å være behov for slike grenser, er det hensiktsmessig at departementet kan gjennomføre dette uten lovendring.

Utvalget foreslår videre å presisere i yrkestransportloven § 9 a første ledd at fylkeskommunen kun kan tildele enerett når det er nødvendig for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i enkeltturmarkedet. At enerett kun kan tildeles der det er nødvendig fremgår i dag av § 9 a andre ledd, uten at det er presisert hva kravet om nødvendighet vurderes opp mot. At vurderingen av behovet for enerett knytter seg til behovet i enkeltturmarkedet fremgår forutsetningsvis av forarbeidene til yrkestransportloven § 9 a, jf. Prop. 70 L (2018–2019). Presiseringene innebærer derfor ingen materielle endringer i rettstilstanden.

### 5.3.3.2 *Omfanget av eneretten*

Utvalget har vurdert å utvide omfanget av eneretten til å omfatte mer enn enkeltturmarkedet, slik systemet er i dag. Konkret har utvalget vurdert om eneretten også skal omfatte andre fylkeskommunale kjøp av drosjetjenester, og andre offentlige myndigheters kjøp av drosjetjenester, se nærmere vurdering i kapittel 4.2.5.2 (modell 3b). Flertallet i utvalget har valgt å bli stående ved gjeldende system hvor eneretten kun gir en beskyttet rett til å tilby tjenester i enkeltturmarkedet. Det er likevel anledning til å lyse ut eneretter og annen kontraktskjøring samlet. Dette er presisert i forslag til § 9 a sjettedde ledd i yrkestransportloven.

Å la eneretten omfatte kontraktmarkedet vil innebære en form for tvungen samordning av kontrakter i enkelttur- og kontraktmarkedet. Som et alternativ til å pålegge offentlige myndigheter plikt til samordning ved inngåelse av kontrakter, har utvalget vurdert å gi fylkeskommunen myndighet til å bestemme at eneretten også skal omfatte kontraktmarkedet. I praksis vil dette innebære at fyl-

keskommunen kan inngå avtale om enerett, som binder dem selv og andre offentlige kjøpere av drosjetjenester, som helseforetakene, til å kjøpe drosjetjenester av den eller de aktørene som har enerett på det tidspunktet kontrakten lyses ut.

For andre offentlige kjøpere enn fylkeskommunen, som vil ha anledning til å samordne egne kontrakter før utlysning, vil et slikt system innebære at de må kjøpe fra monopolister i markedet. For den eller de aktørene som har enerett vil det dessuten være usikkerhet knyttet til hvilke kontrakter som vil bli utlyst i enerettsperioden, og inntektsgrunnlaget vil være usikkert. Denne usikkerheten vil sannsynligvis prises inn i enerettskontrakten, og vil kunne øke utgiftene for offentlige myndigheter sammenlignet med en situasjon der eneretter og kontrakter samordnes på forhånd og lyses ut i samme prosess.

Ordningen er nærmere beskrevet som modell 3b i kapittel 4.2.5 om eneretter. Som det fremgår av konklusjonen vil eneretter som gir eksklusivitet til all kontraktskjøring innenfor et område, kunne bidra til et mer kostnadseffektivt og bedre tilbud i områder med lavt og relativt lavt kundegrunnlag. Det vil også sikre koordinering av kontrakter uten store administrative kostnader. Modellen vil imidlertid innebære vesentlige ulemper for andre innkjøpere av drosjetjenester enn fylkeskommunene. Den økte konkurranseskjermingen som gis gjennom eneretten forsterker også andre ulemper med bruk av eneretter, som risiko for redusert innovasjon og etablering av andre effektive transporttilbud. Som beskrevet i kapittel 4.2.5.2 kan ordningen også være i strid med anskaffelsesregelverket.

Flertallet i utvalget vil derfor ikke anbefale en ordning som innebærer at fylkeskommunen ensidig kan tildele eneretter med eksklusivitet til all kontraktskjøring i området.

### 5.3.3.3 *Øvrige endringsforslag og vurderinger knyttet til eneretter*

Utvalget foreslår å ta ut ordlyden i § 9 a første ledd som sier at enerett kan tildeles en eller flere løyvehavere. I praksis er kontrakter om enerett tildelt drosjesentral eller turbussoperatør. Utvalget mener det bør være opp til fylkeskommunene å vurdere om det er mest hensiktsmessig å tildele enerettskontrakt til løyvehaver, drosjesentral, eller andre aktører, som for eksempel kvalifiserte aktører i persontransportnæringen, slik som den første tildelingen av enerett og skoleskyss i Østfold. Ettersom ordlyden i forslaget ikke begrenser hvem som kan få enerett, åpner det i prinsippet for

at enerett kan tildeles andre aktører enn løyvehavere etter yrkestransportloven. Det vil imidlertid være en forutsetning at transporten utøves av aktører med drosjeløyve som er tilknyttet en drosjesentral.

Frihet når det gjelder hvem eneretten tildeles gir blant annet fylkeskommunen mulighet til å utforme enerettsordningen som en driveplikt med enerett for et fastsatt antall løyvehavere. En slik ordning vil ligge tett opp til tidligere ordning med antallsregulering og driveplikt, som beskrevet i kapittel 4.2.7 (modell 5). Til forskjell fra den tidligere ordningen vil en ordning basert på denne tilnærmingen imidlertid ikke omfatte kontraktmarkedet.

Utvalget foreslår å presisere i § 9 a første ledd andre punktum at enerett og godtgjøring kan kombineres. Presiseringen endrer ikke gjeldende rettstilstand.

Utvalget foreslår at det skal fremgå av § 9 a fjerde ledd at tildeling av enerett eller godtgjøring skal skje etter åpne og etterprøvbare prosesser basert på objektive og transparente kriterier. I dag fremgår det av samme bestemmelse at det skal benyttes konkurranse så langt det følger av lov om offentlige anskaffelser og forskrifter gitt med hjemmel i loven. Regelverket om offentlige anskaffelser vil ofte gjelde direkte, slik at justeringen i lovteksten i liten grad vil innebære en realitetsendring. Prinsippene i ny lovtekst er dessuten i samsvar med de generelle prinsippene for offentlige anskaffelser. Til sammenligning følger tilsvarende prinsipper for tildeling av tilskudd eller enerett til kollektivtransport av forordning 1370/2007 (kollektivtransportforordningen). Etter forordningen skal tilskudd eller enerett til kollektivtransport som hovedregel tildeles i kontrakt, etter åpne prosesser og for en avgrenset tidsperiode.

Utover de nevnte endringene foreslår utvalget å videreføre det materielle innholdet i yrkestransportloven § 9 a. Femte ledd og syvende til tiende ledd er forskjøvet i forhold til gjeldende rett, men tilsvarer materielt innholdet i gjeldende § 9 a.

En grunn til at eneretter har vært lite brukt kan være at fylkeskommunene har vært usikre på når de kan brukes. Utvalget mener derfor det bør utarbeides en veileder for bruken av eneretter. Utvalget oppfordrer ansvarlige myndigheter til å utarbeide en veileder som fylkeskommunene kan forholde seg til ved tildeling av enerett eller bruk av andre tiltak for å sikre drosjetilbudet som del av et helhetlig transporttilbud. Utvalget mener det er naturlig at fylkeskommunene samarbeider om å utarbeide, eller få utarbeidet, en slik veileder som gir oversikt over muligheter, regelverk, erfa-

ringer og beste praksiser knyttet til ordningen. Dette kan bidra til lavere barrierer for å benytte eneretter som tiltak når det er nødvendig for å sikre tilbudet i enkeltturmarkedet.

### 5.3.4 Tiltak for å sikre et bedre tilbud av drosjer som er tilpasset for transport for personer som bruker rullestol

Utvalget støtter forslaget i revidert nasjonalbudsjett for 2024 om å innføre fullt unntak for engangsavgiften for drosjer som er tilpasset rullestolbrukere, jf. Prop. 103 LS (2023–2024) om endringer i skatte- og avgiftslovgivningen.

Som redegjort for i kapittel 4.2.3 fremstår et slikt unntak som fornuftig. Sammen med drosjesentralenes plikt til å sørge for at en tilstrekkelig del av drosjene som er tilknyttet sentralen er tilpasset for transport for personer med nedsatt funksjonsevne, vil tiltaket legge til rette for et bedre drosjetilbud for personer som er avhengig av rullestol.

## 5.4 Utvalgets forslag sett opp mot mandatet og Stortingets anmodningsvedtak

Utvalgets forslag til ny § 9 b og justert § 9 a i yrkestransportloven, kombinert med forslagene i delutredning I og forslaget om avgiftsfritak i revidert nasjonalt budsjett, svarer ut utvalgets mandat om å identifisere tiltak som sikrer et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet, herunder tilbudet til sårbare grupper med særlig behov for drosjetjenester.

Utvalget mener at forslaget er i samsvar med Stortingets anmodningsvedtak nr. 84 til statsbudsjettet for 2023. Forslaget gir fylkeskommunene mulighet til å innføre driveplikt der det er nødvendig for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud gjennom å stille krav til tilgjengelighet og kvalitet på drosjetjenester i kontrakt ved tildeling av enerett. Eneretten kan utformes som en *antallsregulering* av drosjeløyver der det er mest hensiktsmessig, og vil fungere som kompensasjon for plikt til offentlig tjeneste (driveplikt). De juridiske rammen gjør det ikke mulig å gjeninnføre nøyaktig samme regulering som gjaldt fram til november 2020, jf. kapittel 4.2.8.

Utvalget mener gjeldende system for tildeling av eneretter utgjør en tilfredsstillende ramme for å sikre at antallsregulering og driveplikt ikke kommer i strid med reglene om etableringsfrihet etter EØS-avtalen. Analysen over viser at eneretts-

systemet, eventuelt supplert med kjøp av tjenester, tilskudd eller samordning av offentlige kontrakter om transporttjenester, vil være egnet for å sikre et tilfredsstillende tilbud.

Fylkeskommunen må, ut fra en konkret vurdering, avgjøre om det er nødvendig å innføre tiltak i et nærmere definert område. Systemet samsvarer med ESAs uttalelse i vedtaket fra 23. juli 2023. Overvåkingsorganet uttaler der at enerettssystemet fremstår som proporsjonalt basert på at fylkeskommunen kun kan tildele enerett når det er nødvendig for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud, basert på åpne anbud og for en begrenset tidsperiode.

## 5.5 Mindretallsdissens

*Et mindretall i utvalget bestående av medlemmene Helle, Solheim, Trevland og Sivertsen har følgende dissens:*

*Et tilfredsstillende drosjetilbud i distriktene og for sårbare grupper*

Disse medlemmene legger på samme måte som utvalgets flertall til grunn at det er et viktig samfunnshensyn å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet, ikke minst for rullestolbrukere og andre sårbare grupper. For disse medlemmene veier dette hensynet tyngre enn hensynene til etableringsfrihet, effektiv konkurranse og offentlige innkjøperes interesse i å slippe å bidra til å krys-subsidiere drosjetilbud i distriktene og for personer med funksjonsnedsettelse. Disse medlemmene viser til de sterke helse-, sosial og beredskapspolitiske hensynene som gjør seg gjeldende. Disse medlemmene mener disse hensynene må gis forrang i situasjoner der et tilfredsstillende drosjetilbud vanskelig lar seg realisere innenfor et regime med fri etableringsrett og konkurranse.

Disse medlemmene er uenige med flertallet i at tiltakene som foreslås er tilstrekkelige for i) å sikre tilbudet i distriktene og ii) bedre drosjetilbudet for sårbare grupper over hele landet. Flertallets foreslåtte tiltak begrenser seg til a) plikt til å vurdere konsekvenser av kontrakter og høre andre offentlige innkjøpere b) større frihet til å fastsette utstrekningen av enerettsområder i enkeltturmarkedet og c) fullt unntak fra engangsavgiften for drosjer som er tilpasset rullestolbrukere. Dette er alle gode og viktige tiltak som *mindretallet* støtter, ikke minst vil unntak fra engangsavgiften være av stor betydning.

*Dette mindretallet* mener likevel at det er nødvendig å gi hjemmel for følgende tiltak i tillegg:

- 1) Gjeninnføring av fylkesvise løyvedistrikt for å gi løyvemyndigheten tilstrekkelig oversikt over omfang, kvalitet og pris på drosjetilbudet ulike steder i fylket. Dette vil gi fylkeskommunen grunnlag for å vurdere om drosjetilbudet er godt nok, herunder for passasjerer som trenger universelt utformede drosjer og eventuelt iverksette tiltak. For eksempel gjennom tildeling av enerett eller pålegg til sentralene om å anskaffe flere drosjer til å betjene rullestolbrukere. Fylkesvise løyvedistrikter vil også gi et langt bedre grunnlag for å skaffe løyvemyndigheten og andre offentlige etater som fører kontroll med drosjenæringen den nødvendige oversikten for å gjennomføre tilsyn og kontroll. *Mindretallet* er likevel av den oppfatningen at Oslo og Akershus, bør være ett løyvedistrikt, alternativt at drosjer fra Oslo får adgang til å kjøre i Akershus og vice versa. De to fylkene fungerer i praksis langt på vei som ett bo- og arbeidsområde. I tillegg skjer mye av drosjetransporten til og fra hovedflyplass til og fra Oslo.
- 2) Adgang for fylkeskommunen til å tildele enerett som omfatter kjøring som i dag tildeles i kontrakt, også kontraktskjøring for andre offentlige innkjøpere enn fylkeskommunen. Et vilkår må være at tildeling av enerett er nødvendig for å sikre et tilstrekkelig drosjetilbud i enkeltturmarkedet. Se nærmere om vurderingskriteriene i ESAs vedtak av 19. juli 2023 om å lukke klagesaken mot Norge om at deler av den tidligere drosjereguleringen, herunder antallsreguleringen av løyver, var i strid med EØS-avtalen artikkel 31. Det bør videre ligge en begrensning i at tildeling av enerett kun kan skje i områder der forskrift om maksimalpris gjelder og at vederlaget ikke kan overstige maksimalpris. Enerettshaver skal pålegges driveplikt i det omfang og med det innhold fylkeskommunen finner hensiktsmessig (offentlig tjenesteplikter/public service obligations). Andre offentlige innkjøpere, drosjenæringen og tilbydere av kollektivtjenester i fylket skal høres før tiltaket besluttes.

Som et strakstiltak mener *mindretallet* dessuten at følgende endring i Pasientreiseforskriften må innføres:

- (x) På steder, eller til tider på døgnet, der helseforetaka ikkje har inngått kontrakt om pasi-



enttransport, skal helseføretaka tilby ei ordning der pasienten kan ta drosje utan å betale meir enn eigendelen for transporten. Behandlar avklarar transportbehov og rekvirerer transport på helseføretaka si rekning. Helseføretaka skal betale løyvehavar resten av prisen for transporten.

Det er stort sett bare i grisorgrindte strøk med dårleg utbygd kollektivtilbud at Pasientreiser ikke inngår kontrakter om pasienttransport, eventuelt døgnkontinuerlig pasienttransport. Mange pasienter som bor i slike områder, er avhengig av at det eksisterer et drosjetilbud i enkeltturmarkedet som de kan benytte seg av. En rettighet for pasienten til å bestille drosje etter eget valg, bare mot betaling av egenandel, vil etter mindretallet syn styrke tilbudet i enkeltturmarkedet i distriktene. Det vil i tillegg være et viktig helse- og sosialpolitisk tiltak for pasienter som av ulike grunner ikke har anledning til selv å legge ut for transporten på forhånd og kreve refusjon, ikke minst for pasientgrupper som ikke blir omfattet av TT-kortordning.

Skulle det senere vise seg at disse tiltakene ikke er tilstrekkelig for å sikre et godt drosjetilbud i hele landet, mener *mindretallet* at det bør utredes å overføre ansvaret for pasientreiser fra helseføretakene til fylkeskommunene. Dette vil lette samordningen i kontraktmarkedet og mellom drosjenæringen og øvrig kollektivtilbud som fylkeskommunene har ansvar for.

*Mindretallet* ønsker ellers å minne om den forpliktelsen som yrkestransportloven § 9 d) nr. 2 nå legger på samtlige drosjesentraler om å ha tilgjengelig et tilstrekkelig antall drosjer tilpasset rullestolbrukere og løyvemyndigheten sin adgang til å kreve retting etter yrkestransportlova § 9 f). Etter mindretallets syn, er det sentralt at fylkeskommunene følger opp på dette punktet slik at hele drosjenæringen må være med å ta ansvar for at drosjetilbudet til denne gruppen blir tilstrekkelig. For dette mindretallet var denne oppgaven en sentral del av begrunnelsen for at vi mente det var nødvendig å gjeninnføre den etableringshindringen som ligger i sentraltilknytningsplikt.

## Kapittel 6

# Mulige tiltak for å redusere ressursbruk, miljøpåvirkning og kø i byområder

Som påpekt av utvalget i første delutredning har mange nye aktører 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 er der det er overetablering. Etter det utvalget får opplyst er det i noen av de største byene for mange drosjer samlet i trange sentrumsgater samtidig. Det skaper trafikale problemer. Utvalget ønsker derfor å vurdere behovet for å gi kommunene hjemmel til å begrense antallet drosjer for å redusere slike eksterne virkninger.

Overskudd av drosjer i byer kan føre til unødig behov for holdeplass for drosje, unødig kjøring mens drosjen venter på tur og dårlig bruk av arbeidskraft i et arbeidsmarked med behov for arbeidskraft, herunder sjåførere. Dette kan igjen føre til at man ikke får frigjort areal til annen hensiktsmessig bruk, unødvendige miljøbelastninger og kødannelser, generelt eller på bestemte steder til bestemte tider. Særlig kan dette gjelde ved trafikale knutepunkter som jernbanestasjoner og i sentrale bygater; til tider der det er mye folk ute, som fredag og lørdag kveld.

Utvalget har ikke registrert noe krav eller ønske fra kommuner eller andre om hjemmel for å kunne løse problemene med opphopning av drosjer på enkelte steder til enkelte tider. Utvalget fremmer derfor ikke noe konkret forslag om dette. Da det imidlertid har vært påpekt som et problem, vil utvalget i det følgende utrede måter problemet kan løses på dersom det skulle bli behov for det.

Slike trafikale problemer og miljøbelastninger er såkalt markedssvikt ved eksterne virkninger, som ikke tas i betraktning av den enkelte løyvehaver, og som derfor ikke uten videre løses gjennom markedsmekanismen. Regulering av slike forhold må dessuten ses i sammenheng med sentrale og lokale planer for bærekraftig mobilitet (Sustainable Urban Mobility Plans, SUMPs)<sup>1</sup>. Den teoretisk best mulige reguleringen for

bymarkedene, der utfordringen kan være knyttet til periodisk og stedsspesifikk overetablering, vil naturlig være forskjellig fra den optimale reguleringen for distriktene, der utfordringen heller er motsatt; å sikre et tilstrekkelig tilbud.

En intuitiv løsning på overetablering er antallsbegrensning. Selv om en antallsbegrensning av drosjeløyver kan løse problemet, er dette av flere grunner problematisk. Primært fordi antallsregulering er et lite treffsikkert virkemiddel, ved at en generell reduksjon av antall løyver i en by, ikke nødvendigvis er tilstrekkelig til å redusere temporære og stedsspesifikke køproblemer. Dette viser erfaringene fra før 2020. Sekundært må reguleringer som tar sikte på å oppnå bærekraftig mobilitet ses i en større sammenheng enn regulering av tilgangen til drosjenæringen. Det vil si at drosjetilbudet må ses opp mot tilgangen på andre transportmidler.

Juridisk kan antallsbegrensning av markedstilgangen på bynivå også utgjøre en uproportjonal restriksjon i den utstrekning problemene kan løses på en mindre restriktiv måte for næringsutøverne ved direkte å regulere tilgangen til de områder og tider der for mange drosjebiler utgjør et problem.

Regulering av tilgangen til nærrområder ut fra trafikale forhold og miljø er en velbrukt metode, og kan både løse opp i lokale trafikkproblemer, eller forsterke dem, om utformingen gjøres på en uheldig måte. Vi kjenner det for eksempel ved lokale variasjoner i fartsgrenser, kjøretøyfrie soner, parkeringsreguleringer mv. Vi har også tilgangsregulering som er differensiert ut fra kjøretøytype og ferdselsformål.

En transporttjeneste som nylig er blitt tilgangsregulert ut fra trafikale forhold og lokalmiljø er utleie av små elektriske kjøretøy, se lov om utleie av små elektriske kjøretøy på offentlig

<sup>1</sup> Europakommisjonen 2019, Topic Guide: UVAR and SUMPs – Regulating vehicle access to cities as part of integrated mobility policies.

grunn (LOV-2021-06-18-139). Lovens formål er å legge til rette for at utleie av små elektriske kjøretøy på offentlig grunn bidrar til fremkommelige og trygge offentlige rom, effektiv forvaltning, klimavennlige løsninger og godt miljø og lokalmiljø.

Loven gir i § 3 kommunen hjemmel til å gi forskrift om bruk av offentlig grunn for utleie av små elektriske kjøretøy. Forskriften kan blant annet gi bestemmelser om:

1. steder eller soner på offentlig grunn for utplassering eller parkering av små elektriske kjøretøy
2. områder på offentlig grunn der det innføres bruksreguleringer slik som hastighetsbegrensninger og bruksforbud
3. tidsperioder når utleie kan skje
4. at små elektriske kjøretøy skal oppfylle nærmere angitte standarder som krav til batteritid og miljømessige batterityper
5. at små elektriske kjøretøy er utrustet med teknologi som kan sikre oppfyllelse av krav fastsatt i nr. 1-3, for eksempel geofencing mv.
6. tilgjengeliggjøring av data, som for eksempel utlevering av anonyme opplysninger om bruken av små elektriske kjøretøy

Loven gir også kommunen hjemmel for å innføre en tillatelsesordning med antallsbegrensning, se § 4.

Loven ble vedtatt etter et representantforslag i Stortinget. Den var derfor ikke gjenstand for den vanlige lovbehandlingen med høringsnotat og proposisjon, men kommunal- og forvaltningskomiteen gjennomførte en høring og ba Kommunal- og moderniseringsdepartementet om en vurdering av forslaget og høringsinnspillene, se Innst. 643 L (2020–2021) fra kommunal- og forvaltningskomiteen.

Departementet la til grunn at kommunal regulering av utleievirksomheten i form av regler om hvor det ikke skal være mulig å kjøre, hvor det ikke skal være mulig å parkere kjøretøy etter endt utleie, og hvor det skal gjelde hastighetsbegrensninger og lignende, i «stor utstrekning» vil være forenlig med EØS-retten. Slike regler vil være en restriksjon, særlig på etableringsretten og må derfor være begrunnet i tvingende allmenne hensyn, og være egnet og nødvendig for å oppnå formålet med tillatelsesordningen eller kriteriet. Departementet uttalte at en tillatelsesordning og antallsbegrensning vil kunne være proporsjonal. Departementet presenterte ikke noen utredning av lovfor slagets bestemmelser opp mot EØS-avtalen.

I EU diskuteres tilgangsregulering under betegnelsen Urban Vehicle Access Regulations (UVARs), det vil si regulering av kjøretøyers til-

gang til byer som en del av en integrert mobilitetspolitikk. Dette er en form for trafikkstyring som regulerer fremkommeligheten på bestemte steder i byen i henhold til kjøretøytype, alder, utslippskategori – eller andre faktorer som tid på døgnet eller ukedag. Slike reguleringer kan blant annet være forbudssoner, bompenger, lavutslippssoner og fysiske sperringer. Sonene kan formidles til sjåførene gjennom apper.

Kommisjonen peker i sitt arbeidsdokument om evaluering av mobilitetspolitikken fra 2013 på at deler av tilgangsreguleringen kan komme i et problematisk forhold til markedsfrihetene, særlig når ulike ordninger gjennomføres på ulike måter og kombineres med mangel på informasjon om hvordan reglene skal følges.<sup>2</sup> De problemene Kommisjonen særlig peker på er:

- Manglende åpenhet og tilstrekkelig tilgang til nøyaktig og oppdatert informasjon: Sjåfører finner ikke alltid tydelig informasjon om reguleringene i forkant av en tur eller i sanntid, og det kan derfor være vanskelig å vite om et kjøretøy har tillatelse til å kjøre inn i en by; i tillegg er konsekvensene av å ikke respektere gjeldende regler ikke tydelige nok, inkludert håndhevelse av straffer/bøter.
- Ulik behandling av innenlandske og utenlandske kjøretøy: Kjøretøy med utenlandske skilt må for eksempel registreres på forhånd eller innen en viss frist for å få adgang, mens nasjonale kjøretøy ikke trenger å gjøre det.
- Uforholdsmessig behandling: Sjåfører kan oppfatte reguleringene som uforholdsmessige og til og med hemmende for mobiliteten når alternative mobilitetsløsninger oppfattes som mindre attraktive eller utilstrekkelige.

Selv om det vanligvis ikke er et problem for lokale sjåfører, kan det være vanskelig for andre sjåfører, særlig fra andre land, å forstå reglene og være oppmerksom på utfyllende informasjon. Kommisjonen er opptatt av at reguleringer skal gi mulighet for sømløse og brukervennlige reiser på tvers av det indre markedet, uten at det fører til diskriminering av utenlandske sjåfører.

Tilgangsreguleringen av små elektriske kjøretøy har vært gjenstand for rettslig behandling, blant annet med utgangspunkt i forskrifter for Oslo, se Borgarting lagmannsrett LB-2021-158231. Dette var en sak hvor et selskap som driver utleie av elsparkesykler i Oslo krevde midler-

<sup>2</sup> Commission Staff Working Document evaluation of the 2013 Urban Mobility Package. SWD/2021/0047 final, Document 52021SC0047

tidig forføyning for å få utsatt iverksettelsen av Oslo kommunens vedtak som innførte en tillatelsesordning for utleie av små elektriske kjøretøy i Oslo. Lagmannsretten prøvde her blant annet forholdet til EØS-avtalen gjennom en prøving av om tillatelsesordningen var i overensstemmelse med tjenesteloven § 10. Siden utleie av elsparkesykler må anses som en transporttjeneste kan det reises spørsmål om loven kommer til anvendelse siden den er gitt for å gjennomføre tjenstedirektivet. Etter sikker rett skal regler for gjennomføring av prinsippene for fri tjenesteutveksling på transportområdet gis gjennom den felles transportpolitikken, se EU-domstolens sak C-17/90, Pinaud Wiegler, Sml. I, s. 5253, premiss 7. Utvalget legger derfor til grunn at det ikke er nødvendig å vurdere tilgangsreguleringer opp mot tjenesteloven. Også begrensninger på etableringsadgangen må imidlertid vurderes opp mot kravet til proporsjonalitet. Fordi lagmannsrettssaken gjaldt tillatelsesordningen og antallsbegrensninger gir den imidlertid liten veiledning når det gjelder tilgangsreguleringer.

Det kan stilles spørsmål ved om tilgangsregulering for drosjer i byene, for å unngå sammenstimlinger på bestemte steder eller i bestemte gater til bestemte tider, i det hele tatt er tiltak som hindrer, er til ulempe for eller gjøre etablering av drosjevirkosomhet mindre attraktivt. Strekker man restriksjonsbegrepet så langt vil nærmest enhver trafikal regulering som begrenser fremkommeligheten for kjøretøy kunne ses som en restriksjon. Hvis tilgangsreguleringen spesifikt retter seg mot drosjebiler kan det gjøre at det likevel må anses som en restriksjon. Utvalget finner dette tvilsomt. Uansett må dette befinne seg absolutt i den nedre grense for hva som kan anses som en restriksjon på etableringsfriheten.

Utvalget vil også peke på at Kommisjonens bekymring for at tilgangsreguleringer kan virke diskriminerende med grunnlag i nasjonalitet ikke har særlig relevans når det gjelder drosjer, all den stund det er krav om nasjonal etablering og nasjonalt løyve for å drive drosjevirkosomhet. For at EØS-rettens forbud mot restriksjoner skal komme til anvendelse kreves et grenseoverskridende element. I henhold til EU-domstolens faste rettspraksis kan bestemmelsene i traktaten om fri bevegelse for personer og de rettsakter som er vedtatt for å gjennomføre dem, ikke anvendes på aktiviteter som ikke er knyttet til noen av de situasjoner som EU-retten får anvendelse på, når alle relevante omstendigheter utelukkende er knyttet til én medlemsstats territorium, jf. (sak C-212/06, Gouvernement de la Communauté française og

Gouvernement wallon, sml. 2008 s. I-1683, avsnitt 33, og av 5. mai 2011, sak C-434/09, McCarthy, sml. 2011 s. I-3375, avsnitt 45). Et slikt grenseoverskridende element kan komme inn i bildet dersom reguleringen skaper spesielle vansker for sjåfører og kjøretøy fra andre EØS-land, slik Kommisjonen peker på i sitt arbeidsdokument. Hvis reguleringen derimot gjelder lokalt for forholdene i et avgrenset område og er begrenset til drosjekjøring, er det vanskelig å se hvordan dette kan ha et grenseoverskridende element. Hvis personer eller virksomheter fra andre EØS-land skal bli berørt av slike reguleringer må de først få drosjeløyve i Norge. De vil da være løyvehavere etter norsk rett, hjemmehørende i Norge, sml. Star Taxi App C-62/19 avsnitt 70.

Regulering av drosjebilers tilgang til områder som en del av en integrert mobilitetspolitikk vil uansett forfølge legitime formål dersom siktemålet er å begrense belastende oppsamling av biler eller trafikk av hensyn til forhold som fremkommelighet, bomiljø, støy eller lignende. Dersom problemet er at antallet biler til tider overstiger det antallet som bymiljøet på gitte tidspunkter kan absorbere eller avvikle, vil tilgangsregulering kunne være målrettet og egnet, og det er ikke lett å tenke seg mindre inngripende måter å regulere på. Alternativet, å antallsbegrense antall løyver på by eller fylkesnivå, vil være mer restriktivt, og i mindre grad direkte rettet inn mot å løse det trafikale problemet. Reguleringene må imidlertid utformes tydelig, med informasjon om reguleringene i forkant av en tur eller i sanntid, slik at det er mulig for sjåfører å vite om et kjøretøy har tillatelse til å kjøre inn i eller oppholde seg i et område som en bestemt gate, plass eller strøk av byen, med eller uten passasjer eller bestilling.

For å adressere trafikale problemer og lokalmiljøutfordringer knyttet til praiemarkedet bør tilgangsreguleringer utformes lokalt. Reguleringen vil da kunne skje på samme måte som for små elektriske kjøretøy ved at kommunen får hjemmel til å fastsette forskrifter, eller ved at fylkeskommunen som løyvemyndighet, i samråd med kommunen, får hjemmel til å fastsette lokale forskrifter. Det viktigste virkemidlet i en slik forskrift vil være å begrense adgangen til bestemte deler av en by hvor det er utfordringer. Disse sonene kan defineres med geofencing eller med skilting. I begge tilfeller vil dette gjøre at reguleringen skaper et knapphetsgode, tilgang til bestemte deler av byen hvor det er sannsynlig at drosjer kan bli praiet fra gate- eller holdeplass. Dette knapphetsgodet kan allokere på flere forskjellige måter. En grunnforskjell ligger i om det bør utformes med sikte på

konkurransen i eller om, praiemarkedet, eventuelt å forby praiing på gate eller holdeplass. Innenfor dette hovedskillet er det flere alternativer for hvordan reguleringene kan utformes.

- 1) Restriksjoner som håndteres på løyvenivå (konkurransen i markedet)
  - a. «gategrunnsleie» for å stå / kjøre uten bestilling i områder med restriksjoner, altså å gjøre det dyrere for løyvehaverne å benytte disse arealene.
  - b. Antallsrestriksjon, «stopp for å kjøre inn» når et tak for eksempel satt lik antall tilgjengelige plasser på drosjeholdeplassene er nådd.
- 2) Restriksjoner som håndteres på sentralnivå (konkurransen om markedet)
  - a. Gi et fåtall sentraler rett til å ta turer fra gate- og holdeplass i de aktuelle områdene. Kontraktsfeste betingelsene for å gjøre dette.
- 3) Kun tillate turer bestilt på forhånd via en formidler i de aktuelle områdene.

Uavhengig av om restriksjonene legges på løyvenivå, eller på sentralnivå, må forhåndsbestilte turer, inn eller ut av området være tillatt.

Fordelen med alternativ 1) er at alle som vil kan kjøre inn i de aktuelle områdene, og det blir dermed minst mulig endringer sammenlignet med dagens situasjon. Ulempene med en slik løsning er at: i) det krever et nytt kontrollsystem, enten via aktiv overvåkning av eksisterende kontrollutrustning fra myndighetene, eller aktør oppnevnt fra myndighetenes side, eller ved opprettelse av ny infrastruktur. ii) det vil være vanskelig eller umulig for kunder eller andre å vite om den enkelte drosjen som er innenfor området med begrensning har rett til å være der eller ikke, og iii) man risikerer at løsningen med å gjøre det dyrt for drosjene å være i bestemte områder reduserer attraktiviteten av korte eller (for kunden) billige turer. Dette kan øke insentivene for førerne til å velge bort disse turene mot å stå lenger og vente på en «god» tur<sup>3</sup>.

En viktig fordel med alternativ 2) er at lokale myndigheter får muligheten til å inngå en kon-

trakt med aktørene som tar turer på gate- og holdeplass. Slik kan lokale myndigheter, i tillegg til de trafikale og miljømessige forholdene, også påvirke hvordan tilbudet til publikum skal være. Med hensyn til kontrollmuligheter vil det også være mer hensiktsmessig å gi en slik rett på sentralnivå, da en lettere vil kunne hente dokumentasjon direkte fra drosjesentralene, enn fra hver enkelt bileier. De som har rett til å ha biler innenfor området kan dokumentere at de har hatt et antall biler tilgjengelig gjennom informasjonen sentralen samler inn. De som ikke har rett til å være i området med restriksjoner uten tur kan dokumentere at deres biler kun har kjørt inn i området med passasjer, eller på bakgrunn av en bestilling fra innsiden av området. Å kun gi adgang til det begrensede området til et fåtall sentraler vil imidlertid representere en betydelig restriksjon på etableringsfriheten, med de markedsmessige ulempene dette kan ha, jf. også vurderingen av eneretter.

Alle modellene har en utfordring i at de potensielt kan resultere i en forskyvning av dagens utfordringer, fra bestemte sentrumsområder til områder lengre ut i byen. Alternativ 1 vil antagelig også være avhengig av en aktiv oppfølging fra myndighetenes side og en prisregulering for å ikke virke prisdrivende på praieturer. Alternativ 2 fremstår som mer sannsynlig at vil være selvregulerende, men vil kreve myndighetsinngripen og administrasjon ved fornyelse av kontrakter. I begge tilfeller vil drosjer som har tilgang på områdene med restriksjoner være attraktive for formidlere. Både alternativ 1 og 2 har paralleller til løsninger som er i bruk for regulering av elsparkesykler. Alternativ 3 fremstår ikke som aktuell med mindre det gjøres kompensierende tiltak slik at alle kunder enkelt kan bestille taxi inn i det aktuelle området.

Turer bestilt via formidler må kunne gjennomføres uavhengig av om drosjene har rett til å stå eller kjøre tomme rundt i områdene med restriksjoner.

<sup>3</sup> Dette er atferd som observeres i markedet i dag.

## Kapittel 7

# Arbeidsforhold i drosjenæringen

### 7.1 Innledning

Utvalget mener at ryddige arbeidsforhold i næringen er ett viktig hensyn som bør legges til grunn for en helhetlig regulering av drosjemarkedet. Hensynet til ryddige arbeidsforhold ble ikke særskilt utredet i den første delutredningen, men utvalget viser til at særlig sentraltilknytningsplikten, jf. delutredning I og lovvedtak 46 (2023–2024) vil kunne bidra til å skape ryddigere arbeidsforhold i næringen.

Drosjemarkedet er ikke et helhetlig nasjonalt marked, men består av flere lokale markeder der drosjetilbydere gjerne er etablert som lokale tilbydere i den enkelte by/kommune, mens noen drosjetilbydere har virksomhet flere steder. Drosjemarkedet består av flere delmarkeder som har ulike egenskaper avhengig av flere forhold på tilbud- og etterspørselssiden. Det er i et slikt fragmentert marked både løyvehavere og ansatte drosjesjåfører opererer og har sitt arbeid. Drosjemarkedet er utførlig beskrevet i delutredning I, kapittel 6 og 7.

Utvalget har innhentet en utredning fra Oslo Economics, Kartlegging av arbeidsforhold i drosjenæringen (Oslo Economics, 2023) som grunnlag for utvalgets vurderinger av drosjenæringens arbeidsforhold og aktuelle problemstillinger. Utvalget har også sett hen til rapportene fra TØI 1954/2023 «Utvikling i drosjemarkedet 2020 til 2023 – omregulering og korona» (Oppegaard mfl., 2023) og «Drosjer i Norge fram mot 2020» (Aarhaug mfl., 2020).

Aktørene eller partene i arbeidslivet i drosjenæringen vil være løyvehavere, ansatte sjåfører, drosjesentralen, administrasjonsansatte hos sentralene og hos drosjeplattformsselskapene/app-selskapene.

Det pekes på at mange nye aktører har kommet inn i drosjemarkedet etter omreguleringen i november 2020 særlig i og rundt de største byene. Omsetningen har tatt seg opp etter pandemien, men var i 2022 fremdeles lavere enn i 2019. Samtidig som antall løyver, biler og virksomheter har

økt, har bilparken blitt endret i retning av nullutslippsbiler og billigere biler. Rapporten viser til at arbeidsvilkårene i drosjenæringen var vanskelige tidligere, og er fortsatt vanskelige etter omreguleringen. Utviklingen er mer negativ i de største byene, enn i distriktene (Oppegaard mfl., 2023).

Utvalget legger til grunn at næringen fortsatt har gjennomgående problemer med hensyn til arbeidsmiljøet for både løyvehavere og sjåfører, og med ivaretagelse av arbeidstakerrettigheter ellers. Det kan være flere grunner til dette. Kompetansenivået når det gjelder offentlige krav er gjennomgående lavt for en stor del av aktørene. Næringen er vanskelig å kontrollere, både på grunn av det store antallet aktører og på grunn av at sjåførene opptrer isolert på arbeidsplassen. Offentlig kontroll med næringen er svært ressurskrevende, og den offentlige kontrollmyndigheten er spredt på en rekke myndigheter.

Organisasjonsgraden blant ansatte drosjesjåfører har tradisjonelt vært lav. Noe av forklaringen på dette kan være at det er en bransje med mange selvstendig næringsdrivende, samt nære relasjoner mellom arbeidsgivere og arbeidstakere. Dette gjør at de har færre insentiver til å organisere seg enn ansatte i mange andre bransjer (Aarhaug mfl., 2020). Det er ikke ren konsensus om effektene på arbeidsforholdene for sjåfører. For eksempel påpekes det at det er lite skille mellom lønnsnivå og arbeidstid blant de som kjører for app-formidlere sammenlignet med den tradisjonelle drosjenæringen (Oppegaard mfl., 2023). Videre kan mangel på en arbeidsgivers ledelse og kontroll være mer utbredt blant aktører som er tilknyttet nye app-formidlere av drosjetjenester (Alsos, 2017). Samtidig viser en studie at sjåfører som kjører for nye formidlere av drosjetjenester har høyere inntekter enn konvensjonelle drosjesjåfører (Berger, 2018), (Oslo Economics, 2023).

Flere studier (Staalhane og Vassenden, 2022; Oppegaard, 2023; Valestrand og Oppegaard, 2022; Aarhaug mfl., 2020; Wells mfl., 2023) har sett på hvordan drosjenæringen fungerer som arena for arbeid for personer som ellers ikke ville vært sys-

selsatt. Bildet som tegnes er imidlertid sammen-  
satt. På den ene siden er drosjenæringen, uavhen-  
gig av om man regner inn app-selskaper, en  
næring som i stor grad sysselsetter nyankomne  
innvandrere som har utfordringer med innpass i  
arbeidsmarkedet. Altså som en form for nødsar-  
beid. Flere av sjåførene i denne kategorien virker  
å gå videre til mer formelle jobber, når sjansen byr  
seg. På den andre siden representerer også sjåfør-  
yrket et skritt opp fra aktuelle alternativ. Flere av  
de som kjører velger å kjøre drosje, framfor å ta  
annet arbeid som har et relativt lavt lønnsnivå, og  
mer ukomfortable arbeidsforhold. Drosje blir sett  
på som et relativt trygt og komfortabelt alternativ  
for personer med begrensede muligheter på det  
formelle arbeidsmarkedet. Det er altså elementer  
av «employer of last resort», men dette er ikke  
hele bildet. For mange er drosje bedre enn alter-  
nativet. Dette peker i retning av at drosjeyrket fyl-  
ler en rolle i arbeidsmarkedet som gjør at utfor-  
dringer i arbeidsmarkedet mer generelt påvirker  
rekrutteringen til drosjenæringen. Utfordringene  
med dårlige arbeidsvilkår for drosjesjåfører betyr  
ikke nødvendigvis at årsaken ligger i drosjenærin-  
gen, det kan like gjerne være et symptom på gene-  
relle utfordringer i arbeidsmarkedet for personer  
uten relevant formell kompetanse.

Utvalget mener det er viktig å sikre at gjeldene  
regelverk og de kollektive avtalene som finnes blir  
fulgt. I tillegg er det viktig at aktørene i næringen  
har et bevisst forhold til at skillet mellom løyve-  
haver og ansatt sjåfør ikke alltid er åpenbar. Som  
følge av plattformøkonomien har det vokst frem  
en mellomkategori mellom ansatte og selvstendig  
næringsdrivende og Fougner-utvalget (NOU  
2021: 9) argumenterte for at det bl.a. var nødven-  
dig med justeringer i arbeidsmiljølovens arbeids-  
takerbegrep. En slik lovendring er nylig vedtatt i  
arbeidsmiljøloven, men det er fremdeles uklart  
hvilke arbeidsrettslige konsekvenser endringen  
vil få i praksis for drosjenæringen.

## 7.2 Lønns- og arbeidsvilkår

### 7.2.1 Gjeldende rett

Det finnes ikke særregler for regulering av  
arbeidsforhold i drosjenæringen. Regelverk og  
tariffavtaler som gjelder ivaretagelse av arbeids-  
forholdene i drosjenæringen er i all hovedsak uen-  
dret fra før omreguleringen i 2020. Tariffavtalene i  
næringen regulerer relativt få aspekter ved  
arbeidsforholdet. Provisjonslønn, som varierer  
med omsetningen, er den dominerende lønnsfor-  
men (Oslo Economics, 2023)

Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø,  
arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljølo-  
ven) regulerer blant annet den ansattes arbeids-  
tid, med fastsatte grenser for den alminnelige  
arbeidstiden og bestemmelser om overtid. Arbeidsmiljøloven oppstiller videre krav til HMS  
gjennom blant annet krav til systematisk helse-,  
miljø- og sikkerhetsarbeid, generelle krav til  
arbeidsmiljøet og bedriftshelsetjeneste når risiko-  
forholdene i virksomheten tilsier det. Ellers stiller  
arbeidsmiljøloven krav til at arbeidsgiver skal vur-  
dere risiko knyttet til alenearbeid og iverksette til-  
tak som er nødvendig for å forebygge og redusere  
eventuell risiko ved alenearbeid.

Det er nylig vedtatt endringer i arbeidsmiljølo-  
ven blant annet knyttet til arbeidstaker- og  
arbeidsgiverbegrepet, de kollektive ordningene  
for vernetjeneste og arbeidsmiljø m.m. Lov-  
endringene berører ulike rettigheter og plikter  
innenfor arbeidslivet med mål om å styrke  
arbeidstakernes rettigheter og vern, jf. Prop. 14 L  
(2022–2023) *Endringer i arbeidsmiljøloven mv.  
(arbeidstakerbegrepet og arbeidsgiveransvar i kon-  
sern)*. Endringene trådte i kraft 1. januar 2024 og  
er en oppfølging av utredningen fra Fougner-utval-  
get som har vurdert ulike tilknytningsformer og  
virksomhetsorganisering i arbeidslivet (NOU  
2021: 9).

Nedenfor følger en kort omtale av de aktuelle  
lovendringene i arbeidsmiljøloven som kan være  
av betydning for drosjenæringen.

Det har vært en økt bruk av andre tilknyt-  
ningsformer i arbeidslivet enn faste ansettelser de  
senere år, f.eks. gjennom bruk av tjenestekjøp fra  
oppdragstakere og konsulenter. Mange er som  
følge av dette i en slags juridisk «gråsoner» mellom  
arbeidstaker og oppdragstaker. For å klargjøre  
når man opptrer som arbeidstaker fremover, er  
det innført en presisering av arbeidstakerbegre-  
pet i arbeidsmiljølovens § 1-8 (1) som lyder:

«Med arbeidstaker menes i denne lov enhver  
som utfører arbeid for og underordnet en  
annen. Ved avgjørelsen skal det blant annet leg-  
ges vekt på om vedkommende løpende stiller  
sin personlige arbeidskraft til disposisjon, og  
om vedkommende er underordnet gjennom  
styring, ledelse og kontroll. Det skal legges til  
grunn at det foreligger et arbeidstakerforhold  
med mindre oppdragsgiver gjør det overvei-  
ende sannsynlig at det foreligger et selvstendig  
oppdragsforhold.»

Målet er å gjøre det tydeligere når arbeidsmiljølo-  
ven skal gjelde, og at både arbeidsgivere og

arbeidstakere skal få et klarere og mer bruker-vennlig regelverk.

Det er videre innført en presumsjonsregel i § 1-8 første ledd tredje punktum knyttet til grensen mellom arbeidstakere og oppdragstakere. Regelen innebærer en endring i både bevisbyrde-regler og et skjerpet beviskrav for arbeidstakerklassifiseringen – som pålegges oppdragsgiver. Oppdragsgiver må gjøre det «overveiende sannsynlig» at det foreligger et selvstendig oppdragsforhold for at arbeidstakerforhold ikke skal legges til grunn. Dette innebærer at det stilles høye krav til oppdragsgivers beviskrav, da det må foreligge klar sannsynlighetsovervekt for at personen ikke er oppdragstaker. Alminnelig sannsynlighetsovervekt er ikke tilstrekkelig for å innfri dette beviskravet. Dersom oppdragsgiver ikke innfrir det skjerpede beviskravet, vil oppdragstaker bli klassifisert som arbeidstaker.

Det er innført endringer i reglene for verneombud og arbeidsmiljøutvalg, samt for reglene om drøfting i forbindelse med ansettelser. Terskelen for når det skal opprettes arbeidsmiljøutvalg (AMU) er senket fra 50 til 30 ansatte, jf. arbeidsmiljøloven § 7-1 og det skal opprettes verneombud i alle virksomheter med minst fem ansatte. Plikt til å drøfte ved bruk av deltidsansatte, midlertidige ansettelser og innleie samt bruk av selvstendige oppdragstakere og tjenestekjøp fra andre virksomheter som har betydning for bemanningen.

Målet med lovendringene er blant annet å hindre tilknytningsformer der formålet er å omgå arbeidsgiveransvaret, i tillegg til at de bygger opp under partssamarbeidet, jf. Prop. 14 L (2022–2023).

De generelle reglene i arbeidsmiljøloven om alminnelig arbeidstid og overtid gjelder for ansatte sjåfører på lik linje med arbeidstakere i andre næringer. Det gjør også ferieloven<sup>1</sup>, lønns- og garantiloven<sup>2</sup> og loven om yrkesskadeforsikring<sup>3</sup>. Disse lovene gjelder for arbeidstakere i ansattforhold, men de gjelder ikke for selvstendig næringsdrivende.

Forskrift om kjøre- og hviletid og fartsskriver for vegtransport i EØS<sup>4</sup> gjelder kun for persontransport på vei med kjøretøy registrert for mer enn ni personer. Kjøre- og hviletidsreglene gjelder

dermed ikke for ordinær drosjetransport som kjøres med personbil.

Alle førere av kjøretøy, uavhengig av om de er yrkessjåfører, må derimot forholde seg til regler om trygg kjøring i trafikken. Generelle regler knyttet til trafikksikkerhet følger av vegtrafikkloven<sup>5</sup>. Her stilles f.eks. krav til at fører av kjøretøy ikke kan kjøre i en tilstand der føreren ikke kan anses skikket til å kjøre på trygg måte.

### 7.2.2 Aktuelle tariffavtaler og overenskomster

Organisasjonsgraden i drosjenæringen er lav, Aarhaug mfl. (2020), Oppegaard mfl. (2023) peker på at dette kan skyldes flere forhold. Det pekes på mange selvstendig næringsdrivende, nære relasjoner mellom arbeidstakere og arbeidsgivere og svake insentiver som noen av forklaringene til dette.

Fagforeningene Fellesforbundet og Yrkestrafikkforbundet har henholdsvis om lag 300 og 100 medlemmer. I og med at det er i overkant av 7000 arbeidsforhold i næringen, viser det at organisasjonsgraden er ganske lav. Norges Taxiforbund er den største arbeidsgiverorganisasjonen med i overkant av 3 000 medlemmer. Norges Taxiforbund registrerer imidlertid synkende medlemstall etter omreguleringen i 2020. Abelia er landsforeningen i NHO for kunnskaps- og teknologivirksomheter og representerer bl.a. plattformsselskaper og større drosjeselskap. NHO Transport er en bransje- og arbeidsgiverforening for norske persontransportsselskaper. Foreningen organiserer blant annet drosjesentraler og er tilsluttet NHO.

I drosjenæringen finnes det to taxioverenskomster mellom:

1. Norges Taxiforbund og Fellesforbundet
2. Norges Taxiforbund og Yrkestrafikkforbundet

Overenskomstene gjelder for de lokalforeninger av Norges Taxiforbund hvor det er organisert drosjesjåfører og inneholder minimumsbestemmelser omkring arbeidstid, lønn, uniform- og arbeidstøy, oppgjør og avlønning, ferie, sykdom og ulykker, internkontroll, HMS og arbeidsreglement. Taxioverenskomstene er ikke tariffavtaler som er allmenngjort for hele næringen. Som følge av såkalte ufravikelighetsnormer, vil samme lønns- og arbeidsvilkår imidlertid ofte gjelde for uorganiserte arbeidstakere som er ansatt i Norges Taxiforbunds medlemsbedrifter.

<sup>1</sup> LOV-1988-04-29-21 lov om ferie (ferieloven)

<sup>2</sup> LOV -1973-12-14-61 lov om statsgaranti for lønnskrav ved konkurs mv. (lønnsgarantiloven)

<sup>3</sup> LOV-1989-06-16-65 (yrkesskadeforsikringsloven)

<sup>4</sup> FOR-2007-07-02-877 om kjøre- og hviletid og fartsskriver for vegtransport i EØS

<sup>5</sup> LOV-1965-06-18-04 om vegtrafikk (vegtrafikkloven)



Nedenfor følger noen viktige punkter som reguleres i overenskomstene:

Arbeidstid:

- Ordinær arbeidstid er satt til 35,5 timer per uke.
- Arbeid utover dette regnes som overtidsarbeid og skal godtgjøres etter arbeidsmiljølovens regler.

Lønnsbestemmelser:

- I områder som er omfattet av forskrift om maksimalpriser for kjøring med drosje, skal sjåføren lønnes med 41 prosent (41,7 prosent) av brutto innkjørt beløp, eks. mva.
- Prosentsatsen er å anse som en minimumssats.
- Stipulert brutto gjennomsnittsbetaling for innkjørt per time: 507,60 kr (18 019 kr per uke).

Lønnen til ansatte sjåførere består dermed i all hovedsak av provisjon som andel av omsetningen. Fagforeningene oppgir at det har vært gjort forsøk på å sikre mer stabil lønn i form av andre avlønningsformer (Oslo Economics, 2023).

For virksomheter som ikke er bundet av tariffavtale vil det være arbeidsmiljøloven og de individuelle avtalene sammen med eventuelle bedriftsinterne reguleringer som bestemmer de ansattes lønns- og arbeidsvilkår.

## 7.3 Rapport fra Oslo Economics om arbeidsvilkår

### 7.3.1 Organiseringen av drosjeyrket

Yrkestransportregleverket oppstiller en rekke krav for å kunne tilby persontransport mot vederlag i Norge. I det følgende beskrives noen sentrale rammevilkår for organiseringen av drosjeyrket.

For å få løyve, må løyvehaver oppfylle krav til varig virksomhet i Norge, god vandel, tilfredsstillende økonomisk evne og tilstrekkelig faglig kompetanse. Løyvehaver kan være en person eller et selskap (juridisk person). For å arbeide som drosjesjåfør, må vedkommende oppfylle krav til vandel, alder, helse og fagkompetanse. Krav til løyvehaver og sjåfør er nærmere beskrevet i delutredning I, kapittel 4.

Løyvehaver kan selv kjøre drosje, ha ansatte drosjesjåførere eller velge en kombinasjon med å selv kjøre drosje og supplere med ansatte sjåførere. Mange løyvehavere kjører egen drosje og opererer som selvstendig næringsdrivende. Mellom 30-50 prosent av sjåførene i drosjemarkedet antas å være selvstendig næringsdrivende (Aarhaug mfl., 2020). Det er dermed mange sjåførere i drosjeyrket

som faller utenfor vernet av generelle regler for arbeidstakere. I henhold til spørreundersøkelse er det om lag 60 prosent som har svart at de både er løyvehaver og sjåfør. Ifølge SSB er det i overkant av 7 000 arbeidsforhold i drosjenæringen, (Oslo Economics, 2023).

I dag er det valgfrihet for hvordan aktørene i drosjemarkedet kan velge hvordan de vil organisere seg. De mest utbredte måtene for aktørene å organisere drosjevirkksomheten på er å være;

- tilknyttet en drosjesentral,
- tilknyttet en applikasjonsbasert formidler («app-formidler»), eller
- starte et eget selskap uten tilknytning til formidler (såkalt «friåkare»).

Disse tre formidlingsmetodene er ikke gjensidig utelukkende.

### 7.3.2 Utviklingstrekk i bransjen etter 2020

Et tydelig observerbart utviklingstrekk etter omreguleringen i november 2020, er at det har blitt mange flere løyver og løyvehavere. Fra 2015 til 2019 var det en stabil nedgang antall løyver på landsbasis fra 8 400 til 8 000. Etter at begrensningen på antall løyver etter omreguleringen ble fjernet, har antall løyver på landsbasis mer enn doblet seg fra rundt 8 000 i 2019 til i overkant av 18 000 i 2022, og falt noe etter dette.

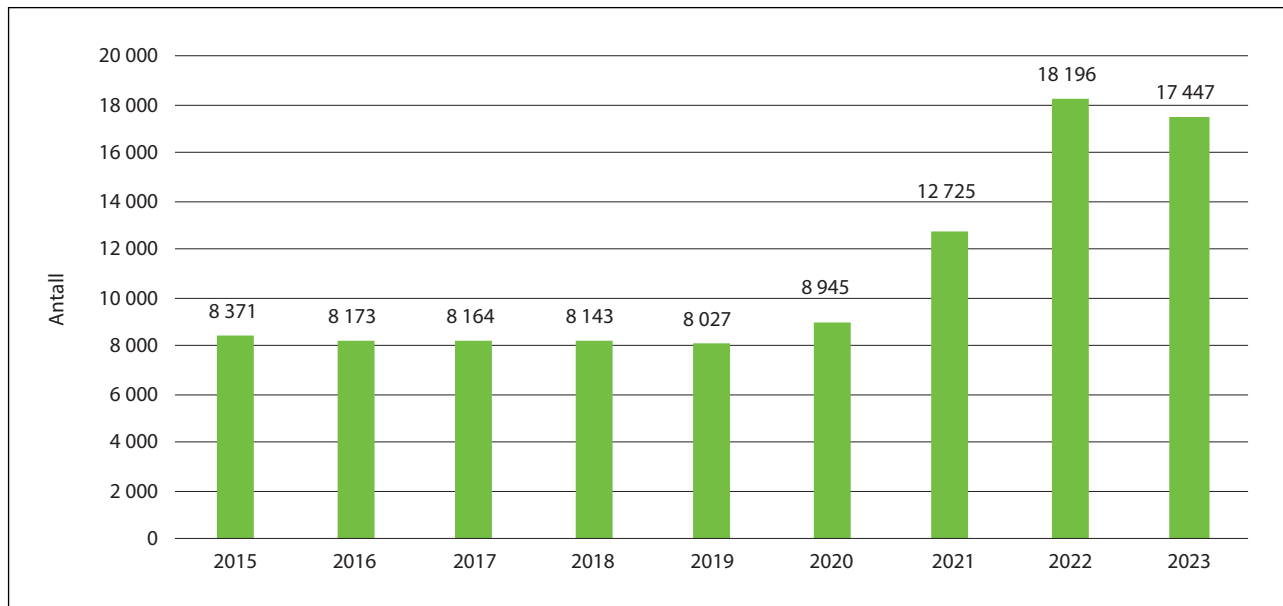
Fra 2022 til mai 2024 har det imidlertid vært en nedgang i antallet drosjeløyver på landsbasis. Per 22. mai 2024 er antallet sunket til 15 969<sup>6</sup>. Reduksjonen i antallet løyver antas å være knyttet til innføring av krav om garanti og fagkompetanse for drosjeløyvehaver.

Frem til 2022 var det en økning i antall løyver i alle fylker, særlig i fylker med større byområder. Et drosjeløyve er nasjonalt og kan brukes hvor som helst i landet uavhengig av i hvilket fylke det er utstedt (med unntak for områder hvor det er tildelt eneretter). Dette gjør det vanskelig å vurdere om nye løyver i et fylke også innebærer flere aktive drosjer i samme område.

Fjerning av antallsbegrensningen på løyver har gjort det enklere tilgjengelig for en løyvehaver å ha flere løyver. De fleste løyvene er tatt ut av enkeltpersonforetak.

Undersøkelsen fra Oslo Economics, 2023 viser at 76 prosent av løyvehaverne kun har tatt ut ett løyve og at rundt 1 300 løyvehavere har tatt ut mer enn ett løyve, der de fleste har tatt ut 2-10 løyver. Et fåtall løyvehavere har tatt ut mer enn dette, og

<sup>6</sup> transportloyve.no

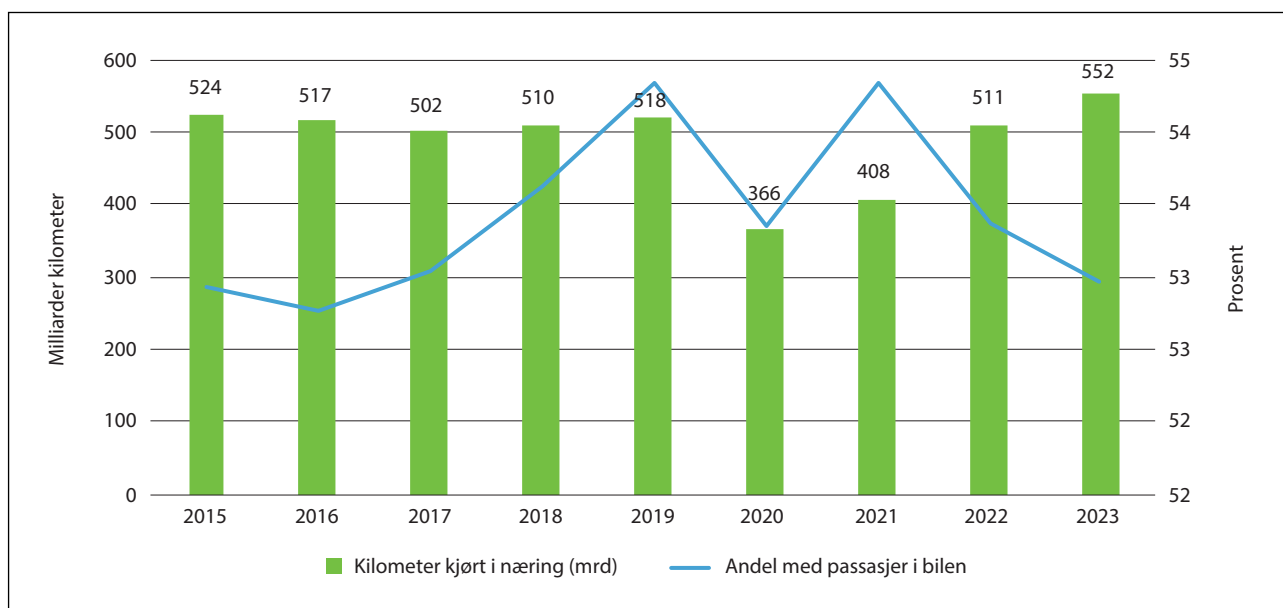


Figur 7.1 Drosjeløyver (samlet)

Kilde: SSB kildetabell 07278, basert på data fra skatteetaten og transportloyve.no

disse ser i stor grad ut til å være organisert som større drosjeselskap. Det er stor usikkerhet knyttet til hvor mange av løyvene som er i bruk og hvor mange som kan karakteriseres som inaktive løyver. Uten driveplikt, løyvedistrikter og stasjoneringssted, samt sentraltilknytningsplikt, har det blitt mer krevende for myndighetene å holde oversikt over det samlede drosjetilbudet etter omreguleringen.

Statistikk om drosjetransport fra SSB viser at antall kilometer kjørt i næring falt betydelig i 2020, med rundt 150 millioner km, se figur 7.2 nedenfor. Nedgangen må ses i sammenheng med mindre reiseaktivitet og mobilitet i samfunnet generelt grunnet koronapandemien og tilhørende restriksjoner. Antall kilometer kjørt i næring tok seg noe opp i 2021, men var fortsatt langt under nivået fra før pandemien. Andelen kilometer kjørt med passasjer i bilen har vært relativt stabil over



Figur 7.2 Kilometer kjørt i næring og andel kilometer med passasjerer

Kilde: SSB kildetabell 11271 Drosjer

tid i intervallet 53-55 prosent. Det er derfor ikke tegn i statistikken til økt omfang av tomkjøring blant drosjer i 2021. Det er ikke nødvendigvis ensbetydende med at det ikke er økt arbeidstid, ettersom det også kan være betydelig ventetid der drosjebilen er i stillstand.

Man vil vente at løyvehavere og sjåførere forsvinner ut av næringen og finner seg alternative inntektskilder over tid som følge av at mange nye sjåførere har strømmet til og inntjeningen per time har blitt konkurrert ned. Det ville ført til høyere inntjening per time på de som blir igjen. Mange drosjesjåførere opplever imidlertid at de ikke har reelle alternative inntektskilder og dermed blir i næringen og inntjeningen i timen holder seg lav (Aarhaug og Skollerud, 2019).

I rapporten fra (Oppegaard mfl. 2023) oppsummeres utviklingstrekkene i bransjen slik:

[...] «Opphevingen av antallsbegrensningen av løyver gjorde det lettere for tidligere ansatte sjåførere å selv bli drosjeeiere. Omsetningen for gjennomsnittsenkeltpersonforetaket falt sammenlignet med situasjonen i 2019, men i dette er også pandemien en vesentlig forklaring. Utviklingen fra 2019 til 2022 er et fall i antall arbeidsforhold. Fallet fra 2019 til 2020 henger antagelig sammen med koronapandemien. Samtidig ser vi ingen økning i antall arbeidsforhold etter dette. Fallet i lønningene til ansatte drosjesjåførere i forbindelse med pandemien var vesentlig lavere enn fallet i omsetning i næringen, noe som peker i retning av at koronapandemiens primære effekt for de ansatte sjåførere var at mange forlot næringen, ikke at lønningene ble lavere. Her er det også geografiske forskjeller. Fra 2020 til 2021 og 2022 økte lønningene til ansatte sjåførere. Denne lønnsveksten kan forklares med flere faktorer, blant annet økte provisjonssatser som følge av høy etterspørsel etter ansatte sjåførere. I sentralitetsklasse 1 (de mest sentrale områdene) falt imidlertid lønningene igjen fra 2021 til 2022. Dette kan antyde at markedet i perioden ble mer mettet.

Organisatorisk har omreguleringen, og tilkomsten av de nye plattformene, aktualisert spørsmål knyttet til kontroll og ansettelsesformer. Det er også utfordringer knyttet til rapportering av data og omsetning. Dette gjør kontrollarbeidet vanskeligere. Samtidig er det en gjennomgående utfordring i organisasjonsstrukturen i næringen, i det at arbeidsgiveransvaret ligger hos løyvehaver. Dette gir en veldig fragmentert næring.

Intervjuer med partene i arbeidslivet viser at det fortsatt er utfordrende betingelser i næringen. Partene er generelt skeptiske til omreguleringen i 2020. Plattformsselskapene på sin side mener deres modell løser utfordringer i de delene av markedet som de betjener.»

### 7.3.3 Organisering av markedet

Med omreguleringen i 2020 ble det lagt til rette for mer valgfrihet i drosjeaktørenes valg av organisering. Dette har ført til at aktørbildet i drosjenæringen er endret, noe som både kan observeres i markedet og bekreftes av informanter som framkommer av intervjuer gjort av Oslo Economics, 2023. Generelt sett kan det oppsummeres at:

- Det er etablert flere formidlere av drosjetjenester som baserer seg på formidling utelukkende gjennom digitale formidlingsplattformer (app-formidlere).
- Flere tidligere ansatte sjåførere har tatt ut egne løyver og blitt selvstendig næringsdrivende.
- Flere løyvehavere kjører drosje uten tilknytning til sentral eller formidler som «friåkere» eller i kombinasjon med kjøring for sentral og/eller formidler.
- Det kan tyde på at et fåtall selskaper har etablert seg med flere drosjebiler og løyver, der sjåførene er ansatte arbeidstakere.

I spørreundersøkelsen til Oslo Economics svarte 81 prosent av respondenter som både er løyvehaver og sjåfør, at de kun kjører for én drosjesentral eller app-formidler.

Av de som sier at de kjører for flere sentraler eller formidlere oppgir de fleste at de kjører for 2-3 ulike app-formidlere. Det er kun 15 respondenter som har oppgitt anslag på fordelingen mellom de ulike sentralene eller formidlerne. De fleste som har svart kjører i varierende grad for ulike app-formidlere. Det er også et mindretall som oppgir at de kjører for flere etablerte drosjesentraler eller som «friåker» i tillegg til å kjøre for sentral eller app-formidler. Fra intervju fremgår det at enkelte app-formidlere tilbyr kampanjer med lavere provisjon for formidlingstjenester i en periode for å tiltrekke seg flere drosjebiler og -sjåførere. Noen av de etablerte sentralene stiller krav om eksklusivitet dersom de skal være tilknyttet sentralen. Dette kan være én forklaring for hvorfor det ikke er flere som oppgir at de kjører for flere. Ettersom spørreundersøkelsen er distribuert gjennom fag- og bransjeorganisasjonene, kan det også være at mange «friåkere» og de som kjør-

rer for flere sentraler eller formidlere, ikke har valgt å organisere seg.

En god del tidligere ansatte sjåførere har selv tatt ut egne løyver og blitt selvstendig næringsdrivende. Der løyver før var et begrenset gode med lange ansiennitetskøer for å få løyve, er det nå kun oppstilt objektive løyvekrav for å få løyve. Det kan fremstå attraktivt å være løyvehaver og dermed styre virksomheten selv. Samtidig innebærer dette et ansvar som forretningsdrivende til rapportering og med høye driftskostnader til forsikringer og bilhold, og hver drosjebil må bringe en betydelig omsetning før virksomheten blir lønnsom. Det er usikkert i hvilken grad tendensen til å selv ta ut løyve har stabilisert seg i markedet.

Løyvehaverne som selv er sjåfør, er i all hovedsak organisert som selvstendig næringsdrivende og er dermed ikke underlagt reglene i arbeidsmiljøloven. Med sentraltilknytningsplikten og eksklusiv tilknytning av løyvehavere, hadde de tradisjonelle drosjesentralene til en viss grad oversikt over kjøretid i forbindelse med vaktordninger og flåtestyring. Sentraler hadde imidlertid ikke plikt til å følge opp at løyvehaverne sørger for å kjøre innenfor det som er forsvarlig arbeids- og kjøretid. Uten sentraltilknytningsplikt har det blitt mindre oversikt over arbeidstiden som er kjørt blant selvstendig næringsdrivende. (Oslo Economics, 2023)

### 7.3.4 Arbeidsforholdene generelt

Undersøkelsen viser at mange drosjesjåførere opplever at arbeidsforholdene har blitt dårligere etter omreguleringen i 2020. I spørreundersøkelsen oppgir 69 prosent av respondentene at arbeidsforholdene har blitt dårligere.

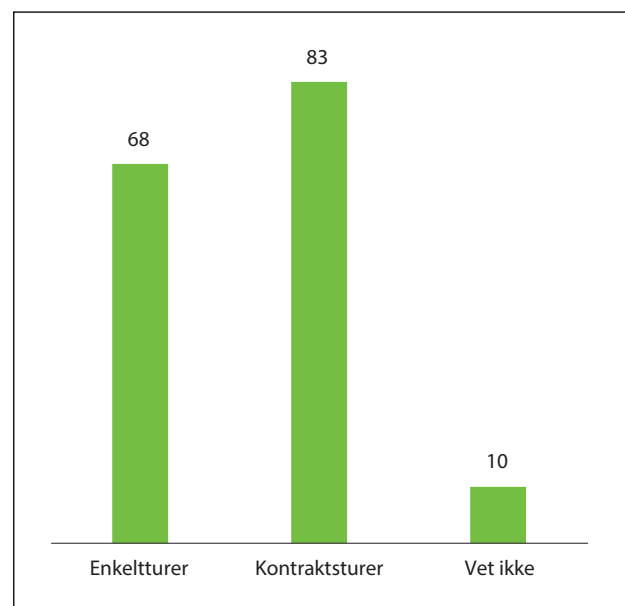
13 prosent av respondentene oppgir at arbeidsforholdene har blitt bedre, mens 13 prosent mener at det ikke er noen endring. Mens det er 75 prosent av de som har svart at de både er løyvehaver og sjåfør som mener at arbeidsforholdene har blitt dårligere, er det 39 prosent av de ansatte sjåførene som mener det samme. Intervjuene viser til at det er splittede synspunkter om effekten av omreguleringen på arbeidsforholdene. Som positive effekter trekkes frem at mange sjåførere opplever det som fordelaktig at driveplikten er borte. Det fører til at sjåførere kan la bilen stå i perioder hvor det ikke er profitabelt å kjøre. Dermed får sjåførene hvilt mer og opplever mer fleksibilitet når det gjelder arbeidstidspunkter. En viss andel sjåførere kjører også drosje på deltid. Uten krav til sentraltilknytningsplikt har de også større valgfrihet når det gjelder organisering og ikke er avhengig av tilknytning til en spesifikk sentral.

Fleksibilitet fremheves som en av de viktige fordelene med drosjeyrket. Ansatte sjåførere står også i en sterkere posisjon i arbeidsmarkedet og erfarer at provisjonssatsen kan presses opp som følge av sjåførmangel. Den negative effekten som trekkes mest frem er at det er flere tilbydere og økt konkurranse i markedet. Dette fører til mer ventetid på drosjeturer. Fordi de aller fleste i drosjeyrket mottar lønn som provisjon av omsetning eller overskudd fra driften, må de ha lengre arbeidsdager for å oppnå en tilfredsstillende inntekt.

### 7.3.5 Omreguleringen i 2020 – betydning for kontraktmarkedet

Både representanter for oppdragsgivere og drosjenæringen oppgir at mange sjåførere er avhengige av kontraktskjøring, enten i form av pasientreiser eller skoleskyss, for å sikre nok inntjening. Dette stemmer også overens med svarene fra spørreundersøkelsen, hvor litt over halvparten (52 prosent) av respondentene oppgir at de kjører mest kontrakturer.

Rapporten viser til at det så langt har vært et begrenset antall nye app-formidlere som har begitt seg inn i kontraktmarkedet som for eksempel Bolt, Uber og Yango. De regionale helseforetakene oppgir imidlertid at dereguleringen har bidratt til at flere drosjesentraler som opererer på nasjonal basis deltar i anbudskonkurranser og at de etter egen vurdering opplever reell konkurranse, i enkelte områder, for første gang. Selv om



Figur 7.3 Kjører du mest enkeltturer eller kontraktsturer?

Kilde: Oslo Economics, 2023.

det har kommet inn relativt få nye aktører opplever de regionale helseforetakene at de eksisterende aktørene har anstrengt seg i større grad og profesjonalisert seg sammenlignet med hva de gjorde tidligere. Et nytt formidlingsselskap har dessuten vunnet anbud om skoleskyss og TT-kjøring i Agder fylkeskommune.

Behovet for kontraktkjøring blant sjåfører virker særlig å gjelde i distriktene, hvor etterspørselen etter enkeltturer i perioder er lav. Kontraktmarkedet gir fordeler, i form av mye kjøring og relativt sikker inntjening, men kan også gi krevende arbeidstider som følge av krav til beredskap og responstid. Utover mer stabilitet i drosjeturer og dermed mindre variasjon i lønn, er det lite som tyder på at øvrige arbeidsvilkår er bedre i kontraktmarkedet.

Nye aktører med nye forretningsmodeller har etablert seg i størst grad i enkelturmarkedet. En stor andel passasjerer benytter seg av forhåndsbestilte turer gjennom apper. Det har blitt rapportert at enkelte aktører tar høye priser i praie- og holdeplass-markedet dersom en passasjer ikke ber om forhåndsavtalt pris. Dette kan ha bidratt til at noen drosjetilbydere velger å både kjøre for etablerte sentraler, nye app-formidlere og som «friåker» for å optimalisere sin inntjening.

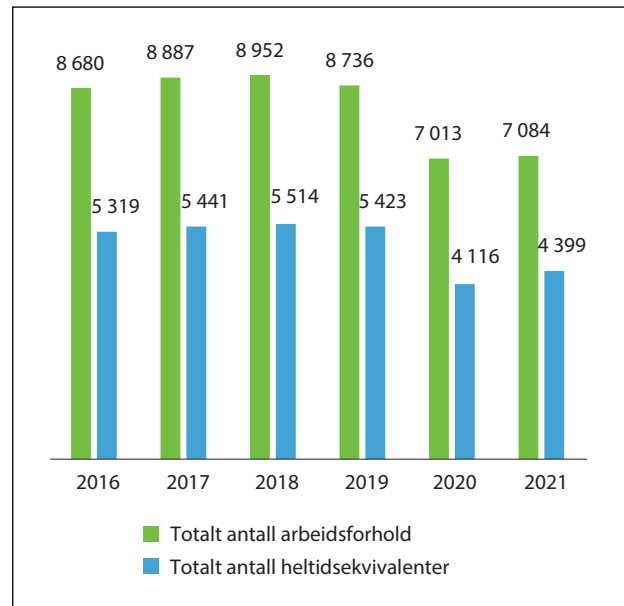
Med økt tilbud og konkurranse i markedet er det dermed også blitt mer ventetid på turer. Med mange tilbydere fremstår det som nødvendig å ha rask responstid for å ta turer, slik at sjåfører ikke kan bedrive andre aktiviteter i påvente av turer.

I kontraktmarkedet har det blitt mer konkurranse som følge av nasjonale løyver og til dels etablering av nye aktører. Det har medført mer reell konkurranse for oppdragsgivere i distriktsonråder og til en viss grad skifte i leverandører for pasientreiser, skoleskyss og TT-reiser. Det synes imidlertid at denne effekten ikke har hatt særlig betydning for drosjesjåførenes arbeidsvilkår.

### 7.3.6 Lønn og arbeidstid

SSBs lønnsstatistikk fanger opp alle ansatte sjåfører i drosjenæringen. Statistikken bygger på data fra a-ordningen til Skatteetaten som pålegger arbeidsgivere (her løyvehavere) å rapportere opplysninger om inntekt og lønn til ansatte til skattemyndighetene. Dataene omfatter derfor ikke sjåfører som har eget løyve og kjører som selvstendig næringsdrivende. Statistikken viser en nedgang i totale antall arbeidsforhold og heltidsekvivalenter i årene etter omreguleringen, se figur 7.4.

Nedgangen kan trolig delvis forklares av at et økende antall sjåfører selv har fått egne løyver og



Figur 7.4 Årlig arbeidsforhold

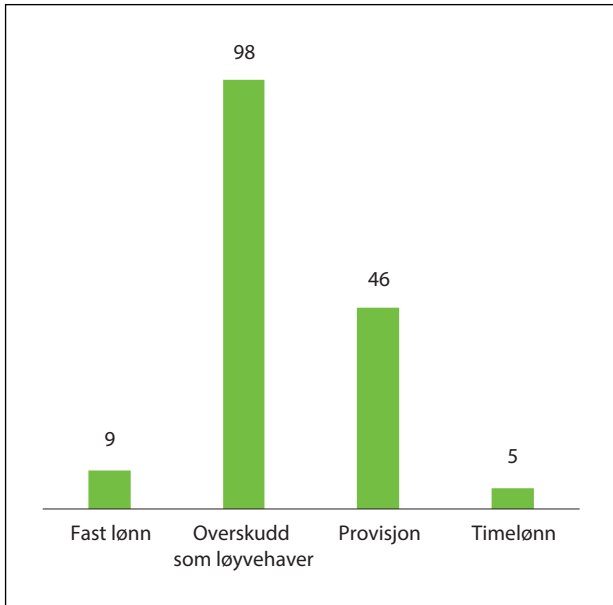
Kilde: Oslo Economics, 2023 basert på data fra SSBs lønnsstatistikk «49320-Drosjetransport».

er dermed gått over fra å være ansatt sjåfør til selvstendig næringsdrivende. Videre har flere informanter i intervjuene rapportert at de har erfart atskillig mer avgang i drosjeåret som følge av redusert etterspørsel og økt usikkerhet under koronapandemien. Disse informantene har også påpekt at det er mer krevende å få tak i sjåfører etter at strengere krav til kjøreseddel ble innført i 2020 (Oslo Economics, 2023).

Figur 7.5 viser svar fra Oslo Economics spørreundersøkelsen fra 2022 om drosjesjåførenes avlønningsform. 62 prosent av respondentene som har besvart undersøkelsen oppgir at overskudd som løyvehaver utgjør mesteparten av lønnen deres. Mens 29 prosent oppgir at provisjon utgjør mesteparten av lønnen deres. For mange drosjesjåfører har lønn følgelig en direkte sammenheng med arbeidstid.

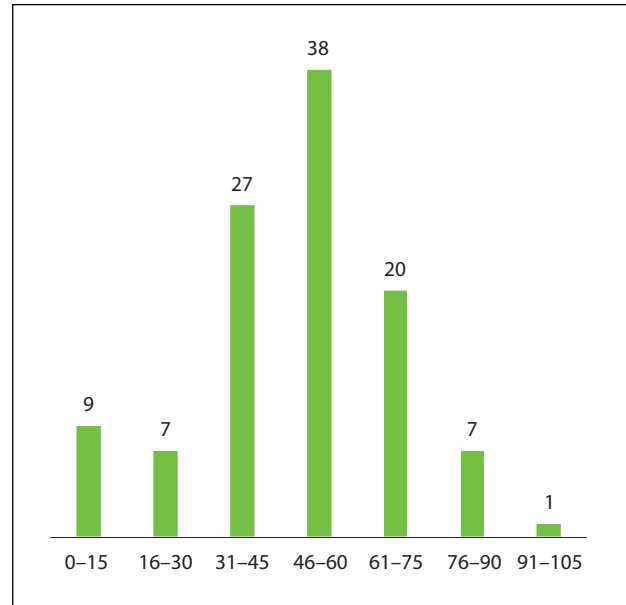
Både i intervjuer og i spørreundersøkelser oppgir mange at de må jobbe lange arbeidsdager for å oppnå en tilfredsstillende lønn. For sjåfører som opererer som selvstendig næringsdrivende skal også drivstoff, bompenger, vedlikehold av bil, forsikringer og merverdiavgift dekkes før overskudd kan tas ut som utbytte. Høy prisstigning den siste tiden har også ført til at en større andel av inntjeningen går til drift av bil, noe som stiller ytterligere krav til omsetning.

Fluktuerende etterspørsel og tidvis mange aktører i markedet gjør at inntjeningen blir uforutsigbar og kan variere stort fra periode til periode. Det pekes i intervjuer på at oppheving av antalls-



Figur 7.5 Hva utgjør mesteparten av lønnen din?

Kilde: Oslo Economics, 2023



Figur 7.6 Hvor mange timer jobber du i drosjeyrket hver uke?

Kilde: Oslo Economics, 2023

begrensingen i kombinasjon med bortfall av driveplikt og krav til heltidserverv, trolig er hovedårsakene til en markant økning i antall tilbydere i perioder hvor det er høy etterspørsel. Bortfall av sentraltilknytningsplikten har også fjernet sentrale muligheter til å regulere drosjetilbudet etter etterspørselen. Sjåfører opplever at det er mange tilbydere i travle perioder, og at dette også synes å øke antallet tilbydere i mindre travle perioder. De forteller at det er lange ventetider på turer og at de dermed må ha lengre arbeidsdager for å ha samme inntjening som før. Dette gjør det ytterligere utfordrende for mange sjåfører, særlig de som jobber heltid, å oppnå en tilfredsstillende inntjening innenfor normal arbeidstid. Både sjåfører, arbeidsgivere, sentraler og app-formidlere, samt løyvemyndigheter oppgir at det er et særlig økt tilbud i de større byene og i enkelttursegmentet.

På spørsmål om hvor mange timer sjåfører jobber i drosjeyrket hver uke, oppgir 35 prosent av respondentene at de anslår å jobbe 46-60 timer i uken. 25 prosent anslår å jobbe 31-45 timer i uken, mens 18 prosent anslår å jobbe så mye som 61-75 timer i uken. Gjennomsnittlig arbeidsmengde blant respondentene er 54 timer i uken. Dette er langt over 35,5 timer per uke, som er fastsatt som ordinær arbeidstid i bransjen i henhold til taxioverenskomstene. Mange kommenterer i spørreundersøkelsen at de jobber flere timer nå enn før omreguleringen. De aller fleste respondentene er selvstendig næringsdrivende og dermed ikke omfattet av arbeidsmiljøloven.

I undersøkelsen er sjåførene delt når det gjelder spørsmålet om de har en akseptabel arbeidsmengde. Ca. halvparten av respondentene oppgir at de opplever arbeidsmengden som akseptabel, se figur 7.7. I fritekstsvar kommenterer en del av de som oppgir at de ikke har akseptabel arbeidsmengde at de jobber for lange dager, at de jobber for mye i forhold til inntekt og/eller at de har for lite fritid til familie og venner. Det er imidlertid også enkelte som påpeker at bortfall av driveplikten har ført til at de opplever arbeidsmengden som mer akseptabel, i og med at dette tillater dem å arbeide når det er høy etterspørsel i markedet og til å ta fri når etterspørselen er lavere.

Kontraktsegmentet oppleves mer stabilt ettersom vinner av anbud er sikret kjøring i en lengre periode. I distriktene er skoleskyss og pasientreiser bærebjelken i drosjesjåførenes virke. Det rapporteres også om mindre etablering av nye løyvehavere og deltidskjøring i distriktene. Med bortfall av driveplikten kan det synes som om det er flere i drosjeyrket som er mer fornøyd og opplever økt fleksibilitet eller opplever arbeidshverdagen som uendret. Flere respondenter og informanter understreker at nettopp fleksibilitet er en av hovedårsakene til at drosjeyrket kan være attraktivt for noen. I enkelte distriktsområder har det også blitt utført drosjeturer med drosjer der løyvet er utstedt i annet fylke. På grunn av bortfall av løyvedistrikt og stasjoningssted har imidlertid fylkeskommunene mer problemer med å holde oversikt over drosjevirkosomheten i fylket.



I spørreundersøkelsen til Oslo Economics viser flere respondenter, herunder ansatte sjåførere at de opplever dårligere inntjening. Tall fra SSB viser en økning på 11 prosent i månedlig gjennomsnittslønn fra 2020 til 2021 for ansatte sjåførere, se figur 7.8. Det kommer etter en periode der gjennomsnittslønnen i hovedsak har vært fallende siden 2016.

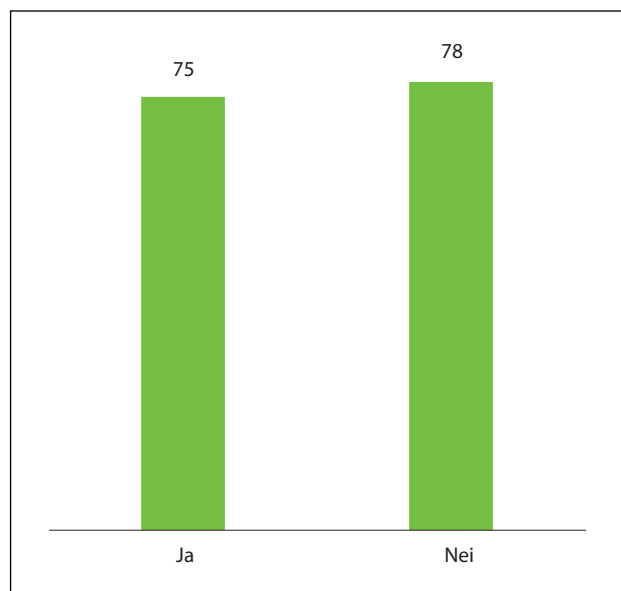
Økt gjennomsnittslønn i måneden kan forklares med flere arbeidstimer, høyere provisjon/timelønn eller begge deler. Resultater fra spørreundersøkelsen tyder på at økt arbeidstid er en av forklaringene til at statistikken ikke viser en lønnsnedgang etter omreguleringen. I spørreundersøkelsen kommenterer flere respondenter at det også har blitt mer utfordrende å skaffe ansatte sjåførere etter omreguleringen. Strengere krav til kjøreseddel kan være én av årsakene til mangel på sjåførere i distriktene. Dette begrunnes blant annet med at søknadsprosessen ofte tar lang tid, samt at det kan være begrensninger i kapasitet hos, og lange avstander til, nærmeste oppkjøringskontor.

Ettersom sjåførere er en knapp ressurs i visse områder, viser også informanter til at provisjonen har økt sammenlignet med minimumskravet i taxioverenskomsten.

Det er også stor usikkerhet til hvor stor endring i lønnsomhet som kan tilskrives omreguleringen, da koronapandemien og tilhørende restriksjoner i stor grad har sammenfalt med den første perioden etter omreguleringen. Flere løyvehavere oppgir at lav inntjening og lange arbeidsdager har ført til mangel på arbeidskraft i bransjen og mange sliter med å bemanne drosjebilene sine. Dette virker særlig å være et problem i distriktene. Bemanningsutfordringer har ført til at mange løyvehavere må jobbe lange arbeidsdager for å sikre døgnbemanning.

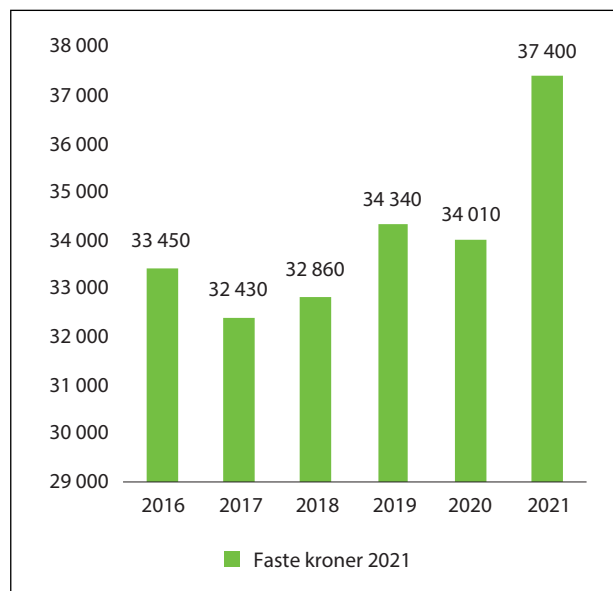
Når det gjelder lønnen til sjåførere som er selvstendig næringsdrivende er det begrenset tilgang til informasjon om dette fra offentlige registre. Selvstendig næringsdrivende blir ikke fanget opp som arbeidstakere i SSBs lønnsstatistikk og de fleste har ikke plikt til registrering i Regnskapsregisteret. I Oslo Economics spørreundersøkelse ble derfor løyvehavere bedt om å oppgi sitt beste anslag på brutto månedslønn. Ut fra løyvehaveres egenrapportering kan det tyde på at lønnen til løyvehaverne gikk ned i 2021 og har smått begynt å ta seg opp i 2022, se figur 7.9. Dette kan gi en indikasjon på størrelsesnivå og utvikling, resultatene må imidlertid ses under forbehold om at utvalget er lite.

Undersøkelsen viser at det er få ansatte sjåførere (av et begrenset utvalg av respondenter) som oppgir at de får overtidsbetaling. Taxioverenskomstene fastslår at overtidsarbeid skal godtgjøres i tråd med bestemmelsene i arbeidsmiljøloven.



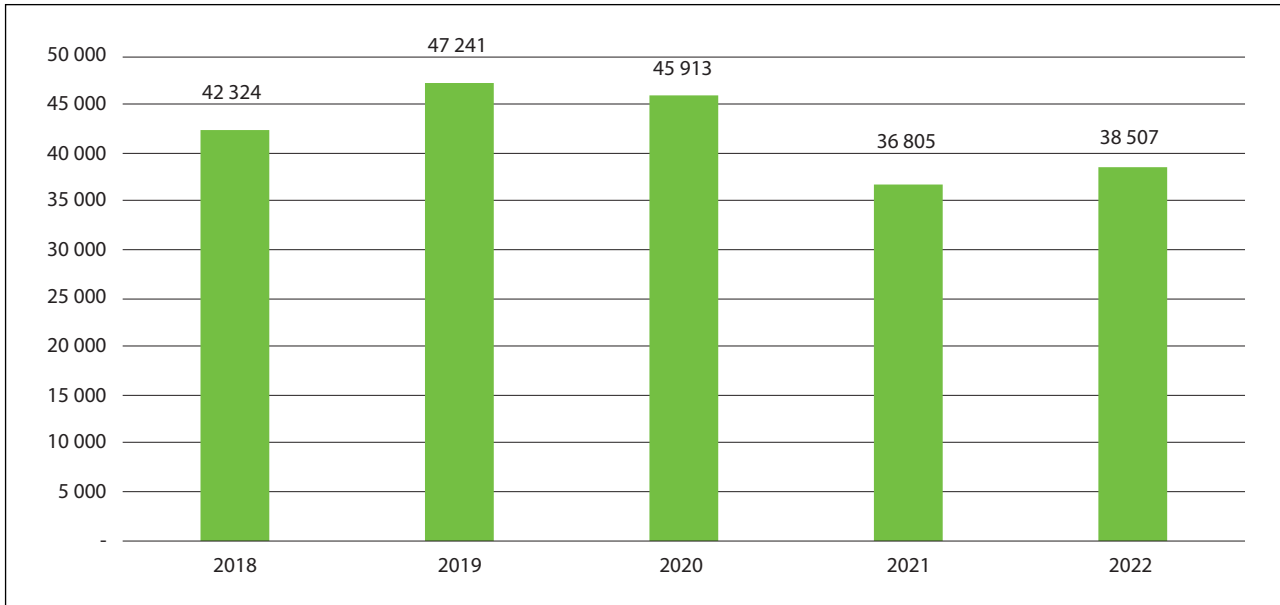
Figur 7.7 Føler du at du har en arbeidsmengde som er akseptabel?

Kilde: Oslo Economics spørreundersøkelse til drosjesjåførere i 2022. Spørsmålet er kun besvart av respondenter som har oppgitt at de jobber som ansatt sjåfører eller både løyveholder og sjåfører (161). N=153



Figur 7.8 Gjennomsnittlig månedslønn for ansatte sjåførere

Kilde: Oslo Economics, 2023 basert på SSB



Figur 7.9 Gjennomsnittlig månedslønn for løyvehavere (kroner)

Kilde: Oslo Economics spørreundersøkelse til drosjesjåfører i 2022. Spørsmålet er kun besvart av respondenter som har oppgitt at de jobber som løyvehaver eller både løyvehaver og sjåfør (176).  $N_{2018}=114$ ,  $N_{2019}=115$ ,  $N_{2020}=125$ ,  $N_{2021}=127$ ,  $N_{2022}=143$

### 7.3.7 Trygghet på arbeid

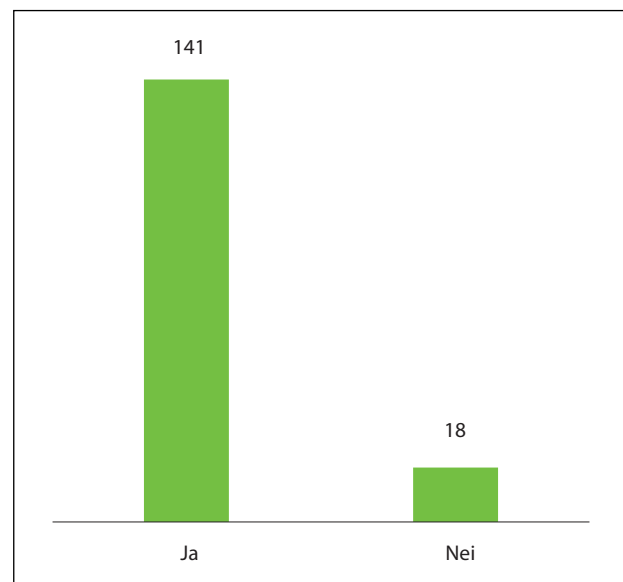
Det finnes flere regler som har til hensikt å verne om passasjerers sikkerhet i drosjemarkedet, blant annet krav til fagkompetanse for sjåfører og loggføring av turer. I kontraktmarkedet er det også utformet krav som skal sikre ivaretagelse av passasjersikkerhet og servicenivå. Det finnes imidlertid færre regler utformet for å ivareta sjåførenes sikkerhet. Som tidligere nevnt er det ikke fastsatt særregler om arbeidsvilkår i drosjenæringen, men de generelle reglene i arbeidsmiljøloven gjelder imidlertid også for arbeidstakere i drosjenæringen.

### 7.3.8 Kompetanse på regelverket

Basert på resultatene fra spørreundersøkelsen fremstår det videre som at majoriteten av drosjesjåfører er kjent med lover, regler og avtaleverk som gjelder helse, miljø og sikkerhet i drosjeyrket. 85 prosent av respondentene oppgir at de i stor eller noen grad er kjent med regelverket, mens kun 14 prosent oppgir at de kjenner til dette i liten grad eller ikke i det hele tatt. I intervju påpekes det at det er liten kompetanse, særlig blant små bedrifter, når det gjelder hvilke lover og forskrifter drosjenæringen omfattes av.

Dette innebærer også at mange arbeidsgivere i næringen har liten oversikt over hvilke krav som

stilles til dem som arbeidsgiver. Drosjesentralene har fungert som en uformalisert tilrettelegger for felles støttefunksjoner, herunder kurs for løyvehavere, maler for arbeidsavtaler og bedriftshelsetjeneste.



Figur 7.10 Føler du deg trygg på jobb?

Kilde: Oslo Economics spørreundersøkelse til drosjesjåfører i 2022. Spørsmålet er kun besvart av respondenter som har oppgitt at de jobber som ansatt sjåfør eller både løyvehaver og sjåfør (161).  $N=159$



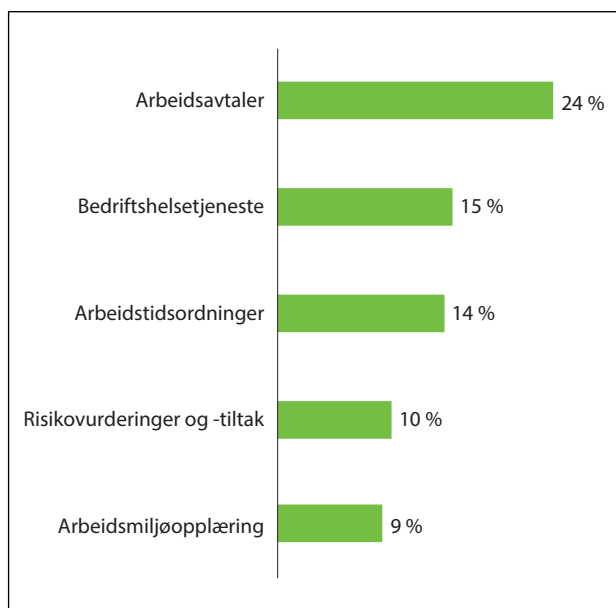
### 7.3.9 Tilsyn

Arbeidstilsynet har utført tilsyn med varierende antall de siste årene i drosjenæringen (Oslo Economics, 2023). Av de totalt 1 070 reaksjonene som Arbeidstilsynet har gitt i perioden 2013-2022, er brudd knyttet til arbeidsavtaler den klart største enkeltårsaken til reaksjoner. Reaksjoner er i denne sammenheng primært at Arbeidstilsynet gir pålegg om å rette opp forholdet innen en bestemt frist. 24 prosent av påleggene innenfor drosjenæringen i denne perioden er relatert til brudd på arbeidsavtaler. Informasjon fra intervjuer gir, i likhet med funn fra Arbeidstilsynet, grunn til å anta at ansattforhold i drosjenæringen ikke i alle tilfeller er formalisert og at det er ulik praktisering med hensyn til arbeidsavtaler.

Arbeidstilsynet har kun hatt begrenset tilsynsaktivitet innenfor drosjenæringen i det forebyggende sporet. I perioden 2013-2022 har Arbeidstilsynet gjennomført 881 tilsyn i næringen der det ble avdekket brudd i 33 prosent av tilfellene. Arbeidstilsynet ga 1 068 pålegg om retting i forbindelse med disse tilsynene. I figur 7.11 vises en fordeling av forekomstene av brudd fordelt på hvilket grunnlag påleggene ble gitt.

### 7.3.10 Behov for særregulering

Omreguleringen av drosjemarkedet i 2020 berørte få direkte regler om vernet av arbeidsfor-



Figur 7.11 De vanligste begrunnelsene for Arbeidstilsynets pålegg

Kilde: Oslo Economics 2023 basert på statistikk fra Arbeidstilsynet

holdene for drosjesjåførene. I intervjuene er det delte meninger om hvordan arbeidsforhold eventuelt bør reguleres i næringen. På den ene siden mener noen at det er ønskelig med sterkere vern, økt innslag av fast lønn og kjøre- og hviletidsbestemmelser for drosjesjåførere. På den andre siden oppgis det at fast lønn ikke vil gi incentiver til å ta alle drosjeturer og vil kunne virke mot hensynet til en fleksibel arbeidshverdag. Det bedyres også at kabalen med vaktordning og beredskap i forbindelse med pasientkjøring ikke vil gå opp med hviletidsbestemmelser. De fleste informantene er fornøyd med strengere krav til fagkompetanse for å få kjøreseddel. Det er imidlertid ikke tilrettelagt for oppkjøring i distriktsområdene og det kan være lang ventetid for å få oppkjøringstime og lang avstand til nærmeste oppkjøringskontor. Enkelte ønsker derfor at andre mer fleksible ordninger vurderes, for eksempel oppkjøring i samarbeid med trafikkskoler.

I intervjuer peker videre informanter på at de opplever at flere ansatte sjåførere kjører for flere arbeidsgivere etter omreguleringen. Dette kan gjøre det utfordrende for hver enkelt arbeidsgiver å ha fullstendig oversikt over arbeidsmengden til hver enkelt sjåfør og dermed passe på at de ikke jobber for mye. Videre er det mange som kjører som «friåkere» og den samlede virksomheten i næringen er uoversiktlig. Det er også informanter som opplever et oppsving i såkalt «kompiskjøring». Det er altså flere som savner mer oversikt og kontroll av næringen.

Videre opplever informantene at det er noe uklare rammevilkår for sentraler og formidlere, og hvilken rolle de skal ha. Kartleggingen viser at de etablerte drosjesentralene, og til en viss grad nye app-formidlere, sørger for fellesløsninger knyttet til arbeidsgiveransvaret til tilknyttede løyvehavere. Dette er imidlertid ikke en plikt og foregår på uformalisert bakgrunn og i varierende utstrekning. En klargjøring av sentraler og formidlers rolle på like vilkår kan bidra til mer oversikt over arbeidsforholdene i næringen (Oslo Economics, 2023).

## 7.4 Problemstillinger – arbeidsforhold i næringen

### 7.4.1 Innledning

Utvalget viser til at det er ulike oppfatninger av hva som er hovedutfordringen knyttet til arbeidsforholdene og om det er behov for tiltak i næringen. Utvalget har diskutert om det er grunnlag for ev. regulering av arbeidsforhold i drosjenæringen

og forslag til tiltak. Vurderingen må gjøres i lys av arbeidsmiljølovens bestemmelser og tariffavtaler. Utvalget har diskutert noen utvalgte problemstillinger og tiltak med mål om å forbedre arbeidsforholdene i næringen.

#### 7.4.2 Endringer i arbeidsmiljøloven

Utvalget har diskutert om de seneste endringene i arbeidsmiljøloven vil få betydning for forholdene i drosjenæringen, se kapittel 7.2.1. Den nye presumsjonsregelen i arbeidsmiljøloven §1-8 medfører at aktørene i næringen må aktivt ta stilling til om man er arbeidsgiver. Dette fordi man presumtivt blir en arbeidsgiver, under visse vilkår, dersom ikke annet kommer til uttrykk i arbeidskontrakter eller lignende.

Dette vil særlig være aktuelt for drosjesentraler der de både kan ha merkantilt ansatte og eventuelt ansatte løyvehavere eller sjåførere. En sentral kan både ha egne ansatte innenfor kontor og egne ansatte sjåførere, samt at de kan ha tilknyttede løyvehavere som selvstendig næringsdrivende.

Med krav om sentraltilknytning for løyvehavere, vil utvalget peke på at næringen bør ha et bevisst forhold til grensen mellom oppdragsgiver og arbeidstakerforhold, jf. arbeidsmiljøloven § 1-8 første ledd. Dette betyr blant annet at utforming av selve avtalen mellom løyvehaver og sentral bør ta stilling til om det foreligger et arbeidsforhold eller ikke.

For de tilfellene der drosjesentralen er arbeidsgiver vil utvalget vise til reglene i arbeidsmiljøloven § 7-1. Det skal opprettes verneombud i alle virksomheter med minst 5 ansatte og et arbeidsmiljøutvalg (AMU) i virksomheten med minst 30 ansatte.

#### 7.4.3 Lønnsforholdene og lønssystemet

Det finnes ingen lovfestet nasjonal minstelønn i Norge, og lønnsnivået i tariffavtalene blir derfor ofte retningsgivende også for lønnsnivået i bedrifter uten tariffavtale.

Utvalget har diskutert om lønnsnivået er for lavt og om det dermed er nødvendig å gjøre noe med dette. Utvalget har vurdert om allmenngjøring av tariffavtalene kan være et aktuelt tiltak for å heve lønnsnivået. Utvalget viser til at det i dag er opp til partene i arbeidslivet å avgjøre om en tariffavtale skal allmenngjøres, jf. kapittel 7.2.2.

Provisjonslønn, som varierer med omsetningen, er den dominerende lønnsformen (Oslo Economics, 2023) og utvalget har vurdert om det er hensiktsmessig å gå bort fra dette. Flesteparten

av drosjesjåførere får sin lønn gjennom overskudd som løyvehaver eller provisjon av omsetning. Det kan være både fordeler og ulemper med provisjonslønn. I undersøkelsen oppgir fagforeningene at det har vært gjort forsøk på å sikre mer stabil lønn i form av andre avlønningsformer, men uten hell.

Utvalget viser til at for mange sjåførere vil provisjonslønn være positivt, ettersom det kan gi sjåførerne insentiver til å påta seg oppdrag når det er høy etterspørsel på ugunstige tider og unngå uvirksom drift. Videre kan det være vanskelig å ansette sjåførere på fast lønn når inntekten er varierende, særlig i enkeltturmarkedet. Det kan være noe mer aktuelt i kontaktmarkedet, der det i alle fall for en periode, er avtalt en mer stabil inntjening for løyvehaver.

Utvalget kan vanskelig se for seg at det skal komme statlige føringer på lønnsforholdene i drosjenæringen så lenge dette ikke er et pliktig offentlig tilbud. Utvalget viser til at det heller ikke innen kollektivsektoren er offentlig regulerte lønninger. Utvalget påpeker at det vil bli en enorm kostnadsvekst dersom man går over til fastlønn i denne bransjen. Utvalget fastholder at lønnsforhold og lønssystemet i utgangspunktet er forhold som bør reguleres av partene i arbeidslivet, men vil anbefale at partene i næringen, sammen med KS og de store innkjøperne, setter seg sammen og diskuterer både lønn og arbeidsvilkår i ett mer helhetlig perspektiv.

#### 7.4.4 Arbeidstider

Utvalget har diskutert om det kan være hensiktsmessig å regulere arbeidstidene for sjåførere ytterligere i tillegg til de generelle bestemmelsene om arbeidstid i arbeidsmiljøloven.

Utfra trafiksikkerhetshensyn har utvalget diskutert om det kan være rimelig å regulere kjøre- og hviletid for drosjesjåførere på lik linje med andre yrkessjåførere. På den annen side så kan ikke drosjenæringen i denne sammenhengen fullt ut sammenlignes med annen yrkestransport – da drosjetransport ofte foregår med korte turer og med mye venting mellom oppdragene. Dersom drosje eventuelt skulle inkluderes i kjøre- og hviletidsregulert transport i Norge så forutsettes det at kjøretøyet installerer en digital fartsskriver og at sjåføren har et eget sjåførkort. En digital fartsskriver er en liten datamaskin som installeres i kjøretøyet og lagrer informasjon om kjøretøyet aktiviteter fortløpende i fastskriveren. Kjøp og innstilling av fartsskriver vil innebære ytterligere økte kostnader for løyvehaveren og det vurderes som urea-

listisk at politiet eller Statens vegvesen, som kontrollmyndighet, vil kunne ha ressurser til å følge opp dette. Ulempen for denne næringen er store kostnader til fartsskriver til kjøretøy som også brukes til privat kjøring mv. i en allerede presset næring.

Utvalget viser til at ansatte sjåførere allerede har en regulert arbeidstid i dag, jf. arbeidsmiljølovens regler. Selvstendige løyvehavere har ikke en slik lovregulert arbeidstid. Utvalget viser til at dette også gjelder for andre selvstendige næringsdrivende. Reglene i arbeidsmiljøloven om arbeidstid er klare mens utfordringen synes å være aktørenes etterlevelse av regelverket.

#### 7.4.5 Regionale verneombud

Arbeidsmiljøloven oppstiller krav til HMS gjennom blant annet krav til systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, generelle krav til arbeidsmiljøet og bedriftshelsetjeneste når risikoforholdene i virksomheten tilsier det. Ellers stiller arbeidsmiljøloven krav til at arbeidsgiver skal vurdere risiko knyttet til alenearbeid og iverksette tiltak som er nødvendig for å forebygge og redusere eventuell risiko ved alenearbeid. Men dette dekker bare forholdet til de sjåførene som er arbeidstakere. Siden bedriftene de er ansatt i stort sett er småbedrifter, kan det uansett også være problematisk å få lovens regler til å virke også for dem.

Arbeidsmiljøloven har imidlertid regler som skal sikre arbeidsmiljøet også til selvstendige oppdragstakere der de utfører arbeidsoppgaver for en virksomhet som er arbeidsgiver og underlagt loven. I § 2-2 er det bestemt at:

Når andre enn arbeidsgivers egne arbeidstakere, herunder innleide arbeidstakere eller selvstendige oppdragstakere, utfører arbeidsoppgaver i tilknytning til arbeidsgivers aktivitet eller innretning, skal arbeidsgiver:

- a) sørge for at egen virksomhet er innrettet og egne arbeidstakers arbeid er ordnet og blir utført på en slik måte at også andre enn egne arbeidstakere er sikret et fullt forsvarlig arbeidsmiljø,
- b) samarbeide med andre arbeidsgivere for å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø,
- c) sørge for at innleid arbeidstakers arbeidstid er i samsvar med bestemmelsene i kapittel 10.

Bestemmelsen regulerer arbeidsgivers ansvar overfor andre enn egne arbeidstakere. Den er først og fremst myntet på bygg og anlegg og ellers der arbeidsgivers virksomhet eller ansatte repre-

senterer en arbeidsmiljørisiko for andre personer som utfører arbeid.

Arbeidstakernes medvirkning til å ivareta arbeidsmiljøet gjennom verneombud og arbeidsmiljøutvalg er en viktig del av systemet etter arbeidsmiljøloven. I drosjenæringen fungerer dette lite effektivt på grunn av organiseringen gjennom mange små bedrifter med få ansatte. Plikten til å velge verneombud gjelder i utgangspunktet alle virksomheter, men i virksomheter med færre enn 5 arbeidstakere kan det skriftlig avtales en annen ordning, jf. arbeidsmiljøloven § 6-1. Erfaringen er imidlertid at en skriftlig avtale om en annen ordning gir liten merverdi for arbeidsmiljøet.

Loven har imidlertid en hjemmel til å gi forskrift om at det skal være særskilte lokale eller regionale verneombud «når særlige forhold gjør det nødvendig», se § 6-4. Bestemmelsen tar sikte på «virksomheter hvor det enten er særlige problemer forbundet med det å drive et effektivt vernearbeid, eller hvor lovens vanlige bestemmelser om arbeidsmiljøutvalg og verneombud ikke gir tilfredsstillende resultater», jf. Ot.prp. nr. 3 (1975–76) s. 85. Ordningen med regionale verneombud ble opprettet for å bedre arbeidsmiljøstandarden i utsatte bransjer. I 1981 fikk bygge- og anleggsbransjen regionale verneombud. I 2013 fikk også hotell-, restaurant- og renholdsbransjen regionale verneombud.

Regionale verneombud er et samarbeid mellom arbeidstakerorganisasjonene, arbeidsgiverorganisasjonene og myndighetene. De finansieres av virksomhetene i bransjen.

Forskriftsbestemt avgiftssats i hotell- og rengjøringsbransjen er 0,065 % av virksomhetens lønnsutgifter. Formålet er å bidra til at helse-, miljø- og sikkerhetsforholdene i virksomheter som faller inn under ordningen, er i samsvar med arbeidsmiljøloven med tilhørende forskrifter.

Ordningen med regionale verneombud er organisert som en stiftelse med et tre partssammensatt fondsstyre som ansvarlig organ. Fondsstyret er satt sammen av partene i arbeidslivet, og består i dag av én representant fra henholdsvis NHO Service og Handel og NHO Reiseliv (arbeidsgiversiden), Norsk Arbeidsmandsforbund og Fellesforbundet (arbeidstakersiden) og en fra myndighetene (Arbeidstilsynet).

Verneombud skal bistå med at arbeidet organiseres og tilrettelegges slik at arbeidstakere sikres et fullt forsvarlig arbeidsmiljø og er beskyttet mot fysiske eller psykiske belastninger. Verneombudet skal også sørge for at arbeidstakerne sikres medvirkning og nødvendig informasjon og opplæ-

ring, se forskrift om organisering, ledelse og medvirkning (FOR-2011-12-06-1355).

Regionale verneombud skal bidra til at helse-, miljø- og sikkerhetsforholdene (HMS) i bransjene samsvarer med arbeidsmiljøloven. Målet er å skape mer ordnede forhold for arbeidstakere. Regionale verneombud har som hovedoppgave å bidra til at alle virksomheter har en fungerende vernetjeneste. De regionale verneombudene kan gi råd og veiledning til verneombud, ansatte og ledere om verne- og arbeidsmiljøarbeid og har den samme myndigheten på arbeidsplassen som det ordinære verneombud har. Det er Arbeidstilsynet som har arbeidsgiveransvaret for de regionale verneombudene.

De regionale verneombudene oppsøker virksomhetene i ordningen og gir råd, veiledning og opplæring. I sin årsrapport for 2022 fra de regionale verneombudene for virksomhetene i hotell og restaurantbransjen fremheves at virksomhetene får:

- Hjelp og bistand til eget arbeid med vernetjeneste og HMS.
- Bidra til at andre som trenger det, får hjelp med vernetjeneste og HMS.
- Bidra til å styrke egen konkurransevne ved at de useriøse konkurrentene raskere blir avslørt og satt ut av spill av Arbeidstilsynet.

For virksomheter som ikke ønsker å følge kravene i arbeidsmiljøloven er de regionale verneombudenes viktigste virkemiddel å sende tips til Arbeidstilsynet. Arbeidstilsynet prioriterer ofte slike tips i bygge- og anleggsbransjen, og følger opp med ulike former for tilsyn.

Utvalget har vurdert om arbeidsmiljøutfordringene i drosjenæringen eventuelt kan avhjelpes gjennom å knytte sentralene sterkere til arbeidet med arbeidsmiljøet for løyvehavere og sjåfører og ser muligheten ved å utvide ordningen med regionale verneombud til også å omfatte drosjenæringen. Det første krever en egen lovbestemmelse mens det andre kan løses ved å bruke forskriftshjemmelen i arbeidsmiljøloven § 6-4.

Når løyvehavere må være tilknyttet en sentral vil sentralen være viktig for driften til de løyvehaverne som er tilknyttet sentralen. Her vil utvalget vise til de oppgaver sentralen er pålagt etter yrkestransportlovens § 9 c og d (ikke iverksatt).

Arbeidsmiljøloven § 2-2 er ikke direkte anvendelig på sentralene og drosjevirkomheten, da denne bestemmelsen forutsetter en fysisk arbeidsplass eller en virksomhet som arbeidsgiveren utfører som kan være til skade for innleide arbeidstakere og oppdragstakere. Når det gjelder

forholdet mellom sentralen og løyvehaverne er samspeillet mer av organisatorisk art. Like fullt er det slik at måten sentralen innretter virksomheten på direkte påvirker arbeidsforholdene til sjåfører og løyvehavere. En plikt for sentralen til å sørge for at dette skjer på en måte som sikrer løyvehavere og sjåfører et fullt forsvarlig arbeidsmiljø vil være i tråd med arbeidsmiljølovens formål og system. En egen lovbestemmelse om dette vil ikke være en arbeidsrettslig særregulering av drosjenæringen, men en tilpasning av regelverket for å bringe reguleringen på dette felt i samsvar med det som ellers gjelder i arbeidslivet.

Når det gjelder det organiserte verne- og helsearbeidet er det nærliggende å trekke en parallell mellom drosjenæringen og hotell- og renholdsbransjen. Også her er det snakk om mange små virksomheter, og i renholdsbransjen utføres arbeidet på en lang rekke lokasjoner med liten kontakt til den egentlige arbeidsgiveren.

De regionale verneombudene skal ikke føre tilsyn, men vurderes som kvalifiserte tipsere som kan gi Arbeidstilsynet en indikasjon på uregelmessigheter i bransjen. Det er imidlertid store forskjeller på Arbeidstilsynets tilsyn basert på tips fra de regionale verneombud innenfor de forskjellige bransjene. Utvalget har fått opplyst at Arbeidstilsynet utfører ca. 1200 tilsyn i året basert på tips i bygge- og anleggsbransjen mot kun 1- 2 tilsyn basert på tips fra de regionale verneombudene i hotell og renholdsbransjen. Den regionale verneombudsordningen innenfor bygge- og anleggsbransjen fungerer altså best. Det kan være fordi det er enklere å konstatere ev. brudd på en byggeplass, enn brudd innenfor hotell-, restaurant og renholdsbransjen. Spørsmålet blir så om det er hensiktsmessig å utvide ordningen med regionale verneombud til ytterligere en virksomhet som kan sammenlignes med hotell- og renholdsbransjen.

Drosjenæringen er en næring hvor det er problemer forbundet med det å drive et effektivt vernearbeid. Utvalget har vurdert om innføring av regionale verneombud i drosjebransjen vil kunne være egnet til å avhjelpe noen av arbeidsmiljøutfordringene i næringen. En slik ordning vil kunne være til fordel for næringen ved at den vil styrke konkurransevnen til alle som driver seriøst og følger regelverket. Innføring av regionale verneombud vil på den annen side innebære en økonomisk byrde for drosjesentralene/løyvehaverne som må finansiere tiltaket. Sett hen til erfaringer fra tilsvarende bransje (hotell- og renholdsbransjen) synes ikke tiltaket å ha særlig effekt. Utvalget har derfor vurdert om det bør utvikles en særskilt verneombudsordning for næringen og om det er andre til-

tak som bedre kan ivareta det samme hensynet til arbeidsmiljø og effektivt vernearbeid.

## 7.5 Utvalgets konklusjon og anbefaling

Utvalget viser til at potensialet for allerede innført regelverk som har til hensikt å forbedre arbeidsvilkårene ikke er kommet til syne. En innføring av krav om sentraltilknytningsplikt med tilhørende plikter for sentralen, kan gi et bedre system for et samlet tilsyn og kontroll med løyveholderne, jf. lovvedtak 46 (2023–2024).

I tillegg er det innført krav om garanti og krav til fagkompetanse for løyveholder. Krav om fagkompetanse for løyveholder trådte i kraft 1. juni 2023 for alle nye løyveholder og 1. juni 2024 for eksisterende løyveholder. Krav om fagkompetanse vil bedre kunnskapsnivået for løyveholder. Innholdet i fagkompetansekravet knytter seg bl.a. til regler om arbeidsvilkår. Kandidatene skal bl.a. ha kunnskap om arbeidsmiljølovens formål, innholdet i en arbeidsavtale, kravene til oppsigelse og avskjed, reglene for arbeidstid og pauser og reglene om ferie og feriepenger.

Gevinsten med innføring av disse reglene og forslag til sentraltilknytningsplikt er, som nevnt over, ennå ikke kommet til syne. Utvalget viser til at det er sannsynlig at arbeidsforholdene vil bli bedre når disse tiltakene har fått virke over tid.

Utvalget mener at det er viktig å fokusere på at de reglene som allerede finnes, blir fulgt opp. Ytterligere særregulering om arbeidstid, lønn mv. synes ikke nødvendig, det er viktigere at gjeldende regelverk blir fulgt. Utvalget har derfor kommet frem til at det er mer hensiktsmessig å gå videre med tiltak innenfor kontrollsystemer for å sikre etterlevelse av regelverket.

Utvalget foreslår å innføre et internkontrollsystem for sentralene som forventes å kunne bidra til ryddigere arbeidsforhold og arbeidsmiljø i drosjenæringen. Utvalget har tro på at arbeidsforholdene i bransjen kan bli bedre dersom det innføres mer systematisk kontroll, både internkontroll av løyveholder/sentral, og offentlig kontroll, se nærmere om dette i kapittel 9.

Videre har utvalget diskutert om det er andre problemer i næringen som det er nødvendig å adressere slik som helseplager eller trusler og vold på arbeidsplassen. Utvalget har diskutert om for eksempel sentralene bør ha avtaler med eller tilknytning til felles helsetjenester mv. Utvalget kom til at det alminnelige regelverket i arbeids-

miljøloven gjelder slik at innføring av særkrav om en slik tjeneste for sentralene vil bli uforholdsmessig kostbart.

Problemstillinger knyttet til trusler og vold fra passasjerer i bilen, er en kjent risiko, men utvalget viser til at løyveholder, sammen med sentralen, vil være ansvarlig for å sikre et trygt arbeidsmiljø. En pliktig tilknytning til sentral vil også gjøre det enklere å følge opp den enkelte sjåfør og eventuelle uønskede hendelser.

Utvalget har vurdert om den nåværende strukturen i drosjemarkedet, med et stort antall enkeltmannsforetak og et forholdsvis lite antall ansatte sjåførere, er hensiktsmessig for å sikre gode arbeidsforhold. Utvalget har diskutert om det burde innføres et krav om at sentralen skulle være å anse som arbeidsgiver og at tilknyttede løyveholder ble ansatte sjåførere. Dersom det offentlige skal sette krav til en slik organisasjonsform for å være tilknyttet en sentral eller for å få løyve vil dette være en restriksjon etter EØS-retten som må begrunnes. Utvalget viser til at et slikt tiltak fordrer en stor omlegging av hele bransjestrukturen. I tillegg er det ulike oppfatninger i næringen om fordeler og ulemper med å være selvstendig næringsdrivende kontra å være ansatt. Utvalget har kommet frem til at et krav om at sentralen skulle være å anse som arbeidsgiver vil være for inngripende overfor næringen.

Utvalget har lagt vekt på at gjeldende regelverk, med nylig vedtatte endringer i arbeidsmiljøloven og yrkestransportloven, vil være med på å styrke arbeidstakernes rettigheter. Det er viktig å la de innførte reglene virke en periode før man kan se hvilken effekt regelendringene har i markedet.

Oppsummert vil utvalget anbefale at partene i næringen, sammen med kommunesektorens organisasjon (KS) og de store innkjøperne setter seg sammen for å starte en prosess med formål å bedre arbeidsvilkårene og arbeidsmiljøet til drosjenæringen. Utvalget vil peke på at forhold som eventuell allmenngjøring av lønn, seriositetsmodeller, anbudskrav m.m. er mulige tiltak som partene i arbeidslivet bør se nærmere på. Utvalget vil anbefale at partene særlig ser på muligheten for å utvikle en særskilt verneombudsordning for drosjenæringen. For eksempel kan det være hensiktsmessig å ha en ordning med verneombud for sentralen der alle tilknyttede løyveholder og ansatte sjåførere er med i ordningen. En slik ordning vil også gi muligheter for kontraktsparter – offentlige kjøpere, å ha en dialog om arbeidsforhold med en kontaktperson som vil kunne styrke oppfølgingen av arbeidsrettslige forhold i kontrakten.

## Kapittel 8

# Taksameter eller annen kontrollutrustning

### 8.1 Innledning

I forbindelse med oppheving av behovsprøving for drosje i 2020 ble det besluttet å innføre krav i yrkestransportforskriften om at løyvehaver var pliktig til å bruke taksameter som innretning i bilen for å registrere omsetningen i drosjevirkksomheten. Før 2020 var det opp til fylkeskommunene å bestemme om det skulle brukes taksameter.

Samferdselsdepartementet, i samarbeid med Nærings- og fiskeridepartementet, sendte sommeren 2020 på høring forslag til endringer i regelverket som skulle gjøre det mulig å bruke alternative løsninger til taksameter i drosje. Bakgrunnen for høringen var at regjeringen ønsket å legge til rette for at drosjevirkksomhetene kunne ta i bruk ny teknologi.

På bakgrunn av høringsinnspill ble det sendt ut en ny høring om kontrollutrustning i drosje sommeren 2021. Målet var å stille teknologineutrale funksjonskrav som skulle åpne for alternativ til taksameter for å redusere etableringskostnadene og legge til rette for bedre konkurranse i drosjenæringen. I høringen ble det foreslått å fastsette funksjonelle krav til kontrollutrustninger i drosje som skulle gjelde for aktører uavhengig av hvilken type kontrollutrustning de bruker, inkludert for aktører som benytter taksameter. Løsningene skulle ivareta hensynene bak taksameterkravene, herunder sikkerhet for riktig prisberegning, rapportering til skattemyndighetene og sikkerhet for passasjer og sjåfør.

Ingen av høringene ble fulgt opp med endringer i regelverket.

I delutredning I foreslo utvalget at betaling for løyvepliktig drosjetransport skal registreres i taksameter hos en drosjesentral som en løyvehaver er tilknyttet, jf. § 9 andre ledd. Et mindretall foreslo at bestilte turer, også via digitale plattformer, skal formidles gjennom formidlingssystemet hos sentralen. 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.

Ifølge utvalgets mandat skal utvalget 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 ifølge mandatet se hen til høringen om krav til kontrollutrustning som bakgrunn for denne vurderingen.

Utvalget har diskutert hvilke hensyn taksameter eller annen kontrollutrustning skal ivareta, samt om funksjonene i de ulike løsningene ivaretar hensynene like godt.

Den videre diskusjonen har dreid seg om det bør være et krav at formidleren av drosjeturen må registrere turen i bilens system/via taksameteret eller kontrollutrustning for å sikre at den bestilte turen vil framkomme i taksameteret, slik at det blir vanskeligere å unndra beskatning. For å kunne ha et slikt krav, viser utvalget til at det aktuelle taksameteret/kontrollutrustningen må være åpent for å ta imot turer fra alle formidlere. De fleste kravene knyttet seg ikke til selve taksameteret, men til det systemet som taksameteret er en del av. Dersom man skal følge opp et ønske om at formidling av bestilte turer automatisk skal gå inn i taksameteret/kontrollutrustningen, må det settes krav til systemet. Det første spørsmålet er om det teknisk sett er åpning for dette i taksametersystemet/kontrollutrustningssystemet og det andre er om det vil være en hensiktsmessig løsning.

I diskusjonen rundt taksameterplikt har utvalget sett på forslaget om kontrollutrustning som Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet sendte på høring i 2021.

I utvalgets arbeid har det vært viktig å se på hvilke funksjoner som ligger i taksameteret og hvilke funksjoner som ligger i løsningen med funksjonskrav til kontrollutrustning.

## 8.2 Taksameter og taksametersystem

### 8.2.1 Hva er et taksameter?

Innledningsvis er det viktig å gjøre oppmerksom på at taksameter og taksametersystemet er to forskjellige ting.

Et taksameter er i taksameterforskriften § 2 bokstav 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 måleinstrumentdirektivet (MID)<sup>1</sup>, se punkt 8.3.

Taksameterforskriften fastsetter krav som gjelder for taksametre når disse selges eller tilbys for salg, eller brukes som grunnlag for beregning av økonomisk oppgjør. Taksameterforskriften er hjemlet i måleloven og trådte i kraft i 2010, med full virkning fra 2012. Kravene i taksameterforskriften skal sikre riktig måling som grunnlag for beregning av pris for drosjeturen, sikre at nøkkel-

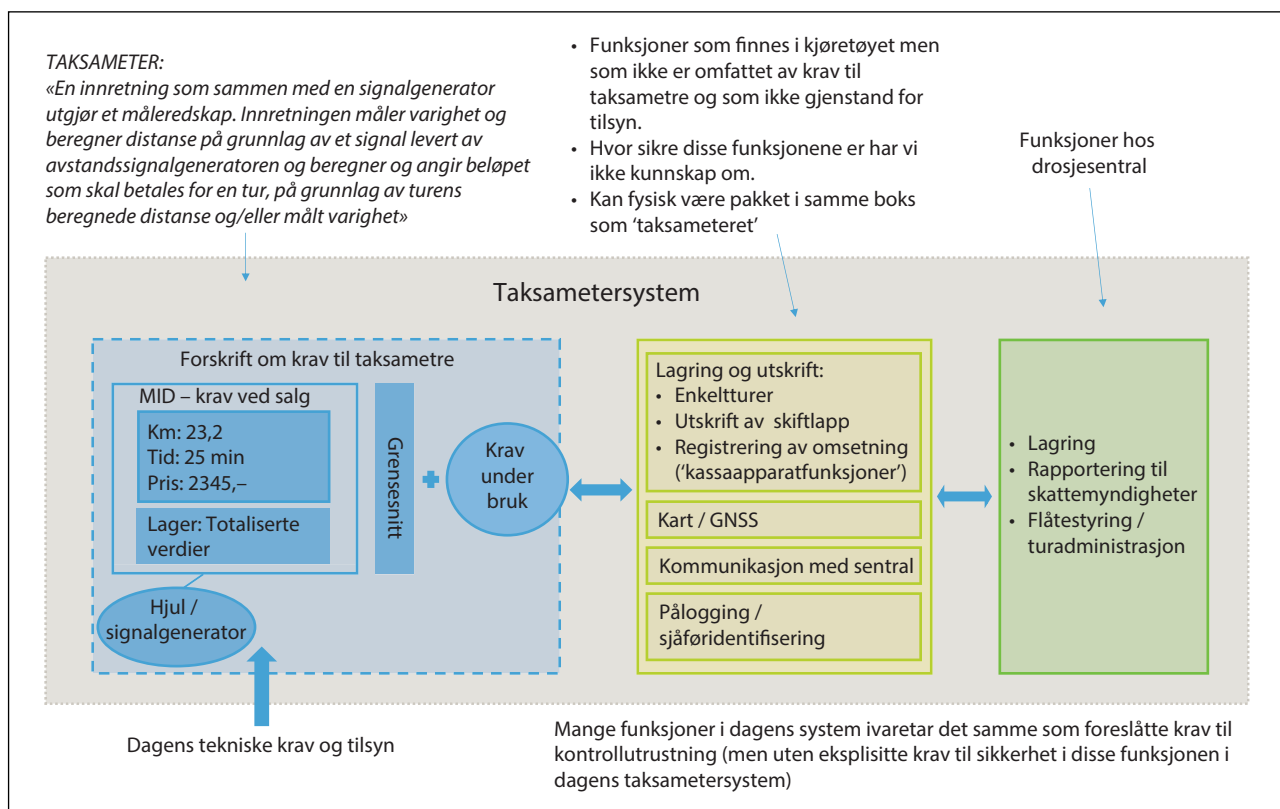
<sup>1</sup> Direktiv 2014/32/EU

data kan overføres fra taksameteret og sørge for at data som kan brukes ved kontroll lagres i taksameteret. Det er imidlertid kun krav til lagring av aggregerte totalsummer i taksameteret. Andre data enn dette, for eksempel data knyttet til enkeltturer lagres ikke i taksameteret. Taksameterforskriften fastsetter kun krav til taksameteret og bruk av dette, og ikke til andre funksjoner i taksametersystemet; som for eksempel påloggingsløsninger, funksjoner for lagring av andre data enn aggregerte totaler, turformidling, betalingsløsninger og kommunikasjonssystemet som et taksameter ofte er en del av.

Etter taksameterforskriften § 3 skal taksametre som selges eller tilbys for salg, ha gyldig samsvarsvurdering, som omfatter taksameterets tilkoblingsmuligheter til de påkrevde tilleggsinnretningene.

### 8.2.2 Hva er et taksametersystem?

Taksametersystemet består av funksjoner som knyttes til kjøretøyet og kjøretøyets systemer, men som ikke er omfattet av krav til taksametre og som ikke er gjenstand for tilsyn. Noen av disse er lovpålagte, se taksameterforskriften § 34, mens andre er funksjoner som den enkelte sentral vel-



Figur 8.1 Taksametersystemet

Kilde: Figur fra Justervesenet

ger å knytte til. Mange av disse funksjonene kan være i samme system som taksameteret.

De lovpålagte tilleggsinnretningene er:

- a. takskilt dersom det benyttes
- b. visningsanordning og skriver
- c. betalingsterminal dersom det skal benyttes
- d. kommunikasjonsenhet for overføring av data

Tilleggsinnretningene og tilkoblingen til disse skal ikke ha egenskaper som gjør dem egnet for bruk til bedrageri, og muligheten for utilsiktet feilbruk skal være minst mulig. Takskilt skal fungere slik at lampen er slukket i driftsstilling «Opptatt» og «Stopp».

I tillegg har sentralene funksjoner for å både kunne oppfylle kravene i bokføringsforskriften, samt for å kunne drive flåtestyring av løyvehavere, som:

- Lagring og utskrift av:
  - Enkeltturer
  - Utskrift av skiftlapp
  - Registrering av omsetning («kassaapparat-funksjoner»)
- Kart/GNSS
- Kommunikasjon med sentral
- Rapportering til skattemyndigheter
- Flåtestyring / turadministrasjon

### 8.2.3 Kontroll av taksameter

Statens vegvesen og politiet er kontrollmyndighet etter yrkestransportloven § 38 og kan visuelt kontrollere om det er installert taksameter i drosjen.

Etter yrkestransportloven § 9 (5) kan Samferdselsdepartementet utpeke et håndhevingsorgan som skal føre tilsyn med at reglene for kontrollutrustninger mv. blir fulgt. Det er foreløpig ikke utpekt slikt tilsynsorgan, men det fremgår av forarbeidene, jf. Prop. 17 L (2020–2021) at Justervesenet er tiltenkt denne rollen.

Det følger av yrkestransportloven § 31 første ledd bokstav c) at departementet kan fastsette i forskrift at det skal betales gebyr for gjennomføring av tilsyn av kontrollutrustninger mv. Gebyret gir mulighet for å finansiere tilsyn med leverandører. Tilsyn med brukere av kontrollutrustning må, som for taksameter, finansieres ved avgift da tilsynet må basere seg på tilsyn med et risikobasert utvalg av aktører og ikke direkte tilsyn med alle aktører.

Justervesenet fører tilsyn med taksametre med hjemmel i måleloven § 20. Etter § 22 i loven skal Justervesenet ha uhindret adgang til steder og innretninger når dette anses nødvendig for å

føre tilsyn etter loven. Det følger av § 23 at Justervesenet kan kreve at produsenter, importører, forhandlere og andre som overdrar måleredskaper, brukere av måleredskaper, reparatører, installatører, den som vedlikeholder og andre som har oppgaver knyttet til målinger og måleredskaper, legger fram opplysninger som er av betydning for tilsynet. § 24 fastsetter at enhver som underlegges tilsyn etter loven, skal legge til rette for at tilsynet praktisk kan gjennomføres og gi nødvendig bistand under tilsynet.

Etter § 25 kan Justervesenet i rimelig utstrekning kreve opplysninger om og undersøke faktiske forhold som anses nødvendig for å vurdere om det foreligger behov for å iverksette nye regler eller virkemidler som skal sikre lovens formål. Justervesenet fører markedstilsyn med taksametre som gjøres tilgjengelig på markedet. Markedstilsynet rettes mot produsent og selger av taksametre, og skal bidra til at taksametre som selges i Norge tilfredsstiller krav fastsatt til MID-direktivet.

Justervesenet fører også tilsyn med taksametre under bruk. Dette omfatter tilsyn rettet mot installasjon av taksametre i drosjer (installasjonskontroll), og risikobasert tilsyn med taksametre i bruk i drosjevirkosomhet. Tilsynet består bl.a. i å kontrollere at måling av tid og strekning tilfredsstiller kravene til nøyaktighet, at sikringer (elektroniske og fysiske plomber) er intakte og i tråd med kravene i samsvarssertifikatet, at eksterne enheter er korrekt tilkoblet og at innstillinger i taksameteret er korrekte. Justervesenets tilsyn finansieres med en årlig avgift som ilegges alle løyvehavere som bruker taksameter. Avgiften fastsettes i forskrift 20. desember 2007 nr. 1723 om målenheter og måling med hjemmel i måleloven § 31. Avgiften er i dag på 1180 kroner.

Det følger av taksameterforskriften at overtredelse av bestemmelsene i forskriften kan medføre overtredelsesgebyr utmålt etter bestemmelsene i forskrift om målenheter og måling i kapittel 7. Etter måleloven § 30 kan overtredelsesgebyr ilegges den ansvarlige etter loven. For de ansvarlige etter taksameterforskriften vil dette kunne gjelde selger av taksameter, servicefirma som monterer og fører service med taksameter, samt løyvehaver. Etter måleloven § 26 kan Justervesenet sette frist for retting av regelbrudd. Dersom regelbruddet er vesentlig, kan Justervesenet kreve bruk av måleredskapet stanset. Måleloven § 27 åpner for at Justervesenet kan ilegge forbud mot omsetning av produkter som ikke tilfredsstiller kravene i regelverket.



#### 8.2.4 Hvordan foregår betalingen for drosjeturen

Selv om det i dag er krav om taksameter, kan det likevel være vanskelig å få god nok kontroll for å sikre hvit økonomi. Selv om bruk av taksameter reduserer risikoen for unndragelse av skatt og avgift, er det fortsatt mulig å unndra betaling fra beskatning. Risikoen for at inntjening ikke blir beskattet varierer ut fra betalingsmåte.

Overordnet mottar drosjeløyvehavere betaling for drosjeturene i praksis på fem litt ulike måter.

Den ene måten er at de får betaling etter faktura. Dette skjer vanligvis ved offentlig eller privat kontraktkjøring.

Et annet alternativ er gjennom løpende overføring av omsetning via formidlingsplattform, fratrukket plattformens honorar. I slike tilfeller betaler kunden til formidleren, som så utbetaler inntekt til løyvehavers konto.

Et tredje alternativ er gjennom kortbetaling direkte fra kunde til løyvehaver, ved gjennomført drosjetur. Her er beløp generert fra taksameter og betaling gjennomføres digitalt.

En fjerde mulighet er gjennom digital betaling fra kunde direkte til sjåfør, for eksempel gjennom Vipps. Her beregnes pris gjennom taksameter, som så nulles ut etter gjennomført tur, mens betaling skjer fra kunde til sjåfør.

En femte mulighet er gjennom kontant betaling fra kunde til sjåfør.

### 8.3 Måleinstrumentdirektivet

EUs måleinstrumentdirektiv (MID) fastsetter krav til flere ulike typer måleinstrument, bl.a. taksametre. Som mange andre EU-direktiver er hensikten også med MID å bidra til fri handel med varer i EU/EØS-området, og direktivet setter derfor kun krav til måleinstrumenter når de gjøres tilgjengelig på markedet. MID fastsetter ikke krav til måleinstrumenter under bruk. Medlemslandene kan stille krav om bruk av måleinstrumenter til måleoppgaver av hensyn til allmenn interesse, folkehelse, offentlig sikkerhet, offentlig orden, miljøvern, forbrukervern, innkreving av skatter og avgifter og god forretningsskikk, se artikkel 2.

MID fastsetter generelle krav til måleinstrumenter omfattet av direktivet, og instrumentspesifikke krav til de ulike typene måleinstrumenter. MID setter i hovedsak funksjonelle krav, men i noen sammenhenger også tekniske krav. MID er et frivillig direktiv i den forstand at det ikke er

obligatorisk å implementere direktivet hvis man nasjonalt ikke ønsker å sette krav til den aktuelle typen måleinstrument. Det er imidlertid obligatorisk å følge kravene i MID dersom et måleinstrument som er omfattet av MID skal reguleres nasjonalt, da et måleinstrument skal oppfylle de grunnleggende kravene fastsatt i vedlegg I til direktivet og i det relevante instrumentspesifikke vedleggene, se artikkel 6. På de områdene som er omfattet av MID er det derfor ikke anledning til å fastsette andre nasjonale krav til måleredskaper som gjøres tilgjengelig på markedet enn de som følger av MID. For å hindre handelshindringer, følger det av dette at det heller ikke er anledning til å fastsette krav til måleinstrumenter under bruk som er i strid med kravene som skal gjelde når måleinstrumentet gjøres tilgjengelig på markedet.

Taksametre er i MID regulert i den generelle bestemmelsen i vedlegg 1 «Essential requirements» og med instrumentspesifikke krav som er gitt i vedlegg IX Taximeters (MI-007). MID definerer et taksameter som følger: «En innretning som sammen med en signalgenerator utgjør et måleinstrument. Denne innretningen måler varighet og beregner distanse på grunnlag av et signal levert av en avstandssignalgenerator. Dessuten beregner den og viser taksten som skal betales for en tur, på grunnlag av turens beregnede distanse og/eller målte varighet».

Signalgenerator blir etter direktivet oppfattet som en fysisk kobling mellom taksameteret og kjøretøyet. Det betyr at dersom nasjonale regler ikke stiller krav om en fysisk kobling, så er ikke måleinstrumentet et taksameter i direktivets forstand.

Direktivet pkt. 15.1 bestemmer at:

«Et taksameter skal være utstyrt med en summeringsinnretning som ikke kan nullstilles for følgende verdier:

- samlet avstand tilbakelagt av drosjen,
- samlet avstand tilbakelagt under turer,
- samlet antall turer,
- samlet pengebeløp innkrevd som tillegg,
- samlet pengebeløp innkrevd som takst.»

Det er verdt å merke seg at det direktivet krever er at det er de summerte verdiene som skal registreres.

Måleinstrument skal samsvarsvurderes og CE-merkes, se artikkel 6 og 7. Samsvarsvurderingen skal utføres av et organ utpekt av medlemsstaten, se artikkel 9 og 11. Dersom de ikke oppfyller kravene i direktivet kan de ikke markedsføres eller tas i bruk, se artikkel 8.

## 8.4 Høring om kontrollutrustning

### 8.4.1 Hovedpunktene i forslaget

Formålet med høringen om kontrollutrustning (som er sammenlignbart med taksametersystemet) i 2021 var å legge til rette for teknologinøytrale løsninger, men også å sikre en seriøs drosjenæring ved at det foreslåtte regelverket måtte legge til rette for (i) riktig beregning av pris for drosjeturer, (ii) riktig rapportering til skattemyndighetene og (iii) sikkerhet for passasjer og sjåfør.

Krav om og til taksameter har, sammen med drosjesentralenes systemer tilkoblet taksametrene (taksametersystemet), bidratt til å ivareta alle de tre nevnte hensynene.

Høringsforslaget 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 forutsetter at kundene har en motsvarende applikasjon på sin digitale enhet (heldigital kontrollutrustning). Aktører som benyttet heldigitale kontrollutrustninger skulle kun ha adgang til å tilby drosjetjenester som var bestilt på forhånd via appen, og som ble betalt gjennom kontrollutrustningen. Disse aktørene ville ikke kunne tilby praieturer, turer fra holdeplass som ikke er forhåndsbestilt i appen eller telefonbestilte turer.

Forslaget innebar at drosjer med heldigital kontrollutrustning ikke var tilgjengelige for kunder som ikke bruker smarttelefon. Den gang vurderte departementet at konsekvensene for tilbudet til brukere som er særlig avhengige av drosjetjenester, som for eksempel eldre og funksjonshemmede, ville bli for store, blant annet basert på rapport nr. 29-2021 fra Oslo Economics – Alternativ kontrollutrustning og konsekvenser for ikke-digitale kunder.

Uavhengig av om kontrollutrustningen var heldigital eller med en fastmontert enhet, som kunne være et taksameter, var det imidlertid nødvendig å fastsette krav til systemet utenfor selve taksameteret (måleenheten). Systemkravene skulle blant annet sikre at pålogging av sjåfør og bil var riktig, samt at opplysninger om pris, løyvenummer og drosjens posisjon var synlig for kunden under turen. Slike systemkrav ble foreslått i høringen om kontrollutrustning. Et alternativ det ble vist til i høringen var å ha taksameteret som en utrustning som var fysisk koblet til bilen, mens man i tillegg stilte krav til systemet rundt taksameteret.

Forslaget stilte ikke spesifikke tekniske krav til utformingen av kontrollutrustning med fastmontert enhet. Justervesenet skulle gi eksempel på hvordan kravene kunne oppfylles.

For eksempel ville et godkjent og plombert taksameter som også har GNSS-funksjon oppfylle kravene for fastmontert enhet. Det ble ikke foreslått krav om at selve taksameteret skulle ha GNSS-funksjon. Et slikt krav kan være i strid med MID-direktivet. De fleste taksametre som omsettes har imidlertid denne funksjonen som en tilleggskonsj. Dersom det av ulike grunner tas i bruk taksametre som ikke har denne funksjonen, må sikkerheten for korrekt GNSS-data sikres gjennom annen fysisk sikret fastmontert enhet.

I høringen ble det videre vist til at «Dersom den fastmonterte enheten er et taksameter vil den gi opplysninger om antall kilometer drosjen har kjørt i næring, med og uten passasjer, og antall kilometer kjørt totalt. Skattemyndighetene kan bruke disse opplysningene som grunnlag for å vurdere innberettede opplysninger opp mot bruken av kjøretøyet. Dette er relevant i kontroll av løyvehavers innberetning av skatter og avgifter i skattemeldingen, innberettet arbeidsgiveropplysninger, opplysninger om fradrag for kostnader i næring og beskatning av fordel ved privat bruk. Opplysninger fra taksameteret kommer da i tillegg som kontrollspor til opplysningene som skal registreres og loggføres etter forslaget § 9.»

I høringen ble det også vist til at den foreslåtte løsningen åpnet for at en kontrollutrustning med fastmontert enhet, som ivaretar loggføring av posisjonsdata, ikke trengte å omfatte et taksameter. Dette åpnet for at det kan utvikles nye løsninger som ivaretar logging av posisjonsdata. Forslaget innebar at de funksjonene taksameteret har knyttet til måling av strekning basert på pulser fra en signalgenerator i bilen, ikke lenger var påkrevet.

Hovedpunktene i høringen om kontrollutrustning fra 2021 er:

- Alle drosjer i løyvepliktig transport skal bruke kontrollutrustning, jf. forslag til endring i yrkestransportforskriften § 48
- Kravet om taksameter oppheves
- Det blir krav om at loggføring av drosjeturer skal skje i kontrollutrustningen, og krav til hvilke opplysninger som skal loggføres, samt hjemmel for å gi dispensasjon fra krav til loggføring, jf. forslag til ny § 48c i yrkestransportforskriften
- Kontrollutrustningen skal:
  - registrere pristilbud og beregne parallelltakst, og ha funksjoner som sikrer at kun-

- den betaler den laveste prisen av disse eller et eventuelt fastpristilbud, jf. forslag til ny forskrift § 6,
- ha sikker identifikasjon og pålogging, jf. forslag til ny forskrift § 7,
  - ha opplysninger om bl.a. pris, løyvenummer og drosjens posisjon synlig for kunden under turen, jf. forslag til ny forskrift § 8,
  - ha sikret hendelseslogg om bl.a. tidspunkt for oppdrag og når sjåføren er tilgjengelig for oppdrag, jf. forslag til ny forskrift § 9,
  - lagre opplysninger om betaling iht. bokføringsforskriften og loggføring av drosjens posisjon iht. yrkestransportloven, jf. forslag til ny forskrift § 10,
  - ha høy dataintegritet mv., jf. forslag til ny forskrift § 12, og
  - ha en enhet som er tilkoblet kjøretøyet, eller en motsvarende applikasjon på kundens mobile enhet, jf. forslag til ny forskrift § 13.
- Opplysninger i kontrollutrustningen skal være tilgjengelige for skattemyndighetene, politiet og Justervesenet, jf. forslag til ny forskrift § 14.
  - Løyvehavere skal registrere alle typer salg og betalingsformer i kontrollutrustningen, jf. forslag til endring i bokføringsforskriften § 8-2-1.
  - Driftsansvarlig for kontrollutrustning blir ansvarlig for tredjepartsopplysninger i tillegg til formidler av drosjetjenester, jf. forslag til endring i skatteforvaltningsforskriften § 7-5-18.

#### 8.4.2 Oppfølging av høringen

Forslaget om kontrollutrustning ble av ulike grunner ikke fulgt opp. Flere høringsinstanser var negative til å åpne for heldigitale kontrollutrustninger. Noen høringsinstanser uttalte at de var positive til forslaget om å stille teknologinøytrale krav til kontrollutrustningen. Noen av høringsinstansene som var imot heldigitale løsninger ønsket at krav om taksameter ble videreført, mens andre var åpne for et mer generelt krav om fastmontert enhet.

Hovedargumentet fra de fleste som gikk imot forslaget var at de mente det var stor risiko for at tilbudet til ikke-digitale kunder ble dårligere eller forsvant på sikt, eventuelt at det ble dyrere, jf. Oslo Economics – Alternativ kontrollutrustning og konsekvenser for ikke-digitale kunder rapport nr. 29-2021. Enkelte høringsinstanser påpekte at det kunne bli vanskeligere å føre kontroll med næringen.

Både kravet om forhåndsbestilling og betaling via app ble fremholdt som krevende. Mange ikke-

digitale brukere er særlig avhengig av drosjetjenester, og mangler ofte andre transporttilbud. Interesseorganisasjonene for funksjonshemmede ga også uttrykk for stor bekymring for at gruppen de representerte ville få et dårligere tilbud hvis det ble åpnet for bruk av heldigitale løsninger i tråd med forslaget.

Skattedirektoratet var generelt positive til forslaget og mente det var bra at kravene til kontrollutrustning i drosjer ble standardisert og forskriftsregulert. Etter deres oppfatning la forslaget til rette for at risikoen for feil og uregelmessigheter kunne tas ned på en forsvarlig måte.

Utvalget er videre kjent med at OECD har utviklet modellregler om automatisk utveksling av opplysninger om inntekter opptjent gjennom digitale plattformer, DPI-standard. Dette er også omtalt i Prop. 39 L (2023–2024). Standarden er kjent som «the Model Rules for Reporting by Platform Operators with respect to Sellers in the Sharing and Gig Economy». DPI innebærer at digitale plattformer skal rapportere tredjepartsopplysninger til skattemyndighetene i sitt hjemland om blant annet drosjetjenester som formidles gjennom plattformen. Opplysninger om skattepliktige som er bosatt i andre land, vil deretter utveksles med det aktuelle landet. Modellreglene regulerer digitale plattformer og formålet er gjøre det enklere å utveksle skatteopplysninger med andre land. Norge har tiltrådt denne standarden og Finansdepartementet arbeider med gjennomføringen.

#### 8.5 Vurdering av taksameter og kontrollutrustning

Utvalget har gått gjennom hvilke overordnede hensyn taksameteret skal ivareta. Utvalget viser til at selve taksameteret, som er knyttet til bilen, har som formål å foreta måling av distanse og kjørt km med og uten passasjer, prisberegning av de priselementene som er basert på distanse og tid og levering av data til andre systemer.

Funksjonene i de fleste taksametersystemene skal bidra til å sikre riktig beregning av pris (inkludert kvittering) mv., riktig registrering av omsetning, sikkerhet for passasjer og sjåfør (GNSS og pålogging), og skal gi grunnlag for riktig rapportering til Skatteetaten og andre relevante myndigheter. Utvalget har vurdert ulike løsninger for hvordan man kan ivareta de funksjonene et taksameter og et taksametersystem har, ved å også kunne ta i bruk andre løsninger som ikke er bundet av kravene i MID-direktivet.

Utvalget viser til at det er viktig å utarbeide et regelverk som står seg over tid og er teknologinøytralt. Utvalget mener det derfor kan stilles krav om kontrollutrustning i drosjer av hensyn til allmenn interesse. Krav til kontrollutrustning skal fremme offentlig sikkerhet og orden, forbrukervern, innkreving av skatter og avgifter, like konkurransevilkår og god forretningsskikk. Funksjonene i kontrollutrustningen skal bidra til å sikre forbrukerhensyn gjennom riktig beregning av pris (inkludert kvittering) mv., god forretningsskikk gjennom synlig og korrekt informasjon til kunden, riktig registrering av omsetning, sikkerhet for passasjer og sjåfør (GNSS og pålogging), og skal gi et grunnlag for riktig rapportering til relevante myndigheter. Å kreve at alle drosjer har kontrollutrustning som tilfredsstillende de samme kravene sikrer også like konkurransevilkår og ryddige forhold i næringen.

Utvalget ser det som viktig at det kun skal kunne benyttes godkjente kontrollutrustninger, og foreslår at Justervesenet skal godkjenne og kontrollere kontrollutrustningene. Dette var også forslaget i høringen om kontrollutrustning.

Utvalget har vurdert om det er mulig å sikre hensynene (riktig pris, hvit økonomi og sikkerhet) på en annen måte enn ved å ha et taksameter eller kontrollutrustning.

Utvalget har derfor vurdert om det gir tilstrekkelig kontroll å la bokføringsforskriftens generelle krav til registrering av omsetning gjelde. Det vil si at reglene i bokføringsforskriften kapittel 1-7 skal gjelde, uten at det er behov for å registrere de enkelte turene ved hjelp av et taksameter eller annen kontrollutrustning. Formålet med selve taksameteret (ikke systemet) er å sikre at kunden får riktig pris. Formålet med kontrollutrustning generelt er å sikre riktig pris, sikkerhet for passasjer og sjåfør og riktig rapportering til skattemyndighetene. For å forhindre at løyvehaver unndrar omsetning til beskatning, mener utvalget at det er nødvendig å sikre at løyvehaver har kontroll på omsetningen, også den omsetningen som en ansatt sjåfør tar imot. Det å ha et taksameter eller kontrollutrustning som et kassaapparat i bilen, vil være med på å gi et grunnlag for riktig rapportering til relevante myndigheter. Utvalget mener derfor at å basere seg på bokføringsreglene alene ikke er en hensiktsmessig løsning. Å gi slipp på krav om taksameter eller annen kontrollutrustning vil kunne redusere kontrollmulighetene i næringen og legge til rette for juks. Det vil dessuten ikke sikre de øvrige hensynene som ligger til grunn for kravet til kontrollutrustning.

Utvalget viser til at det er viktig å utarbeide et regelverk som står seg over tid og er teknologinøytralt. Et viktig hensyn for utvalget er å sikre riktig registrering av omsetning ved å ha et «kassaapparat» i bilen som kan bidra til dette. Funksjonskrav som et kassaapparat skal ha, antas å kunne løses på forskjellige tekniske måter. I høringen om kontrollutrustning var det ikke utarbeidet løsninger for dette, men man antok at dersom man åpnet for teknologinøytrale løsninger, ville det være vilje til å utvikle ulike løsninger som ikke nødvendigvis er et taksameter etter taksameterforskriften.

Slik utvalget forstår det er det i dag kun taksameter som kan oppfylle alle funksjonene. Krav om taksameter vil imidlertid ikke være teknologinøytralt da MID krever at den skal være koblet til bilen gjennom en signalgenerator. Ved ikke å pålegge bruk av taksameter, vil det kunne utvikles løsninger som tilfredsstillende kravene, men som ikke er et taksameter. Så lenge slike løsninger ikke er tilgjengelige vil taksameter, med de pålagte tilleggfunksjonene som utvalget foreslår, oppfylle kravene.

Konkurransetilsynet har ved flere anledninger pekt på at kravene til bruk av taksameter utgjør en betydelig etableringshindring til drosjemarkedet<sup>2</sup>. Det har vært tilsynets vurdering at selv om taksameterkravet videreføres, er det viktig at det ikke stilles ytterligere krav til hvordan formidlingen av turer skal gjennomføres. Slike krav vil redusere mulighetene for innovasjon og mulig bruk av løsninger som bedre sammenstillende tilbud og etterspørsel. Utvalget støtter dette synet, som også er i tråd med utvalgets generelle merknader om behovet for å sikre at reguleringen er mest mulig teknologinøytral, ikke binder opp den fremtidige teknologiske utviklingen og ikke begrenser utviklingen av nye forretningsmodeller. Utvalget mener at den foreslåtte løsningen om kontrollutrustning åpner for bruk av en teknologinøytral utrustning som vil gi større handlefrihet for aktørene, samtidig som det sikrer at alle som ønsker å formidle drosjeturer får tilgang til kontrollutrustningen.

Utvalget viser til at uavhengig av hvilke funksjoner sentralen skal ivareta, så er det viktig å sikre at turer blir registrert riktig for at det ikke skal være mulig å jukse med registreringen av turer. Det er i dag sjåføren som er ansvarlig for å legge inn turer i taksameteret. For bestilte turer

<sup>2</sup> Høringsuttalelse – høring om forslag til endringer i løyvekrav for drosje mv. – Konkurransetilsynet og Høringsuttalelse – forslag til regelverk for kontrollutrustning i drosje – Konkurransetilsynet.

vil det være vanskelig å unndra omsetning, da bestillingene, som regel, sendes direkte i taksametersystemet eller en app. I forbindelse med praieturer er det imidlertid sjåføren selv som manuelt må legge turen inn i taksameteret, noe som gjør det enkelt å unnlate å registrere turer med den følge at omsetning ikke blir registrert.

*Et mindretall i utvalget bestående av Trevland, Helle, Solheim og Sivertsen, er uenig i beskrivelsen om at det vil være vanskelig å unndra omsetning for turer som sendes i app. Disse medlemmene deler ikke flertallets oppfatning av at bestilling i/bruk av app gir skattemyndighetene tilnærmet like god kontroll med skatte- og avgiftsgrunnlaget som bruk av taksameter eller annen godkjent og fastmontert kontrollutrustning. Disse medlemmene mener skattemyndighetene ofte mangler oversikt over hvilke plattformer løyvehavere kjører for, om hele omsetningen blir oppgitt til beskatning og at de har begrensede muligheter til å pålegge plattformselskaper utenfor Norge rapporteringsplikter. Dette skaper stor risiko for skatte- og avgiftsunndragelser, noe som igjen fører til ulike konkurransevilkår mellom seriøse og useriøse deler av drosjenæringen.*

I dag vil drosjer som er tilknyttet større sentraler normalt sett få bestilte turer formidlet fra sentralen direkte via taksametersystemet, og turen er dermed registrert i bilens taksameter. For turer som formidles via andre formidlere, apper mv. vil turen ikke automatisk registreres i bilens taksameter. I slike situasjoner må sjåføren manuelt registrere turen i bilens taksameter. Utvalget ser at dette er en svakhet ved reguleringen som bidrar til å legge til rette for juks ved at turer ikke blir registrert. Utvalget har derfor diskutert om det er mulig å få til en løsning der man sikrer at formidlingen av turen (forhåndsbestillingen) sendes automatisk til bilen.

Utvalget mener at det er viktig at et krav om kontrollutrustning kan ta imot drosjeturer fra ulike formidlere, enten kontrollutrustningen er basert på taksameter eller andre løsninger. Det bør derfor stilles krav om at kontrollutrustningen har en åpen API-løsning som tillater at flere formidlere kan koble seg på utstyret og dermed få formidlet turer som går gjennom taksameteret/kontrollutrustningen. På den måten vil utvalget sikre seg at alle bestilte turer blir registrert i kjøretøyets «kassaapparat», og videre at informasjonen blir lagret slik at myndighetene, som skatt og politi, vil kunne få korrekte opplysninger om drosjevirkningsomheten. Det er foreslått i yrkestransportforskriften § 48 at løyvehaver må bruke en kontrollutrustning som flere formidlere kan koble seg

til og at kontrollutrustningen må ha en åpen API-løsning. Utvalget har lagt vekt på at skattemyndighetene har uttalt at løsningen med kontrollutrustning vil kunne dekke de behovene de har for å sikre en hvit drosjenæring.

Et eget spørsmål er om reglene skal kreve at kontrollutrustningen er koblet til bilen. Høringen om kontrollutrustning hadde to alternative forslag. Det ene alternativet var en løsning med en kontrollutrustning som innebar en fastmontert kobling til bilen. Det andre alternativet var en kontrollutrustning uten en fastmontert kobling. Utvalget viser til at skatteetaten uttaler at de kan godta begge disse systemene. Skatteetaten viste videre til at det er viktig å tenke på at det utvikles systemer som vil gjøre skatteberegning bedre, og da særlig med tanke på fremtidig utvikling og nye krav til biler, som vil være relevant også for drosjer. Kontrollutrustningshøringen la nettopp opp til å sette funksjonskrav til kontrollutrustningen som oppfylte skatteetatens behov. Det viktige for skatteetaten er at det opprettes et digitalisert økosystem rundt bedriften slik at regnskapssystemer, digitale verdikjeder mv. rammes inn i et rammeverk slik at det hindrer manipulasjon, skaper troverdighet om opplysningene, og sikrer etterlevelse, mer enn kontroll.

Utvalget vil likevel foreslå en løsning med krav om en kontrollutrustning med en fastmontert kobling til bilen. Dagens taksameter er fysisk installert i bilen de brukes i, gjennom sikrede koblinger som Justervesenet fører tilsyn med. Kravet om en fastmontert enhet i kjøretøyet skal ifølge kontrollutrustningshøringen kunne bidra til sikkerhet for at posisjonsdata blir korrekt registrert, ved at posisjonsdata sikres ved en enhet med GNSS-funksjon som er fastmontert i bilen og ikke lett kan flyttes eller fjernes uten at det legger igjen spor. Dette vil gi politiet og skattemyndighetene gode kontrollmuligheter i ettertid. I tillegg vil et taksameter eller en kontrollutrustning som er koblet til bilen, kunne registrere data om blant annet bilens kjørte kilometer med og uten passasjer, og vil dermed gi sikker informasjon til skattemyndighetene. Tilgang til opplysninger om bilens kjørte kilometer med og uten passasjer kan i dag brukes av skattemyndighetene for å kontrollere om bilen har vært brukt mye utenom det som er oppgitt som drosjeaktivitet. Dersom en drosje har uforholdsmessig høy andel privatkjøring, vil dette danne et grunnlag for å undersøke hvorvidt privatkjøringen kan legitimeres. Opplysningene kan også gi en indikasjon på hvor det er risiko for at det har foregått drosjevirkningsomhet som ikke er oppgitt til myndighetene (svart kjøring) som skat-

temyndighetene bør undersøke nærmere. Dersom det skal tillates at en kontrollutrustning skal brukes på mobile enheter uten noen kontrollerbar tilknytning til bilen de brukes i, vil sikkerheten i data om bilens totalt kjørte strekning kunne bli lavere. Mobile enheter kan lett flyttes til en annen bil enn den som er registrert som drosje. For å oppnå sikker informasjon om bilens totalt kjørte strekning, er det derfor en forutsetning at informasjonen kommer fra en enhet som har en kontrollerbar tilknytning til en identifiserbar bil.

Utvalget viser til at det er viktig å sikre en løsning som er teknologinøytral, men som fortsatt er koblet til bilen og kan måle totalt antall kjørte kilometer. Utvalget utelukker ikke at det i fremtiden kan bli utviklet teknologiske løsninger som vil kunne gi en like sikker informasjon om pris, omsetning, GNSS mv., som en fastmontert enhet i bilen gjør i dag. Utvalget foreslår også at bestilte turer automatisk skal registreres i kontrollutrustningen uavhengig av hvem som har formidlet turen.

Utvalget mener at det er viktig å legge opp til funksjonskrav, og at hensynene som skal sikres gjennom krav til løsningene, skal være minst mulig byrdefulle for næringsaktørene. Videre skal kravene sikre løsninger som så langt som mulig gjør det vanskelig å manipulere data som produseres og lagres i løsningen. Det er lagt til grunn at løsningene ikke skal hindre oppfyllelsen av lovpålagte krav om blant annet universell utforming og ikke-diskriminering, personvern og at informasjon om drosjevirkosomhet skal lagres tilstrekkelig lenge for kontrollformål (skatt og loggføring). Utvalget viser til at de funksjonskravene som ble foreslått i høringen om kontrollutrustning fra 2021 oppfyller de hensynene kontrollutrustningen er ment til å dekke.

I henhold til yrkestransportforskriften § 48 kan løyvemyndighetene i særskilte tilfelle gi dispensasjon fra kravet til taksameter. Utvalget har vurdert om det bør være lettere for løyvehavere som kun driver i kontraktmarkedet å få dispensasjon fra krav til kontrollutrustning. For eksempel om det bør stilles krav til taksameter kun i praie-markedet. Praiemarkedet utgjør ca. 5 til 10 prosent av det totale markedet. I utgangspunktet kan det være en fornuftig løsning, der alle bestillinger som foretas på forhånd kan gå via en app eller lignende, mens der sjåfør og kunde kommer i direkte kontakt med hverandre før avtalen inngås, kan det være fornuftig å kreve taksameter. I bestillingsmarkedet vil transporten stort sett være betalt/avtalt på forhånd, mens i praie-markedet

kan pris avtales på stedet. For kontraktmarkedet vil opplysningene om turer være fastsatt i kontrakt og det vil være andre muligheter for å sikre riktige opplysninger enn det er i praie-markedet.

Dersom alle i kontraktmarkedet skal få dispensasjon uten at det vurderes i det enkelte tilfelle, må dette fastsettes i generelle regler, altså forskrift. En slik løsning vil gi en todeling av markedet. Utvalget har imidlertid lagt til grunn at for å sikre et tilstrekkelig godt enkeltturmarked i distriktene, vil det være nødvendig at aktørene i kontraktmarkedet også skal kunne bidra til å betjene enkeltturmarkedet. Dersom det blir ulike driftsvilkår i de ulike markedene, kan det bli vanskelig å koble markedene sammen. Utvalget legger i kapittel 4 og 5 til grunn at det vil være hensiktsmessig å samordne enkeltturmarkedet og kontraktmarkedet. I tillegg påpeker utvalget at en samordning av kjøp mellom helseforetak og fylkeskommuner, vil kunne bidra til å bedre enkeltturmarkedet i distriktene. Denne effekten vil ikke oppstå dersom det legges opp til ulike vilkår knyttet til registrering av turer i kontraktmarkedet og enkeltturmarkedet. Utvalget vil derfor i denne omgang ikke foreslå ulike krav for kontraktmarkedet og enkeltturmarkedet.

## 8.6 Utvalgets konklusjon og anbefaling

Utvalget mener et krav om kontrollutrustning med en tilkobling til bilen er den løsningen som per i dag vil gi størst sikkerhet for at de opplysningene myndighetene trenger, vil bli ivaretatt. Forslaget innebærer at kontrollutrustningen løpende registrerer og loggfører den geografiske posisjonen til kjøretøyet ved bruk av en tilkobling til kjøretøyet på en sikker måte. Videre vil kravet om at kontrollutrustningen skal være tilkoblet til kjøretøyet bidra til sikkerhet for at omsetning blir korrekt registrert. Dette vil gi politiet og skattemyndighetene gode kontrollmuligheter i ettertid.

På bakgrunn av vurderingen over mener utvalget at alternativet med kontrollutrustning med en fastmontert enhet, som ble utredet og sendt på høring i 2021, er et godt forslag som utvalget foreslår som sitt forslag.

Løsningen med kontrollutrustning har allerede vært på høring. Utvalget viser til at det likevel må gjøres en justering i yrkestransportloven § 9 andre ledd og yrkestransportforskriften § 48 før dette kan iverksettes.

## Kapittel 9

# Kontroll og tilsyn

### 9.1 Oversikt over offentlige myndigheter med en rolle inn mot drosjenæringen

Det juridiske rammeverket drosjenæringen skal forholde seg til er fragmentert og til dels krevende å ha oversikt over. Næringen er underlagt regler som fremgår av mange ulike lover og forskrifter. Løyvehaverne/aktørene i næringen skal overholde regelverk knyttet til blant annet yrkestransport, skatt og avgift og regelverk knyttet til prisfastsettning, maksimalpris og taksameter. Videre vil løyvehaverne ofte være arbeidsgivere og må ha kunnskap om blant annet arbeidsmiljøloven og ferieloven mv. I det følgende vil pliktene som følger av disse reglene omtales som primærpliktene som relevante aktører i næringen er underlagt.

For å følge opp og drive kontroll av de ulike regelverkene er mange offentlige aktører involvert, se figur 9.1.

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for reguleringen av drosjenæringen og ansvaret for yrkestransportregelverket. Fylkeskommunen er løyvemyndighet og har det administrative ansvaret for løyveordningen, som utstedelse og tilbakekall av løyve. Statens vegvesen og politiet fører kontroll med overholdelse av yrkestransportregelverket, og har myndighet til å drive kontroll langs vei. Justervesenet godkjenner og fører tilsyn med taksameter, og håndhever forskrift om krav til taksameter. Skatteetaten følger opp bokføringsregelverket og skatteforvaltningsloven mv. Konkurransetilsynet håndhever konkurranseloven og forskrift om takstberegning og maksimalpriser for løyvepliktig drosjetransport med motorvogn. Forbrukertilsynet fører kontroll med at løyvehaverne oppfyller sine plikter etter prisopplysningsforskriften. Arbeidstilsynet fører tilsyn med at bestemmelsene i arbeidsmiljøloven og tilhørende forskrifter blir overholdt.

Drosjenæringen blir gjerne omtalt som en risikonæring når det gjelder overholdelse av lover og regler. Etter utvalgets vurdering skyldes dette i utgangspunktet ikke manglende krav og pålegg

på næringen. Utvalget mener manglende overholdelse av eller kunnskap om regelverket fra aktørenes side kombinert med manglende prioritering av tilsyn og kontroll fra offentlige myndigheter bidrar til å opprettholde drosjenæringen som en risikonæring. Utvalget erfarer at de ulike tilsynsmyndighetene i liten grad prioriterer å drive jevnlig kontroll av drosjenæringen.

I utvalgets delutredning I ble det foreslått å gi sentralene en betydelig kontrollfunksjon i forslag til ny § 9 d. Forslaget om å legge plikter på drosjesentralen til å sikre at drosjeløyvehavere følger regelverket ble imidlertid ikke fulgt opp av departementet i proposisjonen til Stortinget. Det kommer frem i Prop. 39 L (2023–2024) s. 54 at:

«Departementet ser at forslaget kan gi sentralene en kontrollfunksjon overfor egne løyvehavere, som vil innebære en form for internkontrollsystem i drosjenæringen. Et slikt system kan muligens være hensiktsmessig for å ivareta flere av de overordnede hensynene som ligger til grunn for drosjereguleringen, som forbrukervern og gode arbeidsforhold. Ettersom det er svært mange aktører i drosjenæringen kan det være formålstjenlig å legge en oppfølgingsplikt på sentralene, basert på tilknytnings- og rapporteringsplikt for løyvehaverne. Med et system med internkontroll kan myndighetenes kontroll eventuelt utformes som en systemkontroll med sentralenes tilsyn.

Departementet kan imidlertid ikke se at utvalget i tilstrekkelig grad har beskrevet hvordan et slikt system skal fungere, og hvordan myndighetene skal følge opp systemet eller hvordan sentralen skal oppfylle pliktene sine etter forslaget.»

### 9.2 Kontroll etter yrkestransportloven

Politiet og Statens vegvesen er kontrollmyndighet etter yrkestransportregelverket, jf. yrkestransportloven § 38. Departementet kan også delegere

Aktører	Oppgaver	Regelverk - kontroll og tilsyn	Ev. nye oppgaver
Samferdselsdepartementet	Utvikle og iverksette regulering av drosjenæringen. – Overordnet organ for Statens vegvesen – instruksjonsmyndighet.	Yrkestransportloven og forskrifter	
Statens vegvesen	Kontrollmyndighet etter yrkestransport- og vegtransportregelverket. – løyve, enerettsområde, miljøkrav, kjøreseddel, taksameter, taklykt/merking, registrering i kjøretøyregisteret mm	Yrkestransportloven og vegtrafikkloven med forskrifter	Formalisert samarbeid mellom kontroll-etatene  Nasjonalt kjøreseddelregister
Nærings- og fiskeri-departementet	Overordnet ansvar for næringspolitikk. – Overordnet myndighet for Konkurransetilsynet og Justervesenet.	Konkurranseloven, pristiltaksloven, maksimalprisforskriften	
Konkurransetilsynet	Overvåke konkurransesituasjonen i alle næringer, inkl. drosjenæringen. Hindre ulovlig prissamarbeid og monopolvirksomhet	Konkurranseloven, pristiltaksloven, maksimalprisforskriften	
Justervesenet	Nasjonal måleteknisk myndighet. – kontroll og godkjenning av taksameter til drosjenæringen	Lov om målenheter måling og normaltid og taksameterforskriften	Tilsyn og kontroll med kontrollutrustning
Skatteetaten	Overordnet ansvar for skatt og avgifter for alle næringsdrivende – håndtere skatt og avgifter for drosjeeiere og sjåfører, – motta tredjepartsrapportering fra formidlere og drosjesentraler	Skatteloven, merverdiavgiftsloven, skatteforvaltningsloven, a-opplysningsloven, bokføringsloven, regnskapsloven og revisorloven, skatteforvaltningsforskriften og bokføringsforskriften	
Arbeidstilsynet	Føre tilsyn med drosjenæringen, – håndheve regler om arbeidsmiljø, arbeidsavtaler, arbeidstidsordninger, lønnsforhold mm	Arbeidsmiljøloven og forskrifter	
Politiet	Kontrollmyndighet etter yrkestransport- og vegtrafikkregelverket. – Dokumentkontroll, løyve, kjøreseddel, enerettsområde, taksameter, miljøkrav, – Strafferettslige sanksjoner for brudd på konkurranseloven og brudd på trafikkregler og sikkerhet mm	Yrkestransportloven, vegtrafikkloven, politiregisterloven, yrkestransportforskriften, politiregisterforskriften mm.	
Fylkeskommunene	Løyvemyndighet for drosjeløyver og sentralløyver – løyvemyndighet, kontrollere inngangsvilkår og driftsvilkår, tilbakekall av løyve når vilkår ikke er oppfylt, retting – tildele og administrere eneretter	Yrkestransportloven og forskrifter	Tilsyn med sentralens internkontroll

Figur 9.1 Kontrolletatene for drosjenæringen

Kilde: Samferdselsdepartementet

slik kontrollmyndighet til annen offentlig tjenestemann. Kontrollmyndighetene kan føre kontroll både langs vei og ved foretakets forretningssted, og kan bruke elektroniske kontrollverktøy. Elektroniske kontrollverktøy er et nyttig hjelpemiddel for å effektivisere og målrette kontroller.

Etter yrkestransportloven § 40 kan kontrollmyndighetene, for så lang tid som nødvendig, forby bruken av kjøretøy som blir benyttet til transport av personer eller gods uten påbudt løyve eller annen godkjenning etter loven. Videre kan kontrollmyndighetene ta kjøretøyet i forvaring.

Yrkestransportloven § 40 a gir hjemmel for at politiet og Statens vegvesen kan ilegge overtredelsesgebyr for brudd på visse bestemmelser av yrkestransportregelverket fastsatt ved forskrift. Ny forskrift om gebyr for overtredelser av yrkestransportregelverket (FOR-2024-02-02-194) er fastsatt av Samferdselsdepartementet, og trådte i kraft 1. mars 2024. Forskriften regulerer overtredelsesgebyr for blant annet manglende medbringelse av løyvedokument.

Yrkestransportloven § 41 inneholder bestemmelser om straff. Dersom noen med vilje eller



År	Antall kontrollert	Antall kontroller med skriftlig mangel/rapport	Antall kontroller med bruksforbud	Antall kontroller med anmeldelse
2021	449	296	56	22
2022	971	462	101	7
2023	1 038	589	89	16

Figur 9.2 Kontroll

Kilde: Statens vegvesen

uaktsomhet bryter loven, forskrifter eller vilkår som er fastsatt med hjemmel i loven, blir vedkommende straffet med bot. Forsøk på slike brudd er også straffbart.

Førere av drosje, og turvogn og rutevogn, i løyvepliktig transport i løyvepliktig transport, må ha kjøreseddel, jf. yrkestransportloven kapittel 7A. Det er i dag politiet som utsteder kjøreseddel. Både politiet og Statens vegvesen har myndighet til å føre kontroll med kjøreseddelen. I delutredning I kapittel 4.4. går utvalget nærmere inn på vilkårene for å få kjøreseddel.

Det har vært en jevn økning i kontroller av drosje fra omreguleringen i november 2020 til og med 2023. Utvalget viser til kontrolltall fra Statens vegvesen fra 2021–2023, gjengitt i figur 9.2. I 2021 var det 449 kontrollerte drosjer, mens det i 2023 ble foretatt kontroll med 1 038 drosjer. For 589 av de kontrollerte i 2023 ble det registrert en skriftlig mangel/rapport. Videre fikk 89 av de kontrollerte bruksforbud og 16 ble anmeldt.

Utvalget har ikke oversikt over antall kontroller foretatt av politiet eller om anmeldelsene fra Statens vegvesen har medført straffereaksjoner.

Utvalget har merket seg at Samferdselsdepartementets formuleringer i tildelingsbrevene til Statens vegvesen har endret seg fra 2021 og frem til i dag. I 2021 gikk det klart frem av tildelingsbrevet at kontroll med drosjenæringen skulle prioriteres:

«Ny drosjeregulering trådte i kraft 1. november 2020. Det er derfor viktig at også kontroll med drosjenæringen prioriteres, herunder at aktørene har nødvendige tillatelser og at kravene for drosjevirkosomhet for øvrig er oppfylt.»

I tildelingsbrevene for årene 2022, 2023 og 2024 er formuleringen knyttet til kontroll av drosjenæringen følgende:

«Kontroll med drosjenæringen, herunder at aktørene har nødvendige tillatelser og at kra-

vene for drosjevirkosomhet for øvrig er oppfylt, er en viktig oppgave som skal videreføres, utvikles og inngå i Statens vegvesens ordinære kontrollvirkosomhet. Det tverretatlige kontrollsamarbeidet på veitransportområdet skal videreføres og videreutvikles.»

Utvalget vil peke på at ovennevnte formulering i tildelingsbrevene til Statens vegvesen er noe justert i årene 2022 og 2023, men viser at kontrollen med drosjenæringen skal videreføres og utvikles i Statens vegvesen sin oppfølging av næringen. Dette er også i overensstemmelse med kontrolltallene utvalget har mottatt fra Statens vegvesen, jf. figur 9.2.

Arbeidstilsynet har kun hatt begrenset tilsynsaktivitet innenfor drosjenæringen i det forebyggende sporet.

Oppsummert, og basert på presentasjoner fra bl.a. politiet, har utvalget et generelt inntrykk av at kontrollen med drosjenæringen ikke har høyest prioritert hos de andre kontrolletatene.

## 9.3 Internkontrollsystem

### 9.3.1 Innledning

I utvalgets mandat knyttet til kontroll fremgår det at utvalget skal:

«Vurdere hjemlene for kontroll med næringen, samordningen mellom de ulike kontrollmyndighetene, og ressursbehov for nødvendig kontroll og tilsyn. Utvalget skal foreslå eventuelle nødvendige tiltak»

Det fremgår av delutredning I at utvalget vil komme tilbake til vurderingen av kontroll og tilsyn med næringen i delutredning II.

Det er velkjent at drosjenæringen er en næring der det er store utfordringer knyttet til svart økonomi og utnyttelse av arbeidstakerne. Dette er dokumentert både gjennom flere store straffesa-

ker, gjennom tilsyn foretatt av myndighetene og gjennom uavhengig forskning. Samtidig er de enkelte utøverne mange og små. Dette gjør det utfordrende både for myndighetene og for utøverne selv med omfattende dokumentasjons- og rapporteringsplikter.

Både erfaringene med useriøse aktører i næringen og innspillene utvalget har fått presentert om den offentlige kontrollen, etterlater et inntrykk hos utvalget, av at den offentlige kontrollen slik den utøves i dag ikke gir god nok effekt.

Utvalget mener at sentralene og sentraltilknytningsplikten bør ses i sammenheng med det samlede systemet for tilsyn og kontroll med løyvehavere. Dette gir mulighet for å tenke nytt om hvordan man kan legge til rette for at aktørene i næringen etterlever offentlige regler og krav i de forskjellige lovene som kommer til anvendelse. Innføring av en plikt til å være tilknyttet en drosjesentral innebærer en mulighet for slik nytenkning, ved å definere sentralens plikt til å sikre at løyvehaverne følger regelverket som en internkontrollplikt. Som vist til ovenfor er kontrollen med næringen kompleks i den forstand at både regelverk og tilsyn med næringen er fordelt på mange ulike lover og forskrifter med tilhørende ulike tilsynsmyndigheter. At regelverket er fragmentert krever at kontrollmyndighetene må bruke ressurser på å ha oversikt over ulike regelverk og samordne kontroll og tilsyn, for å sikre at oppfølgingen er effektiv. Den offentlige kontrollen med drosjenæringen er imidlertid krevende av flere grunner. Drosjenæringen er en mobil næring med mange små aktører uten et fast tilholdssted. Når ulike tilsynsmyndigheter gjennomfører koordinerte kontroller langs vei fanges dette også raskt opp av aktørene, slik at det er krevende å få gjennomført gode kontroller av næringen.

Med innføringen av en sentraltilknytningsplikt for løyvehaverne har man nå muligheten til å bygge overholdelse av regelverk inn i utførelsen av selve jobben ved at det utvikles et internkontrollsystem som både sentraler og tilknyttede løyvehavere er underlagt. Utvalget oppfatter departementets uttalelser i Prop. 39 L (2023–2024), knyttet til forslaget om å legge en kontrollfunksjon på sentralene, som at departementet er positiv til å videreutvikle utvalgets forslag til § 9 d. Departementet viser til at forslaget til § 9 d, i delutredning I ville kunne gitt sentralene en kontrollfunksjon overfor egne løyvehavere, som ville innebære en form for internkontrollsystem i drosjenæringen.

I det følgende presenteres derfor et forslag hvor sentralen inngår i et tilsynssystem basert på internkontroll. Gjennom å bruke en tilsynsmeto-

dikk som er innført på mange områder, kan sentralene bidra til bedre etterlevelse av lover og offentlige krav i drosjenæringen. Erfaringene fra tilsyn på andre områder viser at dette kan oppnås uavhengig av om den som er pålagt internkontrollansvar selv er ansvarlig for den virksomheten som kontrolleres eller ikke.

### 9.3.2 Hva er internkontroll

Internkontroll er en tilsynsmetodikk som de siste årene er kommet inn på stadig flere områder. Internkontrollen skal sikre at avvik og risiko for avvik avdekkes, og at avvik og risiko for avvik som er avdekket, følges opp.

Internkontrollen skal dokumenteres i den formen og i det omfanget som er nødvendig. Dokumentasjonskravet gjelder de ulike delene av internkontrollen, som systemer, rutiner, instruksjoner og liknende, samt gjennomføring av konkrete kontroller og aktiviteter. Hva som er nødvendig må vurderes ut fra målet med internkontrollen, som er å sikre regeletterlevelse. Internkontrollen skal tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Dette krever mer av formaliserte rutiner og instruksjoner i en stor og uoversiktlig virksomhet enn i en liten virksomhet.

I dag er det hjemlet et krav om internkontroll i forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften). Internkontrollforskriften gjelder for virksomheter som omfattes av blant annet arbeidsmiljøloven og innebærer et obligatorisk, straffesanksjonert ansvar. Internkontrollforskriften er en felles forskrift fra Arbeids- og sosialdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Forskriften er knyttet opp mot flere lover og forskrifter, og forvaltes av flere myndigheter. Internkontroll er også hjemlet i kommuneloven og utgjør et viktig grunnlag for den statlige kontrollen med kommunene.

Internkontroll defineres i internkontrollforskriften § 3 som «systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen». I alle tilfelle er det således tale om et systemansvar, som innebærer en forpliktelse til å fastsette mål for virksomheten, til å gi de nødvendige instruksjoner og ressurser for å sikre deres implementering og til å føre tilsyn med at det implementerte styringssystemet er hensiktsmessig og velfungerende. Systemansvaret innebærer ikke uten videre et faglig ansvar for

kartlegging av de regler som gjelder, fastleggelsen av delmål, utarbeidelse av løsninger og iverksettelse av tiltak. Dette er tvert imot oppgaver som skal utføres i linjen i organisasjonen i samarbeid med de ansatte på de relevante nivåer.

I de senere årene er det i stigende grad blitt fokusert på kvalitet, sikkerhet og miljø som en ledelsesoppgave. Internkontrollforskriften § 4 pålegger «den som er ansvarlig for virksomheten» å «sørge for at det innføres og utøves internkontroll i virksomheten». Plikten som påhviler ledelsen etter denne forskriften er med andre ord en plikt til å sørge for at det innføres og utøves et system for oppfyllelsen av kravene i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen. Slike tiltak finnes i mer eller mindre systematisk og omfattende form hos alle som er underlagt offentlige krav, uavhengig av hva de offentlige krav går ut på. At man stiller rettslige krav også til disse tiltakene, er resultat av en erkjennelse av at måten en person går frem på for å oppfylle lover og forskrifter, har betydning for i hvilken grad lover og forskrifter blir etterlevet.

### 9.3.3 Internkontroll og offentlig tilsyn

Offentlig tilsyn basert på internkontroll innebærer at lovverket stiller krav om at den som er underlagt tilsyn selv utvikler rutiner for å sikre og kontrollere at den aktivitet som utføres, er i overensstemmelse med de offentlige kravene.

Et hovedpoeng med en tilsynsform som bygger på internkontroll, er å sikre at bedriftene ivaretar de offentlige kravene på en forsvarlig måte. Dette oppnås ved for det første å stille krav om system og klarhet i måten virksomhetene er organisert på. Videre må det systemet som etableres i virksomhetene sikre at det er samsvar mellom de oppgavene som er tillagt ulike funksjoner i virksomheten, og de ressursene som står til rådighet for disse funksjonene. Det er særlig viktig at de med lederansvar har klart definerte oppgaver, og tilstrekkelig myndighet til å løse disse. Endelig må de ansatte på alle nivåer sikres medinnflytelse både på innføring og praktisering av virksomhetens internkontrollsystem.

Det fremste og overordnede målene for å legge opp til en tilsynsstrategi som innbefatter krav om internkontroll er å bedre etterlevelsen av kravene i lovgivningen. Internkontroll oppfattes som et virkemiddel som skal bidra til dette målet. Krav til bedriftenes internkontroll innebærer at bedriftene selv må presisere lovgivningens krav og fastlegge rutiner og prosedyrer som sikrer at kravene blir oppfylt som ledd i virksomheten. I den grad dette fungerer tilfredsstillende får man

bygget etterlevelsen etter lovgivningen inn under utførelsen av arbeidet, snarere enn i kontrollen med hvordan det er utført. Rettslig sett kan man si at det skjer en forskyvning av oppmerksomhet gjennom krav om internkontroll; fra en oppmerksomhet på overtredelse til en oppmerksomhet på den primære etterlevelse. Bedriftene blir rettslig ansvarlig ikke bare for brudd, men også for måten de sikrer seg mot at brudd skal forekomme på. Ved å stille krav til interne kontrollrutiner håper man også på at den samlede samfunnsmessige kontrollen med at lovgivningen blir etterlevet øker, sammenlignet med en situasjon der hovedansvaret for kontroll med etterlevelsen av lovgivningen ligger på det offentlige. Innføring og bruk av internkontroll som tilsynsmetodikk på stadig flere områder tyder på at erfaringene med dette er gode.

Tilsyn som bygger på internkontroll, stiller også krav til det offentlige tilsyn. Overfor bedrifter som ikke tidsnok etablerer tilfredsstillende systemer og rutiner, vil det være plass for assistanse fra det offentlige tilsynsorganet, og også eventuelt for et tradisjonelt tilsyn med direkte inspeksjoner. Det offentlige tilsynet med bedriftenes internkontroll, vil i første rekke ta form av systemrevisjon, dvs. tilsyn for å fastslå at internkontrollen er etablert i virksomhetene, og at den følges og vedlikeholdes i henhold til de offentlige kravene. Det er også viktig å føre tilsyn med at systemet produserer de resultater som er påkrevd, dvs. at de bidrar til at lovens krav blir oppfylt.

Kravene om internkontroll innebærer at myndighetene har et videre register å spille på i oppfølging og håndhevelse av lovgivningen. Direkte og umiddelbart fører krav om internkontroll til at det, i sum, blir flere plikter å føre tilsyn med. Krav om internkontroll vil imidlertid gi det tilsynsorganet som har ansvar for tilsynet med internkontrollen, adgang til å gå inn og vurdere om virksomhetens organisasjon og planlegging er hensiktsmessig sett opp mot de utfordringer virksomheten står ovenfor. Dette betyr ikke at tilsynsorganet får adgang til å gå inn og kreve en bestemt organisatorisk oppbygging eller bestemte endringer i virksomheten. Det innebærer imidlertid at tilsynsorganet kan kreve at virksomheten redegjør for den strategien som er lagt opp. På dette grunnlag kan tilsynsorganet vurdere i hvilken grad de ulike offentlige kravene er oppfattet og ivaretatt gjennom planer, rutiner og oppgavefordeling i virksomheten, eller med andre ord foreta en revisjon av virksomhetens internkontroll.

### 9.3.4 Forholdet mellom virksomhetens internkontroll og det offentlige tilsynet

Et spørsmål i tilknytning til internkontroll er i hvilken grad de konkrete inspeksjonene av forholdene i virksomheten skal overlates til virksomhetens interne kontroll. Sagt med andre ord – i hvilken grad skal det offentlige kontrollere, og i hvilken grad skal den «kontrollerte kontrollere seg selv»? Det er et helt klart element i internkontrollen at det internt i virksomheten blir ført kontroll med at de rutiner og prosedyrer som er fastlagt faktisk blir fulgt. Dette er viktig både for å konstatere om de rutiner som er etablert er gode og realistiske, og for å konstatere at virksomheten overholder lover og forskrifter. De rapporter og dokumenter som blir utarbeidet som ledd i den interne kontrollen vil være et viktig materiale for tilsynsorganet både ved revisjon av internkontrollsystemet og ved en kontroll med at lover og forskrifter ellers er fulgt.

Det er imidlertid normalt ikke noe krav om at tilsynsorganet utelukkende skal basere seg på resultatene av virksomhetens internkontroll. Rent faktiske inspeksjoner vil være viktige i flere sammenhenger. For det første er dette nødvendig for å teste påliteligheten av virksomhetens system og dokumentasjon. For det andre vil det fortsatt være slik at mange virksomheter ikke vil ha de forutsetninger som er nødvendige for å vurdere alle faktorer, for eksempel ved arbeidsmiljøet. I slike tilfeller vil den ekspertisen som det offentlige tilsynsorganet sitter inne med være nødvendig for i det hele tatt å konstatere om arbeidsmiljøet er tilfredsstillende.

Endelig er faktiske inspeksjoner nødvendig for å holde tilsynsorganet à jour med tilstanden og utviklingen av problemene i virksomhetene. Tilsynsorganet kan selv i det konkrete tilfelle vurdere hva som skal foretas av inspeksjoner, og i hvilken grad det skal basere seg på de inspeksjonene som foretas av bedriften selv som ledd i det interne tilsynet. Utfallet av en slik vurdering vil avhenge av en rekke faktorer. Man vil måtte basere denne på hvor god virksomhetens internkontroll er, hvilke ressurser virksomheten rår over til å håndtere de problemer den står ovenfor, oppfatningen til arbeidstakerne i virksomheten osv.

### 9.3.5 Nærmere om internkontroll i virksomhetene

God kontroll er en viktig del av styringen og egenkontrollen for enhver virksomhet. Dette forutset-

ter at den som er underlagt tilsyn utarbeider rutiner av forskjellig art.

For det første må de innholdsmessige kravene som er gitt i lover og forskrifter ofte presiseres i form av arbeidsinstruksjoner og standarder for beregninger mv., som er tilpasset den virksomhet som utøves. Videre må det utvikles rutiner for vedlikehold for å sikre at nivået opprettholdes. Det må også utvikles rutiner for målinger, prøver og så videre for å sikre en effektiv kontroll med at kravene er oppfylt. Regelmessig vil det være nødvendig å fastsette krav til kvalifikasjonene til dem som skal utføre de ulike arbeidsoppgavene. Det vil også være nødvendig med rutiner av administrativ art for å fastsette det interne ansvaret for utvikling av de ulike rutinene, for utførelse av de ulike arbeidsoppgavene og for å sikre en så uavhengig kontroll som mulig med at disse utføres tilfredsstillende. Rutinene, og de aktivitetene som blir utført i samsvar med disse må kunne dokumenteres for offentlige myndigheter. Dette er et sentralt poeng for bruk av internkontroll som virkemiddel i et offentlig tilsyn. På dette grunnlag vil tilsynsorganet kunne føre tilsyn med om internkontrollen er tilfredsstillende på den måte at den faktisk kan bidra til å sikre etterlevelse etter de offentlige kravene for eksempel, til arbeidsmiljøet, sikkerheten eller det ytre miljø.

Det er virksomhetens ledelse som er gjensvar for krav om fastsettelse av internkontroll. Den nærmere angivelse av hvem dette omfatter, varierer i de aktuelle regelverkene. Internkontrollforskriften § 4 knytter plikten til «den som er ansvarlig for virksomheten».

## 9.4 Utvalgets forslag om innføring av internkontroll

### 9.4.1 Forslag om innføring av et internkontrollsystem

Utvalget mener at internkontroll er en hensiktsmessig metode som vil bidra til å sikre økt bevissthet om og etterlevelse av relevant regelverk, i drosjevirksomheter. De nærmere bestemmelsene om innholdet av internkontrollplikten bør, som på andre områder, fastsettes av departementet i forskrift. Utvalget legger til grunn at forskriftshjemmelen i yrkestransportloven § 9 g, jf. lovvedtak 46 (2023–2024), gir departementet hjemmel til å gi nærmere forskriftsbestemmelser om internkontroll.

I en næring hvor alle løyvehavere er tilknyttet en sentral, kan internkontrollplikten pålegges sentralen. Sentralen er et hensiktsmessig sted å for-

ankre plikten til å sørge for systematiske tiltak som skal sikre at aktiviteter som koordineres gjennom sentralen planlegges, organiseres, utføres, sikres og vedlikeholdes i samsvar med de kravene som gjelder for drosjevirkksomheten. Mynighetenes kontroll kan i lys av dette utformes som en systemkontroll med sentralenes tilsyn.

Utvalget foreslår at arbeidstakere hos sentralen og tilknyttede løyvehavere skal medvirke ved innføring og utøvelse av internkontroll, jf. forslag til forskrift om internkontroll § 2.

Forslaget innebærer videre at det skal drives internkontroll både i løyvehavers virksomhet og i sentralens egen virksomhet, men at det er sentralen som har det overordnede ansvaret for å organisere dette. Internkontrollsystemet erstatter ikke primærpliktene som etter loven ligger på den enkelte løyvehaver, men innfører en systemplikt på sentralen for å sikre at løyvehavere, sjåfører og sentralen selv oppfyller sine forpliktelser. Slik sett blir sentralens stilling parallell til den samordnende arbeidsgiveren der flere virksomheter utøver arbeid på samme arbeidsplass eller der en virksomhet som oppdragsgiver engasjerer oppdragstakere til å utføre virksomhet på virksomhetens eget område eller anlegg, se internkontrollforskriften § 6. Drosjesentralens stilling kan også sammenlignes med et driftsselskap eller holdingselskap som ivaretar samordningsansvaret for virksomhet som drives ved for eksempel kjøpesentre, næringsparker o.l.

Innføring av krav om internkontroll vil ikke representere noe nytt for næringen, da løyvehavere som sysselsetter arbeidstakere allerede har plikt til internkontroll etter internkontrollforskriften. I slike tilfeller vil innføring av internkontrollplikt for sentralen innebære et helt regulært behov for samordning etter interkontrollforskriftens system. Etter internkontrollforskriften er utgangspunktet at den som driver virksomhet knyttet til et fysisk anlegg skal sørge for at alle aktiviteter på området er omfattet av internkontroll, uansett om de som utfører aktiviteten er ansatt i virksomheten eller ikke. Bakgrunnen for dette er at det ofte er likegyldig om de personene som er utsatt for risiko under utførelsen av sitt arbeid står i et ansettelsesforhold til virksomheten eller ikke. Det samme gjelder ved fare for forurensning av ytre miljø, og ellers ved generelle sikkerhets- og vernetiltak som er nødvendig for å hindre farlige eller skadelige situasjoner i å oppstå i tilknytning til egen virksomhet.

Ved at drosjesentralens kontrollfunksjon overfor tilknyttede løyvehavere defineres som et internkontrollansvar blir det ikke snakk om noen

duplisering, verken av det ansvaret som ligger på den enkelte løyvehaver eller av tilsynet og kontrollen som føres med virksomhetene.

Forslaget om innføring av internkontroll innebærer at det er sentralen som er ansvarlig for blant annet å kartlegge fare for overtredelse og å iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser hos de tilknyttede løyvehavere og i egen virksomhet. Det er således ingen innvending mot å legge slike plikter på drosjesentralen at det i noen tilfeller vil være sammenfall mellom sentralen og en eller flere løyvehavere. Sentralens systematiske overvåkning og gjennomgang av internkontrollen må dokumenteres og vil være tilgjengelig for offentlig tilsyn og inspeksjon. Instruks, tillatelser, kompetansebevis, sertifikater o.l. skal inngå i dokumentasjonen, og blant annet karlegging, rutiner og resultatene av en systematisk gjennomgang av internkontrollen må kunne dokumenteres skriftlig. De nærmere kravene om dette foreslås fastsatt i forskrift og veileder.

Internkontrollplikten bør, for det første, omfatte alle krav i lover og forskrifter som er spesifikke for drosjenæringen, det vil si de relevante kravene i yrkestransportloven med forskrifter, taksameterforskriften, maksimalprisforskriften, prisopplysningsforskriften, skatteforvaltningsloven og bokføringsforskriften. De innholdsmessige kravene som er gitt i nevnte lover og forskrifter må presiseres i form av blant annet arbeidsinstruks mv. som er tilpasset den virksomhet som utøves. Dette omfatter kravene til løyve for drosjevirkksomhet og krav til kjøreseddel for sjåfører, krav til godkjent kjøretøy og innretning og bruk av taksameter/kontrollutrustning. Internkontrollen bør også omfatte kravene til sikkerhet for sjåfører og passasjerer, samt passasjerenes rettigheter til opplysning om pris og rett til å klage på turen, samt reglene knyttet til riktig innbetaling av skatter og avgifter. I tillegg bør internkontrollen omfatte rettigheter og plikter etter arbeidsmiljøloven. Her gjelder allerede plikt til internkontroll etter helse, miljø, og sikkerhetsforskriften, slik at sentralens internkontrollplikt vil være et ansvar for samordning og tilsyn med at arbeidsmiljølovens internkontrollplikt blir oppfylt. Etter utvalgets oppfatning bør internkontrollplikten også omfatte passasjerenes rettigheter etter likestillings- og diskrimineringsloven. Dette innebærer blant annet rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne til å få drosje som er tilpasset deres behov.

Når en sentral søker om løyve, mener utvalget sentralen bør gis noe tid etter løyvetildeling til å få

på plass et internkontrollsystem. Etter utvalgets vurdering bør derfor sentralene gis en frist på tre måneder til å etablere et internkontrollsystem etter at sentralløynet er tildelt. Innen utløpet av fristen på tre måneder, må sentralen sende dokumentasjon på internkontrollsystemet til tilsynsmyndigheten. Utvalget mener ikke det er nødvendig at tilsynsmyndigheten formelt sett gir et vedtak om godkjenning av internkontrollsystemet, men tilsynsorganet må reagere og kreve retting dersom det vurderer at et internkontrollsystem ikke er godt nok eller ikke er dokumentert i god nok grad.

Etter utvalgets vurdering innebærer forslaget om å innføre et internkontrollsystem en essensiell del av selve sentraltilknytningsplikten som utvalget foreslo i delutredning I. Da departementet valgte å ikke gå videre med forslaget til ny § 9 d fra delutredning I, medførte det, etter utvalgets vurdering, at en viktig kontrollfunksjon for sentralen ble fjernet. Lovforslaget hadde til hensikt å gi sentralene en plikt til å sikre at tilknyttede løyvehavere følger relevant regelverk, og til løpende å kontrollere dette. Bestemmelsen forutsatte at sentralene hadde et kontrollsystem for å sikre at kravene til løyvehaver vedvarende var oppfylt. Forslaget om å innføre et internkontrollsystem er en videreutvikling av dette forslaget og gir sentralene et systemansvar og ikke en plikt til å sikre at løyvehavere overholder relevant regelverk. Forslaget om å pålegge sentralen plikter knyttet til internkontroll går således ikke like langt som det opprinnelige forslaget når det gjelder sentralens ansvar for tilknyttede løyvehaveres overholdelse av regelverk. Sentralen får med forslaget plikt til å sørge for, og legge til rette for, at løyvehavere har god kjennskap til regelverket de skal overholde, samt for å innføre gode rutiner, planer, dokumentasjonskrav mv., som skal sørge for bevissthet og overholdelse av relevant regelverk.

På denne måten vil krav om internkontroll bidra til at løyvehavere har god oversikt over regelverk de må følge, i tillegg til at overholdelse av og eventuelle avvik av regelverk skal dokumenteres og følges opp. Sentralen skal også sørge for at det arbeides med forbedringspunkter i alle ledd.

Som nevnt tidligere mener utvalget manglende kunnskap om og overholdelse av eksisterende regelverk, er en større utfordring enn manglende regulering. Slik utvalget ser det er det en kombinasjon av et fragmentert og komplekst regelverk, sammen med mange små og til dels uprofesjonelle aktører, som bidrar til manglende regelletterlevelse. Etter utvalgets vurdering vil inn-

føring av en sentraltilknytningsplikt som inkluderer et internkontrollsystem bakte overholdelsen inn i selve utførelsen av de ulike oppgavene. Innføringen av internkontrollplikt innebærer derfor, etter utvalgets vurdering, et målrettet tiltak som direkte adresserer en av næringens største utfordringer, nemlig manglende regelletterlevelse. Internkontrollens overordnede mål er nettopp å legge til rette for bedre etterlevelse av kravene i lovgivningen. På denne måten mener utvalget at hensynene bak sentraltilknytningsplikten vil oppfylles i større grad dersom sentralen pålegges en plikt til å innføre et internkontrollsystem.

Utvalget viser videre til at Samferdselsdepartementet i Prop. 39 L (2023–2024) påpekte at det kan stilles spørsmål ved om det er tilstrekkelig distanse mellom løyvehaver og sentral i tilfeller hvor løyvehaver selv er eier av sentralen. Bakgrunnen for at dette ble problematisert er at sentralen blant annet skal sikre rapportering av tredjepartsopplysninger til skattemyndighetene.

Det gjengis fra Prop. 39 L (2023–2024) s. 40:

«[...] At løyvehavere selv kan opprette sentraler skal i utgangspunktet sikre fleksibilitet for aktørene i næringen. Departementet ser at det kan oppstå spørsmål om det vil gi en tilstrekkelig uavhengig rapportering av tredjepartsopplysninger om løyvehaver selv er eier av sentralen. I de fleste tilfeller vil det sannsynligvis være tilstrekkelig distanse mellom løyvehaver og sentral til å sikre pålitelige tredjepartsopplysninger. Departementet ser likevel at det kan være en risiko for at sentralen i noen tilfeller ikke vil være tilstrekkelig uavhengig dersom løyvehaver eier sentralen. Dette kan utgjøre en risiko for om tiltaket blir ansett som egnet etter EØS-rettens lære om tvingende allmenne hensyn. Departementet vil derfor sørge for at det blir gjort en vurdering av behovet for å få på plass mekanismer som skal sikre at sentralen er uavhengig av løyvehaver.»

På denne bakgrunn har utvalget mottatt et justert mandat fra samferdselsminister Nygård hvor statsråden ber om følgende:

«Videre har jeg merket meg at utvalget har lagt opp til at løyvehaver selv kan opprette en drosjesentral. På bakgrunn av at sentralen blir tillagt en kontrollfunksjon for løyvehaverne ber jeg utvalget vurdere om det er behov for å innføre tiltak som sikrer en viss grad av uavhengighet mellom sentral og løyvehaver. Utvalget bør vurdere om sentralen kan ivareta de opp-

gavene den er tillagt på en tilfredsstillende måte hvis løyvehaver eier sentralen.»

Departementet har uttrykt bekymring knyttet til om tredjepartsrapporteringen blir reell i situasjoner hvor løyvehaver helt eller delvis er eier av sentralen. Internkontrollsystemet, med sine plikter, dokumentasjonskrav og involvering av ansatte hos både løyvehaver og sentral, innebærer at enkeltpersoners muligheter til å «tukle» med systemet er svært begrenset. I tillegg må sentralens systematiske overvåkning og gjennomgang av internkontrollen dokumenteres og vil være tilgjengelig for offentlig tilsyn.

I situasjoner hvor løyvehaver også helt eller delvis er eier av sentralen han er tilknyttet, bør bevissthet rundt det å sikre en tilfredsstillende uavhengig tredjepartsrapportering inngå som et punkt i internkontrollen. Dette kan for eksempel gjøres ved at man i rutinebeskrivelser presiserer hvem som kan utføre bestemte oppgaver knyttet til tredjepartsrapporteringen og hvordan de skal foregå. Dette vil ytterligere bidra til at utfordringer knyttet til manglende uavhengighet fanges opp og adresseres helt konkret i internkontrollen. I tillegg vil tilsynsorganet som en del av tilsynet med sentralens virksomhet føre tilsyn med at uavhengigheten er tilfredsstillende ivaretatt.

På denne bakgrunn er det utvalgets vurdering at innføring av et internkontrollsystem for sentralen vil være en egnet mekanisme for å avhjelpe eventuell manglende uavhengighet mellom løyvehaver og sentral. Det er utvalgets vurdering at det er en viktig side ved sentraltilknytningsplikten at løyvehaver selv kan opprette egen sentral dersom det er ønskelig. Dette tiltaket er med på sikre fleksibilitet for aktørene og sikre at barrierene for å etablere seg i drosjenæringen ikke blir for høye. Etter utvalgets vurdering vil det være et mer inngrepene tiltak å nekte løyvehavere å være tilknyttet en sentral de selv eier for å sikre tilstrekkelig uavhengighet.

Utvalget mener på denne bakgrunn at innføringen av et internkontrollsystem er et egnet og nødvendig tiltak som bidrar til å oppfylle formålene med sentraltilknytningsplikten.

#### 9.4.2 Nærmere om gjennomføring av internkontroll

Internkontrollen skal, som nevnt, bidra til at drosevirksomhet utøves i samsvar med lover og regler. Internkontroll er de aktiviteter, systemer og prosesser som tas i bruk for å planlegge, gjennom-

føre, evaluere og korrigere virksomheten slik at den samsvarer med krav fastsatt i eller i medhold av lovgivningen. Plikten til å korrigere avvik innebærer at uforsvarlige forhold og andre lovstridige forhold må rettes opp. Gjennom plikten til internkontroll får sentralen et ansvar for å sørge for at uforsvarlige og andre lovstridige forhold rettes opp.

Internkontrollen skal tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold og ha det omfang som er nødvendig. Hvordan pliktene etter forskriften etterleves, skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig ut ifra virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse. Dokumentasjonen skal til enhver tid være oppdatert og tilgjengelig. Det er opp til den enkelte drosjesentral å avgjøre hvordan internkontrollen skal etableres og dokumenteres. Systemet skal være et effektivt verktøy som skal passe best mulig til den enkelte sentralen. At internkontrollsystemet blant annet skal tilpasses sentralens størrelse innebærer at når en sentral vokser må den ha en bevissthet knyttet til at også internkontrollsystemet må videreutvikles i takt med veksten. Selv om det er et krav om dokumentasjon, er det ikke noe krav om at alt skal nedtegnes skriftlig. Skriftlige prosedyrer må være i aktiv bruk og følges opp. Utvalget forutsetter at det lages veiledning til sentralene om hvilke rutiner mv. som skal være nødvendig å dokumentere skriftlig. Dokumentasjonen må imidlertid være lett tilgjengelig for de løyvehavere og sjåførere som er tilknyttet sentralen.

Eksempler på rutiner som sentralen bør ha som ledd i internkontrollen, og som må kunne dokumenteres skriftlig er:

- oversikt over ansvars- og myndighetsforhold,
- oversikt over tilknyttede løyvehavere, sjåførere og kjøretøy, løyver og tillatelsene knyttet til disse,
- oversikt over arbeidsavtaler mellom løyvehavere og sjåførere,
- rutiner for opplæring, medvirkning og brukererfaringer,
- prosess for håndtering av brudd på lover og forskrifter og avvik,
- avviksrapporter,
- plan for forbedringsarbeid, gjennomføring og resultater,
- beskrivelse av arbeidsoppgaver som utføres sjelden,
- beskrivelse av arbeidsoppgaver med særlig risiko, som for eksempel håndtering av kontantbetalinger og manuell inntasting av praie-turer i taksameteret mv.,

- beskrivelse av oppgaver som bør organiseres eller løses på en bestemt måte av hensyn til sikkerhet, likebehandling og samhandling,
- rutiner for å sikre uavhengig tredjepartsrapportering når en eller flere tilknyttede løyvehavere også helt eller delvis er eier av sentralen.

For internkontrollen er det avgjørende at løyvehavere og sjåførene involveres aktivt. Det samme gjelder for sentralens egne ansatte. Det er disse aktørene som vet hvor problemer og utfordringer oppstår i den daglige driften. De har også ofte de beste forslagene til tiltak som vil føre til forbedring. Utvalget foreslår derfor at det i forslag til § 9 f i yrkestransportloven klart fremgår at internkontrollen skal innføres og utøves i samarbeid med de tilknyttede løyvehaverne, arbeidstakere hos både løyvehaver og sentral og deres representanter. Det er viktig at det legges til rette for og oppmuntres til at løyvehaverne og sjåførene skal gi tilbakemeldinger om svikt og mulige forbedringsområder. Medvirkning kan for eksempel tilrettelegges ved medarbeidersamtaler, møter, forslagskasser, samt gjennom melde- og avviksbehandling og forbedringsarbeid. Det er også viktig at sentralen fanger opp og innhenter erfaringer fra brukerne av drosjetjenester, gjennom å bruke den informasjonen som kommer fra klager og ved å oppfordre passasjerer og brukere til å gi tilbakemeldinger på tjenestene.

I internkontrollen ligger også plikt til å kontrollere at regler og rutiner følges av løyvehavere og sjåfører. Sentralen har ansvaret for jevnlig å gjennomgå avvik og uønskede hendelser. Denne informasjonen skal brukes til å avdekke årsakene til hendelser, fremme læring og for å forebygge at tilsvarende skjer igjen. Virkemidler som sentralen kan benytte i forbindelse med internkontrollen er gjennomgang av rapporter og dokumentasjon fra løyvehavere og sjåfører, stikkprøvekontroller med virksomheten og mer systematiske gjennomganger i form av revisjoner mv. Mottak og oppfølging av klager fra passasjerer og brukere er også del av internkontrollen. Oppdages det brudd på lovgivningen må disse følges opp. Her er det viktig at oppfølgingene ikke begrenser seg til det enkelte avviket. Når avvik og uønskede hendelser er analysert, er det viktig at læringspunktene tas inn i relevante rutiner og prosedyrer. Det må vurderes om eksisterende ordninger og praksis er tilfredsstillende. Det skal vurderes om vedtatte rutiner er i tråd med gjeldende regelverk og krav til forsvarlighet, samt om de er kjent, forstått og blir fulgt i praksis.

### 9.4.3 Tilsyn/kontroll med sentralens internkontrollsystem

#### 9.4.3.1 Innledning

For at et internkontrollsystem skal fungere tilfredsstillende er det nødvendig å utpeke et tilsynsorgan som skal føre tilsyn med at sentralene utøver sine plikter knyttet til innføring og drift av et internkontrollsystem. I det følgende vil utvalget vurdere hvem som bør være tilsynsmyndighet, hva det skal føres tilsyn med, og hvilke virkemidler tilsynsmyndigheten skal ha.

Utvalget vil presisere at innføring av krav om internkontroll ikke rokker ved øvrige kontrollmyndigheters plikt til å drive kontroll og oppfølgingen av næringen, og utvalget viser til at tilsynet med internkontrollsystemet må holdes adskilt fra tilsynet med sentralens og løyvehavernes overholdelse av primærpliktene. Primærpliktene er alle pliktene sentral og løyvehaver er underlagt og som følges opp at myndighetene omtalt i kapittel 9.1, for eksempel pliktene etter yrkestransportregelverket, taksameterforskriften mv.

Tilsynet med internkontrollen innebærer et systemtilsyn, altså et tilsyn med at sentralen har etablert og følger opp et internkontrollsystem. Det er kun brudd på pliktene knyttet til dette som skal følges opp i tilsynet med internkontrollsystemet. Dersom tilsynet med internkontrollen avdekker avvik fra primærpliktene, kan dette videreformidles til relevant kontrollmyndighet.

Det er videre utvalgets mening at relevante ansvarlige myndigheter bør styrke og samordne kontrollen med næringens primærplikter.

#### 9.4.3.2 Hvem skal føre tilsyn med internkontrollen

Utvalget har vurdert hvem som bør være tilsynsmyndighet for internkontrollen. Etter utvalgets vurdering vil både fylkeskommunen og Statens vegvesen være aktuelle kandidater til å føre slikt tilsyn.

Begge instanser vil kunne utføre oppgavene knyttet til tilsyn av sentralenes plikt til internkontroll. Fylkeskommunene har betydelig kompetanse både som løyvemyndighet og som innkjøper av drosjetjenester, og har en betydelig egeninteresse i en seriøs drosjenæring i eget fylke.

Et motargument mot at fylkeskommunen utpekes til tilsynsmyndighet er at det vil innebære én tilsynsmyndighet i hvert fylke, noe som kan medføre at tilsynet i de ulike fylkene kan bli noe ulikt. Utvalget mener imidlertid dette kan søkes motvir-



ket ved at tilsynsorganene har et samarbeid og dialog rundt tilsynsfunksjonen.

Statens vegvesen har betydelig erfaring og kompetanse som tilsynsmyndighet, men mangler kompetanse om drosjenæringen. Statens vegvesen kan imidlertid i større grad sørge for å samordne tilsynsfunksjonen på landsbasis noe som kan sikre likebehandling. Samferdselsdepartementet har instruksjonsmyndighet over Statens vegvesen som underliggende instans. Dette kan også bidra til å sikre et ensartet tilsyn.

For begge instanser vil funksjonen som tilsynsorgan medføre økt ressursbruk for å bygge opp riktig kompetanse og gjennomføre tilsyn.

På bakgrunn av fylkeskommunens betydelige kompetanse og kjennskap til drosjenæringen og drosjemarkedet ellers, mener utvalget at fylkeskommunen bør utpekes som tilsynsmyndighet for internkontrollen.

Utvalget mener det bør reguleres i yrkestransportloven at fylkeskommunen gis kompetanse som tilsynsmyndighet.

I praksis vil en sentral kunne drive i flere fylker med tilknyttede løyvehavere fra ulike fylker. Dersom fylkeskommunen i det fylket hvor sentralen har løyve skal føre tilsyn, forutsetter utvalget at tilsynsmyndighetene i de 15 fylkene har et samarbeid knyttet til utførelsen av tilsynet. Ut fra praktiske hensyn mener utvalget imidlertid at sentralene kun bør underlegges tilsyn fra tilsynsmyndigheten i det fylket hvor de har sentralløyve. Samarbeidet mellom tilsynsorganer kan gå ut på at tilsynsorganene i de ulike fylkene holder hverandre orientert om aktører som driver i flere fylker, har en dialog rundt ilagte pålegg, hyppighet på tilsynet mv., for å sørge for at tilsynet drives så likt som mulig i hele landet. Videre kan tilsynsmyndighetene samarbeide om utarbeidelse av veiledere for internkontrollsystemet.

Løyvehaverne knyttet til de ulike sentralene kan ha løyve fra et annet fylke enn der sentralen har løyve. Tilsynsmyndigheten vil imidlertid kun måtte forholde seg til selve sentralen som må kunne fremlegge dokumentasjon for internkontrollen hos de tilknyttede løyvehaverne uavhengig av hvor i landet disse driver.

#### 9.4.3.3 Hva skal det føres tilsyn med

Det offentlige tilsynet med virksomhetenes internkontroll vil i første rekke ta form av systemrevisjon, det vil si tilsyn for å fastslå at internkontroll er etablert i virksomhetene, og at det følges opp og vedlikeholdes i henhold til de offentlige kravene. Det er også viktig å føre tilsyn med at

systemet produserer de resultater som er nødvendig, det vil si at de bidrar til at lovens krav blir oppfylt.

Offentlig tilsyn basert på internkontroll innebærer at lovverket stiller krav om at den som er underlagt tilsyn selv utvikler rutiner og prosedyrer for å sikre og kontrollere at de aktivitetene som utføres, er i overensstemmelse med de offentlige kravene. Rutinene og aktivitetene som blir utført i samsvar med disse må kunne dokumenteres for tilsynsorganet. Dette innebærer, for det første, at tilsynsorganet skal kontrollere at sentralen har etablert internkontroll i virksomheten. Utvalget viser i denne sammenheng til at sentralen har tre måneders frist etter utstedelse av sentralløyve til å opprette et internkontrollsystem og oversende dokumentasjon på dette til tilsynsmyndigheten, se punkt 9.4.1. Når tilsynsmyndigheten mottar denne dokumentasjonen må tilsynsmyndigheten kontrollere at sentralen har utarbeidet oversikter over hvilke krav som gjelder for henholdsvis drosjevirkosomheten og egen virksomhet. Disse kravene bør være presisert i form av arbeidsinstruks, rutinebeskrivelser mv. I tillegg skal også instruks, tillatelser, kompetansebevis mv. inngå i dokumentasjonen av internkontrollsystemet. Kravet om oversendelse av dokumentasjon til tilsynsmyndigheten innebærer at internkontrollen langt på vei må dokumenteres skriftlig. Det vil være opp til tilsynsmyndigheten å vurdere om den oversendte dokumentasjonen er tilfredsstillende eller om sentralen skal pålegges en mer omfattende skriftlig dokumentasjon av sitt internkontrollsystem. Hvor omfattende kravet om skriftlighet er vil avhenge av sentralens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Videre må blant annet sentralens kartlegging, rutiner og resultatene av en systematisk gjennomgang av internkontrollen kunne dokumenteres overfor tilsynsmyndigheten når tilsynsmyndigheten ber om det.

Tilsynsorganet skal kunne gi veiledning til sentraler som ikke har etablert tilfredsstillende internkontrollsystemer. Tilsynsorganet må vurdere om rutinene som er etablert hos sentralene og løyvehaverne er egnet til å nå det overordnede formålet med internkontrollen, som er overholdelse av lover og regler som gjelder for virksomhetene. Dette betyr ikke at tilsynsorganet får adgang til å gå inn og kreve en bestemt organisatorisk oppbygging eller bestemte endringer i virksomheten. Det innebærer at tilsynsorganet kan kreve at virksomheten redegjør for den strategien som er lagt opp. På dette grunnlag kan tilsynsorganet vurdere i hvilken grad de ulike offentlige

kravene er oppfattet og ivaretatt gjennom planer, rutiner og oppgavefordeling i virksomheten, eller med andre ord foreta en revisjon av virksomhetens internkontroll.

En del av internkontrollen omhandler forbedringsarbeid og en plikt til å korrigere uforholdelige forhold, andre lovstridige forhold og avvik. Tilsynsorganet må vurdere om sentralene gjør dette på en forsvarlig måte. Selv om det er sentralen som skal avgjøre hvordan internkontrollen skal etableres og dokumenteres, vil tilsynsorganet kunne komme til at sentralens system ikke er tilfredsstillende og pålegge retting. Tilsynsorganets virkemidler/sanksjoner omtales nedenfor. Tilsynsorganet skal imidlertid ikke bestemme hvordan sentralens internkontrollsystem skal utformes, men kan slå fast at et system er eller ikke er tilfredsstillende.

Utvalget presiserer at tilsynsorganet kun skal føre tilsyn med selve internkontrollsystemet, mens primærpliktene som ligger på løyveholder og sentral følges opp av relevante offentlige myndigheter.

#### 9.4.3.4 Hvilke virkemidler/sanksjoner skal tilsynsmyndigheten ha?

Det er en viktig del av et internkontrollsystem å ha en fungerende og aktiv tilsynsmyndighet som både fører tilsyn med og gir veiledning om gjennomføring og etterlevelse av pliktene knyttet til internkontroll.

Internkontroll vil på samme måte som de nye pliktene til sentralene i yrkestransportloven §§ 9 c og 9 d, jf. lovvedtak 46 (2023–2024), innebære en plikt på sentralen (§§ 9 d og 9 e etter omnummerering). Dersom sentralen ikke oppfyller pliktene sine etter §§ 9 c og 9 d, vil løyvemyndigheten kunne kreve retting etter yrkestransportloven § 9 f (§ 9 h etter omnummerering) og etter hvert tilbakekall av sentralløyvet dersom sentralen ikke etterlever et rettingspålegg, jf. yrkestransportloven § 29.

Utvalget foreslår at fylkeskommunen skal være tilsynsorgan og har vurdert hvilken myndighet tilsynsorganet skal ha og hvilke sanksjoner det ev. skal kunne ilegge.

Det er flere sanksjoner som i teorien vil kunne være hensiktsmessig for tilsynsorganet å benytte. Utvalget har blant annet vurdert om tilsynsorganet skal kunne ilegge overtredelsesgebyr, men vurderer det som mindre egnet enn for eksempel et pålegg om retting. Overtredelsesgebyret er en form for bot som ilegges av forvaltningen som en såkalt administrativ sanksjon. For å ilegge overtredelsesgebyr forutsettes overtredelsen blant

annet å være konkret og enkel konstaterbar, og skyldkravet for personer er forsett eller uaktsomhet. Overtredelsesgebyr regnes som straff etter Den Europeiske Menneskerettskonvensjonen. Utvalget mener blant annet på denne bakgrunn at en mer hensiktsmessig sanksjon for brudd på pliktene vil være å kunne gi pålegg om retting. En hjemmel for fylkeskommunene til å kreve retting/gi pålegg om retting vil også passe inn i systemet fra delutredning I og vil være et egnet virkemiddel for tilsynsorganet.

Dersom sentralen ikke etterlever rettingspålegget fra tilsynsmyndigheten bør løyvemyndigheten kalle tilbake sentralløyvet etter yrkestransportloven § 29. Utvalget mener at tilbakekalls hjemmelen i yrkestransportloven § 29 er vid nok til å omfatte et slikt tilbakekall.

## 9.5 Utvalgets øvrige anbefalinger knyttet til kontroll

### 9.5.1 Formalisert samarbeid mellom kontrollorganene

Utvalget viser til at drosjenæringen er underlagt mange ulike lover og forskrifter. Som vist til innledningsvis må aktørene i næringen overholde mye ulikt regelverk og har mange kontrollmyndigheter å forholde seg til.

Til tross for utvalgets forslag om innføring av sentraltilknytningsplikt og internkontrollsystem gjenstår det noen utfordringer både knyttet til oppfølging av regelverket og samordning av kontrollen.

Når det gjelder samordning av kontroll viser utvalget til uttalelser fra de ulike kontrollorganene som har vært invitert til utvalgets møter. Presentasjoner som er holdt for utvalget finnes på Drosjeutvalget sin nettside<sup>1</sup>. Utvalget legger på bakgrunn av disse ulike uttalelsene til grunn at kontrollen er fragmentert, og at den er ulikt prioritert hos de ulike kontrollorganene. Utvalget erkjenner imidlertid at knappe ressurser innebærer harde prioriteringer av hvilke oppgaver kontrollmyndighetene skal løse, herunder politiets oppgaver knyttet til alvorlig kriminalitet.

Utvalget anbefaler på denne bakgrunn å se på løsninger der én kontrolletat kan ta et koordinerende ansvar for å følge opp drosjenæringen og samordne de ulike kontrolletatene. Utvalget mener at en mer systematisk tilnærming til kontroll av drosjenæringen må på plass for å sikre at

<sup>1</sup> Drosjeutvalget.

alle kontrolletatene mer ressurseffektivt kan følge opp på sine områder.

Utvalget viser videre til at det er opprettet et A-krimssamarbeid mellom Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten. Dette arbeidet har pågått siden 2017. A-krimarbeidet har i 2022 blant annet tatt for seg kriminalitet i varetransportbransjen. I regi av Oslo politidistrikt deltar Arbeidstilsynet, NAV og Skatteetaten i en tiltaksgruppe for tverretattlig forebygging av kriminalitet i varebilsegmentet i transportbransjen. Gjennom samarbeidet ble det i 2022 utarbeidet en tverretattlig veileder for oppdragsgivere som bestiller transportoppdrag, og for hovedleverandører i varetransportbransjen.

Utvalget viser også til Treparts bransjeprogram. Treparts bransjeprogram er et operativt samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet innenfor særlig utsatte bransjer. Det er i dag bransjeprogram innenfor fire bransjer: renhold, uteliv, transport og bil. Hensikten er å mobilisere arbeidsgivere, arbeidstakere og myndigheter til å sammen dokumentere og ta fatt i felles erkjente utfordringer i utsatte bransjer, for å bidra til gode og lovlige lønns- og arbeidsvilkår. Ledelses- og sekretariatsfunksjonen blir ivaretatt av Arbeidstilsynet. Bransjeprogrammene jobber i stor grad med konkrete tiltak for å gjøre det enklere for virksomheter å følge reglene og for oppdragsgivere og forbrukere å velge seriøse leverandører.

Regjeringens handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet ble lagt fram 1. oktober 2022. Handlingsplanen omtaler tiltak regjeringen vil gjennomføre for å forebygge og bekjempe sosial dumping og kriminalitet i arbeidslivet generelt. Et sentralt tiltak i planen er å styrke samarbeidet mellom offentlige myndigheter. Det tverretattlige a-krimssamarbeidet mellom Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten, politiet, Skatteetaten og Tolletaten er sentralt i innsatsen med å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet.

I tillegg har regjeringen lagt fram Stortingsmeldingen Meld. St. 15 (2023–2024) *Felles verdier – felles ansvar*. Denne legger grunnlaget for en styrket innsats når det gjelder forebygging og bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Viktige formål med stortingsmeldingen er å bedre myndighetenes måloppnåelse på dette feltet, innskrenke mulighetsrommet for de kriminelle, og å utnytte de samlede ressursene i samfunnet bedre for å sikre en mer effektiv bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Meldingen har en helhetlig tilnærming til bekjempelsen av økonomisk kriminalitet, og fokuserer på tverrgående temaer. Utval-

get viser til at prinsippene i meldingen om å innrette regelverk, systemer og håndheving på en måte som gjør at aktørene i større grad avstår fra å begå økonomisk kriminalitet og om bedre utnyttelse av samfunnets samlede ressurser for å bekjempe økonomisk kriminalitet, er viktige bærebjelker også når det skal utarbeides regler og samarbeid om kontroll i drosjenæringen.

Utvalget viser til regjeringens handlingsplan mot sosial dumping i transportsektoren. Handlingsplanen omfatter tiltak som direkte eller indirekte kan bidra til å forbedre arbeidsforholdene i transportbransjen, og bidra til likere konkurransevilkår mellom næringsaktørene. Et tiltak i handlingsplanen er å jobbe langsiktig for å sikre tilstrekkelige ressurser for oppfølging av handlingsplanen og en reell styrking av kontrollinnsatsen (tiltak nr. 21) og videreføre og styrke etablerte samarbeid mellom tilsyns- og kontrolletatene (tiltak nr. 22).

Videre er det vedtatt å utrede en ordning med en tverretattlig operativ ressursgruppe (tiltak nr. 25). Det kommer frem av handlingsplanen at det er ulik faglig kompetanse om transportnæringen i kontrolletatene og at dette kan skyldes at regelverk og myndighet er fragmentert. Det kan derfor være behov for å vurdere en ny innretning i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet og annen kriminalitet innenfor transportnæringen. Regjeringen viser i handlingsplanen til at en bransjespesifikk satsing hvor Statens vegvesen jobber sammen med Arbeidstilsynet, og eventuelle andre etater, om bekjempelsen av sosial dumping som en del av arbeidet med arbeidslivskriminalitet, vil kunne gi resultater. Det må i følge handlingsplanen vurderes nærmere om og hvordan en slik ressursgruppe bør innrettes. Etablering av en slik gruppe kan skje i samarbeid med a-krimssentrene for å bygge videre på dagens operative samarbeid.

Utvalget viser til at det er flere prosesser for bedre regeletterlevelse på mange områder og mener at det også bør tas slike grep innenfor drosjenæringen.

Utvalget ønsker å peke på to mulige løsninger for å styrke regeletterlevelsen og samordningen av kontroll i drosjenæringen.

Den ene løsningen kan være at drosjenæringen innlemmes i bransjeprogrammet for transport. Innenfor bransjeprogrammet vil medlemmene i programmet kunne ta opp aktuelle problemstillinger. Å knytte arbeidsgivere, arbeidstakere og myndigheter til å sammen dokumentere og ta fatt i felles erkjente utfordringer i utsatte bransjer, skal bidra til gode og lovlige lønns- og arbeidsvilkår.

En annen løsning kan være å opprette et formalisert samarbeid mellom ulike kontrolltater. Et slikt arbeid bør ledes av Statens vegvesen som har hovedansvaret for kontroll etter yrkestransportregelverket. En måte å gjøre dette på kan være at drosje inkluderes i operativ ressursgruppe som skal utredes, jf. handlingsplanen for sosial dumping i transportsektoren, tiltak nr. 25. Denne løsningen synes hensiktsmessig da det er behov for å sikre at drosje kontrolleres i et samarbeid mellom flere etater. Utvalget mener at et formalisert samarbeid vil kunne bidra til å få bedre kontroll med drosjenæringen, men at det ikke løser alle utfordringene knyttet til kontroll av denne næringen.

Utvalget vil presisere at selv om ett eller begge disse tiltakene gjennomføres, vil det fremdeles være nødvendig for de enkelte myndighetene å prioritere kontroll av drosjenæringen.

### **9.5.2 Kjøreseddelregister**

Utvalget har vurdert om forvaltningen av kjøreseddelordningen kan gjøres bedre og mer effektiv. Det er i dag ikke et nasjonalt kjøreseddelregister, noe som medfører at oppfølgingen av kjøreseddelsaker er vanskelig. Dersom en sjåfør arbeider i flere politidistrikt og ev. fratas kjøreseddelen i ett distrikt, er det ikke sikkert dette fanges opp av andre politidistrikt fordi det ikke finnes en nasjonal oversikt over alle utstedte kjøresedler.

Allerede i NOU 2013: 9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer*, som ble fulgt opp i

Prop. 61 LS (2014–2015), ble kjøreseddelordningen tatt opp som en oppgave som burde forbedres.

Politiet utsteder i dag kjøreseddel til sjåfører i løyvepliktig persontransport. Politiet har ansvar for å utstede, beslaglegge og tilbakekalle kjøresedler. I NOU 2013: 9 ble det anbefalt at det vurderes om Statens vegvesen kan overta ansvaret for utstedelse og administrasjon av kjøresedler, men slik at politiet fortsatt skal foreta skikkethetsvurderingen og tilbakekalle kjøreseddelen når innehaveren ikke lenger oppfylder kravene til skikkethet og edruelighet. Det ble i proposisjonen vist til at Justis- og beredskapsdepartementet ville vurdere dette videre i samarbeid med Samferdselsdepartementet.

Utvalget viser til at etter oppdrag fra Samferdselsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, utreder nå Politidirektoratet og Statens vegvesen en mulig etablering av et nasjonalt kjøreseddelregister. Registeret utredes med sikte på å erstatte dagens regionale registre som drives av politidistriktene. Politidirektoratet og Statens vegvesen tar sikte på å levere sin utredning høsten 2024.

Utvalget vil vise til at de sterkt støtter arbeidet med et slikt nasjonalt register. Samtidig vil utvalget presisere at det bør tas grep for å gjøre arbeidet med utstedelse av kjøreseddelordningen raskere og mer forutsigbart for næringen, for eksempel ved å avlaste politiet og overføre slik utstedelse til Statens vegvesen.

## Kapittel 10

# Sentraltilknytningsplikt og drosjesentralens funksjoner

### 10.1 Innledning

På bakgrunn av utvalgets mandat foreslo det i delutredning I å innføre en plikt for løyvehavere til å være tilknyttet en drosjesentral. Utvalget foreslo også krav til løyve for å drive drosjesentral og å pålegge sentralen en del plikter.

I kapittel 10.2 har utvalget drøftet hvilke oppgaver som bør ligge hos sentralen, særlig knyttet til formidling, og om det er mulig og ønskelig å skille mellom virksomhet som kan defineres som «sentralvirksomhet» og virksomhet som må anses som persontransport som må ha drosjeløyve. Det er per i dag ingen legaldefinisjon av drosjesentral og tidligere reguleringer har heller ikke definert hva en drosjesentral er. Utvalget mener derfor at det er behov for å utdype og konkretisere dette. I kapittel 10.3 har utvalget vurdert om en løyvehaver kan være knyttet til mer enn en sentral.

Siden utvalget i delutredning I ikke hadde i oppdrag å vurdere om det skulle innføres en sentraltilknytningsplikt foretok ikke utvalget noen vurdering av en slik plikt opp mot alternativer for å sikre de mål sentralplikten skal oppfylle. På bakgrunn av de funksjonene utvalget mener drosjesentralen skal fylle foretar utvalget i kapittel 10.4 en vurdering av om disse funksjonene kan fylles på annen måte enn gjennom at løyvehaverne pålegges å være tilknyttet en drosjesentral. En mindretallsdissens fremgår av kapittel 10.5.

### 10.2 Drosjesentralens funksjoner

#### 10.2.1 Bakgrunn

I en høring fra Samferdselsdepartementet i 2002 med forslag om blant annet oppheving av behovsprøving for drosjeløyver, fremhevet departementet at begrunnelsen for sentraltilknytningsplikten i hovedsak var hensynet til effektivisering av formidling av drosjetjenester. Departementet understreket at ordningen forutsatte sterk offentlig medvirkning i form av godkjenningsordninger for opprettelse og drift av sentral, samt oppfølging av

at regelverket ble etterlevd. Departementet fremhevet videre at sentraltilknytning var en fordel for løyvehavere i den forstand at de kunne benytte effektive formidlingsanlegg til en avgrenset kostnad for den enkelte løyvehaver.

Det er, og har vært, få krav i nasjonal lovgivning rettet direkte mot drosjesentraler, utover krav om tredjepartsrapportering til skattemyndighetene som ble innført i 2012. Sentralene har imidlertid hatt en rolle i oppfølgingen av regelverket om prisinformasjon og maksimalpriser ved at tilknyttede løyvehavere har forholdt seg til priser fastsatt av sentralene.

Som knutepunkt for formidling har drosjesentralene vært viktige både for løyvehavere og kunder. Utover dette har drosjesentralens funksjoner vært styrt av løyvehaveres behov og løyvemyndighetenes krav. Løyvemyndighetenes styring har vært praktisert gjennom hjemler for å godkjenne sentralenes vedtekter og stille krav til sentralene i forskrift.

Prop. 17 L (2020–2021) omhandlet forslag som skulle legge til rette for tilsyn med kontrolltrustninger som alternativ til taksameter, samt bidra til å ivareta tredjepartsrapportering til skattemyndighetene i drosjenæringen både fra drosjesentral og andre formidlere. Heller ikke i denne proposisjonen er drosjesentral eller formidler definert fullt ut. Det er i proposisjonen uttalt at: «En tradisjonell drosjesentral vil være omfattet av begrepet «formidler av drosjetjenester»». Videre står det: «Departementet viser til at det i dag ikke er kjent hvordan løyvehaverne vil organisere drosjevirk-somheten når bransjens rammebetingelser endres. En formidler er en tredjepart som formidler kontakt mellom tilbyderer av drosjetjenester og kunden. Som nevnt i høringsnotatet, vil en formidler av drosjetjenester som ikke er en tradisjonell drosjesentral, kunne ha mange av drosjesentralens oppgaver, som foruten formidling av drosjetjenester, kan være markedsføring, flåtestyring, klagebehandling mv. Det avgjørende vil være om det blir formidlet persontransporttjenester som er løyvepliktige etter yrkestransportloven § 9.»

Utviklingen av nye forretningsmodeller, særlig i forbindelse med ny teknologi og fremveksten av app-selskaper, har gjort skillet mellom formidling av drosjetjenester og det å yte drosjetjenester til publikum mindre tydelig, og vanskeligere å trekke. Appselskapene yter kjøretjenester som kommer i stand etter «bestilling av en skreddersydd transporttjeneste, normalt via en smartapp, hvor tjenesten starter omgående», jf. Elite Taxi, C-434/15 der tjenesten samlet sett måtte anses som en tjeneste på transportområdet.<sup>1</sup>

Yrkestransportloven § 9 (1) har vært tolket slik at det ikke er løyveplikt for å tilby/formidle transporttjenester dersom transporten utføres av personer eller selskap som selv har løyve. Rent språklig kan den virksomheten som ordinære sentraler som for eksempel Oslo Taxi og andre plattform-selskaper driver, falle inn under § 9 (1), det vil si at de driver transport mot vederlag. I delutredning I kapittel 4.2 viser utvalget til yrkestransportlovens forarbeider som omtaler både drive- og vederlagsbegrepet. Drivebegrepet er knyttet til systematisk utnyttelse av transportmiddelet i ervervsmessig øyemed mv. Tolkningen har derfor tradisjonelt vært at hverken opprinnelige sentraler eller andre plattform-selskaper faller inn under drivebegrepet fordi de ikke eier kjøretøyet og gjennomfører selve transporten.

### 10.2.2 Tidligere regulering i lokale forskrifter

Flere fylkeskommuner hadde før 1. november 2020 fastsatt egne bestemmelser om drosjevirk-somhet innenfor sitt løyvedistrikt i lokal forskrift eller reglement. I delutredning I er det gitt en detaljert beskrivelse av forskriften som gjaldt i Oslo kommune, jf. kapittel 3.3.3.

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 prisin-

formasjon), løyvehaver, sjåfør og løyvemyndighe-tene.

### 10.2.3 Utvalgets forslag og Stortingets lovvedtak 46 (2023–2024)

I delutredning I foreslo utvalget å pålegge sentra-len konkrete plikter knyttet til å:

1. samle inn og lagre informasjon om drosjevirk-somheten som skal sendes myndighetene på forespørsel,
2. sikre at løyvehavere følger gjeldende regel-verk på relevante områder,
3. ha klageordninger, og
4. ha et tilstrekkelig antall drosjer som er tilpas-set for transport for funksjonshemmede.

Forslaget skulle ivareta hensynet til et tilfredsstil-lende drosjetilbud, hvit økonomi, personsikkerhet og forbrukervern.

Forslaget la til rette for at løyvemyndighetene, skattemyndighetene og politiet får tilgang til opp-lysninger som er nødvendige for å føre en viss kontroll med næringen og for å ivareta drosjetilbu-det. I tillegg sikret forslaget tilgjengelighet av dro-sjetilbud for personer med nedsatt funksjonsevne og forbrukervern. Forslaget la også opp til å sikre seriositet i næringen.

Prop. 39 L (2023–2024) og Stortingets lovved-tak 46 (2023–2024) følger opp deler av utvalgets forslag, og legger opp til at sentralen skal ivareta oppgaver knyttet til å:

- Samle inn, lagre og sende inn informasjon, når myndighetene ber om det, om:
  - løyvehavere, sjåførere, drosjer og taksame-ter
  - antall tilgjengelige drosjer og hvilket geo-grafisk område drosjene dekker
  - posisjonsdata for drosjeturer (lagres i 60 dager)
  - opplysningene som kreves etter bokfø-ringsforskriften (lagres i fem år)
  - pris for drosjetransport i områder der det er fastsatt et pristak
- Ha en årlig systemrevisjon av sentralens admi-nistrative system for å sikre datasikkerhet og datakvalitet.
- Ha en klageordning.
- Ha en tilstrekkelig andel drosjer tilpasset for transport for funksjonshemmede.

Proposisjonen la til grunn at løyvehaver kunne være tilknyttet flere sentraler.

Opgaver som utvalget foreslo å legge på sen-tralen som ikke ble videreført i Prop. 39 L (2023–

<sup>1</sup> Kommissionens meddelelse om velfungerende og bæ-re-dygtig lokal passagertransport på tilkaldebasis (taxaer og utlejningsbiler) 2022/C 62/01 pkt. 1.

2024), og dermed ikke i lovvedtak 46 (2023–2024) omfatter:

- at tilknyttede drosjer er riktig forsikret, at godkjent taksameter er installert, at drosjen er riktig registrert i kjøretøyregisteret, og at løyvehaver oppfyller rapporteringsplikter til sentral
- oppfølging av reglene om pristilbud mv.
- oppfølging av regler i maksimalprisforskriften
- at ansatte sjåfører har skriftlige arbeidsavtaler
- at løyvehavere ikke diskriminerer i strid med diskrimineringsloven

#### 10.2.4 Oversikt over sentralens mulige funksjoner

Drosjesentralens primære funksjon har i utgangspunktet vært å formidle drosjeturer ved å fungere som samlet kontaktpunkt mellom drosjeløyvehavere og kunder. Tidligere var kundene avhengig av å ha et felles telefonnummer å ringe for å bestille drosje.

Sentralene har også hatt en sentral rolle i å ivareta drosjetilbudet; både som kontraktspart for offentlige myndigheter og som adressat for pålegg fra løyvemyndighetene knyttet til driveplikt.

Videre har sentralene fungert som kontaktpunkt mellom løyvehavere og løyvemyndighetene. Løyvemyndighetene har, gjennom godkjenning av sentralens vedtekter og fastsettelse av lokale forskrifter, også pålagt sentralene plikter knyttet til informasjonsinnsamling og kontroll med løyvehaverne, jf. delutredning I kapittel 3.3.

I teksten under viser betegnelsen «tradisjonelle drosjesentraler» til drosjesentraler slik de var innrettet før regelendringene i november 2020.

Nedenfor går utvalget gjennom funksjoner og oppgaver som drosjesentraler potensielt kan ha. Beskrivelsen tar utgangspunkt i hvilke oppgaver drosjesentraler har utført til nå. Utvalget understreker at sentralene har vært pålagt eller har påtatt seg disse funksjonene i ulik grad. Dette henger blant annet sammen med at sentralene har hatt ulik organisering, og har tjent noe ulike behov i ulike områder.

##### 1) Formidling

Formidling av drosjetjenester har vært, og er, en sentral oppgave for samtlige drosjesentraler slik de er innrettet i dag. Sentralene fungerer som bindeledd mellom kunder og løyvehavere/sjåfører, og formidler tjenester via telefon eller app/nett.

##### 2) Sikre drosjetilbudet

De tradisjonelle drosjesentralene har en sentral rolle i å sikre drosjetilbudet både i kontraktmarkedet og i enkeltturmarkedet, som tilbyder og samordner av drosjetjenester.

For det første er det i praksis ofte drosjesentralene som kommer med tilbud når offentlige myndigheter, som fylkeskommuner eller helseforetak, skal inngå kontrakt om offentlig tjenesteplikt (PSO) for drosjer, f.eks. skoleskyss eller pasienttransport. Sentralene er også aktuelle tilbydere ved utlysning av kontrakter om tjenester i enkeltturmarkedet.

For det andre har sentralene hatt en viktig rolle knyttet til å sikre tilbudet enkeltturmarkedet. I det tidligere systemet, før november 2020, var det i stor grad sentralene som administrerte driveplikten, gjennom å sette opp vaktplaner for løyvehavere som sikret at det var tilgjengelige drosjer hele døgnet. Løyvemyndigheten kunne også stille krav til beredskap og tilbud i lokale forskrifter rettet mot sentralene.

For det tredje har sentralene en rolle i å sikre at det er et tilbud av drosjer som er tilpasset transport for funksjonshemmede. Tidligere har løyvemyndigheten kunnet styre dette gjennom krav i forskrift og tildeling av løyver. Etter lovvedtak 46 (2023–2024) skal sentralene sikre at en tilstrekkelig andel av drosjene er universelt utformet, jf. vedtatt § 9 d andre ledd.

Jo lengre sentralen går i å sikre turer og ta ansvaret for oppfyllelsen av kontrakter med det offentlige og andre kunder, desto nærmere kommer de å drive løyvepliktig persontransport utenfor rute med mål om fortjeneste. Formelt sett er dette klart når sentralen selv tar ut drosjeløyver og engasjerer sjåfører til å kjøre oppdragene. Dette kan imidlertid være realiteten også når sjåførene har egne drosjeløyver.

##### 3) Ta imot betaling

Det har vært vanlig at drosjesentralene har tatt ansvar for å ta imot betaling fra kundene.

##### 4) Regnskap

En viktig funksjon for sentralene er, og har vært, å ha oversikt over inntjeningen til den enkelte løyvehaver og rapportere dette videre til skattemyndighetene, i form av tredjepartsrapportering. Plikt til slik tredjepartsrapportering følger av skatteforvaltningsloven, og gjelder for alle formidlere av drosjetjenester.

Sentralene har, og har hatt, en rolle i oppfølging av bokføringsregelverket knyttet til blant annet å samle inn informasjon fra taksameter og skiftlapper. Kravene i bokføringsregelverket ret-

ter seg i utgangspunktet mot løyvehaver – men blir i praksis også ivaretatt av sentralene gjennom opplysningene de får fra taksametersystemet.

#### 5) Sikkerhetsfunksjoner

Sentralene har også bidratt til å ivareta personsikkerhet på bakgrunn av oversikten de har over hvor drosjer befinner seg. De fleste taksametersystem har i dag GPS funksjoner. Sentralene har som regel oversikt over hvor drosjene befinner seg, og kan følge opp ved uønskede hendelser, blant annet gjennom samarbeid med politiet. Oppfølgingen kan skje både mens hendelsen pågår og i ettertid. I den grad sikkerhetsarbeidet markedsføres overfor kundene bidrar det til å befeste inntrykket av at det er sentralen som er oppdragstaker overfor dem.

#### 6) Kontroll med etterlevelsen av regelverk

Sentralene har i ulik grad hatt system for å følge opp at tilknyttede løyvehavere følger relevant regelverk og sentralens vedtekter. Noen fylkeskommuner har også pålagt sentralene den type plikter i lokale forskrifter.

Regelendringene i 2020 førte til at fylkeskommunene som løyvemyndighet mistet viktige redskap for å holde oversikt over og følge opp drosjenæringen og tilbudet. Blant annet bortfalt fylkeskommunens hjemmel til å godkjenne drosjesentraler og vedtekter for sentralen og hjemmelen for å fastsette lokale forskrifter med krav til sentralene.

Forskriften som gjaldt for Oslo, som beskrevet i delutredning I kapittel 3.3.3, gikk langt i å pålegge sentralene et ansvar for å sikre at løyvehavere fulgte relevant regelverk og holdt drosjene i forskriftsmessig stand. Dette kan i praksis ha fungert som et slags internkontrollsystem.

Forslaget til ny § 9 d i yrkestransportloven i delutredning I, som ikke ble tatt inn i proposisjonen, la opp til at sentralene ble pålagt å sørge for at løyvehavere skal følge regelverk blant annet knyttet til:

- å bruke og oppgi riktig takst, pris og prisinformasjon,
- taksameter,
- forsikring,
- diskriminering,
- arbeidsforhold mv.

Slike plikter for sentralen kan innrettes som et system for internkontroll.

Vedtatt § 9 c i yrkestransportloven om at sentralen skal samle inn, lagre og ev. oppgi informasjon til myndighetene er en forutsetning for

mange kontrollfunksjoner knyttet til blant annet inntjening og kjørerute. Noen må ha en samlet oversikt over løyvehavere, sjåførere og drosjer for at det skal være mulig å føre kontroll. Sentralene kan i denne sammenhengen fungere som et mellomledd mellom løyvehavere og de myndighetene som har behov for informasjon, herunder løyvemyndigheten.

Et spørsmål er i hvilken grad sentralene vil være avhengig av kontrollutrustning for å følge opp oppgaver de blir pålagt å ivareta. Dette spørsmålet er særlig relevant for funksjoner knyttet til regnskap (5) og sikkerhet (6).

Det er også mulig å tillegge sentralene kontrollfunksjoner knyttet til inngangsvilkårene og driftskravene for løyvehaver, som krav om daglig leder, garantikrav mv.

#### 7) Merkevarerbygging

Sentralene har en viktig funksjon knyttet til merkevarerbygging. Både for sentralen selv, for kunder og for myndigheter, er det nyttig at sentralen er gjenkjennelig gjennom logo, felles telefonnummer/app.

Myndighetenes behov i kontrollsammenheng kan langt på vei ivaretas gjennom krav til taklykt og merking av drosje med løyvenummer.

For sentralen og løyvehaverne kan merkevarer bidra til å bygge opp renommé, blant annet knyttet til tilbud og service.

#### 8) Bindeledd mellom forbrukere og løyvehavere

Sentralen har, og har hatt, en tydelig rolle som mellomledd mellom forbrukere og løyvehavere som går utover selve formidlingen, for eksempl som mottaker og behandler av klager. Kontrollfunksjonen som ligger i å følge opp at løyvehavere følger regelverk mv. er også en klar funksjon for å bidra til forbrukervern. Denne funksjonen er beslektet med formidlerrollen, og bidrar til at sentralens virksomhet kan være å anse som å yte transporttjenester overfor publikum. Utvalget vil påpeke at selv om sentralen har pålegg om en klageordning, vil det ikke utelukke at en forbruker kan klage til den som har formidlet turen.

#### 9) Bindeledd mellom myndigheter og løyvehavere

Som mellomledd mellom løyvehavere og løyvemyndighetene bidrar sentralen til å ivareta både kontroll og oversikt/sikring av tilbudet.

### **10.2.5 Vurdering av de ulike funksjonene**

Utvalget har vurdert hvilke av de overnevnte funksjonene en sentral skal ivareta. Teoretisk sett



er det mulig å pålegge sentralene en rolle knyttet til alle funksjonene.

Vurderingen av hvilke funksjoner sentralen skal ha må gjøres på bakgrunn av de overordnede målene som drosjereguleringen skal ivareta. Som nevnt i kapittel 3.1 skal reguleringen fremme et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet, effektiv bruk av samfunnets ressurser, hvit økonomi i drosjenæringen, personsikkerhet, passasjerhensyn, herunder forbrukerhensyn, ryddige arbeidsforhold i næringen og trafikksikkerhet.

Lovvedtak 46 (2023–2024), som følger opp Prop. 39 L (2023–2024), pålegger sentralen plikter knyttet til regnskap, sikkerhet, å være kontaktpunkt for forbrukere utover formidling gjennom at de skal ha klageordning, og å være kontaktpunkt for myndighetene gjennom rapportering. De funksjonene som ikke er dekket av de reglene som allerede gjelder eller er vedtatt, knytter seg til å sikre drosjetilbud i distriktene, formidling av drosjeturer, merkevarebygging og kontroll med løyvehaverne.

Skal lovgiver pålegge sentralene å ivareta bestemte funksjoner må det være fordi sentralen kan gi en merverdi med hensyn til å nå målene bak drosjereguleringen ut over det å stille kvalifikasjons- og adferdskrav til løyvehavere og sjåfører, og oppfølging av disse gjennom offentlig kontroll. Utvalget kan ikke se at det er en offentlig oppgave å regulere drosjesentralenes merkevarebygging. Det må være opp til den enkelte sentral hvorvidt og hvordan de vil profilere seg og sine løyvehavere i markedet.

Utvalget har i kapittel 9 foreslått at sentralen skal få en utvidet plikt til å påse at løyvehavere følger fastsatt regelverk. Dette er bygget opp som et internkontrollsystem. Hvorvidt sentralen skal ha en rolle i å sikre drosjetilbudet er vurdert i kapittel 4 og 5. Utvalget foreslår imidlertid ikke ytterligere plikter for sentralen som er direkte knyttet til å sikre drosjetilbudet.

Utvalget ser at det er behov for å klargjøre hvilken type virksomhet som faller inn under løyveplikten for drosjesentral etter yrkestransportloven.

Utvalget har diskutert to alternative løsninger som kan være grunnlag for å klargjøre hva en sentral er og når løyveplikten utløses. Løsningene tar utgangspunkt i at lovbestemmelsen presiserer hva en sentral er basert på enten en aktivitetsbasert eller en pliktbasert klargjøring.

En mulig løsning ville vært å knytte løyveplikten til formidlingsfunksjonen, slik at kravet i loven blir at den som vil drive formidling av drosjetjenester må ha sentralløyve. Utvalget har vurdert

om formidling skal være en plikt, eller en beskyttet rett, for drosjesentralene. Med retten (og ev. plikten) til å drive formidling av drosjetjenester følger de pliktene som loven pålegger.

En slik løsning vil samsvare med systemet for transportløyvene, som gods-, buss- og drosjeløyve. Det kan sammenlignes med at (i) den som vil drive en transporttjeneste må ha løyve, (ii) den som vil ha løyve må oppfylle objektive krav, og (iii) myndighetene kan sette vilkår etter yrkestransportloven § 11.

En slik løsning vil, litt avhengig av ordlyd, innebære at alle formidlere må være en drosjesentral, inkludert de tradisjonelle drosjesentralene og plattformsselskaper som Uber og Bolt. Det vil da ikke bli anledning til å kjøpe sentraltjenester (pliktene) fra andre aktører.

Skulle formidling være en lovbestemt sentraloppgave, vil det innebære at den som vil drive formidling må ta ut sentralløyve og påta seg alle de pliktene som følger med dette. I så fall vil det være nødvendig å skille ut de «rene» formidlerne som ikke kan sies å levere drosjetjenester i noen forstand. Utvalget viser til at det er en glidende overgang mellom å drive ren formidling og å selge en transporttjeneste/drosjetjeneste. Eksempler på rene formidlingstjenester vil være selskapet Fast Travel som formidler drosjetjenester på Oslo lufthavn og en portier som jobber i hotellbransjen og praier en taxi til en kunde. Dette vil være ren formidling. Skillet mellom en formidling (IT-tjenester) og transporttjeneste (integreerte tjenester) kan være vanskelig å trekke i praksis. Det kan også være vanskeligere å begrunne en restriksjon som går på rene formidlingstjenester enn på transporttjenester, som vil falle inn under tjenestedirektivet i EØS-retten. Videre vil det kunne være vanskelig å omfatte formidling, også i sin rene form, da det kan gå ut over de hensynene som ligger til grunn for sentraltilknytning. En slik løsning går også noe lengre enn det som utvalget forutsatte i delutredning I. Dersom man skal bruke ordet formidle, bør det avgrenses til de tilfellene der formidleren tar imot vederlaget for drosjetjenesten. Så vidt utvalget kjenner til vil de fleste ordinære sentraler ta imot betalingen, og betale videre til løyvehaver. Aktører som Bolt og Uber tar også imot betalingen og betaler videre til løyvehaver. Det er viktig at utvalget ikke regulerer noe som forbyr hensiktsmessige løsninger, slik som Vy appen eller booking.com (der man bestiller drosje ifm. hotellovernatting).

Risikoen ved at formidling defineres som en sentraloppgave er at formidlingsselskap ikke ønsker å være en sentral og dermed trekker seg

ut av markedet. Dette vil kunne være uheldig for utviklingen i markedet og tilbudet til kundene. Dersom den virksomheten som tilbys av dagens formidlingsapper må ha sentralløyve, vil reguleringen fremtvinge endringer i etablerte og fremtidige forretningsmodeller, som kan anses som en restriksjon på etableringsretten. Denne vil vanskelig kunne begrunnes.

Utvalget kan ikke se at det er avgjørende for å sikre hensynene bak sentraltilknytningsplikten at formidling defineres som en sentraloppgave. Det er ikke nødvendig for forbrukervern og person-sikkerhet at kundene bestiller drosjeturer via en sentral som har som oppgave å sikre disse hensynene. Den som formidler turer vil ofte være interessert i å ivareta kunder på best mulig måte, herunder forbrukers klageadgang på manglende transport, kvaliteten på transporten, uheldige og ulovlige hendelser under transporten og forsikringsdekning ved tap eller skade på person eller eiendeler. Formidleren vil ha interesse av å få tilbakemelding på løyvehavere den formidler turer til for å ivareta sitt eget rennommé som formidler. Likevel er ikke dette til hinder for at en sentral som løyvehaver er tilknyttet tilbyr å behandle forbrukerklager på turer som er formidlet gjennom en annen. Det er tross alt løyvehaverne som leverer tjenesten til forbrukeren, ikke formidleren.

Utvalget mener heller ikke det er avgjørende for å ivareta hvit økonomi hvorvidt formidlingen skjer via sentral eller direkte til løyvehaver, så lenge all informasjon om turene automatisk samles i kontrollutrustningene, se mer om dette kapittel 8 ovenfor.

Et annet alternativ som utvalget har vurdert er om det å «drive» en sentral skal være knyttet til at sentralen får en rett til å selge eller yte en sentraltjeneste til løyvehavere. Da vil en sentral få en rett til å yte sentraltjenesten med alle pliktene i vedtatt § 9 c og d i yrkestransportloven.

Etter lovvedtak 46 (2023–2024) får sentralene en rekke plikter jf. vedtatt yrkestransportlov § 9 c og d. Sentralene får imidlertid ingen kompensasjon i form av en eksklusiv rett til å formidle drosjetjenester. Et spørsmål er om det er tilstrekkelig for å sikre at det blir opprettet sentraler som oppfyller kravene i loven at sentralene får rett til å knytte til seg løyvehavere.

En rett til å yte en sentraltjeneste kan oppfattes som en noe svak markedsformulering. At alle drosjeløyvehavere må være tilknyttet en sentral, legger imidlertid grunnlag for at det vil være etterspørsel etter sentraltjenesten slik at noen er interessert i å drive den. Ved en slik løsning vil en sen-

tral kunne bygge opp et kundegrunnlag basert på etterspørsel etter tjenester ved at sentralen sikrer at pliktene i vedtatt § 9 c og 9 d er oppfylt for løyvehaver.

En slik regulering klargjør hva en sentral er gjennom etterspørselen fra drosjeløyvehavere etter å være tilknyttet en enhet som oppfyller kravene i yrkestransportloven. Sentralløyveplikten vil da være knyttet til å tilby de tjenestene som er nødvendige for at drosjeløyvehaver skal kunne oppfylle sine plikter. Grunnlaget for en slik løsning er at løyvehavers tilslutningsplikt vil gi grunnlag for at noen ønsker å drive sentraler.

Sentralens rolle i en slik løsning vil være å sikre enkel kontroll av drosjeløyvehaver, på vegne av det offentlige, de ansatte, og delvis kundene gjennom klageordning.

Med lovens krav til at drosjeløyvehaver skal kobles til en sentral, men uten krav om at sentralen må være turformidler (eller betalingsformidler), er det lett å tenke seg at den pliktige tjenesten kan drives av en spesialisert forretningsvirksomhet, som utvikler effektive metoder for å samle inn og rapportere de data som kreves, samt ha god oversikt over tilbudet av drosjer tilpasset transport for funksjonshemmede. Dette er andre aktiviteter enn formidling, kundebehandling og klagebehandling. De to kategoriene av aktiviteter krever helt ulike ressurser for virksomheten. Det er derfor enkelt å se for seg at det kan oppstå effektivitetsgevinster gjennom at formidling og kundekontakt, og innsamling og rapportering av informasjon til offentlige myndigheter, kan spesialiseres i ulike virksomheter i markedet. Lovkrav som hindrer slik spesialisering, vil skape et effektivitetstap.

Den motsatte tilnærmingen til å klargjøre sentral positivt i loven, vil i praksis innebære å la loven styre en eller flere av de ovennevnte kommersielle funksjonene, fra drosjeløyvehaver til sentral. Et pålegg om at all formidling skal gå gjennom sentral, ville skapt en definisjon som gjør at lovens modell blir lett å kjenne igjen i markedet. Siden disse funksjonene ivaretas av eksisterende plattformer og sentraler, vil en slik definisjon gi liten endring i observert markedsadferd for store aktører i dagens marked. Som lovregulering ville dette innebære at loven definerte hvordan forretningsmodellene i bransjen skulle utformes, og ikke bare definerte de kontrollbehovene sentralene skal ivareta.

Tillegg av funksjoner i en definisjon av hva en sentral er, kan bidra til å regulere den kommersielle handlefriheten for fremtiden. Dette vil kunne begrense utviklingen av nye forretningsmodeller.

Det vil også bidra til at loven tjener som en beskyttelse av de forretningsmodellene vi har i dag, særlig til fordel for plattformsselskapene og enda mer de tradisjonelle sentralene. Dette blir særlig tydelig hvis loven foreskriver at formidling skal skje gjennom sentral eller at betaling skal gå gjennom sentral. Slike reguleringer vil hindre at løyvehaver selv utvikler sin egen markedsposisjon overfor forbrukerne og utvikler sin egen lokale drosjevirkosomhet. En regulering som dette vil også hindre at formidler og sentral utvikles som spesialiserte tjenester, der begge funksjonene rendyrkes gjennom effektiv utnyttelse av ulike virksomheters strategiske fortrinn.

Utvalget mener at alternativet der formidling ikke er en eksklusiv rett for sentralen, men en oppgave alle kan utføre – er den løsningen som gir best tilgang på drosjetjenester og størst mulighet for å utvikle nye forretningsmodeller.

Utvalget mener videre at dersom en offentlig innkjøper som kjøper drosjetjenester gjennom en sentral i kontrakten ønsker å pålegge sentralen å sørge for formidling av oppdrag mellom tilknyttede løyvehavere, sjåfører og brukere, vil dette også være mulig. Tilsvarende krav må kunne stilles av fylkeskommunen i forbindelse med tildeling av eneretter.

### 10.3 Tilknytning til én eller flere sentraler

Utvalget har vurdert om det skal være lov å være tilknyttet flere sentraler eller om man i loven skal begrense denne retten til å bare være tilknyttet én sentral, og om sentralen må utføre alle pliktene i yrkestransportloven §§ 9 c og d, jf. lovvedtak 46 (2023–2024).

Utvalget konkluderte i delutredning I med at en løyehaver kunne være tilknyttet flere sentraler. Spørsmålet er om en slik løsning er hensiktsmessig når utvalget mener at det er ønskelig å tilate at løyehaver knytter seg til flere formidlere.

Utvalget ser det som viktig at aktører kan etablere nye sentraler, og at etableringsbarrierene blir så lave som mulig. Det er i utgangspunktet ønskelig å stimulere til ulike forretningsmodeller og initiativ.

Både løyehavere og sentraler konkurrerer i markedet for transporttjenester til publikum. Dersom drosjeløyehaverne bare kan være tilknyttet én sentral, vil det potensielt være risiko for stor markedsrett til sentralene. Kravet om at alle løyehavere må være knyttet til en sentral som oppfyller løyvekravene i loven og må påta seg pliktene

loven pålegger, kan være et hinder for attraktiviteten i å utvikle nye konsept. Det kan for eksempel være tilfelle dersom det utvikler seg en praksis for at sentraler privatrettslig krever at løyehavere som er tilknyttet dem, kun kan benytte seg av dem som formidler. Altså at sentraler privatrettslig krever eksklusiv rett til formidling for de løyehaverne som er tilknyttet dem. I markeder med begrenset konkurranse, hvor løyehaverne ikke kan velge en annen sentral, eller hvor løyehavere ikke ser økonomisk grunnlag for å opprette egen sentral, kan denne praksisen føre til at sentraler kan utnytte markedsmakten i forhandlinger med løyehavere og overfor kunder ved å begrense tilbudet og opprettholde høye priser.

Samtidig har utvalget lagt til grunn at det skal være mulig for en løyehaver å være tilknyttet flere formidlere. Det er i formidlingsdelen av markedet at utvalget ser størst potensiale for å utvikle nye forretningsmodeller. Det at én sentral må være ansvarlig for at løyehaver oppfyller sine plikter, vil ikke utgjøre en stor byrde for løyehaverne så lenge løyehaveren har mulighet til å knytte til seg flere formidlere. Utvalget legger til grunn at det vil være et marked for å ha sentraler som tillater at løyehaver knytter seg til flere formidlere. Gitt utvalgets forslag om at sentraler skal ha internkontrollsystemer som løyehavere skal være tilknyttet, mener utvalget at forslaget om at det kun skal være mulig å være tilknyttet en sentral vil gjøre kravet om internkontrollsystem mindre byrdefullt for løyehavere siden de ikke vil måtte forholde seg til flere internkontrollsystemer samtidig. Dersom en løyehaver kan være tilknyttet flere sentraler, vil denne med utvalgets forslag om internkontrollsystem kunne havne i en situasjon hvor hen vil måtte forholde seg til flere internkontrollsystemer samtidig. Det vil kunne være både ressursmessig krevende og praktisk vanskelig dersom internkontrollsystemene har motstridende eller ikke sammenfallende krav til løyehavere.

Det er uklart i hvilken retning utvalgets forslag om å kreve tilknytning til kun en sentral vil trekke med tanke på om det kan føre til at enkelte sentraler oppnår eller styrker sin markedsrett. Dersom det for eksempel etablerer seg flere landsdekkende konkurransedyktige sentraler som enten ikke selv ønsker å tilby formidlingstjenester, eller som tillater at løyehavere kan være tilknyttet flere formidlere, forventer utvalget at forslaget ikke vil få betydelige negative konkurransemessige effekter. Løyehavere vil i det tilfelle kunne knytte seg til de landsdekkende sentralene hvis de ikke får tilgang til de lokale sentra-

lene. Dersom det derimot etablerer seg en praksis hvor sentraler krever eksklusiv rett til formidling, utelukker ikke utvalget at det kan oppstå konkurransemessig negative effekter som kan føre til dyrere og dårligere drosjetjenester for forbrukere og næringsliv.

Utvalget mener likevel at dersom det utvikler seg en praksis hvor sentraler privatrettslig krever eksklusiv rett til formidling på vegne av løyvehaver, så kan myndighetene innføre ytterligere regulering på området dersom det viser seg nødvendig. Det kan for eksempel være aktuelt å forby at sentraler krever eksklusiv rett til formidling, eller å innføre krav om ikke-diskriminerende tilgang til sentraler for løyvehavere. Inspirasjon kan hentes fra sektorspesifikk regulering fra en rekke forskjellige nettverkssektorer som for eksempel telekom og jernbane. Det kan også hentes inspirasjon fra rettspraksisen om såkalte essensielle fasiliteter, som er inspirasjonen til en del av den sektorspesifikke reguleringen for nettverkssektorer. Rettspraksisen om essensielle fasiliteter sier at de som kontrollerer en slik fasilitet plikter å gi andre tilgang på ikke-diskriminerende vilkår dersom tilgang er nødvendig for å kunne konkurrere i et annet nærliggende marked (gjerne nedstrøms).<sup>2</sup> For drosjebransjen vil en regulering som er inspirert av rettspraksisen om essensielle fasiliteter i praksis kunne bety at de som kontrollerer sentraler vil kunne være pliktige til å gi tilgang til løyvehavere som ønsker å konkurrere i markedet for tilbud av drosjetjenester.

Baksiden ved å innføre eventuelle reguleringer som skal sikre tilgang til sentraler på ikke-diskriminerende vilkår, er at slik reguleringer ofte er ressurskrevende for myndighetene å håndheve og at de medfører fordyrende drift for de som blir regulert. Ved en vurdering av om slike reguleringer vil være hensiktsmessige, er det derfor viktig at myndighetene vurderer de økte kostnadene opp mot den potensielle gevinsten for samfunnet av økt konkurranse.

Et annet konkurransemessig spørsmål som oppstår ved krav om at løyvehavere kun skal være tilknyttet en sentral, er hvordan sentralene vil håndtere eventuelle konkurransesensitive opplysninger de mottar fra løyvehaverne. Dette spørsmålet kommer særlig på spissen hvis en sentral tillater at løyvehaverne som er tilknyttet den er tilknyttet flere formidlere, samtidig som sentralen selv driver formidlingstjenester. Det kan i det til-

fellet være en fare for at konkurransesensitive opplysninger om andre formidlere vil tilfalle formidlingsdelen av sentralen. Dersom konkurranse-sensitive opplysninger kommer på avveie, kan det gi sentralen som driver formidling urettmessige konkurransefordeler i forhold til andre formidlere, men det kan også legge til rette for et stilltende prissamarbeid mellom formidlere. Et stilltende prissamarbeid kan for eksempel oppstå dersom det i et marked er flere sentraler som opererer som formidlere og regelmessig mottar prisopplysninger om andre formidlere. En mulig løsning, er å stille krav om at sentraler som driver formidling må håndtere eventuelle konkurransesensitive opplysninger de mottar om andre formidlere på en slik måte at opplysninger ikke kan tilfalle deres egne formidlingstjenester. Dette kan være vanskelig å få til i praksis hvis det for eksempel ikke kreves organisatorisk eller selskapsmessig (juridisk) skille mellom sentralfunksjonen og formidlingsfunksjonen.

Et annet spørsmål er om løyvehaver må kjøpe alle tjenestene hos samme sentral eller om en sentral kan kjøpe noen av tjenestene fra underleverandører. På den ene siden bør det ikke settes for strenge krav til hvem som utfører tjenestene, så lenge pliktene faktisk blir overholdt av sentralen som har løyve, og sentralen kan dokumentere dette overfor relevante myndigheter.

Utvalget mener likevel at det vil være vanskelig for løyvemyndighetene å ha oversikt dersom løyvehavere skal kunne få tjenester fra ulike hold. Det kan i tillegg være en større risiko for omgåelse av regelverket dersom sentralen ikke utfører alle de pålagte pliktene. Utvalget viser til forslag om internkontroll i kapittel 9, og at det vil bli vanskelig for løyvehavere å forholde seg til ulike internkontrollsystemer dersom de pålagte pliktene for sentralene blir utført av ulike sentraler. Utvalget viser videre til at det er i formidlingsdelen av markedet at det er størst potensiale for å utvikle nye forretningsmodeller og det er viktig å ikke begrense retten til å være tilnyttet flere formidlere.

#### 10.4 Alternativ til sentraltilknytningsplikt

Utvalget har vurdert om de pliktene som er tillagt sentralen kan ivaretas på annen måte. Et naturlig utgangspunkt når myndighetene skal regulere en virksomhet er å stille krav til hvem som kan utøve en virksomhet og til måten virksomheten skal utø-

<sup>2</sup> Konkurransetilsynets avgjørelse av 6. februar 1998 under krrl. § 3-10 i sak 95/18 DuPont Jet AS, A1998-03 06.02.98, side 14.

ves på. For å sikre at slike krav blir effektive følges de opp med offentlig tilsyn og kontroll.

Det er flere grunner til at utvalget mener at krav til utøvelse av virksomhet og offentlig tilsyn ikke er tilstrekkelig for å nå de målene som utvalget mener reguleringen av drosjenæringen skal oppfylle. Drosjevirkosomhet utføres av et stort antall aktører. Virksomheten er mobil og spredt, og flytter seg fra sted til sted. Kunden kan i liten grad velge hvem som skal utføre tjenesten. Både for privatkunder, offentlige kontraktsparter og myndigheter er det en stor fordel å kunne forholde seg til virksomheter som organiserer og representerer en samling av tilbydere. For kunden gir det muligheter for bedre oversikt over markedet. For offentlige kontraktsparter gir det mulighet for å forholde seg til et fåtall kontraktsparter som kan levere det tjenestevolumet de etterspør på de vilkår som avtales. For myndighetene gir det bedre muligheter for tilsyn og kontroll.

Drosjenæringen har dessuten vist seg å være en risikonæring, både når det gjelder brudd på skatte- og avgiftsregler, forbrukerhensyn og til dels også personsikkerhet. De kan selvsagt møtes med styrket offentlig kontroll, noe utvalget også mener er ønskelig. Det er likevel hensiktsmessig for å nå det høye beskyttelsesnivået som myndighetene ønsker, at man har reguleringer som stimulerer aktørene til bedre etterlevelse av myndighetenes krav, og som gjør overtredelser og omgåelser vanskeligere. Her er det først og fremst aktuelt med reguleringer som kan kompensere for de forholdene i næringen som gjør det enkelt og fristende å unndra seg krav, og som dermed bidrar til å undergrave konkurranseforholdene for de aktørene som ønsker å drive virksomhet innenfor regelverket.

En plikt for løyvehaverne til å være tilknyttet en sentral, som har en rekke oppgaver knyttet til innsamling og formidling av informasjon, utvikling av rutiner for å sikre kunnskap og holdninger til krav, og forventninger og kontroll med at dette skjer, vil bidra til bedre regeletterlevelse i næringen. Det vil igjen bidra til at den offentlige kontrollen kan målrettes mot der problemene er, og således bidra til at lønnsomheten til de som opererer lovlig ikke undergraves av operatører som kutter kostnader ved å bryte de reglene som gjelder.

Selv om en sentraltilknytningsplikt kan anses som en restriksjon på adgangen til å etablere virksomhet for å yte drosjetjenester mener utvalget at en slik plikt er begrunnet ut fra tvingende allmenne hensyn. ESA har etter utvalgets forrige delutredning hatt en sak gående mot Island om

deres sentraltilknytningsplikt og kom med et supplerende brev til sitt Letter of formal notice 2. mai 2024.<sup>3</sup>

I brevet uttaler ESA at de mener at Islands krav om sentraltilknytning strider mot etableringsfriheten. På Island gjelder sentraltilknytningsplikten kun for løyvehavere som opererer to eller flere kjøretøy. ESA påpekte at kravet av den grunn ikke ble praktisert konsekvent. Dessuten hadde ikke islandske myndigheter vist at hensynene bak kravet ikke kunne nås med mindre restriktive tiltak.

Den norske sentraltilknytningsplikten bygger på flere hensyn enn den islandske. Gjennom koblingen til kontrollutrustning, som samler rapportering fra alle turer uansett hvordan de formidles og tredjepartsrapportering til skattemyndighetene, bidrar den til et system som i seg selv sikrer ryddige økonomiske forhold i næringen. Sentralen skal dessuten ha oversikt over hvor alle biler befinner seg, noe som øker tryggheten både for passasjerer og førere. Den skal ha et system for behandling av klager fra forbrukere for de tilfeller der kunden ved eventuell misnøye ikke når frem overfor løyvehaveren eller den som har formidlet turen. Sentralen skal dessuten bidra til ryddigere arbeidsforhold og bedre etterlevelse av offentlige krav gjennom et internkontrollsystem som omfatter både sentralens egen virksomhet og virksomheten til de løyvehaverne som er knyttet til den. Internkontrollplikten innebærer en konkret kobling mellom sentraltilknytningsplikten og de hensynene denne skal realisere, og som ikke var fullt utviklet ved utvalgets forrige innstilling. Sentralen har også et ansvar for å sikre at det finnes et drosjetilbud for brukere med behov for biler som er tilpasset for transport for personer som trenger rullestol eller andre hjelpemidler. Da det ikke finnes harmoniserte regler på området er det opp til norske myndigheter å definere nivået på kvaliteten av drosjetilbudet, både når det gjelder toleransen for svart økonomi, sikkerhet for sjåfører og brukere, forbrukervern, arbeidsmiljø og tilrettelegging for funksjonshemmede.

Sentraltilknytning er et egnet virkemiddel for å sikre det høye nivået myndighetene ønsker, og utvalget kan ikke se andre, mindre inngripende tiltak, som kan fremme dette nivået like godt. Å stille strengere krav til den som kan få løyve eller kjøreseddel ville utelukke mange fra yrket. Det ville derfor ikke være mindre inngripende, og vil

<sup>3</sup> Supplementary letter of formal notice to Iceland concerning provisions pertaining to taxi dispatch centrals of 2 May 2024, Case No: 79575, Document No: 1424000.

dessuten være kontraproduktivt i en situasjon med mangel på yrkessjåfører generelt. Mer offentlig kontroll og eventuelt høyere sanksjoner og straff for overtredelser vil neppe gi bedre resultater. Rene rapporteringssentraler koblet med krav om kontrollutrustning vil kunne være effektivt for å bekjempe svart økonomi, men vil ikke bidra til realisering av de andre hensynene som ligger til grunn for sentraltilknytningsplikten. Utvalget mener med dette at sentraltilknytningsplikten er godt begrunnet, også innenfor EØS-avtalens regler.

## 10.5 Mindretallsdissens

*Et annet mindretall i utvalget bestående av medlem Widme har følgende merknader og dissens til utredningen:*

### *Politisk bakgrunn og utviklingstrekk*

Bakgrunnen for utvalgets arbeid har vært et uttalt ønske fra sittende regjering om en reversering av liberalisering i 2020 som etablert næring var imot. Reverseringen var delvis initiert som følge av at tidligere reguleringer var antatt å være i strid med EØS-avtalen.

Liberaliseringen har ledet til nye aktører og – for de som bruker de nye løsningene; lavere priser. I tillegg utvikles det nye transporttjenester og forretningsmodeller i tilknytning til drosje. Slik som løsninger for mikromobilitet og ulike koblinger mellom kollektivtilbud og drosje.

Menon Economics peker i rapporten som er utarbeidet for utvalget på en rekke positive trender i næringen som knyttes helt eller delvis til plattform-selskapene. For det første har plattform-selskapenes inntog ført til innovasjon i markedet, som igjen har eliminert behovet for taksameteret. Dette har gitt rom for enkel integrering av alternative og enklere løsninger for kontroll. For det andre har prisene sunket i store byområder som følge av plattform-selskapenes inntog på markedet. Det har igjen ført til en vekst i enkelte markedssegmenter i markedet. For det tredje at plattformene tilbyr kunden mer informasjon om pris og kjørerute, som gir bedre forutberegnelighet og kundetilfredshet.

Det vises videre til Konkurransetilsynets høringsinnspill til delutredning I fra Drosjeutvalget, der tilsynet mener at det er uheldig at drosjemarkedet tvinges til å organiseres utelukkende gjennom sentraler, og at dette vil virke konkurransebegrensende. Tilsynet mener at det er mulig å legge til rette for større fleksibilitet i måten mar-

kedet kan organiseres på, og oppnå de politiske målene på en mindre konkurransebegrensende måte.

Det vises til gjennomgangen under kapittel 9.1 og 9.2. Ansvaret for å sikre drosjenæringens etterlevelse av de lovkrav som gjelder, er spredt på mange myndighetsorganer. Samferdselsdepartementet har styrket prioriteringen av kontroll med næringen de siste årene. Tverretattlig kontrollarbeid skal videreføres og videreutvikles. Gjennomgangen konkluderer med at utvalget har et «generelt inntrykk av at kontrollen med drosjenæringen ikke er høyest prioritert hos de andre kontrollatene».

### *Politisk styrt prosess har hindret åpen analyse av alternativer*

Utvalget har underveis i arbeidet mottatt endringer i og tillegg til mandat, som har styrt utredningene mot konklusjoner som etablert næring har ønsket. Et illustrerende eksempel er forslaget til sentraltilknytningsplikt som ble utformet på regjeringens bestilling i NOU 2023: 22, i form av en enkel sentralmodell. I denne delutredningen utvikles forslag om nye kvalitative oppgaver som sentralene skal forestå på vegne av løyvehavere; internkontroll. For å gjøre denne oppgaven må sentralene ha folk, og organisatorisk kapasitet, til å sikre at løyvehaverne driver kontrollarbeid. Innføring av en ekstern kontrollaktør, som skal sikre intern kontroll hos bedriftene, passer godt med forretningsmodellen til etablerte sentraler. De får nå tildelt en oppgave gjennom krav i lovgivningen, som gjør at de kan forsvare å ha store staber og høye kostnader. Forslaget er derimot ødeleggende for digitale formidlingsaktører som utvikler enkle og forutsigbare løsninger for kundene, men uten å påta seg kontrollfunksjoner for det offentlige eller for løyvehaver selv. Reguleringen risikerer å forsterke de konkurransemessige utfordringer drosjemarkedet allerede kjennetegnes av, som behandlet i kapittel 3.2 i denne utredningen, om markedssvikt og stor-driftsfordeler knyttet til sentraler.

Et overordnet politisk ønske fra etablert drosjenæring og stortingsflertallet, har vært å redusere antall drosjer, og øke etableringshindre for drosjevirkosomhet. Utvalget fikk derfor i mandat å gjeninnføre antallsbegrensning på drosjeløyver. Dette er klart ulovlig, og utvalget har isteden fremhevet etableringshindrende og antallsbegrensende virkninger av dets øvrige tiltak. Som påpekt i denne utredningens kapittel 4.2.2, fører sentraltilknytningsplikt med tilhørende forpliktelser til

«økte kostnader for drosjevirkksomhetene og øker terskelen for å etablere drosjetjenester». Videre legger utvalget til grunn at «Sentraltilknytningsplikten for løyvehavere og kravene til løyvehavere forventes å redusere antallet aktører, særlig i storbymarkedene». På dette grunnlaget konkluderes med at siden sentralene er faste kostnader, «vil det være rasjonelt at markedet konsolideres rundt færre sentraler.»

Flertallet foreslår i denne utredningen – etter nok et politisk pålegg – å snu om på et punkt som var en viktig del av NOU 2023: 22, at løyvehavere ikke skulle være bundet til en sentral. Adgangen løyvehavere har til å shoppe mellom de formidlere som til enhver tid gir dem best inntekt, er en viktig del av konkurransedynamikken i drosjemarkedet. De store sentralene ønsker derfor å begrense denne muligheten. Det er ikke klart hvilke økonomiske virkninger dette forslaget vil ha. Den åpenbare faren er at de tradisjonelle sentralene nå har fått lovens hjelp til å hindre sjåførene/løyvehaverne fra å kjøre for flere formidlere. Slike virkninger vil ødelegge alle muligheter for etablering av nye forretningsmodeller innen formidling. Det er nok at en formidler blir sentral, så låses alle løyvehavere til vedkommende. Innelåsningen kan bli total, og eliminere nye markedsaktørers ekspansjonsmuligheter.

#### *Tiltak for styrket kontroll og hvit økonomi er lagt i skuffen*

Et forslag om ny og teknologinøytral kontrollutrustning var på høring i 2021, og var en nødvendig brikke i den forrige regjeringens liberalisering av drosjemarkedet, ved å åpne for nye og bedre taksa-meterfunksjoner. Hadde dette regelverket vært innført uten ugrunnet opphold, ville dagens drosjenæring hatt lavere kostnader, en mer digitalisert forvaltning av betaling og pengestrømmer, og vi ville hatt færre utfordringer med svart økonomi.

Utvalget foreslår derfor at dette forslaget følges opp, jf. kapittel 8 i denne utredningen. Utvalget tar likevel ikke konsekvensen av eget forslag, i spørsmålet om sentraltilknytningsplikt: Når kontrollen med betalinger og skatteinngang forbedres også i praiemarkedet, faller begrunnelsen for at sentralene bidrar til hvit økonomi bort.

#### *Vedtatte tiltak for «seriositet» er oversett av utvalget*

I løpet av utvalgets arbeid er det innført nye krav til løyvehavere og drosje, som delvis har hatt til formål å innføre etableringsbarrierer for nye aktører. Utvalget kjenner ikke effekten av disse tilta-

kene, og det er uheldig at dette ikke er evaluert før nye tiltak innføres. Utvalget har heller ikke valgt å ta disse med i vurderingen av alternative tiltak til sentraltilknytningsplikt.

Det ene tiltaket var økte kompetansekrav for løyvehavere, inkludert kompetanse på områder som nå blir sentralenes ansvar. Dette står i kontrast til flertallets bekymringer for at økte kompetansekrav vil holde folk ute fra yrket.

Et annet tiltak var innføring av synlige taklamper, og synlige løyvenumre på bilene. Dette skulle forenkle de offentlige myndighetenes kontroll, et formål som nå i tillegg skal sikres gjennom sentraltilknytningsplikten og sentralenes plikt til å sikre internkontroll.

#### *Sentraltilknytningsplikten hemmer innovasjon*

Denne politiske utviklingen skjer i en situasjon der også denne delen av transportmarkedet er i sterk utvikling, både teknologisk og kommersielt. De nye formidlerne klarer ikke å skaffe nok sjåførere og drosjer til å ta av for økt etterspørsel, og flere nye selskap er etablert i omkringingliggende næringer.

Det vises til Samferdselsdepartementets forslag til Nasjonal transportplan 2025–2036 (Meld. St. 14, kapittel 2.5, side 19):

En mer digitalisert og datadrevet transportsektor bidrar til å understøtte transportsystemenes funksjon, og gir en mer effektiv utnyttelse av både den fysiske infrastrukturen og transporttilbudet. For å hente ut mulighetene som teknologit utviklingen gir, kreves det en helhetlig politikk hvor det jobbes med tiltak på ulike områder og hvor myndigheter, næringsliv og forskningsmiljøer samarbeider tett. Bl.a. må lovgivning ikke være til hinder for fremvekst av innovative og smarte mobilitetsløsninger.

Dette sitatet må leses i sammenheng med referatet fra NTP, som er gjengitt i denne utredningens kapittel 3.6.

Samlet er dette gode politiske påpekninger. Problemet er at utvalgets oppdrag er å reversere en reform som nettopp har hatt slike formål og slike virkninger. Innføring av sentraltilknytningsplikt er et grep som forsterker bekymringen for at lovgivning vil være til hinder for fremvekst av nye innovative transportløsninger, dels umiddelbart, og dels gjennom stadige politiske kampanjer for å styrke de konkurransebegrensende og innova-

sjonshekkende virkningene av også dette lovkravet.

#### *Noen beskyttes, andre hindres*

De som tjener på reversering av drosjereformen er særlig den del av drosjenæringen som er organisert i tradisjonelle sentraler, med høye kostnader og høye priser til forbruker.

Innføringen av nye og økte etableringsbarrierer sikrer regulatoriske rammevilkår som beskytter de tradisjonelle sentralenes organisering, og ikke minst deres kostnadsnivå; en sentral opplyste til utvalget i oktober 2022 at den hadde 70 medarbeidere for å betjene 800 sjåførere og 360 kjøretøy. Bolt har på sin side opplyst til utvalget at de har en håndfull ansatte i Norge for å betjene ca. 3000 drosjer. Slike kostnadsforskjeller reflekteres i svært ulik pris til forbruker.

De som ikke ønsker den foreslåtte reguleringen, er de som vil ta markedsandeler gjennom en mer kostnadseffektiv og kundevennlig forretningsmodell. De er avhengige av å tiltrekke seg sjåførere og biler for å etablere seg og videre for å ekspandere.

Den første gruppen virksomheter har derfor som motsvar bygget opp en forståelse av overetablering og køer i byene. Den andre gruppen sliter med å skaffe nok sjåførere til å dekke en økende etterspørsel, og ville aldri la drosjene stå uvirkosomme i lange køer.

#### *Utfordringen knyttet til svart økonomi*

Det er bred enighet om at drosjenæringen gjennom lang tid har hatt utfordringer med svart økonomi og ulike andre former for mislighold. Gjennomgangen i utredningens kapittel 8.2.4 er klargjørende. Hovedproblemet i dag er at passasjerer i praiemarkedet blir bedt om å betale turen kontant eller via Vipps, og ikke registrert i taksameteret.

Utvalget har ikke funnet noen egen risiko for verken svart økonomi, dårligere arbeidsforhold eller dårlige kundeopplevelser ved de nye formidlingsaktørene. Tvert imot – når det gjelder hvit økonomi – er det fremlagt informasjon for utvalget som viser at løyvehaver mottar oppgjør mot bilag på en slik måte at det ikke er risiko for unndragelse. Pengestrømmen er i all hovedsak en kjede digitale transaksjoner, fra forbruker, via plattform, til løyvehavers regnskap. Muligheten løyvehaver har for manipulasjon er derfor meget liten.

Utfordringen med svart økonomi er ikke nærmere kartlagt av utvalget. Det kommer frem gjennom ovennevnte gjennomgang at dette ikke er et problem der kjøring skjer mot faktura fra det offentlige, eller der kjøringen formidles og bestilles gjennom en app der betaling formidles fra kunde til plattform, og videre til løyvehaver gjennom periodevise oppgjør. Utvalget legger i nevnte avsnitt til grunn at utfordringen først og fremst er knyttet til de som utnytter svakhetene i dagens taksameter til å ta betalt uten at omsetning blir registrert.

Det er også konstatert at drosjenæringen er preget av mange små virksomheter – en mengde enkeltpersonforetak – og tiltrekker personer som kanskje vil ha utfordringer med å sette seg inn i kravene i et fragmentert regelverk, som attpåtil håndheves av et fragmentert sett av myndigheter. Dette er noe av bakgrunnen for innføring av tiltak for kompetanseheving. Videre har utvalget konstatert at de ulike myndighetene i liten grad prioriterer disse kontrolloppgavene.

Det er også påvist andre utfordringer, for eksempel at noen tar skyhøye priser der mangelen på drosjer er prekær; for eksempel ved togstans, eller i forbindelse med uteliv i helger og høytider. Dette er ikke et svart økonomi-problem. Det er heller ikke et resultat av overetablering, men av periodevise etterspørselstopper. Dette problemet adresseres heller ikke gjennom sentraltilknytningsplikten. Selv om digitale formidlingsapper også priser tilbudet etter etterspørsel, vil kunden slippe å bli lurt, ved at prisen er fastsatt før kunden bestiller tur, og betaling skjer idet turen er gjennomført.

#### *Det relevante formålet med sentraltilknytningsplikten*

Det er ikke tvilsomt at sentraltilknytningsplikten er en restriksjon etter EØS-rettens rett til fri etablering, som må forsvares etter læren om tvingende allmenne hensyn, for å være lovlig. Ordningen er ment å ivareta flere hensyn; arbeidstagerbeskyttelse, forbrukervern, tilbud av drosje til funksjonshemmede, og hindre svart økonomi.

For at en restriksjon på EØS-avtalens rett til fri etablering skal være lovlig, må den forfølge et formål som er EØS-rettslig legitimt. En fullstendig EØS-rettslig vurdering burde gjennomføres både for den sentraltilknytningsplikten utvalget utformet i NOU 2023: 22, den noe mer avgrensede plikten som regjeringen har foreslått og fått vedtatt i Stortinget, og den som følger av vedtatt ordning, i



kombinasjon med tiltakene som foreslås i denne utredningen.

Formålene med tiltaket er omtalt flere steder i denne utredningen. De sentrale formålene er å sikre et informasjonsgrunnlag for å ivareta hvit økonomi, sikre et tilbud av drosjer til utviklingshemmede, sikre ryddige arbeidsforhold, og forenkle myndighetenes kontroll med næringen.

*Hvilke av disse formålene er sentraltilknytningsplikten egnet til å oppnå?*

Kravet til egnethet krever normalt ikke mer enn at det er en viss påviselig virkning av tiltaket, for det formålet som er påberopt. Kravet til nødvendighet innebærer at det EØS-rettslig legitime formålet ikke kan oppnås på en annen mindre restriktiv måte. At et alternativt virkemiddel kan være dyrere for det offentlige, eller kreve tiltak det offentlige ikke har gjort, er normalt ikke relevant. I nødvendighetskravet ligger også et forbud mot å innføre doble kontrollmekanismer og et krav om at den politikk hensynet er bygget på er rimelig konsistent.

Nedenfor drøftes disse momentene helt overordnet, for å vise at det er rimelig klart at sentraltilknytningsplikten, både den innførte, og den her foreslåtte, er svært vanskelig å forsvare EØS-rettslig. Dette er ikke utredet og beskrevet av utvalget. Utvalget har ikke gjort en åpen vurdering av hvordan kontroll, forbrukerbeskyttelse, tilbud til bevegelseshemmede og arbeidstagerbehov mv. skal sikres. Utvalget har startet med en bestilling om å foreslå sentraltilknytningsplikt, og så tilført denne de funksjoner som gir den et skinn av EØS-rettslig legitimitet. I denne utredningen har utvalget tilført nye elementer, som forsterker de konkurransehemmende virkningene, men fortsatt ikke vurdert alternative virkemidler.

*Arbeidstagerbeskyttelse er ikke et relevant hensyn her*

Sentralene er ikke i vedtatt lov gitt noen oppgave knyttet til arbeidstagerbeskyttelse. Dette hensynet er derfor ikke relevant å drøfte, men det er likevel verdt å bemerke at selv i utvalgets opprinnelige forslag var funksjonen kun å sikre at det foreligger skriftlige arbeidsavtaler. Ingen reell oppgave knyttet til arbeidsmiljø eller arbeidsvilkår.

*Forbrukerbeskyttelse er relevant, men styrkes ikke*

Forbrukervern; sentraltilknytningsplikten gir ingen rettigheter eller materiell beskyttelse, den

gir kun et sted å klage. En viss forbedring er dette for forbrukerne, selv om det å ha et sted å klage til, i seg selv ikke tilsier at forbruker får medhold.

En bedre måte å sikre forbrukervern for denne bransjen på, ville være å etablere et bransjeorgan for behandling av klager og påstander om rettsstridig adferd fra en løyvehaver, slik vi har på en rekke andre samfunnsområder. Vi har forbrukermyndigheter, som kunne vært gitt særlig ansvar for kontroll av forbrukerrettigheter i denne bransjen, hvis det egentlige målet var å ivareta dette hensynet.

*Tilbudet av UU-tilpassede drosjer blir ikke styrket*

Et annet formål er å fremme tilbudet av drosjer for utviklingshemmede. Sentralens oppgave er formulert i loven som å samle inn informasjon om tilgjengelige drosjer for denne kundegruppen, og å sikre «en tilstrekkelig andel UU-drosjer». Sentralen er ikke gitt noen økonomiske virkemidler for å sikre tilbudet, og tilbudet sentralene skal sikre er ikke kvantifisert eller kvalifisert.

De målrettede virkemidlene vi har for denne passasjergruppen er TT-kort, i tillegg til at transport til og fra helsetjenester dekkes gjennom Pasi-entruiser HF. For å gjøre det mer attraktivt å drive et kommersielt tilbud til bevegelseshemmede, har regjeringen foreslått å gjøre UU-tilpassede drosjer billigere, gjennom å fjerne engangsavgift på disse bilene. Eksisterende sentraler, samt formidlingsapper som Uber og Bolt, tilbyr UU-tilpassede drosjer. Den konkrete økonomiske merverdien av sentraltilknytningsplikten for å gjøre faktiske endringer i tilbudt volum i dette markedsegment er ikke undersøkt eller kartlagt på noe vis, verken av utvalget eller av departementet. Det er tvilsomt om tiltaket er egnet i EØS-rettslig forstand, til å skape noen som helst virkning på det faktiske tilbudet til dette segmentet. Uansett kan tilbudet forsterkes gjennom målrettede tiltak som de ovennevnte. Videre kan sentralens oppgaver med å kartlegge tilbudet enkelt ivaretas gjennom en bedre tilbudssidekartlegging fra fylkeskommunenes side. Tilbudssiden i drosjemarkedet kan ved hjelp av drosjenes posisjonsdata kartlegges så detaljert myndighetene ønsker, innenfor gjeldende personvernrettslige rammer.

*Hvit økonomi – Kort om problemet*

Det helt sentrale formålet med sentraltilknytningsplikten er å sikre hvit økonomi. Det er allment anerkjent at drosjenæringen er en næring med risiko for unndragelse av skatt og avgift, som

vist til ovenfor. Men også dette problemet er som nevnt lagt til grunn av utvalget uten at utfordringen er kvantifisert. Utvalget har hatt to møter med Skatteetaten, der etaten i siste møte understreket behovet for opplysninger om omsetning som gir grunnlag for å se hele omsetningen til den enkelte løyvehaver. Flere datakilder som gir hele det samlede bildet av omsetningen, var hovedpoenget.

Kjernen i problemet med hvit økonomi er at vi nå har et krav til alle drosjer om å ta betaling gjennom et taksameter, som er for lett å unnlate å bruke, eller å manipulere på en slik måte at omsetning unndras inntektsføring og dermed skattlegging. Dette skjer som nevnt ved at turen ikke registreres i taksameteret, men betaling mottas kontant eller på Vipps. Hvis kvittering ikke skrives ut, kan turen slettes i taksameteret, og unndragelsen vil i praksis bare oppdages ved bokettersyn.

Som nevnt ovenfor har utvalget lagt til grunn at betaling via formidlingsapp, som blir mer og mer vanlig måte å motta betaling på, ikke har samme risiko for unndragelse. De som kjører for Uber eller Bolt mottar oppgjør fra kunde ved at kunden betaler i appen, og formidlingsselskapet overfører innkjørte inntekter til løyvehaver gjennom periodevis oppgjør til løyvehaver med bilag som gir all informasjon om biler, sjåfører osv. Slike bilag er fremlagt for utvalget. Omsetningen samt logg over alle turene og løyvehavere rapporteres årlig til Skatteetaten i digitalt format av formidlingsselskapet. Skal denne omsetningen unndras beskatning, må det skje gjennom at løyvehaver ikke fører vanlig regnskap, og tar risikoen på at Skatteetaten ikke kontrollerer, basert på innrapporterte tall fra formidler. Det kan sikkert forekomme, men risikoen ligger der, og ikke i at sjåførene kjører enkeltturer uten å registrere omsetningen.

Også i disse tilfellene skal turen egentlig registreres i taksameteret, men det er det grunn til å tro at mange sjåfører ikke gjør. Slik taksameterregistrering fremstår overflødig både for kunde, løyvehaver, og for bokføring og skatteberegning.

#### *Ny teknologinøytral kontrollutrustning vil løse problemene*

Utvalget har foreslått en god løsning på problemet med uregistrert omsetning; å innføre teknologinøytrale krav til kontrollutrustning, som sikrer at all omsetning registreres, uavhengig av hvem som har formidlet turen, og uavhengig av om betaling skjer på den ene eller andre måten. Kon-

trollutrustningen vil måtte følge kravene i Måleinstrumentdirektivet, og kontrolleres av Justervesenet. Når dette tiltaket er gjennomført vil dokumentasjon av all innkjørt inntekt registreres på en bedre måte enn i dag, og informasjonen som registreres vil kunne formidles til de relevante myndigheter direkte fra løyvehaver, og på de måter og tider som myndighetene foreskriver. Skatteetaten og Justervesenet var involvert i utformingen av det forslaget som var på høring i 2021, og Skatteetaten uttalte både i møte med drosjeutvalget og i høringen den gang at forslaget ville gi godt grunnlag for kontroll.

Utvalget viser at problemene med svart økonomi primært er knyttet til praiemarkedet og enten kontantbetaling eller betaling med Vipps. Et annet mulig tiltak kunnet være å bare kreve egen kontrollutrustning for løyvehavere som opererer i praiemarkedet, og ikke de som kun tilbyr turer som formidles og betales digitalt eller via offentlige kontrakter.

#### *Sentraltilknytning tilfører ingen ny informasjon om omsetning*

Sentraltilknytningsplikten gir ikke myndighetene noe mer informasjon om omsetningen til den enkelte løyvehaver, enn løyvehaver og eventuelt den digitale formidlingsplattformen rapporterer inn selv. Det samme gjelder all annen informasjon som sentralen skal samle inn. Den sikrer bare at omsetning først rapporteres inn til sentralen, parallelt med at samme omsetning føres inn i selskapets regnskap, som så ligger til grunn for skatte- og avgiftsberegning. Unndratt omsetning – for eksempel kontantsalg eller betaling gjennom Vipps, som ikke registreres i taksameter eller i en formidlingsapp, forblir urapportert og fanges heller ikke opp av sentralen.

Det er dermed ikke noe ved sentralen som direkte hindrer svart økonomi. Sentralen bare sikrer at samme registrerte omsetning rapporteres en ekstra vei; fra løyvehaver til sentral, og videre til Skatt. Samtidig som den samme omsetningen uansett rapporteres fra løyvehavers regnskap til skatt. Omsetning som ikke registreres, forblir unndratt begge informasjonsløp.

Når løyvehaver formidler tjenester gjennom digitale plattformer som Uber, Bolt eller Yangoo, formidles omsetning fra den digitale formidlingsplattformen til skattemyndighetene. Krav til rapportering fra digitale plattformer til Skatteetaten er innført i skatteforvaltningslovens § 7-5 syvende og åttende ledd med forskrifter. Disse norske tredjepartsrapporteringsreglene for plattformsel-

skaper og EU-reglene (DAC7) er ikke identiske men temmelig like.

Bestemmelsen i skatteforvaltningsloven § 7-5 syvende og åttende ledd, samt tiende ledd, lyder slik:

§ 7-7. Kjøp, salg, formidling, leie, utbetalinger mv.

(...)

(7) Formidler av drosjetjenester og driftsansvarlig for kontrollutrustning skal gi opplysninger fra skiftappen for løyvehavere som er tilknyttet virksomheten eller kontrollutrustningen.

(8) Den som gjennom en digital formidlingstjeneste formidler tjenester, utleie av kapitalobjekter som bil, fast eiendom mv. og tjenester i tilknytning til slik utleie, hvor betaling for formidlingen er knyttet til gjennomførte transaksjoner, skal blant annet gi opplysninger om hva formidlingen gjelder og det som er betalt.

(...)

(10) Opplysningsplikten etter fjerde, femte, sjette og syvende ledd gjelder uavhengig av om vedkommende utbetaler eller mottar betalinger selv.

Det er vanskelig å se at sentralen gir noe direkte bidrag til å skape det «økosystem av informasjon», som representantene fra Skatteetaten i møte med utvalget vektla. Bortsett fra, selvfølgelig, at sentralen vil sitte med samme informasjon om drosjevirksomheten, antall turer, lokasjonsdata, og annet, som løyvehaver selv. Det er vanskelig å se at sentraltilknytningsplikt har noen annen virkning i kampen for en hvit drosjenæring, enn at myndighetene kan hente samme informasjon om løyvehaver to eller eventuelt tre steder. Det er per definisjon dublering av kontroll. Sentraltilknytningsplikten er i tillegg en trippel kontroll for omsetning som formidles via digitale formidlingstjenester som ikke er sentraler.

#### *Forenkling av myndighetenes kontroll skjer best gjennom forbedring av myndighetene*

Et argument for sentraltilknytning er forenkling av myndighetskontroll. Dette oppnås gjennom å samle informasjon om løyvehaveres virksomhet ett sted, slik at myndighetene kan kontrollere et lavere antall aktører, for å sikre etterlevelse hos det store antallet løyvehavere. I tillegg oppnås forenklingen indirekte gjennom å pålegge sentralen å drive internkontroll overfor løyvehaverne. Det er disse funksjonene som gjør at tiltakene kanskje

kan fremstå som egnet til å sikre hvit økonomi. Disse to funksjonenes nødvendighet må drøftes adskilt.

Forenkling av myndighetenes administrative kontrollrutiner er normalt et svakt argument i en EØS-rettslig vurdering av tiltakets nødvendighet, men fortjener likevel en grundig vurdering her. Det første elementet som svekker dette poenget, er at det ikke er noe i veien for at en enkelt løyvehaver blir sin egen sentral. Hvor mange som gjør det, avhenger av de ulike sentralenes faktiske merverdi for løyvehaver, og av hvor sterke stor-driftsfordelene er. Men lovgivningen åpner for fortsatt fragmentering.

Det grunnleggende poenget i denne drøftelsen er likevel at innføring av sentraltilknytningsplikt ikke endrer på hvem som skal kontrolleres, og hvem som skal etterleve ulike lovkrav. Det er og forblir løyvehaver selv. Det er de som er selvstendige næringsdrivende, og i likhet med alle andre næringsdrivende i norsk økonomi, må etterleve de lover og regler som til enhver tid gjelder. Sentralen er bare et hjelpemiddel for kontrollmyndighetene, ikke et kontrollobjekt i seg selv (annet enn for egen drift). Videre er det ikke sentralen som skal kontrollere løyvehaverne, det er det fortsatt staten som skal gjøre. Sentralen skal kun samle informasjon, som hjelpemiddel for de statlige kontrollmyndighetene, og i tillegg drive kontroll av løyvehavers internkontroll.

Det andre momentet i vurderingen av forenklingsargumentet er at dette allerede skulle ivaretas gjennom innføring av synlige taklamper og løyvenumre på bilene. I den grad det rent visuelle har betydning for myndighetenes kontroll av ulike krav, burde dette tiltaket ha vært utnyttet og evaluert før nye tiltak settes inn. Hadde Samferdselsdepartementet sikret at det i det hele tatt kunne føres tilsyn med om taksametre er installert, som er dagens krav, kunne etterlevelsen økt allerede gjennom kontroll av dette. Problemet er at det bare føres tilsyn med om taksametrene er riktige. Ikke om de finnes.

Neste spørsmål er hvorfor det er slik at myndighetene har vanskeligheter med å kontrollere drosjenæringens etterlevelse av skatte- og avgiftsregler og andre krav. Når hver drosje må ha løyve, og hver bil er knyttet til et løyve, og hver ansatt i hver virksomhet med drosjeløyve allerede rapporteres inn gjennom a-melding; hva er egentlig problemet? Statlige myndigheter kan målrette kontrollen mot alle de som er oppført i løyveregistret. Riktignok er det kommet til et betydelig antall nye løyver etter drosjereformen i 2020, men når det nå er innført garantikrav til hvert løyve, kan

man anta at de løyvene som finnes, faktisk er aktive. Det er ikke lett å se hvorfor statens kontrollaktiviteter har så mye å tjene på etablering av nye sentraler for alle de som ikke allerede er koblet til en sentral, når staten allerede har oversikt over de samme virksomhetene i sitt eget register.

Utfordringen fremstår først og fremst å være at myndighetene ikke har tilstrekkelig gode kontrollrutiner. Dette kan skyldes kapasitetsmangel, koordineringsutfordringer, manglende hjemler til deling av informasjon eller andre utfordringer utvalget ikke har kartlagt. Et åpenbart tiltak for mer hvit økonomi i drosjenæringen er derfor å sikre at staten bruker de verktøyene staten har for målrettet og metodisk kontroll. Hadde Norge innført tilsvarende rapporteringskrav som man i EU har gjennom DAC 7-rapporteringen, ville staten fått informasjon også fra plattformsselskapene om innkjørte inntekter ned til den enkelte bil og den enkelte sjåfør. Man kunne til og med gjøre som i de fleste andre land i EU og la kravet om taksameter i bilen være et krav kun til de løyvehavere som ikke benytter en forretningsmodell med forhåndsavtalte priser, slik som er vanlig ved app-formidling. Igjen, hvis myndighetene først og fremst er opptatt av å sikre etterlevelse og kontroll, hadde jobben vært enkel.

#### *Internkontroll kan kontrolleres av staten som i alle andre bransjer*

I denne delutredningen foreslår utvalget å gi sentralen et ansvar for å sikre at løyvehaver har et system for internkontroll som dekker relevante lovkrav. I alle andre bransjer er krav om internkontroll nedfelt i offentligrettslig lovgivning, og bedriftenes internkontroll kontrolleres gjennom offentlig tilsyn. I drosjenæringen legger utvalget opp til å privatisere en statlig kjerneoppgave.

Å gi sentralene ansvar for kontroll med internkontrollen bidrar som påpekt til å tilføre sentralene funksjoner som krever organisering og ressursbruk på en måte som er gunstig for sentraler som allerede har organisasjoner og ressurser som kan brukes til slike oppgaver. Nye sentraler eller allerede etablerte formidlingsaktører som vurderer å bli sentraler, må investere i organisatorisk kapasitet til å ivareta denne oppgaven. Det blir vanskeligere å være liten sentral, og de konkurransehemmende stordriftsfordelene som påpekes i denne utredningen forsterkes. Slik forsterkes den økonomiske effekten av sentraltilknytningsplikten som restriksjon etter EØS-retten ytterligere.

Den beste løsningen på dette problemet, både i et EØS-rettslig perspektiv, og av hensyn til å sikre at markedet ikke trenger fordyrende og konkurransebegrensende private mellomledd, er å legge oppgaven med å sikre internkontroll til staten. Resonnementet er som anført ovenfor, staten skal uansett kontrollere etterlevelsen. Staten har et register over hvem som skal kontrolleres. Siden staten må utpeke en myndighet – fylkeskommunen – til å kontrollere at sentralene gjennomfører sine oppgaver knyttet til internkontroll, er det enklere for samfunnet som helhet at fylkeskommunene heller gjør denne funksjonen direkte rettet mot løyvehaverne.

På den måten kan fylkeskommunene realisere effektivitetsgevinster for øvrige statlige myndigheter, og avlaste drosjenæringen fra et kostnadsdrivende tiltak. Samfunnet ville dermed kunne få en sterkere effekt av den investeringen i kompetanseheving som allerede er i gang, gjennom de forsterkede krav til kompetanse som ble innført i 2022.

#### *Konklusjon*

Sentraltilknytningsplikten innføres fordi den er politisk bestilt av utvalget, ikke fordi utvalget har resonnert fritt og kommet til at dette er den mest rasjonelle løsningen. Alle stordriftsfordeler peker i retning av bedre koordinering og samling av offentlige kontrollfunksjoner, og gjerne mot et mer effektivt og digitalisert kontrollregime.

Det mest åpenbare tiltaket for å sikre hvit økonomi i drosjenæringen er å ta bort ineffektive virkemidler som dagens taksametre og erstatte de med løsninger som er billigere og enklere for løyvehaver, og som gir sikrere grunnlag for kontroll og bedre kvalitativ markedsinformasjon for samfunnet. Innføring av samme rapporteringskrav for plattformer som er vanlig i resten av EU, vil sikre at også disse innrapporterer data i den detaljeringsgrad som god skattekontroll krever.

Slike tiltak skaper ingen konkurransebegrensende reguleringer, og legger til rette for å videreutvikle drosjenæringen som del av en helhetlig transportnæring. Det vil gjøre drosje rimeligere og mer tilgjengelig som transportform. Digitalisering av kontroll og forvaltning vil også bygge innsikt gjennom data, som i neste runde gir bedre grunnlag for politikktutvikling og for videreutvikling av det kommersielle tilbudet. Dette forutsetter en bedre organisert forvaltning og at politikken styres mot å nå samfunns mål.

Sentraltilknytningsplikten er sannsynligvis en ulovlig restriksjon på retten til fri etablering i EØS-avtalen. Dette har utvalget ikke utredet.

*Medlemmene Trevland, Solheim og Lunde har følgende tilsvarende til medlem Widmes merknader og dissens:*

Utvalget har vært bredt sammensatt. Det er naturlig at det er uenighet i et offentlig utvalg og at dette kommer til uttrykk i form av særmerknader eller dissenser. I vårt arbeid har næringslivsinteressene vært særlig sprikende og utvalgsmedlem

Widme har omfattende særmerknader i dette kapittelet. Her fremkommer det kritikk av blant annet utvalgets mandat, tiden utvalget har hatt til rådighet og omtaler av drosjenæringen som det er ulike oppfatninger om. Drosjenæringen er videre tillagt hensikter som er delvis feilaktige, delvis upresise og mange av påstandene er helt udokumenterte. *Disse medlemmene* tar avstand fra Widme sine beskrivelser og er enige om at disse isolert sett er egnet til å svekke verdien av det betydelige arbeidet utvalget samvittighetsfullt har lagt ned.

## Kapittel 11

# Innføring av fylkesvise løyvedistrikt

Utvalget viser til justert mandat av 19. desember 2023 der det fremgår at utvalget skal vurdere muligheten for å innføre fylkesvise løyvedistrikt som løyvehavere skal være tilknyttet.

Også i delutredning I, jf. kapittel 10.6.5, vurderte utvalget om det var nødvendig å innføre fylkesvise løyvedistrikt. Flertallet viste til at en begrensning av drosjeløyvene til bare å gjelde innenfor ett løyvedistrikt ville kunne påvirke muligheten til å gi et godt drosjetilbud og hindre effektiv ressursbruk. Slike forhold måtte etter flertallets mening utredes nærmere før man eventuelt foreslo å innføre løyvedistrikt. Videre viste flertallet til at den tidligere inndelingen i løyvedistrikt var nært knyttet opp mot antallsreguleringen. Utvalget viste i delutredning I kapittel 10.6.5 til at det ville være naturlig å vurdere behovet for inndeling i løyvedistrikt i sammenheng med vurderingen av antallsregulering og driveplikt i delutredning II.

Som det framgår av kapittel 5.5 ønsker et mindretall i utvalget å innføre fylkesvise løyvedistrikt.

*Utvalgets flertall bestående av utvalgsleder Graver og medlemmene Babri, Kilvær, Landsend Henriksen, Johnsen, Lunde, Widme, Wiken og Aarhaug* mener at det ikke er hensiktsmessig å innføre fylkesvis eller annen inndeling i løyvedistrikt.

Å innføre løyvedistrikt vil gi en mindre geografisk inndeling av markedet enn hele landet. *Flertallet* mener det må foreligge gode hensyn dersom man skal avgrense et marked geografisk. Flertallet mener ikke inndeling i lokale løyvedistrikt er nødvendig for å ivareta hensynene bak drosjereguleringen, eller for å oppnå effekt av de vedtatte eller foreslåtte tiltakene.

*Flertallet* i utvalget mener at det gjeldende enerettssystemet, med enkelte tilpasninger, gir en god ramme for at fylkeskommunene kan sikre et tilfredsstillende drosjetilbud. Videre mener *flertallet* i utvalget at fylkeskommunen kan ta i bruk andre virkemidler, som samordning av offentlige kontrakter om transporttjenester og kjøp av eller tilskudd til drosjetjenester. Disse tiltakene forutsetter ikke en inndeling i løyvedistrikt.

Videre har *utvalgets flertall* i forbindelse med forslaget om innføring av et internkontrollsystem i kapittel 9 vurdert behovet for inndeling i fylkesvise løyvedistrikt. Etter lovvedtak 46 (2023–2024) er det vedtatt at sentraler skal ha sentralløyve fra det fylket der de driver virksomhet. Dersom en sentral skal drive virksomhet i flere fylker skal den gi melding om dette til berørte fylkeskommuner, jf. ny § 9 d fjerde ledd i ovennevnte lovvedtak. *Flertallet* har videre i kapittel 9 foreslått at det er fylkeskommunen som skal føre tilsyn med sentralenes internkontrollsystem og at sentralene kun skal være underlagt tilsyn fra tilsynsmyndigheten i det fylket hvor de har sentralløyve. *Flertallet* forutsetter videre at fylkeskommunene har dialog seg imellom om gjennomføringen av tilsynsfunksjonen for å sikre blant annet likebehandling i hele landet. Dette samarbeidet vil bidra til at fylkeskommunene har en bevissthet knyttet til oppfølgingen av sentraler som driver virksomhet i flere fylker. Tilsynet med internkontrollen vil langt på vei bestå av dokumentkontroll slik at det ikke vil være nødvendig at tilsynsorganet reiser rundt på fysiske inspeksjoner.

*Utvalgets flertall* mener blant annet på denne bakgrunn at det ikke vil være nødvendig med fylkesvise løyvedistrikt. Eventuelle utfordringer knyttet til at sentralløyvene er nasjonale kan løses i samarbeid mellom fylkeskommunene. *Flertallet* mener at et så restriktivt tiltak som å innføre fylkesvise løyvedistrikt ikke vil være nødvendig for å sikre god kontroll og oppfølging av pliktene knyttet til internkontroll. For de øvrige kontrollmyndighetene som fører tilsyn og kontroll med aktørens primærplikter mener *flertallet* at innføringen av selve sentraltilknytningsplikten i stor grad vil bidra til å gi en ryddigere og mer oversiktlig næring, som det vil være enklere å følge opp for ulike offentlige myndigheter. Dette er også beskrevet i delutredning I kapittel 10.6.5.

Det kan argumenteres for at det ville gitt en bedre oversikt for fylkeskommunenes tilsyn med internkontrollen om sentralene hadde hatt løyve i hvert fylke. Det er uklart for flertallet om mindre-

tallet mener at det kun skal være fylkesvise sentralløyver eller om også drosjeløyvene skal være fylkesvise. Uansett måtte det vært gjort en grundig vurdering av konsekvensene av et slik tiltak for å vurdere hvordan dette ville påvirket tilbudet for kundene og aktørene. I dag er drosjeløyvene nasjonale. Dersom det skulle vært fylkesvise løyvedistrikt for sentraler og drosjeløyvehavere måtte man utredet hvilke krav som skulle stilles til dem

som ønsker å drive i flere fylker, for eksempel om aktørene må stille garanti i samtlige fylker, betale gebyr for utstedelse av løyve i hvert enkelt fylke mv. Ved å innføre fylkesvise løyver vil man fort få en situasjon med duplisering av krav for aktører som ønsker å etablere seg i flere fylker. Siden flertallet ikke ser behovet for fylkesvise løyvedistrikt, er slike vurderinger ikke foretatt.

## Kapittel 12

# Økonomiske og administrative konsekvenser

### 12.1 Tiltak rettet mot å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet

#### 12.1.1 Innledning

Utvalget foreslår en ny bestemmelse i yrkestransportloven som tydeliggjør fylkeskommunens ansvar for drosjetilbudet i enkeltturmarkedet som del av et helhetlig transporttilbud.

Utvalget forventer at forslaget vil bidra til at fylkeskommunene i større grad vurderer om drosjetilbudet i fylket er tilfredsstillende, og om det er behov for tiltak for å bedre tilbudet. Fylkeskommunen må vurdere drosjetilbudet i lys av transporttilbudet for øvrig. Utvalget forventer at en slik samordnet vurdering kan bidra til lavere ressursbruk samlet sett, og totalt sett gi allmennheten et bedre transporttilbud.

Utvalget forventer at fylkeskommunens vurderinger vil føre til at de i større grad iverksetter tiltak der det er nødvendig for å sikre tilbudet, gjennom kontrakt om plikt til offentlig tjeneste, tilskuddsordninger eller på annen måte.

Utvalget mener det er mest hensiktsmessig å videreføre enerettssystemet, med enkelte tilpasninger. Utvalget foreslår imidlertid at fylkeskommunen får større fleksibilitet ved tildeling av enerett. For det første ved at eneretten ikke må knyttes til kommunegrenser, og for det andre ved å oppheve bestemmelsen om at enerett ikke kan tildeles i kommuner som har innbyggertall og innbyggertetthet over en viss terskel.

Utvalget mener økt kompetanse hos fylkeskommunene, gjennom blant annet veiledning om rammene for bruk av tiltakene, økt samordning av offentlige kontrakter og offentlige midler til kjøp av drosjetjenester i enkeltturmarkedet, vil bidra til at fylkeskommunene i større grad tar i bruk de tiltakene som gir best tilbud. Det er utvalgets vurdering at dette vil bidra til et mer tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet.

Utvalget tilrår at Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

utreder behovet for overføringer av statlige midler til kjøp av drosjetjenester i enkeltturmarkedet, og at Helse- og omsorgsdepartementet og Samferdselsdepartementet tar initiativ til å vurdere ytterligere tiltak knyttet til samordning av offentlige kontrakter om drosjetransport og annen offentlig betalt transport.

For å gi insentiver til samordning av kontrakter om drosjetransport, foreslår utvalget å pålegge offentlige myndigheter som inngår kontrakt om plikt til å yte drosjetjenester å vurdere, og ta hensyn til, virkninger av kontrakten for andre deler av drosjemarkedet og for andre offentlige kjøpere av drosjetjenester. Intensjonen om å inngå kontrakt skal forelegges berørte myndigheter.

I utformingen av forslaget har utvalget lagt vekt på at ansvarlige myndigheter må vurdere drosjetilbudet i enkeltturmarkedet som en del av et helhetlig transporttilbud, som blant annet omfatter kollektivtransport, skoleskyss, bestillingstransport og pasienttransport.

#### 12.1.2 Virkninger for aktører i drosjenæringen

Utvalgets forventer at de foreslåtte tiltakene rettet mot å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet vil føre til at fylkeskommunene i større grad vil inngå kontrakter for å sikre tilbudet i enkeltturmarkedet. Inngåelse av offentlige kontrakter forutsetter at fylkeskommunene følger prinsipper om offentlige anskaffelser, og benytter anskaffelsesregelverket der det gjelder direkte.

For å delta i de offentlige anbudene, må løyvehavere, sentraler og andre kvalifiserte tilbydere ha anbudskompetanse, fasiliteter og kapasitet for å delta i konkurransene og overholde avtaleforpliktelsene. Dersom de ikke har slik kompetanse fra før, vil de måtte tilegne seg dette. Aktørene må også oppfylle konkrete kvalitets- og sikkerhetskrav, og må kunne dokumentere finansiell kapasitet. Kontraktene stiller vanligvis også konkrete krav til materiell som for eksempel rullestoltilpassing, baksystemer, rapportering og avviks-



håndtering. Store kontrakter med mange og kompliserte krav til leveransene, kan gjøre det vanskelig for små sentraler og løyvehavere å delta i anbud og vinne offentlige kontrakter. Utvalget vil likevel understreke at mange aktører i drosjemarkedet har nødvendig kompetanse, og erfaring med anbudsprosesser – ikke minst fra kontraktmarkedet. Mindre aktører vil kunne samarbeide om å sikre nødvendig kompetanse, for eksempel gjennom drosjesentraler. Økt utlysning av kontrakter kan gi aktørene større forutsigbarhet for oppdrag, særlig om de tildeler eneretter. Utvalget mener derfor at økt bruk av kontrakter og andre tiltak langt på vei vil være en fordel for aktørene i markedet.

Utvalget forventer at tiltakene som utvalget har foreslått, vil gi det offentlige flere verktøy og mer fleksibilitet til å tilpasse offentlige kjøp og tildeling av eneretter slik at størrelsen på kontraktene som tildeles kan utformes på en måte som vil sikre god nok konkurranse. Det vil kunne gi flere løyvehavere og sentraler mulighet til å delta i offentlige anbud, avhengig av hvordan det offentlige velger å utforme anbudene sine. Sentraler og lokale løyvehavere kan også være underleverandører i kontrakter.

Utvalget forventer også at fylkeskommunene ved utlysning av kontrakt kan stille krav til tilgjengelighet og drift som kan være mer krevende for aktører å levere på. Det kan redusere tilgangen til enkeltturmarkeder for aktører som driver deltid, har små virksomheter eller som ikke kan eller ønsker å tilby en kontinuerlig tjeneste, og for aktører som taper konkurransen om kontrakten. Det kan også redusere tilgangen til kontraktmarkedet for de som leverer på kontrakter i områder som i fremtiden vil kunne samordnes med eneretter. Samtidig forventer utvalget at det med økt kjøp av tjenester og tildeling av eneretter kan skapes markedsgrunnlag i områder som i dag ikke er betjent. En virkning av forslagene kan derfor også være at det oppstår nye markedsmuligheter for aktører som har mulighet til å forplikte seg til drift slik enerettene spesifiserer.

Utvalget forventer videre at plikten som er lagt på offentlige myndigheter til å vurdere, og ta hensyn til, virkninger av kontrakten for andre deler av drosjemarkedet og for andre offentlige kjøpere av drosjetjenester, kan bidra til å redusere negative virkninger for løyvehavere og sentraler av utvidet bruk av offentlige kjøp og tildeling av eneretter. Plikten vil blant annet kreve at offentlige myndigheter vurderer om kravene som stilles i offentlige anbud er for kostbare eller vil føre til at enkelte aktører, særlig små lokale løyvehavere, mister

muligheten til å delta i offentlige anbud eller vil tvinges til å legge ned tjenestene sine i enkeltturmarkedet.

### 12.1.3 Virkninger for offentlige myndigheter

Utvalget forventer at fylkeskommunene griper inn med tiltak når det er nødvendig for å sikre tilgjengelighet, kvalitet og pris på drosjetjenestene i enkeltturmarkedet. Fylkeskommunen kan blant annet inngå kontrakt om drosjetjenester i enkeltturmarkedet, og kompensere med kjøp eller enerett, opprette tilskuddsordninger for drosjevirkosomhet, samordne kontrakter om drosjetjenester i enkeltturmarkedet med egne eller andre myndigheters kontrakter om transporttjenester og etablere drosjetjenester i egenregi.

En av forutsetningene for at fylkeskommunene skal iverksette tiltak, er at de har tilstrekkelig kompetanse om hvordan de skal gjøre det, og tilstrekkelige ressurser til å ivareta ansvaret. Viktig kompetanse er kunnskap om offentlige anskaffelser og statsstøtte, og budsjettprosesser. Utvalget antar at fylkeskommunene har slik kompetanse tilgjengelig i avdelingene, eller administrasjonsselskapene, med ansvar for kollektivtransport. Selv om fylkeskommunene har denne kompetansen, er det ikke gitt at kommunene har tilstrekkelig kompetanse. Utvalget legger derfor til grunn at fylkeskommunene sannsynligvis vil trenge å tilføres midler over statsbudsjettet for at de skal kunne ivareta de foreslåtte oppgavene på en hensiktsmessig måte. Det anslås at det vil kreves økte ressurser i fylkeskommunene for å vurdere og iverksette hensiktsmessige tiltak for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud.

Utvalget legger også til grunn at det vil bli behov for veiledning om rammene for bruk av tiltak i fylkeskommunene, for å bidra til at fylkeskommunene får den tilstrekkelige kunnskapen om tiltakene som utvalget har foreslått. Fylkeskommunene kan gå sammen om å utarbeide nødvendige retningslinjer. En annen mulighet er at departementene tar ansvar for å utarbeide veiledninger.

Det at utvalget foreslår at fylkeskommunen skal ha større frihet til å vurdere i hvilke områder det er behov for enerett, innebærer at fylkeskommunene kan måtte bruke noe mer ressurser på å vurdere riktig avgrensning av eneretter både markedsmessig og EØS-rettslig. Utvalget mener imidlertid økt ressursbruk på dette vil være begrenset. Gjeldende terskelverdier vil gi en indikasjon om når fylkeskommunene bør være ekstra aktsomme i sine vurderinger av hvor enerett kan tildeles.

#### 12.1.4 Virkninger for kundene

Utvalgets foreslåtte tiltak rettet mot å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i hele landet, forventes særlig å bidra til et bedre drosjetilbud for kunder i distriktene. Det forventes at drosjetilbudet i distriktene særlig vil bli mer tilgjengelig ved at det tilbys drosjetjenester oftere og i større omfang. Siden prisene på drosjetransport i distriktene er maksimalprisregulert i dag, forventes det ikke særlig lavere priser for kundene i distriktene.

Det at fylkeskommunene forventes i større grad å inngå kontrakter for å sikre tilbudet i enkeltturmarkedet, vil kunne legge til rette for at det etableres drosjetilbud der hvor aktørene i næringen i dag ikke har bedriftsøkonomiske insentiver til å tilby stort nok omfang av drosjetjenester på eget initiativ. Mer inngåelse av kontrakter forventes derfor å bidra til at flere kunder i distriktene i fremtiden får tilgang til drosjetjenester.

Utvalget legger til grunn at det i dag er et betydelig antall områder i landet hvor det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å opprette drosjetilbud, men hvor det ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt. Kunder i disse områdene vil derfor kunne få et bedre drosjetilbud av at fylkeskommunene får i oppgave å i større grad vurderer om drosjetilbudet i fylket er tilfredsstillende, og om det er behov for tiltak for å bedre tilbudet. Utvalget forventer at det vil settes i gang tiltak nettopp der hvor det er samfunnsøkonomisk lønnsomt, men ikke bedriftsøkonomisk lønnsomt, å tilby stort nok omfang av drosjetjenester.

## 12.2 Kontrollutrustning

I høring om kontrollutrustning i drosje av 2021<sup>1</sup> er det gitt en grundig beskrivelse av de økonomiske og administrative konsekvensene av å innføre funksjonskrav til kontrollutrustning. Det vises her til høringen kapittel 7 der konsekvensene er angitt for både offentlige myndigheter, kunder og næringsliv. Nedenfor gjengis hovedtrekkene av konsekvensene. I tillegg har utvalget i denne delutredningen foreslått krav om at betaling for bestilte turer automatisk skal registreres i godkjent kontrollutrustning.

Helt overordnet skal forslaget gi samfunnsmessige gevinster ved å legge til rette for mer fleksibilitet for aktørene i drosjenæringen, og bidra til et bedre og mer differensiert drosjetilbud

<sup>1</sup> Høring – forslag til regelverk for kontrollutrustning i drosje – www.regjeringen.no

til kundene. Forslaget skal også legge til rette for bedre kontroll, og skal sikre politi og skattemyndigheter gode muligheter for oppfølging av sikkerhet og hvit økonomi i drosjenæringen.

For offentlige myndigheter knytter konsekvensene ved forslaget seg først og fremst til tilsyn med kontrollutrustningene. Ansvar for tilsynet innebærer at Justervesenet må sette av tilstrekkelige ressurser til oppfølging. Kostnadene ved tilsynet vil dekkes gjennom avgift fra næringsaktørene. De totale kostnadene for tilsyn med kontrollutrustning, inkludert tilsyn med taksameter, forventes å bli vesentlige lavere enn kostnaden ved dagens taksameterilsyn.

Statens vegvesen og løyvermyndighetene (fylkeskommunene) vil også få noen utviklings- og driftskostnader knyttet til å gjøre henholdsvis kjøretøyregisteret og løyverregisteret tilgjengelig for oppkobling til kontrollutrustning.

For næringen innebærer forslaget kostnader knyttet til utvikling av kontrollutrustninger og produkterklæring for eksisterende og nye kontrollutrustninger. Det ble i høringen lagt til grunn at utviklingskostnadene vil være lavere for løsnings som krevde en fastmontert enhet i bilen enn for heldigitale løsninger, da de kommunikasjonssystemene som er i bruk i kombinasjon med taksameter i dag langt på vei har de funksjonene som forslaget krever. I tillegg til utviklingskostnader vil kravet om å ha en driftsansvarlig for kontrollutrustning sannsynligvis innebære kostnader for enkelte aktører i næringen. For næringsaktørene er det forventet at kostnadene ved tilsyn vil bli lavere i og med at forslaget legger opp til at avgiften for tilsynet skal utgjøre omtrent halvparten av gjeldende avgift for tilsyn med taksameter. Næringen kan innhente kostnadene i prisen for drosjeturen.

Det forventes ikke ekstra utviklingskostnader knyttet til krav om at betaling for bestilte turer automatisk skal registreres i godkjent kontrollutrustning.

For kundene forventes det at forslaget kan bidra til et mer differensiert drosjetilbud, herunder mer differensierte priser for drosjetjenester.

## 12.3 Internkontroll

### 12.3.1 Innledning

Utvalget mener at internkontroll er en hensiktsmessig metode som vil bidra til å sikre økt bevissthet om og etterlevelse av relevant regelverk. Utvalgets forslag innebærer at det skal drives

internkontroll både i løyvehavers virksomhet og i sentralens egen virksomhet, men at det er sentralen som har det overordnede ansvaret for å organisere dette. Internkontrollsystemet erstatter ikke primærpliktene som etter loven ligger på den enkelte løyvehaver, men innfører en systemplikt på sentralen for å sikre at løyvehavere, sjåførere og sentralen selv oppfyller sine forpliktelser.

Internkontrollen vil påvirke både sentraler, løyvehavere og offentlige myndigheter, og gjennom dette også drosjetilbudet til kundene. Det er tre kilder til virkningene; (1) plikten til å opprette et internkontrollsystem, (2) plikten til å følge internkontrollsystemet og (3) ressursbruken ved offentlige tilsyn med at internkontrollsystemet følges.

Utvalget forventer at alle delene av drosjemarkedet vil bli påvirket av forslaget om internkontroll.

### 12.3.2 Virkninger for sentraler

En sentral vil få en del kostnader ved å opprette og følge opp et internkontrollsystem. Kostnadene vil sannsynligvis føres videre til tilknyttede løyvehavere, og til slutt til kundene.

Å lage systemet vil kreve en del engangskostnader, og den regelmessige oppfølgingen vil kreve ressurser i den daglige driften. På den annen side vil internkontrollen medføre en systematikk i arbeidet med å oppfylle myndighetenes krav, noe som vil gjøre den delen av virksomheten mer effektiv. Erfaringen fra andre områder med innføring av internkontroll og kvalitetssikrings-systemer er også at det fører til bedre effektivitet i virksomhetene rent generelt.

Engangskostnadene ved å lage sentralens første internkontrollsystem kan bidra til å øke etableringshindringene for nye aktører som ønsker å opprette en sentral. Det vil kunne styrke markedsposisjonen til de allerede etablerte sentralene, og vil kunne svekke konkurransen mellom sentraler. Enkelte sentraler vil som følge av dette kunne havne i en situasjon hvor de vil kunne bruke markeds-makt i forhandlinger med løyvehavere om vilkår for tilknytning, og også overfor drosjekunder dersom sentralen har mulighet til å begrense tilbudet og opprettholde høye priser. Utvalget viser ellers til utvalgets vurderinger av økonomiske og administrative konsekvenser og virkninger for sentraler av sentraltilknytningsplikten i delutredning I kapittel 12.2.2.

### 12.3.3 Virkninger for løyvehavere

Løyvehavere vil få noen nye kostnader i sin daglige drift når de må innrette seg etter internkontrollsystemet til sentralen de er tilknyttet. Dette vil avhenge av i hvor stor grad sentralens internkontrollsystem skiller seg fra systemer som løyvehavere er vant til å bruke fra før. Løyvehavere vil også kunne få engangskostnader ved å måtte omlegge sine prosesser og rutiner til å passe sammen med internkontrollsystemet til drosjesentralen. På den annen side vil sentralens ansvar for internkontroll gjennom kravet til å identifisere myndighetskrav og utvikling av rutiner og opplæring spare den enkelte løyvehaver for dette, og innebære effektivitetsgevinster ved at ikke hver enkelt løyvehaver må gjøre dette, slik at man unngår dobbeltarbeid.

Dersom kravet om internkontroll fører til at det opprettes færre drosjesentraler enn det ellers ville ha gjort, kan løyvehavere også ende opp med å måtte forhandle om vilkår med sentraler som har markeds-makt. Det vil kunne føre til at de vil møte høyere avgifter for å tilknytte seg en drosjesentral. Utvalget mener imidlertid at det er lav sannsynlighet for en slik utvikling. Utvalget vil her peke på at det sannsynligvis kun er den største sentralen i hvert område som har markeds-makt mot løyvehaverne. For alle andre sentraler er situasjonen motsatt. De har fallende kostnader med skala og er villige til å strekke seg for å lokke til seg løyvehavere.

Videre kan kravet om å rette seg etter internkontrollsystemet til sentralen løyvehaverne er tilknyttet føre til at enkelte løyvehavere velger å slutte å tilby sine tjenester og tre ut av markedet. Dette kan blant annet skje som følge av at ekstrakostnadene forbundet med å måtte følge en sentrals internkontrollsystem oppleves som for store i forhold til inntjeningen. Dette er en ønsket utvikling da det luker ut de aktørene som bare klarer oppnå ønsket lønnsomhet gjennom å ikke følge myndighetens krav. Internkontrollsystemet er jo ikke annet enn krav om å følge lover og regler og å dokumentere dette.

Utvalget viser ellers til vurderinger av økonomiske og administrative konsekvenser og virkninger for løyvehavere av sentraltilknytningsplikten i delutredning I kapittel 12.

### 12.3.4 Virkninger for offentlige myndigheter

Offentlige myndigheter vil måtte legge om sine tilsyn til å bli systemrevisjoner i større grad enn stedlige tilsyn. Dette vil kreve en del oppstart-

skostnader i form av at offentlige myndigheter kan forvente å måtte tilegne seg ny kompetanse på systemrevisjoner, samt at myndighetene vil måtte endre sine rutiner og prosesser. Utvalget antar at det vil kreve økte ressurser for å gjennomføre tilsyn på en hensiktsmessig måte.

På kort sikt kan det forventes at det offentlige vil måtte ha hyppigere tilsyn med internkontrollsystemene for å sikre at de følges. Det kan også forventes økt behov for veiledning i begynnelsen hvis det er mange sentraler og løyvehavere som ikke har erfaring med internkontroll. Dette vil på kort sikt også øke kostnadene ved internkontrollsystemet for sentraler og løyvehavere da de vil måtte gjøre endringer i systemene sine relativt hyppig for å rette seg etter offentlige pålegg. Samtidig kan det forventes at det offentlige på lengre sikt vil bruke mindre ressurser på tilsyn siden systemrevisjoner i større grad kan basere seg på skrivebordstilsyn. Med systemrevisjoner er det heller ikke nødvendigvis behov for å føre tilsyn med alle virksomheter hvert år. Fokuset til de offentlige myndighetene kan heller rettes mot de virksomhetene som gjennom tidligere revisjoner har vist at de trenger nærmere tilsyn.

### 12.3.5 Virkninger for kunder

Siden forslaget om internkontroll forventes å medføre økte kostnader for løyvehavere og sentraler, i hvert fall på kort sikt, kan det forventes at disse kostnadene vil bli videreført til kundene som kan oppleve høyere priser. Samtidig forventer utvalget at internkontrollen vil bidra til økt grad av etterlevelse av relevant regelverk i drosjenæringen, noe som kan bidra til kvalitetsforbedringer i drosjetilbudet til kunder ved at det blir tryggere og mer pålitelig. Det forventes for eksempel færre brudd på reglene om maksimalpriser i maksimalprisforskriften og forbudet mot urimelige priser i lov om pristiltak. Dette vil kunne føre til at kunder i fremtiden ikke risikerer å oppleve urimelig høye priser når de kjøper drosjetjenester.

## 12.4 Tilknytning til kun én sentral

Utvalget har foreslått at løyvehavere kun skal ha anledning til å være tilkoblet én sentral, men at drosjesentraler ikke skal ha eksklusiv rett til formidling. Forslaget innebærer med andre ord at en løyvehaver kan være tilknyttet kun én sentral, men at den samme løyvehaveren kan være tilknyttet flere formidlere.

Utvalget legger til grunn at de økonomiske og administrative konsekvensene i stor grad vil være de samme som utvalget viste til i forbindelse med utvalgets forslag om sentraltilknytningsplikt i delutredning I, men i mindre omfang siden formidling holdes utenfor sentralenes oppgaver. Dette gjelder særlig økonomiske og administrative konsekvenser for løyvehavere. Utvalget viser derfor til kapittel 12 i utvalgets delutredning I for en beskrivelse av økonomiske og administrative konsekvenser av at det kreves at løyvehavere kun skal være tilknyttet en sentral.

Utvalget forventer at det offentliges kontrolloppgaver vil forenkles av at løyvehavere kun vil kunne være tilknyttet en sentral siden det blant annet vil kunne redusere dobbeltrapportering for løyvehavere som er tilknyttet flere sentraler. Det vil redusere det offentliges ressursbruk på å kontrollere opplysninger som det mottar fra drosjesentraler.

Utvalgets forslag om at løyvehavere kun skal kunne være tilknyttet én sentral vil muliggjøre at løyvehavere er tilknyttet en sentral som sikrer oppfyllelse av lovkrav, og samtidig er tilknyttet en eller flere formidlere av turer. Dette kan innebære at plattformsselskapene i større grad spesialiserer 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. Det er imidlertid sannsynlig at de fleste etablerte drosjesentraler vil ønske å formidle drosjetjenester i tillegg til å utføre de lovpålagte oppgavene.

Det at én sentral må være ansvarlig for at løyvehaver oppfyller sine plikter, vil ikke medføre en stor byrde for løyvehaverne så lenge løyvehavere har mulighet til å knytte til seg flere formidlere. Utvalget legger til grunn at det vil være et marked for å ha sentraler som tillater at løyvehaver knytter seg til flere formidlere. Gitt utvalgets forslag om at sentraler skal ha internkontrollsystemer som løyvehavere skal være tilknyttet, vurderer utvalget at forslag om at det kun skal være mulig å være tilknyttet en sentral også vil gjøre kravet om internkontrollsystem mindre byrdefullt for løyvehavere siden de ikke vil måtte forholde seg til flere internkontrollsystemer samtidig.

Dersom det i markedet etableres en praksis hvor sentraler privatrettslig krever en eksklusiv rett til formidling, kan det potensielt oppstå en ytterligere negativ konsekvens, utover konsekvensene som omtales i kapittel 12 i utvalgets delutredning I. Kravet om tilknytning til kun én

sentral kan da fungere som et verktøy for at de etablerte sentralenes kan øke sin markedsrett dersom disse sentralene velger å privatrettslig kreve at løyvehavere som er tilknyttet dem kun kjører for dem som formidler. 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. Sentralene som krever eksklusiv rett til formidling, kan også oppnå nettverkseffekter av dette som kan gi dem en konkurransefordel overfor andre formidlere, men også ovenfor andre sentraler. Utvalget omtalte stordriftsfordeler og nettverkseffekter i detalj i utvalgets delutredning I

side 55–58. Samtidig er det begrenset hvor mye markedsrett en sentral i et område kan oppnå. Sentralen kan ikke forhindre løyvehavere fra å opprette egne sentraler eller at allerede etablerte sentraler i andre områder kan etablere seg i markedet. Utvalget vurderer også at eventuelle negative konsekvenser av at sentraler velger å privatrettslig kreve eksklusiv rett til formidling kan motvirkes av at myndighetene innfører ytterligere regulering på området dersom det viser seg nødvendig. Det kan for eksempel være å forby at sentraler krever eksklusiv rett til formidling, eller at det innføres krav om ikke-diskriminerende tilgang til sentraler for løyvehavere. Utvalget viser i den forbindelse til beskrivelsen av dette i kapittel 10.3.

## Kapittel 13

### Merknader til de enkelte lovbestemmelsene

Merknader til de enkelte bestemmelsene  
i lovforslaget

*Til § 9 andre ledd*

*§ 9 andre ledd første punktum* fastslår at den som har drosjeløyve må være tilknyttet en drosjesentral. Denne bestemmelsen ble tilføyd i lovvedtak 46 (2023–2024).

*I andre ledd andre punktum* er det presisert at en løyvehaver ikke kan være knyttet til mer enn én drosjesentral. Dette er en endring fra tidligere forutsetninger i delutredning I, jf. Prop. 39 L (2023–2024). Selv om løyvehaver kun kan være tilknyttet én drosjesentral, kan løyvehaver være tilknyttet flere formidlere av drosjetjenester. Løyvehaver kan oppfylle plikten til å være tilknyttet en sentral ved selv å søke om løyve som drosjesentral, eller ved at flere løyvehavere går sammen om dette.

Etter *andre ledd tredje punktum* har løyvehaver plikt til å rapportere de opplysningene sentralen trenger for å ivareta sine plikter. I bestemmelsen er gjeldende ord «ivareta sine plikter», byttet ut med ordene «oppfylle pliktene». Dette er kun en språklig endring. Siden det er foretatt en generell omnummerering på grunn av ny § 9b, skal det i tredje setning henvises til § 9 d og e istedenfor § 9 c og d. Denne endringen har ingen materiell betydning.

*Andre ledd fjerde punktum* fastsetter en plikt for løyvehaver til å sikre at betaling for bestilte turer automatisk blir registrert i godkjent kontrollutrusting hos drosjesentralen. Bestemmelsen innebærer at alle forhåndsbestilte turer automatisk skal sendes til kontrollutrustningen i bilen. Kravet om automatisk registrering, gjelder bare forhåndsbestilte turer og ikke turer som praies. Turer som praies på gaten må fortsatt på egnet måte registreres i kontrollutrustningen. Bestemmelsen åpner for at løyvehaver kan bruke en annen kontrollutrustning enn taksameter. Det vises til høring om kontrollutrustning i drosje av 2021 med tilhørende forslag til forskrift. Bestemmelsen presiserer at kontrollutrustningen skal

være godkjent. Det er i høringen om kontrollutrustning foreslått at Justervesenet skal være godkjenningmyndigheten.

*I andre ledd femte punktum* er det fastslått at kontrollutrustningen skal ha en fast tilknytning til bilen gjennom fysisk kobling eller på annet sikkert vis.

*Andre ledd sjette punktum* bestemmer at løyvemyndigheten kan gi dispensasjon fra kravene i dette leddet på vilkår som blir nærmere fastsatt i forskrift. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

*Til § 9 a. Enerettar for drosjetransport*

Det følger av *§ 9 a første ledd første punktum* at fylkeskommunen kan tildele tilskudd eller enerett for å tilby drosjetjenester når det er nødvendig for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i enkeltturmarkedet i hele eller deler av fylket. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende enerettsystem med enkelte justeringer. Bestemmelsen åpner for at enerettene ikke lenger må avgrenses til en eller flere kommuner, men kan knyttes til et nærmere definert område i fylket, jf. at gjeldende § 9 a første ledd andre punktum oppheves. Endringen gir fylkeskommunene anledning til å knytte eneretten til et konkret område hvor det er behov for tiltak, og ikke nødvendigvis til en spesifikk kommune. Dersom fylkeskommunen velger en annen grense for enerettene enn kommunegrensene, må fylkeskommunen fastsette tydelige kriterier for avgrensning av området.

*Første ledd første punktum* viderefører bestemmelsen i gjeldende § 9 a andre ledd om at fylkeskommunen kun kan tildele enerett når det er nødvendig, men presiserer at kravet om nødvendighet er knyttet til behovet for å sikre et tilfredsstillende drosjetilbud i enkeltturmarkedet. Presiseringene innebærer ingen materiell endring i rettstilstanden.

I bestemmelsens første ledd første punktum er henvisningen til at enerett kun kan tildeles en eller flere løyvehavere, fjernet. Endringen åpner

for at også drosjesentraler eller andre enheter, som turvognselskap, kan inngå kontrakt med myndighetene om eneretter. Det vil være en forutsetning at den som blir tildelt enerett sørger for at transporten blir utøvd av aktører med drosjeløyve som er tilknyttet en drosjesentral.

Bestemmelsens *første ledd andre punktum* angir at tilskudd og enerett kan kombineres. Dette er ikke en realitetsendring, men en presisering av gjeldende rett.

*Første ledd tredje punktum* opprettholder den praksis om at fylkeskommunen fastsetter avgjørelsen om bruk av enerett i forskrift. Det er en videreføring av gjeldende § 9 a første ledd tredje punktum.

*Andre ledd* fastsetter at fylkeskommunen skal avgrense tilskudd eller enerett til et fast definert område. En konkret avgrensning av området for enerett er avgjørende for at myndighetene skal kunne vurdere om det er behov for tilskudd eller enerett. Presiseringen er nødvendig fordi eneretter ikke lenger må knyttes til kommunegrensene.

*Tredje ledd* lovfester at departementet kan fastsette i forskrift, ut fra innbyggertall og innbyggertetthet, i hvilke områder fylkeskommunen kan tildele enerett. Bestemmelsen svarer til gjeldene § 9 a tredje ledd, men ordlyden er justert slik at hjemmelen ikke lenger knytter seg eksplisitt til kommunegrensene. For å gi fylkeskommunene større fleksibilitet ved tildeling av enerett har utvalget foreslått å oppheve yrkestransportforskriften § 48 a som er hjemlet i denne bestemmelsen. At terskelverdiene i forskriften oppheves innebærer ikke at det er fritt frem for fylkeskommunene til å tildele enerett i storbyer og andre områder med høy etterspørsel etter drosjetjenester. Fylkeskommunen må fortsatt vurdere om eneretter er nødvendige i hvert enkelt tilfelle.

Større frihet for fylkeskommunene til å bestemme i hvilke områder enerett kan tildeles overfører større risiko til fylkeskommunen for at tildelingen av enerett ikke går lenger enn nødvendig, og dermed utgjør en restriksjon i strid med EØS-avtalens bestemmelser om fri rett til etablering. Det er viktig at fylkeskommunene gjør grundige vurderinger ved fastsettelsen av enerettsområder. Grensene i gjeldende § 48 a i yrkestransportforskriften, som er foreslått opphevet, gir en viss veiledning om hvor grensene går når fylkeskommunen skal vurdere i hvilke områder det er nødvendig å tildele enerett. Om fylkeskommunen vil tildele eneretter i områder med 20 000 innbyggere eller flere, og befolkningstetthet på 80 innbyggere per km<sup>2</sup> eller høyere, bør tiltaket være særlig godt begrunnet.

*Fjerde ledd* fastslår at tildeling av enerett eller godtgjøring skal skje etter åpne og etterprøvbare prosesser basert på objektive og transparente kriterier. I dag fremgår det av samme bestemmelse at det skal benyttes konkurranse så langt det følger av lov om offentlige anskaffelser og forskrifter gitt med hjemmel i loven. Regelverket om offentlige anskaffelser vil ofte gjelde direkte, slik at justeringen i lovteksten i liten grad vil innebære en realitetsendring. Ny lovtekst er i samsvar med de generelle prinsippene for offentlige anskaffelser.

*Femte ledd* viderefører gjeldende fjerde ledd siste punktum som bestemmer at enerett kan tildeles for en periode på inntil 5 år.

*Sjette ledd* fastslår at eneretten omfatter drosjetjenester i enkeltturmarkedet. Det innebærer at de som kjøper tjenester i kontraktmarkedet ikke er bundet til å kjøpe tjenester av aktører som er tildelt eneretter. Endringen er en presisering av gjeldende rett, og er ikke ment å innebære materielle endringer.

Utover de nevnte endringene viderefører forslaget det materielle innholdet i yrkestransportloven § 9 a.

Bestemmelsens *syvende til tiende ledd* er forskjøvet i forhold til gjeldende rett, men tilsvarer materielt sett innholdet i gjeldende femte til niende ledd. Bestemmelsene i gjeldende § 9 a sjette og syvende ledd er slått sammen i nytt åttende ledd.

#### *Til § 9 b. Drosjetilbud i enkeltturmarknaden*

*Første ledd* fastsetter at fylkeskommunen skal vurdere om det er et tilfredsstillende drosjetilbud i enkeltturmarkedet i fylket, som del av et helhetlig transporttilbud.

Bestemmelsen innebærer ikke en realitetsendring av ansvarsforholdene. Fylkeskommunene har, både etter gjeldende rett og etter reguleringen som gjaldt før november 2020 hatt virkemidler for å sikre drosjetilbudet. Å lovfeste at fylkeskommunen skal vurdere drosjetilbudet i enkeltturmarkedet innebærer ikke at det blir fastsatt minstekrav til drosjetilbudet, eller at fylkeskommunene får plikt til å sørge for at det er drosjetilbud overalt og til enhver tid. Behovet må ses i sammenheng med det helhetlige transporttilbudet i et område, og veies opp mot tilgjengelige ressurser.

Henvisningen til drosjetilbudet som del av et helhetlig transporttilbud skal bidra til at fylkeskommunene gjør en samlet vurdering av transporttilbudet i fylket. Det er en forutsetning at fylkeskommunen vurderer behovet i samråd med kommunene.

Etter *andre ledd* kan fylkeskommunen sette i verk tiltak for å sikre tilgjengelighet, kvalitet og pris på drosjetjenestene i enkeltturmarkedet dersom det er nødvendig for å sikre et tilfredsstillende transporttilbud.

Bestemmelsen gir fylkeskommunene frihet til å velge de virkemidlene som er best tilpasset de lokale forholdene og behovet for drosjetransport. Mulige tiltak omfatter blant annet kontrakt om plikt til offentlig tjeneste i enkeltturmarkedet kompensert med kjøp og/eller enerett, tilskuddsordninger, samordning av kontrakter om drosjetjenester og drift av drosjetjenester i egen regi.

For at fylkeskommunene skal kunne iverksette tiltak må de først ha gjort en vurdering av hvilken transportstandard de ønsker å legge til rette for. Fylkeskommunene vil ha stor skjønnsfrihet i denne vurderingen.

Dersom markedet ikke tilbyr en slik transportstandard som fylkeskommunen ønsker kan de iverksette tiltak. For å unngå at slike tiltak utgjør en restriksjon i strid med EØS-retten, må fylkeskommunen vurdere hvilke tiltak det er nødvendig å iverksette for å oppnå ønsket transportstandard. Fylkeskommunen må foreta en vurdering av proporsjonaliteten av tiltaket, og sikre at det ikke er mer inngripende enn nødvendig for å nå målet om et tilfredsstillende transporttilbud.

Tiltakene fylkeskommunen iverksetter skal sikre tilfredsstillende tilgjengelighet, kvalitet og pris på drosjetjenestene.

Etter  *tredje ledd*  får fylkeskommunen, og andre offentlige innkjøpere, plikt til å vurdere og ta hensyn til virkningene det vil ha på øvrige deler av drosjetilbudet og eventuelt andre deler av transporttilbudet når de inngår kontrakt om drosjetjenester. Andre offentlige innkjøpere i området kontrakten gjelder skal høres før kontrakten blir lyst ut.

Bestemmelsen skal gi insentiver til samordning på tvers av forvaltningsnivå, men pålegger ikke plikt til samordning av kontrakter. Myndigheter som blir berørt av at andre myndigheter inngår kontrakt om drosjetjenester får mulighet til å komme med innspill og påpeke eventuelle negative virkninger av kontraktsinngåelsen. Bestemmelsen skal bidra til at det offentlige lettere kan finne løsninger hvor de kan tilpasse egne kontrakter for å unngå negative virkninger, og gjøre det lettere for det offentlige å se muligheter for å samordne av drosjetjenester.

Plikten til å vurdere konsekvensen av en kontraktsinngåelse for andre kontrakter og forelegge saken for andre myndigheter skal ikke har innvirkning på spørsmålet om hvorvidt anbudsprosessen er riktig gjennomført.

#### *Til § 9 e. Klageordning og tilbud til personar med nedsett funksjonsevne mv.*

Overskriften i § 9 e er endret fra «Drosjesentralane sine øvrige plikter» til «Klageordning og tilbud til personar med nedsett funksjonsevne mv.» Dette er for å klargjøre hva paragrafen omhandler.

#### *Til § 9 f. Internkontroll og tilsyn*

Bestemmelsens  *første ledd første punktum*  hjemler en plikt for sentralene til å sørge for at det innføres og utøves internkontroll i egen virksomhet og i virksomheten til løyvehavere som er knyttet til sentralen. Bestemmelsen innebærer at det skal drives internkontroll både i løyvehavers virksomhet og i sentralens egen virksomhet, men at det er sentralen som har det overordnede ansvaret for å organisere dette. Internkontrollsystemet erstatter ikke primærpliktene som ligger på den enkelte løyvehaver, men innfører en systemplikt på sentralen for å sikre at løyvehavere, sjåførere og sentraler selv oppfyller sine forpliktelser.

*Første ledd andre punktum*  fastsetter at internkontrollen skal gjennomføres i samarbeid med tilknyttede løyvehavere, arbeidstakere og deres representanter.

Etter  *andre ledd*  skal internkontrollen sikre at aktivitetene til løyvehaverne og sentralen er planlagt, organisert, utført og vedlikeholdt i samsvar med kravene i regelverket. Sentralen får med bestemmelsen plikt til å sørge for og legge til rette for at løyvehavere har god kjennskap til regelverket de skal overholde, og for å innføre gode rutiner, planer, dokumentasjonskrav mv. som skal sørge for bevissthet og overholdelse av relevant regelverk.

*Tredje ledd første punktum*  lovfester at fylkeskommunen ved løyvemyndigheten skal føre nødvendig tilsyn med sentralene i arbeidet med internkontrollsystemet.  *Andre punktum*  gir fylkeskommunen hjemmel til å treffe vedtak om retting der sentralen ikke oppfyller krav eller ikke etterlever pliktene som følger av internkontrollregelverket. Fylkeskommunen skal sette en frist for retting. Dersom pålegget om retting ikke etterleves, kan løyvet trekkes tilbake.

Nærmere regler om internkontroll fastsettes i forskrift. Det vil følge av forskrift at internkontrollen skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig ut ifra virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse.



## Kapittel 14

# Forslag til lov og forskrift

I lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy gjøres følgende endringer:

§ 9 andre ledd skal lyde:

(2) Den som har løyve etter denne føresegna skal vere knytt til ein drosjesentral. *Løyvehavar kan ikkje vere knytt til meir enn ein sentral. Løyvehavar skal rapportere dei opplysningane til sentralen som sentralen treng for å oppfylle pliktene etter §§ 9 d til 9 e i denne lova. Løyvehavaren skal sikre at betaling for bestilte turer automatisk vert registrert i godkjent kontrollutrusting hos ein drosjesentral som løyvehavar er knytt til. Kontrollutrustinga skal ha fast tilknytning til bilen gjennom fysisk kopling eller på anna sikkert vis. Løyvestyresmakta kan gje dispensasjon frå krava i dette leddet på vilkår som vert nærare fastsett av departementet i forskrift.*

§ 9 a skal lyde:

§ 9 a. *Einerettar for drosjetransport*

(1) *Når det er nødvendig for å sikre eit tilfredsstillande drosjetilbod i enkeltturmarknaden i heile eller delar av fylket kan fylkeskommunen tildele godtgjersle eller einerett for å tilby drosjetenester. Godtgjersle og einerett kan kombineras. Fylkeskommunen fastset avgjerda om bruk av einerett i forskrift.*

(2) *Fylkeskommunen skal avgrense godtgjersla eller eineretten til eit fast definert område.*

(3) *Departementet kan, ut frå innbyggjartal og innbyggjartettleik, i forskrift fastsette område der fylkeskommunen kan tildele einerett.*

(4) *Tildeling av einerett eller godtgjersle som kompensasjon for plikt til offentleg teneste skal skje etter opne og etterprøvbare prosessar, basert på objektive og transparente kriterium.*

(5) *Einerett kan tildelast for ein periode på inn-til fem år.*

(6) *Eineretten omfattar drosjetenester i enkeltturmarknaden.*

(7) *Drosjeløyvehavarar som har einerett, kan utføre oppdrag frå einerettsområdet til ein kvarstad i eller utanfor einerettsområdet.*

(8) *Drosjeløyvehavarar som ikkje har einerett, kan ikkje utføre drosjetransport innanfor område der fylkeskommunen har tildelt einerett. Ein drosjeløyvehavar som ikkje har einerett, kan likevel transportere passasjerar inn i einerettsområdet. Han kan òg transportere passasjerar frå eit einerettsområde til ein stad utanfor einerettsområdet dersom transporten er bestilt på førehand.*

(9) *Fylkeskommunen kan i einskildvedtak eller forskrift gje andre enn den som har einerett rett til å køyre i einerettsområdet.*

(10) *Departementet kan i forskrift fastsetje nærare reglar om einerettar.*

§ 9 b skal lyde:

§ 9 b. *Drosjetilbod i enkeltturmarknaden*

(1) *Fylkeskommunen skal vurdere om det er eit tilfredsstillande drosjetilbod i enkeltturmarknaden i fylket som del av eit heilskapleg transporttilbod.*

(2) *Dersom det er nødvendig for å sikre eit tilfredsstillande transporttilbod, kan fylkeskommunen sette i verk tiltak for å sikre omfang, kvalitet og pris på drosjetenestene i enkeltturmarknaden.*

(3) *Når fylkeskommunen og andre offentlege innkjøparar inngår kontrakt om drosjetenester, skal dei vurdere og ta omsyn til dei verknadene kontrakten vil ha på andre delar av drosjetilbodet og andre delar av transporttilbodet. Før kontrakt vert lyst ut, skal andre offentlege innkjøparar i dei områda kontrakten gjeld høyrast.*

Nåværende §§ 9 b til 9 d blir nye §§ 9 c og 9 e

Overskriften til § 9 e skal lyde:

§ 9 e. *Klageordning og tilbod til personar med nedsett funksjonsevne mv.*

Ny § 9 f skal lyde:

§ 9 f. *Internkontroll og tilsyn*

(1) *Drosjesentralen skal sørge for at det vert innført og utøvd internkontroll i eiga verksemd og i verksemda til løyvehavarane som er knytt til sentralen. Internkontrollen skal gjennomførast i samar-*

beid med tilknytte løyehavarar, arbeidstakarar og representantane deira.

(2) Internkontrollen skal sikre at aktivitetane til løyehavarane og sentralane vert planlagt, organisert, utført og vedlikehaldne i samsvar med krav fastsett i eller i medhald av gjeldande regelverk for løyehavarar, sentralar og deira tilsette.

(3) Fylkeskommunen fører nødvendig tilsyn med at føresegnene om internkontroll, fastsett i eller i medhald av denne lova, vert etterlevd. Fylkeskommunen kan treffe vedtak med pålegg om retting der sentralen ikkje oppfyller krav eller etterlever pliktene som fylgjer av denne føresegna eller forskrift om internkontroll i drosjeverksemd. Det skal setjast ein frist for retting. Dersom pålegget ikkje vert følgt, kan løyvet trekkast tilbake.

Nåværende §§ 9 e til 9 g blir nye §§ 9 g til 9 i

## II

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.
2. Departementet kan gi nærmere overgangsregler for gjennomføring av loven.

### Forslag til ny forskrift om internkontroll i drosjenæringen

Fastsatt av Samferdselsdepartementet i medhold av yrkestransportloven § 9 i.

#### § 1 Formål

Gjennom krav om systematisk gjennomføring av tiltak (internkontroll), skal denne forskrift fremme et forbedringsarbeid hos sentral og drosjeløyvehaver for å sikre etterlevelse etter krav fastsett i og i medhold av blant annet yrkestransportloven, vegtrafikkloven, pristiltaksloven, arbeidsmiljøloven og likestillings- og diskrimineringsloven, måleloven, skatteforvaltningsloven og bokføringsloven med tilhørende forskrifter.

#### § 2 Plikt til internkontroll

Drosjesentralen skal sørge for at det innføres og utøves internkontroll i den virksomheten som skjer hos løyehavere knyttet til sentralen og i sentralens egen virksomhet. Arbeidstakere hos sentralen og tilknyttede løyehaverne skal medvirke ved innføring og utøvelse av internkontroll.

Sentralen skal ha etablert et internkontrollsystem innen tre måneder etter at sentralløyvet er tildelt og dokumentert dette overfor tilsynsmyndigheten innen samme fristen.

#### § 3 Innholdet i internkontrollen

Internkontrollen skal tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold og ha det omfang som er nødvendig.

Internkontroll innebærer at sentralen skal:

- a) sørge for å ha oversikt over relevant regelverk som gjelder for virksomheten, jf. § 1. Oversikten skal være tilgjengelig for løyehavere, sjåførere og sentralens egne ansatte,
- b) fastsette hvordan funksjonskrav i lov og forskrift skal forstås og anvendes i virksomheten,
- c) sørge for at løyehavere, sjåførere og sentralens egen ansatte har tilstrekkelig kunnskaper og ferdigheter til å forstå og etterleve kravene,
- d) sørge for at arbeidstakerne medvirker slik at samlet kunnskap og erfaring utnyttes,
- e) iverksette rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav fastsett i relevant regelverk, jf. § 1,
- f) foreta systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt.

Internkontrollen skal dokumenteres skriftlig i det omfang som er nødvendig.

#### § 4 Forholdet til forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter

Internkontrollen til drosjesentralen skal samordnes med internkontroll løyehavere og sentraler utfører i medhold av forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter.

#### § 5 Tilsyn

Fylkeskommunen fører tilsyn med og gir veiledning om gjennomføring og etterlevelse av denne forskrift.

### Forslag til endringer i forskrift om yrkestransport med motorvogn og fartøy

I forskrift 26. mars 2003 nr. 401 om yrkestransport med motorvogn og fartøy gjøres følgende endringer:

#### § 48 andre ledd skal lyde:

Drosje skal være utstyrt med godkjent kontrollutrustning. Løyehaver skal sikre at passasjerer kan følge med på prisen under kjøring. Løyehaver må bruke en kontrollutrustning med åpen API-løsning som flere formidlere kan koble seg til. Utgiftene til anskaffelse, montering og vedlikehold av kontrollutrustningen dekkes av løyehavere.

## Litteraturliste

Liste over litteratur, offentlige dokumenter mv. som det er henvisning til i utredningen eller som har inngått i utvalgets bakgrunnsmateriale.

### Offentlige publikasjoner

- Bekken, J.-T. og Longva, F. 2003. *Impact of taxi market regulation – an international comparison*, TØI-report 658/2003, Oslo, Institute of Transport Economics.
- Berger, C. o. F., 2018. Drivers of Disruption? Estimating the Uber Effect. *European Economic Review*.
- Coffman, R. B. og Shreiber, C. 1977. The Economic Reasons for Price and Entry Regulation of Taxicabs (Comment and Rejoinder). *Journal of Transport Economics and Policy*, 288-304.
- Cooper, J., Aarhaug, J., Scott, J. og Faber, W. 2023. *Taxi, Limousine, and Transport Network Company Regulation: Recurring Challenges*, Routledge.
- Dempsey, P. S. 1996. Taxi industry regulation, deregulation & (and) reregulation: The paradox of market failure. *Transp. LJ*, 24, 73.
- Færdselsstyrelsen. 2024. *Dine rettigheter som taxikunde*. <https://www.fstyr.dk/privat/rettigheter-og-klagemuligheter/taxikunde>.
- Konkurransetilsynet 2015. Et drosjemarked for fremtiden. In: Konkurransetilsynet (ed.). Bergen.
- Konkurransetilsynet 2024. *Prisregulering og maksimalpriser*. Available: <https://konkurransetilsynet.no/tema/drosje/prisregulering-og-maksimalpriser/>.
- Kristensen, N. B. 2019. *Framtidens transportbehov Analyse og fortolkning av samfunnsstrender og teknologiutvikling*, TØI-rapport 1723/2019, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Leiren, M. D., Aarhaug, J., Krogstad, J. R. og Skollerud, K. H. 2014. *Samordning av offentlig betalt spesialtransport i Akershus og Oslo*, TØI-rapport 1297/2014, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Meld. St. 20 (2020–2021) *Nasjonal transportplan 2022–2033*. Samferdselsdepartementet.
- NOU 2009:4 *Tiltak mot skatteunndragelser*. Finansdepartementet.
- NOU 2013:9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2023:22 *På vei mot en bedre regulert drosjenæring – Delutredning I fra drosjeutvalget*. Samferdselsdepartementet.
- Oppegaard, S. M. N. 2023. *Platformization as subsumption? A case study of taxi platforms in Oslo, Norway*. *Capital & Class*.
- Oppegaard, S. M. N., Aarhaug, J., Hartveit, K. J. L. og Strømstad, H. 2023. *Utvikling i drosjemarkedet 2020 til 2023 – omregulering og korona*, TØI-rapport Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Osland, O., Aarhaug, J. og Longva, F. 2010. *Drosjetilbudet i distriktene etter omleggingen av pasienttransporten i 2004*, TØI-rapport 1086/2010, Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Oslo Economics 2018. *Utredning om innretning av tiltak for å sikre nødvendig drosjedekning og konsekvenser av innretningen*. Oslo Economics.
- Oslo Economics 2021. *Alternativ kontrollutrustning og konsekvenser for ikke-digitale kunder*, Oslo Economics rapport 2021-29, Oslo Economics.
- Oslo Economics 2023. *Rapport om Kartlegging av arbeidsforhold i drosjenæringen* Oslo Economics rapport 2023-13, Oslo Economics.
- Pedersen, J. og Oppedal, J. 2013. *Taxiutredning*, Rapport Oslo, Forbrukerrådet.
- SOU 2016. *Taxi och samåkning – i dag, i morgon och i övermorgon*. Svenska offentlige utredninger. SOU Stockholm.
- Staalhane, H. H. og Vassenden, A. 2022. *A Tailspin for Taxi Drivers: Platform Labor, Deregulations, and a Migrant Occupation*. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 12, 10.18291/njwls.129365.
- Transportstyrelsen. 2024. *Prisinformation för taxiföretag* [Online]. Available: <https://www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/yrkestrafik/Taxi/Prisinformation/> [Accessed].

- Valestrand, E. T. og Oppegaard, S. M. 2022. Framveksten av plattformmediert gigarbeid i Norge og den «norske arbeidslivsmodellen» En analyse av drosjenæringen og renholdsbransjen. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 25-43.
- Wells, K. J., Attoh, K. og Cullen, D. 2023. *Disrupting DC: The Rise of Uber and the Fall of the City*, Princeton University Press.
- Wolday, F., Aarhaug, J. og Strømstad, H. 2023. *Kostnadsindeks for drosje – Store endringer i kostnadsbildet*, TØI-rapport 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 Olsen, S. 2018. Implications of ride-sourcing and self-driving vehicles on the need for regulation in unscheduled passenger transport. *Research in Transportation Economics*, 69, 573-582, <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2018.07.026>.
- 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. 2023. *How digital technologies can influence sustainability transitions in urban passenger mobility*, Series of dissertations submitted to the Faculty of Social Sciences, University of Oslo Oslo, Universitetet i Oslo, <http://hdl.handle.net/10852/103639>.
- Proposisjoner**
- Prop. 14 L (2022–2023) *Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (arbeidstakerbegrepet og arbeidsgiveransvar i konsern)*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Prop. 103 LS (2023–2024) *Endringer i skatte- og avgiftslovgivinga*. Finansdepartementet.
- Prop. 39 L (2023–2024) *Endringer i yrkestransportloven (sentraltilknytningsplikt og justeringer av løyveplikten for drosje)*. Samferdselsdepartementet.
- Prop. 17 L (2020–2023) *Endringer i yrkestransportlova og skatteforvaltningsloven (tilsyn med kontrollustrustninger og tredjepartsrapportering til skattemyndighetene i drosjenæringen)*. Samferdselsdepartementet.
- Innst. 643 L (2020–2021) fra kommunal- og forvaltningskomiteen.
- Ot.prp. nr. 66 (2002–2003) *Om lov om endringer i spesialisthelsetjenesteloven m.m. (finansieringsansvar for sykefrakt og reiseutgifter for hel-sepersonell)*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 3 (1975–76) *Om lov om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v.* Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Lover**
- Anskaffelsesloven. (2016) Lov om offentlige anskaffelser (LOV-2016-06-17-73).
- Arbeidsmiljøloven. (2005) Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (LOV-2005-06-17-62).
- a-opplysningsloven. (2012) Lov om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m. (LOV-2012-06-22-43).
- Bokføringsloven. (2004) Lov om bokføring (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).
- Lov om målenheter, måling og normaltids. (2007). Lov om målenheter, måling og normaltids (LOV-2007-01-26-4).
- Lov om utleie av små elektriske kjøretøy på offentlig grunn (2021) (LOV-2021-06-18-139).
- Lønnsgarantiloven. (1973) Lov om statsgaranti for lønnskrav ved konkurs mv. (LOV -1973-12-14-61).
- Pasient- og brukerrettighetsloven. (1999) Lov om pasient- og brukerrettigheter (LOV-1999-07-02-63).
- Pristiltaksloven. (1993) Lov om pristiltak (LOV-1993-06-11-66).
- Skatteforvaltningsloven. (2016) Lov om skatteforvaltning (LOV-2016-05-27-14).
- Spesialisthelsetjenesteloven. (1999) Lov om spesialisthelsetjeneste (LOV-1999-07-02-61).
- Støtteprosessloven. (2022) (Lov-2022-03-04-7) Lov om nasjonale saksbehandlingsregler i saker om offentlig støtte.
- Vegtrafikkloven. (1965) Lov om vegtrafikk (LOV-1965-06-18-04).
- Yrkestransportlova. (2002) Lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy (LOV-2002-06-21-45).
- Yrkesskadeforsikringsloven. (1989) Lov om yrkesskadeforsikring (LOV-1989-06-16-65).

## Forskrifter

- Anskaffelsesforskriften. (2016) Forskrift om offentlige anskaffelser (FOR-2016-08-12-974).
- Bokføringsforskriften. (2004). Forskrift om bokføring (FOR-2004-12-01-1558).
- Europaparlaments- og rådsdirektiv 2006/123/EF av 12. desember 2006 om tjenester i det indre marked. Tjenestedirektivet.
- Europaparlaments- og rådsdirektiv 2000/31/EF av 8. juni 2000 om visse juridiske aspekter ved informasjonssamfunnstjenester, særlig elektronisk handel, i det indre marked (Direktivet om elektronisk handel) e-handeldirektivet EUR-Lex – 32000L0031 – DA (europa.eu).
- Europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/32/EU av 26. februar 2014 om harmonisering av medlemsstatenes lovgivning om tilgjengeliggjøring på markedet av måleinstrumenter (omarbeiding) (MID-direktivet).
- Forskrift om bruk av kjøretøy. (1990) Forskrift om bruk av kjøretøy (FOR-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).
- Forskrift om engangsavgift på motorvogner (FOR-2001-03-19-268).
- Forskrift om organisering, ledelse og medvirkning (2011) (FOR-2011-12-06-1355).
- Forskrift om kjøre- og hviletid og fartsskriver for vegtransport i EØS (FOR-2007-07-02-877).
- Konsesjonskontraktforskriften. (2016) Forskrift om konsesjonskontrakter (FOR-2016-08-12-976).
- Kjøretøyforskriften. (1990). Forskrift om bruk av kjøretøy (FOR-1990-01-25-92).
- Konsesjonskontraktforskriften. (2016) Forskrift om konsesjonskontrakter (FOR-2016-08-12-976).
- Prisopplysningsforskriften. (2012). Forskrift om prisopplysninger mv. for varer og tjenester (FOR-2012-11-14-1066).
- Skatteforvaltningsforskriften. (2016). Forskrift om skatteforvaltningsloven (FOR-2016-11-23-1360).
- Taksameterforskriften.(2009). Forskrift om krav til taksametre (FOR-2009-10-01-1226).
- Utredningsinstruksen. (2016) Instruks om utredning av statlige tiltak (FOR-2016-02-19-184).
- Yrkestransportforskriften. (2003). Forskrift om yrkestransport med motorvogn og fartøy (FOR-2003-03-26-40).

- Internkontrollforskriften. (1996) Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (FOR-1996-12-06-1127).
- Forskrift om gebyr for visse overtredelser av yrkestransportregelverket (2024) (FOR-2024-02-02-194).

## Rettsavgjørelser

- C-50/21 Prestige and Limousine SL
- C-168/14 Grupo Itevelesa SL
- C-400/08 Kommisjonen mot Spania
- C 464/15 Admiral Casinos
- C-338/09 Yellow Cab
- Altmark-dommen, sak C-280/00, Trans GmbH Regierungspräsidium Magdenburg mot Nachverkehrsgesellschaft Altmark GmbH
- C-17/90 Pinaud Wieger
- C-212/06 Gouvernement de la Communauté française og Gouvernement wallon,
- C-434/09 McCarthy
- C-62/19 Star Taxi App
- C-390/18 Airbnb Ireland
- C-434/15 Elite Taxi
- E-8/20 Straffesak mot N (95)
- E 15/16 Yara
- LB-2021-158231. Borgarting lagmannsrett

## Uttalelser og avgjørelser

- Communication of 20 December 2011 from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 'A Quality Framework for Services of General Interest in Europe', COM (2011) 900 final, p. 3.
- Communication from the Commission Guidelines on applicability of Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union to horizontal co-operation agreements (2023/C 259/01).
- Commission staff working document evaluation of the 2013 Urban Mobility Package SWD/2021/0047 final 5.4.2.6.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions The New EU Urban Mobility Framework COM (2021) 811 final. The New EU Urban Mobility Framework COM (2021) 811 final.
- Diskrimineringsnemnda (DIN-2018-334).
- Diskrimineringsnemnda (DIN-2018-335).
- ESAs uttalelse fra 19. juli 2023, Case No: 74881, Document No: 1379718.

ESAs uttalelse fra 2. mai 2024, Case No: 79575, Document No: 1424000.

Europakommisjonen 2019, Topic Guide: UVAR and SUMP – Regulating vehicle access to cities as part of integrated mobility policies.

Forbrukerrådet, TAXIUTREDNING Høring om taximarkedet på konkurranseutsatte steder i Norge 2013 s. 1.

Konkurransetilsynet (KR-2011-12V).

Konkurransetilsynet (KR-1995-18) 6. februar 1998 i sak 95/18 DuPont Jet AS.

Konkurransetilsynet, Rapport: Et drosjemarked for fremtiden, 2018 s. 16-21.

Kommisjonsbeslutning 2012/21/EU av 20. desember 2011 om anvendelsen av artikkel 106

nr. 2 i traktaten om Den europeiske unions virkemåte på statsstøtte i form av godtgjøring for offentlig tjenesteyting til visse foretak som er tillagt oppgaven å utføre tjenester av allmenn økonomisk betydning.

Kommissionens meddelelse om velfungerende og bæredygtig lokal passagertransport på tilkaldebasis (taxaer og utlejningsbiler) (2022/C 62/01).

Kommisjonens «Vejledning i anvendelse af Den Europæiske Unions regler om statsstøtte, offentlige indkøb og det indre marked på tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse og navnlig sociale tjenesteydelser af almindelig interesse», SEC (2010) 1545.

---

## Vedlegg 1

# Møteliste

Utvalget og sekretariatet har hatt følgende møter og innlegg:

---

<b>Utvalgsmøte 11</b>	
5. september 2023	Presentasjon «Kartlegging av arbeidsforhold i drosjenæringen» Thea Ringstad (Oslo Economics)
<b>Utvalgsmøte 12</b>	
25. oktober 2023	Drosjeutvalget
<b>Utvalgsmøte 13</b>	
13. november 2023	Presentasjon «Fremtidens mobilitet» Vibeke Harlem (Ruter)
<b>Utvalgsmøte 14</b>	
19. desember 2023	Presentasjon «Kontrollvirksomhet og kjøreseddel» Asgeir Bergseth og Vivian Kristensen (Sør-Øst politidistrikt) Presentasjon «Generelle erfaringer med innkjøp» Bente Hagelien og Tone Bergh-Christensen (DFØ)
<b>Utvalgsmøte 15</b>	
22. – 23. januar 2024	Drosjeutvalget
<b>Utvalgsmøte 16</b>	
27. – 28. februar 2024	Drosjeutvalget
<b>Utvalgsmøte 17</b>	
18. – 19. mars 2024	Presentasjon «Taksameter eller annen kontrollutrustning» Jonas Lefebure, David Mothander og Thomas Barbo (Bolt) Tonje Grave og Rune Lian (Oslo Taxi)
<b>Utvalgsmøte 18</b>	
29. – 30. april 2024	Presentasjon «Skatteetatens behov for og viktige forutsetninger for tilgang til informasjon for fastsetting og kontroll med skatt og avgift» Hanne Kjørhold og Halvor Haga (Skatteetaten)
<b>Utvalgsmøte 19</b>	
15. – 16. mai 2024	Drosjeutvalget
<b>Teams-møte</b>	
8. mars 2024	Utvalgsleder og sekretariatet avholdt et møte med Jorulf Brøvig Silde og Helen Remman fra NHO – bruk av Regionale verneombud.
<b>Teams-møte</b>	
22. mai 2024	Utvalgsleder og sekretariatet avholdt et møte med Nils Magnar Thomassen fra Justervesenet – MID direktivet

---

---

---

# Norges offentlige utredninger

## 2023

**Arbeids- og inkluderingsdepartementet:**

NOU 2023: 11 Raskt og riktig  
NOU 2023: 12 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2023

**Barne- og familiedepartementet:**

NOU 2023: 7 Trygg barndom, sikker fremtid  
NOU 2023: 24 Med barnet hele veien

**Finansdepartementet:**

NOU 2023: 6 Finanstilsynet i en ny tid – ny lov om  
Finanstilsynet  
NOU 2023: 15 Bærekraftsrapportering  
NOU 2023: 30 Utfordringer for lønnsdannelsen  
og norsk økonomi

**Forsvarsdepartementet:**

NOU 2023: 14 Forsvarskommissjonen av 2021

**Helse- og omsorgsdepartementet:**

NOU 2023: 2 Fremtidens apotek – fleksibelt og  
forsvarlig  
NOU 2023: 4 Tid for handling  
NOU 2023: 5 Den store forskjellen  
NOU 2023: 8 Fellesskapets sykehus  
NOU 2023: 29 Abort i Norge

**Justis- og beredskapsdepartementet:**

NOU 2023: 17 Nå er det alvor

**Klima- og miljødepartementet:**

NOU 2023: 18 Genteknologi i en bærekraftig fremtid  
NOU 2023: 25 Omstilling til lavutslipp

**Kommunal- og distriktsdepartementet:**

NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet  
NOU 2023: 21 Embetsordningen – i takt med tiden

**Kultur- og likestillingsdepartementet:**

NOU 2023: 13 På høy tid  
NOU 2023: 20 Tegnspråk for livet

**Kunnskapsdepartementet:**

NOU 2023: 1 Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling  
i skolen  
NOU 2023: 19 Læring, hvor ble det av deg i alt  
mylderet?  
NOU 2023: 27 Et nytt system for kvalitetsutvikling

**Nærings- og fiskeridepartementet:**

NOU 2023: 10 Leve og oppleve  
NOU 2023: 23 Helhetlig forvaltning av  
akvakultur for bærekraftig verdiskaping  
NOU 2023: 26 Ny lov om offentlige anskaffelser  
– Første delutredning  
NOU 2023: 28 Investeringskontroll

**Olje- og energidepartementet:**

NOU 2023: 3 Mer av alt – raskere

**Samferdselsdepartementet:**

NOU 2023: 22 På vei mot en bedre regulert  
drosjenæring

**Statsministerens kontor:**

NOU 2023: 16 Evaluering av pandemihåndteringen



Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
publikasjoner.dep.no  
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Omslagsbilde: Kjell Brataas,  
Samferdselsdepartementet

Trykk: Departementenes sikkerhets- og  
serviceorganisasjon – 07/2024